



FUNDACIÓN
Terram

Reporte Nacional sobre los Procesos de Reforma Institucional durante y después del Súper Ciclo de los Commodities

CHILE

Flavia Liberona

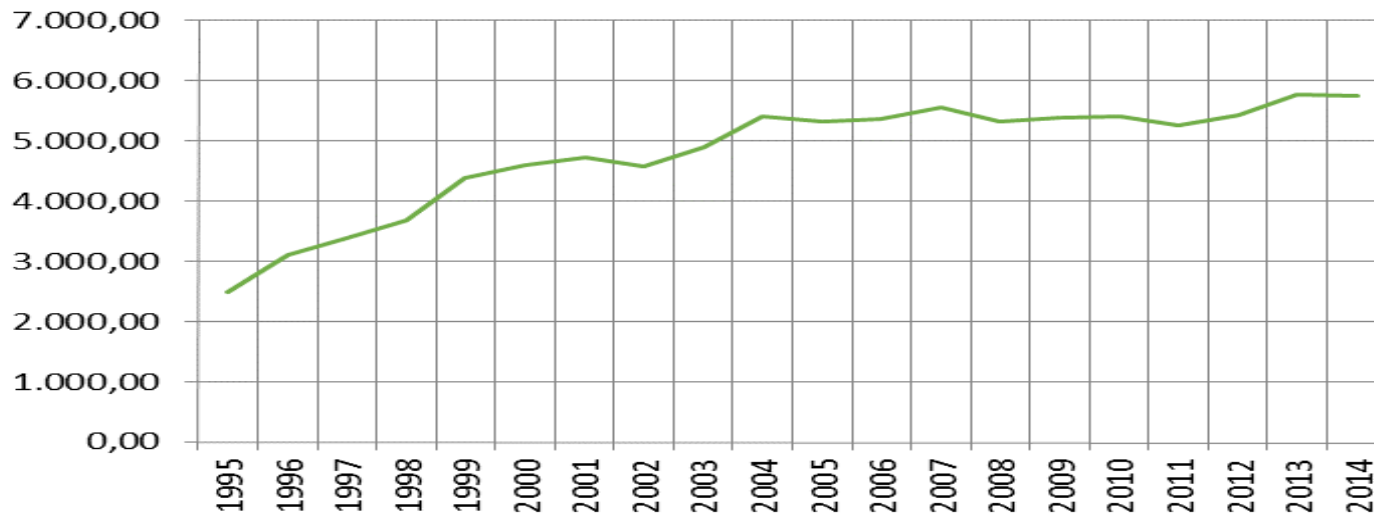
Directora Ejecutiva

Fundación Terram

Chile

Chile se ha caracterizado por ser un país de larga tradición minera, esencialmente enfocado en la producción de cobre. En nuestro territorio se encuentran el 30% de las reservas mundiales del metal rojo, posicionándolo como el país con la mayor cantidad de reservas de cobre a nivel global. Esto se ve reflejado en el nivel de producción, el cual el año 2014 ascendió a 5.749,6 miles de toneladas métricas de cobre fino, situando a Chile como el mayor productor del mundo.

Miles de TM de
fino



Minería: Breve contexto histórico

- ✓ El 11 de julio de 1971, el pleno del Congreso Nacional, en votación unánime aprobó la Ley N° 17.450, como una enmienda constitucional que hizo posible la nacionalización del cobre.
- ✓ Con el golpe militar que instauró la dictadura cívico-militar, en septiembre de 1973, el país sufre un giro político y económico.
- ✓ En 1974 se dicta el D.L. N° 600, que incentiva y beneficia la inversión extranjera. Este es el primer paso para la privatización del cobre. Invariabilidad tributaria por 10 años.
- ✓ La Constitución de 1980 impone, por un lado, que el Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, y por otro, la posibilidad de otorgar concesiones judiciales, cuya duración, derechos y obligaciones estaría establecida en una ley orgánica de carácter constitucional.

Minería: Breve contexto histórico

- ✓ La Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras (N° 18.097 de 1982) entrega 4 garantías fundamentales a la inversión privada:
- ✓ a) dado que la concesión minera está protegida por el derecho de propiedad, el titular puede usar, gozar y disponer de ella libremente, pudiendo vender, hipotecar, dar en garantía y/o transmitir hereditariamente;
- ✓ b) es un derecho de duración indefinida, que se va renovando con el pago anual de una patente;
- ✓ c) permite la operación “racional” de una mina, vale decir, la mina opera de acuerdo a la voluntad del titular privado y el Estado no puede imponer controles ni obligaciones de producción;
- ✓ d) ante una eventual expropiación, el Estado debe pagar al contado por el valor total de las reservas conocidas que tenga el yacimiento en cuestión.
- ✓ El Código de Minería(Ley N° 18.248, de 1983) actúa como ente regulador de la formación y extinción de las concesiones mineras.

Chile breve contexto histórico minería:

- ✓ Es importante señalar que la Constitución Política fue promulgada en 1980 y en materia de derechos de propiedad y minería no ha tenido cambios.
- ✓ Tanto la Ley de Concesiones Mineras N° 18.097, como el Código de Minería Ley N° 18.248, no han tenido cambios sustantivos desde 1990 a la fecha.
- ✓ Entre 1974 y 1988, el D.L. N° 600 no tuvo el impacto esperado en atraer capitales extranjeros para la minería.
- ✓ La privatización y desnacionalización del cobre ocurre durante los gobiernos de la Concertación, a partir de 1990.
- ✓ Existe una política de debilitamiento de la estatal Codelco a favor de grandes empresas privadas.
- ✓ Cambio en el sistema de tributación de renta presunta (sobre venta) a renta efectiva (sobre utilidades), Ley N° 18.985, de junio de 1990.
- ✓ Impuesto específico a la minería, Ley N° 20.026 (2005-2010) y Ley N° 20.469 (2010 a 2023).

