

CONSIDERACIONES RESPECTO DE PROYECTO DE LEY (Boletín 13.666-08) QUE DISPONE LA SUSPENSIÓN PARCIAL¹ DE LAS FAENAS MINERAS EN EL TERRITORIO NACIONAL, EN LAS CONDICIONES QUE INDICA Y POR EL PLAZO DE CATORCE DÍAS, COMO MEDIDA DE PREVENCIÓN ANTE LA PANDEMIA DEL COVID 19

I.- Proyecto propone medidas discriminatorias que, al no fundarse en antecedentes objetivos, pueden resultar arbitrarias.

El proyecto se justifica sobre el supuesto equivocado de que la actividad de la industria minera y, concretamente, sus faenas, son un foco explosivo de contagios de Covid19; muy por sobre otras actividades económicas.

Lo anterior; además de no responder a la realidad sanitaria y estadística, constituye a lo propuesto en el proyecto en una discriminación que, al no fundarse en antecedentes objetivos, puede resultar arbitraria respecto de la actividad minera, incluso de aquella que se entiende por pequeña y mediana minería.

No es riguroso considerar aisladamente a una determinada industria y sus faenas, para la adopción de una medida tan drástica, sin ponderar lo que acontece con otras actividades como el Comercio, la Construcción o los Servicios; que requieren e implican un mayor volumen en el desplazamiento de personas, determinando una mayor movilidad e interrelación física entre ellas y que, a mayor abundamiento, no han adoptado las medidas sanitarias de seguridad con las exigencias asumidas y exigidas para la minería.

En este sentido establecer legalmente la medida de suspensión de faenas no resulta equilibrada y hace recaer presuntivamente en una actividad determinada, respecto de la cual no se esgrimen razones comprobables, la responsabilidad en la diseminación del contagio del Covid-19.

Cabe agregar que una evaluación epidemiológica, realizada recientemente por el Equipo Asesor Salud Pública de la Pontificia Universidad Católica, señala, entre sus principales conclusiones, que “el bajo nivel de contagios en Codelco y de la industria minera en general no pareciera ser la causa directa de la tendencia al alza de casos en ciertas regiones del país donde existen operaciones específicas.”²

La conclusión señalada no puede entenderse dissociada de las medidas adoptadas por las empresas para resguardar la salud de sus trabajadores; ya sea las dispuestas por la autoridad sanitaria o las adoptadas adicionalmente por las mismas empresas en sus faenas, como la sanitización y cierre de espacios, múltiples chequeos y exámenes, distanciamiento físico y reducción de personal en faenas.

¹ El inciso primero, del artículo 1°, establece la regla general que propone el proyecto “se suspenderán en todo el territorio nacional las faenas mineras que operen regularmente con cien trabajadores o más”. Es equivocada la enunciación o título de él ya que refiere a la excepción, que es la suspensión parcial de las faenas y no a la regla general que propone.

² Evaluación Epidemiológica del enfrentamiento de la Pandemia Covid-19 en Codelco, Equipo Asesor Salud Pública PUC

Al revisar algunas de las medidas adoptadas por las más importantes empresas mineras en sus faenas, se puede advertir que difícilmente han sido la causa de la propagación del virus Covid-19, en las comunas y regiones donde las realizan.

Mejores prácticas en faena ¹	Codelco	BHP	Anglo American	Collahuasi	Antofagasta Minerals
Gestión de emergencias en faenas para mantener a trabajadores saludables	✓	✓	✓	✓	✓
Sanitización buses y áreas comunes. Cierre espacios públicos. Planes contingencia en casinos	✓	✓	✓	✓	✓
Educación y entrenamiento	✓	✓	✓	✓	✓
Chequeo al ingreso de faenas y toma de temperatura	✓	✓	✓	✓	✓
Distanciamiento físico en faena	✓ 1m-1,5m	✓	✓	✓	✓ 1m
Reducción de personal en faena	✓ 50-70%	✓ 65%	✓		✓ 35%

Nota: Al 8 de julio.

Fuente: evaluación epidemiológica del enfrentamiento de la pandemia covid-19 en la Corporación, equipo asesor salud pública PUC

II.- Evolución de los contagios y supuestos del proyecto, no se condicen con las realidades efectivas informadas por la autoridad sanitaria.

