



Memoria Viva

Comisión técnica “Institucionalidad y desarrollo minero”

Líder comisión: Jose Joaquín Jara
Encargada Ministerio: M. Luisa Baltra

Integrantes de la comisión:

Alfonso Domeyko, Alfonso Dulanto, Andres Costa, Carlos Claussen, Carlos Godoy, Carlos Urenda, Cristian Quinzio, Edgardo Palma, Elena Moreno, Elias Arze, Francisco Carvajal, Francisco Orrego, Gustavo Lagos, Jorge Bande, Jose Luis Lara, Patricia Narvaez, Rafael Vergara, Veronica Barahona

1.- Introducción

El Gobierno de Chile, por intermedio del Ministerio de Minería, ha convocado a un grupo amplio de expertos para contribuir a la elaboración colectiva de la Política Nacional de Minería. Esta es una tarea de enorme relevancia para Chile y la primera de su especie en el país. La minería ha sido, es y probablemente siga siendo un pilar central para el desarrollo sostenible y progreso del país; sin embargo, hasta la fecha no ha contado con una política de Estado para el sector. Su desarrollo futuro exige una reflexión informada, participativa e integral sobre su aporte e importancia histórica, sus desafíos actuales y el rol que puede jugar en el desarrollo y progreso futuro de Chile. Para ello, es necesario propiciar una mayor comprensión sobre su potencial contribución para diseñar, a partir de allí, los objetivos, las acciones, instituciones e incentivos que nos permitan materializar ese potencial.

El desarrollo de la Política Nacional de Minería 2050 (PNM2050) se ha estructurado en distintas fases, cada una de las cuales aportará en la construcción de una hoja de ruta para el desarrollo sostenible del sector minero. En una primera instancia, durante el año 2019 se conformaron mesas de trabajo en torno a los cuatro ejes de la sostenibilidad: económica; ambiental; social; y de gobernanza para la sostenibilidad.

Luego, los resultados de estas mesas alimentaron el trabajo de un grupo de expertos que elaboraron los documentos base para el trabajo de comisiones técnicas, estructuradas en nueve ejes estratégicos: 1. Institucionalidad y desarrollo minero; 2. Productividad y capital humano; 3. Cadena de valor e innovación; 4. Impuestos e inversión pública; 5. Relaciones laborales integrales y equidad de género; 6. Participación ciudadana y desarrollo territorial; 7. Minería verde; 8. Pueblos indígenas; y 9. Pequeña y mediana minería. Estas comisiones, en desarrollo hasta fines del año 2020, tienen como propósito identificar y priorizar los desafíos, objetivos estratégicos y líneas de acción en torno a las temáticas definidas, desde una perspectiva técnica robusta.

En paralelo, y basado en los trabajos de las mesas iniciales y los documentos técnicos, se está desarrollando una fase territorial a través de la convocatoria de talleres virtuales en cada región del país. Finalmente, se abrirá una etapa de participación ciudadana ampliada, la que se desarrollará mediante una plataforma virtual especialmente diseñada para este propósito. El objetivo de estas últimas instancias es incorporar las realidades y percepciones locales y específicas de cada territorio y de cada grupo particular de la sociedad chilena. Esto permitirá robusteciendo el trabajo técnico con una visión amplia del sector, sus desafíos y oportunidades para contribuir al desarrollo sostenible del país durante las próximas décadas.

En el presente documento se desarrolla la memoria viva, es decir el registro de la discusión y los acuerdos, del trabajo de la comisión técnica "Institucionalidad y desarrollo minero".

Una Política Nacional de Minería (PNM) debe orientar el desarrollo del sector desde un Propósito y Visión compartida de corto, mediano y largo plazo, que sea concreta, medible y posible de monitorear y actualizar a través de procesos de acción colectiva responsables e informados. Además, la PNM debe identificar los principales desafíos que enfrenta el sector y las brechas existentes para desplegar plenamente el potencial de valor social sostenible de una minería que lidera el tránsito hacia el Siglo XXI comprometiendo al conjunto de actores que convergen en el sector en una estrategia coherente y persistente en el tiempo que busca abordar dichas brechas y desafíos para alcanzar dicha Visión.

La estrategia que convendremos debe incluir los principales lineamientos, objetivos estratégicos y las acciones específicas que de ellos se desprenden, así como sus responsables, participantes claves e indicadores de éxito. La Política Nacional de Minería proveerá un marco de referencia que facilite la colaboración entre los diversos sectores, tanto entre los sectores económicos que componen la cadena de valor de la minería, como entre éstos y el Estado, el mundo laboral, los sistemas de innovación, investigación, la sociedad civil y las comunidades.

2.- Definición.

La misión de la “Institucionalidad” es generar una gobernanza efectiva del sector minero, que permita su pleno desarrollo, maximice su contribución al desarrollo sostenible y progreso del país y genere conocimiento y valoración de la minería por parte de la sociedad en su conjunto. Para ello, es necesario contar con un marco regulatorio claro y estable, y no arbitrario ni discriminatorio; y con instituciones sólidas, independientes y competentes, que incentiven y faciliten la transparencia, el diálogo y la colaboración para superar los desafíos del sector. Esto viabilizará una minería competitiva e innovadora, a la vanguardia de la gestión ambiental, y segura e inclusiva socialmente, que finalmente se transforme en una plataforma de desarrollo sostenible y progreso para Chile.

Para cumplir con esta misión, la institucionalidad sectorial debe focalizar su quehacer en los siguientes objetivos o líneas de acción principales: a. Fomento del desarrollo minero, en todas sus etapas y condiciones, que abarque todo el ciclo y circuito minero desde la exploración al cierre de faenas y potencial reprocesamiento o reutilización de los pasivos mineros, desde los proveedores a los comercializadores; y desde la minería artesanal a las grandes operaciones mineras; b. Regulación y fiscalización de las actividades mineras, con las capacidades suficientes para fiscalizar eficaz y eficientemente el cumplimiento de los derechos y obligaciones derivados de la regulación sectorial, y con un especial énfasis orientador y no únicamente sancionador. En particular, debe velar por el respeto de los derechos humanos y la salud y seguridad de los trabajadores y de las personas de sus comunidades anfitrionas, y del cuidado del medioambiente en el cual se desarrolla; c. Competitividad y sostenibilidad del sector minero, en particular relacionado a los cambios

que vive la sociedad y el mundo actual, los que por su complejidad no pueden ser abordados individualmente ni por el sólo accionar del Estado, y por tanto es necesario abordarlos mediante el diálogo y la colaboración; y d. Aceptación y valoración de la minería por parte de la sociedad chilena, ya que es la única forma de que el sector minero se transforme en una plataforma de desarrollo sostenible y progreso para el país.

Para abordar estos objetivos, la institucionalidad minera en Chile está conformada por los siguientes elementos: a. Instituciones públicas del sector minero, que son el Ministerio de Minería, el Servicio Nacional de Geología y Minería (Sernageomin) y la Comisión Chilena del Cobre (Cochilco); b. Legislación y normativa sectorial, las que pueden dividirse en relativas al sistema de derechos mineros, y relacionada al desarrollo de actividades mineras; c. Empresas mineras estatales, Codelco y Enami, las que más allá de su rol productivo y de fomento cumplen también una tarea esencial en la validación de la industria por parte de la sociedad civil y en el conocimiento del sector minero por parte del Estado de Chile, formando un sistema mixto único en el mundo; y d. Organizaciones, programas e iniciativas público-privadas sectoriales, que nacen de objetivos y discusiones colaborativas sobre el rol de la minería en el desarrollo sostenible y progreso del país.

3. Método y contenidos de la mesa

Este proceso participativo de las Comisiones Técnicas se basa en los documentos iniciales propuestos por los coordinadores de cada comisión, los cuáles fueron mandatados por el Ministerio de Minería. Para organizar el proceso se conformaron nueve comisiones de carácter multiactor, ya nombradas en la introducción. Para cada grupo se identificaron desafíos, objetivos estratégicos e iniciativas que fueron abordadas en cinco sesiones de trabajo sucesivas con la participación de actores representativos de la diversidad del sector y representantes de la sociedad que tengan conocimiento técnico en las temáticas definidas: una reunión inicial para validar, complementar y priorizar la pertinencia de los desafíos, objetivos e iniciativas propuestas; tres reuniones temáticas, que abordaron los desafíos e iniciativas priorizados; y una reunión de cierre, en donde se realizó una revisión global del proceso y se complementó lo abordado en las otras sesiones.

Para ello, previo a cada sesión se preparó y entregó un documento base (parte del documento completo de cada comisión) con antecedentes técnicos relevantes asociado a los temas a ser discutidos en la sesión, material que constituye un insumo valioso para guiar el debate. Luego, durante las sesiones de la comisión se trabajó en base a una estructura previamente establecida, con el objeto de agilizar la discusión y permitir la participación de todos los asistentes. En base a lo discutido, los coordinadores de la comisión prepararon una memoria viva, documento que resume la discusión y los acuerdos alcanzados durante dicha sesión. Esta memoria es complementada en forma online por los participantes de la comisión, siendo consolidados los cambios y sugerencias por los mismos coordinadores.

