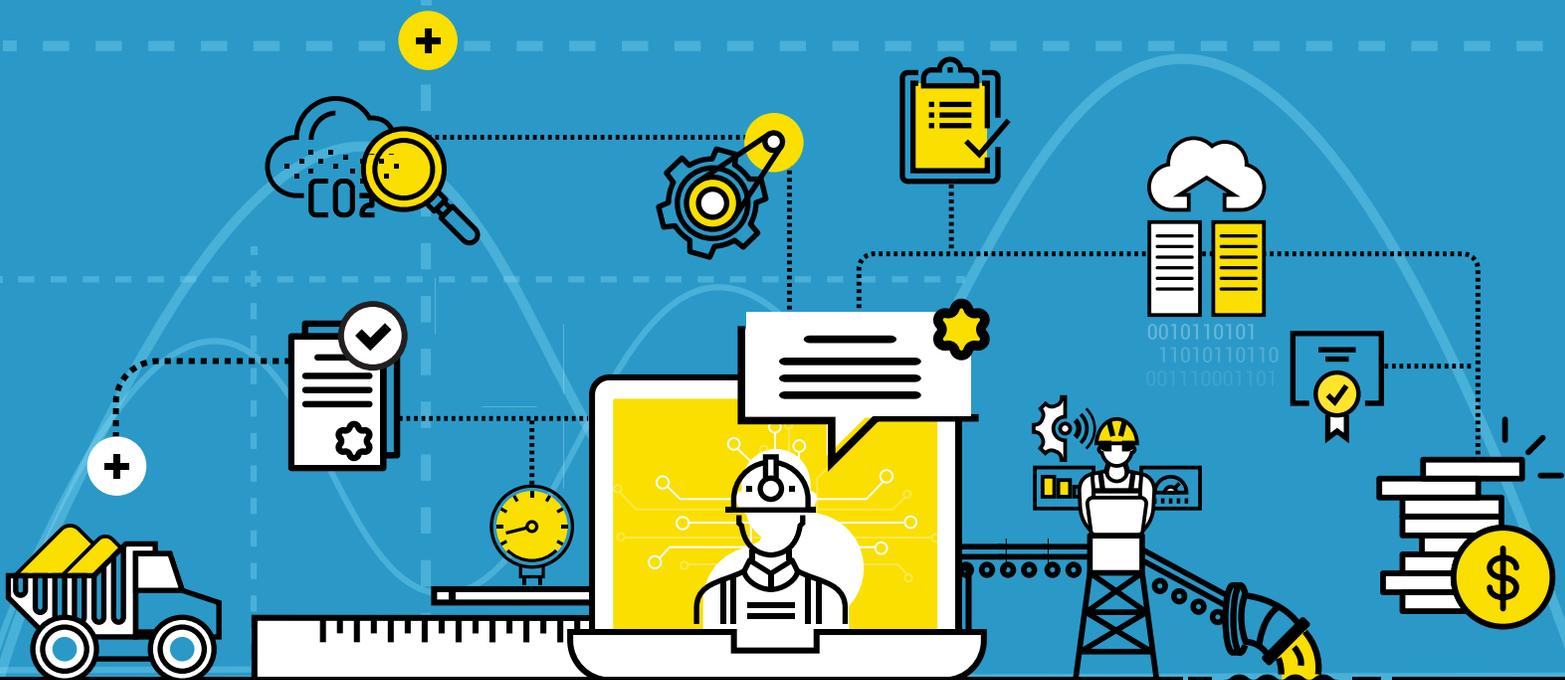


Estudio de caso

sobre la **gobernanza del cobre**

en Chile

Rafael Poveda Bonilla



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Documentos de Proyectos

Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile

Rafael Poveda Bonilla



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Este documento fue preparado por Rafael Poveda, Consultor de la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco de las actividades de la División y del programa “Cooperación regional para la gestión sustentable de los recursos mineros en los países andinos”, implementado por la CEPAL y la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) y financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania.

Se agradecen los comentarios de Mauricio León, José Luis Lewinsohn y Cristina Muñoz.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2019/48
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2019
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.19-00453

Esta publicación debe citarse como: R. Poveda Bonilla, “Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile”, *Documentos de Proyectos*, (LC/TS.2019/48), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. Marco conceptual	7
II. Contexto económico del cobre en Chile	11
III. Hitos y fases de la política minera de Chile	13
A. Primera fase: institucionalidad y desarrollo de la industria minera a gran escala.....	14
B. Contexto general.....	17
1. Contexto económico e institucional.....	17
2. Contexto político	18
C. Segunda fase: superciclo del cobre y reformas	21
1. De la regalía minera al Impuesto Específico a la Minería	23
2. Revisión del Impuesto Específico a la Minería (IEAM).....	25
3. Fondos Soberanos.....	28
4. Cambios estructurales en CODELCO	29
5. Nueva institucionalidad ambiental	39
D. Tercera fase	46
1. Post superciclo del cobre y conflictividad socioambiental.....	46
2. Agendas proinversión	50
IV. Conclusiones	55
Bibliografía	59
Anexos	63
Anexo 1	64
Anexo 2	65
Anexo 3	66
Anexo 4	67
Anexo 5	68

Cuadros

Cuadro 1	Diez hitos en la evolución del precio del cobre	22
Cuadro 2	Conformación del Directorio	33

Gráficos

Gráfico 1	Precios históricos del cobre 1993-2007	22
Gráfico 2	Producción histórica pública y privada, Chile 1993-2007	23
Gráfico 3	Precios históricos del cobre 1968-2017	46

Recuadro

Recuadro 1	Gobierno Corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)	35
------------	---	----

Diagramas

Diagrama 1	Cadena de análisis de la gobernanza de recursos naturales.....	8
Diagrama 2	Interacción de las variables de gobernanza de los recursos naturales.....	9
Diagrama 3	Fases, problemas colectivos e hitos	14

Introducción

La gobernanza de los recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe ha sido abordada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a través de investigaciones, publicaciones, diálogos y debates en torno a las cuestiones del aprovechamiento de los mecanismos de propiedad, de apropiación de la renta, la distribución de beneficios y la sustentabilidad económica, ambiental y social. Todas ellas temáticas que han tomado una mayor relevancia tras la experiencia regional en su tránsito por el superciclo de los *commodities*, que generó el posicionamiento de estos temas en la agenda política de los países ricos en recursos naturales.

La CEPAL en sus distintos estudios ha resaltado la dependencia que tiene la región en relación con los recursos naturales, indicando la necesidad imperante de una transformación productiva; la captación progresiva de las rentas de los recursos naturales no renovables; y, la necesidad de contar con una inversión pública de las rentas de calidad y eficiente, orientada hacia la infraestructura, la educación de calidad y la construcción de capacidades de largo plazo. A su vez, la CEPAL ha recalcado la necesidad de contar con una distribución de las rentas generadas equitativa entre los distintos niveles de gobierno; la implementación de mecanismos para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas hacia la ciudadanía como un principio de responsabilidad; y, la importancia de contar con estrategias y herramientas para resolver y prevenir la conflictividad socioambiental.

El presente documento pretende discernir los problemas colectivos que han formado parte de la agenda política, el contexto decisional en el que se tomaron las decisiones políticas y la reforma de las reglas institucionales que se dieron luego del proceso de interacción de los diversos actores públicos y privados en el proceso de elaboración de las políticas públicas relacionadas con la gobernanza del cobre en Chile.

En el análisis se tratará de comprender la complejidad en la toma de decisiones en los sistemas políticos en donde el poder no está únicamente en la cabeza de un gobierno o de una institución sino en las relaciones entre sujetos con intereses y visiones diversas que buscan una solución a una situación determinada y esta no siempre responderá a una estrategia evaluada e implementada conforme lo planificado sino a circunstancias coyunturales y a factores externos al proceso mismo de adopción de una política pública específica.

Chile presenta características únicas en la región, con una estabilidad e institucionalidad reconocida en diversos ámbitos, donde precisamente ese atributo se constituye en una especie de bisagra que permite, hacia un lado, la deliberación en torno a las estrategias y opciones frente a un dilema común que permita definir una solución que sea permanente y otorgue certeza; y hacia el otro, se constituye en uno de los óbices para políticas públicas innovadoras que viabilicen un cambio radical en sus reglas institucionales.

La metodología utilizada para la elaboración del estudio consistió en una recolección de información cuantitativa y cualitativa, mediante la identificación y organización de literatura producida por organismos internacionales, universidades, agencias de gobierno, centros de estudio o investigación, empresas de consultoría especializada e información estadística de fuentes oficiales. Se recopilaron las notas periodísticas existentes en los últimos años y sobre todo referidas a los principales hechos que marcaron la política pública minera del cobre. Se relevó y analizó el marco jurídico que regula la actividad minera. Se efectuó un mapeo y caracterización de los actores relevantes del proceso de gobernanza del cobre. Se llevaron a cabo entrevistas semi estructuradas con actores calificados del gobierno y del sector privado, que participaron de forma activa o que conocen por su especialidad de los procesos de elaboración de la política pública.

En este tipo de estudio algunas de las consideraciones, motivaciones, negociaciones y decisiones adoptadas no se encuentran documentadas, lo que se podría señalar como una limitación de la metodología de investigación sin que por ello el resultado del caso no cumpla con sus objetivos.

En el primer capítulo se analiza el marco conceptual de la metodología de análisis, el contexto económico, institucional y político de Chile desde una mirada transversal e histórica. En el segundo capítulo, se realiza una reconstrucción cronológica e identificación de los principales hechos o hitos dentro de la política pública minera en Chile con énfasis en los últimos 15 años, así como una identificación de los actores involucrados en el proceso, sus interacciones, los recursos que movilizan y la cadena causal que contribuye a explicar los cambios en las reglas institucionales del sector del cobre. Finalmente, el documento concluye con unas conclusiones y reflexiones sobre el tema de estudio.

El trabajo de investigación se enmarca en el Programa sobre minería sustentable “Cooperación Regional para la Gestión Sustentable de los Recursos Mineros en los países Andinos”, ejecutado por la CEPAL y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), cuyo objetivo es que dichos países cuenten con un marco conceptual para orientar a los sectores mineros nacionales hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible enfatiza en la existencia de desigualdades sociales y la degradación ambiental, característicos de la realidad actual, lo cual presenta desafíos sin precedentes para la comunidad internacional y plantea la necesidad de un cambio en el modelo hacia un desarrollo sostenible, inclusivo y con visión de largo plazo. Este cambio de época es necesario en el caso de América Latina y el Caribe, la región más desigual del mundo. Las brechas que se enfrentan son estructurales: escasa productividad y una infraestructura deficiente, segregación y rezagos en la calidad de los servicios de educación y salud, persistentes brechas de género y desigualdades territoriales y con respecto a las minorías, y un impacto desproporcionado del cambio climático en los eslabones más pobres de la sociedad. Muchas de estas problemáticas se relacionan también con la actividad extractiva minera en la Región (CEPAL, 2019).

I. Marco conceptual

A lo largo de la historia de los países ricos en recursos naturales y sobre todo en los últimos años luego del superciclo de los *commodities*, donde observamos por varios años el crecimiento del precio de los minerales y el petróleo principalmente desde inicios de siglo y hasta el año 2014, la discusión sobre la apropiación de la renta, el uso eficiente y eficaz de los ingresos extraordinarios generados por este ciclo, que significaron importantes ingresos adicionales para los gobiernos, ha tomado nuevamente relevancia en el debate de cada nación y de la región.

Los ciclos de altos precios de los *commodities* despiertan los apetitos de los diferentes *stakeholders*. Por una parte, los gobiernos pueden captar más recursos de los presupuestados e implementar reformas tributarias y sociales. Por otra parte, las empresas y accionistas aprovechan la oportunidad de producir más y acaparar el excedente de los márgenes que se producen, mientras los trabajadores, se benefician con bonos y salarios extraordinarios, así mismo, los proveedores aprovechan la demanda para incrementar sus precios y por tanto sus utilidades. En definitiva, todos quieren ser parte de la bonanza que un súper ciclo de precios genera. El desafío para los gobiernos está en encontrar el equilibrio entre la apropiación de la renta, los incentivos, las condiciones, la inversión y el ahorro de los recursos, y la generación de capacidades locales presentes y futuras.

Una de las preocupaciones de CEPAL ha girado alrededor de la gobernanza de los recursos naturales no renovables, con la finalidad de contribuir en la producción de conocimiento, el fortalecimiento de las capacidades y la asistencia técnica en respuesta a las necesidades de los países en el proceso de desarrollo y elaboración de políticas públicas, programas y proyectos frente al aprovechamiento de los recursos naturales considerando para el efecto su cadena de valor desde la propiedad, el licenciamiento, la prospección, la extracción, los ingresos, la distribución o ahorro de la renta hasta su uso o conservación.

En esta ocasión, la CEPAL pretende profundizar el entendimiento de la gobernanza de los recursos naturales no renovables en la región. A través de este estudio de caso se busca comprender los procesos reales de gobernanza del cobre en Chile y se busca obtener lecciones que coadyuven a una mejor gobernanza en los países de la región andina orientada al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Varias son las definiciones que sobre la gobernanza de los recursos naturales podemos encontrar en la literatura. Para la CEPAL (2013), en una de sus contribuciones para la región, la gobernanza de los

recursos naturales comprende el conjunto de políticas soberanas de los países sobre la propiedad, apropiación y distribución de los recursos naturales para maximizar su contribución al desarrollo con criterios de sostenibilidad. Por otro lado, de acuerdo al Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, en su publicación del Índice de Gobernanza 2017, la gobernanza de los recursos naturales son las reglas, declaraciones, procedimientos de supervisión que, junto con un ambiente propicio, les permite a los ciudadanos hacer que su gobierno dé cuenta de la gestión de la riqueza proveniente de sus recursos extractivos.

La División de Recursos Naturales de la CEPAL (2018), en su guía metodológica de estudios de caso, mediante una conceptualización analítica de la gobernanza de los recursos naturales, la define como el gobierno de los procesos de interacción y toma de decisiones entre diversos actores, gubernamentales y/o no gubernamentales, involucrados en un problema colectivo relacionado a la gestión de los recursos naturales (propiedad, acceso, extracción, uso o conservación), que, en un contexto dado, lleva a la creación, reforzamiento, reproducción o cambio de las reglas institucionales, formales e informales, para resolver conflictos de interés sobre dichos recursos entre los actores involucrados. El presente estudio se apoya sobre esta última definición para el caso de la gobernanza del cobre en Chile y a continuación reproduce las principales definiciones de dicha guía.

El análisis de la gobernanza consiste en estudiar el proceso decisional, es decir, el conjunto de acciones e interacciones entre actores que permite decidir entre distintas alternativas de solución a un problema colectivo. De conformidad con el concepto analítico de gobernanza de los recursos naturales, la variable dependiente, o variable a explicar, constituye la decisión de cambio en las reglas institucionales conducente a resolver el conflicto de interés entre los actores involucrados alrededor del problema colectivo (véase el diagrama 1).



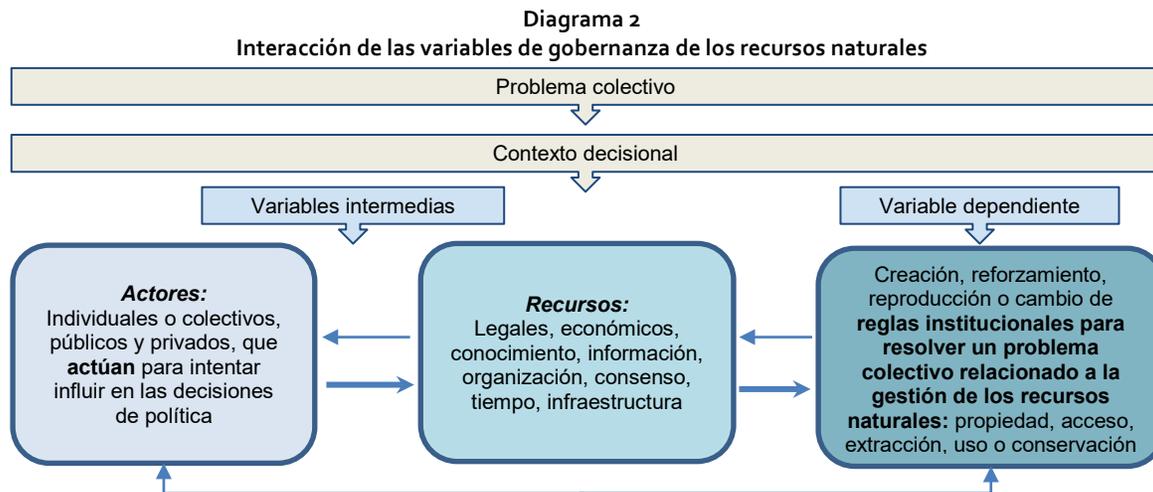
Fuente: Adaptado de Hufty (2011).

Las reglas institucionales son las estructuras y reglas formales explícitas, generalmente formalizadas jurídicamente, y también las normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

El problema colectivo refleja la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere de la acción colectiva, es decir, que trasciende la esfera individual. Es una construcción social y política que dependerá de las percepciones, representaciones, valores, ideas, intereses y recursos de los diferentes actores públicos y privados que intervienen en el proceso. La problematización está enmarcada dentro de un contexto político-social determinado (histórico/estructural/idiosincrático), que es importante tener en cuenta para evitar los sesgos propios y entender que existen diferentes cosmovisiones sobre los recursos naturales.

Desde la sociología y el análisis del conflicto se mira al conflicto como un mecanismo de cambio, que en los estudios de caso de gobernanza de los recursos naturales es relevante ya que en muchas ocasiones son los conflictos los que han impulsado cambios institucionales. Igualmente, se busca transformar estos conflictos en algo más positivo y no tanto resolverlos, ya que se entiende que el conflicto es inherente a la sociedad y siempre existirá o resurgirá.

Las variables intermedias se derivan del proceso de gobernanza, es decir, del proceso de interacción entre actores. Estas variables son los actores, los recursos que disponen y movilizan y las reglas institucionales (véase el diagrama 2).



Fuente: Adaptado de Subirats et al., (2012).

Un actor es un individuo (por ejemplo, un ministro de Hacienda que actúa a título individual), varios individuos (oficina del ministerio de minería que actúa como grupo y no a título individual), una persona jurídica (empresa minera) o un grupo social (comunidad indígena aledaña a la explotación minera, ONG u organización multilateral internacional), que participa en el proceso de gobernanza en base a preferencias y objetivos propios. Los actores pueden ser, por una parte, individuales o colectivos, y, por otra, gubernamentales (públicos) o no gubernamentales (privados).

La otra variable intermedia se compone de los recursos que disponen y movilizan los actores para tratar de influir en las decisiones de creación, reforzamiento, reproducción o cambio de las reglas institucionales. Estos recursos son de varios tipos y están desigualmente distribuidos entre los actores. Los actores más poderosos tendrán mayores cantidades y tipos de recursos para tratar de incidir en el proceso decisional. Los recursos pueden ser tangibles (como una ley/convenio/dinero/infraestructura) e intangibles (conocimiento, redes, confianza).

Una variable independiente fundamental del modelo de análisis es el contexto decisional (véase el diagrama 2). De acuerdo con Dente y Subirats (2014), el contexto o entorno es el conjunto de elementos estructurales o contingentes que influyen en el proceso decisional bajo estudio y que no pueden ser modificados por los actores. Interesa analizar el contexto decisional que tiene efectos directos o indirectos en el comportamiento de los actores. Sin embargo, el contexto condiciona, pero no determina mecánicamente las decisiones, en el sentido de que los actores tienen agencia y son capaces de incidir en ellas aunque no puedan alterar el contexto.

El contexto puede ser económico (ej. crisis o boom de precios de los *commodities*), institucional (ej. Nueva Constitución o reforma constitucional; crisis política) y cognitivo (ej. valores sociales o ideas y narrativas alrededor de los recursos naturales como, por ejemplo, la noción de soberanía sobre los recursos naturales o las nociones de la libre empresa o el libre mercado). A manera de referencia conceptual en el anexo 1 se incluye un cuadro con las reglas institucionales y las variables de contexto en distintas dimensiones de análisis en cada una de las fases del estudio de caso.

Sobre la base de estos conceptos y metodología, a continuación se describen los problemas colectivos que fueron parte de la agenda, los hitos en la construcción de la política pública del cobre en Chile, el contexto decisional y las arenas en las que interactuaron los distintos actores públicos y privados, y los recursos que movilizaron con la finalidad de buscar una solución a un problema colectivo¹.

¹ Véase con detalle la base conceptual de la metodología del estudio de caso en Dente y Subirats (2014).

II. Contexto económico del cobre en Chile

Es importante contextualizar la importancia del cobre en la economía de Chile que justifica el análisis de la gobernanza desde los procesos de toma de decisiones políticas. El sector minero ha sido históricamente y es en la actualidad el principal pilar de la economía chilena. Para relevar la importancia de la minería, y en especial la minería del cobre, en la actividad económica del país, se indican algunos datos significativos.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Productividad (CNP, 2017), Chile es el principal productor y exportador de cobre del mundo. En el año 2017 Chile, con una producción de 5,7 millones de toneladas, representó el 27,2% del cobre producido en el mundo y en los últimos 10 años el 31,3% en promedio de la producción mundial. El sector creció fuertemente en los últimos 60 años, triplicándose entre 1960 y 1990, y volviendo a triplicarse entre 1990-2016, alcanzando 5,5 millones de toneladas en 2016.

La minería del cobre representó el 7,8% de los ingresos fiscales (1990-2016) con una fluctuación significativa entre 1,6% y 20,7%. El promedio durante el superciclo fue del 20,3%. A partir de 2015 el aporte retornó a niveles previos al superciclo, constituyendo el 6% de los ingresos fiscales (CNP 2017). Incluyendo las empresas del Estado (CODELCO y ENAMI), el cobre aportó al fisco USD\$ 96,000 millones en el periodo 2004-2014, un monto diez veces mayor al de la década previa (USD\$ 9,000 millones). Esto permitió la acumulación de más de USD\$ 20,000 millones en los Fondos Soberanos.

El cobre desde el año 2003 hasta el año 2017 representó en promedio el 50% de las exportaciones de Chile. Las exportaciones crecieron de un promedio en torno a USD\$ 1,400 millones entre 1960 y 1990 a USD\$ 5,500 millones entre 1990 y 2003, y a USD\$ 34,000 millones durante el superciclo (2004-2014). En el año 2017 las exportaciones mineras totalizaron USD\$ 38,526 millones, esto es un 24% más que en 2016, de las cuales un 88% correspondió a envíos de cobre. La minería representa un 56% de las exportaciones totales del país (COCHILCO, 2018).

El sector del cobre ha contribuido de forma directa un 10% al Producto Interno Bruto (PIB) durante los últimos 20 años, sin considerar el denominado efecto multiplicador². Entre 1998 y 2016, la extracción de cobre varió entre 3,6% (en 1998) y 19,6% (en 2006) de la actividad económica en Chile.

Desde el año 1974, en el que se expidió el Estatuto de Inversión Extranjera³, la inversión extranjera directa registrada bajo esta normativa tiene un valor acumulado de USD\$ 215,983 millones, de los cuales el 41% corresponden a la minería. Si la cifra se refiere a la inversión extranjera⁴ en la minería representa el 32,9% de los USD\$ 114,543 millones (COCHILCO, 2017).

La minería responde a 5,4% de los empleos del país si se consideran los empleos indirectos (Plusminning, 2018). En 2016 equivalía a 66.250 empleos directos (17%), 151.910 contratistas (39%) y 170.594 empleos indirectos (44%). De conformidad con el Anuario de Estadísticas del Cobre y otros minerales presentado por COCHILCO (2018)⁵, del total de 217.404 trabajadores del sector minero en el año 2017, el 8,10% correspondió a mujeres, es decir, 17.615.

Al observar la importancia del cobre para la economía de Chile se dimensiona la relevancia de adecuadas políticas públicas por los efectos en el corto, mediano y largo plazo que pueden tener para los indicadores económicos del país y sobre todo por su impacto en el desarrollo y calidad de vida de los ciudadanos y su entorno.

² Existen estudios económicos que determinan un efecto adicional de al menos el 5% por las actividades encadenadas a la minería.

³ Decreto Ley 600 promulgado el 11 de julio de 1974 y derogado el 1 de enero de 2016.

⁴ La diferenciación entre IED registrada y materializada se da en virtud de las regulaciones del DL 600, que establece la suscripción de un contrato de inversión entre el estado de Chile y el inversionista donde se determina el monto o flujo total de la inversión en el tiempo. En el caso de la minería esta temporalidad es de hasta ocho años. La inversión materializada se registra cuando ya ha sido efectuada.

⁵ El informe no considera los trabajos indirectos.

III. Hitos y fases de la política minera de Chile

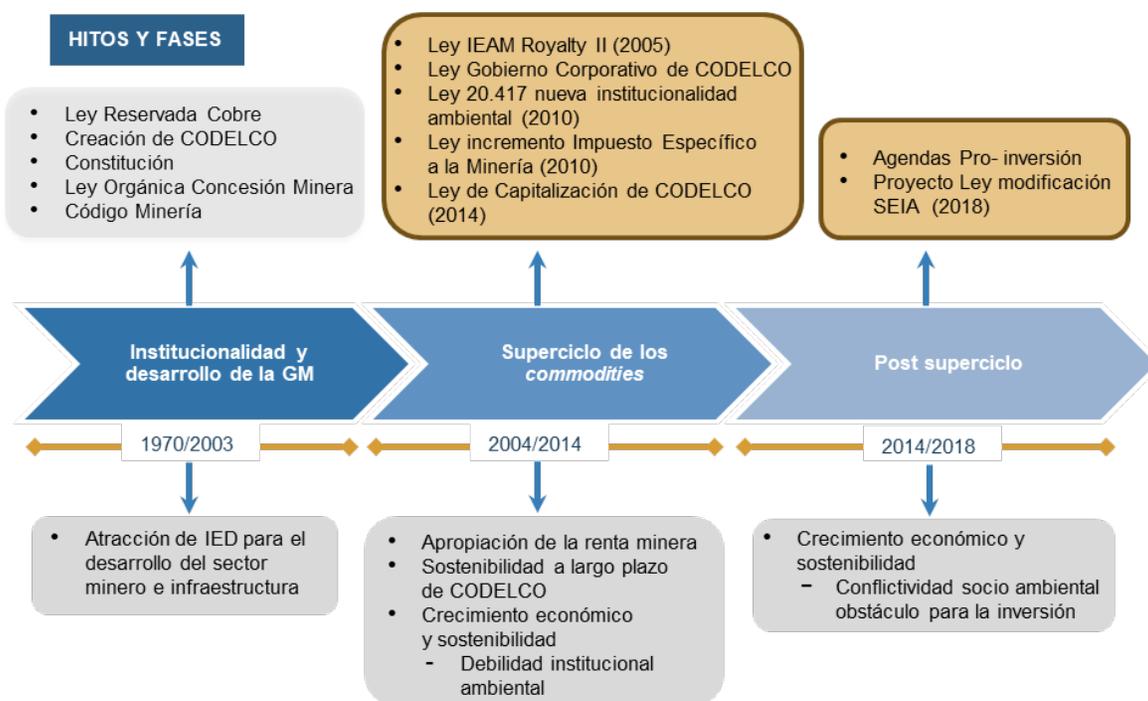
Al pretender estudiar los cambios institucionales en la historia reciente del cobre en Chile, es necesario analizar su evolución histórica desde la década de 1970, e identificar tres períodos de gobernanza:

- i) Período 1 (1970-2003): institucionalidad y desarrollo de la industria minera a gran escala.
- ii) Período 2 (2004-2014): superciclo del cobre y reformas.
- iii) Período 3 (2015-): post superciclo del cobre⁶.