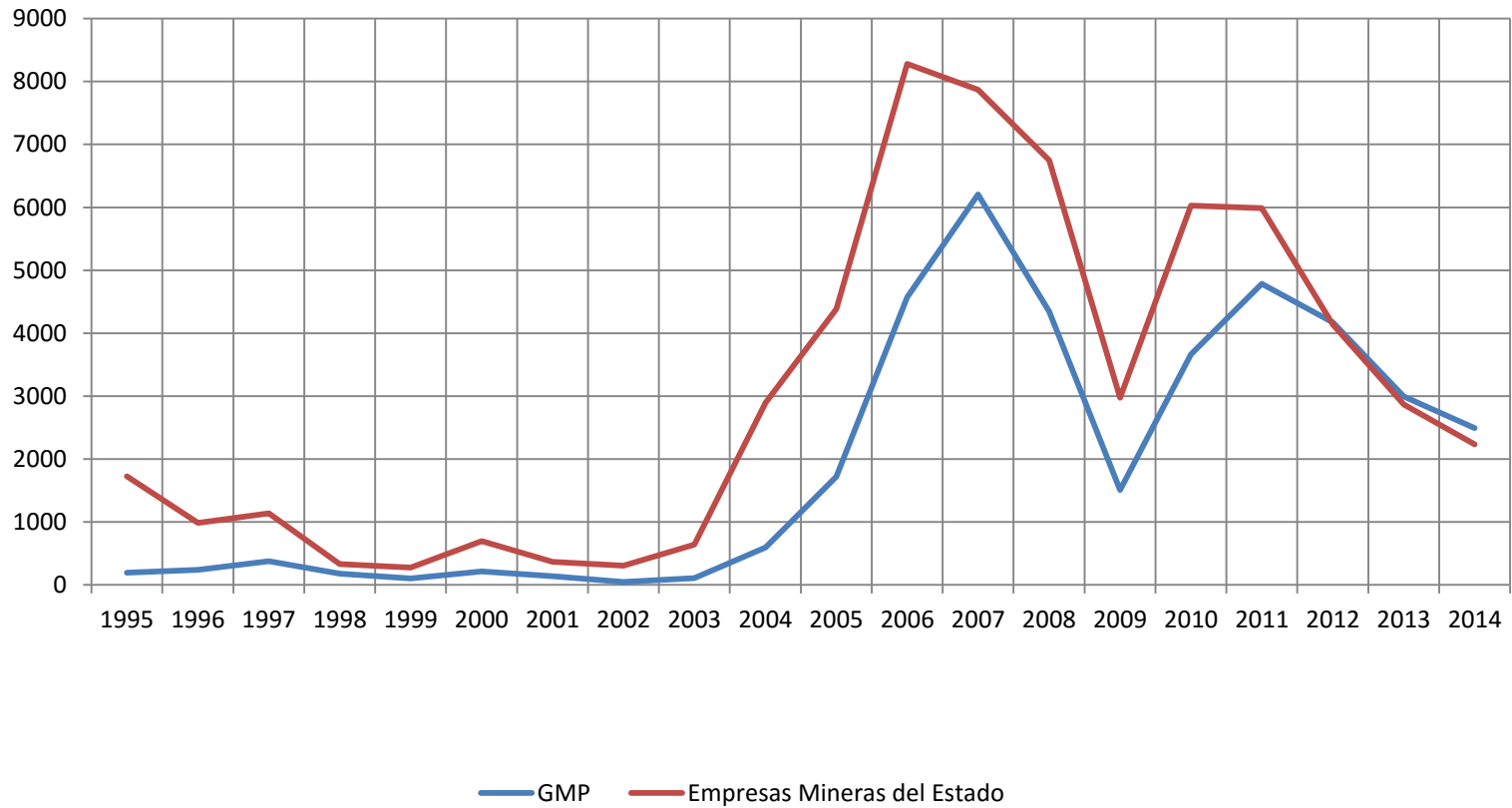
The background of the slide is a collage of images related to mining. The top portion shows a large open-pit mine with a yellow dump truck and a conveyor belt in the foreground. The bottom left shows a close-up of a large pile of yellow material, likely copper ore. The bottom right shows a wide view of a mining operation with several yellow dump trucks on a dirt road.

Súper Ciclo en Chile:

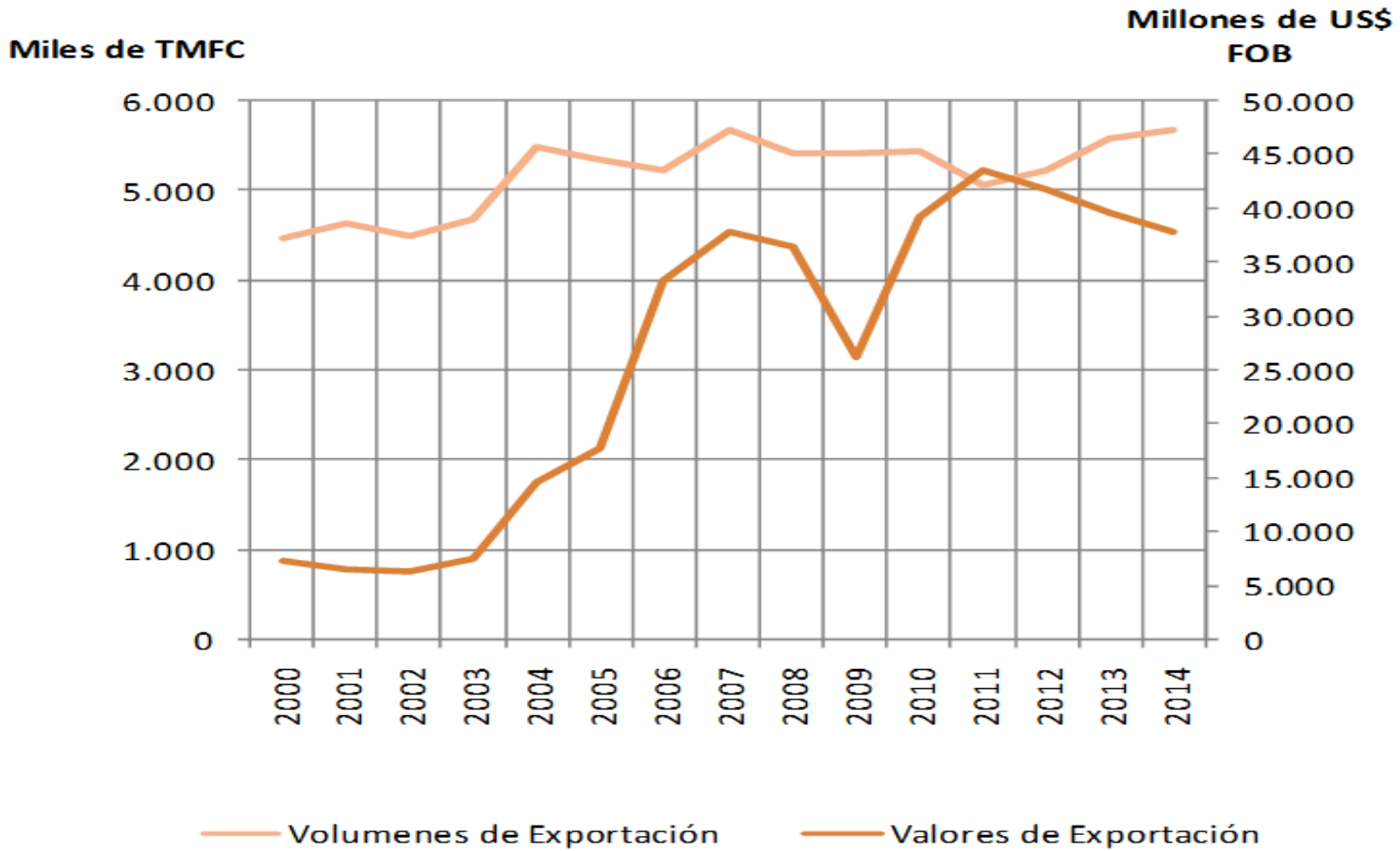
En Chile, el precio del cobre atravesó por dos marcados súper ciclos; el primero comenzó el año 2003, alcanzando un máximo de precio entre los años 2006 y 2007, con 3,74 y 3,78 dólares la libra, respectivamente, posteriormente se observó una caída que alcanzó su menor valor en el año 2009, llegando a 2,72 dólares la libra. Luego se revierte la tendencia y comienza una nueva alza, que alcanza su máximo el año 2011, llegando a 4,03 dólares la libra. En adelante, los precios han exhibido una tendencia a la baja que se mantiene hasta hoy, denominándose este periodo como el fin del súper-ciclo.

