

La segunda es la vencida

El caso del royalty de 2004 y del impuesto específico a la gran minería de 2005 en Chile

Enzo Napoli S. y Patricio Navia*

El destino final de un proyecto de ley está determinado por variables institucionales y extrainstitucionales. En el sistema presidencial chileno, el poder del Ejecutivo para fijar y determinar la agenda legislativa es contrarrestado por los poderes y atribuciones del Congreso para aprobar o desechar proyectos de ley. Los pesos y contrapesos del sistema inducen a la búsqueda de acuerdos entre coaliciones políticas. El calendario electoral y el interés de la opinión pública también influyen en el destino de los proyectos. El éxito de un proyecto depende de la capacidad para establecer acuerdos intertemporales y de variables políticas coyunturales y electorales que faciliten o dificulten la formación y el sostenimiento de los acuerdos. A partir del debate sobre el *royalty* y el impuesto específico a la minería en el sexenio de Lagos (2000-2006), estudiamos tanto la configuración institucional de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo como las variables extrainstitucionales que inducen al Ejecutivo a enviar proyectos de ley con muy pocas probabilidades de aprobación. Al considerar todo el proceso legislativo, incluido el debate en comisiones del Congreso, de los dos proyectos enviados por el Ejecutivo en 2004 (*royalty* minero) y 2005 (impuesto específico a la minería), evaluamos el efecto de la coyuntura política y del calendario electoral sobre el comportamiento del Ejecutivo y el Legislativo.

Palabras clave: relaciones Ejecutivo-Legislativo, balance de poderes, política de las políticas públicas.

*Enzo Napoli es cientista político de la Universidad Diego Portales y estudiante del máster en Políticas Públicas en Brown University. Su afiliación académica es Brown University/Universidad Diego Portales. Correo-e: enzo_napoli@brown.edu. Universidad Diego Portales: Ejército 333 segundo piso, Santiago, Chile. Tel: (562) 676 81 70 (569) 92 35 53 50. Patricio Navia es doctor en Ciencias Políticas por la New York University y profesor en el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Diego Portales y el programa de Liberal Studies de New York University. Correo-e: patricio.navia@nyu.edu.

Artículo recibido el 23 de julio de 2009 y aceptado para su publicación el 29 de julio de 2010.

Success on Second Try. Mining Royalty in 2004 and Specific Tax on Large-Scale Mining in 2005 in Chile

The final outcome of a legislative initiative is explained by institutional and extra-institutional variables. In the Chilean presidential system, the executive power to set and influence the legislative agenda is checked by congressional powers and attributions to approve or reject such initiatives. Checks and balance provision in the political system induce intertemporal agreements between coalitions. The electoral calendar and public opinion interest on a given initiative also influence legislative approval. The success of an initiative depends on the actors' ability to establish inter-temporal agreements and on political and electoral variables that hinder or foster the development and enforcement of such agreements. Using the legislative debate over two consecutive proposals to tax mining during the Lagos administration (2000-2006), a royalty and a specific tax on large mining projects, we study the institutional power structure of executive-legislative relations in Chile and the extra-institutional variables that induce the executive to send legislative initiatives doomed to be rejected. By analyzing the entire legislative process, including congressional committee debates, of the two projects, the royalty tax in 2004 and the large mining tax in 2005, we assess the effect of short-term political variables and the electoral calendar over the behavior and strategies of the executive and legislative powers.

Keywords: Executive-Legislative relations, checks and balances, politics of public policies.

En 2004 se inició el trámite legislativo del *royalty* a la minería, uno de los legados más emblemáticos del gobierno del presidente Ricardo Lagos. Si bien dicho proyecto no fue aprobado por el Congreso, el gobierno presentó un nuevo proyecto para gravar la actividad minera en 2005, esta vez bajo la modalidad de un impuesto específico. Su tramitación fue exitosa.

El gobierno de Lagos buscaba gravar la extracción minera, que a su juicio no contribuía con suficientes impuestos. En ambos proyectos las ideas matrices se sustentan en el artículo 19 de la Constitución, que establece la propiedad del Estado sobre los yacimientos mineros. Si el primer proyecto propuso una *regalía minera* que sería calculada sobre las ventas, el segundo planteó un *impuesto específico*, calculado con base en la renta del explotador minero. En el primer intento, el proyecto no alcanzó el quórum calificado de 4/7 de los diputados en ejercicio, por lo que fue rechazado en la Cámara de Diputados. El segundo proyecto superó todos los trámites constitucionales en cuatro meses.

Si Chile cuenta con un sistema político estable que no cambió entre 2004 y 2005 y los mismos actores participaron en ambos procesos, ¿qué explica el fracaso del primer proyecto y el éxito del segundo? Después de describir el proceso de formulación de políticas públicas, con énfasis en el diseño institucional conducente a la formación de consensos entre coaliciones, abordamos el contenido de ambos proyectos, destacando sus similitudes y diferencias. En tercer lugar, analizamos la coyuntura política y electoral en su tramitación. Destacamos cómo el contexto en 2004 obstaculizó la formación de consensos pero también indujo al Ejecutivo a enviar un proyecto de ley cuya aprobación era improbable pero cuyo trámite legislativo otorgaría dividendos políticos y electorales a su coalición. En cambio, en 2005, el contexto político facilitó una estrategia gubernamental conducente a la formación de consensos para gravar la minería. Concluimos señalando que la estructura institucional propicia la formación de coaliciones intertemporales, pero variables extrainstitucionales pueden obstaculizar el proceso legislativo.

EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS (PEP) EN CHILE

Para entender adecuadamente el PEP y sus alcances, es esencial conocer el funcionamiento y las características de las instituciones políticas involucradas. El PEP es “un proceso de negociaciones e intercambios (o transacciones) entre los actores políticos” (Stein *et al.*, 2006, 18). Más específicamente, serían resultados de “*momentos de acuerdos*, y de cómo se desarrolla el juego político dados esos acuerdos” (Spiller *et al.*, 2003). Debido a que esos acuerdos se producen dentro del marco institucional del país, la manera en que transcurren dichas negociaciones depende de cómo esté conformado el sistema (Spiller *et al.*, 2003).

Así, un acuerdo, o cooperación, implica trabajar juntos por un propósito, y esto sucede sólo cuando hay “alineación en interés entre los participantes, y el grado de alineación entre los partidos ponga un límite en la cantidad de cooperación que podemos esperar observar” (Aninat *et al.*, 2006). Para que exista un equilibrio cooperativo entre los actores del sistema político, se precisa una serie de condiciones, tales como 1) que los bene-

ficios inmediatos de desviarse del acuerdo sean relativamente pequeños; 2) que el número de actores sea reducido; 3) que los actores interactúen repetidamente, en horizontes de largo plazo; 4) que las desviaciones del comportamiento cooperativo sean fácilmente observables, y 5) que existan mecanismos de refuerzo para penalizar (por ejemplo, el Poder Judicial) a aquellos que se desvíen de la cooperación (Aninat *et al.*, 2006). La formulación y la implementación de políticas públicas están determinadas entonces por una serie de aspectos institucionales. Sin embargo, las reglas del juego de cada país van dando forma a juegos cooperativos distintos, lo cual, en última instancia, marcará el destino de las políticas públicas.

En Chile, como el PFP tiene muchos jugadores de veto y un presidente que fija el programa de gobierno, resulta difícil promulgar políticas, por lo que se hace necesario recurrir a negociaciones y concesiones (Stein *et al.*, 2006). En el sistema político hay dos principales actores formales en el proceso legislativo: el Ejecutivo y el Congreso. Pero también hay otros actores informales que, al participar de manera indirecta en el proceso, influyen en el PFP.

El sistema político chileno tiene un fuerte carácter presidencialista (Siavelis, 2000; Londregan, 2000; Aninat, 2006). También se puede distinguir entre poderes presidenciales legislativos, asociados al grado de injerencia del Ejecutivo en el Congreso, y poderes no legislativos, relacionados con la conformación del gabinete y el nombramiento de cargos públicos y políticos (Payne *et al.*, 2003). Aquí nos centramos en los poderes legislativos. Si bien la facultad para legislar radica formalmente en el Congreso, el Ejecutivo tiene amplias potestades legislativas. Naturalmente, el Ejecutivo también precisa de apoyo mayoritario, incluso de mayorías calificadas, en el Congreso (BID, en Stein, 2006).

Durante la administración de Patricio Aylwin (1990-1994), de un total de 440 leyes promulgadas, 91.1 por ciento (404) se originó en mensajes enviados por el Ejecutivo y sólo 8.2 por ciento (36) se basó en mociones parlamentarias. Durante los tres primeros años del gobierno de Eduardo Frei (1994-2000), de un total de 253 leyes aprobadas, 190 (75.1%) tuvieron su origen en el Ejecutivo *versus* 63 (24.9%) que se iniciaron en el Congreso (Siavelis, 2003). En un análisis para el periodo comprendido entre

1990 y 2006, Aninat (2006) concluye que 57 por ciento de los proyectos de ley se originó como moción parlamentaria, pero sólo 12 por ciento de éstas se transformó en ley. Por otra parte, más de 70 por ciento de los mensajes del Ejecutivo fue promulgado como ley.

La conformación del Congreso está determinada en buena medida por los incentivos y efectos del sistema electoral binominal, que permite escoger dos escaños en cada distrito para la Cámara de Diputados y el Senado. Para obtener ambos escaños, una coalición debe lograr el doble de votos que las otras coaliciones; de lo contrario, el segundo escaño es para la segunda coalición más votada. El sistema binominal presenta altas barreras de entrada y tiene incentivos para la formación de grandes coaliciones estables en el tiempo (Navia, 2005; Magar *et al.*, 1998; Siavelis, 2000). Desde el retorno de la democracia en 1990 hasta marzo de 2006, la coalición centroizquierdista Concertación y la centroderechista Alianza por Chile estuvieron virtualmente equiparadas en número de escaños. Por eso, el Ejecutivo que estuvo en manos de la Concertación en el periodo, necesariamente precisó de una alta adhesión en el Congreso, especialmente para reformas constitucionales, que requieren entre $4/7$ y $2/3$ de los parlamentarios en ejercicio. Debido a que la Concertación no logró mayoría suficiente de escaños en el Congreso para unilateralmente alterar el orden constitucional, la Alianza ejerció un poder de veto efectivo sobre reformas constitucionales y leyes que requieren mayorías calificadas. Por lo tanto, aunque el Ejecutivo posee enormes potestades legislativas, el Congreso ejerce un poderoso poder de veto que obliga al Ejecutivo a buscar acuerdos con la oposición para avanzar con su agenda legislativa.

De manera equivocada, entonces, se podría pensar que el PFP estaría influido casi de manera unilateral por el Ejecutivo. Pero la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo no debe necesariamente comprenderse como una correlación entre actores opuestos (Nolte, 2003). Algunas atribuciones del presidente facilitarían el juego cooperativo, como su poder para decidir urgencias parlamentarias (urgencia simple, de 30 días para discutirse; suma urgencia, de diez días, y discusión inmediata, tres días). El éxito de dichas urgencias radica, en última instancia, en el apoyo parlamentario con que

cuenta el Ejecutivo. Nolte destaca que no se contempla una sanción al Congreso en caso de que no cumpla los plazos que la urgencia le exige (Nolte, 2003); por eso, las urgencias no son sólo una atribución constitucional del presidente, también son una poderosa herramienta de negociación con la que se pueden manejar los tiempos de discusión parlamentaria, presionar al bloque de oposición o quitar la urgencia para prolongar la discusión parlamentaria. La discrecionalidad en el uso de urgencias permite al Ejecutivo decidir los temas que discutirá el parlamento y el momento en que se debatirán distintas iniciativas. La influencia legislativa del Ejecutivo en el PFP es constante por los poderes que la Constitución le otorga; sin embargo, el interés en el proceso puede variar a lo largo de la discusión. Este interés se refleja en las urgencias, que se utilizan como herramienta de presión (Alemán, 2005; Tsebelis y Alemán, 2005).

