

Informes Temáticos de Minería:

Institucionalidad y Desarrollo Minero

ELABORADO POR EL DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE LA



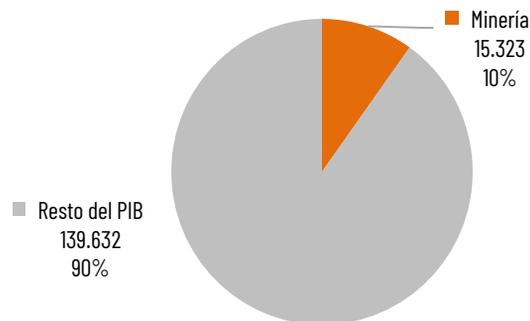
CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO
DE LA REGIÓN DE ATACAMA

Agosto 2020

Institucionalidad y Desarrollo Minero

- La Minería es una de las principales actividades económicas del país, representa de forma directa el 10% del Producto Interno Bruto según datos del Banco Central de Chile.

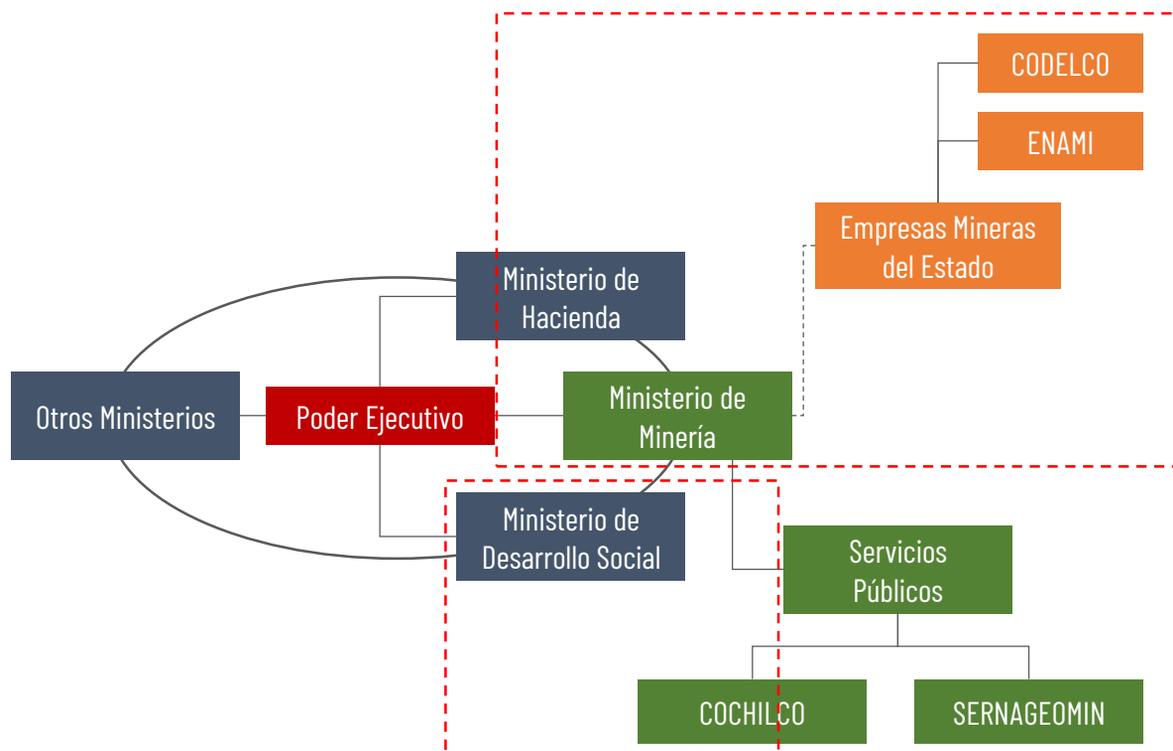
Participación de la Minería en el PIB 2019
(en millones de US\$ y en porcentaje)



Fuente: Elaborado en base a datos de Cuentas Nacionales del Banco Central de Chile.