Tributación de la GMP-10 y aporte de Empresas Mineras Estatales, 2005-2014

Millones de US\$



Volumen y valores de exportación de la minería del cobre, 2000-2014




Participación (%) del sector minero en las exportaciones del país



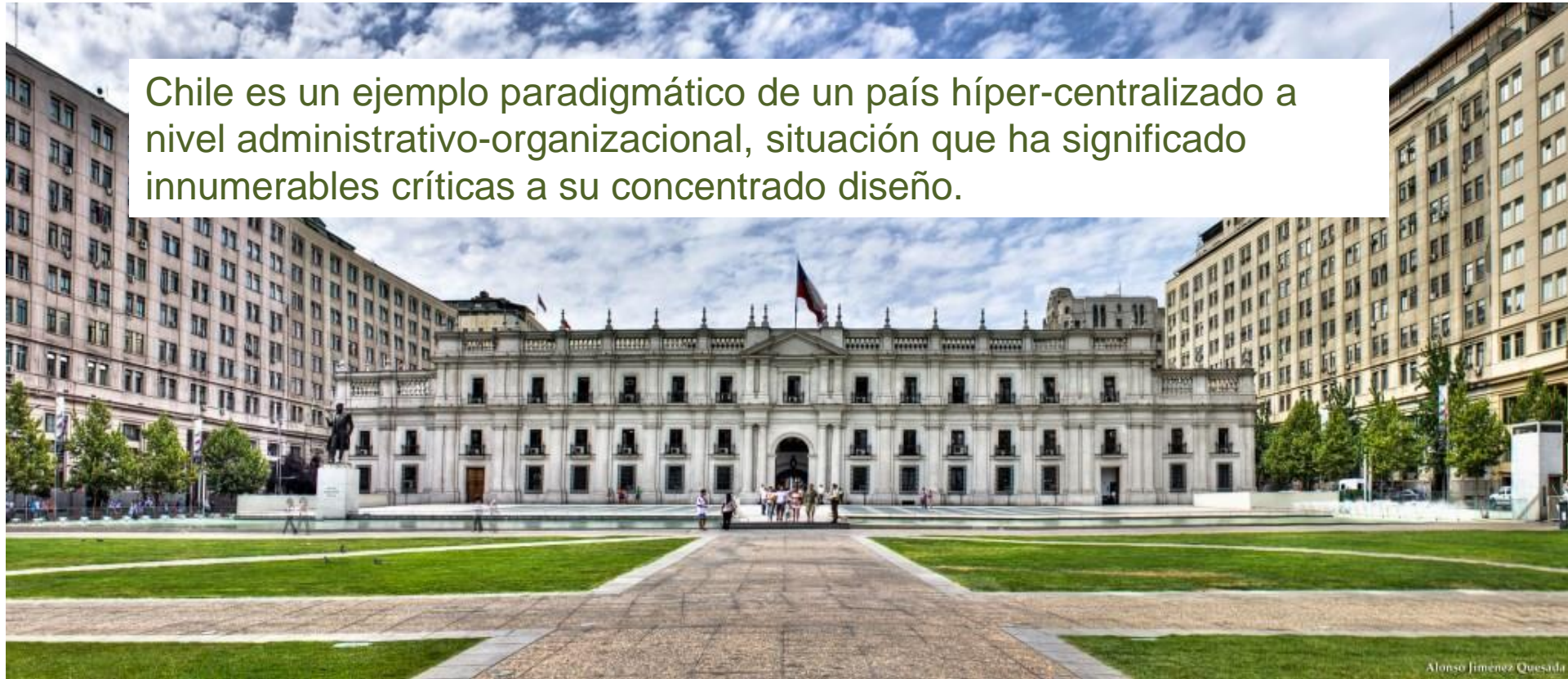
Año	Total Minería (%)	Minería del Cobre (%)
2000	43,6	37,9
2001	41	35,5
2002	40	34,1
2003	41,5	35,4
2004	53,1	45,2
2005	56,7	44,5
2006	65,1	56,8
2007	65,6	56,3
2008	61,2	52,2
2009	57,7	50,2
2010	63,5	56,1
2011	62,2	53,6
2012	62,2	53,4
2013	58,9	51,4
2014	56,8	49,5