Finalmente, al inicio de la sesión siguiente se sanciona la memoria viva, construida colaborativamente, de la sesión anterior.

En el caso de la Comisión de “Institucionalidad y desarrollo minero”, se definieron cuatro desafíos y sus respectivas iniciativas para ser abordados en esta etapa, relacionadas a:

- a. Instituciones públicas del sector minero
- b. Legislación y normativa sectorial
- c. Empresas mineras estatales
- d. Organizaciones, programas o iniciativas de asociación público-privadas

Después de la primera reunión llevada a cabo el jueves 06 de agosto, se llevaron a cabo tres reuniones temáticas y una reunión de revisión y cierre de la Comisión “Institucionalidad y desarrollo minero”, en el marco de la construcción de la Política Nacional Minera 2050.

El jueves 10 de septiembre se llevó a cabo la segunda sesión, abordándose el desafío estratégico “Modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas del sector minero”. En esta sesión se discutieron tres líneas de acción luego de revisar su objetivo estratégico y metas: definiciones estratégicas; estructura institucional; y proceso de planificación y presupuesto de largo plazo. Cabe destacar que estos tres elementos siguen un orden lógico, por lo que es fundamental su coordinación y secuencialidad.

El jueves 08 de octubre se llevó a cabo la tercera sesión, dedicada al desafío estratégico “Mejoras al sistema de derechos mineros”. En ella se discutieron dos líneas de acción principales, luego de revisar su objetivo estratégico y metas: i) uso efectivo de las concesiones mineras; y ii) procesos eficientes y transparentes en la constitución, registro y administración de derechos mineros.

El jueves 05 de noviembre se llevó a cabo la cuarta sesión enfocada en el desafío estratégico “Actualización del gobierno corporativo y mecanismo de financiamiento de Codelco”. En esta sesión se discutieron dos líneas de acción principales, luego de revisar su objetivo estratégico y metas: i) actualización y mejoras al gobierno corporativo de Codelco; y ii) la implementación de un mecanismo de financiamiento de largo plazo para la empresa.

Y finalmente, el jueves 03 de diciembre se llevó a cabo la quinta sesión de la Comisión, revisándose los acuerdos alcanzados previamente y discutiendo sobre las temáticas no abordadas previamente, pero que fueron consideradas relevantes de incorporar al documento de la Comisión. Como resultado de esta sesión se resolvió reforzar algunos temas puntuales relativos al sistema de derechos mineros (tercera sesión) e incorporar una reforma al gobierno corporativo de la Empresa Nacional de Minería (Enami) en el documento de la sesión relacionada a las empresas mineras estatales (cuarta sesión). Adicionalmente, se decidió incorporar una nueva iniciativa relativa a la creación de una organización de colaboración público-privada que tenga como foco la recopilación, análisis

y difusión de información del sector minero, y la generación de acuerdos y mejores prácticas para la industria nacional en temas asociados a la relación del sector minero y la sociedad (Iniciativa N°4).

A continuación se detallan las discusiones y acuerdos alcanzados en cada una de las sesiones temáticas que conforman este eje estratégico.

INICIATIVA N°1: Modernización y fortalecimiento de las instituciones públicas del sector minero

Objetivo estratégico

“El sector minero cuenta con instituciones públicas sólidas, independientes y competentes, ágiles, flexibles y resilientes a los cambios del entorno, que incentivan y facilitan la transparencia, el diálogo y la colaboración entre el mundo público y privado, en su amplio espectro, para co-construir su gobernanza y superar sus desafíos”

Metas

- Meta al año 2022. Plan de modernización institucional elaborado colaborativamente
- Meta al año 2023. Acciones administrativas y de gestión del plan de modernización implementadas
- Meta al año 2025. Plan de modernización implementado
- Meta al año 2030. Plan de modernización revisado y actualizado periódicamente
- Meta al año 2030. Las nuevas instituciones públicas sectoriales se encuentran plenamente funcionando, y los distintos actores del sector minero ven en ellas un liderazgo para la construcción colaborativa de la gobernanza del sector y un apoyo fundamental en la superación de sus desafíos
- Meta al año 2050. Las instituciones públicas del sector minero son un ejemplo de organismos públicos modernos, eficientes y transparentes, y un modelo a seguir por otras reparticiones públicas en Chile y por otros países con sectores mineros relevantes

Si bien estas metas parecen razonables dentro del marco de la PNM2050, es importante avanzar rápidamente en su implementación. Las reformas estructurales de las instituciones públicas requieren cambios legales y normativos relevantes, y posiblemente un aumento del presupuesto público destinado a ellas, lo que puede aplazar la materialización de esta iniciativa. Por ello, se recomienda que el trabajo de elaboración del “Plan de modernización institucional” identifique y separe claramente las acciones de corto plazo, asociadas a mejoras administrativas y de gestión, de las propuestas de mediano y largo plazo que requieran recursos o presupuestos adicionales y/o modificaciones legales significativas.

Adicionalmente, se plantea que el trabajo a desarrollar debe estar altamente coordinado con los esfuerzos del gobierno central en la modernización del Estado. La ausencia de esfuerzos en esta línea puede afectar seriamente la velocidad del trabajo de modernización de la institucionalidad sectorial considerando su alta interdependencia.

Del mismo modo, se remarca lo importante de la PNM2050, y la necesidad del respaldo y gestión política del Ministerio de Minería para que no quede en otro esfuerzo bien intencionado, pero infructuoso, de poner a la minería en el lugar que le corresponde dada su relevancia para el desarrollo sostenible del país.

Por último, se destaca la necesidad de tener presente que la elaboración de la PNM2050 coincidirá con el inicio de un proceso constituyente en el país, que puede tener efectos o consecuencias en el sector minero.

Definiciones estratégicas: misión, visión, objetivos estratégicos y funciones críticas de instituciones públicas sectoriales

La primera etapa del proceso deberá definir la misión y visión para las instituciones públicas sectoriales, y los objetivos y las funciones principales que éstas deberán ejercer. Dentro de este análisis, dos puntos centrales serán: i) ampliar la concepción, interna y externa, de las instituciones públicas como entes únicamente reguladores y fiscalizadores, en organizaciones que desarrollan programas y políticas mineras e incentivan y coordinan esfuerzos públicos y privados para el bien general de la sociedad, todo esto sin perder las responsabilidades intrínsecas de regulación y control por parte del Estado; y ii) hacerse cargo de la escasa incidencia de las instituciones públicas del sector en el gobierno central y en la discusión política y pública. Para ello, la propuesta final deberá hacer énfasis en el rol articulador que las instituciones del sector deben cumplir, tanto internamente en el gobierno como externamente con los grupos de interés del sector y de la ciudadanía. En particular, en relación con visibilizar en el aparato público, en el mundo político y en la sociedad en general, la importancia, y los desafíos y las oportunidades del sector minero.

Estructura institucional

Luego, el proceso deberá abordar el estudio y propuesta de una nueva estructura institucional, que cuente con las capacidades para cumplir con los objetivos y funciones previamente establecidos. Para ello, se deberá realizar un estudio comparado con otras jurisdicciones mineras, los objetivos y funciones de sus instituciones públicas, y los organigramas y recursos con que cuentan para llevar a cabo sus responsabilidades. En base a ello, se evaluarán distintas alternativas de estructura institucional, identificando sus ventajas y desventajas, costos y beneficios, y viabilidad de implementación de cada una de ellas. Dentro de este análisis se deberán incorporar, al menos, las siguientes opciones (no excluyentes ni interdependientes), las que se basan en la realidad actual de la institucionalidad del país y en propuestas previamente discutidas dentro del sector:

- La creación de un ministerio de recursos naturales o de industrias, con una secretaría sectorial de minería, similar a la institucionalidad de Canadá o Australia. Esta alternativa parece interesante de analizar, ya que tiene la ventaja de reunir bajo una misma administración a los distintos sectores productivos que hacen un uso intensivo del territorio y sus ecosistemas, aprovechando las sinergias entre ellos y resolviendo en forma conjunta los desafíos y requerimientos que plantea el desarrollo sostenible. Adicionalmente, al depender de un ministerio más amplio puede ayudar a que la contribución, impactos y desafíos del sector minero sean visibilizados en la toma de decisiones en el congreso y en otras reparticiones públicas. No obstante, esa idea, junto con alejarse de la tradición jurídica institucional chilena -lo que podría debilitarla aún más- diluye la importancia de la minería como actividad motora de nuestra economía y la pone en un papel menor, lo que podría implicar restarle los recursos que permitan llevar a cabo este PNM 2050. También presenta el riesgo de que, por ser un sector que históricamente no ha presentado problemas significativos y se ha desarrollado en forma positiva, obtenga escasa atención dentro de un ministerio más amplio, diluyéndose en importancia. Por otro lado, hundiría en más capas administrativas al sector económico más importante del país, yendo directamente en contra del objetivo de dar mayor visibilidad, relevancia y financiamiento a éste. Además, podría generar tensiones y conflictos internos del tipo “fiscalización a sí mismo”, al poner a las industrias extractivas y su desarrollo al alero de la misma institucionalidad a cargo del cuidado/uso sustentable de los recursos naturales (y a la consecuente percepción ciudadana sobre esto). Si bien esta alternativa puede ser incluida en el proceso de trabajo de modernización y fortalecimiento, no es un requerimiento necesario para el éxito de la iniciativa. Por último, remarcar que un porcentaje mayoritario de los grupos de interés sectoriales no encuentra atractiva esta alternativa.
- La división de Sernageomin en dos organismos: un servicio geológico, dedicado exclusivamente a recopilar, generar y difundir la información y el conocimiento geocientífico del territorio nacional; y una superintendencia de minería, encargada de las tareas de regulación y fiscalización de las actividades del sector. Esta alternativa permitiría una mayor especialización y fortalecimiento de estas instituciones, y una focalización de sus esfuerzos en horizontes de tiempo adecuados para el cumplimiento de sus objetivos estratégicos. Si bien existe un consenso mayoritario en esta alternativa, hay quienes ven en esto una potencial pérdida de sinergia entre ambas funciones, lo que podría debilitar algunas tareas que actualmente realiza el servicio. Por tanto, es una alternativa a evaluar, pero debe considerar tanto los costos como los beneficios de su implementación.
- La separación de las funciones de Cochilco en dos instituciones diferentes: el control de las inversiones y la fiscalización de las empresas estatales, el control de las exportaciones de productos minerales y sus derivados, y las tareas de recopilación de información y generación de estudios relevantes para el sector, asignadas a una

superintendencia de minería; y las funciones de estudios y propuestas de políticas públicas en una división o departamento del ministerio o secretaría ministerial. No obstante, esta última posibilidad no genera consenso ya que puede implicar duplicidad de funciones y debilitar el trabajo que se realiza actualmente y que es valorado por el sector, por lo que de llevarse a cabo es importante tener este punto en consideración.

Por otro lado, dentro del Ministerio o secretaría sectorial se debieran fortalecer las divisiones de Desarrollo Sostenible y de Desarrollo Minero, con el propósito de coordinar estudios, propuestas y acciones con otros actores dentro del Estado y contribuir a destrabar los proyectos del sector, resolviendo de manera ágil los problemas que los afecten. Para ello, un fortalecimiento de la organización y la revisión de los perfiles de los técnicos y profesionales, y un mayor presupuesto, son absolutamente necesarios. Adicionalmente, es importante que esta división tenga capacidades y recursos financieros suficientes para impulsar y apoyar el trabajo de la Corporación Alta Ley (o aquél organismo que lo suceda o reemplace) y el desarrollo de iniciativas y bienes públicos estratégicos para el desarrollo del ecosistema minero, y así alcanzar las visiones de consenso plasmadas en las Hojas de Ruta y la Política Nacional del sector.

Lo mismo cuenta para el área política del ministerio, la cual debe jugar un rol de comunicación e influencia en las instancias decisivas dentro del gobierno (comité de ministros y relación con altas autoridades del país).

Proceso de planificación y presupuesto de largo plazo

Finalmente, el desafío que supone la materialización de la PNM2050 implica romper con el proceso tradicional de planificación estatal, basado en la conformación de un plan y presupuesto anual por institución para alimentar el proceso presupuestario del gobierno central. Por ello, una vez aprobadas las modificaciones/creación de las nuevas instituciones, la última etapa de la modernización será la implementación de un proceso de planificación de mediano y largo plazo, integrado para todas las instituciones públicas sectoriales. La PNM2050 será la guía estratégica de esta planificación, la que deberá ser bajada a acciones concretas en un plan y presupuesto quinquenal. La revisión exhaustiva de la Política Nacional deberá realizarse al menos cada 5 años, incluyendo una revisión de la estructura institucional; por otro lado, el plan y presupuesto quinquenal se revisará al menos cada 2 o 3 años, realizando una evaluación exhaustiva del cumplimiento de las metas del plan anterior, y definiendo los objetivos y acciones futuras. Ambos procesos deberán considerar la participación de representantes de los principales grupos de interés del sector minero.

Dentro del primer plan quinquenal se deberán incorporar una serie de líneas de acción identificadas durante la elaboración de la PNM2050, las cuales no han sido consideradas como iniciativas individuales en este eje estratégico ni en el trabajo de las otras comisiones

de la PNM2050, pero que se presentan a continuación como parte de las tareas que deben asumir las nuevas instituciones públicas sectoriales.

En el caso del objetivo estratégico de fomento minero se deberán considerar, al menos, las siguientes acciones:

- ***El desarrollo de una estrategia nacional para la exploración minera.*** La exploración es la etapa inicial de la cadena de desarrollo minero e indispensable para su proyección y sustento de largo plazo, pero es un negocio de alto riesgo e inversión, largos plazos de ejecución y baja probabilidad de éxito, aun cuando tiene un alto retorno en el largo plazo. Por tanto, se debe prestar especial atención a su fomento. Una estrategia nacional debería estudiar y proponer mecanismos que faciliten o aseguren su financiamiento y reduzcan o eliminen las barreras legales y administrativas para su desarrollo. Dentro de las acciones a estudiar debieran incluirse, además de los cambios al sistema de derechos mineros discutidos en la segunda iniciativa de este eje estratégico de la PNM2050, al menos lo siguiente: i) incentivos tributarios que eliminen las fallas de mercado en su financiamiento, tales como la devolución de IVA de los gastos de exploración como ocurre en Perú, el mecanismo de imputación de gastos y pérdidas acumuladas por parte de los inversionistas como ocurre en Canadá (Flow-through shares), o los incentivos directos a gastos esenciales de exploración tales como el financiamiento directo de sondeos que se han implementado en el pasado en Western Australia; ii) incentivos a la entrega de la información geocientífica generada durante los trabajos exploratorios, como sucede en algunas jurisdicciones de Australia y Canadá; iii) modificaciones legales y administrativas para que fondos de inversión públicos y privados y los fondos de pensiones puedan invertir en instrumentos financieros enfocados a proyectos de exploración minera; iv) modificaciones legales y/o administrativas e incentivos para la creación de un mercado financiero para proyectos de exploración; v) modificaciones legales y administrativas que adecuen y simplifiquen los permisos para el desarrollo de actividades de exploración de bajo impacto ambiental; y vi) programas colaborativos para la generación de información geocientífica pre-competitiva de segunda y tercera generación en territorios con alto potencial prospectivo pero con escasa actividad de exploración histórica.
- ***La construcción de una hoja de ruta para la diversificación productiva del sector minero, más allá de la minería del cobre, oro y litio.*** Debido al tamaño de la minería del cobre y el oro, y el interés suscitado en la última década por la extracción de litio, la exploración y el desarrollo de la minería de otros productos ha recibido escasa atención. Por tanto, las instituciones públicas sectoriales debieran impulsar una serie de acciones que permita su pleno reconocimiento y desarrollo; entre otras: la generación y difusión de estudios geológicos, de procesamiento metalúrgico, como también de mercado que identifiquen los minerales y las áreas de mayor atractivo; la revisión de la legislación y normativa sectorial, identificando las potenciales barreras para el desarrollo de otros tipos de minería; la generación de misiones

científicas, tecnológicas y empresariales para conocer lo que se realiza en otras jurisdicciones mineras con actividad extractiva en otros minerales; y el estudio de potenciales incentivos y herramientas de apoyo al desarrollo de la minería no tradicional (por ejemplo, la diversificación productiva de Enami).

- **La implementación de una estrategia para el procesamiento y valor agregado a los minerales y concentrados de cobre.** La decreciente producción de cobre electro-obtenido y el incremento en la producción de concentrados, en conjunto con la crítica situación de varias de las fundiciones de cobre en el país, implica desafíos y oportunidades para Chile. El Estado de Chile debe establecer una estrategia nacional para aprovechar esta coyuntura y su rol preponderante en el mercado del cobre. Esta estrategia debe analizar escenarios y alternativas, y proponer acciones colaborativas que ayuden a maximizar la creación de valor para el país y proteger su producción minera. Entre otras temáticas, esta estrategia debiera abordar lo siguiente: acciones para aprovechar la capacidad ociosa que se generará en las instalaciones hidrometalúrgicas en los próximos 10 años; el futuro de las fundiciones de las empresas del Estado; la revisión de tecnologías que permitan la fundición de metales de un modo medioambientalmente sustentable; la eventual búsqueda de lugares en el territorio nacional que toleren, o sean de mejor aptitud para, la instalación de fundiciones; acciones e incentivos para atraer inversiones en procesamiento avanzado de minerales, en particular la atracción de actores especializados en este negocio; la evaluación e implementación de políticas públicas en temas ambientales y sociales relativos al procesamiento de minerales, especialmente la fundición de metales; y la revisión continua, y defensa y representación de los intereses nacionales en relación a normativas internacionales con impacto en la minería chilena.
- **La revisión y actualización de la estrategia nacional de desarrollo de proveedores y de toda la cadena de valor de la minería.** La revisión de esta estrategia, la cual se encuentra plasmada en el accionar de la Corporación Alta Ley (o de aquella entidad que la suceda o reemplace), debe tener como foco impulsar y coordinarse con una estrategia nacional para el desarrollo industrial (multi- e inter- industrias). Para esto, es necesario que las instituciones públicas del sector minero evalúen el impacto y las lecciones aprendidas durante el desarrollo de las iniciativas de la Hoja de Ruta del Programa Nacional de Minería Alta Ley, considerando luego, en el desarrollo de la estrategia, los círculos virtuosos entre la minería y otras industrias, y las ventajas comparativas y competitivas de éstos para la economía nacional. Asimismo, es necesario que a nivel estatal se promueva una mayor coordinación interministerial para la ejecución del financiamiento de estas estrategias, así como para la generación de una visión de desarrollo interindustrial de largo plazo, con una participación protagonista de los ministerios de Economía y Hacienda.