- El gran aporte que significa para la economía y la relevancia en la vida de las personas requiere que la actividad tenga el respaldo institucional que le permita mantenerse vigente, segura y dinámica. De esta forma, la Comisión Chilena del Cobre, COCHILCO, esquematiza la estructura Gubernamental Minera en Chile como se muestra en el siguiente esquema donde se observa que existen Ministerios y subdivisiones administrativas públicas específicamente dedicadas a algún aspecto de la Minería y las que además son apoyadas por otras ramas ministeriales.

Estructura Gubernamental Minera en Chile



Fuente: Comisión Chilena del Cobre – “Minería en Chile y su Institucionalidad 2015”.

- En lo expuesto por COCHILCO en la presentación “Minería en Chile y su Institucionalidad” del año 2015, destacan la labor de esta institución de “asesorar al Gobierno en la elaboración, implementación y fiscalización de políticas, estrategias y acciones que contribuyan al desarrollo sustentable del sector minero nacional” como también “resguardar los intereses del Estado en sus empresas mineras, fiscalizando y evaluando su gestión e inversiones”.
- También describe al Servicio Nacional de Geología y Minería de Chile, SERNAGEOMIN, como un “organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tiene como objetivo asesorar al Ministerio de Minería y Contribuir con los programas de Gobierno en el desarrollo de políticas mineras y geológicas”.
- La Corporación Nacional del Cobre, CODELCO, es descrita como una “empre autónoma del Estado chileno, cuyo negocio principal es la exploración, desarrollo y explotación de recursos mineros de cobre y subproductos, su procesamiento hasta convertirlos en cobre refinado, y su posterior comercialización”.

- Por su parte, la Empresa Nacional de Minería, ENAMI, creada para dar respuesta a las necesidades de la pequeña y mediana minería tiene como objeto “fomentar la explotación y beneficio de toda clase de minerales existentes en el país, producirlos, concentrarlos, fundirlos, refinarlos e industrializarlos, comerciar con ellos o con artículos o mercaderías destinados a la industria minera, como igualmente, realizar y desarrollar actividades relacionadas con la minería y prestar servicios a favor de dicha industria”. A esto se añade su objetivo de fomento de “generar las condiciones necesarias para que la actividad de la pequeña y mediana minería se desarrolle en forma sustentable, y que tenga acceso fluido al mercado, de los productos resultantes”.
- Englobando a los organismos ya mencionados, se encuentra el Ministerio de Minería, que de acuerdo a lo proclamado por la misma entidad su misión es “diseñar, ejecutar y evaluar políticas públicas de minería, orientadas a elevar y difundir la contribución del sector minero al desarrollo nacional, fomentando la innovación, productividad y la sustentabilidad, a objeto de aprovechar los recursos mineros disponibles en condiciones socialmente inclusivas”.
- La institucionalidad minera ha evolucionado de la mano del crecimiento de la actividad pero no siempre a la par, por ejemplo, en la exposición “Ley de Seguridad e Institucionalidad Minera” realizada por la Sociedad Nacional de Minería, SONAMI, en el 2012, alude al accidente en la Mina San José ocurrido en la Región de Atacama en el año 2010 como un punto de inflexión en lo que se relaciona a las instituciones y su rol en la seguridad.
- Desde el mundialmente conocido accidente en la Mina San José se menciona que por esos años producto del aumento en el precio del cobre la actividad registró un aumento en la producción que al mismo tiempo conllevó aumento en la informalidad, accidentes fatales y una disminución de la capacidad fiscalizadora. Luego de lo acontecido en el 2010 se menciona la creaciones de Comisiones investigadores y diagnosticadoras como también el aumento en el presupuesto y número de fiscalizadores y la exigencia de un sistema de información de accidentes mineros.
- La necesidad de evaluación y modernización de la institucionalidad minera no sólo surgen de catástrofes, en la exposición “Políticas Públicas para el Desarrollo Minero” efectuada por la Ministra de Minería que dirigía el ministerio en el año 2017, Aurora Williams, el potencial de explotación del litio se postula como una de las principales razones para elaborar y promulgar políticas del litio y Gobernanza de Salares para un minería sostenible e inclusiva.