Otro factor institucional que facilita la cooperación es el sistema de partidos, específicamente su grado de institucionalización, su orientación programática y el número efectivo de partidos que lo componen (Stein *et al.*, 2006). En América Latina, Chile es el país con el menor número efectivo de partidos legislativos, debido a la configuración de coaliciones ordenadas en torno a la Concertación y la Alianza (Stein *et al.*, 2006; Boeninger, 2007). El alto nivel de institucionalización del sistema de partidos y el reducido número de partidos aumentan la probabilidad de generar acuerdos cooperativos entre partidos (o coaliciones).

El sistema de partidos (compuesto por dos coaliciones estables), la multiplicidad de actores de veto (como el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional y la Contraloría), así como la existencia de mecanismos de implementación (un sistema judicial independiente y una burocracia eficiente) han dado una particular estabilidad al PFP en Chile (Aninat *et al.*, 2006).

En el Congreso, el proceso legislativo se realiza primero en comisiones, las cuales se convierten en un importante espacio de negociación. De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 44, inciso segundo, la Mesa de la Cámara tiene la facultad de “nombrar a los miembros de las comisiones con acuerdo de la Cámara”. Mientras que en el Senado “los miembros de las comisiones serán elegidos por el Senado a propues-

ta del presidente [...] Las proposiciones que haga el presidente no tendrán discusión, y se darán tácitamente por aprobadas, siempre que no haya oposición” (Reglamento del Senado, artículo 30).

Las comisiones son, además, la principal instancia donde quienes resulten afectados por la legislación en estudio pueden presentar sus descargos (Aninat *et al.*, 2006). Sus recomendaciones son un importante apoyo para las iniciativas en cuanto a su destino en la votación en la Sala (Carey, 1999). De esa discusión, el Ejecutivo también obtiene información respecto a la postura de la coalición opositora, la cual utiliza para negociar ciertos elementos del proyecto que eventualmente dificultan su aprobación. En comisiones, el juego cooperativo logra su mayor expresión al generar espacios de eventual cooperación y negociación.

También hay actores informales que son parte del PFP, como el sector empresarial o los sindicatos, pero estos actores informales no tienen funciones específicas en el proceso de formulación de políticas públicas (Stein *et al.*, 2006). En nuestro caso de estudio, los empresarios son el principal actor informal por dos razones. En primer lugar, debido a su alto nivel de recursos cuentan con una serie de medios para influir en el PFP. En segundo, el sector empresarial ha desarrollado relaciones cercanas con algunos partidos políticos que contribuyen a una acción coordinada con el planteamiento ideológico del partido. La probabilidad de influir en el PFP aumenta cuando existe un grado de entendimiento entre actores del sistema político y actores informales. La intervención de actores informales en el PFP es esporádica y está limitada a los momentos en que determinadas legislaciones afectan sus intereses corporativos. La intensidad de coordinación estratégica que realicen con los partidos dependerá casi exclusivamente de los alcances de la política que los afecta.

De hecho, resulta más probable una acción mancomunada frente a proyectos de ley que los afectan en el corto plazo (Stein *et al.*, 2006). Dicha coordinación está sujeta a ciertas condicionantes, como intereses similares, ser pocos actores —de modo que les resulte más fácil beneficiarse de la acción mancomunada y controlar el problema de los que se benefician sin asumir carga—, percibir alguna ventaja clara del Estado —como acceso

regular a las autoridades o control de fondos públicos— o algún costo definido —como impuestos más altos—. Para manifestar su postura frente al PFP, las empresas pueden optar por el *lobby* o hacer pública su posición en los medios de comunicación. Lógicamente su participación incide de manera indirecta o difusa en el PFP. Si el sector que representan es una actividad importante para el país, las empresas son necesariamente un actor informal relevante.

Estas particularidades del PFP chileno han creado un sistema de pesos y contrapesos que posibilita acuerdos intertemporales entre los actores políticos. El Ejecutivo cuenta con una serie de atribuciones que le permiten incidir en el proceso legislativo (Payne *et al.*, 2003). Sin embargo, para que esta intervención sea efectiva, se requiere también un alto grado de coordinación, de acceso a la información en el Ejecutivo (Siavelis, 2003; Drago, 2002) y que el Ejecutivo cuente con el apoyo de coaliciones en el Congreso (Nolte, 2003).

El diseño del PFP contrarresta el Poder Legislativo del presidente (Payne *et al.*, 2003; Siavelis, 2003; Baldez y Carey, 1999). El Ejecutivo precisa construir coaliciones en el Congreso para impulsar su agenda (Nolte, 2003). El número de actores de veto, sumado a los pesos y contrapesos, demuestra el alto grado de complejidad en la etapa legislativa que requiere necesariamente cooperación y negociación entre los diversos actores, tanto formales como informales. La probabilidad de generar acuerdos está delimitada por el propio sistema político, específicamente por los componentes del sistema de partidos. El sistema político chileno parece satisfacer las condiciones necesarias para que se observe un equilibrio cooperativo (Spiller y Tommasi, 2003). El poder del Ejecutivo no es la única variable determinante; también está el sistema de partidos, y el espacio de cooperación que ahí se genera para posibilitar acuerdos intertemporales entre coaliciones políticas (Stein *et al.*, 2006).

Debido a que puede ejercer un enorme poder en el control de la agenda y del proceso legislativo, el Ejecutivo puede convertir sus prioridades en proyectos de ley y, de tener éxito al negociar con el Congreso, en nuevas leyes que alteren el ordenamiento jurídico y las políticas públicas. Dado el enor-

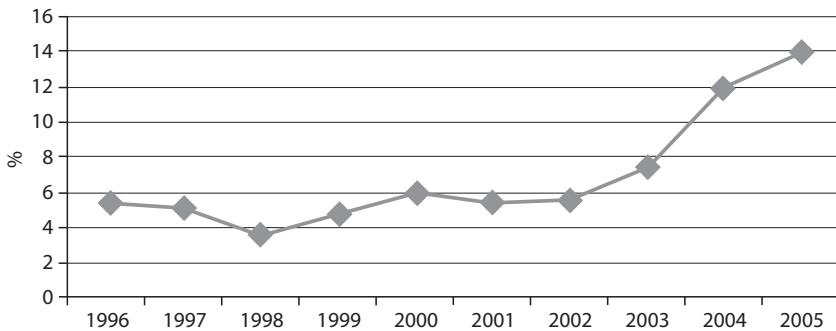
me poder del Ejecutivo, resulta evidente que las prioridades legislativas que el Ejecutivo establece en su relación con el Congreso reflejan sus intereses.

LA IMPORTANCIA DE LA MINERÍA EN CHILE

Para analizar el PFP, hemos escogido el sector económico más importante en Chile: la minería. Este ramo constituye un área especialmente susceptible de ser regulada por el Estado, ya que permite evaluar el funcionamiento del PFP y la manera en que consideraciones políticas y electorales de corto plazo, que distorsionan y complejizan las relaciones de cooperación como hemos descrito en la sección anterior, afectan el proceso legislativo.

Históricamente, la minería ha representado un porcentaje importante de la economía en Chile. Para comienzos del siglo xx, las exportaciones mineras (salitre y cobre) concentraban 80 por ciento del total de exportaciones (Bulmer-Thomas, 1998, 77). En años recientes, y pese al crecimiento de otros sectores exportadores, la minería mantiene un lugar privilegiado entre las exportaciones. Como muestra la gráfica 1, la minería ha experimentado un aumento en la participación del producto interno bruto (PIB),

GRÁFICA 1. Participación porcentual de la minería en el PIB, 1996-2005



Fuente: Banco Central de Chile. Cálculos realizados por los autores (año base 1996). Los años 2004 y 2005 son proyecciones realizadas por el Banco Central.

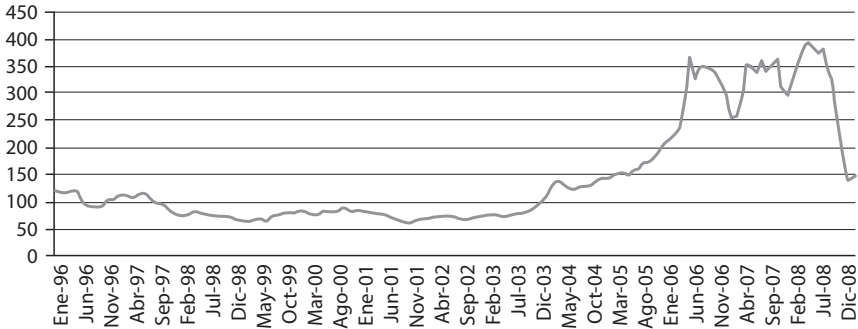
si en 2000 la minería representaba 7 por ciento del PIB, en 2004 alcanzó 13.4 por ciento y en 2005 llegó a aproximadamente 16 por ciento.

Como resultado del proceso político, la política minera ha estado sujeta a dramáticos vaivenes. Distintos gobiernos han privilegiado políticas opuestas, desde la contracción de derechos a las empresas por medio de políticas de nacionalización y estatización, hasta la generación de incentivos para la inversión extranjera en la explotación minera (Meller, 1996; Larraín, 2005).

La importancia del cobre en la economía exportadora en la segunda mitad del siglo xx llevó a que aparecieran presiones políticas para nacionalizar la industria. En el gobierno reformista de Eduardo Frei Montalva (1964-1970, Partido Demócrata-Cristiano, PDC) se nacionalizó gran parte de la industria minera. Luego, en el gobierno revolucionario de Salvador Allende (1970-1973) se avanzó aún más en el proceso cuando la totalidad de la explotación minera pasó a manos del Estado. A partir de la dictadura militar (1973-1990), el énfasis en el desarrollo del sector exportador llevó al gobierno a modificar la política minera para atraer inversión extranjera. Primero, el gobierno militar introdujo incentivos para la llegada de nuevos capitales extranjeros (Lagos, 1998). De hecho, en 1974 se promulgó el Decreto Ley núm. 600 para fomentar la inversión extranjera. Más tarde, ya durante democracia, el gobierno de Patricio Aylwin renovó la intención de atraer capitales extranjeros dictando el Decreto con Fuerza de Ley núm. 523.

Finalmente, los proyectos de ley presentados durante la administración del ex presidente Lagos retomaron la tendencia a contraer los derechos de explotación de particulares sobre el sector minero. Este quiebre con lo observado en los gobiernos concertacionistas anteriores pudo deberse, en parte, como muestra la gráfica 2, al rápido aumento en el precio del cobre observado a partir de 2003. Las mayores ganancias registradas en el sector cuprífero, y minero en general, bien pudieron fortalecer los argumentos a favor de mayores impuestos a la extracción minera privada. El discurso nacionalista del cobre como recurso que permitiría el desarrollo integral del país volvió a cobrar fuerza cuando aumentaron el precio de este metal y las ganancias de las empresas —privadas y públicas— dedicadas a la extracción

GRÁFICA 2. Valor del cobre, US\$ centavos/libra, 1996-2009



Fuente: construido por los autores con datos de Cochilco.

de minerales. Incluso los defensores del *statu quo* tributario para la explotación minera reconocían que, “en minería, Chile no compite realmente con países que gravan la actividad minera con elevados impuestos” (Leturia y Merino, 2004, 218). Esto llevó a creer que había margen para aumentar los impuestos a la minería y mantener la competitividad del país en este rubro.