Estos puntos son relevantes por cuanto plantean un cambio significativo en el quehacer de las instituciones públicas sectoriales, pasando de la caracterización tradicional del sector

como netamente productivo, a incorporar todas las actividades económicas relacionadas a éste (en particular sus proveedores de bienes y servicios). Adicionalmente, el área de fomento minero deberá considerar:

- **El establecimiento de una hoja de ruta para el desarrollo de la minería de fondos marinos en Chile.** Debido al creciente interés de algunos países y empresas por asegurar el abastecimiento de materias primas minerales desde los fondos oceánicos; al impulso que se le ha dado a la regulación internacional en materia de minería en fondos oceánicos; y al potencial que presenta Chile en esta temática debido a su extensa zona económica exclusiva; se requiere una acción decidida del Estado de Chile tendiente en avanzar en, al menos, tres líneas de acción: i) asegurar la participación del país en los foros internacionales en los cuáles se toman las decisiones sobre el desarrollo de la minería marina, velando por los intereses de la Nación; ii) avanzar en el reconocimiento de las riquezas minerales presentes en los fondos marinos soberanos del país; y iii) establecer una política y legislación minera sobre fondos marinos que permita contar con mecanismos eficientes y competitivos para asignar concesiones, permisos u otro tipo de derechos sobre la riqueza del suelo y subsuelo marino nacional, los cuales viabilicen su extracción para beneficio del país una vez que se establezcan las regulaciones internacionales asociadas.

Por otro lado, relacionado a la regulación y fiscalización de las actividades mineras, el plan quinquenal deberá considerar, como base, los siguientes puntos: la instauración de un grupo de revisión periódica de regulación y fiscalización sectorial, con el objetivo de instaurar una mejora continua de la legislación y de los procesos de fiscalización de las actividades mineras; y la creación de un observatorio de regulación internacional relativa a la minería y el comercio de productos minerales y derivados, con el fin de actuar proactivamente en la protección de la industria minera nacional y sus productos.

En cuanto al objetivo de asegurar la competitividad y sostenibilidad del sector minero, la planificación deberá incluir las siguientes acciones: la creación, en el ministerio o secretaría de minería, de una unidad u oficina de gestión de proyectos de inversión minera, que tenga la misión de apoyar la gestión eficaz, certera y transparente de los permisos necesarios para desarrollar los proyectos, disminuyendo los tiempos y el grado de incertidumbre en su tramitación; estudiar y proponer iniciativas legales y reglamentarias para la mejora y optimización de los procesos de obtención de permisos; impulsar y asegurar la participación activa del sector en los programas gubernamentales de fortalecimiento de la institucionalidad para el ordenamiento territorial, visibilizando su importancia e impactos para el sector minero; y el desarrollo de una agenda de infraestructura compartida, que promueva y coordine esfuerzos de colaboración entre empresas del sector en la construcción y uso de sistemas de abastecimiento hídrico, eléctrico, y de transporte, entre otros.

Finalmente, relativo a la aceptación y valoración de la minería, el plan quinquenal deberá incluir: mecanismos e instancias periódicas de participación y consulta ciudadana; el fortalecimiento de la plataforma “Minería abierta”, con el objetivo de mejorar el acceso público a información relevante del y para el sector minero; el desarrollo de un plan de educación y comunicación del ministerio, que mejore el conocimiento de la población, particularmente de las nuevas generaciones, sobre su relevancia histórica así como sobre aspectos técnicos del sector minero, de sus desafíos y logros (especialmente en temas ambientales), y su relevancia histórica y potencialidad de contribución futura al desarrollo sostenible de Chile y el mundo; y la adopción de mecanismos y procedimiento de reportabilidad y transparencia para el sector minero.

INICIATIVA N°2: Mejoras al sistema de derechos mineros

Objetivo estratégico

“El sector minero cuenta con un marco regulatorio claro y estable, y no arbitrario ni discriminatorio. Este marco regulatorio incluye un sistema de derechos mineros que incentiva el reconocimiento de la riqueza geológica del territorio mediante un uso efectivo de sus concesiones mineras, bajo procesos eficientes y transparentes, generando un mercado de derechos que permite el desarrollo integral del sector”.

Metas

- Meta al año 2022. Propuesta de mejoras al sistema elaborada
- Meta al año 2025. Propuesta de mejoras aprobada y en proceso de implementación
- Meta al año 2030. Mejoras al sistema introducidas y en pleno funcionamiento
- Meta al año 2030. Las mejoras al marco regulatorio han sido implementadas, simplificando el proceso de obtención y administración de derechos minero y disminuyendo significativamente los costos y tiempos de tramitación. Además, éstas han permitido una disminución significativa de los casos de no uso o uso inadecuado de las concesiones mineras, generando un aumento de las actividades de exploración y en la cartera de proyectos de desarrollo minero en el país
- Meta al año 2050. El marco regulatorio del sector minero en Chile es un ejemplo para otras jurisdicciones mineras, permitiendo el máximo aprovechamiento de la riqueza geológica del país y generando las condiciones para que las actividades mineras contribuyan a su desarrollo sustentable

Si bien el objetivo y las metas planteadas para esta iniciativa parecen razonables dentro del marco de la PNM2050, es importante destacar que el sistema de derechos mineros ha sido, y sigue siendo, un pilar esencial dentro del modelo de desarrollo minero y de la institucionalidad sectorial del país. Por tanto, cualquier propuesta de modificación a éste debe ser estudiada en profundidad, analizando tanto los potenciales costos y beneficios, así

como los riesgos en su implementación, y teniendo particular atención de no afectar los elementos positivos del actual sistema.

Para ello, se deberán estudiar y evaluar los costos, riesgos y beneficios de distintas alternativas de modificación que permitan, al menos, lo siguiente: reducir significativamente la acumulación de concesiones mineras sin uso efectivo, mediante medidas que así lo desincentiven y además limiten su utilización con fines distintos para los cuales fueron concebidas; y simplificar y modernizar el proceso de constitución, registro y administración de derechos mineros, disminuyendo sus costos para el Estado y los privados, reduciendo los plazos de tramitación, y generando un mercado de derechos mineros eficiente y transparente.

Así, el trabajo por desarrollar deberá contener, como mínimo, lo siguiente: una revisión de los estudios y propuestas relacionadas a esta temática que se han presentado durante la última década; un listado de alternativas posibles para abordar las oportunidades de mejora identificadas; un análisis de costos, riesgos y beneficios de las distintas alternativas; y una propuesta final de modificaciones legales y reglamentarias.

Uso efectivo de concesiones mineras

Las mejoras al uso de los derechos mineros en Chile es un tema que se ha discutido en diversas instancias durante los últimos 15 años. Por tanto, hay varias alternativas que se han propuesto a lo largo del tiempo. En esta iniciativa se deberán incorporar en el análisis, al menos, las siguientes potenciales modificaciones al sistema:

- ***Cambios en el número y tipo de concesiones mineras.*** Modificación del número y tipo de concesiones mineras, pasando del actual sistema de dos concesiones, una de exploración y otra de explotación, a una concesión única con requerimientos variables según el tiempo transcurrido desde su constitución, como en el caso de Perú. Esta alternativa no genera consenso. Hay quienes la consideran atractiva, ya que permitiría establecer requisitos (patente) distintos a lo largo del tiempo que incentivarían el desarrollo minero. Por otro lado, hay quienes consideran que el actual sistema reconoce los distintos objetivos y características de las etapas de exploración y explotación, y por tanto los derechos otorgados y las obligaciones requeridas por el Estado de Chile deben adecuarse a esas diferencias, estando de acuerdo la mayoría en que las concesiones de exploración requieren de modificaciones que no permitan, mediante su uso indiscriminado, la acumulación de amplios sectores o áreas mineras sin existir verdadero ánimo exploratorio. En definitiva, se reconoce que la unificación de las concesiones de exploración y explotación en una única concesión minera no es indispensable para el logro de los objetivos de esta iniciativa, y que su implementación implica modificaciones sustantivas al Código de Minería.