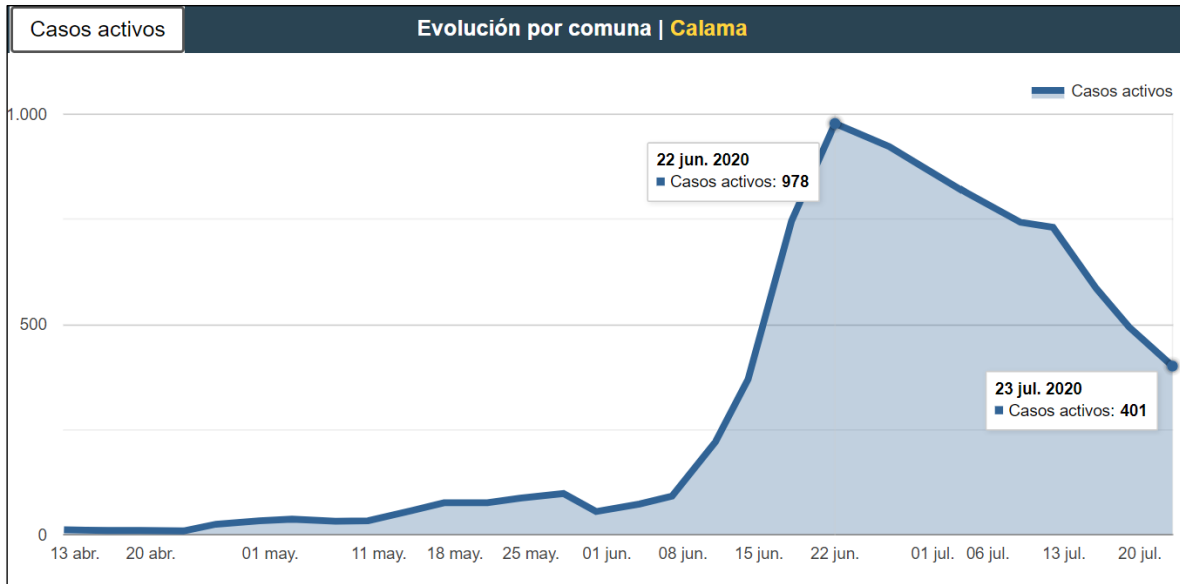
En efecto, la evolución de casos activos en las principales comunas que han considerado los autores para impulsar este proyecto, por desarrollarse en ellas grandes y numerosas faenas mineras, muestran una considerable disminución.

No se puede desconocer que esta evolución positiva se ha conseguido por las medidas adoptadas por la autoridad sanitaria, en virtud de sus actuales y vigentes facultades; conjuntamente con la colaboración activa y efectiva de las mismas empresas mineras, públicas y privadas, que han implementado medidas de protección y seguridad, aún más exigentes que las establecidas legal o administrativamente.

Nada puede garantizar hoy, en ningún lugar, que no se puedan verificar nuevos contagios y cambiar las tendencias actuales que muestran las estadísticas conocidas; pero frente a esa contingencia se debe recordar que la autoridad, especialmente la sanitaria, dispone de herramientas flexibles y proporcionales para actuar oportunamente, como se señalará más adelante.

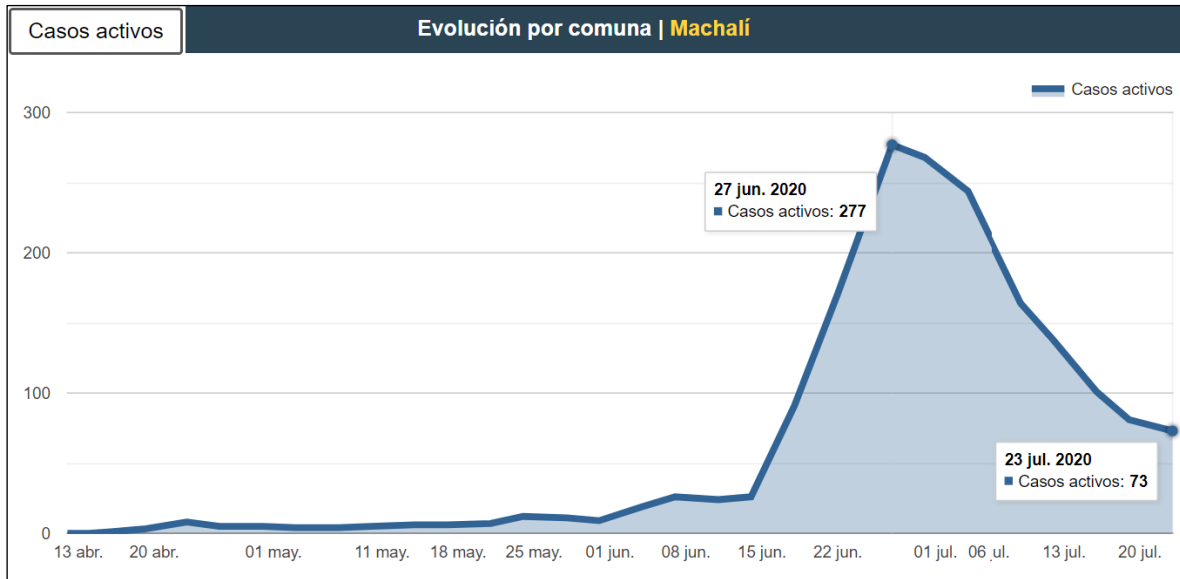
Se insertan, a continuación, cuadros que reflejan la disminución de casos activos en algunas comunas mencionadas por los autores, lo que hace extemporánea y desproporcionada la medida extrema de suspensión que propone el proyecto como regla general.