Asimismo, la controvertida venta de la mina Disputada de Las Condes puso sobre la mesa el debate acerca de la tributación de las grandes mineras.

Disputada de Las Condes, que durante 25 años presentó ‘pérdidas tributarias’, fue vendida en 1 300 millones de dólares y jamás pagó el impuesto de primera categoría, esto no obstante haber extraído y exportado nada menos que tres millones de toneladas métricas de cobre, recurso no renovable y principal riqueza de nuestro país. A mediados del año 2002 Exxon Mobil Minerals pretendió vender en el extranjero, a Anglo American, la empresa minera Disputada de Las Condes. Argumentando que se trataba de una transacción entre empresas extranjeras, y realizada fuera de Chile, se afirmaba que no correspondía pagar impuestos por dicha operación. El aprovechamiento del vacío legal era evidente (González Castillo, 2004, 95).

ESTABLECIMIENTO DE UN MODELO EXPLICATIVO

Para entender cómo se estructuró el rechazo al proyecto *royalty* y cómo se logró la aprobación definitiva del segundo proyecto de impuesto específico a la gran minería, esbozamos las principales variables que explican la aprobación o el rechazo de un proyecto de ley, evaluamos también su peso relativo en la interacción que se produce en el proceso legislativo.

La primera variable es el *interés del Ejecutivo* en el proyecto. Diferenciamos entre grado de influencia e interés. La influencia es constante, dadas las atribuciones del Ejecutivo en el proceso legislativo (Payne *et al.*, 2003). En cambio, el interés es relativo, ya que depende de la importancia que el gobierno le otorga a un proyecto. Mediante las urgencias legislativas, el Ejecutivo controla la agenda y determina cuándo se vota cada proyecto (Alemán, 2005; Tsebelis y Alemán, 2005). Ocasionalmente, el Ejecutivo podría querer sólo presentar un proyecto y no buscar su aprobación. Cuando lo estima políticamente conveniente, hace uso de las urgencias para retomar la discusión del proyecto. Por ejemplo, una serie de proyectos de reforma al sistema binominal han sido objeto de discusión, y a menudo han recibido urgencias en periodos previos a una elección, cuando la reforma electoral concita interés. El Ejecutivo puede *jugar* con las distintas urgencias constitucionales. Así, las urgencias se convierten en una poderosa herramienta de negociación en proyectos de ley que inicialmente generan rechazo en la oposición.

La siguiente variable es el *articulado* del proyecto. Cuando las ideas matrices del proyecto sufren alteración no podemos hablar del mismo proyecto de ley, pero sí cuando los articulados de ambos proyectos son sustancialmente distintos pero comparten las ideas matrices. La variación en el articulado puede ser determinante para lograr el apoyo parlamentario. Esta variable depende de dos factores. Primero, cuando la aprobación requiere mayoría calificada, el Ejecutivo debe negociar con la oposición. Si el interés del Ejecutivo es lograr la aprobación del proyecto, debe generar acuerdos con parlamentarios de oposición cuando su coalición no controla suficientes escaños para aprobarlo unilateralmente. El segundo factor es el interés del Ejecutivo. Debido a que la materia de ley era de su iniciativa exclusiva,

todo cambio relevante al proyecto debía provenir del Ejecutivo. Por lo tanto, si su aprobación dependía de la introducción de cambios, el propio presidente debía enviar indicaciones que alteraran el articulado del proyecto de ley. Cuando el Ejecutivo busca la aprobación de un proyecto pero no tiene suficiente apoyo para lograr su aprobación, la discusión sobre el articulado permite al Congreso frenar elementos del proyecto que sean considerados deficientes.

La tercera variable es *la fuerza parlamentaria del Ejecutivo y de la oposición*. En el caso del primer proyecto de *royalty*, que requería quórum calificado de 4/7 de los parlamentarios en ejercicio, el apoyo de la Concertación no era suficiente. La Concertación contaba con 53 por ciento de los diputados (63 de 120) y con 24 (50%) senadores. A su vez, la Alianza contaba con 55 diputados (46%) y 24 senadores (50% de los electos). Las votaciones de los parlamentarios de la oposición en cada proyecto son el indicador que mostrará qué tan cohesionados eran los intereses de la oposición, tanto en sala como en comisión. Sin la adhesión de la Alianza, el proyecto no podía aprobarse. Esto le permitía a este bloque contar con un efectivo poder de veto.

La cuarta variable es *el lobby*. Éste se refiere al grado de influencia que generaban actores externos, específicamente los afectados por las iniciativas, la Sociedad Nacional de Minería (Sonami) y el Consejo Minero, actores gremiales que representan los intereses del sector minero. Su intención era mantener las reglas del juego establecidas en los contratos de inversión extranjera. Si bien el *lobby* se podía ejercer sobre todos los parlamentarios, su probabilidad de éxito era mayor con los legisladores de la Alianza. Podemos verificar la intensidad del *lobby*; ya que durante las discusiones de comisión usualmente se invita a instituciones potencialmente afectadas directa o indirectamente por el proyecto.

La última variable es *la coyuntura política*, que tiende a estar incluida por el calendario electoral. Cuando es conveniente, la oposición endurece su postura y bloquea la posibilidad de generar acuerdos. Por su parte, el gobierno puede impulsar proyectos de ley que busquen diferenciarse de la oposición. La coyuntura política influye en el proceso legislativo, en especial cuando se trata de un proyecto que repercute en la opinión pública.

Naturalmente, cada variable tiene una ponderación distinta dado su grado de influencia. No se puede ponderar con el mismo peso el interés del Ejecutivo que el *lobby*, que incide de manera indirecta, ya sea en los parlamentarios de gobierno o en aquellos de oposición. A continuación, especificamos las hipótesis de estudio e identificamos el efecto de las variables explicativas sobre el proyecto de *royalty* de 2004 y el de impuesto a la gran minería de 2005.

LA PFP Y EL CASO DEL ROYALTY Y EL IMPUESTO ESPECÍFICO A LA MINERÍA

En sus dos etapas, el impuesto específico a la minería estuvo inmerso en un proceso legislativo altamente complejo donde la interacción entre los diversos actores fue clave para la aprobación del proyecto, más allá del gran poder legislativo del presidente. Ante un escenario con dos partidos políticos (o coaliciones) estables diferenciados ideológicamente y cuyas posturas son ampliamente conocidas, elaboramos las siguientes hipótesis sobre el comportamiento de los actores frente a la posibilidad de legislar:

H1: Para el gobierno, la presentación de un proyecto de ley puede perseguir al menos dos objetivos: lograr la aprobación de la ley o buscar diferenciarse de la oposición.

H2: La postura de la oposición ante un proyecto de ley del gobierno está determinada por los beneficios electorales de apoyarlo menos los potenciales costos de renunciar a manifiestas posiciones ideológicas.

H3: Cuando el diseño institucional induce a la interacción repetida y a la construcción de reputación, hay pocos incentivos para que el gobierno presente proyectos que polaricen a la oposición y dificulten futuros acuerdos.

H4: Cuando el diseño institucional induce a la interacción repetida y a la construcción de reputación y adicionalmente se acerca un periodo electoral, los gobiernos tienden a presentar proyectos de ley destinados a obtener beneficios electorales más que a lograr una reforma legislativa.

PROYECTO DESTINADO AL FRACASO: EL ROYALTY A LA MINERÍA

La tramitación del primer proyecto, que denominaremos *royalty*, comenzó el 6 de julio de 2004 en la Cámara de Diputados. La proximidad de las elecciones municipales programadas para octubre de ese año marcó la discusión parlamentaria.

EL LOBBY DE LAS EMPRESAS MINERAS

Antes de su discusión, y durante todo el proceso, los representantes del sector minero manifestaron su rechazo a la iniciativa. En un seminario sobre tributación minera organizado por la Federación de Trabajadores del Cobre el 18 de julio de 2003, se manifestaron las primeras aprensiones del sector minero en relación con un eventual *royalty*. Hernán Hochschild, entonces presidente de la Sociedad Nacional de Minería, analizó los argumentos que sustentaban un eventual nuevo tributo al sector, alegando que inducían a un erróneo debate. A su juicio, la postura del gobierno de Lagos, que consideraba el cobre como un recurso natural no renovable, era errónea puesto que el *stock* ha ido aumentando sostenidamente en el tiempo gracias a la inversión realizada en exploración. El siguiente extracto del discurso de Hochschild resume su postura contraria a la aplicación de un *royalty* a la minería:

Si aceptamos que la minería es un recurso agotable, y seguimos la misma línea argumental, debiéramos llegar exactamente a la conclusión contraria al *royalty* pues, a diferencia de otros sectores, la industria minera sólo podría obtener utilidades por un tiempo determinado. Para compensar a los inversionistas, habría que otorgarles beneficios que compensen esta limitante, pues otros sectores, como el agrícola o el forestal, pueden proyectar infinitamente sus labores en el tiempo (Hochschild, 2003).

El Instituto Libertad y Desarrollo —el principal *think tank* de derecha y cercano a la Unión Demócrata Independiente, UDI— utilizó en el seminario argumentos similares, aunque profundizando en la repercusión negativa

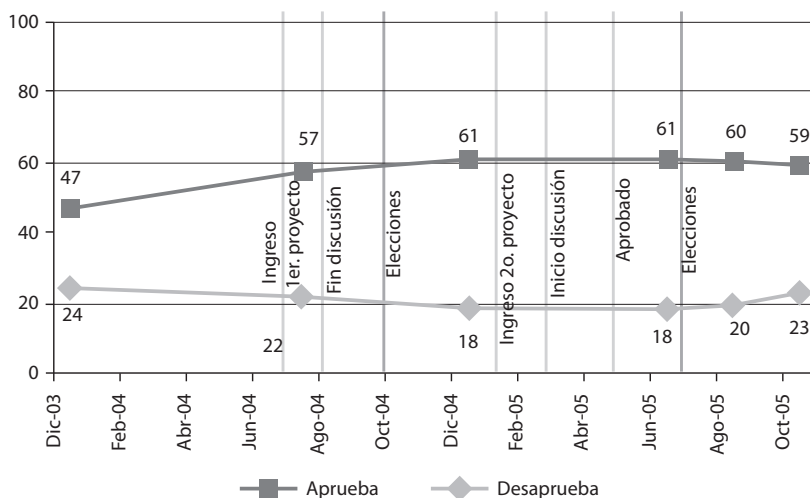
que tendría un *royalty* en la economía del país. La presentación de la investigadora de Libertad y Desarrollo (LYD), Ana María Covarrubias, enfatizó también la pérdida de competitividad que sufriría la minería, producto de una menor rentabilidad de los proyectos mineros. Los argumentos vertidos por representantes de la Sonami, el Consejo Minero y los investigadores de Libertad y Desarrollo y del Instituto Libertad (cercano a Renovación Nacional, RN) en dicho seminario marcan el primer precedente respecto a la defensa que hará el sector minero para mantener la tributación hacia la cual estaban inclinados.

