

Regulación normativa para inversionistas y proveedores locales en la industria minera

Serie Minutas N° 100-23, 05-10-2023

por Víctor Soto Martínez

Resumen

Esta minuta entrega una mirada general a la regulación normativa de los inversionistas y proveedores locales en la industria minera nacional. En particular, se define qué se entiende por proveedores e inversionistas locales (1), y se hace una revisión general de la normativa minera (2). Con esa información, se determinan cuáles son los elementos de nuestra legislación que pueden resultar favorables (o desfavorables) para inversionistas y proveedores locales (3). Finalmente, se revisan a grandes rasgos las políticas que se han llevado a cabo en la materia en los últimos años (4).

TABLA DE CONTENIDOS

Antecedentes	3
1. Delimitación del tema	3
2. Normativa minera en Chile	4
2.1. Constitución Política de la República	4
2.2. Código de minería	6
2.3. Ley de Concesiones Mineras	7
3. Normas relativas a inversionistas y proveedores locales	7
3.1. Normas aplicables a la inversión	7
3.2. Normas aplicables a los proveedores	10
4. Políticas centradas en inversionistas y proveedores locales	12
Conclusiones	15

Antecedentes

La Comisión de Energía y Minas del Parlamento ha solicitado minutas que se refieran a la regulación de los inversionistas y proveedores locales de la industria minera en sus diversos países miembros. En el caso chileno, que aquí nos ocupa, esto requiere que definamos qué vamos a entender por proveedores e inversionistas locales (1), así como un entendimiento previo de la normativa minera, que repasaremos de forma general (2). Con esa información en mente, podríamos ya determinar cuáles son los elementos de nuestra legislación que pueden resultar favorables (o desfavorables) para inversionistas y proveedores locales (3). Finalmente, siempre es relevante ver, aunque sea a grandes rasgos, las políticas que se han llevado a cabo en la materia en los últimos años (4).

1. Delimitación del tema

Para efectos de este trabajo entenderemos a los inversionistas locales en contraste con los inversionistas extranjeros. Es decir, privilegiaremos la mirada respecto de los **inversionistas nacionales** en materia minera.

Por otro lado, los proveedores serán entendidos como aquellas **empresas que proveen bienes y servicios a las compañías mineras**. Si bien aquí también la definición general se refiere a empresas nacionales, haremos la distinción con aquellas medidas que favorecen a las empresas de regiones, es decir, que apuntan a la descentralización del intercambio de bienes y servicios.

Por otra parte, cabe destacar que, más allá de esta definición general, en los últimos años se ha puesto especial énfasis en aquellas empresas capaces de proveer **insumos o servicios tecnológicos**, y se han reforzado las medidas para **promover la innovación** en estas materias. Por lo tanto, nuestro foco –sobre todo en el punto 4– estará puesto ahí.

Ahora bien, como cuestión preliminar, es preciso aclarar que la normativa nacional no trata directamente con estas figuras. Es decir, no hay una normativa específica respecto de inversionistas y proveedores locales de la minería. Por lo tanto, lo que debemos mirar es cómo se estructura en general el **marco regulatorio** de estos actores, y cómo la institucionalidad y la legislación chilena favorecen (o desfavorecen) su desarrollo. De ahí que sea importante un primer acápite general sobre la normativa minera, con perspectiva constitucional y legal, antes de entrar a identificar aquellas normas que tienen una aplicación más directa respecto de los inversionistas y proveedores locales de la minería.

