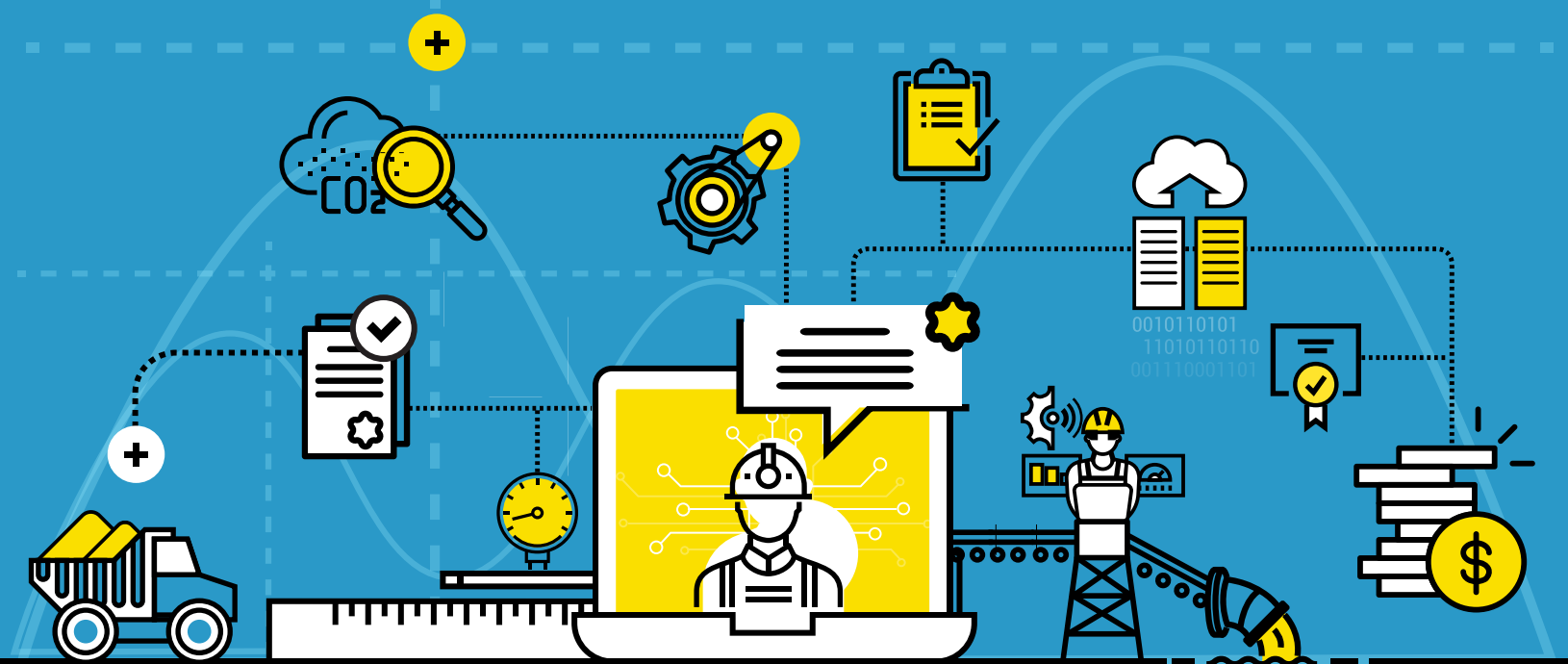


Estudio de caso

sobre la **gobernanza del cobre**

en Chile

Rafael Poveda Bonilla



NACIONES UNIDAS

CEPAL



cooperación
alemana

DEUTSCHE ZUSAMMENARBEIT

Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



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



www.cepal.org/es/publications



www.cepal.org/apps

Estudio de caso sobre la gobernanza del cobre en Chile

Rafael Poveda Bonilla



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

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

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

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

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

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

Índice

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

Cuadros

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

Gráficos

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

Recuadro

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

Diagramas

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

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible enfatiza en la existencia de desigualdades sociales y la degradación ambiental, característicos de la realidad actual, lo cual presenta desafíos sin precedentes para la comunidad internacional y plantea la necesidad de un cambio en el modelo hacia

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_512

