
Indicadores de Transparencia en la minería chilena

Autor:

Cristopher Toledo

Edición de contenido:

Flavia Liberona

Edición Periodística:

Camila Escanilla

INTRODUCCIÓN

Chile es un país con tradición minera, orientado por más de un siglo a la producción de cobre. En nuestro territorio se encuentra el 30% de las reservas de cobre del mundo, lo que posiciona a Chile como el país con la mayor cantidad de reservas de cobre a nivel mundial¹, lo mismo ocurre con la producción, la cual el año 2014 ascendió a 5.749,6 miles de TM de fino, cifra que posicionó a Chile como el mayor productor de cobre del mundo.

La importancia económica que ha tenido la minería del cobre durante las últimas décadas se asocia casi exclusivamente a los altos precios que han alcanzado los *commodities* en los mercados internacionales. Este súper ciclo de altos precios fue provocado por expansiones macroeconómicas rápidas, principalmente de países emergentes como China, quienes demandan una gran cantidad de metal rojo.

Los precios del cobre² muestran dos marcados súper ciclos; el primero comienza el año 2003, alcanzando un máximo de precios entre los años 2006 y 2007, con 3,74 y 3,78 dólares la libra, respectivamente, luego se observa una caída que alcanza su menor valor en el año 2009, llegando a 2,72 dólares la libra, posteriormente se revierte la tendencia y comienza una nueva subida que alcanza su máximo el año 2011, llegando a 4,03 dólares la libra, después de este año los precios han mostrado una tendencia a la baja, que se mantiene hasta el día de hoy, conociéndose este periodo como el fin del súper ciclo de precios altos, de hecho, durante el año 2015 se registraron precios aún más bajos que los registrados el año 2009.

El contexto económico antes de este periodo de súper ciclo ya era auspicioso, el sector minero mostraba un paulatino crecimiento que se veía reflejado en el aumento de la producción. En la década de los 80 la producción estuvo estancada en 1,4 millones de toneladas anuales, en la siguiente década se observa una rápida expansión, alcanzando cifras superiores a las 4 millones de toneladas anuales. En términos macroeconómicos la contribución del sector minero al Producto Interno Bruto (PIB) ha transitado entre un 7% en el inicio de los años 90, hasta un 20,8% a fines de esa década (año 1999).

En cuanto a la participación que ha tenido en las exportaciones, estas han sido de gran relevancia, incluso antes de los periodos de súper ciclo, en el año 2000 el cobre ya representaba un 38% de las exportaciones totales del país. Los valores mostraban cifras que llegaban a las 7.286 Millones de US\$ FOB, durante este mismo año, ya en el periodo de súper ciclo estas cifras fueron duplicadas.

La promulgación del Estatuto de Inversión Extranjera en 1974 ha tenido un rol relevante en estas cifras, hasta el año 2012 se han materializado inversiones por más de 90 mil millones de dólares, de los cuales un tercio corresponden a la minería³.

En el contexto de la evolución de la transparencia de la información, existen dos instituciones claves que han permitido el acceso a información relacionada con la minería. La primera es La Comisión Chilena del

¹ U.S. Geological Survey (2015). Mineral Commodity Summaries 2014: U.S. Geological Survey. Virginia, Estados Unidos. pp. 49.

² Cochilco. Precios de los Metales (B.M.L./LME). . [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/estadisticas/precio-metales.asp>.

³ Consejo Minero. Chile país minero. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.consejominero.cl/chile-pais-minero/>.

Cobre (Cochilco) que es un organismo técnico y altamente especializado creado en el año 1976, reconocido como una fuente confiable de información que proporciona diagnósticos oportunos de los principales problemas del sector y genera propuestas de políticas, estrategias y acciones para resolverlos⁴. La segunda es el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin), el cual fue fundado el 1988 como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, tiene como objetivo asesorar al Ministerio de Minería y contribuir con los programas de gobierno en el desarrollo de políticas mineras y geológicas⁵. Gran parte del contenido del presente documento fue elaborado en base a la información proporcionada por estas dos instituciones.

Otro hecho importante que ha permitido que aumente el acceso a la información ha sido la promulgación de la Ley N° 20.285 en el año 2008 que regula el acceso a la información pública, a través de transparencia, lo cual permite tener acceso a la información que emanan los órganos de la administración del Estado.

Bajo este contexto se realizará un análisis de la información disponible en los distintos ámbitos que afectan a la gran minería del cobre.

⁴ Cochilco. Descripción general. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/quienes/>.

⁵ Sernageomin. Misión y visión. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.sernageomin.cl/sernageomin.php>.

MARCO GENERAL

El año 2008 el Ministerio Secretaría General de la Presidencia promulga la Ley N° 20.285 sobre el acceso a la información pública, conocida también como Ley de Transparencia. Esta ley se encarga de regular el principio de transparencia de la función pública, el derecho de acceso a la información de los órganos de administración del Estado y los procedimientos para el ejercicio de este derecho, así como las excepciones para acceder a esta información.

Su entrada en vigencia data del 20 de agosto del año 2008, donde se constituye como un cuerpo de ley, antes de la fecha de promulgación no existía normativa alguna que permitiera resguardar el libre acceso a información pública.

De esta forma queda establecido que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la administración de Estado, en la forma y condiciones que establece la ley.

Esta ley es aplicable a los ministerios, las intendencias, las gobernaciones, los gobiernos regionales, las municipalidades, las Fuerzas Armadas, de orden y seguridad pública, y los órganos y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa. También, se aplicará a las empresas públicas creadas por ley y a las empresas del Estado y sociedades en que éste tenga participación accionaria superior al 50% o mayoría en el directorio. Los órganos de la administración del Estado, señalados anteriormente, deberán mantener a disposición permanente al público, a través de sus sitios web, información inherente al funcionamiento de cada institución. Además, deberán mantener habilitados los mecanismos para que cualquier persona pueda realizar solicitudes de información en línea.