En la discusión del proyecto en las comisiones parlamentarias, los principales reparos del sector apuntaron a un cambio en las reglas del juego, al no respetarse los contratos ya celebrados entre el sector minero y el Estado. Estimaban también graves riesgos a la competitividad del país al sentar como precedente estos serios cambios a la legislación vigente. Incluso planteaban sus dudas en cuanto a la modalidad de cobro de la regalía (sobre las ventas y no sobre la renta operacional), indicando graves deficiencias legales y técnicas. Thomas Keller, representante del Consejo Minero, durante la sesión de la Comisión de Hacienda y Minería unidas (2004), señaló que el proyecto no respetaba los acuerdos ya suscritos y convertía al explotador minero en “un mero arrendatario de yacimientos mineros” (Boletín 3.588-08). En una entrevista *off-the-record* realizada por uno de los autores a un miembro del Consejo Minero, éste confirmó las aprensiones del sector y destacó que la férrea postura del Ejecutivo no permitió que se abrieran espacios para un diálogo fluido entre los actores involucrados, así como tampoco permitió buscar alternativas concertadas para que el proyecto lograra ser aprobado. La postura del sector minero no varió a lo largo de la discusión del proyecto.

COYUNTURA POLÍTICA: ELECCIONES MUNICIPALES DE 2004

Al ingreso del proyecto a discusión parlamentaria, la popularidad del presidente Lagos alcanzaba 57 por ciento, su mayor índice en lo que llevaba de mandato, según la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) realizada

GRÁFICA 3. Aprobación presidencial durante la tramitación de los proyectos de ley



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuestas del Centro de Estudios Públicos (diciembre, 2003; junio-julio, 2004; diciembre, 2004; junio-julio, 2005; agosto-septiembre, 2005; octubre-noviembre, 2005).

entre junio y julio de 2004. Por su parte, la encuesta del CERC (Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea) de abril de 2004 mostró que 67 por ciento de los encuestados se declaraba a favor del *royalty*, mientras que sólo 15 por ciento se manifestó en desacuerdo. La situación de la Alianza era inversa. Según la misma encuesta del CEP, 38 por ciento desaprobaba la labor opositora y sólo 29 por ciento la aprobaba. En intención de voto, ambos partidos de la Alianza mostraban una baja respecto a mediciones anteriores. No obstante, cuando se acercaban las elecciones municipales, y a diferencia de lo que tradicionalmente ocurría cuando intentaba promulgar una ley, el Ejecutivo no buscó una negociación con la oposición antes de presentar el proyecto. La Alianza endureció su postura contra la iniciativa alegando que la proximidad de la elección dificultaba la posibilidad de llegar a un acuerdo responsable con un gobierno que parecía más interesado en convertir el debate en un tema de campaña. De hecho, el Ejecutivo

parecía interesado en convertir el proyecto en tema de campaña. La cercanía de las elecciones municipales produjo un escenario político polarizado con limitado espacio para generar acuerdos entre las dos grandes coaliciones. Cuando se busca aprobar una ley, puede resultar inconveniente proponer un proyecto sobre una cuestión que *a priori* genera el rechazo tanto de los partidos de oposición como de los sectores afectados.

El Ejecutivo envió un proyecto de ley que buscó polarizar la opinión pública. La mayoría de los chilenos apoyaba la idea de gravar al sector minero. El gobierno envió un proyecto que requería la adhesión de la oposición para convertirse en ley. Presumiblemente, el gobierno buscaba explicitar el rechazo de la oposición al proyecto para obtener beneficios en las elecciones municipales. En segundo lugar, al rechazar la posibilidad de buscar acuerdos cooperativos, el gobierno quería forzar a la oposición a aceptar el proyecto en su conjunto o a rechazarlo cabalmente. En caso de que la oposición votara a favor, el gobierno lograría una nueva ley, mientras que si la oposición votaba en contra, la Concertación tendría un atractivo tema de campaña para diferenciarse de la coalición opositora.

Se utilizaban estratégicamente las urgencias, el gobierno podría controlar la discusión del proyecto en ambas cámaras, asegurándose de que fuera votado en el mes de julio, convenientemente *ad portas* de las elecciones de octubre. La intención del Ejecutivo en este proyecto era diferenciarse de la oposición y, así, obtener beneficios electorales. El Ejecutivo no buscaba la aprobación del proyecto. Para la oposición, el costo electoral de rechazar un proyecto popular en la opinión pública fue menor que el costo de renunciar a defender su postura ideológica. Es probable que la oposición anticipara una derrota en las elecciones municipales, independientemente de su postura frente al proyecto. Si se considera la alta aprobación del presidente Lagos (57%), la probabilidad de perder las municipales era alta. Aparentemente, la Alianza estuvo dispuesta a perder alcaldes a cambio de no renunciar a su postura ideológica.

Si bien el Ejecutivo logró el respaldo de sus parlamentarios en ambas cámaras, ese esfuerzo fue insuficiente, ya que la oposición logró que el proyecto fuera desechado. La rigurosa posición del Ejecutivo bloqueó la posi-

bilidad de generar acuerdos que en un momento dado hubieran permitido su aprobación.

Eventualmente, la intención del Ejecutivo era forzar una votación del proyecto sin indicaciones, para emplazar a la oposición, teniendo en cuenta la importancia de la actividad minera y la posibilidad de generar recursos mediante la fijación de un nuevo impuesto y en definitiva obtener dividendos políticos frente a una nueva elección municipal. La oposición mantuvo una lógica similar a la del Ejecutivo en cuanto a no ceder en su postura y denunciar el beneficio electoral que deseaba obtener el gobierno con este proyecto. La postura de ambas coaliciones estuvo mediatizada por la proximidad de las elecciones. A pesar de que a lo largo del proceso legislativo hubo potenciales instancias para negociar aspectos del proyecto que generaban el rechazo de la oposición, el Ejecutivo desechó esas oportunidades y ambas coaliciones políticas mantuvieron posturas invariables.

LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO

El proyecto de ley del *royalty* modificaba disposiciones legales de la Ley Orgánica Constitucional (LOC) 18.097, “sobre concesiones mineras”, y de la LOC del Servicio de Impuestos Internos, DFL núm. 7. Esto significaba que el proyecto requería, según consta en el primer informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados (Boletín núm. 3.588-08), quórum calificado de 4/7. Pese a tener mayoría simple de diputados, la Concertación no podía aprobar unilateralmente la iniciativa.

El proyecto de *royalty* estipulaba una regalía sobre las ventas de los explotadores mineros. Dentro de la modalidad para estimar el cobro de dicho impuesto, los explotadores tenían la posibilidad de descontar “los costos y gastos que tengan en insumos y mano de obra que utilicen directamente en la generación de dichas ventas” (mensaje presidencial núm. 126-351, 2004). El articulado planteaba la posibilidad de que durante los tres primeros años de vigencia de la ley el monto pagado por concepto de la regalía operaba como crédito contra el impuesto de primera categoría. Después, la regalía sería considerada como gasto necesario para producir renta para efec-

tos de la determinación del impuesto de primera categoría. Sólo estarían exentos del pago de la regalía los explotadores con ventas anuales inferiores a las 2 000 unidades tributarias anuales (UTA) o en caso de que sus ventas netas anuales fueran iguales o inferiores a 15 por ciento de la venta bruta anual.

De acuerdo con el proyecto, la mano de obra subcontratada no podía incluirse en los artículos de descuento, lo cual implicaba un costo evidente para el sector minero, que utiliza una importante cantidad de mano de obra subcontratada. De hecho, la dotación permanente de la gran minería en 2004 era de 61 591 empleados, de los cuales aproximadamente 53 por ciento representaba dotación subcontratada (Consejo Minero, 2004). El proyecto de *royalty* era bastante riguroso con las empresas mineras para evitar irregularidades en el pago de la regalía. Incluía también un alto grado de fiscalización y un alto nivel de penalización. La estimación del valor de la regalía se realizaría sobre las ventas de los explotadores, algo a lo que las mineras se oponían. El artículo 2 de este proyecto le otorgaba el Servicio de Impuestos Internos (SII) y a la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco) atribuciones para fiscalizar que las empresas mineras realizaran una correcta declaración de las ventas para estimar el valor de la regalía. Se contemplaba una serie de sanciones para quienes evadieran el pago u omitieran información. Por ejemplo, la omisión maliciosa de información por parte de los explotadores mineros sería castigada con una multa que oscilaba entre 30 y 250 por ciento de la regalía que se debía pagar. Además, estipulaba la posibilidad de cumplir una pena de “presidio menor en sus grados medio a máximo” (mensaje presidencial núm. 126-351, 2004).

El proyecto creaba también el Fondo de Innovación para la Competitividad (artículo 5), con el fin de que los recursos obtenidos por el pago de la regalía se utilizaran para “financiar iniciativas de innovación destinadas a incrementar la competitividad del país” (mensaje presidencial núm. 126-351, 2004). El proyecto establecía que al menos 50 por ciento de los recursos debía destinarse a las regiones mineras. Al otorgar mayores recursos a las regiones, el Ejecutivo esperaba el respaldo de los parlamentarios de esas regiones, especialmente dada la proximidad de la elección municipal. En síntesis, el proyecto de *royalty* presentaba un articulado bastante riguroso para

los explotadores mineros y no incluía incentivos para que las empresas se acogieran a esta nueva modalidad tributaria.

El trámite legislativo del proyecto se llevó a cabo durante tres sesiones parlamentarias (una en la Cámara y dos en el Senado). Previa a su discusión en la Sala de la Cámara, el proyecto fue analizado en las comisiones de Hacienda y Minería, unidas, donde fue aprobado por 14 votos a favor y 12 en contra. Los 13 parlamentarios de la Concertación votaron a favor del proyecto y 12 de los 13 parlamentarios de la Alianza, con la excepción del diputado Carlos Vilches (de RN), votaron en contra. El Ejecutivo presentó una indicación al proyecto, que fue desechada. Una serie de indicaciones de parlamentarios también fue desechada al tratarse de materia de iniciativa exclusiva del presidente. Después de aprobado en comisión, sin alteraciones, el proyecto llegó al hemiciclo donde, dadas las votaciones obtenidas en la comisión, era altamente probable encontrar un escenario de similar polarización. El cuadro 1 presenta el resumen de la votación del proyecto en el Congreso.

CUADRO 1. Votaciones registradas en el proyecto *royalty*

Votación registrada	Alianza por Chile			Concertación			Total		
	A favor	En contra	Abstención	A favor	En contra	Abstención	A favor	En contra	Abstención
Cámara de Diputados	2	41	8	59	0	0	61	41	8
Senado	2	19	1	24	0	0	26	19	1

Fuente: Elaboración propia a partir de los boletines de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de Chile.

Las posturas de ambas coaliciones se mantuvieron en la votación en la Cámara y en votación posterior, producto de una insistencia del Ejecutivo, en el Senado. En la Cámara, si bien la mayoría de la Alianza se oponía, algunos diputados de RN estaban dispuestos a apoyar un *royalty* minero, como muestra el cuadro 1. Por ejemplo, el diputado de RN Carlos Vilches se había

declarado a favor de gravar la actividad minera, pero no compartía la propuesta del Ejecutivo. De hecho, ya en marzo de 2004, Vilches se había unido a nueve diputados de la Concertación para presentar una moción que buscaba establecer “una compensación en beneficio del Estado por la extracción de cualquier yacimiento minero” (Boletín 3469-08). En general, RN condicionaba su apoyo a que el gobierno aceptara una serie de indicaciones. En la sesión de la Cámara del 21 de julio de 2004, el diputado de UDI Alejandro García-Huidobro reclamó formalmente porque las indicaciones presentadas por los legisladores de derecha fueron rechazadas.