En cada uno de los períodos se abordan los problemas colectivos que fueron parte de la agenda, el contexto general y específico en el que se tomaron las decisiones políticas y la política pública creada o reformada con un énfasis en los períodos 2 y 3. En el diagrama 3 se observan las etapas, los problemas colectivos y las reformas a las reglas institucionales de cada una.

⁶ En el anexo 2 se incluye un cuadro con los hitos y hechos que conforman cada una de las etapas del estudio.

Diagrama 3
Fases, problemas colectivos e hitos



Fuente: Elaboración propia.

Nota: GM es gran minería; IEAM es impuesto específico a la actividad minera; SEIA es Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

A. Primera fase: institucionalidad y desarrollo de la industria minera a gran escala

La primera fase comprende desde la década de los 70 hasta antes del superciclo del cobre (2003). En esta etapa se definió la institucionalidad del cobre en Chile, la misma que ha estado vigente en los últimos 45 años y que se constituye en uno de los ejes característicos de su modelo de gobernanza.

En Chile, desde septiembre de 1973, se inició un período de dictadura militar en el que se definió como uno de los problemas colectivos, la necesidad de generar las condiciones para la atracción de flujos de inversión extranjera para el desarrollo de infraestructura, el aprovechamiento de los recursos mineros del país y los procesos de privatización de empresas y servicios públicos, elementos necesarios en el modelo económico y de desarrollo que se quería implementar.

A esta primera fase, a su vez se la puede dividir en dos etapas: i) el diseño, creación e implementación de las normas e instituciones que rigen la política pública minera del país; y, ii) el crecimiento y desarrollo acelerado de las inversiones y de la producción de la minería a gran escala a partir de 1990.

En la primera etapa se promulga: i) la Constitución Política de la República; ii) el Estatuto de Inversión Extranjera (Decreto Ley 600 promulgado en 1974, vigente hasta el año 2016); iii) la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras vigente desde el 7 de enero de 1982, y iv) el Código de Minería (Ley 18.248) promulgado el 26 de septiembre de 1983.

De igual forma, la institucionalidad del sector público minero fue creada en este período y está integrada por: i) el Ministerio de Minería creado el 21 de marzo de 1953⁷, ii) la Empresa Nacional de Minería (ENAMI)⁸ creada en 1960 a partir de la fusión de la Caja de Crédito Minero y la Empresa Nacional de Fundiciones; iii) la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) creada mediante Decreto Ley 1350 en el año 1976, a partir de la división de la Corporación del Cobre⁹, en dos entidades; iv) la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)¹⁰ y CODELCO como empresa productiva de propiedad estatal, hoy la empresa más grande de producción de cobre del mundo; y, v) el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) creado en 1980¹¹.

En la Constitución Política de Chile¹² (CPE), en la parte dogmática, donde se recogen los principios y derechos básicos, se establece el derecho a la propiedad y dentro de este derecho inherente a los ciudadanos nacionales y extranjeros, se regula la propiedad minera, el derecho de concesión y de dominio sobre las minas, elevando su garantía a nivel constitucional, constituyéndose en una característica particular de Chile. Esta cobertura jurídica constitucional está ampliamente desarrollada en la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (LOCM) y el Código de Minería Ley 18.248 (CM).

En el Art. 24° de la Constitución Política del Estado se define el dominio eminente del Estado sobre las minas y depósitos de minerales e hidrocarburos. Tal dominio le permite entregar concesiones, tanto de exploración o explotación, sobre las sustancias minerales que quedarán definidas en la LOCM. Otra característica definida por la CPE se refiere al organismo que entregará tales concesiones, que en el caso de Chile será a través de resolución judicial, con un régimen de amparo que tiende a que el dueño cumpla con “desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento”. En la LOCM se reiteran los conceptos que establece la CPE, pero incorpora la no concesibilidad del litio y el hecho de que los desechos mineros (como

⁷ Durante el segundo Gobierno del presidente Carlos Ibáñez del Campo fue publicado en el Diario Oficial el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N° 16 que creó el Ministerio de Minas.

⁸ El objeto de ENAMI es fomentar el desarrollo de la minería de pequeña y mediana escala, brindando los servicios requeridos para acceder al mercado de metales refinados, en condiciones de competitividad. Para cumplir con su objeto, ENAMI concentra su accionar en la gestión prioritaria de tres instrumentos, que son el Desarrollo Minero, el Beneficio de Minerales y el instrumento de Fundiciones y Refinería.

⁹ La Corporación del Cobre se crea mediante Ley 16.425 en el año 1966, hito del proceso denominado Chilenización del Cobre previo a la Nacionalización del Cobre ocurrida en 1971.

¹⁰ Es un organismo técnico especializado que se identifica con la acción rectora del Estado en el desarrollo de la minería chilena. Su misión consiste en elaborar, proponer y facilitar la implementación de políticas, estrategias y acciones que promuevan el desarrollo permanente y sustentable del sector minero público y privado.

¹¹ Es un servicio público, tutelado por el Ministerio de Minería. El SERNAGEOMIN es el único organismo estatal a cargo de la investigación especializada y mapeo de diversos aspectos de la corteza terrestre, principalmente relacionados con la identificación de recursos productivos (geotérmicos, hidrogeológicos, minerales metálicos y no metálicos); peligros geológicos tales como desbordes de cauces, inundaciones por maremotos, resistencia sísmica, erupciones volcánicas, además de remociones en masa: aluviones, deslizamientos de suelo, caídas de rocas, lahares, entre otros.

¹² Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

24°.- El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales...

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales.

Corresponde a la ley determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos, pueden ser objeto de concesiones de exploración o de explotación. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento.

El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional de que trata este número.

La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse directamente por el Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el Presidente de la República fije, para cada caso, por decreto supremo.

desmontes, escorias o relaves) también son susceptibles de concesión minera, mientras que aclara que las arcillas superficiales, las salinas artificiales, arenas, rocas y otros materiales de construcción no serán considerados sustancias minerales. Un elemento esencial que aclara la LOCM corresponde al régimen de amparo, el cual consistirá en el pago anual de una patente a beneficio fiscal, según la forma y monto definido en el CM. Con respecto a la duración de tales concesiones, se establece que la de exploración no podrá ser superior a cuatro años, mientras que la de explotación tiene una duración indefinida. EL CM corresponde al cuerpo legislativo minero más detallado de Chile, que sistematiza las definiciones dadas por la CPE y la LOCM y desarrolla la mayor parte del proceso de obtención de los derechos mineros (COCHILCO, 2016).

Entre los principales cuerpos legales se encuentra el Estatuto de Inversión Extranjera (Decreto Ley 600 promulgado en 1974)¹³, uno de los pilares jurídicos del modelo de atracción de inversiones. El Decreto Ley 600 fija una serie de mecanismos para facilitar la inversión extranjera. Entre ellos destaca el principio de igual trato o de no discriminación (entre inversionistas extranjeros y nacionales), el derecho de remitir capital después de tres años (disposición eliminada en 1998), derecho a acceder a divisas al tipo de cambio del mercado, opción a una tasa de impuesto establecida a un 42% de las utilidades hasta por veinte años, posibilidad de utilización de depreciación acelerada y de transferir pérdidas hacia el futuro, posibilidad para establecer cuentas "off-shore" para mantener los depósitos de divisas en el exterior y un requerimiento mínimo de activos financieros de un 25% del total de la inversión.

Los principios recogidos en las normas e institucionalidad minera y de inversión extranjera se constituyeron en pilares del proceso de atracción de inversiones, desarrollo y crecimiento de la exploración y explotación del cobre en Chile.

El 11 de marzo de 1990, luego de una dictadura militar de 17 años, se instaura el primer gobierno en democracia. El proceso de transición, en la forma en que se realizó, marcó la historia política del país y fue decisivo en las políticas de aprovechamiento del cobre.

En la segunda etapa de la primera fase, con las herramientas de política pública de atracción de inversiones e institucionalidad antes descritas, la estabilidad política y económica (a pesar del cambio de dictadura a democracia), la riqueza de los yacimientos y reservas minerales, la disponibilidad de infraestructura y servicios, sumado a las circunstancias de orden global como el crecimiento de la demanda que impactó en la fijación de precios, y avances tecnológicos que incidieron positivamente en la reducción de costos y por tanto en la productividad, se impulsó y consolidó el desarrollo de la minería a gran escala.

En la década 1988-1998, de acuerdo con Moguillansky (1998), los resultados de la industria minera fueron sobresalientes. La producción creció a un ritmo del 11% en promedio acumulado anual, con una participación del 16% sobre la formación bruta de capital fijo, y contribuyendo con un aumento del 2% al coeficiente de inversión sobre el PIB. La participación de la producción de cobre en mina a nivel mundial de Chile pasó del 21,2% en el año 1987 al 34,3% en el año 1996. Las empresas privadas en 1980 producían 64 mil toneladas de cobre fino, cifra que en 1996 había aumentado a 1 millón 600 mil toneladas. Por su parte CODELCO que producía en 1980, 900 mil toneladas de cobre, en 1996 había incrementado su producción a 1 millón 200 mil toneladas. La Inversión Extranjera Directa (IED) en el período 1974-1989 fue en promedio de apenas 311 millones anuales, de los cuales la minería representaba 90 millones, mientras que sólo en el año 1997 la IED en minería fue de 1 mil 626 millones.

¹³ Ley No 20.848 del 2015, deroga el Decreto Ley 600 y establece el nuevo marco para la inversión extranjera directa en Chile y se crea la institucionalidad respectiva.

B. Contexto general

1. Contexto económico e institucional

Los principios de estabilidad, seguridad y certeza que están interiorizados en la sociedad, en las instituciones y en las reglas institucionales de Chile, se constituyen en una variable del entorno decisonal general del país y del cobre en particular. La institucionalidad y las normas jurídicas que regulan la actividad minera en Chile se han mantenido sin cambios sustanciales desde su promulgación.

La estabilidad normativa e institucional se constituyó en la fortaleza que permitió dotar de seguridad y certeza jurídica a la propiedad minera y constituir a Chile en uno de las jurisdicciones más atractivas y competitivas para la inversión extranjera en minería a nivel mundial (CNP, 2017). De acuerdo con el reporte del Instituto Fraser (2017), que presenta los resultados de la encuesta anual sobre el atractivo geológico y las políticas gubernamentales para alentar la exploración y la inversión, Chile está en el octavo puesto a nivel mundial y el primero en la región. El posicionamiento de Chile dentro del top 10 mundial ha sido característico del país, en el año 2013 estuvo en el puesto 4 a nivel mundial. Otros países de la región se encuentran en distintas posiciones, Perú por ejemplo en la última evaluación se encuentra en el puesto 19 frente a su posición 34 del 2013, y en 2017 Ecuador está en el puesto 70 frente al puesto 105 que tenía en 2013.

El régimen de dictadura militar estableció un modelo económico de libre mercado, una economía no regulada, un Estado pequeño y subsidiario. La estrategia económica instaurada por el régimen dictatorial fue continuado en gran medida por los gobiernos democráticos de la Concertación, ya que en la aplicación de sus planes de gobierno y de sus políticas públicas no modificaron la estrategia económica, sino que privilegiaron la estabilidad, la seguridad jurídica y los indicadores de crecimiento económico.

La transición hacia la democracia en una coyuntura de fragilidad democrática en la que había que garantizar el éxito del nuevo gobierno, permitió la estabilidad institucional y legal en el sector minero. Además, se instituyó en un elemento diferenciador en una región abocada a reformas y cambios institucionales estructurales cíclicos supeditados a las tendencias e ideologías políticas que han gobernado.

En Chile, a diferencia de otros países de la región ricos en recursos naturales, en ningún gobierno desde la instauración de la democracia en 1990, sin importar su pensamiento ideológico, ha acontecido un cambio radical en la visión respecto de la gobernanza de sus recursos naturales, como sí ocurrió en el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, la Argentina, Brasil o la República Bolivariana de Venezuela, con los gobiernos progresistas que gobernaron en varios períodos en este nuevo milenio.

Con el retorno a la democracia, en el ámbito económico los gobiernos de la Concertación plantearon la política de "crecimiento con equidad", es decir, la continuidad del modelo de economía de mercado, impulso a la inversión extranjera, economía basada en la exportación de recursos naturales, apertura comercial y promoción de las exportaciones, pero sumado a la preocupación por saldar la "deuda social". Se firmaron numerosos tratados económicos internacionales. Entre estos se suscribieron tratados de libre comercio con Canadá, México, Centroamérica, la Unión Europea, Estados Unidos, Corea del Sur, la República Popular China, Australia y Colombia. También destaca la incorporación a foros y asociaciones económicas regionales tales como el Foro de Cooperación Económica de Asia Pacífico (APEC) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Para comprender el contexto cognitivo que existe en Chile, se puede citar lo mencionado por Roberto Pizarro, ex Ministro de Planificación de Chile, "en Chile la existencia de la visión neoliberal se ha convertido en un pensamiento único con presencia monopólica en las aulas universitarias, en los encuentros empresariales, en la mayoría de los partidos políticos y en la gran prensa" (Pizarro, 2011).

Es importante entender que, sin perjuicio de las críticas y las debilidades, del modelo económico de Chile, así como de las visiones distintas que, al menos en la arena política, expresan los partidos políticos que han gobernado el país luego de la dictadura militar y las manifestaciones ciudadanas exigiendo reformas; el modelo económico e institucional chileno se encuentra interiorizado, asimilado y aceptado por buena parte de los actores económicos, políticos y sociales y es constitutivo del bagaje de conocimiento social del país. Esta variable cognitiva, como se observará, es determinante y estará siempre presente en el diseño, creación, reforma, o cambios de las políticas públicas del cobre en las siguientes fases del estudio.

2. Contexto político

En Chile el sistema democrático reinstaurado en 1990 está regido por la Constitución de 1980, dictada dentro del Régimen Militar y aprobada en un plebiscito¹⁴. El texto constitucional estableció un sistema presidencialista de gobierno, la creación de los senadores designados¹⁵, la segunda vuelta en las elecciones presidenciales y el sistema electoral binominal¹⁶. En la Carta Magna se contempla una Cámara de Diputados compuesta por 120 diputados elegidos por la ciudadanía, quienes ejercen su cargo por cuatro años. Además de un Senado mixto con 38 miembros electos popularmente y 9 designados, quienes ejercen por un periodo de 8 años¹⁷. El 17 de agosto de 1989, previo a las primeras elecciones democráticas que se realizaron en diciembre de ese mismo año, se aprobaron las primeras reformas a la Constitución de 1980¹⁸. En el año 2005 y bajo la presidencia de Ricardo Lagos, fueron aprobadas 58 reformas a la Constitución de 1980¹⁹.

En el Poder Ejecutivo, durante esta etapa histórica se suceden en el poder cuatro gobiernos de la coalición de centro izquierda, de la Concertación de Partidos por la Democracia; Patricio Aylwin Azócar (1990-1994), Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000), Ricardo Lagos Escobar (2000-2006) y Michelle Bachelet Jeria (2006-2010). Luego de eso, la centro derecha asume el gobierno con Sebastián Piñera Echenique (2010-2014), para luego ocupar el cargo Michelle Bachelet por segunda vez (2014-2018), y nuevamente Sebastián Piñera (2018-2022).

De acuerdo con su Constitución, Chile es una república democrática y un estado unitario. El Estado está dividido en tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. A la cabeza del Poder Ejecutivo se encuentra el Presidente, el cual es elegido por sufragio popular y directo, por periodos de 4 años. El Poder Legislativo reside en el Congreso Nacional. Tiene atribuciones fiscalizadoras y colegisladoras, y es bicameral: Senado y Cámara de Diputados.

¹⁴ De esta forma el Régimen Militar obtuvo legitimidad y estableció que el presidente en ejercicio se mantendría en el poder hasta 1988. La historia recoge que la Constitución de 1980 fue aprobada por una mayoría del electorado, la elección fue llevada a cabo sin registros electorales, partidos políticos, ni un control de las operaciones de votación o recuento de votos.

¹⁵ Los senadores designados se eliminaron en la reforma constitucional del 2005.

¹⁶ Sistema vigente hasta el 2015.

¹⁷ Producto de la disolución del Congreso Nacional, el 22 de septiembre de 1973, la labor legislativa la asumió el Ejecutivo hasta el retorno a la democracia en 1990.

¹⁸ Con las reformas se buscó establecer el pluralismo político, aumentar el número de civiles en el Consejo de Seguridad Nacional, dar mayor relevancia a los tratados internacionales y limitar el poder del Ejecutivo sobre algunas libertades personales, junto con definir en cuatro años el período presidencial de quien resultara electo en los comicios de diciembre de 1989.

¹⁹ Estas reformas restan poder a las Fuerzas Armadas, aumentan las capacidades del Congreso y permiten profundas enmiendas a instituciones como el Tribunal Constitucional y el Consejo de Seguridad Nacional. Se reduce el periodo presidencial de 6 a 4 años sin reelección inmediata, se eliminan los senadores designados y vitalicios, se aumentan las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, se pone término a la función de las Fuerzas Armadas de ser "garantes de la institucionalidad" y los comandantes en jefe de las Fuerzas Armadas y de Orden ya no son inamovibles de sus cargos, quedando bajo la autoridad discrecional del presidente de la República.

Las atribuciones constitucionales y legales que ostentan el presidente de la República²⁰, el Senado²¹ y la Cámara de Diputados, en materia de gobierno, administración, legislación, nominación de autoridades, aprobación de tratados internacionales, fiscalización, hace necesaria una relación fluida entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, de coordinación permanente, de acceso a información y de confianza.

El Congreso tiene diversas atribuciones que refuerzan su rol en la formulación de reformas institucionales. Existe un parlamento bicameral, con varios trámites legislativos, comisiones legislativas especializadas en ambas cámaras y quórum especial para los temas de mayor trascendencia. Además, en el proceso legislativo interviene el Tribunal Constitucional que se pronuncia sobre la constitucionalidad del proyecto de Ley aprobado previo a su sanción y promulgación. Aunque el Ejecutivo posee amplias potestades legislativas, el Congreso ejerce un importante poder de veto que obliga al Ejecutivo a buscar acuerdos con la oposición para avanzar con su agenda legislativa.

Según Aninat (2007), el Presidente de Chile tiene los poderes constitucionales suficientes para controlar la agenda legislativa, pero no goza de facultades que le permitan modificar el *status quo* unilateralmente. Esto último, junto a la existencia de quórum especiales para un número significativo de materias de ley y al sistema electoral binominal, configuran un proceso legislativo conducente a la cooperación política. Desde 1990, en el 85% de los distritos de la Cámara de Diputados y el 95% de las circunscripciones senatoriales, cada coalición ha obtenido el 50% de los escaños, llevando a que los dos bloques políticos hayan logrado una representación que fluctúa entre el 40% y el 60% de los escaños en cada Cámara del Congreso (Aninat, 2007). Este sistema ha generado los incentivos para consolidar alianzas electorales e impulsado un comportamiento legislativo cohesionado y disciplinado a nivel de partidos y sobre todo coaliciones.

Según Nohlen (2006), refiriéndose al caso Chileno, la relación entre los objetivos de un sistema electoral implica un cierto *trade-off* entre la gobernabilidad y la representatividad, es decir, si uno de estos se beneficia el otro puede perder en desempeño.

El sistema político de Chile se constituye en un factor de contexto general y estable en el tiempo, que promueve un trabajo cooperativo, de coordinación permanente, de acceso a la información y de construcción de confianza entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Este sistema colaborativo, de pesos y contrapesos, se configura, por una parte, por las atribuciones constitucionales y legales que ostentan el Presidente de la República, el Senado y la Cámara de Diputados; y, por otra, en el diseño del sistema de representación binominal que asegura la participación de dos grandes coaliciones en los procesos de elección y cooptación de escaños en el Congreso Nacional, que tradicionalmente han tenido una representación prácticamente paritaria.

Sin perjuicio del gobernante, y del período presidencial, luego de la dictadura, en Chile ha predominado el pragmatismo y la cultura institucional de búsqueda de consensos mínimos que permitan la deliberación política en torno a los distintos temas de interés y la proyección de acuerdos a largo plazo, para alcanzar las reformas a las normas que rigen las relaciones en la sociedad.

²⁰ Entre las atribuciones especiales del presidente de la República, podemos mencionar 1º.- Concurrir a la formación de las leyes; 3º.- Dictar, previa delegación de facultades del Congreso, decretos con fuerza de ley sobre las materias que señala la Constitución; 6º.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal; 9º.- Nombrar al Contralor General de la República con acuerdo del Senado; 12º.- Nombrar a los magistrados y fiscales judiciales de las Cortes de Apelaciones y a los jueces letrados, a proposición de la Corte Suprema y de las Cortes de Apelaciones, respectivamente; a los miembros del Tribunal Constitucional que le corresponde designar; y a los magistrados y fiscales judiciales de la Corte Suprema y al Fiscal Nacional, a proposición de dicha Corte y con acuerdo del Senado.

²¹ Son atribuciones exclusivas del Senado. 2) Decidir si ha o no lugar la admisión de las acciones judiciales que cualquier persona pretenda iniciar en contra de algún Ministro de Estado; 3) Conocer de las contiendas de competencia que se susciten entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, 9) Aprobar, en sesión especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los dos tercios de los senadores en ejercicio, la designación de los ministros y fiscales judiciales de la Corte Suprema y del Fiscal Nacional, y 10) Dar su dictamen al presidente de la República en los casos en que éste lo solicite.

En el año 2015, como parte de las políticas reformistas de Michelle Bachelet, se dictó la Ley No. 20840 con el objeto de permitir una mayor representación e inclusión de todas las fuerzas políticas, que sustituyese “el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional inclusivo” y fortaleciese “la representatividad del Congreso Nacional”, poniendo fin al sistema binominal concebido e implementado por el régimen militar. La citada ley, aumentó de 120 a 155 el número de Diputados y de 38 a 50 el número de Senadores. Otro de los aspectos centrales de la Ley es el impulso de la participación activa de las mujeres en la política mediante cuotas, señalando que a partir de las elecciones parlamentarias correspondiente al año 2017 y hasta el 2029, del total de candidaturas a diputados o senador declaradas por los partidos políticos, hayan pactado o no, ni los candidatos hombres ni mujeres podrán superar el 60% de total respectivo, por lo tanto, los partidos políticos deberán llevar a lo menos un 40% de candidatas.

Las elecciones parlamentarias del año 2017 produjeron un cambio importante en las fuerzas políticas, pues ya no son dos, sino tres las agrupaciones políticas que se conforman a raíz de los procesos electorarios: el Frente Amplio, la Nueva Mayoría (en su momento la Concertación) y Chile Vamos (anteriormente Alianza por Chile). El actual Congreso (2018-2022) tendrá más protagonismo en la agenda política. Chile Vamos (alianza política de derecha afín al Presidente) requiere de al menos 6 votos de la oposición para alcanzar el 50% de los 155 Diputados. En el Senado, de igual forma requiere de al menos 3 votos para lograr el 50% de los 50 escaños. La composición actual de las fuerzas políticas al interior del Congreso exigen una mayor colaboración y capacidad de negociación política para que la agenda del Gobierno se pueda implementar.

Estos cambios podrían ser capaces de canalizar el vínculo que la ciudadanía necesita para valorar mejor las instituciones, especialmente el Congreso Nacional. Por el contrario, otros creen que estos cambios no ayudarán a rehabilitar la actividad política, por cuanto el nuevo Congreso será sinónimo de polarización y fragmentación política. Esto último, desde la visión de la estabilidad e institucionalidad valorada principalmente por los capitales extranjeros de las industrias extractivas, puede significar un riesgo adicional antes no existente o muy acotado en Chile.

Parte de la institucionalidad no formal de Chile son las Comisiones Asesoras Presidenciales (CAP), que si bien no se encuentran reguladas por ninguna Ley, han sido creadas a partir de los Gobiernos de la Concertación para diferentes temas y fueron resaltadas por Michelle Bachelet en su estilo de gestión de gobierno más ciudadano y cercano a la gente como mecanismos de deliberación sobre temas de interés nacional, donde se producen encuentros de expertos y representantes de la sociedad civil y proposición de políticas públicas. Las Comisiones Asesoras Presidenciales son parte del contexto político general de Chile, se constituyen en espacios deliberativos que pretenden aglutinar a actores de diversos orígenes que generen una discusión más amplia y “ciudadana” en los procesos de formación de políticas públicas. Las CAP han sido criticadas por el legislativo al considerarlas instancias prelegislativas ajenas a la institucionalidad formal, que generan discusión y debate que a su criterio debería llevarse a cabo en la arena política del Congreso Nacional. Al analizar las CAP del primer gobierno de la Presidenta Bachelet, Aguilera (2009) concluye que a pesar de la intencionalidad de la creación de las comisiones de incluir a ciertos sectores en la toma de decisiones, los partidos políticos y la arena política del Congreso Nacional son quienes y en donde se definen los temas más controversiales, reafirmando con esto su rol como actores de veto.

En el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014) se integraron varias comisiones con la finalidad de discutir de forma transversal como una etapa previa a la formulación de ciertas políticas públicas en temas como: la libre competencia, el desarrollo eléctrico, el desarrollo urbano, la ciencia y la tecnología e innovación, entre otros. Desde otra perspectiva, Cisternas y Vásquez (2018) analizan las CAP de los Gobiernos de Bachelet y Piñera, y concluyen que en estas instancias pre legislativas, en ambos gobiernos hay un fuerte predominio de la comunidad intelectual chilena, con credenciales académicas, sin militancia política y que, en general, no se configuran como espacios de participación ciudadana y democratización de actores e ideas.

C. Segunda fase: superciclo del cobre y reformas

La segunda fase de gobernanza identificada comprende el período del 2004 al 2014 inclusive, el cual incluye el denominado superciclo. En este período se produjeron cambios (graduales en algunos casos y estructurales en otros) a las reglas institucionales en materia de apropiación y ahorro de la renta del cobre, de la gestión y sustentabilidad a largo plazo de la empresa pública CODELCO, principal productor de cobre del mundo, y de la problemática socioambiental como un eje transversal que incide en la gobernanza del cobre.

Durante esta etapa de precios y márgenes altos del cobre, se pueden identificar cuatro variables dependientes reflejadas en reformas regulatorias e institucionales que caracterizaron al desarrollo de la política minera en Chile: i) la creación del impuesto específico a la actividad minera (*Royalty* Minero) mediante la Ley 20.026 de 27 de mayo de 2005, y su revisión mediante la Ley 20.469 del 15 de octubre de 2010; ii) la creación de los Fondos Soberanos, el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), de 2006 y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), de 2007, ambos a partir de la promulgación de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128); iii) la nueva institucionalidad ambiental con el Ministerio de Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente, creados mediante la ley 20.417 de 12 de enero de 2010 y los Tribunales Ambientales creados mediante la Ley 20.600 de 18 de junio de 2012, y iv) la aprobación de la Ley de Gobierno Corporativo, Ley 20.392 del 4 de noviembre de 2009, y la Ley 20.790 de Capitalización de CODELCO vigente desde octubre de 2014.