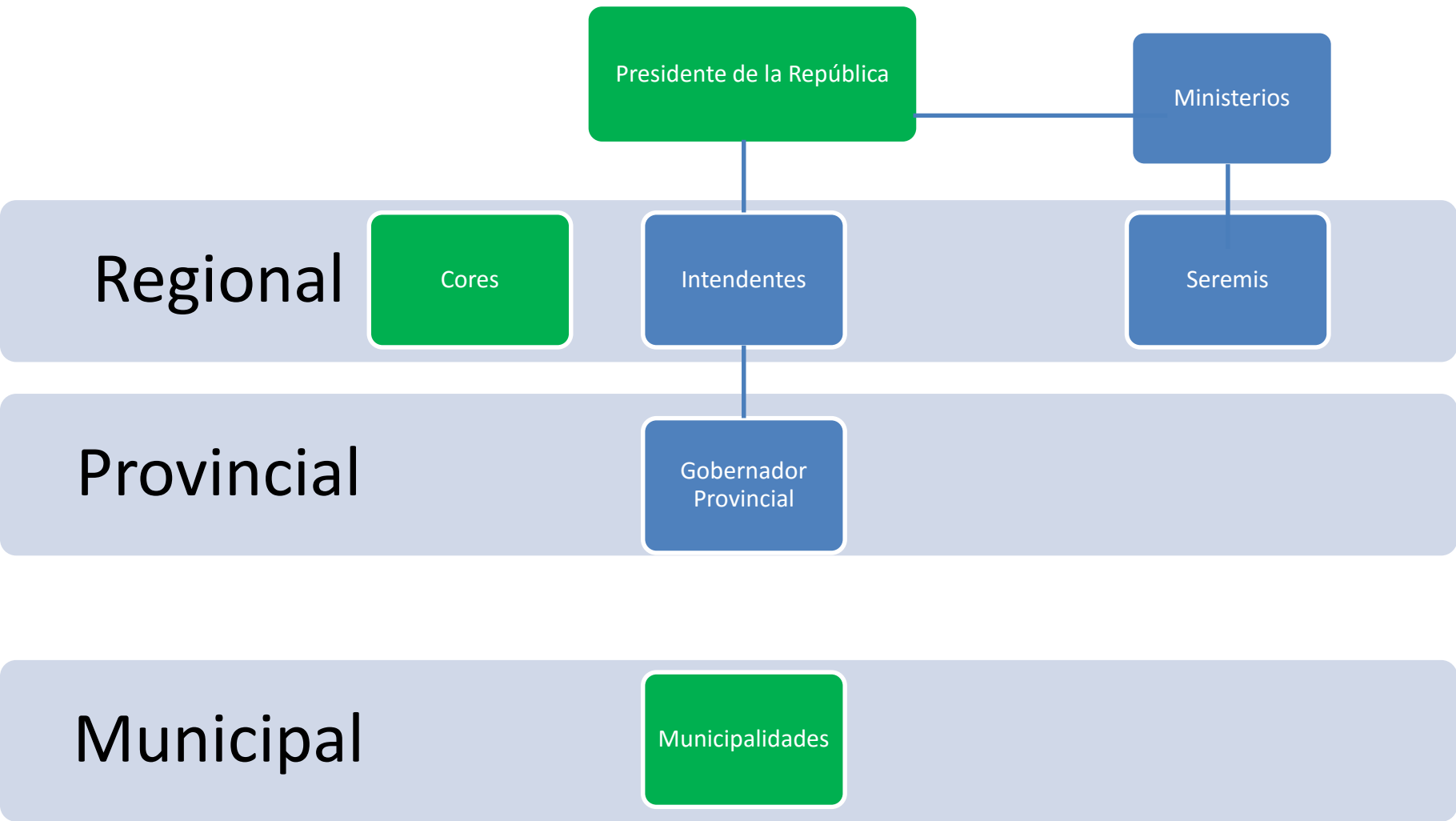
Reforma institucional durante y después del Súper Ciclo

- Descentralización
 - Participación ciudadana
 - Institucionalidad ambiental
- 

Descentralización

Chile es un ejemplo paradigmático de un país hiper-centralizado a nivel administrativo-organizacional, situación que ha significado innumerables críticas a su concentrado diseño.





■ Cargo exclusiva confianza Presidente

■ Cargo elección popular

Descentralización: Panorama actual

- ❑ Chile presenta un sistema administrativo-organizativo altamente centralizado. Prácticamente todos los órganos administrativos del Estado son de exclusiva confianza del Presidente de República, salvo los consejeros regionales, alcaldes y concejales municipales.
- ❑ Se encuentra entre los países de la OCDE que tienen menor poder de decisión sobre la ejecución de los recursos públicos desde sus niveles locales y regionales. Mientras el promedio del conglomerado de países desarrollados es de un 50%, nuestro país apenas llega al 15%.
- ❑ Chile no ha desarrollado efectivamente un proceso de descentralización, en términos concretos, la política pública no se ha orientado en este sentido. Con el regreso de Chile a la democracia, en los años 90, nuestro país no ha sufrido cambios sustantivos que apunten modificar su concentrado sistema.

Descentralización:

- Iniciativas en materia descentralización:

- a) Creación de 2 nuevas regiones

- b) Elección popular CORES

Plan Nacional Descentralización (2014), contempla 10 medidas

- Las reformas implementadas no se relacionan de forma directa con el super ciclo, sino que obedecen a demandas históricas de descentralización cada vez más visibles, expresadas por las diversas comunidades y organizaciones de regiones que buscan fortalecer el poder de los gobiernos regionales y terminar con las desigualdades que trae el centralismo.

* Movimientos sociales: Aysén, Magallanes, Tocopilla, Calama...

y ahora Chiloé



Caso Fondenor

- En los últimos años, constantes han sido las demandas de regiones y comunas mineras del norte por una mayor participación de las significativas ganancias que genera esta actividad extractiva. (Entre 2008 y 2012, minería del cobre representó 12 % PIB nacional).
- Movilizaciones en la ciudad de Calama, que desde el año 2009 han demandado que un porcentaje de las ganancias se quede en la urbe y las localidades mineras aledañas
- En respuesta a estos requerimientos y como mecanismo de compensación para los territorios y sus comunidades, el año 2012 el Ejecutivo ingresó al Congreso el proyecto de ley que “Crea y destina recursos para el Fondo de Desarrollo del Norte y de las comunas mineras de Chile”, denominado como FONDENOR (boletín N° 8272).
- La tramitación de este proyecto de ley no ha avanzado en el Parlamento.