La postura del senador Cantero era similar a los argumentos antes planteados por el sector minero. El diputado Alejandro García-Huidobro (UDI) declaró en la sala el 21 de julio que el *royalty* era “otro espectáculo más de la Concertación, en vísperas de una elección municipal. Ha puesto en la mesa un proyecto de estas características en un año electoral, como lo hizo también antes de las elecciones parlamentarias y presidencial pasadas”. En entrevista realizada para esta investigación en 2006, García-Huidobro confirmó su postura, alegando que la propuesta del gobierno había sido “absolutamente populista [...] sabían [...] que era inconstitucional, pero comunicacionalmente era bien visto, se vendió” (García-Huidobro, 2006).

Como muestran los testimonios de representantes del sector minero y las declaraciones de los parlamentarios en comisiones y en sala que hemos revisado, hubo un alto grado de alineación en el discurso de los parlamentarios y de las instituciones mineras. Esto puede ser un buen indicador del *lobby* realizado por el sector minero contra el proyecto.

Los parlamentarios de la Concertación constituían la principal base de apoyo al proyecto. Como refleja el cuadro 1, la votación obtenida para el artículo 1, que establecía la creación de una regalía minera (y que requería quórum calificado) obtuvo apoyo unánime de la Concertación. La Alianza en tanto se manifestó mayoritariamente en contra. Sólo dos diputados de RN, incluido Vilches, votaron a favor. Al no contar con una mayoría calificada, la aplicación de un *royalty* a la minería fue desechada. Sin embargo, precisamente porque no requería de mayoría calificada, el Fondo de Innovación se aprobó con una votación que repetía lo sucedido con el artículo 1.

Por cierto, si bien denunciaba la utilización electoral por parte del gobierno, la Alianza participaba en el mismo juego electoral. El principal aspirante presidencial del sector, y ex candidato presidencial en 1999, el militante de UDI Joaquín Lavín, presentó una fórmula paralela para gravar la actividad minera por medio del aumento en el cobro de las patentes que el Estado concedía a los explotadores.

El proyecto pasó luego al Senado, donde sólo se discutiría el Fondo de Innovación. No obstante, el Ejecutivo insistió en legislar sobre una regalía minera. Para ello, emplazó a la oposición a aprobar la insistencia, lo cual permitiría negociar lineamientos del proyecto que no logran la adhesión de los parlamentarios de la Alianza. El Ejecutivo valoró algunos elementos en la propuesta alternativa de Lavín. Sin embargo, la estrategia del Ejecutivo no logró su objetivo. La votación a la insistencia (que requería la aprobación de 2/3 de los parlamentarios) demuestra la baja adhesión al proyecto entre parlamentarios de oposición. Las posturas de ambos bloques no sufrieron alteraciones en relación con lo sucedido en la Cámara de Diputados.

La Concertación apelaba al artículo 19 de la Constitución, planteando gravar con una regalía a los explotadores mineros porque, hasta ese entonces, las empresas extranjeras no pagaban ningún tipo de retribución al Estado por la extracción de minerales. La oposición, por su parte, denunciaba los supuestos fines electorales del proyecto. Además, advertía sobre las perjudiciales consecuencias que tendría la regalía sobre la competitividad del país. De hecho, el Senador de RN Carlos Cantero, en la discusión de la sala del 10 de agosto de 2004, se opuso a la propuesta del Ejecutivo alegando que un *royalty* cambiaría las reglas del juego a los inversionistas extranjeros, dañando la imagen del país; que destacados juristas lo consideraban inconstitucional y que castigaba valorar la producción minera, ya que la base del impuesto es el valor agregado e impedía el desarrollo de un *clúster* minero. La opinión de Cantero, senador por la Región de Antofagasta, la de mayor producción minera del país, era ampliamente considerada como representativa del sentir de su partido —y, como veremos más adelante, también de las mineras privadas—. A su vez, ese mismo día en

la sala, el senador de UDI Andrés Chadwick, también de una región minera —O'Higgins—, manifestó su rechazo al proyecto por no existir espacio suficiente de negociación. El senador de UDI Jaime Orpis, de la región minera de Tarapacá, se opuso también con argumentos similares a los planteados por Cantero.

PROYECTO DESTINADO AL ÉXITO: EL IMPUESTO ESPECÍFICO A LA GRAN MINERÍA

Luego del rechazo del primer proyecto, el Ejecutivo presentó una nueva iniciativa en enero de 2005, pero esta vez con la modalidad de impuesto específico. El articulado, su discusión y momento en que se llevó a cabo generaron un resultado completamente distinto.

En las elecciones municipales de octubre de 2004, la Concertación obtuvo 44.8 por ciento de la votación y la Alianza recibió 38.7 por ciento. El triunfo de la Concertación reflejó la alta popularidad del presidente Lagos, como muestra la gráfica 3. La encuesta CEP de diciembre de 2004 le otorgó un nivel de aprobación de 61 por ciento. A su vez, 38 por ciento desaprobaba la forma en que la Alianza hacía oposición. La carrera presidencial comenzaba a tomar vuelo. La Concertación tenía dos populares aspirantes, la ex ministra de defensa socialista, Michelle Bachelet, y la ex canciller PDC, Soledad Alvear. A su vez, en la Alianza, el ex candidato presidencial y saliente alcalde de Santiago, Joaquín Lavín, aparecía como favorito. Los efectos de la elección municipal de 2004 incidieron en la adhesión a los candidatos; mientras la popularidad de Bachelet aumentó considerablemente, la de Lavín mostró una clara baja.

El exitoso trámite del segundo proyecto, el del impuesto específico, se vio posibilitado por tres factores. Primero, el alto interés del Ejecutivo, lo que evidenció en indicaciones y compromisos presentados. Segundo, la discusión parlamentaria estuvo libre de consideraciones electorales. A pesar de la inminente elección presidencial, la oposición cambió su postura debido al alto costo político que significó rechazar el primer proyecto. El Ejecutivo y la Concertación, por su parte, también cambiaron su postura, bus-

cando el consenso. En tercer lugar, las empresas mineras aceptaron la nueva propuesta del Ejecutivo, por tratarse de un proyecto que no alteraba los acuerdos ya suscritos, y que además establecía incentivos y resguardos para los explotadores mineros.

El nuevo articulado, a diferencia del anterior, no consideraba artículos que requirieran “su calificación como normas orgánicas constitucionales o de quórum calificado” (sesión 56, Cámara de Diputados, 23 de marzo de 2005), por lo que su aprobación podía lograrse con una mayoría simple. Resulta evidente que el Ejecutivo no pudo desconocer esta diferencia cuando envió el primer proyecto redactado, de tal forma que requería mayoría calificada. De ahí que parezca razonable suponer que el Ejecutivo estaba más interesado en lograr la aprobación del proyecto en su segundo intento de 2005 que en el primero de 2004.

Además, proponía un impuesto específico de 5 por ciento para toda la minería (tanto metálica como no metálica) que se calcula sobre la renta imponible operacional del explotador y no sobre las ventas como lo propuso el primer proyecto. La diferencia sustancial en la manera en que se estimó el cobro en ambos casos marcó el cambio en las perspectivas frente al proyecto de las propias empresas mineras.

El articulado del nuevo proyecto del impuesto específico contaba con tres grandes ejes. En primer lugar, generaba incentivos para que los explotadores mineros se acogieran a la nueva modalidad tributaria. En segundo lugar buscó no perjudicar a aquellas empresas mineras de menor producción. Y en tercer lugar, a raíz de la incertidumbre y un eventual deterioro en la competitividad que podría haberse suscitado, producto de un nuevo impuesto, el articulado propuso protecciones claras para el sector minero en el caso de futuros cambios tributarios.

El proyecto establecía una reducción del impuesto a 4 por ciento a quienes se sumaran voluntariamente a la nueva modalidad tributaria antes de su puesta en marcha, además ofreció la posibilidad a las empresas mineras de mantener el beneficio de la depreciación acelerada hasta diciembre de 2007. El articulado estipulaba la protección al pequeño productor minero a través de una liberación del pago para aquellas empresas mineras

que tuvieran ventas anuales inferiores a las 8 000 unidades tributarias anuales, así como también a quienes tuvieran un margen operacional por la venta de productos mineros inferior a 8 por ciento. En tercer lugar, para reducir el grado de incertidumbre del sector minero, el proyecto de ley aseguraba que no se realizarían nuevos cambios tributarios en el sector en los siguientes 15 años, específicamente en el caso de la ejecución de futuros proyectos de inversión minera. Los alcances de esta invariabilidad hacían referencia a nuevos tributos, gravámenes, cargas o alzas en la tasa del propio impuesto específico.

A diferencia del primer proyecto, éste no contemplaba sanciones para quienes no realizaran el pago del impuesto u omitieran información para estimar el monto a cancelar. Esto porque se buscaba no ejercer presión sobre las empresas mineras respecto a este cambio tributario, sino que se pretendía sumarlas a la discusión reconociendo los aspectos positivos del proyecto para quienes se acogieran de manera voluntaria.

El nuevo articulado plasmó un cambio sustancial en la postura y la lógica del Ejecutivo. Podemos inferir la intención de que el impuesto específico fuera aprobado con la mayor adhesión posible en el Congreso y con el menor rechazo posible entre las empresas mineras. A lo largo de la discusión parlamentaria, el articulado sufrió una serie de modificaciones producto de una constante interacción y negociación entre el Ejecutivo y la oposición; dichos cambios fueron la respuesta concreta a las inquietudes que el proyecto presentaba entre sus detractores.

LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA

Los principales actores que previamente se habían manifestado en contra de un impuesto a la minería cambiaron parcialmente su perspectiva, específicamente los parlamentarios de oposición. Si bien mantenían reparos, éstos apuntaban a la manera en la que se distribuirían los recursos obtenidos por el nuevo impuesto, ya que la discusión sobre el Fondo de Innovación para la Competitividad aún no finalizaba. Sólo en agosto de 2005 se retomó su discusión, previa indicación sustitutiva del presidente Lagos.

CUADRO 2. Votaciones registradas en el proyecto de impuesto específico

<i>Votación registrada</i>	<i>Alianza por Chile</i>			<i>Concertación</i>			<i>Total</i>		
	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>Abstención</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>Abstención</i>	<i>A favor</i>	<i>En contra</i>	<i>Abstención</i>
<i>Primer trámite constitucional Cámara de Diputados</i>	29	14	0	57	0	0	86	14	0
<i>Segundo trámite constitucional Senado</i>	9	4	6	20	1	0	29	5	6
<i>Segundo trámite constitucional Senado</i>	6	2	10	18	0	0	24	2	10
<i>Tercer trámite constitucional Cámara de Diputados</i>	45	1	1	53	0	0	98	1	1

Fuente: Elaboración propia a partir de las votaciones registradas en los boletines de sesiones de la Cámara de Diputados y del Senado de Chile.

Este hecho se asocia fuertemente con la discusión sobre el impuesto a la minería, que analizaremos más adelante.