- ***Cambios al sistema de amparo de las concesiones mineras y/o a sus parámetros técnicos.*** Aumento del monto de la patente de las concesiones de exploración y explotación para desincentivar su solicitud y mantención sin uso efectivo o para otros usos; modificación del actual amparo por patente de los derechos mineros por un esquema de amparo por trabajo y/o inversión o un amparo mixto, similar al que actualmente rige en otras jurisdicciones como British Columbia, Ontario y Quebec en Canadá, o New South Wales, Queensland y Western Australia en Australia; patentes de montos incrementales en el tiempo, similar al esquema vigente en Perú; o un sistema de patentes diferenciadas en base al cumplimiento de criterios técnicos, por ejemplo el contar con un plan de explotación aprobado como en Western Australia; y esquemas de compensación al incremento de patentes para concesionarios que demuestren una utilización efectiva de sus derechos, por ejemplo mediante un crédito tributario por el desembolso asociado al amparo de las concesiones trabajadas. No existe consenso en esta materia, pues hay quienes sostienen que la base del progreso de la industria minera en las últimas décadas ha sido, en parte, por la mantención de un sistema de amparo objetivo y ajeno a la discrecionalidad administrativa (que puede mutar fácilmente a arbitrariedad), como lo es el de pago de patentes mineras. Todas estas alternativas parecen interesantes de ser analizadas, y son opciones válidas para mejorar el uso efectivo de las concesiones mineras. Sin embargo, se destacan dos puntos fundamentales a tener en consideración en su análisis y potencial implementación. Primero, cómo se manejan adecuadamente los derechos adquiridos, completamente válidos, que tienen las compañías mineras en terrenos aledaños a sus explotaciones y que ya han sido evaluados, que por consideraciones técnicas y/o económicas no están actualmente en explotación, pero sí en los planes de desarrollo futuros de las compañías. La misma duda surge con respecto a las concesiones que son necesarias para el desarrollo del proyecto, pero que no implican explotación minera específica, como instalaciones, sistemas de transporte, buffers de protección, etc. Y segundo, cómo se implementa un sistema de amparo por trabajo o inversión en donde no exista discrecionalidad administrativa, o que ésta sea lo mínimo posible, de tal manera que no disminuya o ponga en riesgo la certeza jurídica del sistema de derechos mineros del país. También es relevante considerar el impacto que estos potenciales cambios pueden generar en los pequeños mineros y los mineros artesanales. La inclusión de regímenes especiales debe ser estudiada, pero las excepciones deben estar justificadas y basarse en el desarrollo de actividades efectivas en terreno. Finalmente, debe constatarse que el régimen de amparo por patente ha resultado clave en la estabilidad del sistema de derechos mineros en Chile, y que por tanto su modificación requiere de un estudio profundo y detallado de los costos y beneficios de dichos cambios, y que éstos deben generar el mayor consenso posible en los actores involucrados.
- ***Eliminación de la superposición de derechos mineros y de la solicitud reiterativa inmediata de concesiones de exploración en un mismo terreno por el mismo***

incumbente o terceros. Se propone que esto se haga mediante la inclusión de un proceso de revisión previa al otorgamiento de la concesión y la denegación de ésta de existir superposición; y/o la restricción a la solicitud reiterativa de concesiones por un mismo incumbente o terceros, en parte o la totalidad de la superficie de derechos precedentes durante su vigencia y por un período posterior a ésta, mediante la inclusión de un mecanismo de acción pública que, de comprobarse su veracidad, lleve a la revocación del derecho otorgado. En general, pareciera que el tema de la superposición de derechos es interesante de analizar, la cual también requiere cambios en el proceso de otorgamiento, registro y administración de los derechos mineros. En cuanto a la solicitud reiterativa e inmediata de las concesiones de exploración, este mecanismo es usado para evitar un pago de amparo mayor al traspasarlas a concesiones de explotación, por la necesidad de proteger la concesión, pero también puede tener su origen en la duración excesivamente acotada de las concesiones de exploración, la que no se condice con los tiempos necesarios para el reconocimiento y evaluación de un terreno prospectivo. No obstante, hay un acuerdo en que cuando existan varios interesados respecto al área, al vencimiento de una concesión de exploración, si el titular de ésta no la transforma en una de explotación, debería realizarse un proceso transparente y competitivo para asignar en exploración nuevamente el área, evitando que por vía de superposiciones y/o peticiones sucesivas el titular evada dicho proceso competitivo.

- **Extensión temporal de las concesiones de exploración.** Mediante un esquema de renovación consecutiva, como en el caso de varias jurisdicciones de Australia, hasta un plazo máximo adecuado para el correcto reconocimiento y evaluación de los recursos minerales presentes en el terreno solicitado; o un plazo fijo mayor al actual que se condiga con los plazos reales de exploración, por ejemplo 6 a 8 años. En general, existe consenso en que la duración actual de 2 años es poco realista, y que el mecanismo de extensión a 4 años (previa renuncia al 50% o más del terreno concesionado) es poco útil y debiera eliminarse. Más aún, incluso se aprecia que el plazo de 4 años podría ser muy acotado. Por tanto, hay un acuerdo general en que la extensión temporal de las concesiones de exploración debe estudiarse y revisarse, y que la nueva duración debería estar relacionada al tiempo real de los trabajos de exploración y evaluación del terreno solicitado. Finalmente, de concretarse una extensión de plazos, sería interesante, aunque no concita una importante adhesión, evaluar un esquema de renovación consecutiva en base a cumplimiento de ciertos requisitos, como ejemplo la entrega de información geocientífica, similar al actual Artículo 21 del Código de Minería.
- **Adecuaciones al procedimiento de denuncia de obra nueva.** Modificaciones que impidan la utilización maliciosa de las prerrogativas de los derechos mineros frente a los dueños de los predios superficiales, evitando así su uso especulativo. Lo mismo es válido entre concesionarios mineros. Hay consenso en que este tipo de prácticas deben eliminarse, principalmente a través de la modificación del Código de Procedimiento Civil, en una forma que, a lo menos, imponga al juez la obligación de

evaluar el mérito de la denuncia y por tanto sea de su resorte determinar si procede la suspensión de las obras y en caso de decretar tal suspensión el denunciado tener la facultad de sustituirla por una caución, en línea con lo innovado sobre esta materia, pero solo aplicable al sector eléctrico, por el art°34 Bis de la Ley 20.897, General de Servicios Eléctricos. Para ello, una alternativa es instar por aprobar, con las adecuaciones del caso, a los proyectos de ley que se encuentran en el Congreso para las modificaciones al Código de Procedimiento Civil y al Código de Minería. La aprobación e implementación de estas medidas podría tener un impacto significativo en la reducción de las concesiones mineras de explotación que se solicitan para proteger inversiones que se desarrollan en superficie distintas a las del rubro minero (proyectos de energías renovables no convencionales, proyectos inmobiliarios, etc.).

- **Otros temas relacionados al uso efectivo de las concesiones mineras.** Además de los puntos antes abordados, existen otros temas relacionados al sistema de derechos mineros que deberían incluirse en un proceso de estudio y propuestas de modificación. El primero dice relación con la **no concesibilidad** de ciertas sustancias minerales. En general, hay acuerdo en que este es un tema por revisar, y que dentro de esta discusión es clave la existencia de una justificación robusta y una definición clara para considerar que una sustancia mineral pueda ser considerada como no concesible. Adicionalmente, es fundamental si se declara una sustancia como no concesible, que exista una estrategia u hoja de ruta que viabilice su aprovechamiento para beneficio del país. Un segundo punto está relacionado a los **derechos de aprovechamiento** de las sustancias minerales **en áreas en que actualmente no rige el sistema de derechos mineros**, y que por tanto su desarrollo minero ha sido nulo o escaso. En particular, en lo concerniente a los **fondos marinos y oceánicos, lechos de ríos y lagos**. Tercero, la revisión del **proceso de remate de derechos mineros** con patente impaga, para evitar prácticas que en definitiva llevan a que este proceso no cumpla con su objetivo de liberar áreas para otros interesados. Un cuarto punto es la relación entre los derechos mineros y la protección de los legítimos **derechos de los dueños de los predios superficiales**, especialmente cuando existen actividades o desarrollos inmobiliarios en ellos. A este respecto, resulta clave estudiar fórmulas que permitan una adecuada protección de los derechos individuales y la maximización del beneficio para toda la sociedad. Para ello, es esencial mejorar y transparentar los mecanismos de fijación de las indemnizaciones de los dueños superficiales, de manera que reflejen efectivamente el valor de los perjuicios a los que pueden verse enfrentados. Relacionado a este último punto, también se deben revisar las **restricciones actuales a la actividad minera** en **plantaciones de arboledas, árboles frutales y vides** (Art. 7 de la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras y Art. 15 del Código de Minería), evaluando si estas restricciones u otras que pudieran proponerse tienen una justificación adecuada y debieran mantenerse/incorporarse en la legislación; especialmente pensando a futuro en el potencial de desarrollo minero de las

regiones del centro y sur del país. Finalmente, el quinto punto tiene relación con el problema de la ***pérdida de eficacia y demora en la obtención de las servidumbres mineras***, especialmente las de carácter administrativo, lo que se ha ido incrementando en los últimos años. La disparidad y zigzagüe de la jurisprudencia emanada de la Corte Suprema en materia de la exigencia de requisitos para otorgar las servidumbres mineras de carácter judicial es un tema preocupante, que debiera resolverse mediante una regulación legal más precisa y “menos tímida”, como lo definió en algún momento la doctrina, a fin de evitar las diferencias de interpretación judicial al respecto, incluso de una misma sala de la Corte Suprema en fallos coetáneos.