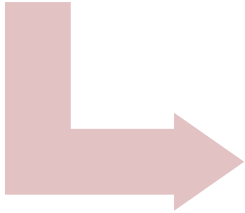
FUNDACION
Terram

Participación ciudadana



Se promulga ley
19.300
Estableciendo
instancia participación
ciudadana

1994



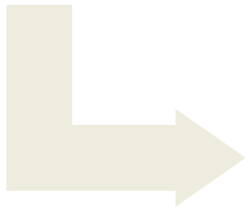
«Política del nuevo
trato»
Ricardo Lagos

2000



Agenda pro
participación
ciudadana
Michelle Bachelet

2006



Reforma
institucionalidad
ambiental ley 20.417
Participación DIA

2010



Ley 20.500
Sobre participación
ciudadana

2011

Panorama actual de la participación ciudadana en Chile

Participación Ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA):

- Una vez acogido a trámite un estudio o declaración de un proyecto, el SEIA deberá realizar actividades de información a la comunidad.
- Realizada la instancia informativa, se da comienzo al periodo de recepción de observaciones, las que deberán ser consideradas en los ICE y fundamentos de RCA.
- Desigualdad ante la ley en términos de plazos.

Ley 20.500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública: Ordena a cada órgano de la administración del Estado establecer las modalidades formales y específicas de participación que tendrán las personas y organizaciones en el ámbito de su competencia.

4 mecanismos esenciales:

Información sobre planes políticas y programas; cuenta pública participativa; consulta ciudadana, creación de **consejos consultivos** de la sociedad civil en instituciones públicas.

Caso Consulta Indígena

- 2007, el Congreso ratifica el Convenio 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (vigencia, 15 de septiembre de 2009). **Después de 16 años de haber ingresado al Parlamento, en 1991.**
- El principal instrumento de participación -contenido en el Convenio 169 de la OIT- lo constituye «la consulta indígena».
- El mismo año 2009 se promulga el Decreto Supremo N° 124 del Ministerio de Planificación y Cooperación destinada a regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas a través de un reglamento.
- Una de las falencias más grandes que presentaba este reglamento era la exclusión de los proyectos de inversión desarrollados en tierras indígenas del proceso de consulta, estableciendo que estos estarían sometidos a los procedimientos de consulta o participación contemplados en sus respectivas normas sectoriales.

Caso Consulta Indígena

- Las mayores discusiones referidas a casos de consulta indígena se empiezan a generar en torno a proyectos de inversión del sector extractivo y conflictos socioambientales.
- El año 2012 se promulga el Decreto Supremo N° 40, que establece el RSEIA. En dicho reglamento se establece una regulación específica de la consulta indígena a la hora de evaluar proyectos de inversión dentro del SEIA.
- El año 2014 es publicado el DS N° 66 del Ministerio de Desarrollo Social, que regula “el procedimiento de la consulta indígena contemplado en el Convenio N° 169 de la OIT (derogando el DS N°124).

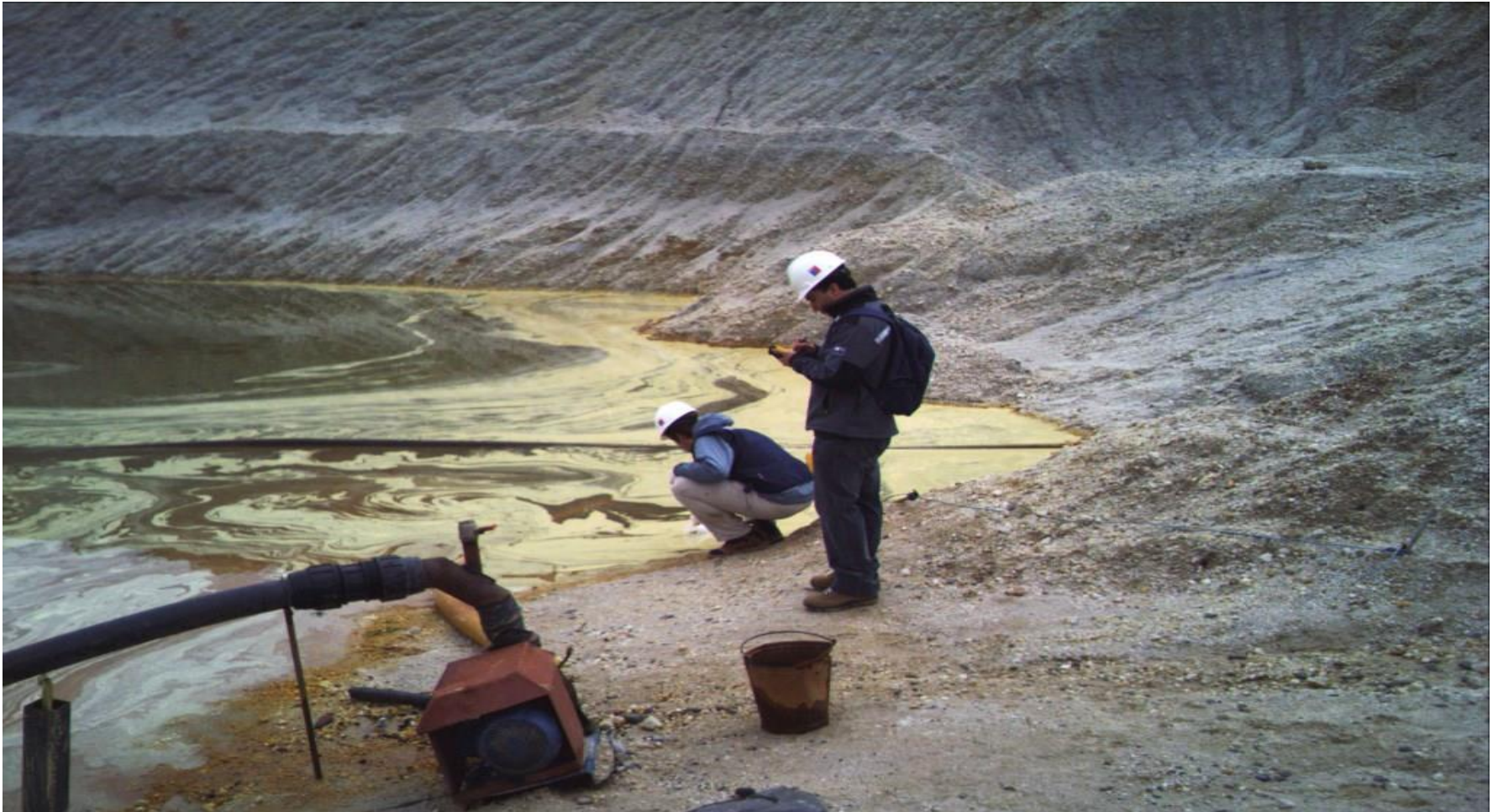
Criticas a ambos DS:

- Procesos de participación de los pueblos indígenas que precedieron la adopción de estos, no estuvieron acordes con las obligaciones internacionales de Chile sobre consulta previa (escasa representatividad).
- DS N° 40 y DS N° 66 son restrictivos. Se alejan de estándares exigidos por el Convenio 169 de la OIT.

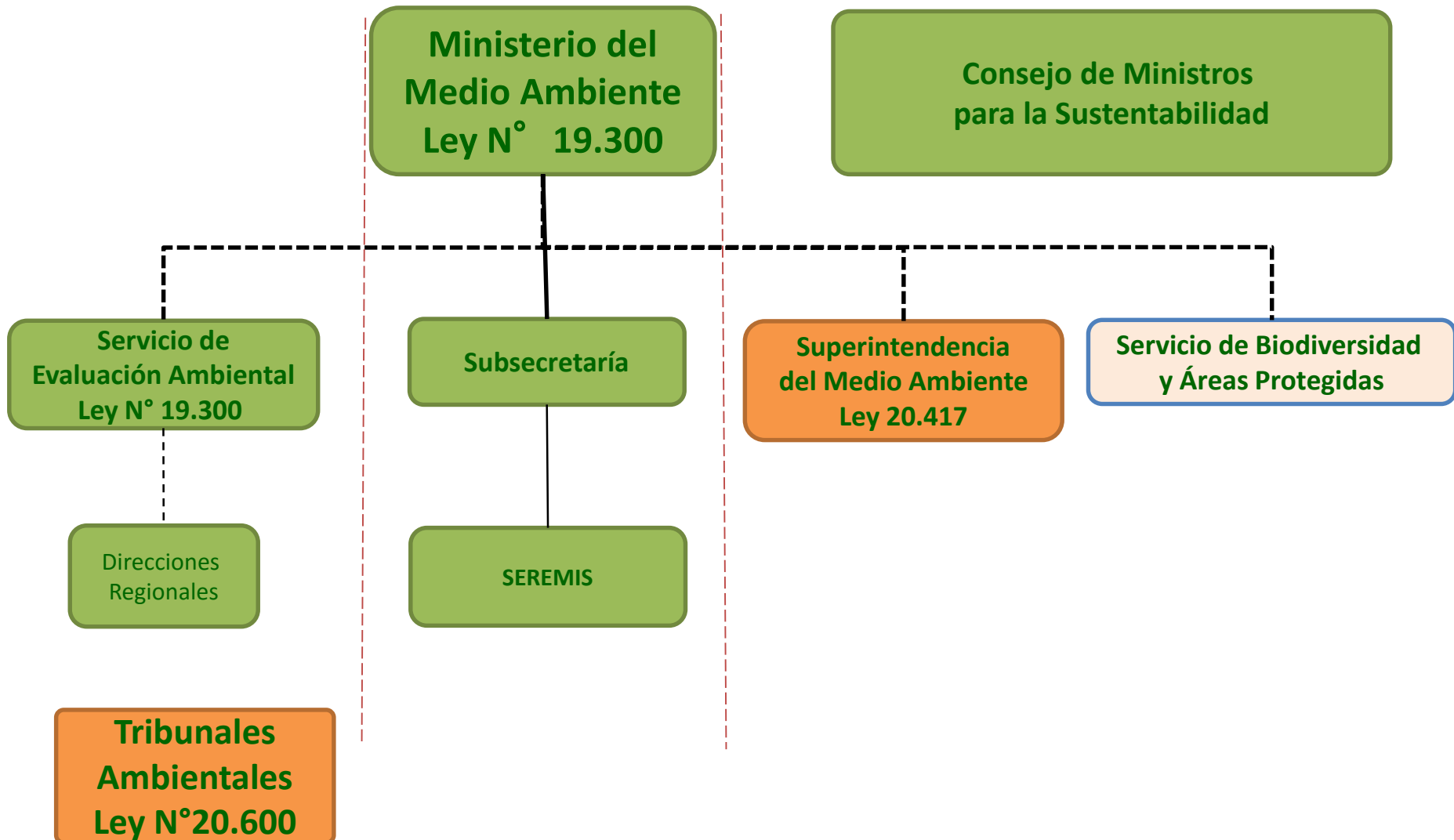


FUNDACION
Terram

Institucionalidad Ambiental



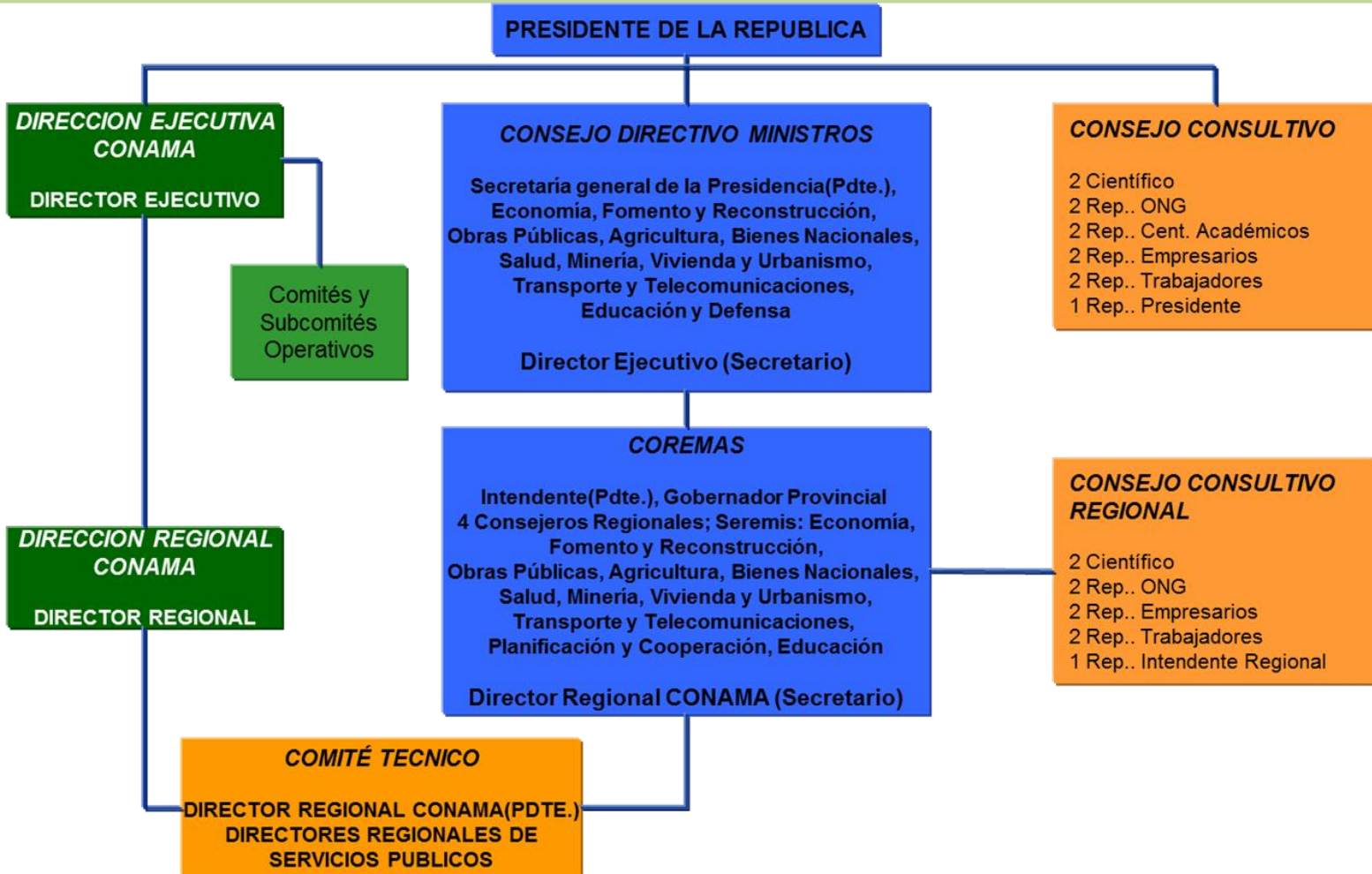
Institucionalidad Ambiental



Antigua Institucionalidad Ambiental



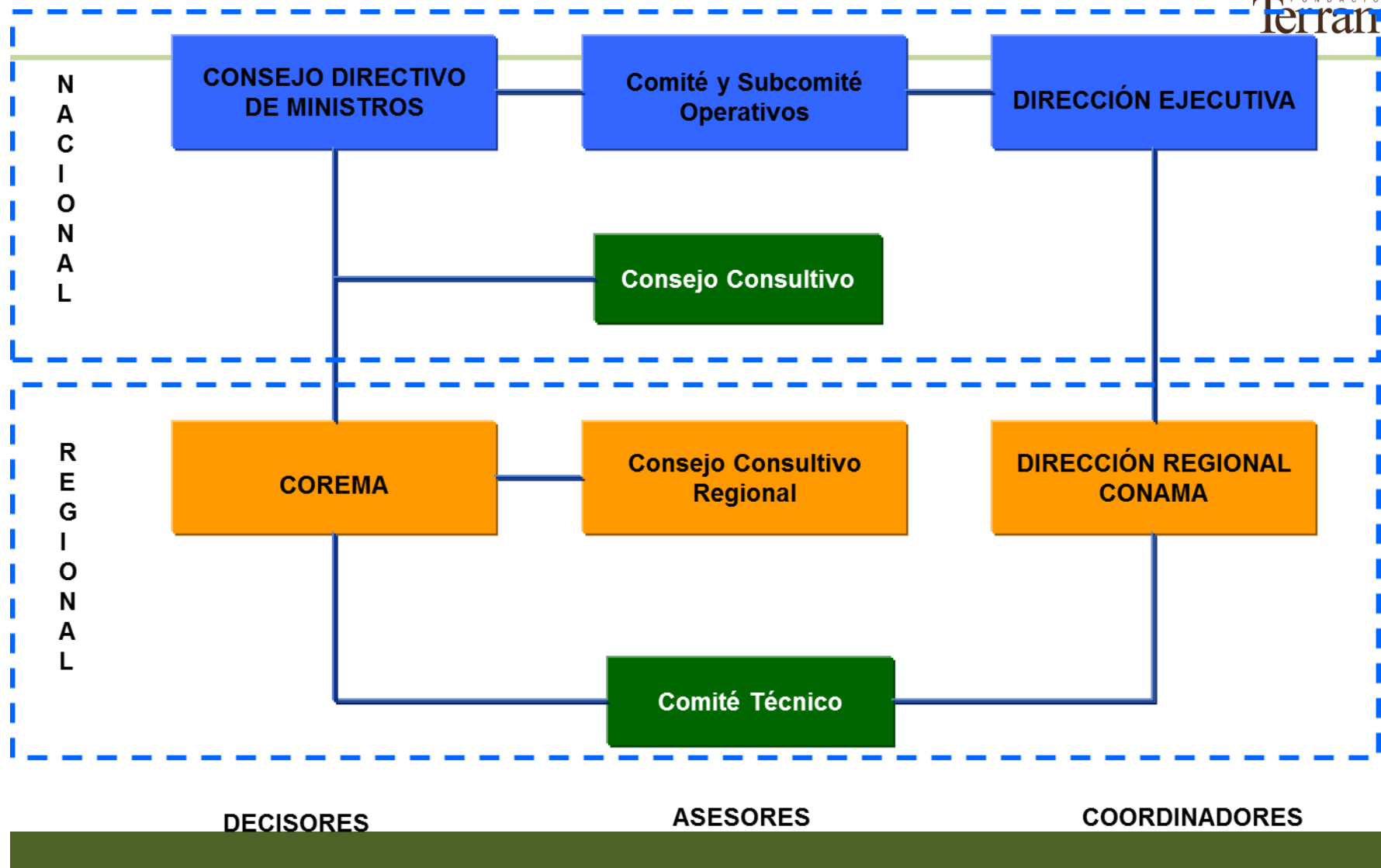
FUNDACION
Terram





FUNDACIÓN
Terram

Antigua Institucionalidad Ambiental



Institucionalidad Ambiental

- 5 de junio de 1990 -Día Mundial del Medio Ambiente- el Presidente Aylwin firmó el decreto N° 240 del Ministerio de Bienes Nacionales, con el cual se creó la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA), que aunque precaria, fue la primera institucionalidad ambiental en la historia de Chile.
- 1992, se realizó en Río de Janeiro la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, más conocida como “Cumbre de la Tierra” o “Cumbre de Río”. En el caso de Chile, el país suscribió todos los acuerdos, vinculantes y no vinculantes.
- La ley 19.300 fue aprobada con cambios en el Parlamento y se publicó en el Diario Oficial el 9 de marzo de 1994. Primera norma orgánica-general de institucionalidad ambiental.

Institucionalidad Ambiental

- El Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA) fue el instrumento de gestión ambiental más importante de la ley N° 19.300 del año 1994, pues obligaba a la mayor parte de los emprendimientos que podrían generar impacto ambiental a someterse a un proceso de calificación ambiental. Sin embargo, el desarrollo e implementación de este proceso debía contar con reglamento para poder aplicar lo establecido en la ley. El Gobierno de Frei demoró la elaboración de dicho reglamento, el cual recién comenzó a operar el año 1997 .
- Doctrina Frei «ninguna inversión se detendría por consideraciones ambientales».