Las empresas mineras, por su parte, mantenían una posición crítica respecto a los alcances del proyecto, algo que también sucedería en las discusiones de comisión, básicamente porque los alcances de una iniciativa que busque gravar su actividad siempre representará un costo más que un beneficio para sus intereses. No obstante, el articulado propuesto presentó ciertos aspectos que redujeron el elevado costo que implicaba la aprobación del primer proyecto. El cuadro 2 resume las votaciones del proyecto en todos sus trámites constitucionales.

LA DISCUSIÓN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Antes de su discusión en la sala, el proyecto fue aprobado por ocho votos a favor, dos en contra y dos abstenciones en las comisiones de Hacienda y Minería. En esta instancia, el Ejecutivo presentó una serie de indicaciones, por ejemplo, creando protecciones al nuevo inversionista y estableciendo la invariabilidad en el sistema tributario al sector durante los siguientes 15 años (art. 11 ter, DL 600).

El escenario político era bastante favorable cuando se discutió la iniciativa en la Cámara. La aplicación de un impuesto a la minería no era un tema de debate entre los parlamentarios. Incluso algunos diputados de la Alianza apoyaban la idea. Lo sucedido en comisión demostraba que el proyecto lograría la votación necesaria. Como consta en el primer informe de la Comisión de Hacienda de la Cámara, el diputado de UDI Julio Dittborn manifestó que “el proyecto en estudio constituye un cambio conceptual muy profundo, puntualizando que en el plano de las ideas es una cuestión de gran relevancia. El Ejecutivo propone una modificación del concepto de renta, el cual, para este sector, ya no se aplicará sobre el excedente, sino desde el ‘óptimo’ económico”. Las declaraciones del diputado Cristián Leay (UDI) en la sala (23 de marzo de 2005) reflejan la voluntad política de la oposición de gravar la actividad minera: “si nos preguntamos si estamos dispuestos a que la minería haga una mayor contribución al país y a las regiones donde se extraen los recursos minerales, la respuesta es categórica: sí lo estamos. La diferencia que hemos tenido con el gobierno es respecto a cómo hacerlo”.

La discusión en sala se centró básicamente en dos ejes. Primero, el destino de los fondos que se captarían con el impuesto específico. Tanto parlamentarios oficialistas como de oposición abogaban por generar una repercusión regional con esos ingresos. Segundo, el valor de la exención tributaria, pues para los parlamentarios, las 8 000 unidades tributarias anuales representaban una cifra muy elevada que castigaba a la mediana y pequeña minería.

Frente a las demandas parlamentarias, el Ejecutivo se comprometió a crear un fondo que captara los recursos del impuesto específico y tuviera alto impacto en las regiones, específicamente en aquellas mineras. La promesa del Ejecutivo derivó en que determinados parlamentarios comprometieron

su voto a cambio de que el gobierno enviara un proyecto para garantizar recursos a las regiones, algo que realizó a través de la indicación sustitutiva antes mencionada. La votación general y particular ratificó el favorable escenario (cuadro 2). Nuevamente, todos los diputados de la Concertación votaron a favor. En la Alianza hubo 29 votos a favor y 14 en contra, cifra diametralmente opuesta a la votación del proyecto del año anterior.

LA DISCUSIÓN PARLAMENTARIA EN EL SENADO

En el segundo trámite constitucional, antes de su ingreso a las comisiones de Hacienda y Minería unidas, la Comisión de Minería revisó el proyecto sin introducir indicaciones. Allí, las diversas partes involucradas manifestaron sus posturas y reparos a los alcances de la iniciativa. El proyecto fue aprobado en sala con relativa facilidad. En las comisiones de Hacienda y Minería, el proyecto sufrió cambios por medio de indicaciones presentadas tanto por parlamentarios como por el Ejecutivo.

Según lo recabado en el *Diario de Sesiones*, las principales aprensiones sobre el proyecto tenían relación con la situación de la pequeña y mediana minería. A juicio de algunos parlamentarios, especialmente de senadores de regiones mineras, el proyecto no protegía a este sector. Otro reparo era sobre el destino de los fondos captados por el nuevo impuesto específico. Las objeciones provenían de senadores de gobierno y de oposición. Así lo manifestó, en la sesión del 17 de mayo de 2005, el senador de la Segunda Región, Carlos Cantero (RN): “si el sistema se orienta a los recursos naturales no renovables, resulta de toda lógica que un porcentaje relevante de los dineros que se obtengan con el impuesto vaya en beneficio del desarrollo sustentable de las zonas mineras, y no de otras, sin dejar al sólo arbitrio del nivel central el destino final de esos fondos”. Similares argumentos planteó la senadora oficialista, Carmen Frei (PDC): “quiero expresar que es necesario introducir pequeños ajustes al proyecto durante su tramitación en las comisiones unidas. El primero de ellos es el relativo a la cantidad de recursos que recibirán las regiones provenientes de este impuesto específico. El segundo aspecto tiene que ver con el resguardo de la pequeña y la mediana minerías”.

El cuadro 2 muestra un nivel de adhesión parlamentaria similar al que obtuvo el proyecto en su primer trámite constitucional. En la Concertación, sólo el senador Nelson Ávila votó en contra de la iniciativa. En la oposición, el apoyo alcanzó casi la mitad de sus senadores (9 de 19), a pesar de que existían tópicos que a juicio de determinados parlamentarios debían modificarse.

LAS INDICACIONES APROBADAS: SU IMPORTANCIA PARA EL ÉXITO DEL PROYECTO

El proyecto logró un importante apoyo en el Senado. Dos temas sensibles en la discusión fueron la exención en el cobro del impuesto a la pequeña minería y la exclusión de la minería no metálica. A juicio de los parlamentarios, la aplicación de un impuesto en ambos casos sería contraproducente, ya que dichos sectores no tenían los mismos niveles de productividad que la gran minería.

Para lograr el apoyo parlamentario, el Ejecutivo presentó una serie de indicaciones. La primera planteaba una gradualidad en el cobro con base en la cantidad de toneladas métricas de cobre fino extraídas por el explotador minero. En el caso de ventas sobre 50 000 toneladas, se cobraría una tasa impositiva de 5 por ciento. Habría gradualidad en el cobro para explotadores mineros que tuvieran ventas entre 50 000 y 12 000 toneladas métricas de cobre fino (TMC). La excepción en el pago del impuesto se fijó para quienes tuvieran ventas inferiores a 12 000 TMC, dejando a los productores mineros de menor escala fuera de la aplicación del impuesto.

Por su parte, parlamentarios de la Comisión de Minería presentaron una indicación que planteaba la exclusión de la minería no metálica. A juicio de sus impulsores, los senadores concertacionistas Ricardo Núñez, Carlos Ominami, Sergio Páez, Jorge Pizarro y Adolfo Zaldívar, la minería no metálica no tenía las mismas condiciones que la metálica en producción y ventas. La indicación se aprobó en comisión, a pesar de los reparos de algunos parlamentarios que, por cierto, se replicaron en un extenso debate en la sala. Otra indicación presentada por el Ejecutivo estipulaba la invariabilidad en la carga tributaria del sector minero una vez suscrito el nuevo contrato de inversión extranjera. El Ejecutivo explicitaba su intención de no cobrar regalías o *royalty* en el futuro.

LA VOTACIÓN EN PARTICULAR EN EL SENADO

La inclusión de la minería no metálica era fundamental para el Ejecutivo, toda vez que, de acuerdo con las proyecciones que le entregaron a la Comisión de Hacienda, representaría 20 por ciento de los recursos captados por el impuesto específico. Para lograr que ese sector se incluyera, el Ejecutivo argumentó que la proporcionalidad en el cobro acorde con la producción del extractor minero salvaguardaba el desarrollo de la minería no metálica. En palabras del ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, en la discusión en sala: “la minería metálica paga cinco veces más que la no metálica, porque es más grande, porque logra mayores rentas y, además, porque el valor del recurso es superior” (Senado, sesión 54^a, 18 de mayo de 2005).

Si bien fue aprobada en comisión, la indicación fue ampliamente debatida en la sala. La intención de sus promotores era plantear las desventajas que presentaba la minería no metálica, argumento que el Ejecutivo se apropió al señalar, por medio del ministro de Minería, el envío de un proyecto que generaba un programa de fomento para la minería no metálica. De ese modo, tanto el Ejecutivo como los parlamentarios cumplieron sus objetivos, gravar la totalidad de la minería y proteger al sector no metálico. En definitiva, los esfuerzos del Ejecutivo por generar acuerdos con ambas coaliciones permitieron que el proyecto pasara sin mayores dificultades.

El tercer trámite constitucional no tuvo sobresaltos. Nuevamente, el Ejecutivo tuvo que destacar su compromiso con las regiones en cuanto al destino de los recursos captados por el impuesto. Como lo muestra el cuadro 2, la adhesión parlamentaria fue prácticamente total, presentándose sólo un voto en contra y una abstención.

EL LOBBY: CAMBIO EN LA PERSPECTIVA DE LAS MINERAS

En entrevista realizada a un ejecutivo del Consejo Minero que pidió anonimato, éste indicó un cambio sustancial en cómo su sector enfrentó la discusión del segundo proyecto. Tanto la discusión como la alternativa propuesta marcaban un camino menos perjudicial para los intereses del sector al no

alterar las reglas del juego ya establecidas, y proponer incentivos para acogerse al nuevo tributo.

Los principales reparos, que se mantuvieron presentes en la discusión de los dos proyectos, apuntaban a buscar una invariabilidad en el escenario de tributación futura. Como se vio en el primer proyecto, el escaso diálogo entre los diversos actores no permitió generar acuerdos ni compromisos. Esto sí se logró en la discusión del impuesto específico, porque el Ejecutivo recogió los reparos del sector minero.

La discusión del proyecto evidenció mayor distancia entre los parlamentarios de oposición, que favorecían un impuesto, y la postura del sector minero. La oposición incurría en un costo menor al renunciar a la defensa de su postura ideológica *versus* los potenciales beneficios electorales de apoyar un proyecto popular. Las observaciones de parlamentarios de la Concertación y la Alianza apuntaban a la manera en que se utilizarían los nuevos fondos, pero todos reconocían que era necesario obtener mayores ingresos de la gran minería. El diputado García-Huidobro nos señaló en una entrevista que “el segundo proyecto tuvo casi una vista favorable aunque no conforme por parte de muchos de los inversionistas extranjeros”.

En la primera sesión de sala en la que se discutió el proyecto, dos diputados de la Concertación destacaron el bajo nivel de *lobby* que aplicó el sector minero. Esto porque, a su juicio, el nuevo proyecto no afectaba los intereses corporativos de las empresas mineras. El diputado Pablo Lorenzini (DC) así lo manifestó: “¿Se acuerdan cómo tratamos el proyecto anterior? ¡Cómo hacían *lobby* las mineras! ¡Cómo hacían inserciones en los diarios! Hoy, ¡qué dicen! ¡Nada! Si ésta es la panacea, es la nada misma”. Similar postura manifestó el también diputado de DC, Waldo Mora: “me llama la atención que las grandes empresas no reclamen. Están todas calladitas. ¿Por qué? Si a mí me aplicaran un impuesto, reclamaría. ¿Por qué no reclaman? Porque están de acuerdo con el impuesto, ya que, en el fondo, el impuesto es gasto y, por lo tanto, lo rebajarán del impuesto a las utilidades”.