Procesos eficientes y transparentes para la constitución, registro y administración de derechos mineros

El proceso actual de constitución, registro y administración de estos derechos mineros es un reflejo de la forma de trabajo, la estructura gubernamental, las tecnologías y la cultura imperante hace más de tres décadas. Por ello, su revisión debiera incorporar, al menos, las siguientes alternativas:

- ***Reforma del proceso, desde un sistema judicial a uno administrativo.*** Modificación completa del proceso, desde un basado en el sistema judicial a otro administrativo como tienen la mayoría de los países del mundo. Si bien esta alternativa parece interesante como alternativa de simplificación del proceso, hay consenso en que la vía judicial entrega una mayor certeza jurídica, además de responder a la tradición del sistema en Chile. El sistema judicial le ha entregado prestigio al país y confianza a los inversionistas, especialmente frente a lo que sucede con otras jurisdicciones en países en vías de desarrollo en donde se reconocen actos de arbitrariedad y corrupción por parte de entes administrativos. Además, no se percibe que la esencia judicial del sistema chileno sea un impedimento para realizar mejoras y obtener procesos eficientes y transparentes. En cualquier caso, el sistema que se aplique debe siempre proteger el mejor derecho del primer descubridor, esto es, del que primero hace la solicitud.
- ***Digitalización completa del proceso.*** La incorporación, a la actual tramitación en línea por parte de los juzgados de letras, a los conservadores de minas, el Sernageomin, el Boletín Oficial de Minería y la Tesorería General de la República; y la automatización del proceso mediante la creación de formularios en línea, los que sólo deban rellenarse con los datos de la concesión solicitada y de su peticionario. Si bien existe acuerdo en que esta medida podría ser beneficiosa, es importante que el sistema esté abierto a, y asegure la posibilidad de participación de cualquier persona, natural o jurídica. Para ello, debe mantenerse por un cierto número de años la posibilidad de solicitudes en documentación física, o establecer los

mecanismos para que las personas que no puedan hacer la tramitación electrónica por su cuenta puedan igualmente realizar el proceso. En particular, esto puede afectar a los mineros artesanales y pequeños mineros que no tienen un conocimiento cabal de los sistemas digitales, y que están acostumbrados al proceso mediante documentación física.

- **Eliminación de la mensura en terreno.** La eliminación del requerimiento de mensura en terreno y su revisión por parte de Sernageomin, a excepción de los casos en que exista conflicto de delimitación de derechos por parte de dos o más concesionarios mineros. En ese caso, éstos deberán realizar la mensura a través de un perito geomensor autorizado, siendo revisada por Sernageomin. Hay cierto consenso en que la mensura en terreno no es necesaria con la disponibilidad actual de tecnologías como los sistemas de posicionamiento global (GPS) y de información geográfica (SIG), excepto en los casos en que existan conflictos en el trazado de las concesiones. Sin embargo, algunos consideran que la mensura en terreno es necesaria, en particular en concesiones mineras de tamaño reducido, y en las grandes la colocación de los hitos de mensura. Este tema también se conecta con el cambio en el sistema de coordenadas geográficas, desde PSAD56 o SAD69 a WGS84, el cual está en estudio por parte de Sernageomin. Ambas iniciativas permitirían un mejor control o la eliminación de las superposiciones de derechos, la simplificación y reducción de plazos del proceso, y una mayor transparencia de éste.
- **Reducción y homogenización de plazos y costos de tramitación.** En caso de eliminarse la superposición de derechos y la mensura, se debería evaluar la posibilidad de reducir significativamente los plazos del proceso, en particular los relacionados a la constitución de concesiones de explotación; adicionalmente, de establecerse la tramitación y el registro electrónico, se debería estudiar una reducción y homogenización de los costos de tramitación del proceso. Existe acuerdo en que hay oportunidades para la simplificación del proceso, reducción de plazos y estandarización de costos de tramitación.
- **Registro único de derechos mineros y registro unificado de transacciones de derechos mineros.** La implementación de un registro público, creíble y periódicamente actualizado, de los derechos mineros vigentes y en tramitación, que cuente con los antecedentes sobre los dueños de las concesiones mineras e información suficiente para poder contactarlos es una antigua aspiración del sector minero. En tal sentido, se debieran hacer las modificaciones legales o reglamentarias necesarias respecto del Registro Nacional de Concesiones Mineras a cargo del Sernageomin, a que se refiere el Art° 6° Transitorio del Código de Minería. Además, ese registro debería tener la información sobre las transacciones comerciales de los derechos mineros inscritos en él. En general, hay consenso que la implementación de un registro de esas características sería beneficioso para el sector y para el país, dando mayor dinamismo y transparencia al negocio minero.

INICIATIVA N°3: Actualización del gobierno corporativo y mecanismo de financiamiento de Codelco, y nuevo gobierno corporativo de Enami

Objetivo estratégico

“Codelco y Enami cuentan con gobiernos corporativos, integrados por juntas de accionistas, directorios y alta administración, independientes del poder y los ciclos políticos, altamente calificados, y con amplias atribuciones y responsabilidades, cumpliendo así los mejores estándares internacionales para gobiernos corporativos de empresas estatales. Además, Codelco cuenta con un mecanismo de financiamiento de largo plazo, asociado al cumplimiento de su promesa de valor a sus accionistas y no a los requerimientos del presupuesto público de la nación. Este mecanismo asegura el mejor aprovechamiento de sus recursos mineros para contribuir al desarrollo sostenible del país”.

Metas

- Meta al año 2022. Propuestas de mejora a los gobiernos corporativos de las empresas mineras estatales y mecanismo de financiamiento de largo plazo para Codelco elaborados
- Meta al año 2025. Nuevos gobiernos corporativos en funcionamiento, y mecanismo de financiamiento aprobado y en proceso de implementación
- Meta al año 2030. Mecanismo de financiamiento de largo plazo en funcionamiento
- Meta al año 2030. Codelco y Enami tienen gobiernos corporativos independientes del poder político y reconocidos por sus pares del sector minero. Además, Codelco cuenta con un mecanismo de financiamiento de largo plazo que está relacionado a su desempeño operacional y financiero, y no a los requerimientos presupuestarios del gobierno central
- Meta al año 2050. Los gobiernos corporativos de Codelco y Enami y el mecanismo de financiamiento de Codelco son un ejemplo para las empresas estatales a nivel mundial, y un referente en el sector minero internacional. Además, ambas empresas cuentan con una situación financiera saludable, y Codelco presenta indicadores financieros similares a los de las principales empresas mineras del mundo, y con acceso a recursos suficientes para llevar a cabo su plan de desarrollo de mediano y largo plazo.

Pasados más de 10 años de la creación del gobierno corporativo de Codelco, esta iniciativa busca entregar a la principal empresa del país las capacidades de gestión corporativa que le permitan alcanzar todo su potencial de desarrollo. Para ello, es necesario actualizar su gobierno corporativo, llevándolo a los mejores estándares internacionales de gobernanza de empresas estatales, de modo de independizar completamente su gestión del poder ejecutivo y ciclos políticos; y crear un esquema de financiamiento de largo plazo para la empresa, que le permita llevar adelante sus planes de inversión sin poner en riesgo su situación financiera, y que esté basado primariamente en la reinversión de utilidades y no en la emisión de deuda o la capitalización arbitraria por parte del Estado.

Para llevar adelante la actualización del gobierno corporativo se deberán realizar las siguientes actividades: la identificación de las oportunidades de mejora, mediante un proceso de entrevistas con los representantes de los accionistas, miembros del directorio y altos ejecutivos de la empresa (actuales y que ejercieron dichas funciones en los últimos 20 años); un estudio sobre las brechas existentes entre el actual gobierno corporativo y los estándares OECD para empresas estatales; un análisis comparativo acerca de los perfiles de sus miembros y el funcionamiento de los directorios de grandes empresas mineras internacionales, de grandes empresas estatales de rubros productivos, y de Codelco para los últimos 10 años, identificando perfiles claves y mejores prácticas corporativas; y finalmente una propuesta de perfiles mínimos para la búsqueda de directores para Codelco, una guía de mejores prácticas de gobiernos corporativos de empresas mineras y estatales, y modificaciones legales y administrativas a la regulación del gobierno corporativo de Codelco.