El período del superciclo del cobre estuvo caracterizado a nivel global por un incremento en el precio de los *commodities*. A manera de referencia, el petróleo pasó de un valor medio de USD\$ 24 el barril en 2002 a un precio de USD\$ 109 en 2012. En 2015 el precio cayó a USD\$ 49,5 el barril y en el año 2016 la caída fue hasta los USD\$ 26,5 en valor promedio año²². Según COCHILCO (2016), el precio del cobre en términos reales alcanzó su mínimo histórico en 2002. Desde entonces y en ocho años subió un 177% real, el tercer nivel más alto desde 1960. En parte por esto la inversión minera en Chile pasó del 4,5% del PIB en 2008 al 8,1% en 2013, su máximo histórico absoluto²³. Según cifras del Banco Mundial (2018), cuando el cobre se posicionó sobre el USD\$ 1 la libra, en 2003, el PIB de Chile era de USD\$ 77,8 mil millones. Esta cifra se triplicó, llegando en 2014 a USD\$ 258,1 mil millones. En el mismo período el PIB per cápita pasó de USD\$ 4,520 a USD\$ 15,360.

En el cuadro 1 se observa un resumen de los diez hitos en la historia del precio del cobre en el súper ciclo, que evidencia el rompimiento de récords históricos de forma continua. Así, en febrero de 2011 el precio del cobre alcanzó su nivel más alto, USD\$ 4,6 por libra.

En el gráfico 1 se observan los precios históricos del cobre desde 1993 hasta el 2017 y el proceso de caída de precios que inicia en el año 2014, sin que la caída signifique volver a los valores históricos registrados antes del 2002.

En términos de volúmenes de producción, el crecimiento en el superciclo aconteció en proporciones distintas entre la producción estatal y la privada. Las inversiones consolidadas en el primer boom minero de la década de los años 90 y las inversiones incrementales en el superciclo dieron los resultados esperados en el momento oportuno. La producción del sector privado pasó de 900 mil toneladas en el año 1993 a 3 millones de toneladas en el año 2003, justo al inicio del auge de precios.

²² Datos de referencia de la canasta de precios de la OPEP, tomados de la página web: <https://es.statista.com/estadis> Los hitos del "súper ciclo" del cobre: Precio se ha devaluado 57,1% en cinco años.

²³ Diario Emol (13 de enero de 2016). Los hitos del "súper ciclo" del cobre: Precio se ha devaluado 57,1% en cinco años. Recuperado de: <https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/01/12/768131/Termino-del-super-ciclo-del-cobre-Precio-se-ha-devaluado-571-en-cinco-anos.html> <https://www.emol.com/noticias/Economia/2016/01/12/768131/Termino-del-super-ciclo-del-cobre-Precio-se-ha-devaluado-571-en-cinco-anos.html#t=635114/precio-medio-del-crudo-fijado-por-la-opep/>.

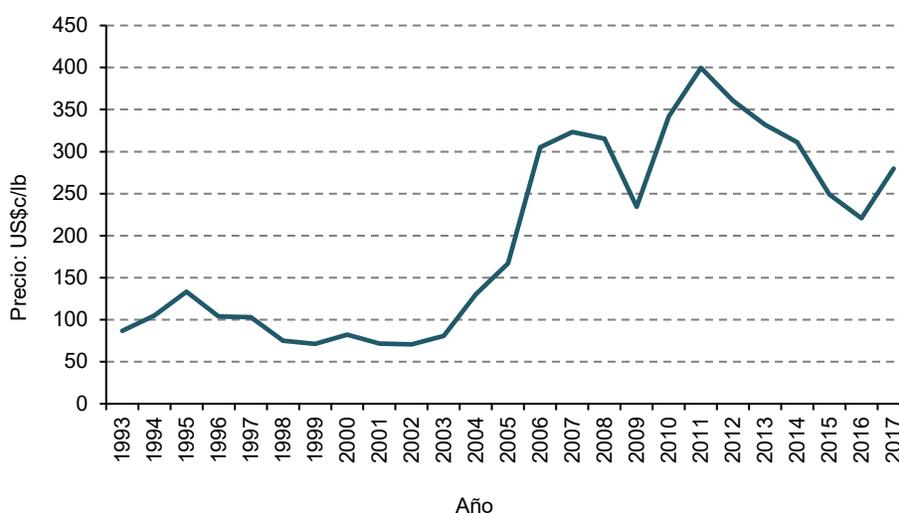
Cuadro 1
Diez hitos en la evolución del precio del cobre

	Fecha	Hito
1	16-02-2003	Alcanza el precio de USD\$ 1 la libra por primera vez en seis años.
2	18-11-2005	Marca los USD\$ 2 la libra por primera vez en la historia.
3	18-04-2006	Es la primera vez que llega a los USD\$ 3.
4	10-04-2008	Es la primera vez que alcanza los USD\$ 4 la libra.
5	22-10-2008	Baja por primera vez de los USD\$ 2 en tres años.
6	07-12-2010	Vuelve a los USD\$ 4 la libra luego de dos años y medio.
7	14-02-2011	USD\$ 4,6 la libra. Valor más alto registrado en la historia.
8	09-09-2011	La última vez que se cotizó sobre los USD\$ 4.
9	27-11-2014	La última vez que se transó sobre los USD\$ 3 ^a .
10	11-01-2016	La primera vez que se cotiza bajo los USD\$ 2 en seis años.

Fuente: Adaptación sobre la base de Emol (2016).

^aEl precio promedio del cobre desde octubre de 2017 hasta junio de 2018 nuevamente se ubica sobre los USD\$ 3 la libra.

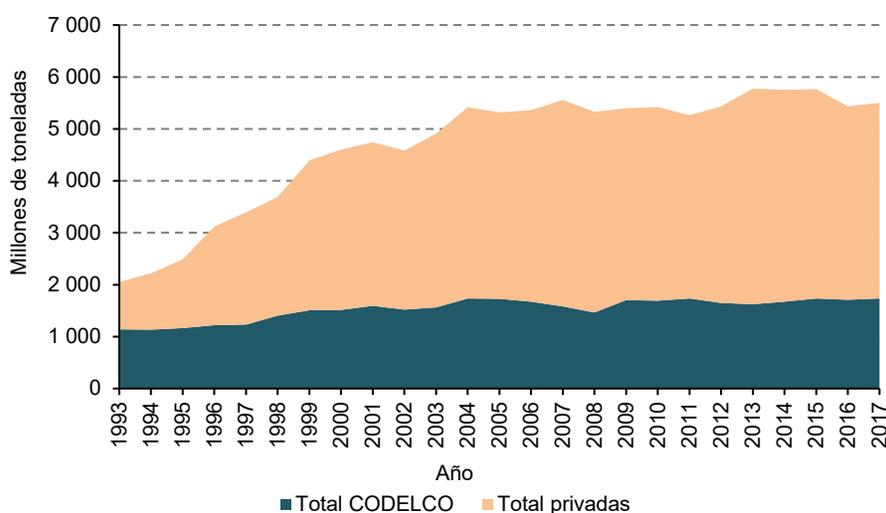
Gráfico 1
Precios históricos del cobre 1993-2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SONAMI con información de COCHILCO.

De igual forma la producción creció hasta el 2013 a 4 millones 100 mil toneladas. Durante el ciclo de precios altos del cobre el máximo de la producción anual fue en el año 2013 con 5'776.000 toneladas. Por su parte CODELCO, a pesar de sus resultados financieros extraordinarios en los años de precios altos, no incrementó de forma importante su capacidad de producción, pasando de 1 millón 100 mil toneladas en el año 1993 a 1 millón 600 mil toneladas en el año 2013. Los volúmenes de producción en el período 1993-2017 se observan en el gráfico 2.

Gráfico 2
Producción histórica pública y privada, Chile 1993-2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SONAMI con información de COCHILCO.

1. De la regalía minera al Impuesto Específico a la Minería

El 27 de mayo de 2005, en la Presidencia de Ricardo Lagos, se promulgó la Ley 20.026 que creó el Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM), conocido como *Royalty* Minero. El impuesto en términos generales consiste en un valor fijado en relación al concepto de margen operativo minero, en términos porcentuales, y una tasa única del 5% para ventas de más de 50,000 toneladas al año, con una serie de reglas contables que regulan los precios de transferencia, la depreciación acelerada, los costos y gastos de producción, los valores de exportación y la venta del mineral, entre otras variables. La aprobación del IEAM contó con algunas particularidades como la extensión de hasta 12 años a la invariabilidad tributaria que gozan las inversiones efectuadas al amparo del Decreto Ley 600.

a) Contexto específico y proceso de reforma

La discusión sobre el real aporte de la actividad minera a la economía de Chile, al igual que en los demás países de la región respecto de los recursos naturales que explotan, ha estado presente a lo largo de los años en el debate público con mayor o menor intensidad, desde los procesos iniciales de explotación a inicios del siglo pasado, la nacionalización del cobre en la década de los 70, la creación de CODELCO, pasando por la apertura a la inversión extranjera y luego el boom minero de los años 90 que permitió el desarrollo y la expansión de la minería a gran escala.

En el caso en estudio, uno de los factores contextuales que exacerbó la discusión sobre los tributos que pagaban las empresas mineras y que tuvo como corolario la presentación del proyecto de ley para el establecimiento de una regalía minera en el año 2004 fue el caso de Exxon Mobil Minerals, que hasta inicio del 2000, era propietaria de la minera Disputada de las condes, titular de los yacimientos de cobre "Los Bronces" y 'El Soldado', además, de la fundición Chagres en Chile. La empresa había operado por 25 años, y nunca pagó impuestos a la utilidad ya que siempre declaró pérdidas, amparada en la legislación existente. (Terram 2002). Esta empresa fue vendida a mediados del año 2002 a Anglo American por USD\$ 1,500 millones, pretendiendo aplicar un régimen de transacción entre empresas en el extranjero y por tanto no tributar en Chile por dicha operación (ibid). Finalmente, la venta se realizó en Chile, donde se materializaron los impuestos de ganancia de capital y el Gobierno autorizó la operación. Esta transacción privada encendió nuevamente el debate en torno al aporte efectivo de ingresos al Estado por parte de las empresas de minería y permitió que el tema se colocase en la agenda del ejecutivo.

En 2004 se inició el trámite legislativo del *royalty* a la minería. 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. El primer proyecto propuso una regalía minera que sería calculada sobre las ventas, el segundo planteó un impuesto específico, calculado con base en la utilidad operacional de la empresa. 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 legislativos en cinco meses y fue aprobado. La decisión política de crear una regalía a la minería, materializada como un impuesto, no fue parte de su programa de gobierno del Presidente Lagos y se aprobó luego de un debate en la sociedad y en la clase política de más de tres años.

En el primer momento, la voluntad política del ejecutivo se expresó en un proyecto de ley enviado al legislativo en julio de 2004, que creaba una regalía minera del 3% ad-valorem, se establecía un Fondo de Innovación para la Competitividad para financiar iniciativas de innovación destinadas a incrementar la competitividad del país y contaba con una visión de impacto regional, ya que el 50% de los recursos debían canalizarse a través de instituciones y empresas con sede en las regiones. Este proyecto fue rechazado en el Congreso y obligó al ejecutivo a cambiar su decisión inicial, esta vez con un proyecto de ley que creaba un impuesto a la utilidad operativa de las mineras, la ratificación de la invariabilidad tributaria prevista en el Decreto Ley 600, sin la creación de un fondo para la innovación y sin la descentralización de recursos a las regiones; proyecto que finalmente se aprobó en mayo del 2005 y entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2006, luego de un proceso de negociación con el Consejo Minero, actor relevante que movilizó sus recursos de información, expertos y vocerías en medios de comunicación, posicionando el “riesgo” para Chile si se aprobaba una regalía y no se respetaban los principios de estabilidad y certeza jurídicas que protegían sus inversiones.

Para la aprobación de la iniciativa legal, fueron determinantes tres factores:

- i) La posición del gremio empresarial minero, que vio como un triunfo de su negociación el pasar de una regalía como porcentaje de las ventas a un impuesto específico a la utilidad operativa y además con la opción de extender la invariabilidad tributaria por 12 años más. De acuerdo a un ex presidente del Consejo de Minería entrevistado, el *royalty* es producto de una negociación entre el Consejo Minero y el gobierno. Es decir, sin una negociación previa Gobierno-Consejo Minero no era viable la aprobación de Ley en el Congreso²⁴. En el anexo 3 se incorpora una matriz de caracterización de actores de acuerdo a su rol, los recursos que movilizaron y su nivel de incidencia en la elaboración de la política pública del IEAM.
- ii) La voluntad del Ejecutivo reflejada en la insistencia, aunque con cambios, y en la estrategia del gobierno de buscar consensos en la propuesta, discusión y aprobación del texto legal con las reformas efectuadas, lo cual sin duda aplacaron los ánimos de quienes se oponían al establecimiento del *royalty* en la forma originalmente planteada en el año 2004 y que fue negociada con el gremio minero. El ex Presidente Lagos²⁵ manifestó que a pesar de que el resultado no fue el óptimo esperado, la decisión que tomó su gobierno de enfrentar el debate sobre los impuestos a la minería y la necesidad de gravar la actividad con un *royalty*, se adoptó con la finalidad de evitar, un año antes del periodo de elecciones, que la problemática se convirtiera en un tema de campaña política que pudiera ser manejado sin la adecuada responsabilidad y discusión técnica que se requería.

²⁴ De acuerdo a una noticia publicada en el Diario *La Tercera* (20 de octubre de 2016), en relación con una entrevista a uno de los personeros del Consejo Minero, éste manifestó: “La discusión había que enfrentarla de manera positiva. Veíamos que esto era una tendencia mundial y que, si bien un *royalty* generaba un costo adicional para la industria, era poco sostenible en el tiempo que no fuéramos afectados”.

²⁵ Entrevista efectuada por el autor en noviembre de 2018.

- iii) La ciudadanía tenía una idea generalizada de la necesidad de un impuesto adicional a la industria minera. La clase política estaba de acuerdo en que el interés público, la presión mediática y el análisis electoral por la desaprobación del IEAM traerían consecuencias, más aún, si se consideraba el fallido primer intento. Lo anterior significaba demasiado riesgo político electoral. El ex Presidente Lagos utilizó una de las herramientas de negociación política que supuso exponer a la oposición al tratamiento de un tema de alta popularidad en un momento clave de la política nacional²⁶.

Este nuevo tributo a la minería que en términos de temporalidad se ubica dentro del superciclo del cobre no estuvo vinculado directamente con este ya que la decisión política fue tomada en julio de 2004 muy al inicio del superciclo. El 2004 fue el primer año en el que el precio promedio del cobre sobrepasó la barrera del USD\$ 1 la libra. Uno de los elementos que sirve de evidencia respecto de la no vinculación entre el boom de los precios del cobre y la reforma legal propuesta por el gobierno de ese entonces es la venta de futuros de cobre de CODELCO autorizada por su Directorio²⁷ que consistió en derivados financieros, específicamente contratos de futuros, comprometiendo la venta de cobre a un precio fijo para los siguientes años. El primer contrato, de julio de 2005, consideró 373.950 toneladas métricas de cobre para entregar entre 2006 y 2011 a un precio promedio de USD\$ 1,176 la libra con valores decrecientes. La segunda operación, de diciembre de 2005, era por 139.250 toneladas de cobre a USD\$ 1,578 por libra. Otra transacción, de enero de 2006, por 699.996 toneladas para entregar entre 2008 y 2012 al precio promedio de USD\$ 1,385 la libra²⁸. En el 2005 el precio promedio anual en los años 2004 y 2005 fue de USD\$ 1,3 y USD\$ 1,6 la libra respectivamente. Desde el 2006 hasta el 2015 el precio nunca bajó de USD\$ 3 la libra con excepción del año 2009 que tuvo un precio promedio anual de USD\$ 2,3. En definitiva, las autoridades de ese entonces, la institucionalidad pública y CODELCO como empresa del Estado no pronosticaron el superciclo de precios.

2. Revisión del Impuesto Específico a la Minería (IEAM)

El 15 de octubre de 2010 se promulgó la Ley 20.469 mediante la cual se revisó el IEAM vigente desde el 2006 y se incrementó la tabla de aplicación del impuesto, esta vez haciéndolo variable en relación con el margen de operación minero (MOM) y yendo desde un 5% para un MOM del 35% hasta un 34,5% para un MOM del 80%.

a) Contexto específico y proceso de reforma

Esta iniciativa legal para incrementar temporalmente el Impuesto Específico a la Minería no estuvo presente en las propuestas de campaña política de los candidatos finalistas, ni se dio tanto como una decisión o propuesta de gobierno frente a los altos precios del superciclo —que para entonces ya había transcurrido 6 años desde el inicio y el precio del cobre se ubicada sobre los USD\$ 3 por libra—, sino que se debió más a la coyuntura del terremoto de gran magnitud ocurrido el 27 de febrero de 2010. El 12 de marzo del mismo año había asumido Sebastián Piñera como Presidente de Chile, luego de 20 años de gobiernos de la Concertación. La decisión política adoptada en ese momento fue implementar una reforma tributaria urgente que le permitiera al gobierno contar con los recursos extraordinarios que se necesitaban para enfrentar el proceso de reconstrucción. En mayo de 2010 se ingresó el proyecto de

²⁶ El ex Presidente Lagos afirmó en varias entrevistas que la oposición le "debe una explicación" al país por "darle un portazo" en la Cámara de Diputados al proyecto de *royalty* que establece un cobro por el uso de recursos naturales no renovables, propuesta que definió como "respetuosa de los compromisos adquiridos por Chile".

²⁷ El Ministro de Hacienda y el Ministro de Minería hasta el 2009 formaban parte y éste último presidía el cuerpo colegiado.

²⁸ Para investigar esta operación financiera en el Congreso Nacional se conformó una Comisión Investigadora. El informe de la Comisión fue aprobado el 10 de noviembre de 2014, sin que se haya determinado indicios de responsabilidad que deriven en la actuación de la Contraloría General del Estado.

ley que incluía una revisión de varios impuestos como fuentes de ingresos ante la emergencia, entre ellos un incremento del IEAM. La ley N° 20.455, conocida como la “Ley sobre Financiamiento para la Reconstrucción”, fue aprobada en julio de 2010 excluyendo de la misma el incremento del IEAM. Nuevamente el ejecutivo, al igual que en el 2004, tuvo que presentar en un segundo momento otro proyecto de Ley para revisar el IEAM.

La discusión de este proyecto de Ley fue compleja, según informa el diario *La Segunda* del 6 de octubre del 2010. Tras intensas negociaciones entre el gobierno y los senadores de la comisión de Hacienda se alcanzó un acuerdo para destrabar el proyecto de *royalty*. El acuerdo incluyó: a) una disminución de la invariabilidad tributaria a 6 años, b) un régimen general de tributación con una tasa variable del 5% al 14% aplicable a los proyectos nuevos y a los que terminaban la invariabilidad en 2018; también se estableció un período de transición entre 2010 y 2012, donde la tabla variaba entre 4% y 9%, c) precisar la forma de distribución de los recursos para las regiones, de USD\$ 400 millones en cuatro años, d) la firma de un compromiso para crear una comisión destinada a estudiar modificaciones al DL 600 de inversiones extranjeras.

Este relato histórico de la ley evidencia uno de los elementos de la institucionalidad de la práctica legislativa de Chile, la negociación de acuerdos parlamentarios entre el Ejecutivo y la Cámara de Diputados o el Senado, para “destrabar” ciertas propuestas legislativas y que se materializan en los denominados Protocolos que recogen los acuerdos y que generalmente incluyen el compromiso efectivo del gobierno de aspectos adicionales a reformas, inclusiones o exclusiones del cuerpo legislativo que se debate.

En la Ley 20.469, como parte de las negociaciones en el Congreso, se creó además el Fondo de Inversión de Reconversión Regional, por un período de cuatro años de vigencia entre el 2011 y el 2014, cuyos recursos se aplicarían para el financiamiento de obras de desarrollo de los gobiernos regionales y municipalidades del país. Un tercio del total de los recursos comprometidos para cada año deben ser asignados a las regiones mineras del país. El Fondo se constituye con los recursos que contemple anualmente la Ley de Presupuestos. El Ministro de Hacienda regula la administración, operación, condiciones, destino y distribución de los recursos del Fondo. Los gobiernos regionales y municipales deben establecer las prioridades de los proyectos de inversión y los mecanismos de distribución a través de proyectos. La disponibilidad de recursos siempre está sujeta a la normativa reglamentaria que establezca el Ministro de Hacienda de tal forma que el control sobre los recursos siga en su cartera.

El Fondo creado en esta Ley, aunque insuficiente en su monto y en su permanencia en el tiempo, refleja, por una parte, la aspiración permanente de las regiones de ser partícipes más directos de los recursos o excedentes que genera la minería para el Estado, y, por otro, la posición del gobierno central de “conceder” el beneficio de escasos recursos a las regiones como parte del proceso de negociación. En el proceso de construcción de esta reforma legal tuvo nuevamente una participación importante el Consejo Minero y la Asociación de Municipios Mineros, apoyados por la coyuntura del terremoto; a través de su organización frente al ejecutivo y legislativo pudieron incidir en la creación del Fondo Regional. Este fondo temporal se constituye en la única reforma hacia la descentralización de los recursos provenientes de la minería que se ha materializado en una ley, en contraposición de la política centralizada que ha regido en Chile y que la diferencia de otros países de la región.

La reforma gradual que se dio en materia de apropiación de la renta minera deja en evidencia la complejidad para adoptar una reforma estructural en el sistema político de Chile que transita dentro de los principios de estabilidad, seguridad jurídica e institucionalidad, que no permitieron durante todo el superciclo (2004-2014) un cambio profundo en esta materia. Desde el análisis empírico —sin pretender juzgar la voluntad y capacidad política del ejecutivo— parecería que en el momento histórico en referencia hubo una ventana de oportunidad clara que no fue tomada. Las condiciones existentes eran:

a) un espacio para incrementar la presión tributaria minera de Chile²⁹, b) el superciclo había comenzado hace 6 años y el precio de cobre promedio del año 2010 fue de USD\$ 3,4 por libra mientras que el precio promedio de los últimos 5 años era de USD\$ 2,7 por libra³⁰, c) el desastre natural ocurrido en Chile se constituía en una razón que justificaba buscar un aporte de renta de las empresas del sector más importante de la economía del país y que gozaba de una bonanza financiera, d) había muchas expectativas con el Gobierno entrante de Sebastián Piñera al ser el primer Presidente ajeno a la Concertación, luego de 20 años de retorno a la democracia, e) el terremoto ocurrió 12 días antes de la posesión del Presidente Sebastián Piñera, empezaba el Gobierno con los mayores indicadores de popularidad, sin el desgaste propio de la gestión y con el respaldo al ganador y por lo tanto tenía todo el capital político para proponer un cambio o reforma de magnitud, y, f) la movilización social y unión generada por el terremoto se vio además fortalecida por la emergencia y rescate de los 33 mineros. Lo único negativo desde esa perspectiva es que ya se había propuesto antes una regalía sobre las ventas que fue rechazada por el Congreso en el 2004 y que además el impuesto aprobado en el 2005 se dio a cambio de un incentivo, la extensión de la invariabilidad tributaria. Es decir, en esa lógica, había que dar algo a cambio para revisar un impuesto.

En relación con las modificaciones al DL600 no se generaron cambios hasta después de cinco años, ya en otro período presidencial y en la etapa del post superciclo del cobre. El Decreto Ley No. 600 Estatuto de la Inversión Extranjera, fue derogado a partir del 1 de enero de 2016, mediante uno de los artículos de la Ley 20.780 (Reforma Tributaria presentada por la Presidenta Michelle Bachelet en abril de 2014 y aprobada en septiembre del mismo año). En la referida Ley a través del artículo vigésimo tercero transitorio, el gobierno asumió el compromiso de remitir al Congreso a más tardar el 31 de enero del 2015, un proyecto de ley que crease una nueva institucionalidad en materia de inversión extranjera. La Presidenta Michelle Bachelet tomó la decisión de constituir una Comisión Asesora de carácter transversal, para elaborar propuestas sobre la nueva institucionalidad que reemplazaría al Estatuto de Inversión Extranjera. Una de las principales conclusiones del informe fue la necesidad de contar con un nuevo diseño institucional que tuviera como principal función el fomento y la promoción de la IED, de conformidad a las mejores prácticas y estándares internacionales. El 16 de junio de 2015, se aprobó la Ley 20.848, mediante la que se estableció el marco para la inversión extranjera en Chile y se creó la institucionalidad respectiva. Actualmente existe un Comité de Ministros que formula la política de fomento y promoción para la inversión extranjera, y una Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera, que tiene por misión implementar dicha política de promoción para atraer y promover la IED.

La derogatoria del decreto ley 600 —que si bien mantiene los principios fundamentales de estabilidad, invariabilidad, y protección de las inversiones— fue una señal política muy importante al eliminar un símbolo de las reformas institucionales adoptadas por la dictadura militar, y refleja también la evolución desde un Estado débil que requería señales e incentivos para atraer inversiones en los años 70 y 80, en contraste con un Estado consolidado que tiene una visión externa de solidez y seriedad que ya no requiere herramientas como el Decreto Ley 600.

²⁹ De acuerdo al informe de evaluación ambiental 2016 de la OCDE, los ingresos fiscales que aportan los recursos naturales no renovables son considerables y en 2013 equivalieron al 2,1% del PIB, aunque son muy inferiores a los de otros países de América Latina. En 2006 se estableció un impuesto específico sobre las ganancias del sector minero, cuyo objetivo era incrementar su aporte al gasto social, conforme a lo recomendado en la evaluación de desempeño ambiental de la OCDE y la CEPAL del año 2005. El ingreso medio anual aportado por este impuesto equivale a alrededor del 0,45% del PIB. En comparación con otros países miembros de la OCDE con una gran dotación de recursos, en Chile la tributación general de los recursos minerales es relativamente baja.

³⁰ En el año 2009 (anterior al terremoto) el precio promedio bajó a USD\$ 2,3 por libra, el más bajo de todos los precios observados durante el boom del cobre.

3. Fondos Soberanos

Como parte de la estrategia de manejo fiscal y ahorro en activos financieros, Chile creó los Fondos Soberanos, el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), de 2006, y el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), de 2007, ambos a partir de la promulgación de la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128) aprobada en el Congreso Nacional el 30 de septiembre de 2006 tras un año de su formulación por parte del ejecutivo.

a) Contexto y proceso de aprobación

A través de una mayor inversión, producto de las rentas generadas por la industria extractiva, transformar el capital natural no renovable en otras formas de capital perdurable como capital humano (educación), infraestructura física y social, innovación y desarrollo tecnológico y lograr un óptimo manejo de los activos financieros, que en el largo plazo permitan alcanzar un crecimiento sostenible y un desarrollo económico inclusivo más allá del ciclo de vida de dichos recursos, se ha convertido en un gran desafío para los países con una amplia pero finita riqueza natural (Altomonte y Sanchez, 2016). El adecuado uso de los recursos generados por las actividades extractivas en la región, toman mayor relevancia cuando se observa el gran impacto que significan para las economías de los países y los *shocks* externos que pueden afectarles en los distintos ciclos de precios de los *commodities* y la alta volatilidad de estos.