Con el objetivo de promover la transparencia de la función pública, existe el Consejo para la Transparencia, entidad autónoma que se encarga de fiscalizar el cumplimiento de las normas de la transparencia y garantizar el derecho de acceso a la información que la ley establece.

CONCESIONES Y CONTRATOS

Concesiones vigentes

El Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) a través de su sitio web institucional, publica los *Anuarios de la Minería de Chile* en los cuales se encuentra la información relativa a las concesiones vigentes. Los anuarios son producidos por la Subdirección Nacional de Minería y se encuentran disponibles los del año 2007 hasta el año 2013. En el capítulo referido a las estadísticas de operación y gestión minera de los anuarios proporciona información acerca de: 1. El rol de las concesiones mineras vigentes, 2. La distribución y evolución de las concesiones mineras por región y 3. Los principales titulares de las concesiones mineras⁶.

Además de la información proporcionada en los anuarios de la minería que se encuentran disponibles desde el año 2007, esta misma institución proporciona una plataforma que permite visualizar el catastro de las concesiones mineras actualizadas en línea. Esta plataforma se encuentra disponible desde el año 2009⁷.

Al año 2013, de un total de 75.610.240 hectáreas (superficie total del territorio nacional), un 41% de la superficie nacional (31.183.231 hectáreas) se encontraba concesionadas para la **exploración** (22%) y **explotación** minera (19%).

En la Tabla N° 1 se puede observar cómo ha sido la evolución de la superficie concesionada en el país. Durante el año 2006 la superficie concesionada del territorio nacional para la minería alcanzaba un 24%, cifra que casi se duplica durante el año 2013, cuando alcanza un 41% de la superficie total del país.

Tabla N° 1. Evolución de la superficie (ha) concesionada para la minería, 2006-2013

Año	Ha de concesión para exploración	Ha de concesión para explotación	Superficie concesionada del total nacional (%)
2006	9.115.300	8.661.137	24
2007	10.234.700	9.296.309	26
2008	13.724.100	10.206.501	32
2009	13.650.600	10.924.716	33
2010	14.084.100	11.700.565	34
2011	16.579.800	12.855.199	39
2012	17.922.200	13.710.499	42
2013	16.917.500	14.265.731	41

Fuente: Anuarios Sernageomin

⁶ Sernageomin. Anuarios de la Minería de Chile. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.sernageomin.cl/sminera-anuario.php>

⁷ <http://catastro.sernageomin.cl/>

Proceso de entrega de concesiones y contratos

La Constitución Política de la República de Chile, elaborada y promulgada en el año 1980, durante la dictadura militar, señala en su artículo 19 número 23 *la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la Ley lo declare así*. Adicionalmente, el artículo 19 número 24, se establece el derecho de propiedad sobre toda clase de bienes, corporales e incorporeales. El derecho y el resguardo de la propiedad sobre los yacimientos mineros, y establece que *el Estado tiene dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas*, sin embargo, en el inciso siguiente establece la posibilidad, por medio de sentencia judicial, de concesionar terrenos para la exploración y extracción de minerales.

En los incisos sexto y séptimo del artículo 19 número 24 se establece *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, no obstante, la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas*.

*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. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión*⁸.

Luego en el año 1982 se promulga la Ley Orgánica Constitucional sobre Concesiones Mineras (Ley N° 18.097), que contiene los aspectos generales relacionados a las concesiones. La Ley N° 18.097 establece la figura de la “concesión plena” mediante la cual se asegura el derecho de propiedad sobre aquellas concesiones y el territorio donde recae, separándola de cualquier decisión por parte del Estado y resguardando los planes de producción de los inversionistas. Además esta ley permite la entrega (exploración y explotación) de un yacimiento con la sola petición ante juzgado de letras del lugar donde recae la concesión. El artículo 11 de la Ley N° 18.097, establece que el propietario tiene derecho exclusivo: explotar y explorar; hacerse dueño de todas las sustancias minerales que extraiga; ser indemnizado en caso de expropiación por daño patrimonial.

⁸ Constitución Política de la República de Chile. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=242302>.

Asimismo, durante el año 1983 el Ministerio de Minería, publica el Código de Minería (Ley N° 18.248)⁹, determina los modos de adquirir y extinguir derechos mineros. En su artículo 2° establece; “La concesión minera es un derecho real e inmueble; distinto e independiente del dominio del predio superficial, aunque tengan un mismo dueño; oponible al Estado y a cualquier persona; transferible y transmisible; susceptible de hipoteca y otros derechos reales y, en general, de todo acto o contrato; y que se rige por las mismas leyes civiles que los demás inmuebles”. Además bajo esta Ley en su Título V establece en forma detallada cuales son los procedimientos de constitución de las concesiones mineras.

Considerando los periodos de súper ciclo podemos establecer que la mayor información disponible está relacionada a las concesiones vigentes, ésta se encuentra disponible antes, durante y posterior al súper ciclo, es decir, a partir del año 2007. No sucede lo mismo con la información relacionada a los procesos de entrega de concesiones y sus contratos, para lo cual no existe información disponible, sin embargo, existe la posibilidad de obtener esta información a través de la petición a Dirección Regional más cercana u oficina central del Sernageomin. En este sentido, un desafío importante sería transparentar la información relacionada a cómo se desarrollan los procesos de entrega de concesiones y contratos, así como la publicación de los mismos contratos y sus anexos.