2. Normativa minera en Chile

2.1. Constitución Política de la República (CPR)

En primer lugar, hay que mencionar la regulación constitucional en la materia. La norma fundamental chilena cuenta con una serie de disposiciones que inciden directa o indirectamente en la economía del país. Se ha argumentado incluso que estas disposiciones conforman una verdadera «constitución económica» que consagraría una estructura “basada en la libertad económica, la no discriminación, el derecho de propiedad y una pretendida neutralidad técnica de los órganos estatales con competencia en materia económica”¹. Estas normas condicionan en cierta forma la estructura legal y la discusión pública sobre la materia, de ahí que sea importante entender su alcance². En este sentido, es significativo notar que, dentro del catálogo de derechos fundamentales, los derechos con contenido económico se agrupan justamente entre el art. 19 N° 21 y el N° 24, como vemos en la siguiente tabla:

Tabla³

Artículo 19 (derechos fundamentales)	
N° 21	<i>Libertad económica:</i> “El derecho a desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen”.
N° 22	<i>No discriminación:</i> “La no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”.
N° 23	<i>Derecho de propiedad (1):</i> “La libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos los hombres o que deban pertenecer a la Nación toda y la ley lo

¹ FERRADA, Juan Carlos. “La constitución económica de 1980. Algunas reflexiones críticas”, *Revista de derecho*, Universidad Austral de Chile, vol. XI, 2000, p. 50.

² Desde una perspectiva crítica, se ha planteado que en materia económica la constitución chilena “no es neutra, sino que cuenta con supuestos que la fundan, entre los que destaca la economía de mercado y un rol precario para el Estado como agente económico”. VIERA ALVAREZ, Christian; BASSA MERCADO, Jaime y FERRADA BORQUEZ, Juan Carlos. “Una aproximación a la idea de “constitución económica” y sus alcances en la constitución chilena”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [online], vol.49, N°145, 2016.

³ Cabe mencionar que, cuando se habla de normas relativas a la economía en la Constitución, también se incluyen otras cuestiones conexas, como el respeto a los grupos intermedios (art. 1), la responsabilidad del Estado (art. 38), el principio de administración financiera del estado (art. 63, N° 7 y 8, y art. 65 referido a la iniciativa exclusiva del Presidente de la República), el principio de administración presupuestaria del Estado (art. 67), el principio de control a la Administración del Estado (art. 98, referido a la Contraloría General de la República) y el principio de autonomía del Banco Central (art. 108).

	declare así”.
Nº 24	<i>Derecho de propiedad</i> (2): “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporeales”

Elaboración propia

Dentro de este marco, la norma más relevante para nuestro análisis está en el párrafo sexto del artículo 19, Nº 24, que establece una importante **excepción** al amplio derecho de propiedad consagrado en las disposiciones anteriores. Así, en dicha norma se dispone:

“El Estado tiene el **dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible** de todas las minas, comprendiéndose en éstas las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y las demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales, no obstante la propiedad de las personas naturales o jurídicas sobre los terrenos en cuyas entrañas estuvieren situadas. Los predios superficiales estarán sujetos a las obligaciones y limitaciones que la ley señale para facilitar la exploración, la explotación y el beneficio de dichas minas.”.

Esta redacción tiene su origen histórico en la ley Nº 17.450, de 1971, reforma constitucional que **nacionalizó el cobre** y modificó la forma en que se entendía la participación del Estado en la minería. La misma norma de 1971 estableció por primera vez en la Constitución el régimen de concesiones mineras y las sustancias que serían excluidas de este régimen: hidrocarburos líquidos y gaseosos, cuestión que recoge el actual párrafo séptimo de la norma citada en los siguientes términos:

“Corresponde a la **ley** determinar qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso precedente, **exceptuados los hidrocarburos líquidos o gaseosos**, pueden ser objeto de **concesiones de exploración o de explotación**. Dichas concesiones se constituirán siempre por resolución judicial y tendrán la duración, conferirán los derechos e impondrán las obligaciones que la ley exprese, la que tendrá el carácter de orgánica constitucional. La concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento. Su régimen de amparo será establecido por dicha ley, tenderá directa o indirectamente a obtener el cumplimiento de esa obligación y contemplará causales de caducidad para el caso de incumplimiento o de simple extinción del dominio sobre la concesión. En todo caso dichas causales y sus efectos deben estar establecidos al momento de otorgarse la concesión.”