Un factor importante en la discusión de política económica son las consecuencias de las fluctuaciones en los precios de los *commodities*, que en el caso del cobre han tenido mucha significancia. A manera de ejemplo, en octubre del año 2001 el promedio mensual del precio del cobre registró USD\$ 62 centavos por libra en la Bolsa de Metales de Londres (BML), mientras que en mayo de 2006, el promedio llegó a USD\$ 365 centavos por libra, prácticamente sextuplicando su valor en cuatro años y medio. Esta variabilidad ha sido observada a partir de diferentes perspectivas, desde visiones catastróficas ante caídas precipitadas del valor del cobre, la dependencia del país de las divisas generadas por la venta del mineral, el impacto en sus exportaciones y por lo tanto la sostenibilidad fiscal del presupuesto de la nación, hasta el exceso de recursos con precios extraordinarios y su utilización. La volatilidad generó en Chile una cultura y disciplina fiscal y económica que ha sido calificada como uno de los atributos del país³¹.

Chile se ha caracterizado en los últimos 40 años por tener un manejo fiscal prudente que se ha ido fortaleciendo a través de diferentes instrumentos y políticas públicas y que ha sido de manera general mantenido en su filosofía por todos los distintos gobiernos, reflejado igualmente en los Ministros de Hacienda. Desde el retorno a la democracia, la regla general ha sido que todos los Ministros de Hacienda cumplan el período presidencial al que fueron nombrados. Las únicas excepciones se dieron en el último gobierno de Michelle Bachelet donde se designaron tres Ministros de Hacienda en un período de cuatro años³².

En 1985 se creó como mecanismo de estabilización de precios, el Fondo de Compensación de los Ingresos del Cobre (FCC), establecido como parte del primer crédito de ajuste estructural, suscrito entre el Gobierno de Chile y el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. El objetivo de este mecanismo era el estabilizar el tipo de cambio real y los ingresos fiscales por concepto de venta de cobre ante fluctuaciones del precio del cobre en los mercados internacionales.

³¹ Múltiples evaluaciones externas se han realizado al sistema de administración financiera y presupuestaria de Chile. Las principales son el Informe sobre Observancia de Códigos y Estándares (ROSC) en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional; el Informe Budgeting in Chile de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico (OCDE); la aplicación del Índice de Transparencia Fiscal en América Latina del International Budget Project; la Evaluación de la Responsabilidad Financiera Pública, desarrollada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM); y la Evaluación del Programa de Evaluación de Programas del Gobierno de Chile, también realizada por el Banco Mundial.

³² Un caso adicional se dio con Eduardo Aninat Ureta, quien renunció a su cargo 3 meses antes de terminar el período presidencial de Eduardo Frei Ruiz, por ocupar un cargo internacional.

En el año 2001 se estableció como indicador de manejo de la política fiscal el Balance Estructural del gobierno central, mediante el cual se determina el presupuesto del gobierno central según criterios de ingresos y gastos a largo plazo, se crearon comités de expertos para determinar el PIB y el precio del cobre promedio a 10 años. Al ser entrevistado, el ex presidente Lagos calificó esta política fiscal como innovadora en la región en ese momento.

Posteriormente, en septiembre de 2006 se promulgó la Ley sobre Responsabilidad Fiscal (Ley N° 20.128). Mediante esta ley se creó el marco jurídico necesario para los fondos de inversión de los excedentes fiscales. Los Fondos Soberanos forman parte fundamental de la política fiscal implementada por el gobierno de Chile. Su objetivo es contribuir a la estabilidad macroeconómica y a financiar ciertos pasivos contingentes. Es así como el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), creado a fines de 2006, fue establecido para financiar las obligaciones previsionales del Fisco hacia los sectores más desposeídos. Por su parte, el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES), creado a principios de 2007, tiene por finalidad financiar el déficit fiscal y la amortización de deuda pública. Tanto el FRP como el FEES pueden estar invertidos hasta un 100% en el exterior.

Alberto Arenas, Ex Ministro de Hacienda³³, considera que la Ley de Responsabilidad Fiscal, que sirvió de base para la creación del FEES y el FRP, fue la respuesta adecuada de Chile ante la volatilidad del precio del cobre y la coyuntura que vivió en esos años con precios muy altos del mineral. La visión a largo plazo de hacer que los ingresos altos que tenían en esos años se transformaran en activos de largo plazo permitió el reforzamiento de la institucionalidad fiscal del país que había sido tradicionalmente prudente, ordenada y disciplinada. De acuerdo al informe anual del Ministro de Hacienda, en 2017 los fondos soberanos tuvieron una rentabilidad neta en dólares del 7% y el 10,63% para el FEES y FRP, respectivamente. Al finalizar el año ambos fondos alcanzaron en conjunto un valor de mercado de USD\$ 24,750 millones.

La política fiscal de Chile se construyó a lo largo de varios años, no solo con normativa a nivel legal sino con la creación de capacidades burocráticas en el Ministerio de Hacienda, que propició la institucionalidad que ha permanecido y que se fortaleció con las decisiones políticas del gobierno del Presidente Lagos de anclar la conducción de la política fiscal al balance estructural, destinando al gasto público el componente estable o de largo plazo de los ingresos fiscales y ahorrando parte de los recibidos en forma extraordinaria. Posteriormente la Presidenta Bachelet estableció las reglas para manejar los ahorros que pudieran producirse al aplicar esa regla. En ambos casos los ingresos generados por el cobre fueron elementos determinantes de las referidas políticas públicas hasta ahora vigentes y que han sido respetadas por los gobiernos del Presidente Piñera.

4. Cambios estructurales en CODELCO

a) Rol estratégico de CODELCO

La Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) es una empresa pública creada mediante Decreto Ley 1350 en 1976, a partir de la división de la Corporación del Cobre, en dos entidades: la Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO)³⁴ y CODELCO como empresa productiva de propiedad estatal. El antecedente inmediato a la creación formal y de génesis de CODELCO fue la Corporación del Cobre creada en 1966 como parte del proceso denominado de chilenización del cobre, en el que el Estado de Chile pasó a ser accionista mayoritario de las principales minas cupríferas del país y que culminaría con la nacionalización del mineral ocurrida en 1971 durante el gobierno de Salvador Allende. CODELCO heredó los activos que pasaron a propiedad del estado chileno luego de la nacionalización.

³³ En entrevista efectuada por el autor en octubre del 2018.

³⁴ Es un organismo técnico especializado que se identifica con la acción rectora del Estado en el desarrollo de la minería chilena. Su misión consiste en elaborar, proponer y facilitar la implementación de políticas, estrategias y acciones que promuevan el desarrollo permanente y sustentable del sector minero público y privado.

CODELCO ha sido un motor de desarrollo para Chile, siendo actualmente la empresa líder a nivel mundial en reservas y producción de cobre de mina con 1.842 millones de toneladas métricas de cobre en el ejercicio económico de 2017, con una facturación anual de USD\$ 14,642 mil millones de dólares, con excedentes anuales de USD\$ 2,915 millones de dólares, con un patrimonio de USD\$ 10,925 mil millones de dólares, que cuenta con 18,562 trabajadores directos y más de 45,000 trabajadores de empresas contratistas de CODELCO (CODELCO, 2017).

CODELCO fue creada con la visión nacionalista de manejo de los recursos naturales considerados como bienes estratégicos que deben permanecer en control estatal y de evitar su apropiación o explotación por parte de empresas extranjeras, visión que primaba en un sector del régimen militar y que fue la que predominó frente a la visión privatizadora y de reducción de la participación del Estado en las actividades económicas. Sirvió en su momento para aplacar las voces nacionalistas respecto de la propiedad del cobre en Chile versus la propiedad de las multinacionales, tanto en la época de su antecesora Corporación del Cobre como en la dictadura militar. Con el paso del tiempo, la permanencia y existencia de la empresa contribuyó, sobre todo desde el punto de vista político, para generar las condiciones para la reprivatización de la propiedad del cobre en Chile, esta vez a través de las concesiones de exploración y explotación asignadas mayormente a empresas internacionales que en la actualidad representan aproximadamente el 70% de la producción y propiedad del cobre del país.

CODELCO es una empresa que genera mucha expectativa en la sociedad, siendo apreciada como la empresa estratégica de Chile. Durante muchos años ha sido considerada la empresa más atractiva para trabajar³⁵. De acuerdo al Minero Barómetro, en la encuesta de 2018, se resalta que en la última década entre el 69% en 2018 y el 87% en 2013 de los chilenos (último año del superciclo) estaba en contra de privatizar CODELCO. De acuerdo con la misma encuesta, independiente de los vaivenes y evaluaciones locales, la satisfacción con la contribución de la minería al desarrollo del país es uno de los pocos indicadores que no ha disminuido desde el fin del superciclo del cobre, fluctuando entre el 60% en 2015, el 62% en 2016 y el 61% en 2017 y 2018. Esta percepción frente a CODELCO genera un mayor desafío desde el punto de vista de la gestión, resultados operacionales y financieros, aporte al desarrollo del país, de los ciudadanos y del territorio donde se encuentran sus proyectos, y de la transparencia y responsabilidad que debe existir entre sus directivos, ejecutivos y trabajadores. Atributo de CODELCO que es un valor intangible de la empresa y de Chile no siempre presente en otras empresas de propiedad del Estado en la región que no han logrado construir una reputación interna que refleje un sentido de pertenencia y prestigio institucional que ha conseguido CODELCO en la sociedad chilena.

b) Gobierno Corporativo de CODELCO

La Ley 20.392 conocida como la Ley de gobierno Corporativo de CODELCO fue promulgada el 4 de noviembre de 2009, constituyéndose en un cambio estructural para la sustentabilidad a largo plazo de la empresa, con el inicio de un proceso permanente y de mejoramiento continuo en los estándares, los procesos, las regulaciones, los protocolos de gobierno, la administración y el control de la empresa.

i) Contexto específico y proceso de reforma

En Chile desde la creación de CODELCO como empresa 100% estatal, ha estado presente en la deliberación política el modelo de gobierno de la empresa, con ciertos matices e intensidad, dependiendo del contexto histórico en el que han influenciado los esquemas de gestión implementados

³⁵ Por cuarto año consecutivo, CODELCO lideró el ranking Merco Talento, que mide la capacidad de las empresas para retener y atraer talento en el país. Tras evaluar las encuestas realizadas entre abril y mayo, CODELCO se situó en el primer lugar del ranking general y en el de las empresas mineras. El objetivo de esta medición es identificar a las 100 empresas más atractivas, valorando su calidad laboral, la marca empleador y su reputación interna. Para la edición de este año, el Monitor Empresarial de Reputación Corporativa entrevistó a 10.503 personas, entre ellas, trabajadores de las empresas medidas, gerentes de recursos humanos y *head hunters*, población general, estudiantes y alumnos de escuelas de negocios. Además, realizó un benchmarking con los indicadores de gestión de recursos humanos de cada una de las compañías (CODELCO, 2018).

en la región y en el mundo para las empresas de propiedad estatal, la visión ideológica del gobierno de turno y alguna coyuntura específica que impulsaba alguna efervescencia transitoria en el debate de la clase política. Parte del debate, ya en el nuevo milenio, estaba en la capacidad de CODELCO para continuar siendo líder en el mercado mundial del cobre, que requiere grandes cantidades de recursos financieros y que debe asumir los retos que demanda la participación en una industria competitiva, con la rigidez y complejidad del régimen jurídico de una empresa estatal.

Luego de los años 90 y durante los primeros años del superciclo del cobre, hasta el año 2007 —en el que se presentó la Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO—, los principales indicadores de CODELCO señalaban que su nivel de producción no se había incrementado en la misma proporción que las operaciones privadas, es decir, existía una pérdida de participación en el mercado de cobre de mina a nivel nacional, sin dejar de ser el líder mundial en la producción. La producción de CODELCO había pasado de 1.175.300 toneladas de cobre en el año 1990 a 1.675.900 toneladas en el año 2006. Mientras que la producción privada había alcanzado los 3.684.900 millones de toneladas en el año 2006 luego de tener apenas una producción de 393 mil toneladas en el año 1990 (COCHILCO, 2009). De igual forma, los indicadores de productividad en general en la industria y de CODELCO habían decrecido por el incremento de costos experimentado en la industria y la reducción de la ley de los yacimientos.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), mediante sus estudios de Principios de Gobierno Corporativo contribuyó de manera significativa a la reforma institucional de CODELCO. Desde su primera publicación en 1999 que sirvió de referencia para los responsables de las políticas públicas y de empresas de diferentes países del mundo, en el diseño e implementación de nuevas leyes y reglamentos en la materia. En el año 2004, la OCDE publicó la revisión y actualización de los Principios de Gobierno Corporativo. Posteriormente, en el año 2005 publicó el "Gobierno Corporativo de Empresas Públicas: un Estudio de Países de la OCDE" (OCDE, 2011).

En este contexto, se creó un consenso en los líderes de opinión, políticos y expertos sobre la necesidad de revisar y reformar la institucionalidad de CODELCO para dotarla de herramientas que le permitan desenvolverse en una industria globalizada, cíclica, altamente especializada y competitiva. Estos desafíos de competitividad y productividad que debía enfrentar la empresa, siendo el activo estratégico más importante con el que cuenta y debe gestionar el gobierno, se observaron con una visión a largo plazo, con miras a mantener el liderazgo de CODELCO en la industria del cobre a nivel mundial y la relevancia económica y social que tiene para Chile.

Un hito en la historia de CODELCO y que de acuerdo a uno de los ex Presidentes del Directorio entrevistado, fue un *driver* adicional, que impulsó una reforma al sistema de dirección, gobierno y control que había regido a CODELCO desde su creación en 1976, fue la denominada venta de futuros de cobre autorizada por el Directorio de CODELCO (véase la sección C.1.).

Durante el año 2005, la entonces candidata Michelle Bachelet, en el programa de gobierno 2006-2010, dejó claro varios principios de lo que sería su gobierno: a) CODELCO seguiría siendo en un 100% de propiedad del Estado, es decir, se cerraba las puertas a una posible privatización o capitalización, que ciertos grupos minoritarios tratan de posicionar como una opción ante el consenso existente de una reforma necesaria en la institucionalidad de la empresa estatal; b) CODELCO sería una fuente de recursos para los programas sociales; c) Habría una gestión empresarial de excelencia para que el aporte de CODELCO fuera sostenible en el tiempo y en cualquier situación de mercado y reforma de la institucionalidad de la empresa, consistentemente con la reforma de Gobierno Corporativo, "permitiendo una alta dirección profesionalizada y una adecuada expresión de su dueño en la dirección y control de su gestión, asegurando que las decisiones respondan a principios de sustentabilidad, racionalidad y a los intereses de su dueño, es decir, todos los chilenos" (Bachelet, 2005).

El 8 de marzo de 2007, a un año del inicio de su primer periodo como Presidenta, Michelle Bachelet presentó ante el Congreso Nacional el proyecto de Ley para modificar el Estatuto Orgánico de CODELCO, lo que constituyó un mensaje político muy fuerte que dio inicio al proceso de implementación de las prácticas, estándares, normas y regulaciones del Gobierno Corporativo de la empresa. Dentro del proyecto de Ley enviado por el Ejecutivo al Congreso Nacional en marzo de 2007, expresamente se hace referencia a la visión de mantener y consolidar su calidad de líder en minería de cobre a nivel nacional y global y la necesidad de modernizar el sistema de gobierno de la empresa estatal orientando hacia la excelencia y la transparencia. De igual forma, se hace mención a la aplicación de recomendaciones de la OCDE para los Gobiernos Corporativos de Empresas Públicas, que en el año 2005 había publicado las Guías de Gobiernos Corporativos para Empresas Públicas, las que se basan en la filosofía de aplicar a dichas empresas, en la medida de lo que corresponde, aquellas normas diseñadas para las empresas privadas.

Uno de los objetivos que se buscó fue una homologación del gobierno corporativo de la empresa al estatuto aplicable a las sociedades anónimas abiertas. Los alcances de esta asimilación se traducen en que la empresa estatal cumpla las normas contenidas en la Ley 18.046, de Sociedades Anónimas y la Ley 18.045, de Mercado de Valores, en especial en materia de responsabilidades, prohibiciones, normas relativas a la contratación con partes relacionadas, funcionamiento, deberes y atribuciones del directorio y del gerente general; obligaciones de entrega de información; confección de balances y estados financieros; auditorías y fiscalización de la Superintendencia de Valores y Seguros (Hoy Comisión de Mercados Financieros). CODELCO tenía la obligación de presentar desde el año 2002 alguna información, toda vez que con ocasión de la emisión de deuda (bonos) que realizó en dicho año, debió inscribirse, como emisor, en el Registro de Valores establecido en la ley N° 18.045, que tiene a su cargo la Superintendencia de Valores y Seguros, sujetándose a la fiscalización que realiza esta entidad.

Una propuesta de ley que podría suponerse de fácil aceptación en el Congreso Nacional ya que procura dotar de herramientas para una gestión moderna, profesional, con responsabilidad y transparencia y de esa forma asegurar la sustentabilidad, el crecimiento, el liderazgo y la generación de valor de la empresa estatal más importante de Chile, no fue fácil. Su aprobación tomó dos años y ocho meses.

De acuerdo a información revelada en las entrevistas efectuadas en este estudio, uno de los temas que generó preocupación en algunos Diputados de la bancada oficialista, fue la apreciación de que al asimilar el régimen legal de las sociedades anónimas a la empresa estatal CODELCO se estaba abriendo la puerta a un proceso de capitalización para su eventual privatización, aspecto que fue aclarado de manera reiterada por el Ejecutivo durante la discusión y debate. Preocupación no menor si se tiene en consideración que de acuerdo a las recomendaciones de los organismos o foros internacionales, como la OCDE, la aplicación de los principios de gobierno corporativo en las empresas de propiedad estatal es un paso recomendable y previo a cualquier proceso de privatización con la finalidad de tener mayor información, poner la "casa en orden" y hacer más atractiva una eventual oferta.

En la discusión del proyecto de Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO, uno de los actores que más oposición ejerció en el Congreso Nacional fueron las organizaciones sindicales, quienes argumentaban una posible privatización de CODELCO con el nuevo régimen, además se opusieron a la forma como se integraba el Directorio. En el proyecto original que fue aprobado en un primer trámite por la Cámara del Congreso, se contemplaba solamente 1 representante de los trabajadores. Finalmente, el Senado apoyó la posición de los trabajadores y en una Comisión Mixta (Diputados-Senadores), con la intervención del Ejecutivo, quien se allanó a la posición de los trabajadores, se aprobó la inclusión del segundo representante de los sindicatos en el Directorio de CODELCO y de esa forma se destrabó el trámite de aprobación final del proyecto. En el anexo 4 se inserta una matriz de actores en el debate y construcción de la ley de Gobierno Corporativo de CODELCO.

La Ley 20.392 fue promulgada el 4 de noviembre de 2009, marcándose un hito en la historia de CODELCO, con el inicio de un proceso permanente y de mejoramiento continuo en los estándares, las regulaciones, los protocolos de gobierno, la administración y el control de la empresa. Con la aprobación de la Ley se buscaba: i) desacoplar la dinámica de la empresa del ciclo político, ii) establecer un directorio y administración profesional, sin funcionarios públicos, con requisitos de designación e incompatibilidades, iii) asegurar una estructura de toma de decisiones de largo plazo, iv) establecer mecanismos adecuados para la capitalización y el financiamiento de proyectos. v) fortalecer la responsabilidad de los directivos y ejecutivos, rendición de cuentas y la transparencia de la compañía, y, vi) definir la estrategia y el plan de desarrollo de largo plazo.

Uno de los aspectos que se evidenció en la discusión fue la debilidad técnica y la falta de dedicación y tiempo del Directorio de la empresa, principal órgano colegiado de administración y gobierno. Un Directorio que estaba presidido por el Ministro de Minería e integrado por el Ministro de Finanzas, un delegado de las Fuerzas Armadas y dos delegados del Presidente de la República era muy difícil que garantizase el nivel de experiencia, conocimiento técnico, visión estratégica de la industria, y rigurosidad necesarias en la evaluación y toma de decisiones. El esfuerzo, tiempo y dedicación que exige un Directorio de una empresa estatal como CODELCO requiere de un involucramiento prácticamente a tiempo completo con competencias y responsabilidades claramente definidas.

Uno de los cambios estructurales que establece la Ley fue la regulación del Directorio, de acuerdo al derecho societario, con las obligaciones y responsabilidades que esto implica, la facultad de designar al Presidente Ejecutivo de la empresa y la integración del Directorio.

Cuadro 2
Conformación del Directorio

Antes	Después
7 Directores	9 Directores
Ministro de Minería (Presidente del Directorio)	4 Independientes, designados por el Presidente de la República de una terna seleccionada por el Consejo de Alta Dirección Pública
Ministro de Hacienda	
1 Representante de las Fuerzas Armadas	2 designados por el Presidente de la República de una quina seleccionada por los sindicatos
2 Representantes del Presidente de la República	
2 Representantes de los sindicatos	3 designados por el Presidente de la República

Fuente: Elaboración propia.

A partir de la implementación del primer gobierno corporativo de CODELCO en marzo de 2010, los esfuerzos del Directorio, como responsable de la administración de la empresa, se centraron en distintas normas, regulaciones, prácticas, reglamentos y políticas, para fortalecer los pilares éticos de actuación y prevención de la corporación. Las principales políticas y normas que se aprobaron fueron:

- Carta de Valores
- Política Corporativa de Gestión de Riesgos del Negocio
- Política sobre Conflicto de Intereses
- Política de Ética Comercial
- Política de Contratación de Asesores Externos del Directorio y sus comités
- Directrices para la compensación de gerentes y ejecutivos principales
- Procedimiento de sucesión de ejecutivos claves

- Implementación de la línea de denuncias
- Inicio de un sistema de fiscalización y control de las empresas contratistas
- Implementación de distintos canales de información a la ciudadanía
- Reglas para transparentar y sistematizar la relación entre sus integrantes y los ejecutivos de la alta administración de las empresas

Junto a lo anterior, se actualizó la norma corporativa que regula las operaciones con empresas en que trabajan “personas relacionadas” con algún funcionario de CODELCO, la cual se centraba en limitar las asignaciones directas y las licitaciones privadas. Normas destinadas a restringir el lobby sobre CODELCO. Regulación para las contrataciones con personas expuestas políticamente (PEP) y los negocios con extrabajadores. A su vez, se abrió el sitio web que entrega datos relevantes sobre diversos aspectos de interés ciudadano, por ejemplo, los temas ambientales, sociales, productivos, económicos u operacionales de todos los centros de trabajo en las distintas regiones de Chile.

Definitivamente, a criterio de todos los actores entrevistados y de los resultados tangibles se evidencia los progresos alcanzados por CODELCO a partir del 2009. Por una parte, ha recibido reconocimientos en distintos rankings de transparencia, reputación y buen gobierno corporativo, tanto en Chile como en el extranjero. CODELCO lideró a nivel global el ranking del Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales, entre las empresas de propiedad estatal de petróleo, gas y minería evaluadas. De acuerdo a la Memoria Anual de CODELCO del 2017, en ese año estuvo entre las diez empresas chilenas con mayor reputación corporativa en el ranking Merco y fue reconocida por Merco Talento como la empresa en la que los jóvenes quieren trabajar. De igual forma, durante 2017 se ubicó primera entre 28 empresas públicas en el Índice de Transparencia Corporativa, ranking que, a través de un benchmarking entre empresas a nivel global y nacional, rescata las mejores prácticas de información publicadas en los sitios webs (CODELCO, 2017).

Uno de los temas que todavía no ha sido acogido como política de transparencia en Chile y que por lo tanto no se ve reflejada en CODELCO, y que podría ser un ejercicio interesante, es la afiliación a la Inicitativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés)^{36,37}. En la región, Argentina, la República Dominicana, Colombia, México, Trinidad y Tabago y Perú están en proceso de implementación del EITI con diferentes niveles de avance.

El ex Presidente del Directorio, en la Memoria Anual del 2017, al evaluar los avances de la empresa, manifestó que CODELCO no es una empresa perfecta, pero sí una empresa con altos estándares a nivel internacional, dejando claro que el futuro de CODELCO no sólo se juega en las normas sobre probidad, buenas prácticas y transparencia, sino que también se define en la esencia del negocio, esto es, en explorar y explotar recursos mineros, y en comercializar cobre refinado y sus subproductos (CODELCO, 2017).

Un detalle de mucha significancia es la permanencia en el cargo del presidente Ejecutivo de CODELCO, Nelson Pizarro, quien fue designado por el Directorio durante el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018) y ratificado por el Directorio de la empresa en el gobierno de Sebastián Piñera. La estabilidad de los ejecutivos de las empresas públicas es uno de los mayores problemas que enfrenta la institucionalidad empresarial pública y que afecta: i) al buen gobierno de una empresa, ii) a la continuidad de sus planes de negocios y, iii) a la implementación de reformas estructurales que normalmente toman varios años. Esta señal de responsabilidad pública dada en CODELCO por el gobierno de Sebastián Piñera todavía es una excepción en las empresas estatales de la región.

³⁶ Véase (en línea) www.eiti.org.

³⁷ El EITI es un estándar global que promueve el acceso público y transparente de información de las industrias de petróleo, gas y recursos minerales. El estándar EITI busca evaluar los elementos claves de la gobernanza de los recursos naturales.

Recuadro 1
Gobierno Corporativo de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)

Luego del proceso de implementación del Gobierno Corporativo de CODELCO, esta vez en el segundo mandato de la ex Presidenta Bachelet, el 27 de julio de 2017 se promulgó La Ley 21.025, que modificó el Gobierno Corporativo de la empresa de propiedad estatal ENAP^a, otorgándole un sistema de gobernanza a la empresa, estableciendo con claridad los roles de decisión, supervisión y ejecución de las decisiones de la empresa. De esta manera, se redujo el número de directores de 8 a 7, y se recogió el primer elemento de recomendación de la OCDE, que significa la exclusión del Ministro de Energía de su integración y la fijación de un modelo profesional y sin representación de gremios. De los siete miembros, dos serán designados directamente por el Presidente de la República, cuatro provendrán de propuestas del Sistema de Alta Dirección Pública, y uno será propuesto por todos los trabajadores de la empresa. Asimismo, la Ley establece la necesidad de contar con plan quinquenal de negocios y desarrollo, elaborado y preparado por los organismos de dirección y ejecución, y presentado a la junta de accionistas. La Ley incorporó además una capitalización por hasta USD\$ 400 millones.

Fuente: ENAP.

^a ENAP posee tres Líneas de Negocio: Exploración y Producción (E&P); Refinación y Comercialización (R&C); y Gas y Energía (G&E). Sus operaciones abarcan activos en Chile, Ecuador, Argentina y Egipto.

ii) De una decisión política a la implementación de una política pública

El Gobierno Corporativo es definido ampliamente como la correcta asignación de poderes y responsabilidades entre el directorio, la administración y los propietarios de una empresa (CAF, 2012). En el caso de las empresas de propiedad del Estado esa asignación de poderes tiene especial significado cuando el representante del dueño (accionista) es el Gobierno de turno, que debe compatibilizar la visión empresarial de una empresa como CODELCO y la visión social o de herramienta de política pública. Determinar el papel y los límites de actuación de las empresas de propiedad estatal a nivel de política pública es uno de los mayores desafíos de los Gobiernos.