⁹ Ley N° 18.248. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29668>

PRODUCCIÓN

Volúmenes y valores de producción

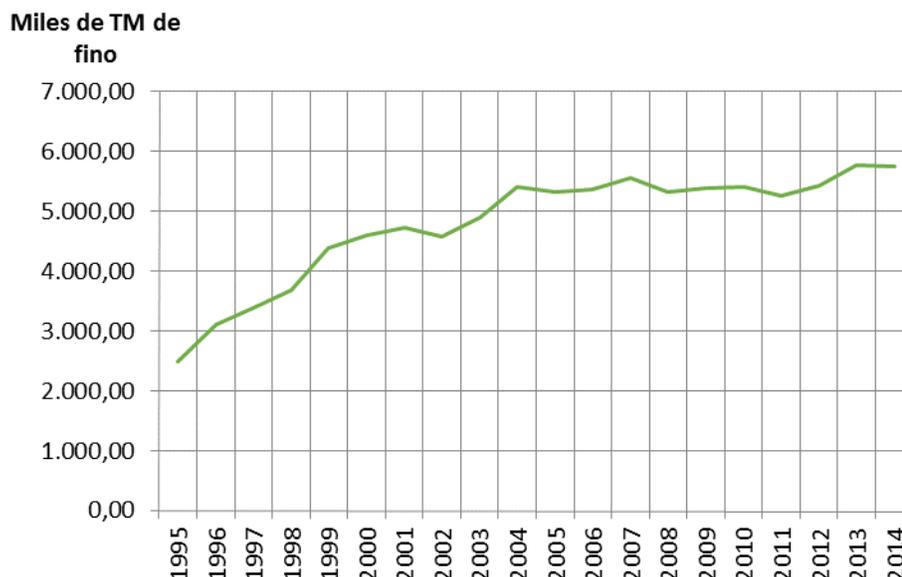
La información relativa a los volúmenes de producción de la minera metálica y no metálica es proporcionada por Sernageomin y Cochilco (Comisión Chilena del Cobre), ambas instituciones gubernamentales publican esta información a través de sus anuarios. Además, Cochilco se encarga de mantener la información disponible en su sitio web de manera mensual y anual¹⁰. En cuanto a los valores de producción sólo existe un estudio realizado por Cochilco sobre la caracterización de los costos de la gran minería del cobre.

De manera histórica la minería del cobre ha sido el sector más significativo en cuanto a la producción de minería metálica. Para el año 2014 la minería del cobre alcanzó una producción que ascendió a un total de 5.749,6 miles de TM de fino, éstas muestran un leve descenso de un 0,5% con respecto al año 2013, cuando se alcanza una producción histórica de 5.776 miles de TM de fino, este año (2013) se alcanzó un crecimiento de un 6,3% con respecto al año anterior, el mayor crecimiento alcanzado desde el año 2004, cuando se muestra un crecimiento de un 10,3% con respecto al año anterior (2003). La producción de cobre sólo es seguida por la producción de molibdeno la cual alcanzó una producción de 48.770,2 TM de fino para el año 2014.

En el Gráfico N° 1 se puede observar la evolución que ha tenido la producción del cobre entre el periodo 1995-2014, ésta experimenta un alza sostenido desde el año 1995 hasta el año 2004, donde se duplica pasando de 2.489 a 5.413 miles de TM finas, luego durante el periodo 2005-2011 se observa una estabilización, alcanzando una producción promedio de 5.377 miles de TM finas, asimismo durante los años 2012 y 2013 se presenta un crecimiento el cual se ve frenado durante el año 2014, al caer la producción.

¹⁰ Cochilco. Producción Minera. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.cochilco.cl/estadisticas/produccion.asp>.

Gráfico N° 1. Evolución de la producción de la minería del cobre (cantidades físicas), 1995-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información de anuario Cochilco

Asimismo, en los últimos 10 años se ha producido un aumento constante de los costos de operación de la gran minería del cobre, los cuales han crecido a una tasa promedio del 10% anual, pasando de los 0,9 US\$ la libra el año 2005 hasta los 2,17 US\$ la libra el año 2014. Dentro del total, los mayores elementos de gasto corresponden a los materiales, remuneraciones (propias y contratadas), junto con otros servicios y gasto (17%, 21% y 28%, respectivamente). Cabe destacar que el gasto en energía (electricidad y combustible) se acercó a niveles máximos cercanos al 15% del costo operacional entre los años 2008 y 2011. El aumento de los costos explica (junto a la caída del precio) el deterioro de los márgenes operacionales, los cuales han caído constantemente desde un máximo de 65% el 2006, hasta un 22% el 2014¹¹.

Valores y volúmenes de exportación

Por otro lado, el sector minero tiene una importante participación en las exportaciones nacionales, representado para el año 2014 un 56,8% del total de exportaciones a nivel nacional, donde la minería del cobre representó un 49,5% del total de exportaciones. Durante este año se puede observar una leve caída con respecto al año anterior, debido a la baja en la producción. Asimismo, durante el periodo 2000-2014 la minería ha representado en promedio un 55% y solo la minería del cobre representó un 47% del total de exportaciones (ver Tabla N° 2).

¹¹ Cochilco (2015). Caracterización de los Costos de la Gran Minería del Cobre. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: http://www.cochilco.cl/descargas/estudios/tematico/productividad/Informe_caracterizacion_de_los_costos.pdf.

Tabla N° 2. Participación (%) del sector minero en las exportaciones del país, 2005-2014

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

Fuente: Anuario Cochilco, 2015

Cabe señalar que a partir del año 2000, Cochilco actualizada de manera mensual su sitio web institucional con la información acerca de volúmenes, valores y exportaciones mineras en Chile.