Evolución de los casos activos en la comuna de Calama



Fuente: www.emol.cl, basada en información consolidada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)

Evolución de los casos activos en la comuna de Machalí



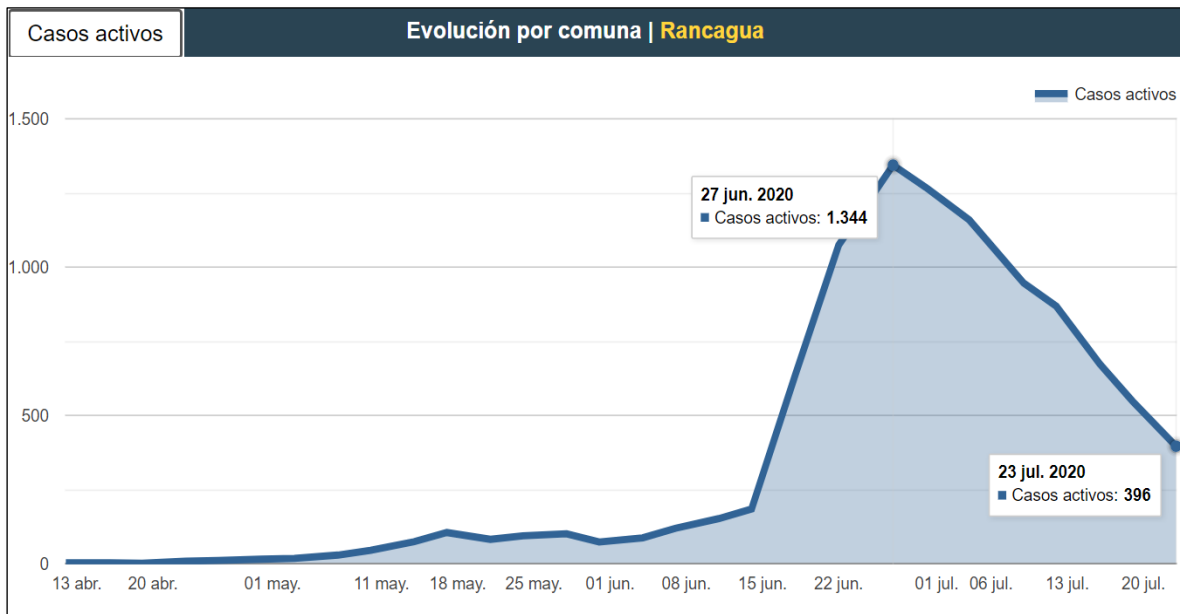
Fuente: www.emol.cl, basada en información consolidada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)

Evolución de los casos activos en la comuna de Antofagasta



Fuente: www.emol.cl, basada en información consolidada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)

Evolución de los casos activos en la comuna de Rancagua



Fuente: www.emol.cl, basada en información consolidada por el Departamento de Estadísticas e Información de Salud (DEIS)

El análisis de los argumentos y antecedentes permite concluir que resulta exagerado y extemporáneo, en función de la seguridad y la salud de las personas, que ha sido prioridad para la industria minera, establecer legalmente la suspensión en todo el territorio nacional de las faenas mineras que operen regularmente con cien trabajadores o más, como señala el proyecto. Además de las consecuencias negativas para la economía nacional, que el proyecto dice reconocer; pero, en la práctica, desconoce y a las que nos referimos a continuación.