Además de establecer los elementos básicos del régimen de concesiones, la norma constitucional se refiere a la intervención del Estado sobre sustancias no concesibles, como se puede apreciar en el párrafo décimo de la norma en comento:

“La exploración, la explotación o el beneficio de los yacimientos que contengan sustancias no susceptibles de concesión, podrán ejecutarse **directamente por el**

Estado o por sus empresas, o por medio de concesiones administrativas o de contratos especiales de operación, con los requisitos y bajo las condiciones que el **Presidente de la República** fije, para cada caso, por decreto supremo. (...). El Presidente de la República podrá poner término, en cualquier tiempo, sin expresión de causa y con la indemnización que corresponda, a las concesiones administrativas o a los contratos de operación relativos a explotaciones ubicadas en zonas declaradas de importancia para la seguridad nacional.”.

En síntesis, la Constitución establece, respecto de las minas, un régimen de dominio exclusivo para el Estado, en contraste con la amplitud de las normas sobre derecho de propiedad en el marco de la llamada «constitución económica». Esto tiene un fundamento histórico y razones estratégicas vinculadas con el desarrollo económico nacional. Asimismo, cabe señalar que la propia norma constitucional establece los lineamientos básicos de un sistema de concesiones, que será regulado luego por las leyes. Por otra parte, se establece un principio de reserva legal respecto de la determinación de las sustancias concesibles y no concesibles. Otro punto que podríamos destacar es que se dispone una reserva judicial para la extinción de los derechos mineros, esto es, que sólo mediante sentencia judicial se podrían extinguir dichos derechos (párrafo 8° de la disposición en comento). Por otro lado, se incorpora el principio de “protección propietaria” de los derechos emanados de la concesión minera, lo que significa que, aunque no tengan el dominio de las minas –que, como vimos, le corresponde exclusivamente al Estado- los concesionarios estarían protegidos en su derecho de exploración y/o explotación de estas, aplicándosele a estos derechos reales administrativos las garantías del derecho de propiedad (párrafo 9°)⁴. Finalmente, la Constitución establece el principio de intervención estatal minera, delimitando la función del Estado en el caso de las sustancias no concesibles (párrafo 10°, ya citado).

2.2. Código de Minería

La segunda norma más relevante en materia minera es el Código de Minería (ley N° 18.248). Aquí básicamente se desarrollan con más detalles las ideas fundamentales establecidas en la Constitución. Así, por ejemplo, se establece que el Estado tiene el dominio: a) exclusivo; b) absoluto; c) inalienable; y d) imprescriptible, de todas las sustancias minerales, con excepción de las arcillas superficiales. Lo anterior sin importar la propiedad de la persona natural o jurídica de los terrenos superficiales en cuyas entrañas se encuentre el mineral. Al mismo tiempo, se dispone que cualquier persona pueda catar y cavar con la finalidad de poder encontrar mineral y a su vez, todas las personas tienen el derecho de poder constituir concesión minera de

⁴ Véase: CLAUSSEN, Carlos. “Principios constitucionales de la industria minera en Chile”, XVI Jornadas de Derecho de Minería “Desafíos Actuales”, 2020: https://derechoadministrativoeconomico.uc.cl/images/Jornadas/Carlos_Clausssen PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE LA INDUSTRIA MINERA EN CHILE 30.09.20.pdf [consultado el 05-10-2023]

exploración o explotación, con excepción de las enunciadas en el artículo 22 del Código⁵ (art. 1º).

Posteriormente, se establece una clasificación de las sustancias minerales, tomando como base la disposición general que ya vimos en la Constitución. Aquí cabe destacar que la norma amplía el ámbito de las sustancias no concesibles, al incorporar –además de los hidrocarburos gaseosos o líquidos, de rango constitucional- al **litio**, los yacimientos sobre cualquier sustancia mineral que se encuentren en el subsuelo marítimo o aquellos situados en cualquier territorio que sea considerado de importancia para la seguridad nacional, sin perjuicio de aquellas concesiones mineras válidamente constituidas con anterioridad a esta declaración (art. 7).