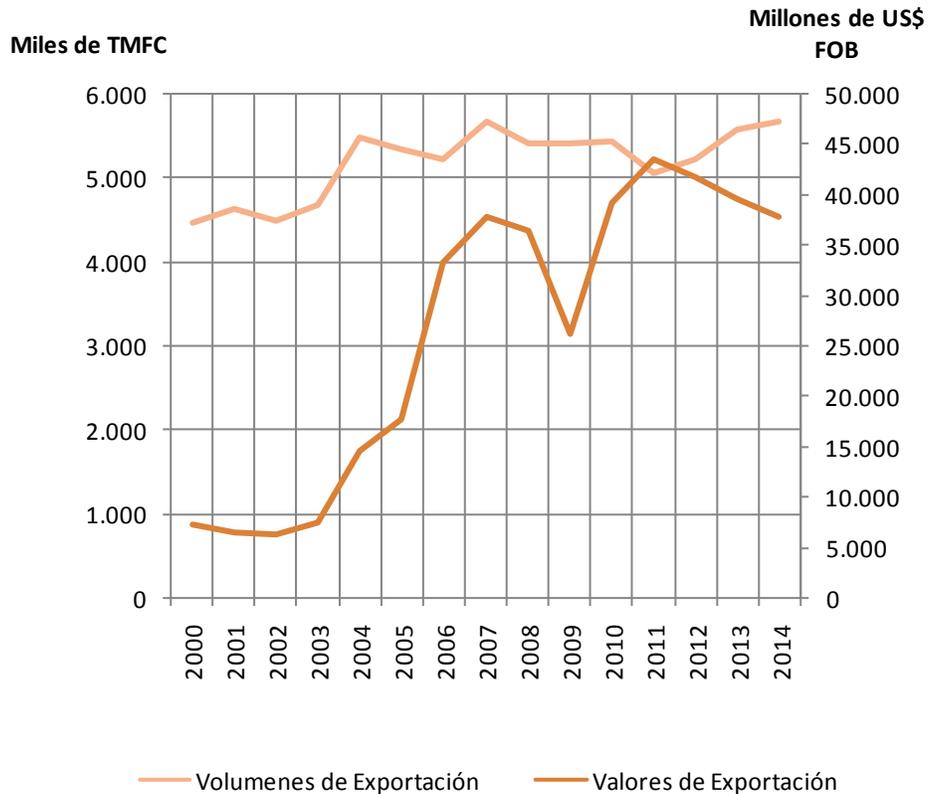
Los valores de exportación muestran una tendencia variable durante el periodo 2000-2014 (ver Gráfico N° 2) los cuales son dependientes de los precios que se registran en el mercado internacional. Durante el periodo analizado los valores pasaron de las 7.286 el año 2000 a los 37.968,3 millones de US\$ FOB el año 2014, siendo el año 2006 cuando se alcanza el mayor crecimiento con respecto al año anterior con un 88%.

En el último periodo registrado (2011-2014) los valores de exportación muestran una tendencia decreciente, los cuales alcanzaron un total de 37.968,3 millones de US\$ FOB para el año 2014, registrándose una caída de un 4% con respecto al año anterior, el mismo porcentaje que los años 2012 y 2013.

Por otro lado, los volúmenes de exportación muestran una tendencia un poco más estable durante el periodo 2000-2014, los cuales pasaron de 4.473 el año 2000 a 5.662 miles de TMFC el año 2014. En cuanto a las variaciones que se observan, el año 2007 se presenta el mayor crecimiento con 5.673,4 miles de TMFC, cifra 8,4% mayor que el año anterior, luego durante el año 2008 se presenta una caída que alcanza un 4,7% con respecto al año anterior. Durante el próximo periodo se observa una estabilización, hasta que el año 2011 se produce la mayor caída registrada la que alcanza un 6,8% con respecto a los volúmenes del

año anterior. En el último periodo analizado (2011-2014) la tendencia de los volúmenes de exportación es creciente, pasando de 5.069,5 el año 2011 a 5.662 miles de TMFC el año 2014, esta tendencia es inversa a la registrada por los valores de exportación, lo cual responde a la baja registrada en los precios del cobre, lo que no ha sido impedimento para frenar la producción.

Gráfico N° 2. Volumen y valores de exportación de la minería del cobre, 2000-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información de anuario Cochilco 2015

RECAUDACIÓN DE INGRESOS FISCALES

Las empresas del sector minero están afectas, al igual que las empresas de otros sectores, al impuesto de primera categoría que para el año tributario 2015 es de un 21%, según lo establecido en la Ley de Impuesto a la Renta¹². Además, se aplica un impuesto adicional que grava a las personas naturales que no tengan residencia ni domicilio en Chile y a las personas jurídicas constituidas en el extranjero, por las rentas de fuente chilena que perciban o devenguen. La tasa general de este gravamen es de un 35%¹³.

Asimismo, la renta que obtiene la empresa Estatal Codelco en cada periodo, está afecta al régimen tributario establecido en el artículo 26 de D.L. N° 1.350, que hace referencia a los Decretos Leyes N° 824, sobre Impuesto a la Renta (primera categoría), de 1974 y N° 2.398 (artículo 2) de 1978, que establece un impuesto de un 40%, que aplicará sobre las utilidades. Además, a través de la Ley N° 13.196 (Ley Reservada), se destina a las Fuerzas Armadas el 10% del retorno en moneda, por la venta al exterior de la producción del cobre propio incluido subproductos¹⁴. Junto a lo anterior la empresa Estatal está afecta a los términos establecidos en la Ley N° 20.026, sobre impuesto específico a la minería.

Para el pago de impuesto sobre la renta, el inversionista extranjero puede acogerse al Decreto Ley N° 600, o bien pueden cambiarse al sistema general de impuesto del 17%. Las empresas extranjeras que se acogen al D.L. N° 600 están sujetas a una tasa impositiva del 42%, ésta tiene una vigencia de diez años y hasta un máximo de veinte, para aquellos proyectos de más de US\$ 50 millones. La mayoría de las empresas mineras de gran escala se rigen por el régimen de tributación general del 17%, el cual afecta a las empresas con capitales nacionales, además del impuesto adicional que afecta a los no residentes ni domiciliados en Chile.