A pesar de cualquier aspecto de la Ley que pueda ser mejorado, la posterior implementación requiere de muchos factores de política pública a largo plazo que en la etapa de discusión y construcción en ocasiones resultan difíciles de coordinar. En primer lugar, requiere de una fuerte voluntad y decisión política del Presidente de la República, una vasta comprensión de la importancia de este tipo de políticas cuyos resultados no serán inmediatos, como también de la renuncia al control y al poder que una norma de esta naturaleza implica.

Las empresas públicas en la región, sobre todo en los últimos años, han cobrado mayor relevancia a nivel global. Generalmente son estructuras que cuentan con muchos recursos que los pueden movilizar con mayor agilidad que el aparato estatal y además por la territorialidad en sus operaciones ejercen mucha influencia en la comunidad. Renunciar a un espacio de poder político muy útil es una decisión que requiere compromiso desde la más alta autoridad de gobierno. Esta es una problemática que seguramente en todos los países con empresas públicas se ha tratado, sin embargo, dar el primer paso, en muchas ocasiones no ha sido posible.

Una vez adoptada una decisión política, viene el proceso de implementación que tendrá que enfrentar varios desafíos. En este caso la decisión tomada por parte del Presidente de la República requiere la "aceptación" de los órganos de administración y gobierno de la empresa. La implementación de prácticas de Gobierno Corporativo requiere el compromiso, el impulso y la gestión decidida y permanente de la alta gerencia de la empresa. No se trata de reglas impuestas y de controles externos, sino que el esfuerzo requiere de un compromiso personal, diario y un contingente adicional a las funciones ordinarias. De igual forma, se trata de una ruptura del *statu quo* de la organización y de una cultura que implica generar mayor información y transparencia, lo que significa también una renuncia a la zona de confort en la que se encontraba la empresa. Ciertas decisiones estratégicas pueden ser deseadas e impulsadas por el Gobierno; sin embargo, sin el compromiso y colaboración de la administración será muy difícil avanzar, considerando además la alta carga de poder político que una empresa como CODELCO tiene dentro de la estructura de gobierno de un país.

Con la decisión del dueño (Estado-Gobierno) y el apoyo de la administración de la empresa, se requiere el compromiso de los trabajadores, quienes pueden ver amenazados sus derechos, no comprender el ámbito de la reforma o estar en contra de la propuesta sobre la base de sus legítimos conceptos y apreciaciones.

La implementación del Gobierno Corporativo implica un proceso de reforma en el sector público y en el comportamiento de la empresa estatal. Como lo expresó Oscar Landerretche, ex Presidente del Directorio (2014-2018), esto requiere de un esfuerzo interno de la empresa y de cada uno de sus directivos y un compromiso con la transparencia y la probidad. La rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información deben estar interiorizados en la cultura de la empresa como un requisito de salud corporativa.

c) Ley de Capitalización de CODELCO

La publicación de la Ley 20.790 o Ley de Capitalización de CODELCO, vigente desde octubre de 2014, y que prevé una capitalización de USD\$ 3,800 millones en el período 2014-2018, constituye en hecho histórico en la existencia de CODELCO y seguramente marcará en Chile una nueva visión del rol del Estado, y de su responsabilidad con la sustentabilidad de la empresa pública en el largo plazo.

i) Contexto específico y proceso de reforma

Los aportes de capital del Estado (en su calidad de accionista o dueño) a una empresa de propiedad estatal normalmente no son asumidos con la responsabilidad y visión de largo plazo que requieren y por eso muchas veces son postergados o no considerados como prioritarios en la agenda de un gobierno. En la lógica tradicional de los gobiernos ven a la empresa estatal como una fuente importante de recursos fiscales de corto plazo, que sirven para financiar los programas de inversión y de gasto del presupuesto del Estado. El cambio de paradigma de esta lógica política-económica podría ser bastante difícil.

Es precisamente lo que pasaba en Chile con CODELCO, es decir, los aportes de capital fueron muy inferiores a las utilidades generadas en los últimos 40 años. Según cifras de CODELCO, publicadas desde 1976 hasta 2015, la empresa generó y entregó al Fisco USD\$ 98,280 millones (valor actualizado en pesos de 2015). Mientras, en el mismo período, los aportes de capital entregados a la minera por parte del Estado sumaron USD\$ 10,112 millones. Esto es apenas el 10% del total de los excedentes. De éstos, el 41% de los aportes entregados a la estatal (USD\$ 4,183 millones en moneda de 2015) fueron realizados en 1976, año en que se dicta el decreto con la creación de la Corporación. Es decir, los aportes de capital han sido excepcionales en los últimos 40 años. Desde el establecimiento del nuevo Gobierno Corporativo dispuesto por la ley N° 20.392 (publicada en noviembre de 2009), la empresa inició el diseño y ejecución de inversiones urgentes. En tal contexto, durante ese mismo período, la empresa recibió aportes de capital, en el año 2011 por USD\$ 376 millones y en el 2012 por USD\$ 800 millones (*La Tercera*, 2016).

En el año 2014 había transcurrido ya una década desde el inicio del superciclo del cobre. El precio del cobre todavía se mantenía en precios altos, por sobre los USD\$ 3 por libra, lo que le había permitido a Chile contar con elevados recursos fiscales, incrementar sus exportaciones y sus niveles de inversión, mejorar sus indicadores de crecimiento económico y contar con ahorro acumulado en los Fondos Soberanos por más de USD\$ 20,000 millones.

En la década anterior a la vigencia de la Ley de Capitalización de CODELCO (2004-2014), los traspasos de recursos de la empresa al fisco fueron en el orden de más de USD\$ 3,800 millones al año en promedio. En el período que abarca de 1987 a 1997, los traspasos promediaron más de USD\$ 830 millones. El período que abarca desde 1998 a 2003 se caracterizó por un bajo nivel de traspasos promediando cerca de USD\$ 185 millones anuales.

La significativa cantidad de recursos que recibió el fisco durante el superciclo contribuyó, al interior de CODELCO, a evaluar la sustentabilidad a largo plazo frente el escaso nivel de incremento de la producción durante ese ciclo, el desafío que enfrentaba en los años siguientes respecto del incremento de

las reservas, los cada vez más reducidos márgenes, su capacidad de mantener el liderazgo a nivel mundial. Al interior del Gobierno, la relevancia de CODELCO como fuente de generación de ingresos fiscales y a la vez el compromiso de retribuir de manera responsable y con una visión a largo plazo con los recursos de financiamiento y de capital que requería para garantizar los niveles de producción. En esta línea, la ex Presidenta Bachelet en el acto de promulgación de la Ley resaltó que sería un acto tremendamente irresponsable permanecer de brazos cruzados observando cómo CODELCO ve amenazado su liderazgo internacional y cómo sus utilidades disminuyen (CODELCO, 2014).

En el primer mensaje a la Nación en mayo de 2014, la ex Presidenta Bachelet, en el eje productivo de su discurso, al hablar de minería, manifestó su voluntad de reposicionar el liderazgo de CODELCO, asegurando su proyección en las próximas décadas, y comprometiendo su capitalización. Para ello anunció el envío, en 2014, de un proyecto de ley al respecto, el cual fue ingresado como proyecto de Ley al Congreso Nacional en agosto de 2014.

El consenso sobre la situación de CODELCO y la necesidad de un rol activo de su dueño en un proceso de capitalización se dio en el Congreso Nacional luego de un debate institucional de los poderes Ejecutivo y Legislativo con un rol muy activo del Directorio de CODELCO, que culminó con un amplio consenso transversal. La iniciativa legal tuvo una tramitación intensa y expedita que duró dos meses. En octubre de 2014, la Ley 20.790 fue aprobada prácticamente de forma unánime y con un acuerdo de todas las bancadas parlamentarias. Mediante la Ley 20.790 se estableció un aporte extraordinario a favor de CODELCO por un monto de hasta USD\$ 3,000 millones hasta febrero de 2018. De igual forma se autorizó al Gobierno para que adquiriera obligaciones (deuda) por ese mismo valor y la posibilidad de retener utilidades para capitalización y reserva por USD\$ 800 millones.

El proceso de concientización de la situación de CODELCO de cara al futuro y los desafíos que enfrentaba, y por tanto, la importancia de la Ley, la llevó a cabo el Presidente del Directorio para el período 2014-2018, Oscar Landerretche. Al ser entrevistado, Landerretche recaló que uno de los temas que debía enfrentar CODELCO era el posible sobreendeudamiento (si seguía adquiriendo deuda en los niveles hasta ese año 2014) y la pérdida de su calificación de riesgo (*investment grade*) a nivel internacional si no se capitalizaba. Cuando Landerretche llegó a la presidencia de la cuprífera en 2010, los pasivos financieros superaban los USD\$ 14,500 millones y al cierre de 2017 se ubicaban en los USD\$ 14,000 millones. Este resultado se consiguió mediante la revisión y reprogramación de la cartera de inversiones para disminuir la presión sobre los flujos de caja requeridos, el financiamiento vía la recompra de bonos de CODELCO y el plan de capitalización aprobado por Ley.

Un factor que es muy importante a considerar en la viabilidad de una propuesta hacia un gobernante o hacia los poderes Ejecutivo o Legislativo, sobre todo si esto implica una cantidad importante de recursos, es el prestigio institucional, la solvencia y la capacidad de los directivos o autoridades requirentes. En el caso de CODELCO estas características existían. Por una parte, la necesidad de recursos estaba fundamentada en un Plan de Negocios y Desarrollo que había sido diseñado por el Directorio de la empresa para el quinquenio 2010-2014, y que preveía inversiones por un monto de USD\$ 23,500 millones y un aporte de capital de USD\$ 5,000 millones de capitalización para ese período. El plan tenía como pilar la ejecución de los Proyectos Estructurales³⁸. La finalidad de estos proyectos es revertir la tendencia en el descenso de la producción al permitir, por una parte, extender la vida de sus actuales yacimientos y, por otra, aumentar sus niveles de producción en nuevas faenas. En otras palabras, la ejecución de estos proyectos afectará toda la estructura de la empresa no sólo en su nivel productivo, sino también su competitividad y viabilidad en el mediano y largo plazo³⁹. En palabras

³⁸ Los proyectos estructurales mineros considerados en el PND 2014, cuya ejecución era prioritaria, incluían: Chuquicamata Subterránea; Ministro Hales (que está en su puesta en marcha); Nueva Andina Fase II; Nuevo Sistema Chancado Primario Andina; Nuevo Nivel Mina El Teniente; Explotación Sulfuros Radomiro Tomic – Fase II; y Rajo Inca de El Salvador.

³⁹ De acuerdo a la información de CODELCO, con la implementación de los proyectos estructurales se espera que al 2025 la producción llegue a 2,5 millones de toneladas al año. En el 2014 la producción se encontraba en 1,6 millones de toneladas al año y al cierre del 2017 la producción fue de 1,7 millones de toneladas al año.

de Jorge Bande, ex Miembro del Directorio, el no hacer un proyecto de inversión para sostener o incrementar la producción en CODELCO no es una opción, es decir, se refleja la posición compleja de una empresa estatal que tradicionalmente ha liderado la producción de cobre a nivel mundial y nacional, frente a la posibilidad de perder ese liderazgo.

En abril de 2018 se realizó la junta ordinaria de accionistas de CODELCO. Durante el período 2014-2017, CODELCO recibió el 57% de la capitalización programada, lo cual equivale a USD\$ 1,820 millones, con una proyección de retención de utilidades de USD\$ 569 millones para el 2018 y un requerimiento de inyección de capital por USD\$ 1,380 millones para el período 2018-2019, remanente de la ley de capitalización 20.790. De acuerdo a la información difundida por el Ministerio de Minería, el 29 de junio de 2018, el Gobierno anunció la decisión de capitalizar en forma extraordinaria CODELCO por un valor de USD\$ 1,000 millones, haciendo uso de la Ley 20.790 que está vigente y que la capitalización se concretará hasta febrero de 2019.

d) Ley Reservada del Cobre

Uno de los aspectos que se podría denominar un punto ciego en la política pública del cobre y de CODELCO es el “royalty” que debe pagar CODELCO a favor de las Fuerzas Armadas. Obligación que se constituye en una carga discriminatoria para CODELCO, al ser la única empresa minera que tiene este gravamen y que rompe cualquier principio de eficiencia y transparencia en la gestión de recursos públicos al tratarse de una asignación de una empresa pública de forma directa a una institución del Estado (Fuerzas Armadas) y que resulta aún más extraña para un país como Chile donde uno de sus pilares ha sido la construcción y respeto de la institucionalidad y un manejo conservador de la política económica y fiscal que privilegia los principios, recomendaciones y prácticas internacionales de responsabilidad y transparencia fiscal.

Diversos gobiernos han hecho intentos por derogar la Ley Reservada del Cobre (LRC). En septiembre de 2009, la ex Presidenta Bachelet, en su primer mandato, envió un proyecto de ley que buscaba este objetivo. El Presidente Piñera, en su primer periodo, envió un nuevo proyecto en 2011 con el mismo objetivo. En ambos casos se proponía un nuevo sistema de financiamiento para las Fuerzas Armadas y la integración de su presupuesto al Estado. En esta línea, el Presidente Piñera, en su plan de gobierno del 2010, proponía la “liberación de CODELCO del impuesto a las ventas para financiar las Fuerzas Armadas”. De igual forma, en 2018, al hablar de la empresa pública a la que se refiere como “CODELCO del Siglo XXI”, ofrece profundizar la autonomía de la empresa, definiendo una política de dividendos estable a largo plazo y reemplazando la Ley Reservada, de modo que el monto base de utilidades para la política de dividendos sea representativa de las utilidades de la empresa.

Uno de los factores que contribuyó a incluir en la agenda política nuevamente la pertinencia e ilegitimidad de Ley Reservada del Cobre fue el destape ocurrido en el año 2015, de un caso de malversación de fondos provenientes de esta ley, realizada por miembros del Ejército entre 2010 y 2014, el cual fue denominado por la prensa como Milicogate⁴⁰ y ha sido uno de los casos más emblemáticos de corrupción en las Fuerzas Armadas y que tiene varias aristas de delitos de cohecho, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y peculado, involucrando a funcionarios públicos militares de distintos rangos. Al caso Milicogate se suman otros casos de corrupción que han involucrado a miembros de las Fuerzas Armadas y de Carabineros de Chile que se encuentran en proceso de investigación (CLINIC, 2015).

Mediante la aplicación de los principios de publicidad y libre acceso a la información consagrados en el artículo 8 de la Carta Fundamental de Chile, se buscó la desclasificación de la LRC. En mayo de 2016, el Consejo para la Transparencia (CPLT) ordenó a la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas

⁴⁰ Milicogate es un caso de Corrupción en Chile, específicamente de fraude y desviación de fondos públicos de la Ley Reservada del Cobre. El caso fue dado a conocer por el diario The Clinic en 2015, en una serie de reportajes firmados por el periodista Mauricio Weibel Barahona.

entregar el texto de la LRC, tras acoger parcialmente la petición de una persona que solicitó copia íntegra de la Ley N° 13.196. Esta decisión del Consejo para la Transparencia, que no fue recurrida por el Gobierno, y fue cumplida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, fue objeto de severas críticas por autoridades de la Cámara de Diputados, ya que estimaron que el Consejo extralimitó sus atribuciones al haber invadido la esfera de atribuciones del Congreso Nacional, pues el carácter de secreto o reservado de una determinada ley debía ser resuelto por éste⁴⁴.

Los Diputados Ricardo Enrique Rincón González, Guillermo Arturo Ceroni Fuentes, Jaime Hernán Gonzalo Pilowsky Greene, Yasna Provoste Campillay, Marcelo Gastón Schilling Rodríguez y René Fernando Saffirio Espinoza presentaron en el 2016 una nueva moción para eliminar el carácter de reservada de la ley, con el argumento principal de que no existían razones técnicas ni de seguridad nacional para que la ciudadanía no pueda conocer el texto de la Ley 13.196 por cuanto ella sólo establecería aspectos generales del financiamiento del material bélico y de su mantenimiento, y que conocer el texto legal contribuirá a generar un debate con mayor altura de miras respecto de la necesidad de generar un nuevo sistema de financiamiento, centrando la discusión en las necesidades estratégicas de la Defensa Nacional y no en la legitimidad de una ley.

La iniciativa legislativa fue aprobada por el Congreso Nacional el 23 de noviembre de 2016, convirtiéndose en la ley 20.977 que ordenó la publicación de la LRC. El texto actualizado de esta Ley fue publicado en la edición del Diario Oficial del 22 de diciembre de 2016.

Aparentemente el camino iniciado por la aprobación de la Ley 20.977 en noviembre de 2016 abre una posibilidad más cierta de eliminar el mecanismo de financiamiento de las Fuerzas Armadas vinculado a las exportaciones de cobre de CODELCO.

El Presidente Sebastián Piñera en agosto de 2018 firmó el proyecto de ley mediante el cual propone un nuevo mecanismo de financiamiento de la Defensa Nacional y establece que CODELCO debería entregar el 10% de sus utilidades al fisco por 12 años, recursos que irían dirigidos al Fondo de Estabilidad Económica y Social. Establece además que la Ley de Presupuesto prevea un piso mínimo que garantice necesidades mínimas de la Defensa, calculado en base al 70% del monto promedio de gastos operacionales y de mantenimiento entre 2010 y 2017. Además, modifica la forma de financiamiento para que ella no dependa de variables como el precio del cobre.

Sin perjuicio de las críticas al proyecto de ley, en cuanto al mantenimiento del privilegio de un presupuesto mínimo garantizado para las Fuerzas Armadas, la obligación para CODELCO de efectuar el pago esta vez al Fondo de Estabilidad Económica y Social, no cambia la situación financiera. El reto nuevamente estará en construir las condiciones de poder político que permitan visibilizar la importancia de la reforma y movilizar a los actores que generen la reforma institucional necesaria.

5. Nueva institucionalidad ambiental

La Ley 20.417, mediante la cual se crea la nueva institucionalidad ambiental, fue aprobada el 12 de enero de 2010, cambiando el modelo institucional y la política ambiental vigente desde la Ley N° 19.300, de marzo de 1994, reemplazando la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) con tres instituciones: el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA). Posteriormente, el 18 de junio de 2012 se promulgó la Ley 20.600 para la creación de los Tribunales Ambientales, parte del acuerdo político que viabilizó el cambio institucional.

⁴⁴ Véase en línea <https://www.consejotransparencia.cl/>.

Con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, Chile se insertaba aunque tardíamente en la tendencia regional de contar dentro de la estructura de gobierno con una cartera de Ambiente. Antes lo habían hecho: Brasil (1992), Colombia (1993), Ecuador (2000), México (2002), Perú (2008) y el Estado Plurinacional de Bolivia (2009)⁴².

a) Contexto específico y proceso de reforma

A partir del inicio del nuevo milenio, tras el proceso de expansión acelerada de la industria minera a gran escala que se dio desde 1990, Chile se enfrentó al dilema generado entre un modelo de crecimiento económico vigente desde hace varias décadas que privilegiaba el aprovechamiento de sus recursos naturales no renovables y la sustentabilidad y responsabilidad con las generaciones futuras, el ambiente y las poblaciones cercanas a las áreas de explotación. Esta problemática se observará en dos momentos distintos en los que se producirá, en un caso, reformas estructurales a la institucionalidad ambiental, y en otro, una serie de alternativas y propuestas aun en diseño y que forman parte de la deliberación política actual.

En Chile, las competencias ambientales antes de la reforma del año 2010 se encontraban diseminadas en una multiplicidad de instituciones de carácter sectorial. El Sistema Nacional de Gestión Ambiental estaba compuesto por los Ministerios y organismos descentralizados a los que la normativa les asignaba responsabilidades y potestades de índole ambiental, reconociéndose como eje coordinador del mismo a la institucionalidad creada por la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente de 1994 y sus Reglamentos.

El ingreso de Chile a la OCDE en el año 2010 fue un paso importante en el anhelo legítimo del Estado de avanzar en la vía del desarrollo, y el reconocimiento formal de su modelo económico y político, tras varias décadas de resultados positivos⁴³. La OCDE desde hace algunos años, incluso antes del proceso de adhesión de Chile, ha efectuado un sin número de publicaciones, informes, reportes, sugerencias, respecto de diversas temáticas de la política pública, resultados económicos e indicadores sociales de Chile. La influencia de los informes y recomendaciones de la OCDE ha sido determinante en la elaboración y formulación de políticas públicas en el país.

En materia de institucionalidad ambiental, el informe de evaluación de desempeño ambiental de Chile de 2005 efectuado por la OCDE a través de 52 recomendaciones fue decisivo en el quehacer de las decisiones políticas adoptadas a continuación. En 2005, el 100% de los países de la Unión Europea tenían Ministerios de Medio Ambiente, el 95% de los países disponía de este sistema institucional (salvo Estados Unidos) y en América Latina sólo tres países no tenían Ministerios del Ambiente (Argentina, Panamá y Chile)⁴⁴.

⁴² No se afirma que la existencia de un Ministerio de Ambiente sea la solución óptima para la institucionalidad de los países en materia ambiental, sin embargo, refleja la importancia desde la política pública que tiene para un gobierno el incluir dentro de su estructura orgánica una cartera de estado con rango ministerial con dedicación exclusiva al medio ambiente.

⁴³ El ingreso de Chile a la OCDE representa diversos beneficios para el país en el mejoramiento de las políticas públicas en ámbitos como la educación, la innovación, el medioambiente, el gobierno corporativo, las finanzas y las inversiones, así como el perfeccionamiento de la recopilación de estadísticas. Para Chile, situarse junto con los países más desarrollados e industrializados, supone la obtención de un conocimiento más exhaustivo de la realidad nacional, que se traduce en un diseño y aplicación más efectiva de las políticas públicas. De esta forma, el país se ha beneficiado de toda la capacidad de análisis, investigación y seguimiento de tendencias que efectúa la OCDE para el desarrollo económico.

⁴⁴ Chile, a través de la CEPAL, se sometió a un programa de evaluación ambiental desarrollado en conjunto por dicho organismo y la OCDE. Para evaluar el desempeño ambiental, la OCDE toma en cuenta el grado de cumplimiento de los objetivos nacionales y los compromisos internacionales. Para situar la evaluación del desempeño ambiental en su contexto, se consideran además los registros históricos ambientales, la situación actual del medio ambiente, la dotación física de recursos naturales del país, su situación económica y sus tendencias demográficas. El Grupo de trabajo sobre desempeño ambiental de la OCDE llevó a cabo la evaluación de Chile en su reunión de los días 24 al 26 de enero del 2005. Sus conclusiones y recomendaciones fueron aprobadas por representantes de los países miembros de la OCDE y de Chile.

La discusión sobre la necesidad de fortalecer y reformar la institucionalidad ambiental existía en Chile desde hace varios años antes de la Ley 20.417 del año 2010⁴⁵. Uno de los acontecimientos que intensificó la polémica fue el caso de contaminación ocurrido en los humedales del Río Cruces que produjo la migración y muerte de los cisnes de cuello negro y que habría sido ocasionado por vertidos efectuados por la planta de celulosa en Valdivia de la empresa Arauco, hecho ocurrido en el año 2004. Este hecho posicionó finalmente en la agenda política el problema colectivo apreciado en ese momento como una debilidad institucional para el control y la fiscalización.

El ex Presidente Lagos en su último informe a la Nación de 21 de mayo de 2005 manifestó "...En días recientes recibimos una excelente evaluación de la OCDE pero acontecimientos recientes a partir de ese informe nos obligan a fortalecer la regulación ambiental en Chile y a reforzar nuestra tarea de fiscalización. Y, por lo tanto, no descartamos poder concluir con una Superintendencia que fiscalice y coordine a todos los distintos entes estatales en el ámbito del medio ambiente..." Pese a que la reforma que anunció no se concretó en su gobierno, el mensaje político era una respuesta a la problemática existente y contaba con consenso en cuanto a la necesidad de una reforma.

La idea de reformar la institucionalidad ambiental, creando un nuevo Ministerio y una Superintendencia, fue planteada por los cuatro candidatos a la Presidencia de la República el año 2005, demostrando consenso respecto de los estándares básicos de la misma. En el plan de gobierno 2006-2010 de la entonces candidata Michelle Bachelet prometía la transformación de la CONAMA⁴⁶ en un Ministerio de Ambiente y la creación de una Superintendencia Ambiental, centrada en las funciones fiscalizadoras y sancionatorias. Lo anterior aconteció en un contexto de una nueva política ambiental mucho más exigente y moderna, que requería una institucionalidad a tono con los tiempos, que tendría la debida autonomía, recursos y jerarquía política.

El 5 de abril de 2006, ya como Presidenta de la Nación, Michelle Bachelet, dentro de los primeros 100 días de su gobierno, ingresó al Congreso Nacional el proyecto de ley para crear el cargo de Ministro Presidente del CONAMA, La Ley 20.173 fue promulgada el 15 de marzo de 2007. En el mismo mes de marzo se designó a la primera autoridad con rango de Ministra de Ambiente del país, Ana Lya Uriarte Rodríguez, quien se encargaría al interior del gobierno de liderar y promover el rediseño de la institucionalidad ambiental.

El 5 de junio de 2008, (en el día mundial del Medio Ambiente) cumpliendo con el compromiso adquirido por el Gobierno con el Congreso en la tramitación de la precitada ley, de presentar un proyecto de ley para la reforma institucional ambiental antes de que finalizara el primer semestre del 2008, la Presidenta presentó el proyecto que dos años más tarde se transformaría en la Ley 20.417 que creó la institucionalidad ambiental hasta ahora vigente.

Dentro de las bases del proyecto de Ley para crear el Ministerio del Medio Ambiente, la Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, el gobierno reconoció la relevancia de la OCDE en la formulación de políticas públicas de Chile. En el mismo documento indicativo del proyecto de Ley se analiza la problemática existente y el dilema respecto de la institucionalidad vigente hasta ese momento y la nueva que se proponía. La institucionalidad ambiental diseñada por la ley Nº 19.300 se fundamentaba en: a) en un modelo transversal y coordinador; b) en la conveniencia práctica de mantener la institucionalidad preexistente; c) la generación de una función coordinadora que integre las visiones sectoriales, y; d) la descentralización regional.

⁴⁵ En las consideraciones del proyecto de Ley 20.417 expresamente se señala: "Cabe destacar que la necesidad de reforma a nuestra institucionalidad ambiental no es algo que haya sido promovido únicamente en los últimos años, sino que se trata de un asunto que viene siendo discutido al menos desde 1998, con la creación de la "Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado" (también conocida "Comisión Jadresic"). La "Comisión de reforma a la ley Nº19.300" (o "Comisión Castillo"); y, finalmente, un informe preparado por la Oficina Regional para América Latina y el Caribe del PNUMA en el año 2000.

⁴⁶ Organismo público existente desde 1994 encargado de promover, cuidar, vigilar y patrocinar el cuidado y cumplimiento de las políticas medioambientales así como administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental.