III.- Impacto en ventas y recaudación de una suspensión de 14 días en las faenas de la minería del cobre nacional

A raíz de la pandemia COVID-19, prácticamente todas las empresas mineras del país han tomado medidas de resguardo y prevención que van desde el uso único o preferente de dotaciones locales hasta la paralización de determinados proyectos mineros. A raíz de estas medidas, junto a un menor dinamismo productivo asociado a proveedores, se estima que la producción anual será inferior en alrededor de 200 mil toneladas a lo inicialmente proyectado, con lo cual la producción nacional de cobre se ubicaría en torno a los 5,7 millones de toneladas en 2020.

Ahora bien, en caso de implementar una suspensión de 14 días de las faenas productivas, habría impactos significativos tanto en las ventas como en la recaudación fiscal. Podemos estimar estos impactos de un modo simplificado y sobre la base de algunos supuestos que se exponen

Supuestos:

- Precio Cu (USD/t.)* 6.527
- Capacidad productiva afectada tras suspensión de faenas 90%
- La producción en un mes normal de 2020 es equivalente a la de mayo de 2020
- La producción mensual se distribuye uniformemente en cada día de operación
- Las faenas retoman su producción normal inmediatamente y sin costos tras el cierre (este escenario es optimista, ya que suspensiones o paralizaciones de 14 días provocan demoras más largas para retomar su funcionamiento normal)

*Precio BML al 22-07-20

Considerando que a través de datos de la Dirección de Presupuestos contamos con los ingresos fiscales percibidos de Codelco y de la GMP-10, es pertinente acotar el análisis a estas empresas, que en conjunto para 2019 representaron el 79,4% de la producción total del país. De esta manera, en la tabla 1 más abajo presentamos su producción e ingresos fiscales percibidos para dicho año.

Tabla 1: Producción e ingresos fiscales derivados de la minería en 2019

Empresa	Producción (kt.)	Tributación (mill. CLP)	Ingresos (USD/t.)*	Ingresos fiscales (USD/t.)**
Codelco	1.588	710.875	637	576
GMP-10	3.007	1.899.768	899	812
Total	4.595	2.610.643	1.536	1.388

*Usando tipo de cambio CLP/USD promedio para 2019: 702,6.

**Usando tipo de cambio CLP/USD al 22 de julio de 2020: 777,7.

Fuente: Cochilco en base a Dirección de Presupuestos.

Considerando una suspensión total o parcial de 14 días que disminuye la producción de las grandes faenas en un 90% (incluso resultando impracticable que se conserve la producción del 10% restante), podemos estimar el impacto en las ventas a partir de la producción de mayo de 2020 (el último mes con información de producción disponible a la fecha). En paralelo, a partir de los ingresos fiscales percibidos por tonelada de cobre en 2019 descrito en la tabla 1, podemos realizar una estimación de la pérdida en ingresos para el Estado tras el cierre parcial. Esta es desde luego una estimación simplificada en tanto no estamos considerando las variaciones de precio entre 2019 y 2020 que afectan la tributación.

Estos valores se resumen en la tabla 2 más abajo. Como se puede observar, a partir de una paralización de 14 días estimamos un impacto en las ventas de USD 1.047 millones y en la recaudación fiscal de USD 117 millones. Al mismo tiempo, cada día adicional de paralización significaría un impacto de USD 2,2 millones en la recaudación y USD 6,1 millones en ventas.

Tabla 2: Producción de mayo de 2020 e impacto estimado tras cierre parcial

Empre sa	Producción mayo 2020 (kt.)			Impacto tras cierre (mill. USD)			
	Mes	Diario	14 días	Ventas (diario)	Ingresos fiscales (diario)	Ventas (14 días)	Ingresos fiscales (14 días)
Codelc o	134	3,9	55	25,5	2,2	357	31
GMP1 0	260	7,6	106	49,3	6,1	691	86
Total	395	11,5	160	74,8	8,4	1.047	117

Fuente: Cochilco.

