



Mirada experta

Dónde están los “cuellos de botella” en la permisología minera, según expertos

La burocracia excesiva para obtener permisos para proyectos, también llamada permisología, es un tema de preocupación en la industria minera y energética. La Tercera consultó a especialistas sobre cuáles son sus causas y cómo destrabar un problema que podría tener un alto costo económico para el país.

Por: Sebastián Labrín



Sebastián Herrera, socio del estudio Lathrop Mujica Herrera y Diez Abogados.

Para el abogado y ex jefe de la división de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Minería “para lograr crecimiento sostenible, es clave que el Estado entregue respuestas oportunas y certeras a las solicitudes de permisos de inversión”. Agrega que “según la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, un proyecto minero nuevo tarda cerca de 7 años en obtener todas sus aprobaciones, mientras datos del SEA indican que solo la resolución de calificación ambiental de un Estudio de Impacto Ambiental demora casi 1.000 días”. Para el profesional, “muchos de estos cuellos de botella no requieren nuevas leyes, sino mejoras urgentes en gestión: simplificar y digitalizar trámites, implementar ventanillas únicas y fortalecer la coordinación interna del Estado. También, es necesario avanzar hacia una regulación basada en riesgo real, tal como recomienda la OCDE”. De acuerdo con el profesional actualmente “la exigencia de permisos es tan desbalanceada que un festival masivo con conexiones eléctricas complejas como Lollapalooza, no requiere permiso eléctrico específico (solo una declaración); mientras, instalar una caseta de guardia en terreno rural exige al menos cinco permisos sectoriales”. A juicio de Herrera, “entregar certeza implica reformar el sistema recursivo ambiental que genera casos extremos como Dominga, que lleva más de una década sin resolución definitiva, afectando gravemente la inversión del país”.

Para la científica política UC, “el principal cuello de botella del sistema actual de permisos para proyectos mineros está en la excesiva duración y complejidad de la tramitación. Un proyecto nuevo de minería metálica, con relaves u otras obras hidráulicas mayores, puede tardar hasta 138 meses en completarse si requiere un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), debido a trámites secuenciales, altos niveles de rechazo en algunos permisos -por ejemplo, de CONAF y la Seremi de Salud- y riesgos como hallazgos arqueológicos o judicialización de la RCA”.

Según Ulloa, una de las soluciones posibles “a estos problemas requiere un enfoque integral, dado que participan múltiples organismos del Estado en distintas etapas del proceso, incluso después de obtener la Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Una de las principales recomendaciones es reducir los tiempos de tramitación, priorizando la simplificación y estandarización de permisos clave”.

Para la profesional “es importante entender que el 20% del PIB y 10% del empleo en Chile es explicado directa e indirectamente por la minería. Un 6% de los ingresos fiscales provienen de la minería. Y un 18% de la inversión es explicada por la minería con más de US\$ 10 mil millones invertidos anualmente. En consecuencia, esta lentitud afecta negativamente el desarrollo económico del país al frenar la inversión mermando empleo y recaudación fiscal. Agilizar los procesos permitiría atraer capitales, impulsar el crecimiento y aprovechar mejor la ventana de oportunidad que ofrece la transición energética global”.



Fiorella Ulloa, encargada del área de Política y Regulatoria de la consultora Plusmining.



Winston Alburquenque, socio del estudio jurídico Vergara, Galindo, Correa (VGC).