Preliminarmente, se identifica que el cambio más relevante al gobierno corporativo de Codelco tiene relación con el mecanismo de representación de los accionistas, y la definición de derechos y responsabilidades entre la junta de accionistas y el directorio. Actualmente los accionistas (el Estado de Chile y sus ciudadanos) están representados por: i) el Ministro de Minería y el Ministro de Hacienda, en cuanto a la toma de decisiones propias de una junta de accionistas; y por la Cámara de Diputados en los temas relativos a la fiscalización del funcionamiento del directorio y la administración. Todo esto, además de los controles y fiscalizaciones propias de la legislación sobre sociedades anónimas abiertas (Comisión para el Mercado Financiero), y de organismos públicos (Contraloría General de la República y Comisión Chilena del Cobre).

Sin embargo, las mejores prácticas para gobiernos corporativos de empresas estatales establecen que la representación de los accionistas debe recaer en un ente técnico especializado e independiente del poder político, en el que sus miembros deben ser elegido por mecanismos que aseguren transversalidad política y social (similares a los que actualmente rigen en Chile para los miembros del Consejo del Banco Central). En Chile dicho ente podría encargarse de la representación del Estado en todas o parte de las empresas estatales del país, similar al Sistema de Empresas Públicas (SEP). No obstante, para ello sería necesario reformar dicho organismo otorgándole autonomía y reforzando sus capacidades técnicas y organizacionales. Una alternativa a esto es generar un ente con las características antes señaladas, pero que se encargue de la representación accionaria del Estado sólo en las empresas estatales estratégicas o de alta relevancia. Ello permitiría mayor especialización de este ente, dejando la representación del Estado como accionista en un gran número de empresas menores en el actual SEP. Adicionalmente, las mejores prácticas internacionales intentan homologar los derechos y responsabilidades de la representación de los accionistas, el directorio y el presidente ejecutivo a las de las sociedades anónimas abiertas, eliminando la injerencia política en la toma de decisiones en todos los estamentos

del gobierno corporativo. Finalmente, se destaca que estos cambios debieran implicar el reemplazo de los actuales controles estatales sobre la empresa por este nuevo mecanismo de representación de los accionistas, eliminando la participación de la Comisión Chilena del Cobre, el Ministerio de Desarrollo Social y la Contraloría General de la República.

En cuanto a la conformación del directorio, hay cierto consenso que se debe tender a eliminar la injerencia política en la designación de sus miembros, siendo todos propuestos por Alta Dirección Pública y ratificados mediante mecanismos de consenso amplios (similares a los del Banco Central), incluyendo a los miembros actualmente designados por la Presidencia de la República y por los sindicatos de supervisores y trabajadores. Por otro lado, se reconoce que existen espacios de mejora a la conformación actual del directorio, el cual debiera integrarse por una proporción balanceada de miembros con conocimiento técnico del sector minero, y otros con amplia experiencia empresarial en rubros distintos a la minería, para que le entreguen mayor diversidad en su conformación y permitan estructurar una visión de futuro para Codelco, más allá de las actuales operaciones y proyectos. No obstante, esta diversidad debiera ir mucho más allá, incluyendo criterios en las políticas de búsqueda y conformación del directorio y la alta dirección que aseguren su diversidad y lleven a la empresa a las mejores prácticas internacionales. Dentro de los criterios de diversidad debieran considerarse al menos: género, origen (diversidad a nivel nacional e internacional), formación profesional, conocimiento y relación territorial con el entorno donde opera la empresa, etc.

Adicionalmente, se sugiere que la estructura de administración de Codelco evolucione a una estructura similar a la de un “holding” empresarial, que le entregue mayor agilidad y flexibilidad en la toma de decisiones y una mejor representatividad local.

En cuanto al mecanismo de financiamiento se deberá realizar: un análisis comparativo sobre nivel de endeudamiento, razón de reinversión de utilidades y requerimientos de capital de grandes empresas mineras en los últimos 15 años; un estudio sobre mecanismos y mejores prácticas de financiamiento para grandes empresas estatales, con particular atención al control de independencia del poder político y al cumplimiento de la promesa de valor del gobierno corporativo al accionista (el Estado); para finalmente realizar una propuesta de mecanismo de financiamiento de largo plazo para Codelco, que considere las particularidades de la empresa, e incluya una evaluación de su impacto en sus planes de desarrollo y en el presupuesto nacional.

El esquema de financiamiento propuesto deberá considerar, al menos, los siguientes elementos: anclarse en los procesos de planificación del negocio de Codelco, en particular en sus planes quinquenales y de largo plazo (PND); basarse en las definiciones/propuestas del directorio para la reinversión de utilidades y el nivel de deuda objetivos para la empresa, y no en la disposición (arbitraria) a capitalizar por parte del poder ejecutivo cada año; tener un horizonte mínimo de análisis de cinco años y contar con una revisión periódica por lo

menos cada tres, de modo de poder ajustar sus parámetros de acuerdo a la realidad de los mercados, de la empresa y del Estado de Chile; ser condicional al cumplimiento de las metas del negocio y a la entrega de dividendos; y contar con un período de transición (5 a 15 años), que permita a Codelco alcanzar niveles de deuda razonables (similares a otras grandes empresas mineras internacionales) y al gobierno central ajustar el presupuesto de la nación a esta nueva realidad.

Se observa que para obtener un mecanismo de financiamiento para Codelco que sea adecuado y efectivo, son necesarias varias acciones. Primero, el éxito de este nuevo mecanismo está estrechamente relacionado a los cambios, sugeridos previamente, en el gobierno corporativo de la empresa. Si no se logra aislar del poder político la toma de decisiones en los estamentos de representación de los accionistas y el directorio de la empresa, cualquier cambio en el sistema de financiamiento tendrá efectos menores. Segundo, el mecanismo debiera asimilarse a los de las sociedades anónimas abiertas, en las cuales el directorio propone una política de reinversión y reparto de utilidades que debe ser aprobada por la junta de accionistas; y si no es aceptada, debe existir un límite mínimo de reinversión. Este límite mínimo podría revisarse periódicamente por una comisión de expertos o por el ente estatal encargado de representar al Estado como accionista, por ejemplo cada 5 años, y debiera basarse en un estudio comparativo con otras empresas estatales y otras grandes corporaciones mineras internacionales. Tercero, debieran modificarse diversos cuerpos legales para reducir la carga fiscal excesiva a la que está enfrentada la corporación, homologando ésta a una empresa privada (mismo tratamiento tributario); por ejemplo, eliminándola del registro de entidades sujetas al impuesto adicional a las utilidades de las empresas estatales, y acelerando el plazo para el término de la entrega del 10% de sus ventas a la Fuerzas Armadas.

No obstante, se destaca que es relevante que el mecanismo de financiamiento y la aprobación de las políticas de inversión de la empresa estén estrechamente relacionadas al cumplimiento de la promesa de valor que realiza el directorio y la alta administración a sus accionistas. Por tanto, es de suma importancia que el mecanismo de representación de los accionistas tenga las capacidades para hacer cumplir con dicho mandato.

En cuanto al gobierno corporativo de Enami, éste no ha tenido modificaciones significativas desde su creación hace ya más de 60 años. Por tanto, esta iniciativa busca entregar a la principal entidad promotora del desarrollo de la pequeña y mediana minería, las capacidades de gestión corporativa que, en definitiva, permitan aprovechar toda la riqueza mineral del país independiente de su escala productiva. Para ello, es necesaria su actualización, intentando llevarlo a los mejores estándares internacionales de gobernanza de empresas estatales, pero tomando en consideración su naturaleza mixta, única en el mundo, de entidad de fomento y empresa productiva del sector minero.

Para llevar adelante la actualización del gobierno corporativo se deberán realizar las siguientes actividades: la identificación de las oportunidades de mejora, mediante un proceso de entrevistas con miembros del directorio y altos ejecutivos de la empresa (actuales y pasados), y representantes de sus principales grupos de interés; un estudio sobre las brechas existentes entre el actual gobierno corporativo y los estándares OECD para empresas estatales, con un foco especial en empresas con fines mixtos (productivo y de fomento); un análisis comparativo acerca de los perfiles de sus miembros, identificando perfiles claves y mejores prácticas corporativas; y finalmente las modificaciones legales y administrativas del gobierno corporativo de Enami.

Preliminarmente, se identifica que los cambios más relevantes en el gobierno corporativo de Enami tienen relación a la conformación del directorio y de la alta administración de la empresa. Esto implica realizar adecuaciones similares a las experimentadas por el gobierno corporativo de Codelco hace poco más de una década, y una evaluación del mecanismo de representación de los accionistas, sin perder de vista que esta empresa cumple, además, un rol de fomento de la pequeña y mediana minería. En estas instancias se debe procurar la mayor independencia posible del poder político y de los grupos de interés que se benefician directamente del accionar de la empresa, siendo seleccionados mediante concursos administrados independientemente, por ejemplo a través de la Alta Dirección Pública. Sin embargo, es importante que el directorio cuente con personas que conozcan en profundidad el quehacer y el sector productivo en el que se desenvuelve Enami.