En síntesis, cambió el objetivo del *lobby* de las empresas mineras, que reconocieron en el nuevo proyecto una alternativa viable que respetaba los acuerdos ya suscritos. Este cambio en el objetivo del *lobby* fue influido tan-

to por el nuevo articulado propuesto, como por la estrategia del Ejecutivo, que presentó una serie de indicaciones al proyecto que establecían garantías y derechos para los explotadores mineros. Esto representó un factor determinante para que el sector minero aceptara la nueva modalidad tributaria.

ANÁLISIS COMPARADO DE LOS PROCESOS LEGISLATIVOS Y SUS RESULTADOS

¿Qué factores explican resultados tan disímiles en los dos proyectos que presentó el Ejecutivo? Al analizar ambos procesos de formulación de políticas públicas, podemos ver la interacción de las variables que, con mayor o menor intensidad, afectan el destino final de un proyecto de ley.

Si bien el Ejecutivo posee atribuciones y capacidad de influir en el trámite legislativo, su baja capacidad de interacción y de establecer acuerdos con la oposición trabó la aprobación del proyecto de *royalty* en 2004. El Ejecutivo presentó un proyecto que rechazaron los parlamentarios de oposición y que, mediante indicaciones, podía perfeccionarse y eventualmente aprobarse con mayoría calificada. Por su parte, la oposición vio el proyecto como una estrategia electoral del Ejecutivo a pocos meses de la elección municipal. La Alianza también veía falencias en el articulado que incidirían en la competitividad del país y serían un serio riesgo para la inversión extranjera.

El segundo proyecto se aprobó en un periodo breve, dos meses. Los acuerdos entre coaliciones, los cambios en el articulado en aspectos rechazados por la Alianza y la ausencia de un escenario electoral próximo permitieron que el proyecto de impuesto específico se aprobara con amplia mayoría en todos sus trámites.

Ahora bien, ¿buscaba inicialmente el Ejecutivo la aprobación de ambos proyectos? Si se comparan la postura y accionar del Ejecutivo en ambos casos, podemos inferir diferencias sustanciales en sus objetivos. Las modalidades propuestas en el articulado ya evidencian una diferencia que marcaría las discusiones parlamentarias.

Por una parte, una regalía minera implicaba cuestionar las concesiones existentes de los yacimientos, al plantear la necesidad de gravar sobre un

recurso no renovable que era explotado de manera gratuita. Incluso, tal como reconoció el ministro de Hacienda, Nicolás Eyzaguirre, en la discusión del segundo proyecto, aplicar un *royalty* no representa la alternativa más adecuada, pues “este tipo de impuesto no considera la diferencia de costos de producción entre las empresas, lo que da un valor económico al bien que puede ser mayor o menor, por lo que la renta a pagar por él no puede ser la misma; este ‘costo fijo’ distorsiona las decisiones de extracción, producción y exploración, subiendo la ley de corte, transformando proyectos rentables en no rentables” (Senado, Comisión de Minería y Energía, 18 de marzo de 2005).

La lógica subyacente de un *royalty* requería cambios de mayoría calificada de 4/7 en ambas cámaras en la Ley Orgánica Constitucional 18.097 sobre concesiones mineras. El impuesto específico, por su parte, planteaba modificaciones a la Ley sobre el Impuesto a la Renta, y su aprobación sólo requería mayoría simple. Su lógica no cuestionaba los acuerdos previamente suscritos entre explotadores mineros y el Estado. Al aplicarse sobre la renta imponible operacional y basar su cobro en un porcentaje variable de acuerdo con el volumen de ventas anuales de toneladas métricas de cobre fino, este impuesto sólo se aplica sobre el margen de rentabilidad, liberando a proyectos de menor escala y baja rentabilidad. Incluso, en lo que se refiere a la captación de recursos, las diferencias entre ambas modalidades son sustanciales. El cuadro 4 presenta los cálculos estimados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda en los informes de comisión de ambos proyectos.

El ministro de Minería presentó también un estimado de ganancias netas que reportaría cada una de las modalidades entre 2006 y 2010. Si el *royalty* hubiese reportado al fisco 335 millones de dólares, el impuesto específico lograría captar 602 millones de dólares.¹ El ministro de Minería, Alfonso Dulanto, quiso hacer hincapié en los mayores beneficios fiscales que se obtendrían de aplicar un impuesto específico en comparación con lo

¹ En este caso, el vector de precios de valor de la libra de cobre fue 1.05 dólares para 2006, un dólar para 2007 y 0.93 dólares para 2008, 2009 y 2010.

CUADRO 3. Proyecciones de ingresos devengados por el Estado en ambos proyectos*

<i>Año</i>	<i>Proyecto Royalty (dólares)</i>	<i>Proyecto Impuesto Especifico (dólares)</i>
2005	27	—
2006	15	85
2007	6	67
2008	126	126
2009	126	124
2010	126	131

Fuente: Datos de la Dirección de Presupuesto presentados en la Comisión de Hacienda y Minería unidas. *Para el proyecto *royalty*, se estimó un valor de 0.88 dólares por libra de cobre, a una paridad de 630 pesos por dólar.

que se podría haber captado por la vía de un *royalty*, y destacó también la preocupación del Ejecutivo de “que la industria minera no pierda competitividad por su aplicación, o la de cualquier otro gravamen” (Comisión de Minería y Energía, 18 de marzo de 2005).

Avalando la alternativa del impuesto, el ministro de Hacienda Nicolás Eyzaguirre catalogó el *royalty* como una alternativa *burda* en comparación con el impuesto específico, toda vez que, al cobrarse sobre las ventas del explotador, podría generar un problema para la economía. ¿Por qué se decidió entonces por un impuesto? Según lo indicó el propio ministro, el valor de los minerales extraídos no es intrínseco, sino económico. De ahí que un explotador con un mineral con una mejor ley tendrá consecuentemente mayores utilidades, por lo que es “lógico que la contribución adicional que se haga por extraer el mineral tenga que ver con los resultados económicos de la empresa” (Comisión de Minería y Energía del Senado, segundo trámite constitucional).

Incluso los resguardos en la exención del nuevo tributo son mayores en el impuesto específico que en el *royalty*. Las 2 000 unidades tributarias anuales (UTA) que fijaba como techo el *royalty* son menores que las 8 000 UTA pro-

puestas inicialmente por el proyecto de impuesto específico.² Como se aprecia en las discusiones parlamentarias de ambos proyectos, la protección a la pequeña y mediana minería era una de las principales preocupaciones de los parlamentarios de ambas coaliciones. Así lo manifestó, por ejemplo, el diputado Leay (UDI), quien, si bien aceptaba gravar la actividad minera, manifestaba sus reparos respecto a los efectos que tendría el impuesto en la mediana minería: “no estoy a favor del proyecto y me voy a abstener en la votación, a la espera de que se logre un consenso en el Senado que permita un mayor aporte de la minería, pero que no afecte a la pequeña y mediana minería, y de que en verdad la plata llegue a las regiones donde se extrae este recurso minero” (Cámara de Diputados, 23 de marzo de 2005).

Considerando dichos reparos, el Ejecutivo opta por cambiar en el segundo trámite constitucional el valor de referencia de la exención, utilizando como patrón de referencia las ventas medidas en toneladas métricas de cobre fino, y no la UTA, cuestión que ambas cámaras apoyaron ampliamente.

Así, hay importantes diferencias entre ambos proyectos de ley, siendo el impuesto específico la alternativa con mayor viabilidad y eficiencia en captación de recursos. Si la primicia de ambas propuestas era gravar la actividad minera, un proyecto que requería la aprobación de la oposición, que además era considerado como dañino para la economía, y que además no resguardaba a los pequeños explotadores mineros, ¿por qué entonces optar por una alternativa menos eficiente desde el punto de vista tanto político como económico?

Al analizar la postura del Ejecutivo frente a ambos proyectos, podemos esclarecer sus objetivos. Si el proyecto de *royalty* generaba rechazo en parlamentarios de oposición y en el sector minero, ¿por qué apurar su discusión en ambas cámaras mediante la utilización de urgencias? El proyecto de *royalty* fue sometido a votación en ambas cámaras en menos de un mes. Sabiendo que no contaría con los votos de la oposición, la decisión del Ejecu-

² Con base en un promedio anual del valor del dólar en 606 pesos y del valor de la UTA en 358.246 pesos para 2004, 2.000 UTA representaban aproximadamente 1.81 millones de dólares. Las 8.000 UTA en 2005 equivalían a 5.26 millones de dólares, con un valor promedio anual del dólar de 559.7 pesos, y de 368.590 pesos para la UTA. Los valores referenciales para el valor del dólar y la UTA son del Servicio de Impuestos Internos.

tivo de forzar la votación debe explicarse por un interés político y electoral de corto plazo: las elecciones municipales de octubre de ese año. En el primer trámite constitucional, al proyecto se le aplicaron dos urgencias, la última fue una suma urgencia para forzar a la Cámara de Diputados a votar el proyecto y enviarlo a segundo trámite constitucional en el Senado. A pesar de que el artículo 1° (sobre una regalía minera) fue rechazado, los artículos 5 y 6 (sobre la creación de un Fondo de Innovación para la Competitividad) tenían una alta probabilidad de ser aprobados, al requerir mayoría simple, y con ello reabrir la discusión del *royalty* en el Senado.

Efectivamente, y por medio de una insistencia, el Ejecutivo instó al Senado (por medio de la aplicación de urgencia simple) a retomar la discusión de la regalía minera, dado que enfocar la discusión sólo en el Fondo de Innovación hacía perder la fuerza e intención del proyecto. No obstante, la estrategia del Ejecutivo no logró repositionar la regalía en la agenda legislativa.

La presentación de indicaciones fue también un factor relevante que permitió destrabar la discusión de aquellos aspectos contenciosos del articulado. Sin embargo, el proyecto de *royalty* no sufrió alteraciones por la vía de indicaciones realizadas por el Ejecutivo.

Sustancialmente distinto fue el proceso para el impuesto específico, al cual se le realizaron una serie de cambios tendientes a generar un escenario favorable para su aprobación. El Ejecutivo, por medio de indicaciones presentadas en la Cámara y el Senado, corrigió y mejoró aspectos, tales como la modalidad en el cobro del impuesto, la exención tributaria y los incentivos para implementar el nuevo impuesto. Los cambios en el articulado fueron parte de un proceso de interacción entre las demandas parlamentarias y las respuestas del Ejecutivo. Consecuentemente, la presentación de indicaciones representa un esfuerzo unívoco del Ejecutivo para lograr la aprobación del proyecto.

En relación con el factor coyuntural, ambos proyectos de ley estuvieron marcados por la proximidad de las elecciones. Sin embargo, sus efectos fueron distintos por lo que demuestra la propia tramitación de las iniciativas y el interés del Ejecutivo. Para el primer proyecto, ambas coaliciones venían de momentos distintos. La oposición veía claras opciones de ganar

las elecciones presidenciales. La Concertación, por su parte, atravesaba por un reposicionamiento ante las elecciones municipales, que serían un apunte clave para las presidenciales de 2005.

El Ejecutivo envió un proyecto de ley cuatro meses antes de la elección municipal. Como lo analizamos, el articulado era bastante riguroso para los explotadores mineros y fue rechazado por la oposición. Esto marcó una estrategia del gobierno en el primer proyecto que tenía dos objetivos. En primer lugar, conocer las posturas de los parlamentarios frente a esta iniciativa, vía urgencias e insistencias. En segundo lugar, buscaba emplazar a la oposición en una materia que generaba división, pero que sí era valorada por la opinión pública de cara a unas elecciones que resultaba clave ganar. En ningún caso, bajo la premisa de los factores analizados, el Ejecutivo buscó que el proyecto *royalty* fuera aprobado.