Con todo, cabe mencionar que esta estimación es limitada en tanto no estamos considerando a la totalidad de la minería del cobre ni tampoco a otras operaciones cuyo foco está en la explotación de otros productos mineros, como el hierro, el oro y el litio. Asimismo, como mencionamos dentro de los supuestos, se asume que las operaciones pueden retomar inmediatamente y sin costos su producción normal tras finalizado el cierre parcial, lo que no es efectivo porque existen costos adicionales para reiniciar los procesos y el impacto es perjudicialmente mayor que el señalado.

Respecto de las pérdidas que podrían verificarse en la principal empresa pública productora, CODELCO; según fuentes de la misma empresa, serían los siguientes:

Pérdida por 1 día de paralización

Precio Cobre (c/lb)	290,0
Precio Cobre (US\$/ton)	6.393

		CH	RT	SA	MH	AN	TE	GM	VE	Divisiones
Ingreso unitario Cu	KUS\$/tmf	6,178	6,421	6,376	4,719	5,725	5,994	6,421		
% variable	%	21%	23%	22%	18%	19%	19%	28%		
Costo variable Cu	KUS\$/tmf	0,91	1,05	1,40	1,10	0,95	0,66	1,06		
Margen pérdida Cu	KUS\$/tmf	5,269	5,370	4,979	3,615	4,775	5,335	5,362		
Perdida Cu	KUS\$	5.616	4.028	733	1.639	2.224	6.723	1.655		22.618
Ingreso Mo	KUS\$/tmf	14,3	13,8	13,7		13,5	14,2			
Costo variable Mo	KUS\$/tmf	1,2	4,3	2,1		0,8	1,0			
Perdida Mo	KUS\$	579	29	24		69	271			973
Total	KUS\$	6.195	4.057	757	1.639	2.293	6.995	1.655	0	23.590

Observación: Esta calculado sobre la base de ingresos – costo variable (asume que el costo fijo se paga igual)

Pérdida por 14 días de paralización

Precio Cobre (c/lb)	290,0
Precio Cobre (US\$/ton)	6.393

		CH	RT	SA	MH	AN	TE	GM	VE	Divisiones
Ingreso unitario Cu	KUS\$/tmf	6,178	6,421	6,376	4,719	5,725	5,994	6,421		
% variable	%	21%	23%	22%	18%	19%	19%	28%		
Costo variable Cu	KUS\$/tmf	0,91	1,05	1,40	1,10	0,95	0,66	1,06		
Margen pérdida Cu	KUS\$/tmf	5,269	5,370	4,979	3,615	4,775	5,335	5,362		
Perdida Cu	KUS\$	78.622	56.389	10.262	22.940	31.132	94.129	23.172		316.645
Ingreso Mo	KUS\$/tmf	14,3	13,8	13,7		13,5	14,2			
Costo variable Mo	KUS\$/tmf	1,2	4,3	2,1		0,8	1,0			
Perdida Mo	KUS\$	8.103	411	337		972	3.794			13.617
Total	KUS\$	86.724	56.800	10.598	22.940	32.104	97.923	23.172	0	330.262

Observación: Esta calculado sobre la base de ingresos – costo variable (asume que el costo fijo se paga igual)

IV.- Afectación del proceso productivo se extiende más allá de los catorce días de suspensión total o parcial de faenas y hace impracticable una reanudación de faenas en los términos propuestos por el proyecto-

La suspensión de faenas, en la forma que propone el proyecto, no sólo impacta de manera equivalente en los tiempos o plazos que ella establece. El proceso productivo se realiza mediante la interrelación de continuas y sucesivas etapas; de forma tal que la no realización de una de ellas impide la verificación normal de las demás. En este sentido debe señalarse que la suspensión de faenas en los procesos de “Mina”, “Planta” o “Fundición”, no se restablecen de manera simple o automática ni exigen los mismos tiempos para ello.

La paralización de Fundiciones es un ejemplo claro de lo señalado, su funcionamiento, una vez suspendida o paralizada su operación, exige plazos más largos que las otras etapas para recuperar su funcionamiento normal. (Lo que afectará la producción de ánodos; empujando, en el mejor de los casos a la venta de concentrados, con menores márgenes)

Los plazos que requieren cada una de las etapas, para retornar a sus niveles normales son disímiles; pero todas deberán esperar el restablecimiento en la operación de aquella que más demore; lo que puede determinar una paralización de toda la cadena por un plazo, más extenso que el señalado en el proyecto. Lo anterior hace práctica y técnicamente imposible lo propuesto en el artículo 2° del proyecto al señalar que, terminada la suspensión, “las faenas mineras podrán reanudar sus operaciones”; porque, ni aún “con el personal presencial necesario para su adecuado funcionamiento”, podrán hacerlo. Lo que aumentará las pérdidas que hemos estimado.