El académico de Derecho de la UC y experto en el área de recursos naturales, explica que “si pudiéramos clasificar las etapas necesarias para desarrollar un proyecto minero y de energía estas serían tres: Las concesiones mineras y eléctricas (el “qué explota”), la ocupación de suelo y los permisos ambientales y sectoriales (el “cómo lo explota”). Las dos primeras fases funcionan bastante fluidas, pero el cuello de botella se da en la tercera: en el permiso ambiental matriz que es la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y en los permisos sectoriales que cuelgan de ella”. Sobre las maneras en que se podría corregir este problema, asegura que “la natural evolución normativa en países de alto estándar regulatorio como el nuestro, es la de ir creando cada vez más permisos. Es muy difícil ir hacia atrás y disminuir la cantidad de autorizaciones. La única forma de que este exceso de permisos genere efectos positivos es crear mecanismos de gestión utilizando tecnología. El foco debe estar en establecer mecanismos rápidos y eficientes con plataformas digitales en la Administración que permitan una rápida tramitación”. Para el experto, “la permisología por sí misma no es mala. Lo que es perjudicial es no tener los mecanismos adecuados para la tramitación y fiscalización de las autorizaciones lo que genera incertidumbre y esto sí es muy negativo para el desarrollo económico”. Sin embargo, destaca que uno de los problemas de la excesiva burocracia radica en la “falta de coordinación y lentitud entre los órganos de la Administración. Ejemplo de falta de coordinación: un trámite de cambio de punto de captación en predio fiscal (desierto del país) de Derechos de Aguas, se tramita en la Dirección General de Aguas pero no se puede empezar si no se logra previamente la autorización del Ministerio de Bienes Nacionales, que demora aproximadamente un año. Ejemplo de lentitud: La aprobación de una obra hidráulica mayor puede demorar fácilmente tres años”.

“La mayoría de los proyectos que ingresan al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) son tramitados en tiempos razonables y sin grandes dificultades, siendo la evaluación ambiental un mecanismo eficiente para mejorar las iniciativas e introducir mejoras en beneficio de la comunidad. En este sentido, la crisis de permisos que parece existir en el país no es la regla general”, destaca el Rodrigo Ropert, senior counsel del estudio Aninat Abogados. Sin embargo, dice el experto, “algunos proyectos de gran magnitud, principalmente en los sectores mineros, se enfrentan a evaluaciones extremadamente complejas, que han disparado los costos y tiempos de tramitación. Si a esto se suma oposición de las comunidades, lo que se traduce en litigación administrativa y judicial, los tiempos para tener certeza que el permiso ambiental no será revocado pueden alargarse significativamente, lo que desincentiva las inversiones”.

Casos como el proyecto Los Bronces Integrado, en la RM, “que tiene como objetivo la transformación de una de las principales minas de cobre a rajo abierto en una mina subterránea, con una inversión de US\$ 2.500 millones, es un ejemplo de tramitación compleja, incierta y costosa”. Ropert recuerda que “el EIA del proyecto ingresó al SEIA en 2019, fue calificado desfavorablemente en 2022, decisión que fue revocada y por consiguiente aprobado por el Comité de Ministros en 2023. Actualmente, están pendientes diversos recursos presentados por comunidades, que debieran ser resueltos próximamente por el Comité de Ministros, lo que podría significar costos políticos para el gobierno, en un año de elecciones”, destaca el abogado especialista en permisos ambientales.



Rodrigo Ropert, senior counsel del estudio Aninat Abogados.



María Luisa Baltra, abogada, profesora Derecho UC y Universidad Finis Terrae.

El extenso número de permisos que se “requieren para diversas actividades, afecta el aumento de la inversión y la producción en el país. Hay situaciones que hacen que el proceso sea lento con todos los efectos que ello implica, lo que impacta en las actividades y proyectos, entre ellos, los mineros”, destaca la abogada María Luisa Baltra, en relación al impacto que tienen los “cuellos de botella” del actual sistema. Un problema recurrente, a juicio de la profesional, es que “algunas de las normas propuestas se han observado sin conocer la realidad de diversas zonas del país. Pareciera que para proponer cambios mira a las empresas, a proyectos relevantes y no a las personas que desarrollan actividades económicas menores y que aportan al crecimiento del país, que no requieren de estos permisos, sin evaluar cómo algunos de esos cambios de legislación propuestos les afecta”. Según Baltra, para buscar soluciones a esta situación, “la mirada debe ser más profunda: es necesario revisar y analizar cómo están funcionando las instituciones que se vinculan a los permisos ambientales, si tienen personal suficiente, si tienen presupuesto para mejorar infraestructura, ver las necesidades que tienen y cuáles son los caminos a seguir antes de hacer modificaciones que no necesariamente lograrán el objetivo que se persigue”, puntualiza la académica UC y de la U. Finis Terrae.