- En la actualidad, la contingencia de la pandemia podría llevar a suponer un freno en los procesos institucionales, sin embargo, pese a que la minería, como el resto de las actividades, ha sufrido grandes mermas, las proyecciones señalan que la actividad seguirá creciendo y con ello exigiendo mejores condiciones para su desarrollo.
- De acuerdo al “Informe de tendencias del mercado del cobre segundo trimestre de 2020, proyecciones 2020 – 2021” de COCHILCO, las transacciones de contratos futuros del cobre han aumentado paulatinamente, mientras que las proyecciones de demanda en el mundo caerían 3,2% durante el 2020 pero volverían a crecer en 3,2% en 2021 y por parte de la oferta esta disminuiría 2,9% en 2020 para luego crecer 5,1% en 2021.
- Así, a los nuevos y aún incontables desafíos que implica la evolución de la pandemia, todavía persisten otras áreas de desarrollo que necesitan respaldo institucional. De acuerdo a la presentación de “Indicadores de sustentabilidad en la minería del cobre en Chile” de COCHILCO a mediados de 2019, un análisis estratégico realizado por el organismo menciona, por nombrar algunas, al desarrollo de ERNC y la transformación digital como tendencias globales.

Análisis Estratégico al 2050



Fuente: Comisión Chilena del Cobre – “Indicadores de sustentabilidad en la minería del cobre en Chile 2019”.

- Ya en el año 2013 el Centro de Estudios del Cobre y la Minería, CESCO, propuso, en su estudio “La Minería como plataforma para el desarrollo: Hacia una relación integral y sustentable de la industria minera en Chile”, que para alcanzar el desarrollo integral y sustentable, se debe contar con un modelo capaz de responder a tres desafíos:
 - Superar la desconfianza acerca del nivel de renta que la minería aporta al país, asegurando que la contribución de la minería a través de los impuestos se perciba en un nivel acorde a la rentabilidad y competitividad que ofrece el país, mientras que el Estado asegure su capacidad para administrar estos recursos eficientemente.
 - Que la contribución de la minería sea entendida y asumida de forma más amplia, como una plataforma de desarrollo que abarque los impactos de la industria minera en el aparato productivo nacional, en el sector financiero, en el mercado laboral y en centros de generación de conocimiento de avanzada.
 - La sustentabilidad ambiental y social, componente presente pero que debe incrementarse permanentemente y adaptarse a la nueva realidad que enfrenta el país si se desea asegurar en el tiempo la legitimidad de la minería.
- El último punto señalado por CESCO también es abordado por COCHILCO en el estudio “Análisis del proceso de evaluación ambiental de los proyectos mineros” del año 2017. El estudio no sólo analiza la participación de los servicios públicos involucrados en los procesos de evaluación ambiental, también analiza las razones por las que los proyectos son rechazados advirtiendo la responsabilidad de las empresas en los procesos fallidos.
- El estudio indica que la cantidad de proyectos que se aprueban (50%) es muy superior a los proyectos que se rechazan (2%), en tanto que existe un alto porcentaje de proyectos que desisten o que no son admitidos a tramitación (28%) lo que implica que casi un tercio de los proyectos de mediana minería no se aprueban y se retrasan en su evaluación, no porque el sistema sea muy rígido, sino porque los informes no poseen los contenidos mínimos requeridos en el reglamento.
- Los proyectos rechazados tienden a carecer de estudios tales como hidrológicos, de dispersión de contaminantes, de emisión de contaminantes, de presencia de flora y fauna, de planes de relocalización de especies, y antropológicos, entre otros, sin los cuales, la predicción del impacto medioambiental y el impacto a las personas y comunidades es complejo de dimensionar.