Junto a lo anterior, la Ley N° 20.026, de junio de 2005, establece el pago de un impuesto específico a la actividad minera, también conocido como *royalty*, este debe ser pagado por todo explotador minero que extraiga minerales de carácter concesible y la venta en cualquier estado productivo en el que se encuentre. Cabe destacar que el impuesto debe ser pagado sobre la renta operacional de la actividad minera que es obtenida por un explotador minero, debido a esto no debiese ser considerado como un *royalty* ya que no es un impuesto sobre la extracción misma, sino que sobre la renta que se genera de la extracción. Según el Servicio de Impuestos Internos (SII), los explotadores mineros, cuyas ventas anuales sobrepasen el valor equivalente a 50.000 toneladas métricas de cobre fino (tmcf) pagan una tasa progresiva que varía entre 5 y 14%. Para aquellos cuyas ventas anuales sean superiores a 12.000 y que no superen las 50.000 tmcf, pagan una tasa progresiva que varía entre 0,5 y 4,5%. Para aquellos cuyas ventas anuales sean iguales o inferiores a 12.000 tmcf no se encuentran afectos a este impuesto específico.

¹² Servicio de Impuestos Internos. Impuestos Directos. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: http://www.sii.cl/aprenda_sobre_impuestos/impuestos/imp_directos.htm

¹³ Servicio de Impuestos Internos. Renta. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.sii.cl/pagina/jurisprudencia/adminis/1997/renta/renta3063.htm>

¹⁴ Codelco (2015). Estados Financieros Consolidados Intermedios al 31 de Marzo de 2015. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: https://www.codelco.com/prontus_codelco/site/artic/20150604/asocfile/20150604185245/estados_financieros_codelco_201503.pdf

Impuestos pagados por las empresas extractivas

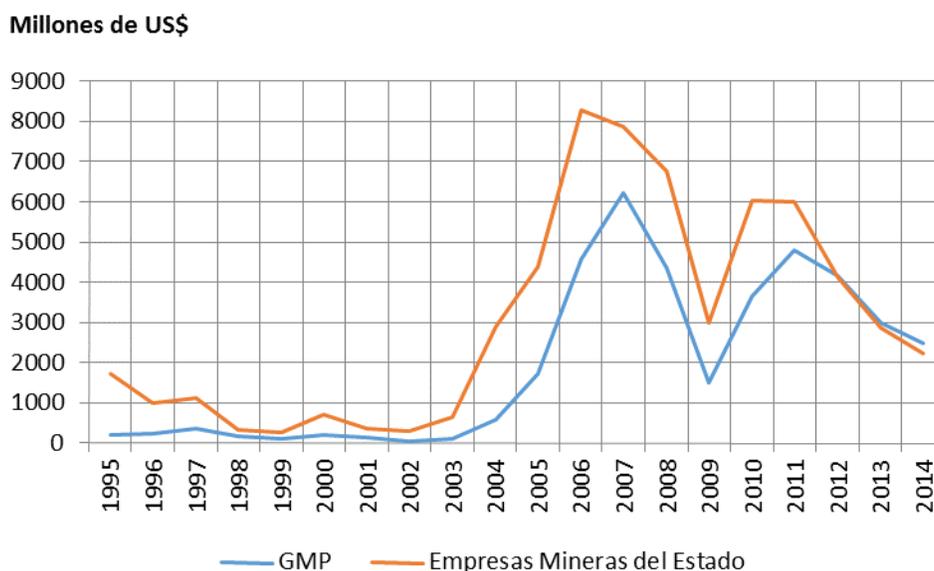
La Dirección de Presupuestos (DIPRES) mantiene el registro estadístico de los impuestos pagados por las empresas extractivas. Asimismo, Cochilco recopila esta información en su anuario estadístico, mostrando la evolución desde el año 1995 al 2014.

Los impuestos pagados por la Gran Minería Privada (GMP-10)¹⁵ durante el año 2014 ascendieron a 2.493,5 millones de US\$. Por su parte las Empresas Mineras Estatales (EME) aportaron con un total 2.234 millones de US\$ para el año 2014, de los cuales 2.229 y 5 millones de US\$ corresponden a Codelco y Enami, respectivamente.

En el Gráfico N° 3 se observa como ha sido la evolución de los impuestos pagados por la GMP-10 y el aporte realizado por las Empresas Mineras Estatales (EME), esta muestra una tendencia variable que comienza a aumentar a partir del año 2005 cuando entra en vigencia la Ley N° 20.026, con el pago del impuesto específico a la minería. En términos generales desde el año 1995 al 2011, el aporte realizado por las EME ha sido mayor que los impuestos pagados por la GMP-10, esta tendencia cambia a partir del año 2012, cuando la tributación de la GMP-10 es levemente mayor al aporte de las EME. Por otro lado, el 2006 y 2007 es el año en que las EME y la GMP-10 realizan el mayor aporte a los ingresos fiscales, respectivamente. Durante el año 2009, se observa una caída a la tendencia creciente que se venía registrando, esto se debe en la baja en los precios que se experimentan durante este año. Luego de esta caída se observa un breve repunte el cual se revierte nuevamente durante el año 2011, cuando se registran nuevas caídas causadas por las bajas en los precios que se vienen experimentando desde este año.

¹⁵ Corresponde al grupo de las diez empresas de la Gran Minería Privada del cobre en razón que al año 2001 tenían suscrito un contrato de inversión extranjera vía DL-600, y a esa fecha eran las principales productoras de cobre. Ellas representaban el 90% de la producción de la minería privada y aportaban la mayor parte de la tributación minera de este sector.