- Caso Celco: El conflicto generado por la muerte de los cisnes demostró dos cosas: el incumplimiento del principio preventivo en la legislación ambiental chilena y la incapacidad de fiscalización de las autoridades.
- Evaluaciones de desempeño ambiental de Chile 1990-2004 (CEPAL-OCDE) establece 52 recomendaciones en material ambiental.

Institucionalidad Ambiental

- Gobierno de Bachelet había tomado una decisión que era aprobar proyectos de generación eléctrica para satisfacer la demanda del país, la cual fundamentalmente provenía de la industria minera. Con este propósito, funcionarios de confianza del ministro de Energía eran los encargados de recorrer el país dando instrucciones a los funcionarios públicos, que participaban del proceso de calificación ambiental, para que se aprobaran determinados proyectos.
- Negociaciones aprobación Ley 20.417: La tramitación legislativa de la reforma a la institucionalidad ambiental de Chile fue un proceso poco democrático, marcado por acuerdos de representantes de distintos sectores de la clase política.
- Ley 20.417 Nueva institucionalidad ambiental.

Institucionalidad Ambiental

- El primer Tribunal Ambiental en implementarse fue el radicado en Santiago y lo hizo a comienzos del año 2013. Tuvieron que pasar más de dos años entre la puesta en marcha del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. En este periodo, la fiscalización ambiental fue casi inexistente.
- Gobierno Presidente Piñera: hecho significativo que marcaría la agenda ambiental creación del Comité de Agilización de Inversiones (CAI).

Caso: CAI

CAI, comité que asesora al Presidente de la República

- ✓ En Chile proyectos de inversión mineros son calificados ambientalmente.
- ✓ Las personas encargadas de aprobar o rechazar estas iniciativas son autoridades que dependen directamente del Presidente de la República, en general, intendentes y Secretarios Regionales Ministeriales (SEREMIS).

CAI, proyectos priorizados

- ✓ De 2010-2012, se priorizaron 79 proyectos de inversión.
- ✓ 42 proyectos de generación eléctrica, inversión del orden de USD 24.670 millones, 27 presentaban conflictos socioambientales y representaban 12.125,1 MW.