- El informe “Riesgos de corrupción en concesiones mineras y otorgamiento de permisos ambientales: el caso de Chile” elaborado por la corporación Chile Transparente en 2018 ahonda en materia medioambiental y el rol de las instituciones. Señala el rol del Servicio de Evaluación Ambiental es el de tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental”, además cumple la función de uniformar los criterios, requisitos, condiciones, antecedentes, certificados, trámites, exigencias técnicas y procedimientos de carácter ambiental que establezcan los ministerios demás organismos del Estado competentes, mediante el establecimiento, entre otros, de guías trámite.
- Este informe enumera a las instituciones que involucradas en el proceso de evaluación ambiental lo que evidencia que más allá de la institucionalidad formal de la minería – Ministerio de Minería, COCHILCO, SERNAGEOMIN, ENAMI y CODELCO – los organismos que tienen influencia en el desarrollo minero son muchos más. Los organismos señalados son:
 - Ministerio del Interior (ONEMI), Ministerio de Relaciones Exteriores (Dirección del Medio Ambiente, el IChA), Ministerio de Economía (Subsecretaría de Pesca, Sernap, CORFO, Comisión Nacional de Riego, Infor, Siren, Sernatur), Ministerio de Educación (Conicyt, Consejo de Monumentos Nacionales), Ministerio de Defensa Nacional (Directemar, SHOA), Ministerio de Obras Públicas (Dirección de Riego, DGA, SISS), Ministerio de Agricultura (CONAF), Ministerio de Bienes Nacionales, Ministerio de Salud (Sesma, Servicio de Salud, ISP), Ministerio de Minería (Cochilco, Sernageomin, Comisión Chilena de Energía Nuclear, Comisión Nacional de Energía), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (Subsecretaría de Transportes), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo), Ministerio de Desarrollo Social (Conadi), Intendencia, Gobernación y Municipalidad donde se desarrolle el proyecto o actividad.
- Se hace especial énfasis respecto a la participación ciudadana y la consulta indígena los cuales están regidos por ley:
 - El artículo 4º de la Ley Nº 20.417 establece que es deber del Estado facilitar la participación ciudadana, permitir el acceso a la información ambiental y promover campañas educativas destinadas a la protección del medio ambiente.
 - Además se deberá propender por la adecuada conservación, desarrollo y fortalecimiento de la identidad, idiomas, instituciones y tradiciones sociales y culturales de los pueblos, comunidades y personas indígenas, de conformidad a lo señalado en la ley y en los convenios internacionales ratificados por Chile que se encuentren vigentes.

- El estudio conjuntamente identifica las vulnerabilidades y riesgos de corrupción en la obtención de permisos medio ambientales y que afectan el desarrollo sostenible de la minería:
 - Vulnerabilidades del diseño del proceso:
 - Baja capacidad estatal para generar conocimiento sobre su territorio y sus características, esto puede facilitar un control insuficiente sobre la veracidad de la información que entregan los titulares de un proyecto.
 - No existen mecanismos de protección efectivos para los equipos profesionales de evaluación frente a las presiones políticas indebidas de autoridades o jefaturas de organismos gubernamentales.
 - El Sistema de Evaluación Ambiental entrega al Comité Político (Ministros, Regional) la facultad final de aprobar o rechazar proyectos. Esta decisión se realiza con criterios políticos y no técnicos.
 - Participación ciudadana insuficiente, produce desigualdad en la información, ya que el lenguaje es poco claro y los tiempos inadecuados para realizar observaciones generando una percepción de abandono por parte del Estado.
 - Vulnerabilidades de prácticas del proceso:
 - Las disposiciones por la cual se rige el Sistema de Evaluación Ambiental, se encuentran reglamentadas y rigen para todo el país. Sin embargo, los criterios de evaluación cambian de acuerdo a la región donde se presente el proyecto y al equipo que está evaluando.
 - Distintos actores o autoridades pueden desarrollar acciones de lobby fuera del marco legal actual con la intención de influir en los resultados de una evaluación ambiental.
 - Producto de presiones políticas indebidas se aprueban o rechazan proyectos que no han dado respuesta a todas las consultas técnicas de los equipos profesionales de organismos evaluadores.
- “Una relación sana entre negocios, gobierno y comunidades debe ser una prioridad para una economía en cualquier etapa de su desarrollo” es lo que consigna el estudio “Gobernanza e institucionalidad ambiental en Chile” de 2019 de la Corporación de Estudios para Latinoamérica, CIEPLAN.
- Parte de este estudio trata el costo del sector privado de los conflictos socioambientales derivados de una gobernanza deficiente de los recursos naturales y que provocan la ralentización, judicialización o rechazo de grandes proyectos ligados a recursos naturales.