Las principales críticas al modelo vigente desde la Ley No. 19.300, tenían relación con: a) la incomprensión jurídica y de gestión del concepto de coordinación; b) la intervención de la autoridad política en cuestiones que son eminentemente de decisión técnica; c) la fiscalización era dispersa e inorgánica; d) la gestión local en materia ambiental era débil; e) la normativa ambiental sectorial era, en gran medida, definida por cada sector.

En el debate de la Ley en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados, la Ministra Presidenta de la CONAMA, la Sra. Ana Lya Uriarte, señaló que “el proyecto se basa en diagnósticos concretos, como son la calidad de vida de los ciudadanos, el próximo ingreso de Chile a la OCDE y la necesidad de crear un organismo fiscalizador central en materias medioambientales” (Congreso Nacional).

En el Congreso Nacional existía consenso sobre la necesidad de la reforma y el fortalecimiento de la institucionalidad ambiental planteada. Sin embargo, había que llegar a acuerdos para que su trámite, debate y aprobación estuviera dentro del período de Gobierno que terminaría en marzo de 2010. Como parte de los acuerdos para avanzar en la aprobación y sanción de la Ley, se suscribió el 26 de octubre de 2009 un Protocolo de Acuerdo entre el Ejecutivo, representado por el Ministro de Hacienda y la Ministra de Medio Ambiente, y el Senado, representado por Senadores de la Concertación y Coalición por el Cambio e Independientes. En el Protocolo de Acuerdo se manifestó la voluntad política de aprobar la reforma institucional planteada y hacer ciertos ajustes y perfeccionamientos al proyecto de ley, además, se incluyeron entre otros compromisos del Ejecutivo y del Legislativo: i) presentar un proyecto de Ley el 28 de Octubre (1 mes después) para la creación del Tribunal Ambiental como un organismo especializado e independiente del Ejecutivo con las funciones de actuar como órgano de control jurisdiccional de las decisiones de la Superintendencia, resolver las controversias contenciosas administrativas en materia ambiental y resolver las demandas por daño ambiental⁴⁷; e, ii) incluir una disposición transitoria que obligue al Ejecutivo a presentar en el plazo de un año un proyecto de Ley para el establecimiento del Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas.

Como se indicó en los apartados anteriores, el Ejecutivo tiene el poder de fijar la agenda del Congreso Nacional, en este caso, según el mismo proyecto de ley existían 89 iniciativas parlamentarias previas de reforma de la institucionalidad ambiental que no habían sido tramitadas y aprobadas hasta el momento de presentación del proyecto de Ley por parte del Ejecutivo. Por su parte, el Congreso ejerce a través de su Cámara de Diputados o Senadores el poder de veto a las propuestas del Ejecutivo. Este poder de veto del Congreso exige de una estrategia política del Ejecutivo que requiere mucha coordinación, información y negociación. Parte de la institucionalidad del proceso de formación de leyes y de la construcción de política pública se viabiliza a través de los denominados “Protocolos de Acuerdo”, suscritos entre el Ejecutivo y el Legislativo, generalmente durante el proceso de discusión de una ley en el Congreso, donde se incluyen los grandes acuerdos que permitirán que un proyecto avance hasta su aprobación, sanción y promulgación. En el anexo 5 se observan los principales actores en el debate de la Ley 20.417.

La Ley 20.417, después de 18 meses de haber sido presentada ante el Congreso Nacional, fue aprobada el 12 de enero de 2010, dos meses antes de culminar el período de Gobierno.

El modelo institucional y la política ambiental vigente hasta el año 2010, provenía de la Ley N° 19.300, de marzo de 1994, mediante la que se consolidó en Chile el modelo coordinador y transversal, que se había promovido desde el “Proyecto de Ley básica de protección ambiental y promoción del desarrollo sostenible” de 1993, elaborado para América Latina por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

⁴⁷ De acuerdo a uno de los actores entrevistados la inclusión de los Tribunales Ambientales fue una propuesta presentada por el Consejo Minero y luego patrocinada por el partido de oposición de ese momento, Unión Demócrata Independiente (UDI).

La Ley 20.417 reemplazó la CONAMA con tres instituciones dotadas de responsabilidades específicas en materia de formulación de políticas, evaluación ambiental y fiscalización del cumplimiento de las normas. El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) es responsable del diseño de políticas, la redacción de normas y la gestión de la información en materia medioambiental, y tiene una fuerte presencia regional mediante sus Secretarías Regionales. El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es un organismo técnico descentralizado que funciona bajo la órbita del MMA en el ámbito regional y está encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), incluido un sistema de información sobre permisos ambientales. La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) es responsable de la fiscalización ambiental y de velar por el cumplimiento de las normas relativas a las actividades y proyectos sujetos al SEIA o comprendidos en los Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA), así como de las normas que rigen las emisiones y la calidad ambiental⁴⁸.

En la discusión de la Ley que creó la nueva institucionalidad ambiental, se acordó el envío de un proyecto de Ley para la creación del Tribunal Ambiental. El Proyecto de Ley fue enviado por el Ejecutivo con fecha 28 de octubre de 2009 y la Ley 20.600 que crea los Tribunales Ambientales fue promulgada el 18 de junio de 2012. La creación de los Tribunales Ambientales con el carácter de órganos jurisdiccionales especializados, integrados de forma mixta e independientes del poder ejecutivo, obedeció a la búsqueda de un mecanismo que garantizara la tutela de los derechos de los ciudadanos en materia ambiental dentro del equilibrio que debe existir entre las competencias de los órganos administrativos de competencias regulatorias y de sanción, que busquen una finalidad de disuasión para promover cumplimientos, además, establecer un mecanismo efectivo de revisión judicial de las intervenciones de las autoridades públicas⁴⁹. Los Tribunales Ambientales fueron creados como órganos jurisdiccionales especiales, sujetos a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema, cuya función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento.

La creación de un organismo especializado era una respuesta a una problemática cada vez más presente y relevante en la vida diaria de los ciudadanos como de las personas jurídicas en su relación con el Estado. Requería independencia, un grado de especialización técnica adicional para otorgar mayor confiabilidad y certeza a la protección del medio ambiente, el acceso a la justicia ambiental y la seguridad jurídica para las inversiones. Su existencia no estaba prevista en el proyecto original del gobierno; sin embargo, fue uno de los principales requerimientos de la oposición para viabilizar la propuesta del ejecutivo. La inclusión en la reforma institucional se vio como una medida de "protección" frente al inminente poder de la Superintendencia de Ambiente que se creaba y fue acogida positivamente por el Consejo Minero.

Se crearon tres tribunales ambientales regionales⁵⁰, y cada uno está integrado por tres ministros. Dos de ellos deben tener título de abogado, haber ejercido la profesión al menos diez años y haberse destacado en la actividad profesional o académica especializada en materias de derecho administrativo o ambiental. El tercero debe ser un licenciado en ciencias con especialización en materias medioambientales y, a lo menos, diez años de ejercicio profesional. Luego, el pleno de la Corte Suprema

⁴⁸ Evaluación de desempeño ambiental de la OCDE del año 2016.

⁴⁹ Los jueces cumplen un rol esencial en el sistema de contrapesos de un sistema democrático, pero también tienen un rol esencial e insustituible en la protección de los derechos de las personas. Es decir, actúan como instrumentos al servicio de la democracia para limitar los desbordes del poder público, en especial de la Administración en relación a las competencias conferidas por el legislador, y como instrumento al servicio de la tutela de derechos, ahí donde la exigencia de tutela efectiva resulta indispensable.

⁵⁰ Primer Tribunal Ambiental, con asiento en la comuna de Antofagasta y jurisdicción en la macro zona norte del país (en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo); Segundo Tribunal Ambiental, con asiento en Santiago y jurisdicción en la macro zona centro (en las regiones de Valparaíso, Metropolitana, Libertador General Bernardo O'Higgins y Maule) y Tercer Tribunal Ambiental, con asiento en Valdivia y jurisdicción en la macro zona sur (en las regiones de Biobío, La Araucanía, los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y La Antártica Chilena).

debe recibir en una audiencia a los postulantes y elegir cinco nombres que se presentan al Presidente de la República. El Jefe del Estado propone un nominado, pero para su ratificación se requiere del acuerdo de al menos tres quintos de los senadores en ejercicio. Cada Tribunal ambiental tendrá dos ministros suplentes que se designarán mediante el mismo procedimiento.

Los Tribunales Ambientales en Chile son una innovación a nivel regional en la administración de justicia en materia ambiental. Su implementación ha sido progresiva desde la promulgación de la Ley. El 28 de diciembre de 2012, se integró el Segundo Tribunal Ambiental de Santiago. Este Tribunal tuvo competencia para conocer las causas originadas en todo el territorio nacional hasta el lunes 9 de diciembre de 2013, cuando inició su funcionamiento jurisdiccional el Tercer Tribunal Ambiental. El 4 de septiembre de 2017, entró en funcionamiento el Tribunal Ambiental de Antofagasta.

Otra de las instituciones creadas con la reforma del 2010 fue el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que se constituyó como el principal mecanismo de coordinación horizontal. Este Consejo asesora al Presidente acerca de políticas sectoriales, incluidos proyectos de leyes y reglamentos relativos al medio ambiente. Es presidido por el Ministro del Medio Ambiente e integrado por los Ministros de Agricultura; de Hacienda; de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Energía; de Obras Públicas; de Vivienda y Urbanismo; de Transporte y Telecomunicaciones; de Minería; y, de Desarrollo Social. El Consejo de Ministros es distinto del Comité de Ministros creado en la Ley 19.300 y que tiene como función conocer y resolver los recursos de reclamación que se presenten en contra de las resoluciones que rechacen o establezcan condiciones o exigencias a un Estudio de Impacto Ambiental; las reclamaciones en contra de las resoluciones que realicen la revisión de una Resolución de Calificación Ambiental; así como los recursos de reclamación presentados por las personas que hubieren formulado observaciones al Estudio de Impacto Ambiental y que estimaren que sus observaciones no han sido consideradas. Este comité está integrado por el Ministro del Medio Ambiente, que lo preside, y los Ministros de Salud; de Economía, Fomento y Turismo; de Agricultura; de Energía y de Minería. La distinción hecha es pertinente en virtud de la problemática socioambiental más adelante referida, uno de sus casos emblemáticos y las reformas legales propuestas se evaluaron posteriormente.

Tanto el Tribunal Ambiental como el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad fueron promovidos como mecanismos para mitigar el aparente poder que estaba asumiendo el ejecutivo con la creación del Ministerio de Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental en el eje articulador de políticas públicas y en el manejo técnico de la normativa ambiental; y por otro, con la Superintendencia de Medio Ambiente en el control, fiscalización y sanción.

El proceso de diseño y construcción de la nueva institucionalidad ambiental en Chile, que sin duda tiene un impacto directo y relevante con la gobernanza del cobre, fue entendida en un primer momento como una respuesta del gobierno frente a un problema que develó la carencia de una institucionalidad suficiente y acorde para enfrentar los retos del relacionamiento entre las actividades productivas-ambiente-ciudadanos y las tareas de fiscalización y control técnico. La búsqueda de una solución movilizó recursos de actores que trataron o incidieron en la elaboración de la política pública. El Consejo Minero, la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)⁵¹ y la Sociedad Nacional de Minería (SONAMI)⁵², desde el lado empresarial. Las Organizaciones no Gubernamentales desde el lado de los intereses generales y de la sociedad civil organizada y los *think tanks* que se constituyeron en asesores ad-hoc de los bloques legislativos principalmente de la oposición respecto de la trascendencia de la reforma propuesta por el ejecutivo y los ajustes que debían hacerse.

⁵¹ SOFOFA es una Federación Gremial, sin fines de lucro, que reúne a empresas y gremios vinculados al sector industrial chileno. Agrupa a cerca de 4.000 empresas, 48 asociaciones sectoriales y 22 gremios empresariales regionales. Todos estos miembros en conjunto engloban el 100% de la actividad industrial de Chile y el 30% del PIB.

⁵² SONAMI reúne a 76 compañías de la mediana y gran minería y empresas proveedoras, así como a 38 asociaciones mineras regionales, que representan a más de tres mil pequeños empresarios mineros.

La evaluación sobre el efectivo funcionamiento de la reforma de la institucionalidad ambiental en Chile requiere un análisis muy detallado y excede el propósito de este estudio. Sin embargo, se puede afirmar, según coinciden todos los actores entrevistados, que efectivamente fue positiva. Como se vio anteriormente, el consenso alrededor de la necesidad de un cambio a la institucionalidad ambiental existente hasta el 2010 era un imperativo.

El contar con una institucionalidad fortalecida, que incluye una cartera de gobierno con rango ministerial con dedicación exclusiva al ambiente, una Superintendencia empoderada para el control y fiscalización de las normas y las regulaciones y como primer vínculo de respeto a los derechos de los ciudadanos y de protección del ambiente; un Servicio de Evaluación Ambiental, como organismo técnico descentralizado; y, los Tribunales Ambientales como órganos jurisdiccionales independientes y especializados, sin duda es positivo y genera altas expectativas y oportunidades para el país.

Los procesos de reforma institucional siempre van a resultar incompletos, van a ser perfectibles y enfrentan desafíos en su implementación. La nueva institucionalidad requiere recursos financieros adicionales no siempre disponibles y/o no siempre prioritarios para el gobierno. El desarrollo de nuevas capacidades en la tecno burocracia es un reto en materia regulatoria, de control y fiscalización, al igual que la elaboración de reglamentos y normativa derivados de las nuevas normas legales que adecúen el marco institucional creado.

El proceso de reforma en materia ambiental que se inició con la promulgación de las Bases Generales del Medio Ambiente en la Ley 19.300 vigentes desde el año 1994 y la creación de la nueva institucionalidad promulgada en la Ley 20.417 del año 2010, continúa en un proceso de implementación, evaluación, y mejoramiento continuo.

Al respecto el informe de evaluación de desempeño ambiental de la OCDE del año 2016 recoge:

- Chile se empeña en fortalecer sus instituciones ambientales y en crear un marco de política ambiental amplio. Durante la última década, Chile logró avances considerables en lo atinente al fortalecimiento del marco de política y de las instituciones ambientales. En 2010, Chile creó el Ministerio del Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, una Superintendencia y un Servicio de Evaluación Ambiental. Estas medidas ayudaron a elevar el perfil de la política ambiental y a esclarecer las responsabilidades en materia de gestión ambiental y desarrollo sostenible en el seno del gobierno. Cabe recordar que hasta la década que inicia en 1990 el tema ambiental en el sector minero era casi inexistente (CEPAL, 2016).
- Desde la última Evaluación del Desempeño Ambiental (OCDE/CEPAL, 2005), el marco institucional chileno que rige la gobernanza ambiental experimentó cambios significativos. La ley sobre calidad del medio ambiente (20.417/2010) reemplazó la CONAMA con tres instituciones dotadas de responsabilidades específicas en materia de formulación de políticas (Ministerio del Medio Ambiente), evaluación ambiental (Servicio de Evaluación Ambiental) y fiscalización del cumplimiento de las normas (Superintendencia del Medio Ambiente) a fin de elevar el perfil y fortalecer la capacidad de estas importantes funciones. En el informe se señala la necesidad de completar la reforma con la creación de un Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas⁵³.
- La ley de 2012 que creó los tribunales ambientales (20.600/2012) mejoró de manera sustancial el acceso a la justicia ambiental. Al crear estos tribunales, Chile siguió el ejemplo de la Junta de Apelación Ambiental (Environmental Appeals Board) de los Estados Unidos. Los tribunales ambientales son independientes, pero la Corte de Apelaciones o la Corte Suprema pueden anular sus decisiones mediante un recurso de apelación. Se espera que estos tribunales eleven

⁵³ El 18 de junio de 2014, la ex Presidenta Bachelet envió al Congreso Nacional el proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Hasta el momento el proyecto sigue en la Comisión de Medio Ambiente y Medios Nacionales.

el nivel técnico de las sentencias ambientales. No obstante, los tribunales civiles ordinarios continuarán entendiendo en acciones constitucionales basadas en el derecho a vivir en un ambiente no contaminado. Esta disposición puede entrañar acciones paralelas en tribunales de ambos fueros relacionadas con el mismo proyecto. La ley sobre tribunales ambientales establece el derecho a entablar acciones judiciales contra normas ambientales, los resultados de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las acciones de ejecución llevadas adelante por la SMA, y a obtener sentencias que obliguen a instrumentar medidas de reparación ambiental. Cualquier persona física o jurídica puede presentar una reclamación contra una decisión reglamentaria, mientras que solo las víctimas de un daño ambiental, las municipalidades afectadas o el Estado (por conducto del Consejo de Defensa del Estado) están legitimados para entablar una demanda a fin de lograr la remediación del medio ambiente.

D. Tercera fase

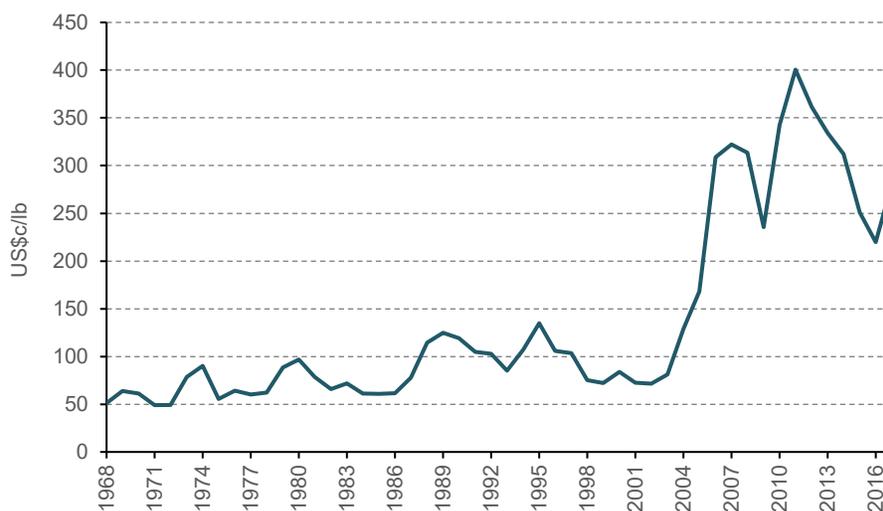
1. Post superciclo del cobre y conflictividad socioambiental

Luego de un período de cambios estructurales en la institucionalidad ambiental, en el sistema de gobierno y administración de CODELCO, y ajustes graduales en la apropiación de la renta minera por parte del Estado, ocurridos dentro de la década del boom de los *commodities*, la fase del post superciclo del cobre no produce todavía cambios sustantivos en la política pública del mineral rojo, pero se profundiza la polémica sobre la conflictividad socioambiental alrededor de la ejecución y desarrollo de proyectos mineros y se debaten propuestas de solución desde el Estado, la sociedad civil organizada, las organizaciones no gubernamentales y los gremios empresariales.

a) Contexto específico y proceso de debate

La etapa denominada post superciclo está caracterizada por una caída de los precios del cobre y de los márgenes de utilidad. Los precios, a pesar de su caída desde el año 2014, no han vuelto a sus valores históricos, sino que se han mantenido sobre los promedios de antes del 2004. Sin embargo, los márgenes de la industria se redujeron significativamente. Antes del 2004, hablar de precios promedio al año de más de USD\$ 1 la libra era considerados precios altos, luego del 2014 los precios promedio anuales han sido de USD\$ 2,50, USD\$ 2,20 y USD\$ 2,80 entre el 2015 y 2017. Al respecto, véase el gráfico 3.

Gráfico 3
Precios históricos del cobre 1968-2017



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SONAMI con información de COCHILCO.

Chile vivió la euforia de una década de crecimiento económico, de incremento de los flujos de IED y de alta rentabilidad de la industria minera reflejada también en una mayor apropiación de ingresos por parte del Estado. Una década donde se presenciaron la expansión de los grandes jugadores de la minería a nivel global mediante compras, fusiones, adquisiciones, con crecimiento orgánico e inorgánico de operaciones y empresas productoras de cobre. El crecimiento del volumen de producción al que estaban abocadas todas las empresas mineras se reflejó en un incremento acelerado de los costos de producción. De acuerdo a la publicación del Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO) *Mining for Value*, los costos de Chile pasaron de USD\$ 2.03 la libra de cobre en el 2010 a USD\$ 3,01 en el 2014, constituyéndose Chile en el país en donde más se incrementaron los costos de los distritos mineros de cobre. De acuerdo a la misma publicación, Iván Arriagada, CEO de Antofagasta Minerals, afirmó que: “La industria olvidó que es un negocio cíclico. Olvidó que los costos y la productividad son importantes y los principales factores detrás de la competitividad”. Otro CEO de una empresa minera señaló que “la rentabilidad de ese momento pagaba cualquier incremento de costos de producción” (CESCO, 2018).

La reducción de los márgenes de utilidad de las empresas mineras en el final del superciclo fue enfrentado por la industria desde la mirada de la competitividad, es decir, mediante la producción de lo mismo con una menor inversión y gasto, redireccionando su enfoque estratégico hacia la excelencia operativa, la reducción de costos, la utilización de nuevas tecnologías, la asignación de capitales y la disciplina financiera. De igual forma, el nuevo período develó la alta conflictividad socioambiental en las actividades mineras.

Por parte de algunos actores del gobierno, la conflictividad socioambiental ha sido visualizada como un problema colectivo que afecta el desarrollo de nuevos proyectos de inversión, que tiene consecuencias con los indicadores de crecimiento y que afecta el modelo de desarrollo. Desde el estado la mirada estaba en la reducción de ingresos fiscales, la ralentización de flujos de inversión, el impacto en las tasas de crecimiento y los efectos en el empleo y la dinamización de la economía local; indicadores que desencadenaron en las distintas estrategias de los gobiernos de turno agendas proinversión con el objetivo de promover y facilitar la inyección de nuevos flujos financieros en la economía del país.

De acuerdo al informe de Productividad en la Gran Minería del Cobre (Comisión Nacional de Productividad, 2017) existen inversiones en carpeta por alrededor de USD\$ 50,000 millones para el período 2016-2025. En el lanzamiento de la denominada Agenda Proinversión en mayo de 2018, el gobierno anunció que existen alrededor de USD\$ 65,000 millones de inversión en proyectos estancados o paralizados por distintas razones. El catastro de inversión de proyectos mineros (COCHILCO, 2018), de aquellos proyectos con puesta en marcha dentro del decenio 2018 —2027, prevé 44 iniciativas evaluadas en USD\$ 65,747 millones, con una participación del cobre del 89,9% en el total de la cartera, reflejado en una inversión que alcanza los USD\$ 59,103 millones y 32 iniciativas.

La conflictividad socioambiental existente en la región andina alrededor de proyectos de energía y minería está presente igualmente en Chile. De acuerdo al mapa de conflictos socioambientales del Instituto Nacional de Derechos Humanos, en Chile a la fecha existen 116 conflictos, de los cuales 62 están activos, 30 latentes y 24 han sido cerrados. El 38% y 28% de los conflictos están relacionados con energía y minería, respectivamente. De acuerdo a CEPAL (2018), en Chile los conflictos en minería pasaron de 34 en marzo de 2014 a 43 en octubre de 2018 y el único país con más conflictos mineros que Chile en la región es México con 44 conflictos registrados. Chile es uno de los países con mayores conflictos per cápita según el Atlas de Justicia Ambiental 2018. De acuerdo a Valor Minero en Chile, los conflictos socioambientales duran 9,7 años en promedio.

La etapa 2014-2018 está marcada en el contexto político por el segundo mandato de la ex Presidenta Bachelet y el inicio del segundo mandato de Sebastián Piñera. En el año 2013, el ex Presidente Lagos convocó a actores interesados de diversas posiciones ideológicas para construir

una visión sobre la minería en Chile que promoviera de forma más efectiva el desarrollo sostenible. Luego de un año de reuniones, mensuales y no públicas (no informadas a través de medios de comunicación), se concluyó con un diagnóstico titulado “Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida. Una minería virtuosa, sostenible e inclusiva”. En el documento se sintetizan tres ejes: industria virtuosa, desarrollo sostenible, inclusivo. Esta visión fue entregada en el año 2014 a la reelecta Presidenta Bachelet. La Presidenta conformó una Comisión Asesora Presidencial integrada por un grupo de expertos y representantes de distintas organizaciones y gremios de la industria minera, ONG y, centros de pensamiento, entre otros. La Comisión presentó en diciembre de 2014 su informe “Minería una plataforma de Futuro para Chile” (Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo).

La visión planteada en el informe supone que la minería debe estructurarse en base a tres atributos. En primer lugar, debe ser virtuosa, pues mientras fortalece su competitividad y productividad debe generar las condiciones necesarias para que emerja un ecosistema de innovación que conduzca a Chile hacia una economía basada en el conocimiento. En segundo lugar, debe ser incluyente, y favorecer la participación de las comunidades locales en los beneficios que ésta genera. Y, en tercer lugar, debe ser sostenible, e incluir en el diseño de sus operaciones todas aquellas variables críticas que afectan el sistema socioambiental para prevenir, evitar, minimizar, mitigar y compensar los impactos ambientales, sociales y culturales que se generan a lo largo del ciclo de vida de los proyectos (Fundación Chile, 2015).

En el Programa de Gobierno 2014-2018, la Presidenta había planteado la necesidad de evaluar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Durante su gobierno se creó una Comisión Asesora Presidencial el año 2015 para evaluar el mencionado instrumento y proponer las reformas o ajustes para alcanzar una institucionalidad validada y reconocida por todos los sectores y adaptable a los diversos escenarios actuales. La Comisión se planteó como misión evaluar el SEIA vigente, generando propuestas de modificación, con la finalidad de lograr el desarrollo de procesos más expeditos, con altos estándares de calidad y en un marco de certeza jurídica para los titulares, la comunidad y los distintos servicios públicos que participan en la evaluación.

La Comisión estuvo compuesta por 29 integrantes de diferentes sectores: académico, consultoría, organizaciones no gubernamentales, asociaciones gremiales y organismos del Estado, comenzó su trabajo con la identificación de las problemáticas existentes en el SEIA, las que fueron ordenadas en los siguientes cinco ejes estratégicos: i) criterios de ingreso e instrumentos de evaluación; ii) procedimientos y contenido de la evaluación; iii) participación de los servicios públicos con competencias ambientales y permisos ambientales sectoriales (PAS); iv) Participación Ciudadana y Consulta Indígena; e, v) instrumentos asociados a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

En julio de 2016, la Comisión presentó su informe final con 25 propuestas y recomendaciones para mejorar el SEIA, incluyendo medidas de gestión por parte de los organismos que conforman la institucionalidad ambiental, medidas que involucran modificaciones reglamentarias, legales e incluso, recomendaciones a otros instrumentos de gestión pública.

Entre las principales propuestas se encuentran: i) la creación de un mecanismo de evaluación ambiental para proyectos considerados estratégicos, que considera una fase temprana estratégica del proyecto en relación al estudio y análisis del entorno y los componentes ambientales eventualmente afectados, y la fase de evaluación ambiental propiamente tal; ii) la creación de un procedimiento de Relacionamento Temprano, cuyo objetivo será generar—con la presencia del Estado—espacios de diálogo entre los proponentes de proyectos y las comunidades locales, previo al ingreso del proyecto al SEIA. En cuanto a los procesos de participación ciudadana, el trabajo de la comisión concluyó con propuestas que incluyen desde la extensión de las instancias para las observaciones ciudadanas hasta apoyos de asistencia técnica en el proceso (Ministerio de Medio Ambiente, 2016).