- ✓ 13 proyectos mineros impulsados por el CAI, totalizaban una inversión de USD 27.034 millones. 9 de ellos presentaban conflictos socioambientales.
- ✓ La inversión estimada para estos 9 proyectos en conflicto era de USD 24.833 millones.
- ✓ La mayor parte de los conflictos están asociados a la no observancia de los derechos de los pueblos indígenas, de acuerdo al Convenio 169.

Caso: CAI

N°	Nombre del Proyecto	Inversión en MUS
1	Caserones	1.700
2	El Morro	2.500
3	Sierra Gorda	1.900
4	Pampa Hermosa	1.033
5	Choquelimpie	600
6	Casale	5.200
7	Los Pumas	100
8	Proyecto Expansión Andina 244	6.800
9	Sondaje de prospección Paguanta	5.000

Total MMU 24.833

Reflexiones/Conclusiones

- ✓ Pareciera que la no descentralización de Chile no tiene que ver con el superciclo,
- ✓ Sin embargo, pensamos que la hipercentralización puede ejercer un poder de control sobre las regiones y sobre las comunidades. Pues desde el poder central se define todo, incluido el presupuesto.
- ✓ La ausencia de participación ciudadana efectiva es otro ejemplo del control desde el poder central. Pero la participación ciudadana consultiva tiene límites. Tanto en el SEIA como en Consulta Indígena se genera rabia y frustración de las comunidades,
- ✓ Aumenta la desconfianza en el SEIA y la consulta indígena, más aún con la aprobación de proyectos.

Reflexiones/ Conclusiones

- ✓ La institucionalidad ambiental chilena es funcional a validar proyectos de inversión.
- ✓ La forma en que se califican ambientalmente los proyectos, cómo se define sus emplazamientos y quiénes los aprueban, muestran una tendencia a la validación ambiental.
- ✓ La competencia del MMA para la dictación de políticas públicas y la existencia del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, son otro síntoma de un ministerio débil.
- ✓ La creación del CAI 2010-2012 y la agenda Pro inversión 2014 muestran una clara tendencia pro gran inversión privada.
- ✓ Las regulaciones que favorecen la actividad minera no presentes en los temas analizados. Están en las leyes que regulan la actividad y en el régimen de tributación.



Gracias
www.terram.cl