Son también previsibles las enormes dificultades que tendrán las empresas y sus trabajadores al momento de cumplir sus compromisos contractuales y laborales; como los despachos, entregas, convenios colectivos, bonos de producción, etc....

V.- Jurídicamente, las normas propuestas resultan redundantes y carecen de la flexibilidad necesaria para enfrentar la pandemia.

La finalidad de los autores de la moción; según su articulado, es suspender por el plazo de catorce días, “en todo el territorio nacional las faenas mineras que operen regularmente con cien trabajadores o más”. (inciso 1°, del artículo 1°) Esta es la regla general que se propone y, como se desprende, se trata de una suspensión total y no parcial.

A continuación, y en carácter de excepción, el proyecto señala algunas tareas o funciones que se podrán seguir desarrollando, no obstante la suspensión total; y los trámites burocráticos para realizarlas autorizadamente. (incisos 2° y 3°, del artículo 1°). Los artículos 2° y 3° pretenden regular algunas consecuencias de la propuesta principal.

Analizado el contenido y alcance de las normas jurídicas vigentes, se concluye que resulta innecesaria la consagración legal de las normas propuestas en el proyecto.

En efecto, mediante el Decreto N° 4 del Ministerio de Salud, de 2020, se declaró alerta sanitaria para enfrentar la amenaza a la salud pública producida por la propagación del COVID-19. Por su parte, S.E el Presidente de la República declaró el estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en todo el territorio nacional por un plazo de 90 días, a través del Decreto Supremo N° 104, de 18 de marzo de 2020, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Dicho plazo fue prorrogado por el Decreto Supremo N° 269, de 12 de junio de 2020, del mismo Ministerio, por otros 90 días adicionales, a contar del vencimiento del primer período. Además, por el Decreto N° 107 de esa Secretaría de Estado, de 2020, se declararon como zonas afectadas por catástrofe a las 346 comunas del país, por un plazo de doce meses.

En relación con lo anterior, es pertinente recordar que acorde con lo manifestado en el Dictamen N° 6.785 de la Contraloría General de la República, de 2020, de conformidad con los artículos 39 y

siguientes de la Constitución Política, y 6º de la Ley Nº 18.415, Ley Orgánica Constitucional de los Estados de Excepción, corresponde a S.E. el Presidente de la República y a los Jefes de la Defensa Nacional, según proceda, adoptar decisiones que signifiquen afectar derechos fundamentales en los términos que establece la normativa pertinente, como asimismo disponer las medidas que, conforme a la citada ley orgánica constitucional, se requieran para el restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.

En este orden de cosas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 36 del Código Sanitario, cuando una parte del territorio se viere amenazada o invadida por una epidemia o por un aumento notable de alguna enfermedad, o cuando se produjeran emergencias que signifiquen grave riesgo para la salud o la vida de los habitantes, podrá S.E. el Presidente de la República, previo informe de la autoridad sanitaria, otorgar al Director General de Salud facultades extraordinarias para evitar la propagación del mal o enfrentar la emergencia.

Pues bien, a través del citado Decreto Nº 4 del Ministerio de Salud, de 2020, junto con declarar la alerta sanitaria, se otorgaron facultades extraordinarias, entre otros, a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud del país, para disponer las medidas que enumera, dentro de las que aparecen las necesarias para enfrentar la emergencia sanitaria producida por el COVID -19. En tal contexto, esas Secretarías Regionales quedaron expresamente facultadas para disponer la prohibición de funcionamiento de los establecimientos y lugares de trabajo que pongan en peligro a las personas que trabajan o asisten a ellos (artículo 3º N° 8).

Corolario de lo precedente, es que la determinación del funcionamiento de un establecimiento o lugar de trabajo que se adopte en el contexto de la emergencia provocada por el brote de COVID-19, compete a las Secretarías Regionales Ministeriales de Salud, en conformidad con la normativa señalada; siendo innecesario y redundante regular esta materia por una nueva normativa.

MARCO RIVEROS KELLER
Vicepresidente Ejecutivo

Santiago, 29 de julio 2020