El informe también considera entre sus sugerencias la mantención del Comité de Ministros como instancia superior al SEA para la resolución de las reclamaciones a los EIA, fortaleciendo su funcionamiento

con la creación de una secretaría técnica y panel de expertos para solicitar informes cuando corresponda. Junto con ello, propone la incorporación de la variable del cambio climático en la tramitación de proyectos, relacionado tanto con la generación como con la mitigación de gases de efecto invernadero.

Uno de los casos emblemáticos de conflictividad socioambiental es el proyecto Dominga de extracción de concentrados de hierro y de cobre en la región de Coquimbo, al norte de Chile. Según el EIA, el proyecto prevé una inversión de USD\$ 2,500 millones y generará 9.800 plazas de trabajo en sus etapas de construcción, operación y cierre. Además de la explotación de una mina, éste incluye la construcción de un puerto propio para exportar su producción y una desalinizadora para no utilizar el agua dulce de la zona.

El proyecto Dominga fue un elemento adicional que posicionó en la agenda y en el debate político de la campaña del 2017 la problemática alrededor de la conflictividad socioambiental. El referido proyecto es relevado por su importancia desde el punto de vista económico por el volumen de inversión y empleo que significa, el impacto en la zona donde se emplaza que se caracteriza por su alta biodiversidad (Reserva Natural Pingüino de Humboldt); la complejidad del proceso de licenciamiento ambiental iniciado desde el 2013 y que ha sido objeto de impugnaciones que han puesto de relieve los recursos legales con los que cuentan los actores y el rol de los órganos de justicia; y la crisis política que desencadenó al interior del gobierno de Michelle Bachelet.

Los principales hitos de este caso se inician con la aprobación del EIA del proyecto Dominga en febrero de 2017 por parte del Servicio de Evaluación Ambiental de Coquimbo, que emitió el Informe Consolidado de Evaluación Ambiental. En marzo del mismo año, la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región de Coquimbo, emite la calificación desfavorable ambiental del proyecto Dominga. Luego de 12 días de emitida la referida resolución, el entonces ministro de Medio Ambiente renunció a su cargo indicando que pasaría a formar parte del comando de una candidata presidencial.

En mayo del 2017, la empresa Andes Iron titular del proyecto Dominga presentó un recurso de reclamación en contra de la resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental. El Comité de Ministros, el 13 de octubre de 2017 (2 meses antes de las elecciones presidenciales de 2017 y 5 meses antes del cambio de Gobierno) resolvió desechar el recurso de reclamación presentado por Andes Iron. La decisión del Comité de Ministros se adoptó con el voto favorable del Ministro de Ambiente, quien lo presidía, Agricultura y Salud. El voto en contra fue de los Ministros de Energía y de Minería y el retiro de la sesión sin votar del Ministro de Economía.

Tras la reunión del Comité de Ministros de octubre de 2017, en medio de declaraciones públicas, se registró la renuncia por parte del Ministro de Hacienda y del Ministro de Economía, además del subsecretario de Hacienda. Los medios de comunicación en Santiago hablaron de la disconformidad que existía en el equipo económico de la mandataria respecto de esta determinación y de la confianza que existía para revertir la decisión tomada en la región de Coquimbo dando así una señal de apoyo a la inversión. Según uno de los exministros entrevistados, Dominga fue la conclusión de constantes visiones encontradas al interior del gabinete respecto de la importancia del crecimiento y las inversiones para el desarrollo y los criterios ambientales que ponían en un segundo plano al crecimiento⁵⁴.

⁵⁴ De acuerdo con declaraciones recogidas por la prensa, el Subsecretario de Hacienda había lamentado la falta de tiempo necesario para evaluar la decisión y buscar el equilibrio entre la inversión y la sostenibilidad. De igual forma, el Ministro de Hacienda había expresado su disconformidad ante la aparente falta de priorización del crecimiento económico que se deba por parte de algunos colegas del gabinete ministerial. Finalmente, la Presidenta Bachelet zanjó la discusión pública entre Ministros y respaldó al titular de Medio Ambiente, estableciendo que el crecimiento económico necesario para el país debe ir acompañado del cuidado por el medio ambiente.

Andes Iron presentó un recurso de reclamación en contra de la decisión del Comité de Ministros. El Primer Tribunal Ambiental resolvió por unanimidad, (un mes después de iniciado el nuevo período de gobierno de Sebastián Piñera), acoger la pretensión jurídica de Andes Iron. La sentencia establece anular la resolución de fecha 13 de octubre del 2017 del Director Ejecutivo del SEA en su calidad de Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros. Asimismo, anuló también el acuerdo del Comité de Ministros y la Resolución de la Comisión de Evaluación Ambiental. Además, ordenó retrotraer el procedimiento de evaluación ambiental a la etapa posterior al informe consolidado de evaluación, de manera tal que se proceda a una nueva votación de parte de la Comisión de Evaluación Ambiental, de la Región de Coquimbo⁵⁵.

En mayo de 2018 la organización de conservación marina Oceana presentó un recurso de casación solicitando a la Corte Suprema dejar sin efecto la sentencia del Primer Tribunal Ambiental de Antofagasta, que ordenó que el proyecto minero portuario Dominga se volviera a votar en la Comisión de Evaluación Ambiental de Coquimbo, instancia donde ya había sido rechazado en marzo de 2017. Además de la casación de la ONG Oceana, otros cinco abogados presentaron el mismo recurso en representación de organizaciones locales de La Higuera y de particulares que participaron como observantes en la evaluación del proyecto, y como terceros interesados ante el Tribunal Ambiental. Entre ellas se encuentran la Asociación Gremial de Mariscadores y Pescadores de Los Choros; el Movimiento en Defensa del Medio Ambiente de La Higuera (MODEMA), el Comité de Agua Potable Rural Los Choros y la Asociación de Pequeños Propietarios Agrícolas de Los Choros (Oceana 2018).

En agosto de 2018, la Corte Suprema admitió el recurso extraordinario de casación presentado por Oceana, que buscó dejar sin efecto la sentencia del Tribunal. Esto significa que el máximo tribunal de justicia deberá pronunciarse sobre si el fallo del Tribunal Ambiental se ajustó o no a derecho. La resolución se dará seguramente en el año 2019.

El proyecto Dominga, que refleja una realidad arrastrada desde hace muchos años en las industrias de minería, energía e infraestructura, además se constituyó en un *driver* de las propuestas de los candidatos a las elecciones y de la denominada agenda proinversión del candidato ganador y en la actualidad Presidente Sebastián Piñera.

2. Agendas proinversión

En agosto de 2010 en el primer gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), como parte de la visión política del gobierno, se creó el Comité de Agilización de Inversiones con el objetivo de servir de instancia de coordinación entre los distintos órganos del Estado vinculados a los proyectos de inversión. Con la constitución del Comité se creaba una especie de alianza entre un proyecto específico —principalmente del sector de energía o minería— y el gobierno que acompaña su proceso de calificación y de cumplimiento de los requisitos formales sectoriales y ambientales.

En 2014 de igual forma dentro de los primeros días del segundo mandato de la Presidenta Bachelet se lanzó la estrategia de productividad, innovación y crecimiento con un enfoque más sistémico, reconociendo los desafíos que enfrenta Chile en su modelo económico, planteando la transformación de los modelos productivos y también destacando la importancia de las inversiones y el crecimiento. A principios de septiembre de 2014 el gobierno de la Presidenta Bachelet anunció su nuevo Plan de Reforzamiento de la Inversión 2014 con el objeto de estimular la inversión, constituyéndose el eje del plan la agilización de los proyectos de inversión privada con la finalidad

⁵⁵ El Tribunal determinó, entre otras cosas, que la votación de los Seremis para rechazar el proyecto no habría estado debidamente motivada y fundada en sus aspectos técnicos, y por tanto el Comité de Ministros no se encontraba en situación de haber convalidado dicho vicio esencial sin vulnerar sustancialmente las reglas elementales del debido proceso desnaturalizando de esa manera la lógica y los fines del Sistema de Evaluación Ambiental.

de “despejar incertidumbres que pueda generar el ordenamiento jurídico, agilizar procesos regulatorios que están efectivamente lentos y desburocratizar y modernizar los procesos de aprobación de inversiones⁵⁶”.

En el programa de Gobierno (2017) del Presidente Piñera, uno de los ejes de acción en materia del sector minero resalta la importancia de: i) reducir la incertidumbre regulatoria mediante reglas claras y estables; ii) Hacer una revisión integral de las normas de cierre de faenas e instalaciones que flexibilice los instrumentos de garantía, modifique el cálculo de vida útil y corrija vacíos legales e interpretativos; iii) Actualizar el levantamiento de los permisos que requiere un proyecto minero a fin de simplificarlos y eliminar duplicidades de competencias entre servicios; y, iv) Reducir la discrecionalidad política en la revisión de proyectos de inversión y crear un procedimiento reglado y vinculante para consultas de pertinencia ambiental.

Por su parte, el otro candidato que fue parte del balotaje presidencial, Alejandro Guillier, prometía crear una Oficina de Gestión de Grandes Proyectos de inversión que permitiría reducir drásticamente los tiempos asociados a la aprobación o rechazo de inversiones que entre otras funciones tendría la de informar y asesorar a las autoridades locales en el diálogo con la comunidad y la participación ciudadana en el proceso. De igual forma, anunció que reducirá los tiempos en las evaluaciones ambientales, simplificando procedimientos, reduciendo instancias y acotando los plazos de resolución en las instancias públicas, regionales y centrales, en los tribunales ambientales y en la propia Corte Suprema y perfeccionar el SEIA.

Con el inicio del nuevo período (2018-2022) del Presidente Piñera, dentro de los primeros 100 días de gobierno anunció una batería de políticas y leyes para incentivar, agilizar y destrabar las inversiones que se habían detectado estancadas o detenidas y que era parte de la discusión de campaña electoral. Se anunció la denominada Agenda Pro Inversión, que entre otros aspectos contempla la creación de una Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (OGPS) en el Ministerio de Economía, para coordinar acciones entre las diferentes carteras y agencias de gobierno y el sector empresarial, con la finalidad de impulsar las inversiones privadas planificadas en diferentes sectores; y, como parte de la misma agenda, un proyecto de Ley que modifica el SEIA.

El diagnóstico para las medidas propuestas, de acuerdo a lo manifestado por Juan José Obach⁵⁷, a cargo de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (OGPS), parte de la concepción del exceso de burocracia existente vinculado con la inversión y de un estado ineficiente, por lo que se requiere cumplir con los estándares internacionales, reducir la burocracia y dotar de certeza jurídica al administrado. En el mismo sentido, Obach resalta que hoy en día los proyectos de inversión no se demoran menos de cinco años en tramitarse y los inversionistas muchas veces tienen que hacer más de 1.700 trámites en 20 instituciones gubernamentales distintas.

La idea de tener una unidad, dependencia o autoridad encargada de resolver el denominado *red tape*, no es algo nuevo o innovador del gobierno actual. Ya en el primer gobierno de Sebastián Piñera como en el gobierno de Michelle Bachelet, existieron el Comité de Agilización de Proyectos de Inversión (2011) y el Comité Proinversión, creado por la Presidenta Bachelet en el marco del Plan de Reforzamiento de la Inversión anunciado en 2014. Lo nuevo en este caso es la creación de esta oficina con un carácter más operativo, a nivel de Subsecretarios, y con una Secretaría Técnica con mayores recursos. Secretaría Técnica que desde la percepción del sector empresarial minero no genera muchas expectativas.

⁵⁶ Boletín de prensa del ministerio de Hacienda del 3 de noviembre de 2014.

⁵⁷ Entrevista realizada por el autor en octubre de 2018.

La OGPS tiene a noviembre de 2018 un catastro valorado en USD\$ 58,807 millones para el periodo 2018-2021 con 233 proyectos registrados, de los cuales 50 corresponden a proyectos mineros por un monto total de USD\$ 28,534 millones, entre los que se encuentra el proyecto Dominga.

El proyecto de Ley Proinversión fue presentado en mayo de 2018, fundamentado en la disminución en la inversión, el incremento de las dificultades para invertir, los índices de productividad y la evolución de Chile en los diversos rankings internacionales de competitividad (la caída de 11 lugares en el Índice de Competitividad Global del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) los últimos 15 años, desde el lugar 22 hasta el lugar 33), y el incremento de la deuda pública. Los objetivos del proyecto son disminuir plazos de tramitación, reduciendo el costo asociado, eliminar incertezas jurídicas, y mejorar la información disponible para los inversionistas mineros⁵⁸.

En julio de 2018, el Gobierno presentó el proyecto de Modernización del SEIA. El mensaje presidencial reconoce la importancia del SEIA como instrumento de gestión ambiental en el país. Pero observa, sin embargo, que a 20 años de su entrada en vigencia y a ocho de la última gran reforma, su calidad institucional ha caído en la valoración de ciertos actores, por lo que se requieren reformas que garanticen el desarrollo sustentable, promuevan la participación ciudadana y entreguen mayor confianza a todos los actores de la sociedad.

En el proyecto de ley se indica que un objetivo es acortar al mínimo las instancias de decisión política, para este propósito se modificaría la conformación de la Comisión de Evaluación Ambiental de naturaleza regional. Así se plantea crear tres comisiones macro zonales integradas por autoridades conocedoras de las materias sobre las que deberán pronunciarse y por actores técnicos, restringiendo el factor político. Otra modificación busca elevar el estándar técnico de los procesos de evaluación por medio de la creación de tres direcciones macro zonales: Norte, con sede en Antofagasta; Centro, con sede en Santiago; y Sur, con sede en Valdivia. Además, se elimina la instancia de reclamación ante el Comité de Ministros o el director ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental, contemplándose un recurso de reclamación judicial ante los tribunales ambientales; y se establece un recurso de aclaración especial, para efectos que los proponentes de proyectos y la ciudadanía que participó en el procedimiento puedan acudir ante el mismo órgano que dictó el acto, a fin de aclarar pasajes oscuros del acto administrativo.

El proyecto también contempla la ampliación de los espacios de participación ciudadana y procura un acceso igualitario a la justicia ambiental. La iniciativa establece la participación ciudadana anticipada para los proyectos que pretendan ingresar al SEIA, con el objeto de generar un proceso de diálogo temprano entre comunidad y proponente. De acuerdo al mensaje del proyecto, esta etapa de participación anticipada se inspira en los principios de igualdad, transparencia y buena fe, recogidos en el "Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe", también conocido como "Acuerdo de Escazú". El mensaje del Presidente del mes de julio de 2018 manifiesta que el Acuerdo de Escazú tiene por objeto lograr la participación de las personas en aquellas decisiones que afectan sus vidas y entorno; y, que su firma y ratificación estaba prevista para septiembre de 2018. En septiembre de 2018, el Gobierno de Chile anunció su decisión de postergar la firma del Acuerdo prevista para la reunión anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a pesar de haber liderado, conjuntamente con Costa Rica, la convocatoria a los países de la región y discusión del referido instrumento internacional.

⁵⁸ Incluye reformas al sistema de catastro de SERNAGEOMIN para poner a disposición de los inversionistas la mayor cantidad de información posible, para que de esa manera el mercado de inversión minera sea más transparente, competitivo y moderno. Un mejor aprovechamiento de la información catastral y geológica disponible -de manera tal de generar una plataforma que permita al inversionista y a la autoridad contar con datos oportunos, completos y de fácil acceso- contribuirá sin duda a optimizar las decisiones de inversión.

En el mensaje del Presidente manifiesta que el anhelo de perfeccionar el sistema viene precedido de un largo proceso de reflexión, donde además se conjugaron el proceso de análisis de reforma del SEIA iniciado por el gobierno de la ex Presidenta Bachelet; la experiencia adquirida en los últimos ocho años; y, los análisis plasmados por la OCDE en el Informe 2016. A su vez, un último aspecto del que se hace cargo esta propuesta es la recomendación de la OCDE indicando la importancia de la incorporación de la participación ciudadana en etapas preliminares como una forma de perfeccionar el SEIA. Nuevamente la recomendación de la OCDE y lo actuado por un gobierno anterior (aunque de visiones distintas) sirven como antecedente al menos de manera parcial de una propuesta legislativa del Ejecutivo.

Hasta la fecha del presente estudio tanto el proyecto de ley que reforma el SEIA como el proyecto misceláneo dentro de la agenda proinversión, enviados por el Ejecutivo al Congreso, no han sido aprobados.

Producto de las experiencias antes descritas del 2013 lideradas por el Ex Presidente Lagos “Minería y Desarrollo Sostenible de Chile. Hacia una Visión Compartida. Una Minería virtuosa, sostenible e inclusiva”; y en el 2014 por la ex Presidenta Bachelet “Minería una plataforma de Futuro para Chile”, se crearon dos iniciativas público-privadas, que se constituyen en una innovación para la construcción de política pública en espacios de colaboración que se han institucionalizado (CNP, 2017).

La primera denominada Alianza Valor Minero que desde su creación en el año 2015 ha desarrollado una serie de proyectos e iniciativas en los ámbitos del diseño de políticas públicas y en acciones concretas de diálogo con resultados. Entre las iniciativas se destaca el diseño de la política pública para una Institucionalidad de Diálogo Territorial (IDT), como parte de las 10 prioridades de la Agenda Estratégica, y surge de la necesidad de ordenar la relación entre el Estado, las empresas y las comunidades en un diálogo institucionalizado. La propuesta de Valor Minero fue presentada públicamente en septiembre de 2018, y promueve la creación de una agencia pública autónoma que funcione en paralelo al SEIA, para que conduzca los procesos de participación ciudadana anticipada y relacionamiento comunitario, dándole al Estado un rol como garante de los acuerdos y compromisos que se alcancen. El modelo propuesto no ha sido incluido en la iniciativa legal última del gobierno.

La otra iniciativa público-privada fue El Programa Alta Ley creado en el año 2015 bajo la tutela de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)⁵⁹, con la participación de la industria minera, de sus proveedores, el Estado, la academia y centros de I+D, cuyo objetivo era atender los desafíos de productividad, seguridad y respeto al medio ambiente de la minería, y a su vez crear, fortalecer y dinamizar el ecosistema de innovación minero. Como parte de su planificación se construyó una Hoja de Ruta Tecnológica con una visión al 2035, con el objetivo de apoyar a la industria en su competitividad, facilitar el surgimiento de 250 proveedores de bienes y servicios de clase mundial, y alcanzar los USD\$ 4,000 millones anuales de exportaciones de dichos bienes, servicios y tecnologías aplicadas a la minería. En el 2018 el Gobierno de Sebastián Piñera fusionó el programa con el Centro de Investigación en Minería y Metalurgia (CIMM), y creó la Corporación Alta Ley para la Minería, liderada por el Ministro de Minería y que tiene como objetivo potenciar la innovación para abordar los desafíos en productividad, sustentabilidad y seguridad de la industria. La naciente Corporación tiene como meta principal “exportar minería y no solo minerales”, contribuyendo así, a través de la industria minera, a la diversificación y sofisticación productiva de Chile y liderando la transformación tecnológica global que enfrentan las distintas actividades económicas, y la minería en particular⁶⁰.

⁵⁹ CORFO fue creada en 1939 y es el organismo del Estado chileno encargado de impulsar la actividad productiva nacional.

⁶⁰ Ver en línea: <http://programaaltaley.cl/>.

a) Comentarios

El debate político en Chile no está en si debe o no continuar el desarrollo de la industria minera sino en la estrategia de aprovechamiento de su recursos y crecimiento económico con una visión sostenible, privilegiando a los ciudadanos actuales y a las generaciones futuras y preservando y mitigando el impacto ambiental.

En Chile, la minería a gran escala forma parte de su cultura desde hace muchas décadas, operando algunas de las empresas más grandes del mundo, con altos estándares operativos ambientales y sociales. El problema parecería no estar en la normativa ambiental ni en la existencia o no de suficientes regulaciones en una industria de las más reguladas en el mundo. La capacidad de regulación, control y fiscalización del Estado debería ser fortalecida de forma permanente debido a la dinámica económica y los avances tecnológicos y de conocimiento en todos los sectores productivos. La OCDE (2016), en su último informe de evaluación ambiental, manifiesta que en Chile la minería ha logrado progresos considerables en la gestión ambiental a lo largo de los años, como parte de sus esfuerzos por fortalecer su competitividad. Además, indica que las principales empresas mineras que operan en Chile han recibido la certificación ISO 14001⁶¹ o aplican sus propios sistemas empresariales de gestión ambiental. Alrededor del 80% de las exportaciones de cobre tienen certificación ISO 14001. CODELCO obtuvo esta certificación para todas sus unidades productivas en 2003. En 2002 comenzó a publicar, junto con su informe anual, un informe ambiental que cumple las normas de la Iniciativa mundial de presentación de informes⁶². Las principales empresas mineras participan además en acuerdos de producción limpia. En el año 2000 el Consejo Minero estableció un acuerdo marco en el que se han incluido buenas prácticas en aspectos como el cierre de mina, el uso eficiente de la energía y el agua, el manejo de aguas servidas y residuos, y el drenaje de aguas ácidas.

En el caso de Chile, la conflictividad socioambiental presenta el desafío de un entendimiento de la problemática que no se reduce a la eliminación de trámites o simplificación de los mismos, y peor a la flexibilización de los requisitos en materia ambiental. La evidencia empírica nos muestra como países de la región, sobre todo en épocas de ciclos bajos del cobre, tienden a competir por la IED y parte de las herramientas utilizadas son los incentivos tributarios que terminan con mermar la capacidad de captación de renta del Estado y la flexibilización de los resguardos en materia ambiental (NRGI-GIZ 2017). Desde la CEPAL se impulsa la cooperación y complementariedad entre los países para evitar la carrera hacia el fondo. Si a esta competencia entre países le agregamos la asimetría que existe entre ellos, como el Ecuador o la Argentina que se encuentran en una primera etapa de formación de su industria a gran escala y volúmenes bajos de IED versus los países consolidados en ambos aspectos como Chile o Perú, la distorsión y los efectos de esa "competencia" serán aún peores.

⁶¹ La certificación ISO 14001, es una norma internacional publicadas por la Organización Internacional de Normalización (ISO) que establece los criterios bajo los cuales una organización tiene un Sistema de Gestión Ambiental eficaz. Este tipo de certificaciones son herramientas de carácter voluntario que pueden ser adoptadas por las empresas.

⁶² El Global Reporting Initiative es un estándar internacional de lineamientos para la presentación de memorias de sustentabilidad (económico, ambiental y social) que utilizan las empresas a nivel mundial.

IV. Conclusiones

Las megatendencias globales, las medidas contra el cambio climático, la descarbonización energética, la transición energética hacia las energías renovables no convencionales, la electromovilidad, la urbanización y los procesos migratorios, entre los que sobresale el proceso de migración hacia las grandes ciudades, se constituyen en una nueva oportunidad para los países exportadores de materias primas de petróleo, gas y minerales. El impulso a la demanda que todos estos fenómenos implican seguramente traerá un nuevo superciclo para el que la región debe estar preparada y aprovechar la curva de aprendizaje experimentada, las buenas prácticas que algunos países han implementado y evitar los errores cometidos en otros casos. Esa oportunidad que otorga el incremento de la demanda de materias primas tensionará aún más las relaciones entre recursos (agua-suelo-biodiversidad) y requerirá de un entendimiento integral de la sostenibilidad en sus tres vértices económico, social y ambiental.

En Chile ha predominado la deliberación política que permite la búsqueda de consensos básicos, los debates en torno a los distintos temas de interés y la prospección de acuerdos a largo plazo. El presidencialismo de Chile tiene un sistema de pesos y contrapesos que equilibran el poder y promueve un trabajo cooperativo y de coordinación permanente entre el Ejecutivo y el Legislativo. Este sistema colaborativo, se configura, por una parte, por las atribuciones constitucionales y legales que ostentan el Presidente de la República, el Senado y la Cámara de Diputados, en materia de gobierno, administración, legislación y fiscalización; y, por otra, en el diseño del sistema de representación binominal que asegura la participación de dos grandes coaliciones en los procesos de elección y cooptación de escaños en el Congreso Nacional, que tradicionalmente han tenido una representación prácticamente paritaria.

La reforma del año 2015 de la ex Presidenta Bachelet, que sustituyó el sistema electoral binominal por uno de carácter proporcional fortaleciendo la representatividad del Congreso Nacional, podría significar también una mayor fragmentación y dispersión hacia los extremos de las posiciones ideológicas y eventualmente una polarización de posiciones que mueva el tablero del *status quo*.

La cultura de la estabilidad y de una transición ordenada implantada desde el retorno a la democracia por la clase política en el país está interiorizada en la forma de gestionar las políticas públicas. La estabilidad política y económica es un activo estratégico del país apreciado por la ciudadanía y protegido por la clase política gobernante, pese a ciertas excepciones que emergen, que todavía no han logrado conformarse como gobierno y reclaman una reforma al modelo económico de libre mercado y participación mínima del Estado en el que transita Chile desde hace más de cuatro décadas.

Los atributos de estabilidad política y económica del país y el diseño del sistema político y de gobierno se reflejan en la gobernanza del cobre que no ha tenido cambios estructurales en su institucionalidad desde su definición e implementación en las décadas de los 70 y 80.

La discusión sobre el real aporte de la minería a la economía del país ha estado presente en el debate de forma recurrente sin que se generen cambios estructurales. En términos de la gobernanza del sector minero, el cobre ha sido un impulsor de la responsabilidad fiscal ya que las fluctuaciones del precio han sido una determinante clave en las políticas presupuestarias y de gasto fiscal del país que han propiciado una cultura y disciplina fiscal y económica. En ese marco, la creación del Impuesto Específico a la Actividad Minera (IEAM) en 2005 y su revisión posterior en 2010 no estuvieron directamente vinculadas con el incremento extraordinario de precios del cobre ocurrido entre 2004 y 2014 y requirieron de un proceso de negociación con el Consejo Minero.

La apropiación de la renta minera en las regiones ha estado presente en el debate y se ha constituido en una moneda de cambio en el proceso de negociación político en el que las autoridades regionales y municipales además de las organizaciones ciudadanas de los territorios productores de cobre no han tenido el apoyo político ni la organización y movilización suficientes para impulsar cambios.

La fórmula que utiliza cada país para distribuir los recursos fiscales generados por los recursos naturales no renovables (regalías, impuestos o excedentes, entre otros) es diversa. En el caso de Chile no se han implementado mecanismos relevantes de descentralización de los recursos provenientes de la minería a nivel subnacional; están centralizados en el Presupuesto de la Nación aprobado anualmente por el Congreso Nacional y administrado por el Ministerio de Hacienda, entidad que se constituye en uno de los actores claves en la gobernanza del cobre y en los procesos de elaboración de políticas públicas vinculadas a este.

La presencia activa del Estado, a través de la articulación de políticas públicas, programas y planes específicos de atención prioritaria en las regiones mineras parece imprescindible e inexcusable para conseguir que el desarrollo compartido e inclusivo que se promulga en la industria del cobre sea una realidad apreciable y tangible por parte de los ciudadanos.