Gráfico N° 3. Tributación de la GMP-10 y aporte de Empresas Mineras Estatales, 2005-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de información de anuario Cochilco, 2015

Los ingresos estatales percibidos por la tributación de la minería del cobre, han llegado a representar una buena parte del presupuesto de la nación durante algunos años. Para el año 2014 la tributación de la GMP-10 y el aporte de las Empresas Mineras Estatales (EME) representaron un 8,9% de los ingresos fiscales, una caída de un 2,1% con respecto al año anterior. De este total un 4,7 y 4,2% aportaron la GMP-10 y las EME, respetivamente. Cabe destacar que manera histórica el aporte de las EME es un 99% realizado por Codelco.

Asimismo, durante el año 2006 se registra el mayor aporte por parte de la minería del cobre a los ingresos estatales, los que llegaron a representar un 34% del presupuesto de la nación, donde un 12,1% lo aportó la GMP-10 y un 21,9% las EME. Asimismo, durante el 2007 se registra otro aporte histórico de un 31,8% de los ingresos estatales, si bien hubo una baja con respecto al año anterior (6,4%) sigue siendo un aporte importante para el presupuesto del país, durante el periodo analizado. Durante los próximos años no se registran cifras similares a la de los años anteriores, en el año 2010 la tendencia es a la baja, registra sólo un leve crecimiento con respecto al año anterior, alcanzando a representar un 20,7% del presupuesto de la nación, un crecimiento de un 51% con respecto al año anterior.

La información disponible relacionada a la recaudación de los ingresos fiscales de la minería permite tener un panorama bastante acabado de cuáles son los aportes que realiza este sector al erario nacional, dicha información se encuentra disponible de manera histórica y forma parte fundamental de la Ley de Presupuesto del País. Uno de los desafíos en este punto sería promover la transparencia de la información asociada al gasto que realizan las Fuerzas Armadas con el 10% que es asignado de las ventas de la producción del cobre.

INFORMACIÓN SOCIAL

Pobreza

Para obtener los datos relacionado a los indicadores de pobreza del país se realiza la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), la cual es aplicada por el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de disponer de información que permita conocer periódicamente la situación de los hogares y de la población, especialmente de aquella en situación de pobreza y de aquellos grupos definidos como prioritarios por la política social. Su objetivo de estudio son los hogares que habitan las viviendas particulares que se ubican en el territorio nacional, además considera como dominios de estudio las regiones y sus ámbitos urbano y rural¹⁶.

La encuesta es realizada desde el año 1985 con una periodicidad; bianual o trianual. Hasta ahora, la encuesta aplicada corresponde a los años 1985, 1987, 1990, 1992, 1994, 1996, 1998, 2000, 2003, 2006, 2009, 2011 y 2013.

Tabla N° 3. Porcentaje de personas en situación de pobreza por ingresos según región (2006-2013)

Región	2006	2009	2011	2013
I Tarapacá	24	24,9	16,4	8,2
II Antofagasta	12,3	8,8	7,1	4,0
III Atacama	22,3	22,2	16,3	7,3
IV Coquimbo	37,9	30,6	26,1	16,2
V Valparaíso	30,6	24,4	24,5	15,6
VI O'Higgins	32,6	25,8	19,4	16
VII Maule	43,9	38,8	32,5	22,3
VIII BioBío	41,3	35,1	32,3	22,3
IX La Araucanía	48,5	48,5	39,7	27,9
X Los Lagos	29,3	29,0	27,0	17,6
XI Aysén	23,0	20,3	13,3	6,8
XII Magallanes	12,8	10,3	7,0	5,6
Metropolitana	20,2	17,6	15,7	9,2
XIV Los Ríos	45,3	37,7	32,0	23,1
XV Arica y Parinacota	30,6	18,8	21,0	14,6

Fuente: CASEN, 2013

En la tabla N° 3 es posible observar que al año 2013, los porcentajes de personas en situación de pobreza por ingresos disminuyeron a lo largo de todo el país, incluyendo la zona centro norte donde se concentra la producción minera, específicamente entre las regiones de XV y VI. Cabe destacar que para el año 2013 el 52% de la producción se concentró en la Segunda Región de Antofagasta.

¹⁶ Ministerio de Desarrollo Social. Observatorio Social, descripción y objetivos. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: Observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen/casen_obj.php

Empleo generado por la minería

A través de su anuario estadístico, Cochilco mantiene el registro del empleo generado por la actividad minera. A partir de la información expuesta, se puede visualizar que el aporte que realiza la minería al empleo del país es marginal. Desde el año 1998 el empleo generado por la minería no alcanza a representar el 1% del total del empleo existente, durante todo este periodo no tiene grandes variaciones. Además, gran parte del empleo generado por la minería proviene de la minería del cobre.

Tabla N° 2. Personal ocupado en la minería del total de ocupados en el país, 1995-2013

Año	Minería en el país (%)	Cobre en el país (%)
1995	1,21	0,78
1996	1,13	0,75
1997	1,05	0,71
1998	0,91	0,64
1999	0,85	0,59
2000	0,88	0,63
2001	0,87	0,63
2002	0,86	0,63
2003	0,86	0,65
2004	0,79	0,6
2005	0,79	0,6
2006	0,8	0,62
2007	0,89	0,7
2008	0,95	0,75
2009	0,9	0,7
2010	0,9	0,69
2011	0,9	0,69
2012	0,93	0,71
2013	0,94	0,72

Fuente: Anuario Cochilco, 2015

Convenio 169 de la OIT, Consulta Previa

En relación a pueblos indígenas, la Ley N° 19.253 del año 1993 y conocida como Ley Indígena establece normas sobre protección, fomento y desarrollo de los pueblos indígenas, y crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena. El artículo 34 de esta ley, establece que los servicios de la administración de Estado y las organizaciones de carácter territorial, cuando traten materias que tengan injerencia, deberán escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas que reconocen la ley¹⁷.