La postura de ambas coaliciones estuvo marcada por la coyuntura. La oposición presentaba un proyecto alternativo para gravar la minería con base en un aumento de las patentes mineras, que fue igualmente rechazado por el sector minero. El Ejecutivo, por su parte, mostraba encuestas en que el *royalty* contaba con un alto apoyo ciudadano, y emplazaba a la oposición a votar contra la voluntad popular, obteniendo así dividendos políticos independientemente del destino final del proyecto. Si lograba su aprobación, la Concertación llegaba a las elecciones bien posicionada al legislar sobre un tema que importaba a los votantes. En cambio, si el proyecto era rechazado, el Ejecutivo demostraba que la oposición no estaba comprometida con esos temas y lograba, asimismo, dividendos políticos. En ambos casos, el escenario favorecía al Ejecutivo. Así se explica que no se hayan logrado acuerdos entre coaliciones. El Ejecutivo bloqueó alternativas al no generar los espacios necesarios.

El escenario del segundo proyecto también presentaba la proximidad de elecciones; sin embargo, los resultados de las elecciones municipales provocaron un cambio en la oposición. El costo político de rechazar el *royalty* fue alto, sufriendo una importante derrota electoral de cara a las elecciones presidenciales. Por eso, la oposición decidió cambiar su estrategia y aceptó la nueva propuesta del Ejecutivo. Al mismo tiempo, la intención del propio Ejecutivo

era precisamente lograr un cambio tributario en el sector minero, para lo cual utilizó un articulado con características distintas y una mayor probabilidad de ser aprobado (mayoría simple), además de generar un espacio de cooperación, para buscar el mayor consenso posible entre los actores que participaron en el proceso. En ambas coaliciones destacó el cambio de una estrategia reactiva en el primer proyecto, a una de carácter participativo y propositivo.

En síntesis, la forma en que se tramitó el proyecto de *royalty* evidenció la nula intención del Ejecutivo por transformar esa propuesta en ley. El corto tiempo en que fue discutida, las características del articulado y el que no se hayan aceptado cambios, demuestran que el Ejecutivo parecía poco interesado en que la iniciativa sorteara con éxito el trámite legislativo. Precisamente porque conocía *a priori* que generaba un alto rechazo en la Alianza y el propio sector minero, el Ejecutivo decidió presentar la iniciativa cuatro meses antes de la elección municipal, y mediante la aplicación de urgencias logró que fuera rechazado en ambas cámaras del Congreso.

El análisis del proceso legislativo del proyecto de impuesto específico demuestra un cambio sustancial en la estrategia y el objetivo del Ejecutivo, y también de la Alianza. Ahora lo que efectivamente se deseaba era gravar la actividad minera (cuestión en la que coincidían la Concertación y parte de la Alianza), por lo que el Ejecutivo presentó un proyecto con mayores probabilidades de que las empresas mineras y el propio Estado lo aceptaran.

CONCLUSIONES

El análisis del proceso legislativo del *royalty* y del impuesto a la minería nos permite entender el funcionamiento del PFP y las variables que explican el éxito o el fracaso de un proyecto de ley. Para fijar y determinar la agenda legislativa, el poder del Ejecutivo se ve contrarrestado por las atribuciones del Congreso para, en última instancia, aprobar o desechar proyectos de ley, como sucedió con el *royalty*.

El éxito de un proyecto de ley se explica por la capacidad del Ejecutivo para generar acuerdos intertemporales con la coalición de oposición. La correlación de fuerzas dentro del Congreso entre las dos principales coali-

ciones políticas del país desde 1990 se ha encontrado siempre equiparada. Esto ha forzado al Ejecutivo a generar constantemente procesos de negociación con el Congreso, especialmente cuando los proyectos de ley requieren quórum calificado.

Es importante también destacar las implicaciones del factor coyuntural en el proceso legislativo. La proximidad de elecciones puede polarizar las posiciones de ambas coaliciones en la arena legislativa. Esto lleva a que los proyectos de ley no logren la adhesión parlamentaria suficiente y sean finalmente rechazados. Lo ocurrido con el *royalty* no representa la única instancia en que se han presentado iniciativas en escenarios electorales. A finales de 1999, el Ejecutivo envió al Congreso un proyecto sobre reformas laborales pocos meses antes de la elección presidencial. Una situación muy similar sucedió a fines del gobierno de Ricardo Lagos, cuando en enero de 2006 se decretó urgencia de discusión inmediata del proyecto de subcontratación laboral, lo que forzó a la oposición a tomar una postura clara frente al tema. En ambos casos, la arena parlamentaria se polarizó y la oposición rechazó los proyectos. La Concertación obtuvo beneficios electorales, pero no logró la aprobación de los proyectos.

Del análisis realizado, podemos inferir que una de las variables más importantes para el proceso legislativo es el interés del Ejecutivo. Las probabilidades de aprobación de un proyecto aumentan cuando el Ejecutivo genera espacios de cooperación entre coaliciones. Incluso es mejor cuando esa arena de negociación se extiende a quienes se verán afectados por la iniciativa. Como sucedió en el caso de los proyectos analizados, el *lobby* ejercido por las empresas mineras disminuyó en el segundo proyecto. Esto responde, entre otras causas, a la voluntad del Ejecutivo para escuchar a todas las partes involucradas, y mantener un espacio de negociación adecuado para canalizar las demandas de todos los actores que participan en el proceso.

En ambos procesos, la coyuntura política influyó constantemente en el Ejecutivo. La necesidad de ganar las elecciones municipales indujo a una estrategia en la que el primer proyecto sólo buscaba emplazar a la oposición. Mediante la aplicación de urgencias, el Ejecutivo logró que ambas cámaras se pronunciaran sobre la iniciativa. Previo al rechazo de la Cámara de Di-

putados, el Ejecutivo aplicó suma urgencia al proyecto, lo que forzó a que la Cámara se pronunciara. Esta urgencia no fue retirada hasta que el Senado se pronunció sobre la iniciativa. Con esto se buscó demostrar el rechazo de la oposición al popular proyecto. Los fines electorales del primer proyecto pueden explicarse también por el articulado propuesto. Si la segunda alternativa tenía más viabilidad de ser aprobada (quórum simple), el Ejecutivo presentó el primer proyecto (quórum calificado de 4/7) precisamente para demostrar que la oposición votaría en contra. Para el proyecto de impuesto específico, la estrategia fue distinta. Se deseaba lograr su aprobación mediante un articulado menos riguroso con claros incentivos para que las empresas mineras se acogieran a la nueva modalidad impositiva. Para lograrlo, el Ejecutivo generó los espacios de negociación necesarios con la oposición. Así, en un escenario donde la correlación de fuerzas al interior del Congreso es similar entre las distintas coaliciones políticas y el proyecto de ley debatido está referido a una materia que concita un alto interés en la opinión pública, la probabilidad de aprobación es sustancialmente reducida si su discusión se realiza próxima a una elección popular.

En síntesis, el interés del Ejecutivo incide en cada una de las variables del modelo aquí propuesto, a excepción del factor coyuntural, que determina la estrategia del Ejecutivo durante la tramitación de la iniciativa. No obstante, cuando efectivamente busca la aprobación del proyecto en cuestión, el Ejecutivo es capaz de establecer instancias de acuerdo cooperativo y un articulado que induzca el apoyo de la coalición opositora y de los actores extrainstitucionales. ■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alemán, Eduardo (2005), "The Origins of Presidential Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", *Latin American Research Review*, 40 (2), junio, pp. 3-26.
- Aninat, Cristóbal (2006), "Balance de poderes legislativos en Chile: ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?", *Política* 47, primavera, pp. 127-148.

- Aninat, Cristóbal, John Londregan, Patricio Navia y Joaquín Vial (2006), "Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes in Chile", Latin American Research Network Working Paper R-521, Washington D. C., Inter-American Development Bank.
- Baldez, Lisa y John M. Carey (1999), "Presidential Agenda Control and Spending Policy: Lessons from General Pinochet's Constitution", *American Journal of Political Science*, 43 (1), pp. 29-55.
- Boeninger, Edgardo (2007), *Políticas públicas en democracia: Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006*, Santiago, Uqbar Editores.
- Bulmer-Thomas, Víctor (1998), *Historia económica de América Latina desde la independencia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Carey, John (1999), "Partidos, coaliciones y el Congreso chileno en los años noventa", *Política y Gobierno*, VI (2), pp. 365-405.
- Consejo Minero (2004), *Informe de la gran minería*, Santiago, Consejo Minero.
- Drago, Mario (2002), "Coordinación de las oficinas de la presidencia y de las relaciones interministeriales", en L. Tomassini y M. Armijo (ed.), *Reforma y modernización del Estado: Experiencias y desafíos*, Santiago, LOM-INAP.
- González Castillo, Joel (2004), "Las empresas mineras y la buena fe contractual", *Estudios Públicos*, 95, pp. 237-249.
- Hochschild, Hernán (2003), "Discurso", Seminario sobre tributación minera organizado por la Federación de Trabajadores del Cobre, Santiago, 18 de julio.
- Lagos, Gustavo (1998), "Desarrollo de políticas mineras nacionales en Chile: 1974-1996", *Minerales*, 52 (221), pp. 37-54.
- Larraín, Guillermo (2005), *Chile: Fértil provincia*, Santiago, Editorial Debate.
- Leturia, Francisco J. y Álvaro Merino (2004), "Tributación y minería en Chile: Antecedentes para un debate informado", *Estudios Públicos*, 95, pp. 193-235.
- Londregan, John B. (2000), *Legislative Institutions and Ideology in Chile*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Magar, Eric, Marc R. Rosenblum y David Samuels (1998), "On the Absence of Centripetal Incentives in Double-Member Districts-The Case

- of Chile”, *Comparative Political Studies*, 31 (6), pp. 714-739.
- Meller, Patricio (1996), *Un siglo de economía política chilena*, Santiago, Editorial Andrés Bello.
- Navia, Patricio (2005), “Transformando votos en escaños: Leyes electorales en Chile, 1833-2003”, *Política y Gobierno*, XII (2), pp. 233-276.
- Nolte, Detlef (2003), “El Congreso chileno y su aporte a la consolidación democrática”, *Revista de Ciencia Política*, 23 (2), pp. 43-67.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto, Fernando Carrillo y Andrés Allamand (2003), *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington D. C., Banco Interamericano del Desarrollo.
- Siavelis, Peter (2000), *The President and Congress in Post-Authoritarian Chile: Institutional Constraints to Democratic Consolidation*, Pensilvania, Penn State University Press.
- _____ (2003), “Chile: Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet”, en J. Lanzaro (ed.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO.
- Spiller, Pablo, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (2003), “Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcome. An Intertemporal Transaction Framework, Design Paper 1”, Washington D. C., Inter-American Development Bank.
- Spiller, Pablo y Mariano Tommasi (2003), “The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactions Approach with Application to Argentina”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, 19 (2), pp. 281-306.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Koldo Echebarría, Eduardo Lora y Eduardo Payne (2006), *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*, Washington D. C., Banco Interamericano de Desarrollo.
- Tsebelis, George y Eduardo Alemán (2005), “Presidential Conditional Agenda Setting Power in Latin America”, *World Politics*, 57 (3), pp. 396-420.

ENTREVISTA

García-Huidobro, Alejandro, entrevista realizada por Enzo Napoli el 21 de agosto de 2006.