INICIATIVA N°4: Creación de un organismo/programa de colaboración público-privado para la transparencia, el conocimiento, difusión y coordinación del sector minero en temas relativos a su impacto en la sociedad

Objetivo estratégico

“El sector minero ha adoptado altos estándares de transparencia y difusión de información, desarrollando programas colaborativos en educación y capacitación acerca de sus actividades y sus impactos en el entorno. Además, ha establecido mecanismos participativos para la identificación de mejores prácticas y recomendaciones para el ecosistema relacionadas a aspectos técnicos, económicos, medioambientales y sociales del sector a través de la colaboración público-privada. Como resultado, las actividades mineras y sus impactos, positivos y negativos, son entendidos y aceptados por una gran mayoría del país. Esto redundará, finalmente, en que el sector minero es apreciado por sus comunidades anfitrionas, por los líderes de opinión del país y por la sociedad en general, comprendiendo que es uno de los pilares fundamentales para el desarrollo sostenible de Chile”.

Metas

- Meta al año 2022. Protocolo de acuerdo para la materialización de la iniciativa público-privada firmado por un número significativo de representantes de los principales grupos de interés del sector minero.
- Meta al año 2025. Iniciativa formalizada en una organización/programa de colaboración público-privada. Definiciones estratégicas, estructura organizacional, mecanismo de financiamiento y plan quinquenal acordados y aprobados.
- Meta al año 2030. Primer plan quinquenal ejecutado y resultados revisados. Nuevo plan de largo plazo (quinquenal) acordado por los grupos de interés participantes. Institucionalización de la iniciativa aprobada.
- Meta al año 2030. El sector minero cuenta con una institucionalidad colaborativa e independiente para consensuar compromisos y metas, y para generar canales de comunicación con la sociedad. Como resultado, un porcentaje significativo de los actores clave (líderes de opinión, políticos, dirigentes sociales, centros de estudios, etc.) y más de la mitad de las personas del país tienen un nivel aceptable de conocimiento acerca de los impactos positivos y negativos de las actividades mineras, entendiendo sus principales desafíos en términos de sostenibilidad.
- Meta al año 2050. Gran parte de la sociedad chilena conoce y acepta las actividades del sector minero, entiende sus desafíos y valora su contribución al desarrollo sostenible del país.

Uno de los principales desafíos del sector minero es lograr la aceptación de las actividades mineras y la valoración de su contribución al desarrollo sostenible del país. Esta iniciativa busca abordar este desafío mejorando la disponibilidad, calidad y transparencia de la información sobre el sector que recibe la sociedad, tomando un rol activo en su comunicación y difusión, y yendo más allá de los mensajes tradicionales asociados a su contribución económica (inversión, exportaciones, empleo e impuestos). Su objetivo es mejorar el conocimiento de las comunidades locales, y de la población en general, acerca de los impactos y beneficios de la actividad minera, para que puedan valorarla en su justa medida, y así participar en la toma de decisiones respecto a su desarrollo de manera informada.

Para que este esfuerzo resulte exitoso es necesario que sea validado por la gran mayoría de la sociedad. Para ello, es indispensable que la iniciativa sea liderada por un organismo independiente de los intereses de los principales actores del sector minero (empresas y gobierno), pero que comparta la visión de la minería plasmada en esta PNM2050. Por ello, se propone la creación de un organismo/programa de asociación público-privada, que tenga un directorio amplio de representantes de diversos grupos de interés del sector minero y de la sociedad. Para materializar esta iniciativa serán necesarios los siguientes pasos: la firma, por parte de un número amplio de grupos de interés del sector de un protocolo de acuerdo que asegure su apoyo y colaboración a esta institucionalidad público-privada; la formulación de las definiciones estratégicas de la iniciativa (misión, visión, objetivos estratégicos y líneas de acción), y de su estructura organizacional; la búsqueda de

mecanismos de financiamiento idóneos, que aseguren su funcionamiento e independencia; y el desarrollo de un plan de trabajo, con al menos un horizonte de cinco años y un presupuesto bianual, que asegure el cumplimiento de su misión y la colaboración por parte de los distintos grupos de interés en la iniciativa.

Asimismo, este programa/organismo deberá formalizarse con el objetivo de construir de manera virtuosa en aspectos de institucionalidad para el ecosistema minero nacional. Para ello, existirán diversos caminos institucionales y de gobernanza posibles, destacando en particular los dos siguientes:

- Construcción de una nueva institución público-privada independiente y neutral, con representatividad transversal y equilibrada del ecosistema y sus *stakeholders* en sus cuerpos de gobernanza.
- Ampliación del campo de acción de la Corporación Alta Ley, mediante la asignación del financiamiento necesario para la ejecución de tales funciones. Y, de ser necesario, mediante una reforma estatutaria de esta Corporación para la modificación del gobierno corporativo y la inclusión de los actores que se determine necesarios, para cumplir con los criterios de transversalidad al tiempo que se mantiene su equilibrio gubernativo de largo plazo.

En la misma línea, de optarse por el primer camino, será fundamental que este nuevo programa/organismo se coordine -desde su inceptión- de manera virtuosa con la institucionalidad público-privada existente al momento de su creación, complementando las capacidades de ésta(s) para, en coordinación, alcanzar los objetivos planteados. En el presente, la Corporación Alta Ley -aparte de sus fines específicos en materia de innovación, emprendimiento y capacidades- se encuentra promoviendo y articulando iniciativas para el acceso, trabajo, monitoreo y difusión de la información relevante para el ecosistema minero y la comunidad que incluyen, por ejemplo, la generación de bases de datos y sistemas digitales especializados para el acceso a y difusión de esta información, el potenciamiento de plataformas como Minería Abierta, y el patrocinio de premios e iniciativas comunicacionales del sector. Asimismo, la mesa de Innovación y Cadenas de Valor de la Política Nacional de Minería 2050, ha propuesto la creación de una Unidad de Planificación Estratégica, con participación público-privada, con la que este programa/organismo deberá coordinar de manera cercana para la definición de visiones y metas sectoriales.

Dentro de las tareas que deberá desarrollar esta nueva iniciativa, se deberán incorporar, al menos, las siguientes acciones:

- **Transparencia y difusión de información.** El estudio y promoción, dentro de la industria minera local, de estándares y mejores prácticas de transparencia y difusión de información del sector minero.

- **Consolidación de información y generación de contenido.** La recopilación de información y generación de contenido didáctico, entendible para toda la población, acerca de la contribución de la minería al desarrollo sostenible del país.
- **Difusión de información significativa.** La sistematización y difusión de información crítica para la industria, en particular acerca de sus desafíos de sustentabilidad y cómo los está abordando, los cuales afectan considerablemente su percepción por parte de la ciudadanía (contribución económica, uso de agua y energía, generación de contaminantes y desperdicios, aporte a la economía verde, entre otros).
- **Casos de estudio.** La construcción de casos de estudio, que muestren modelos y estándares utilizados por la industria para enfrentar los desafíos de sustentabilidad, identificando los cambios significativos en su actuar en relación con sus prácticas históricas y las mejores prácticas internacionales.
- **Establecimiento de estándares y metas para el sector.** El establecimiento de mecanismos colaborativos que permitan consensuar y fomentar estándares y metas del sector, que generen compromisos y entrega de información a la sociedad más allá del cumplimiento legal, y que en definitiva establezcan un sistema de autorregulación voluntario pero co-construido con los grupos de interés del sector minero.
- **Impactos de la minería en la vida de las personas.** La concientización sobre los impactos de la minería en la vida de las personas, en cuanto a sus usos y aplicaciones, mostrando como la minería es clave para la vida moderna y su impacto en el desarrollo de las sociedades; y la comunicación del rol de ésta en la solución de algunos de los principales desafíos de la humanidad, en particular los relativos a la mitigación del cambio climático y la transición hacia una economía verde (especialmente de la minería del cobre y litio).
- **Vínculos industria minera, conocimiento científico y tecnológico e innovación.** Mostrar a la sociedad el vínculo entre la industria, la ciencia, el conocimiento y la innovación, para que se entienda que no existe contradicción entre la minería, y el desarrollo de una economía/sociedad basada en el conocimiento y el desarrollo sostenible.
- **Programas de educación y capacitación en minería.** Desarrollar programas de inserción de contenidos relacionados a la minería en la educación básica, media y técnico-profesional. La generación de contenidos y la capacitación de educadores en temas relativos a minería, su historia, su importancia en la economía del país, sus avances tecnológicos, su liderazgo como industria sustentable y en el cuidado del ambiente, sus impactos y desafíos, para generar conciencia en la población general sobre la relevancia y problemáticas que enfrenta el sector.