La empresa pública CODELCO es un activo estratégico del modelo de gobernanza del cobre de Chile. Su existencia ha significado un elemento de equilibrio dentro del modelo de propiedad minera y de apropiación de la renta. El debate sobre la propiedad de los minerales en Chile, la carga impositiva hacia las empresas mineras, el aporte de la minería al desarrollo sustentable del país y la distribución de la riqueza que genera, sería más recurrente, permanente y más complejo de gestionar y resolver sin la presencia de CODELCO.

CODELCO ha logrado construir una reputación institucional y generar un sentido de pertenencia y de reconocimiento por parte de la sociedad en Chile que se constituye en un valor intangible y de movilización social. En particular, la promulgación de la Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO en 2009 marca un hito de ruptura política e institucional. En lo político es un mensaje de responsabilidad a largo plazo y de renuncia de poder. En lo institucional es el inicio al camino de la profesionalización, autonomía e independencia en la dirección y gestión, que le permitan mantener su liderazgo en un mercado global, complejo, competitivo y altamente especializado, con los niveles de eficiencia, transparencia y responsabilidad que requiere una empresa pública.

De la misma forma, la publicación de la Ley de Capitalización de CODELCO vigente desde octubre de 2014, se constituye en un hecho histórico en la existencia de CODELCO y seguramente marcará en Chile una nueva visión del rol del Estado, del Gobierno y de su responsabilidad con la sustentabilidad de la empresa pública en el largo plazo frente a la visión de corto plazo que pueden tener los Gobiernos frente a una empresa pública considerada una fuente de recursos de la caja fiscal.

La posición del gobierno frente a CODELCO como empresa pública, en su rol de accionista siempre ha estado y estará presente en el debate, en la opinión pública y en la discusión de los expertos, de la academia y de los distintos *stakeholders*. CODELCO, al igual que otras empresas de propiedad del estado, sin dejar de ser una herramienta de política pública del Gobierno, enfrenta desafíos no menores, en cuanto a: i) mecanismos de financiamiento y capitalización, que están directamente relacionados con su eventual autonomía del Ministerio de Hacienda y del Presupuesto de la Nación; ii) sistemas de contratación modernos, estrechamente relacionados con la flexibilidad que un mercado competitivo y especializado requiere y, iii) rendición de cuentas y fiscalización en tanto los recursos comprometidos son recursos públicos.

La existencia de la Ley Reservada del Cobre visibiliza el poder e influencia que luego de 28 años de retorno a la democracia todavía ejercen las Fuerzas Armadas en la institucionalidad de Chile, sin que los distintos partidos políticos que han gobernado hayan tenido la suficiente capacidad de coordinación y negociación para viabilizar su derogatoria.

La conflictividad socioambiental ha impulsado reformas a la institucionalidad que requirieron procesos de negociación entre los actores cuya interacción y movilización de recursos es permanente y está vigente en el debate nacional, constituyéndose en uno de los principales desafíos que enfrenta la gobernanza del cobre en Chile, en donde los tribunales de justicia han tomado mayor relevancia como recursos o actores relevantes en la construcción de la política pública minera. Esta conflictividad no es asumida directamente por el Estado con una participación más protagónica de este, sino que es comprendida como una situación a resolver entre las empresas y las comunidades; y ha sido entendida por algunos actores de gobierno como un obstáculo al desarrollo de nuevos proyectos de inversión que han propiciado agendas proinversión en las que puede existir un riesgo respecto de las salvaguardas en materia ambiental y de participación ciudadana.

El modelo económico del país sustentado en el aprovechamiento de los recursos minerales se encuentra en un proceso de observación ciudadana, que ha provocado desconfianza en la relación Estado-empresa-ciudadanía y que exige la construcción de políticas públicas de forma transversal y participativa de tal forma que se garantice su estabilidad y certeza en el tiempo, y a la vez pueda constituirse en una oportunidad para establecer los mecanismos de información efectiva y apropiación ciudadana. La responsabilidad del Estado y de la empresa frente a la comunidad y, de esta forma, de legitimación del Estado, de la industria minera y de las empresas frente al ciudadano.

Posibles líneas de análisis

El discernimiento de los procesos de gobernanza del cobre permitirá a la CEPAL contribuir en la construcción de las políticas públicas, institucionalidad y regulaciones relacionadas con nuevos recursos con un nivel de desarrollo menor y embrionario como el litio, que en la actualidad se delinea como uno de los minerales estratégicos del futuro por su demanda creciente derivada de la electromovilidad, y en donde los gobiernos de Chile, Argentina y del Estado Plurinacional de Bolivia⁶³ enfrentan retos para un adecuado diseño de la hoja de ruta que seguirán para transformar el recurso natural y finito que actualmente poseen en acervo ilimitado y de largo plazo.

⁶³ La literatura sobre el litio habla del triángulo del litio como una zona geográfica ubicada en la frontera de los tres países Chile, Argentina y Bolivia (Estado Plurinacional de) que contiene las más grandes reservas del mineral a nivel mundial.

La CEPAL podría, en virtud de sus características regionales, capacidades desarrolladas y enfoque estratégico, constituirse como un espacio adecuado para realización de estudios, difusión, intercambio de información, coordinación y construcción de agendas en:

- La gestión de recursos, los esquemas adoptados, las herramientas de política pública utilizadas, los grados de impacto a nivel subnacional e indicadores de desarrollo económico y social en los niveles subnacionales.
- El esquema de gobierno de las empresas de propiedad estatal, la adopción de principios de gobierno corporativo, transparencia y rendición de cuentas.
- Mecanismos de resolución de conflictos socioambientales, el rol del Estado, la empresa y la comunidad, buenas prácticas, políticas innovadoras.
- La gobernanza participativa como alternativa para la construcción de política pública.

En la misma línea, distinguir las particularidades y las semejanzas en la institucionalidad formal sectorial minera regional contribuirá a identificar la matriz conceptual que caracteriza a los distintos países en su varianza institucional, lo que a su vez, enriquecerá el análisis, evaluación y aprendizaje impulsado desde la CEPAL.

El modelo analítico que prevé configuraciones de procesos decisionales permitirá, por una parte, un análisis comparado de los problemas colectivos encontrados en cada uno de los casos (países), de las decisiones políticas tomadas, la regla institucional creada o reformada, y los resultados directos y colaterales materializados en políticas públicas. Por otra parte, puede contribuir a fortalecer las capacidades técnicas de tomadores de decisión desde la perspectiva de las estrategias en la toma de decisiones complejas que permitan irrumpir con políticas públicas innovadoras en la gobernanza de los recursos naturales no renovables.

Bibliografía

- Aguilera I. C. (2009), "Las Comisiones Asesoras Presidenciales del Gobierno de Michelle Bachelet". Documento de trabajo Programa de Gobernabilidad, Chile: FLACSO.
- Alianza Valor Minero (2018), "El Valor del Diálogo". En prensa, Santiago, Chile.
- Altomonte, H., y R. Sánchez (2016), "Hacia una nueva gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe". Libros de la CEPAL, No. 139 (LC/G.2679-P), Santiago de Chile, CEPAL.
- Aninat, C. (2006), "Balance de poderes legislativos en Chile. ¿Presidencialismo exagerado o base de un sistema político cooperativo?". *Política. Revista de Ciencia Política*, 47, 128-148.
- Aninat, C., J. Benavente, I. Briones, N. Eyzaguirre, P. Navia y I. Olivari (2010), "The Political Economy of Productivity. The case of Chile". IDB Working Paper Series No. IDB-WP-105, Inter-American Development Bank.
- Arisi, D., A. Cortés y J. Cruz (2017), "Colombia 2030: mejorando la gestión del sector minero energético". Nota Técnica No. IDB-TN-1321, Inter-American Development Bank.
- Bachelet, M. (2005), "Estoy Contigo, Programa de Gobierno, Michelle Bachelet 2006-2010". En línea [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/13433/1/2005_programa-MB.pdf].
- Ballón, E., R. Molina, C. Viale y C. Monge (2017), "Minería y Marcos Institucionales de la Región Andina". Natural Resource Governance Institute (NRGI)-Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), Lima, Perú.
- Bárcena, A., y A. Prado (2016), "El imperativo de la igualdad. Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe". Siglo XXI Editores, Argentina.
- Bastida, A. (2018). "Latin America's policy priorities on mining and sustainable development, and opportunities for EU cooperation". STRADE Policy Brief No 5/2018. European Policy Briefs-STRADE Project, 2018(5), 1-22.
- Bernal, A., A. Oneto, M. Penfold, L. Schneider y J. Wilcox (2012), "Gobierno Corporativo en América Latina. Importancia para las Empresas de Propiedad Estatal". Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No. 6/2012, Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco de Desarrollo de América Latina.
- Castillo, E. D., D. Villela y J. Cantalloppts (2016), "Propiedad minera en Chile: estado y medidas de perfeccionamiento". Comisión Chilena del Cobre, Santiago, Chile.
- Centro de Inversión Sostenible de la Universidad de Columbia (CCSI), Red de Soluciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (SDSN), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y Foro Económico Mundial (2016) "Cartografía de la minería en relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible: un atlas". Ginebra, Suiza.

- Cisternas, C., y J. Vásquez (2018), "Comisiones Asesoras Presidenciales en Chile: Entre la expertise y la pluralidad de actores sociales". *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, (106), 1-24.
- Comisión Chilena del Cobre (COCHILCO) (varios años: 1998-2017), "Anuario de Estadísticas del Cobre y otros Minerales". Santiago de Chile.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2014), "*Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*". (LC/G.2586), Santiago, Chile.
- ____ (2018), "Presentación: Estado de situación de la minería en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades para un desarrollo más sostenible". En la IX Conferencia de Ministerios de Minería de las Américas Lima.
- ____ (2019) "*La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: una oportunidad para América Latina y el Caribe. Objetivos, metas e indicadores mundiales*". Libros y documentos institucionales (LC/G.2681-P/Rev.3), Santiago, Chile.
- CEPAL/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), "*Evaluaciones del desempeño ambiental*". Santiago, Chile.
- Comisión Nacional de Productividad (2017), "*Productividad en la Gran Minería del Cobre*". Editora e Imprenta Maval SpA. Santiago de Chile.
- Consejo Nacional de Innovación para el Desarrollo (2015), "*Minería: Una plataforma de futuro para Chile*". Santiago de Chile.
- Cruz, J., y M. Masson (2015) "*Gobernanza con Transparencia en Tiempos de Abundancia: experiencias de las Industrias extractivas en América latina y el Caribe*". Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Congreso Nacional de Chile (BCN), Biblioteca (varias publicaciones): Constitución Política de la República de Chile. 2018. Versión actualizada; Decreto Ley 600; Ley 13.196. Ley Reservada del Cobre; Ley 18.097. Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras; Ley 20.026. Creación del Impuesto Específico a la actividad minera; Ley 20.128. Ley de Responsabilidad Fiscal; Ley 20.392 Gobierno Corporativo de CODELCO; Ley 20.417 Crea la nueva institucionalidad ambiental; 20.455 Ley de Financiamiento de la Reconstrucción de Chile; Ley 20.469 Incremento del Impuesto Específico a la Minería; Ley 20.790 Ley de Capitalización de CODELCO; Ley 20.977 Publicidad de la Ley Reservada del Cobre; Reglamento de la Cámara de Diputados. Congreso Nacional de Chile; Reglamento del Senado. Congreso Nacional de Chile.
- Consejo Nacional de Innovación y Competitividad, (2014), "*Minería: Una Plataforma de Futuro para Chile*", Santiago, Chile.
- Corporación del Cobre (CODELCO, varios años: 2017), "Memoria Anual de Codelco". Santiago de Chile.
- ____ (2018), "Merco Talento 2018: Codelco se consolida como la empresa más atractiva para trabajar en Chile". Comunicado de Prensa, en línea [https://www.codelco.com/merco-talento-2018-codelco-se-consolida-como-la-empresa-mas-atractiva/prontus_codelco/2018-07-06/130444.html].
- ____ (2014), "La Ley de Capitalización es un esfuerzo histórico para impulsar Codelco". Comunicado de Prensa, en línea [https://www.codelco.com/la-ley-de-capitalizacion-es-un-esfuerzo-historico-para-impulsar/prontus_codelco/2014-10-24/134904.html].
- de Bruno, D., y J. Subirats (2014) "*Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*". Editorial Ariel, Barcelona, España.
- Fundación Chile (2015), "La minería del futuro: una tarea del presente". En prensa: <https://fch.cl/la-mineria-del-futuro-una-tarea-del-presente/>.
- Fundación Chile y Programa Alta Ley (2016), "Desde el cobre a la innovación. Road Map Tecnológico 2015-2035". Santiago, Chile.
- Fundación Terram (2002), "Minera Disputada las Condes, El Despojo a un país de sus riquezas básicas". *Análisis de Políticas Públicas*, 14, 1-20.
- Halland, H., Lokanc, M., Nair, A. y Padmanabhan, S. (2016) "*El sector de las industrias extractivas. Aspectos esenciales para economistas, profesionales de las finanzas públicas, y responsables de políticas*". Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial, Washington, D.C.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos 2018, Mapa de Conflictos SocioAmbientales. Disponible en línea [<https://mapaconFLICTOS.indh.cl/#/>].
- International Council of Mining Metals (ICMM, 2018), "*Data Tool*". En línea <https://www.icmm.com/en-gb/society-and-the-economy/role-of-mining-in-national-economies/data-tool>.
- Knoepfel P., C. Larrue, F. Varone y M. Hinojosa (2007), "Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones". *Ciencia Política*, 2(3), 9-42.

- La Tercera (2016). "En 40 años de historia, Codelco ha reinvertido sólo 10% de sus excedentes". En línea: <https://www.latercera.com/noticia/en-40-anos-de-historia-codelco-ha-reinvertido-solo-10-de-sus-excedentes/>.
- Market Opinion Research International (2018), "Informe Minero Barómetro 2018". En línea [<http://morichile.cl/minerobarometro-2018/>].
- Ministerio de Medio Ambiente (2016), "Comisión Asesora Presidencial entrega 25 propuestas para reformar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental". En línea: <http://portal.mma.gob.cl/comision-asesora-presidencial-entrega-25-propuestas-para-reformar-el-sistema-de-evaluacion-de-impacto-ambiental/>.
- Ministerio de Minería (2018), "Gobierno destina US\$1.000 millones para capitalización extraordinaria de Codelco". En línea: <http://www.minmineria.cl/nacionales/gobierno-destina-us1-000-millones-para-capitalizacion-extraordinaria-de-codelco/>.
- Moguillansky, G. (1998), "Las Inversiones en el Sector Minero 1980-2000". (LC/L.1131.Rev.1), Serie Reformas Económicas No. 3, Santiago de Chile.
- Natural Resource Governance Institute. "Índice de Gobernanza de los Recursos Naturales 2017". Oficina Regional América Latina [www.resourcegovernance.org].
- Nohlen, D. (2006), "La reforma del sistema binominal desde una perspectiva comparada". *Revista de Ciencia Política*, 21(1), 191-202.
- Nolte, D. (2003), "El Congreso Chileno y su Aporte a la Consolidación de la Democracia". *Revista de Ciencia Política*, 23(2), 43-67.
- OCEANA (2018), "Oceana presenta recurso de casación ante la Corte Suprema solicitando el rechazo del proyecto Dominga". En línea: [<https://chile.oceana.org/prensa/comunicados-de-prensa/oceana-presenta-recurso-de-casacion-ante-la-corte-suprema-solicitando/>].
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2011) "Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las empresas públicas". París, Francia.
- Perotti, R., y F. M. F. Coviello (2015), "Governance of strategic minerals in Latin America: the case of Lithium". (LC/W.669), Santiago, Chile.
- Pizarro, R. (2012), "Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político". *Polis Revista Latinoamericana* [En línea], 10/2005: <http://journals.openedition.org/polis/7561>.
- Pwc, Mines (2018), "Mine 2018 Tempting times". En línea: pwc.com/mining.
- Rodríguez J., A. Vega, J. Chamorro, M. Acevedo (2015), "Evolución, administración e impacto fiscal de los ingresos del cobre en Chile". Serie de Estudios No. 23 de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
- Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN 2017), "Anuario de la Minería de Chile 2017", Santiago de Chile.
- Spencer Stuart-Centro de Estudios del Cobre y la Minería (CESCO, 2018), "Mining for value: leader disclose lessons learned from supercycle". Santiago de Chile.
- Stedman, A., y P. Kenneth Green (2018), "Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2017". Fraser Institute. <<http://www.fraserinstitute.org>>.
- Stein, E., M. Tommasi, K. Echebarría, E. Lora y M. Payne (2006), "The Politics of Policies. Policies. Economic and Social Progress in Latin America 2006 Report". Banco Interamericano del Desarrollo/David Rockefeller Center for Latin American Studies Harvard University, Washington, D.C.
- The Clinic (2015). "Milicogate: El gran robo del fondo reservado del cobre". En línea: <http://www.theclinic.cl/2015/08/13/milicogate-el-gran-robo-del-fondo-reservado-del-cobre/>.
- Ulloa, A., J. L. Contreras, J. Gana, R. Miranda, P. Chauveau, F. Villalobos y J. Flores. (2017), "Productividad en la Gran Minería del Cobre". Comisión Nacional de Productividad, Santiago, Chile.
- Villar, L. y M. Penfold (2010), "Lineamientos para el buen gobierno corporativo de las empresas del estado". Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco de Desarrollo de América Latina.
- Wood Mackenzie (2018), "Global copper mine supply summary". Wood Mackenzie a Verisk Business.
- World Bank (2019), "Worldwide Governance Indicators". En línea: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#doc>.
- Zerene S., Accorsi O., López S., Figueroa E., 2016, "Nuevas estimaciones de la riqueza regalada a las grandes empresas de la minería privada del cobre, Chile 2005-2014", Serie de documentos de Trabajo No. SDT 435, Universidad de Chile, Santiago, Chile.

Anexos

Anexo 1

Contexto decisional: estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile

	Regla Institucional	Contexto Económico	Contexto Institucional	Contexto Cognitivo	Contexto Internacional
Fase 1 Institucionalidad crecimiento y desarrollo de la minería a gran escala	Constitución y Leyes para atraer inversiones	Modelo Económico proempresa y apertura comercial Crecimiento Económico, IED	Dictadura Transición a Democracia Estabilidad	Modelo económico, político y de desarrollo funcional al crecimiento	Liberalización de las economías Chile pionero Cumbre de la Tierra Río 1992 Desarrollo sustentable
Fase 2 Superciclo del cobre y de los <i>commodities</i>	IEAM Fondos Soberanos CODELCO Gobierno Corporativo y Capitalización Nueva institucionalidad ambiental	Súper Boom <i>commodities</i> Terremoto Mantener modelo económico	Ingreso de Chile a la OCDE Firma de Tratados y Acuerdos Comerciales	Crecimiento más acelerado Renta de mineras excesivas y necesidad de recursos extras para el Estado	Incremento demanda-China <i>Royalties</i> mineros en la región Crisis 2008 Conferencia de la ONU sobre DS, Río 2012
Fase 3 Post Superciclo	Conflictividad Socioambiental	Reducción de IED Menor crecimiento Mantener modelo económico	Agendas ProInversión Oficina Especial para proyectos de Inversión Reforma al SEIA	Crecimiento Económico con más igualdad y sostenibilidad ambiental y social	Contracción del crecimiento China Electromovilidad y Energías Renovables COP 21 Acuerdo de París 2015 Agenda 2030 ODS 2015 Reformas con incentivos a la IED e IE en la región

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Matriz fases, hitos y hechos

Fase 1.	Decreto Ley 600. Promoción de la IED	1974
Institucionalidad, normativa y desarrollo de la industria minera a gran escala.	Ley Reservada de Cobre o Ley 13.196, <i>royalty</i> de CODELCO a favor de las FFAA	1974
	Creación de CODELCO	1976
	Creación de COCHILCO	1976
	Constitución Política del Estado	1980
	Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras. Régimen Concesional	1982
	Código de Minería	1983
	Fondo de Compensación de Ingresos del Cobre	1985
	Fin de la Dictadura Militar e inicio del primer gobierno de transición a la democracia	1990
	Incremento exponencial de IED en minería a gran escala	1990-2004
	Fase 2.	Inicio del súper ciclo del cobre
Superciclo del cobre y reformas	Primer proyecto de creación de <i>Royalty</i> Minero (<i>Royalty</i> I)	2004
	Informe de Presupuesto de Chile OCDE critica la existencia de la Ley Reservada del Cobre	2004
	Ley 20.026. Creación del Impuesto Específico a la actividad minera	2005
	Primera Evaluación de Desempeño ambiental de Chile OCDE	2005
	Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE	2005
	Ley 20.128. Ley de Responsabilidad Fiscal	2005
	Creación del Fondo de Reserva de Pensiones (FRP)	2005
	Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES)	2006
	Ley 20.392 Gobierno Corporativo de CODELCO	2006
	Primer Proyecto de Ley para derogar la Ley Reservada del Cobre	2007
	Ley 20.417 Crea la nueva institucionalidad ambiental	2009
	Terremoto 27F Chile	2009
	Inicio del primer mandato de Sebastián Piñera	2010
	Chile ingresa a la OCDE	2010
	Ley 20.455 Ley de Financiamiento de la Reconstrucción de Chile	2010
	Ley 20.469 Incremento del Impuesto Específico a la Minería	2010
	Segundo Proyecto de Ley para eliminar la Ley Reservada del Cobre	2010
	Inicio del segundo mandato de Michelle Bachelet	2014
Ley 20.790 Ley de Capitalización de CODELCO	2014	
Fase 3	Fin del súper ciclo del cobre	2014
Post superciclo	Ley 20.977 Publicidad de la Ley Reservada del Cobre	2016
	Informe de la Comisión Asesora Presidencial para evaluación al SEIA	2016
	Inicio del segundo mandato de Sebastián Piñera	2018
	Agenda Pro-inversión. Proyecto de Ley Misceláneo	2018
	Proyecto de Ley que modifica el SEIA	2018
	Tercer Proyecto de Ley que deroga la Ley Reservada del Cobre	2018

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 3

Matriz de actores - Impacto – Influencia *Royalty* Minero (2005)

Actor	Tipo	Rol	Recursos	Impacto	Influencia
Presidente	Político	Promotor	Apoyo político	Alta	Alta
Ministro de Hacienda	Burocrático	Director	Información, consenso	Alta	Alta
Secretario General Presidencia	Burocrático	Mediador	Negociación, consenso	Alta	Alta
Ministro de Minería	Burocrático	Mediador	Información	Media	Media
Congreso alianza gobierno	Político	Aliado	Apoyo político	Media	Alta
Congreso alianza oposición	Político	Gatekeeper	Negociación	Alto	Alta
Comisión de Minería y Energía	Burocrático	Mediador	Información	Media	Media
Consejo Minero	Particular	Opositor	Información, dinero, organización	Alta	Media
Sonami	Particular	Opositor	Información, dinero, organización	Alta	Media
Confederación de la Producción y el Comercio	Particular	Opositor	Información, dinero, organización	Medio	Media
Servicio de Impuestos Internos	Burocrático	Aliado	Información	Alto	Baja
Instituto Libertad y Desarrollo	Particular	Opositor	Información	Baja	Media
Medios de comunicación	General	Filtro	Información, alcance	Media	Alta
Fundación Terram	General	Opositor	Información	Bajo	Baja
Federación de Trabajadores del Cobre	Particular	Aliado	Organización	Bajo	Baja
CENDA	General	Opositor	Información	Bajo	Baja

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 4

Matriz de Actores - Impacto - Influencia Ley de Gobierno Corporativo de CODELCO

Actor	Tipo	Rol	Recursos	Impacto	Influencia
Presidente	Político	Promotor	Apoyo político	Alta	Alta
Ministro de Hacienda	Burocrático	Mediador	Información, consenso	Medio	Alta
Secretario General Presidencia	Burocrático	Mediador	Negociación, consenso	Medio	Alta
Ministro de Minería	Burocrático	Director	Información	Alto	Media
Congreso coalición gobierno	Político	Aliado	Apoyo político	Media	Alta
Congreso coalición oposición	Político	Gatekeeper	Negociación	Alta	Alta
Comisión de Minería	Burocrático	Mediador	Información	Media	Media
CODELCO	Particular	Mediador	Apoyo político, información	Alto	Media
COCHILCO	Burocrático	Aliado	Personal, información	Bajo	Baja
Expertos	Particular	Filtro	Información	Bajo	Baja
Medios de comunicación	General	Filtro	Información, alcance	Bajo	Alta
Instituto de Ingenieros de Minas de Chile	Particular	Filtro	Información	Bajo	Baja
Federación de Trabajadores del Cobre	Particular		Organización	Medio	Baja
Consejo Alta Dirección Pública	General	Filtro	Información	Bajo	Baja
OCDE	Técnico	Aliado	Información	Media	Media

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 5

Matriz de Actores - Impacto - Influencia Ley de nueva Institucionalidad Ambiental

Actor	Tipo	Rol	Recursos	Impacto	Influencia
Presidente	Político	Promotor	Apoyo político	Alto	Alta
Ministra Comisión Nacional Medio Ambiente	Burocrático	Director	Información	Alto	Alta
Secretario General Presidencia	Burocrático	Mediador	Negociación, consenso	Medio	Alta
Congreso coalición gobierno	Político	Aliado	Apoyo político	Media	Alta
Congreso coalición oposición	Político	Opositor	Aliado	Medio	Alta
Comisión de Recursos Naturales	Burocrático	Mediador	Información	Media	Media
Fundación Terram	General	Aliado	Información	Medio	Medio
Instituto de Ecología Política	General	Aliado	Información	Medio	Medio
Cámara Chilena Construcción	Particular	Opositor	Información	Alto	Media
Consejo Minero	Particular	Opositor	Información	Alto	Media
Sonami	Particular	Opositor	Información	Alto	Media
Sofofa	Particular	Opositor	Información	Alto	Media
GreenPeace Chile	General	Aliado	Información	Medio	Medio
WWF	General	Aliado	Información	Medio	Medio
OCEANA	General	Aliado	Información	Medio	Medio
Universidad	Técnico	Aliado	Información	Bajo	Baja
OCDE	Técnico	Aliado	Información	Media	Media

Fuente: Elaboración propia.



Mediante la aplicación de un modelo analítico de estudios de caso cualitativos de la gobernanza de los recursos mineros, formulado por la División de Recursos Naturales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), este documento analiza la gobernanza del cobre en Chile y busca discernir los problemas colectivos que han formado parte de la agenda política, el contexto en el que se tomaron las decisiones de política pública y las reformas de las reglas institucionales resultantes de los procesos de interacción entre diversos actores públicos y privados.

El análisis se divide en tres fases. En la primera, que va de 1970 a 2003, se estudia la institucionalidad y el desarrollo de la industria minera a gran escala. En la segunda, que comprende el período 2004-2014, se analizan las reformas institucionales realizadas durante el superciclo de precios de los productos básicos, en particular el impuesto específico a la minería, los fondos soberanos y la gobernanza de la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO). En la tercera, que va de 2015 en adelante, se analizan los cambios en las reglas institucionales una vez concluido el auge del precio del cobre y se examina la conflictividad socioambiental.