- Según este estudio desde la mirada empresarial, el modelo de crecimiento asociado a los recursos naturales cada vez está implicando mayores riesgos reputacionales, incertidumbre judicial y conflictividad socioambiental los que han ido tomando preponderancia en una opinión pública y comunidades locales cada vez más empoderadas.
- La investigación que incluye un análisis de catastros de inversión (actualmente descontinuados) elaborados por la Sociedad de Fomento Fabril, SOFOFA, mencionando que las causas exógenas que llevan a las empresas a paralizar, postergar o suspender grandes proyectos de inversión se asocian a una creciente judicialización de proyectos, temas de la regulación ambiental y cierta incerteza jurídica, en particular sobre la ubicación de los proyectos de inversión y su relación con las comunidades locales, además de la aplicación del Convenio N° 169 de la OIT y otras leyes y reglamentos.
- Ante esto CIEPLAN propone en su estudio una política de ordenamiento territorial que permita entregar las bases para conciliar objetivos económicos, sociales y ambientales para el uso de los territorios, de modo que Chile siga creciendo de una manera más armónica, donde el Estado cumpla un rol, además de ser regulador, de coordinador de los agentes económicos y sociales.
- En líneas similares sobre la necesidad de mejor información territorial, el estudio "Fundamentos t desafíos para el desarrollo minero" de SONAMI del año 2017 en relación a la exploración y propiedad minera. Se expone que la gestión eficaz de los recursos mineros requiere explorar y explotar los recursos geológicos de un modo eficiente, resaltando tres aspectos:
 - Propiedad Minera: Es relevante propiciar un buen uso de la propiedad minera; existe un mal uso de la concesión minera por parte de algunos agentes, con fines especulativos y como seguro contra potenciales litigios perjudicando a los concesionarios efectivamente mineros. Se estima que un 27% de las concesiones de explotación tienen como propietarios a empresas con rubros no mineros o a personas naturales.

- Información geo-científica pública: “una base de datos geo-científica permite reducir los riesgos asociados a la exploración minera, y por consiguiente, potenciar su actividad”; esto conlleva beneficios que se traducen en la “atracción de inversión en exploración, al permitir a la industria identificar áreas de interés mineral; aumentar la eficiencia en la exploración al evitar que las empresas dupliquen información básica y/o explorar áreas irrelevantes; entregar información útil para modelamiento y la toma de decisiones riesgosas en exploración, y señalar al Estado zonas de potencial interés para desarrollo de infraestructura o planificación territorial”.
- Mercado de exploración: la investigación de SONAMI menciona al respecto que las fuentes de financiamiento asociadas a exploración minera son insuficientes, lo que provoca la concentración de la exploración en grandes empresas, reduciendo la participación y el número de empresas junior en el país a una cifra muy inferior al promedio mundial”.