¹⁷ Ley 19253. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.conadi.gob.cl/documentos/LeyIndigena2010t.pdf>

Cabe señalar que recién en octubre del año 2008 Chile ratifica el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)¹⁸ sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Sin embargo la regulación de la consulta previa a los pueblos indígenas, se encuentra establecida a través del D.S. N° 66¹⁹, del 4 de marzo del 2014, el cual reglamenta el artículo 34 de la Ley N° 19.253 a fin de regular la consulta y la participación de los pueblos indígenas, además de regular el procedimiento de consulta indígena en virtud del artículo 6 N° 1 letra a) y N° 2 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y deroga la normativa que indica. Por otro lado, el D.S. N° 40²⁰ del Ministerio de Medio Ambiente establece el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), establece los criterios que se deben considerar cuando en la evaluación de impacto ambiental se deba considerar un proceso de consulta indígena.

Cabe señalar que tanto el D.S. N° 66 como el D.S. N° 40 han sido cuestionados por el instituto de Derechos Humanos de Chile (INDH)²¹ y por el Observador de Naciones Unidas para temas indígenas James Anaya.

Al revisar el sitio del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) en donde se encuentra disponible el registro de los proyectos con proceso de consulta indígena, se puede observar que en la actualidad sólo existen tres proyectos que se encuentran bajo este proceso y uno de ellos está relacionado con un proyecto minero²².

En cuanto a la información social asociada al sector minero, podemos establecer que es bastante deficiente. En cuanto a los indicadores sociales, solo existe información relativa a pobreza y desigualdad la cual es levantada a partir de la Encuesta CASEN, sin embargo, no existe información relacionada a otros tipos de indicadores sociales. Tampoco existe información relacionada al gasto social que tiene este sector.

INFORMACIÓN AMBIENTAL

Publicación de los Estudios y Declaraciones de Impacto Ambiental

Los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) se encuentran disponibles en el sitio electrónico del SEIA, instrumento del Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)²³ donde existen expedientes públicos de los proyectos que han sido calificados o se encuentran en proceso de calificación ambiental, ya sea vía EIA o DIA. El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es una institución pública independiente que se encuentra al alero del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁸ Convenio OIT N° 169, Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes de la OIT, Ministerio de Relaciones Exteriores, octubre 2008

¹⁹ Decreto 66. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1059961>

²⁰ Decreto 40. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1053563>

²¹ INDH (2013). El deber de la consulta previa en la propuesta de reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/529/minuta?sequence=1>

²² El Proyecto se denomina “Estudio de Impacto Ambiental Actualización de Proyecto Minero Quebrada Blanca” y es presentado por la Compañía Minera Teck Quebrada Blanca S.A.

²³ <http://www.sea.gob.cl>

A continuación, se muestra una revisión y análisis de los proyectos mineros que han sido ingresados al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), con una inversión mayor a 90 millones de dólares²⁴.

Los proyectos mineros analizados, fueron ingresados a evaluación ambiental por sus titulares entre mayo de 1993 y diciembre del año 2014, cabe destacar que el SEIA entró en vigencia en forma obligatoria el 3 de abril de 1997, por lo cual antes de esta fecha los proyectos mineros ingresados a evaluación son de carácter voluntario, periodo que va desde la promulgación de la Ley Ambiental²⁵ en abril del año 1997.

Durante el periodo ingresaron al SEIA, ya sea vía Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o Declaración de Impacto Ambiental (DIA), un total de 98 proyectos mineros, considerando sólo aquellos que se encuentran, hasta la fecha de actualización de la base de datos, en calidad de aprobados o en calificación. No se consideró aquellos proyectos desistidos por sus titulares y aquellos no admitidos a tramitación por la autoridad ambiental durante este periodo. Esto debido a que existen proyectos desistidos o no acogidos a trámite que fueron reingresados al sistema de evaluación, lo que altera de manera significativa las estadísticas²⁶.

Del total de proyectos analizados, 93 contaban con aprobación ambiental, mientras que 5 se mantienen en proceso de calificación. Al realizar un análisis según el tipo de producto (pasta principal) asociado a los proyectos mineros, se detectó que del total de proyectos aprobados y en calificación, el 83% corresponden sólo a proyectos asociados a la industria minera del cobre (81 iniciativas); esta gran cantidad de proyectos asociada a este mineral se debe a que nuestro país es uno de principales productores de cobre a nivel mundial y donde se encuentran las mayores reservas de cobre del mundo. Le sigue con un 10% los proyectos asociados a la minería del oro (10 iniciativas), más abajo con un 5% se encuentran los proyectos asociados a la minería del hierro. Por último, se encuentra una iniciativa asociada al molibdeno y una a los minerales de baja ley²⁷ que, si bien el molibdeno habitualmente se obtiene de la explotación de cobre, en este caso el proyecto pretende procesar exclusivamente este mineral, por lo cual ha sido considerado como pasta principal del proyecto.

Informes de fiscalización ambiental

La institución pública encargada de la fiscalización ambiental es la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), la cual fue creada el año 2010, tras la aprobación de la Ley N° 20.417 que modificó la institucionalidad ambiental chilena, creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación

²⁴ Criterio establecido para clasificar a los proyectos asociados a la gran minería chilena.

²⁵ Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 1° de marzo de 1994

²⁶ Un ejemplo de este tipo de proyectos es "Andina 244", proyecto de expansión presentado por la Estatal Codelco. Este proyecto fue presentado por primera vez en septiembre de 2011 y desistido en noviembre del mismo año, siendo presentado nuevamente en enero de 2013, encontrándose en la actualidad en estado desistido.

²⁷ La baja o alta ley se refiere a la concentración del mineral ya sea de oro, plata, cobre, estaño, etc., presente en las rocas y en el material mineralizado de un yacimiento.

Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Sin embargo, la SMA solo pudo comenzar a funcionar tras la puesta en marcha del Tribunal Ambiental con sede en Santiago, lo que ocurrió en enero de 2013²⁸

Los informes de fiscalización ambiental son publicados por la Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), a través del Sistema Nacional de Información Ambiental (SNIFA)²⁹, quienes tienen por objetivo poner a disposición pública información relevante relacionada con las funciones de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA), según lo estipulado en el reglamento que lo regula.

En el portal SNIFA se presenta información relativa a los instrumentos de gestión ambiental de competencia de la SMA, procesos de fiscalización y seguimiento asociados a éstos, procesos sancionatorios iniciados, dictámenes de la Contraloría General de la República y sentencias de los Tribunales de Justicia recaídas en materias ambientales, así como a las diferentes Resoluciones emitidas por la SMA en temas de su competencia.

En cuanto a la información ambiental esta es bastante acabada, por una parte, se encuentran disponible todos los proyectos mineros que han sido presentados para ser evaluados ambientalmente. A través del SEIA es posible encontrar los EIA y las DIA que son presentados y todos los trámites asociados al mismo, por otro lado, en la SMA es posible encontrar información relacionada a los procesos de fiscalización y seguimiento asociados al cumplimiento ambiental. Al revisar los proyectos que se encuentran en fiscalización se encontró un listado de 7 proyectos con sus respectivos expedientes que fueron fiscalizados durante los años 2013 y 2014.

²⁸ SMA. Historia. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en: <http://www.sma.gob.cl/index.php/quienes-somos/que-es-la-sma/historia>

²⁹ <http://snifa.sma.gob.cl/RegistroPublico/SnifaHome>

CONCLUSIÓN

En el presente informe se realizó un análisis de la transparencia de la información en toda la cadena de decisiones asociada a la gran minería del cobre, considerando este sector como el más relevante de la industria extractiva que se desarrolla en Chile. Además, se tomaron como punto de referencia los súper ciclos de altos precios alcanzados por los *commodities* en los mercados internacionales hace un par de años, para a partir de estos periodos evaluar la transparencia de la información del sector.

En este sentido podemos establecer la importancia que tienen las instituciones gubernamentales Cochilco y Sernageomin en el levantamiento y difusión de la información relacionada a este sector, ambas instituciones fueron creadas a mediados de la década de los 70 y finales de los 80. Junto a esto la puesta en marcha de la Ley 20.285 Sobre el Acceso a la información pública en el año 2008, la cual le da un empuje aun mayor a la transparencia de la información en nuestro país.

Al realizar un balance general de la evolución de la transparencia en el país asociada al sector de la gran minería del cobre, podemos establecer que la información disponible permite tener un panorama amplio de como se ha comportado el sector antes, durante y después de los periodos de súper ciclos. Sin embargo, aún existen puntos relevantes en los cuales avanzar para ampliar aún más la transparencia del sector, considerando además que nos encontramos frente a un término de un ciclo con precios muy altos, por lo cual debemos estar muy atentos a cómo se comportará la industria en el futuro, considerando las estrategias que se deberán tomar frente a este panorama poco auspicioso.

Algunos de los puntos relevantes que se deben fortalecer tienen relación con los contratos de concesión y sus anexos, los cuales no se encuentran disponibles de manera inmediata y completa, ya que sólo es posible acceder a ellos tras una petición de información a los organismos competentes, a través de la Ley de Transparencia.

En cuanto a la recaudación de los ingresos fiscales sería relevante poder transparentar la información relacionada al 10% las ventas de la producción del cobre que es asignado a las Fuerzas Armadas, considerando que al ser Ley Reservada no es posible saber cuáles son los montos que se asignan y tampoco en que es gastado. Cabe destacar que durante el año recién pasado se destapo un escándalo asociado al uso de estos excedentes, el caso involucra al “comandante en jefe del Ejército, Humberto Oviedo, quien admitió al ex ministro de Defensa Jorge Burgos que su institución pagó cientos de facturas falsas, no reconocidas por el Servicio de Impuestos Interno. Uno de los involucrados, el cabo Juan Carlos Cruz, gastó 140 millones en un casino”³⁰.

También en relación a los ingresos fiscales parece necesario hacer un análisis más a fondo del actual sistema de tributación, considerando las diversas regulaciones existentes, Ley de Concesiones Mineras, Decreto Ley N° 600, impuesto específico a la minería e invariabilidad tributaria.

Por último y en relación a la información social es necesario fortalecer y generar nuevos indicadores que permitan tener una visión más amplia del impacto socioambiental que tienen el sector en las comunidades

³⁰ Weibel Mauricio. Milicogate: El gran robo del fondo reservado del cobre, 13 de agosto del 2015. [Extraído el 29 de diciembre de 2015]. Disponible en <http://www.theclinic.cl/2015/08/13/milicogate-el-gran-robo-del-fondo-reservado-del-cobre/>.

y por otro lado transparentar cual es el gasto social en el que incurren las empresas del sector, considerando que uno de los recursos utilizados por las grandes empresas es precisamente realizar gastos sociales para las comunidades que se ven afectadas por el desarrollo de los proyectos, con la finalidad de revertir la fuerte oposición que generan este tipo de proyectos.

En materia ambiental es importante contar con mayores facilidades para identificar proyectos mineros con sus componentes y sociedades relacionadas, quienes son sus propietarios y los porcentajes de participación, cuales son los procesos de calificación ambiental a que se ha sometido un yacimiento o faena minera. Lo mismo debería operar para los procesos de fiscalización ambiental, esto con el propósito de facilitar el acceso a información por parte de la ciudadanía. Adicionalmente en materia ambiental, la autoridad debería levantar un catastro de todas las faenas y/o yacimientos mineros que se encuentran en operaciones y no cuentan con una resolución de calificación ambiental (RCA); es decir no han sido calificados ambientalmente.

Indicadores de Transparencia
en la minería chilena