En los siguientes títulos y párrafos del Código se establecen normas básicas relativas a la obtención de los derechos mineros, el mecanismo de concesión, los derechos y las obligaciones de los concesionarios, la extinción de estos derechos, y el procedimiento judicial aplicable en estos casos.

2.3. Ley de concesiones mineras

Esta materia está regulada por la ley N° 18.097, orgánica constitucional sobre concesiones mineras. Aquí el tema se regula con más detalle, consagrando aspectos tales como los tipos de concesiones que existen, los derechos y obligaciones que se le atribuyen al concesionario, y la duración y extinción de las concesiones mineras.

3. Normas relativas a inversionistas y proveedores locales

3.1. Normas aplicables a la inversión

Como indicamos más arriba, la inversión se sustenta en un marco regulatorio general, en una normativa que establece las condiciones para que esta inversión se fortalezca. En el caso chileno, la misma normativa de concesiones, con el principio de reserva judicial y la protección propietaria de los derechos mineros, asegura la existencia de una garantía para el concesionario, ya que su concesión no dependerá de la voluntad de la autoridad administrativa de turno, sino de lo que determinen los tribunales de

⁵ Estas excepciones tienen su fundamento en el resguardo del interés nacional. Así, se exceptúan:

“1º.- Los Ministros de las Cortes de Apelaciones, los Jueces y Secretarios de los Juzgados de Letras en lo Civil, los Conservadores de Minas, y los empleados de tales Juzgados y Conservadores, respecto de terrenos o concesiones situados, total o parcialmente, dentro de los respectivos territorios jurisdiccionales o de sus oficinas, o de acciones de las referidas sociedades, dueñas de dichas concesiones;

2º.- Los funcionarios del Estado o de sus organismos o empresas que, en razón de sus cargos, tengan intervención en la constitución de concesiones mineras o acceso a información de carácter geológico o minero, o relativa a descubrimientos mineros, hasta un año después de haber dejado el cargo, y

3º.- El cónyuge no divorciado perpetuamente y los hijos de familia de las personas mencionadas en los números anteriores.” (art. 22, Código de Minería).

justicia. Por cierto, no se trata del único modelo de concesiones a nivel comparado, pero se ha argumentado que, al proporcionar certeza jurídica, la mantención de este modelo es uno de los factores que favorecería el clima de inversión.

Un segundo factor relevante es el régimen tributario. Si bien en Chile no existe un régimen tributario especial para la actividad minera, por lo que -en principio- se aplicarían aquí las normas generales del sistema tributario, por muchos años se sostuvo que existían exenciones tributarias *en la práctica* para las empresas mineras. Lo cierto es que se trataba de normas que favorecían al conjunto de la inversión en bienes de capital, como la **depreciación acelerada**⁶. Sin embargo, se ha dicho que, más que un beneficio especial, “la depreciación acelerada es una facultad que beneficia a todos los contribuyentes en Chile sin excepción, [aunque] la minería se ve particularmente favorecida por la cuantía de activos fijos involucrados en sus operaciones”⁷. En otras palabras, se trata de una norma de aplicación general, pero particularmente favorable a este modelo empresarial⁸.

Con todo, sí existió durante mucho tiempo una normativa especial que privilegiaba a la inversión extranjera y que tuvo una importante incidencia en las empresas mineras. Así, el año 1974 se promulgó el decreto ley N° 600, **Estatuto de la Inversión Extranjera**, que permitía a los inversionistas extranjeros firmar con el Estado de Chile un contrato de inversión extranjera, accediendo, entre otros, a beneficios de invariabilidad tributaria⁹. Los titulares de estos contratos tenían derecho a que en sus respectivos contratos se garantizara la invariabilidad, por un plazo de 10 años, de una tasa del 42% como carga impositiva efectiva total a las ganancias. Este plazo podía ser aumentado hasta 20 años, en el caso de inversiones superiores a 50 millones de dólares. La inversión internada bajo el DL 600 quedaba automáticamente sujeta al

⁶ El Servicio de Impuestos Internos en su diccionario tributario la define “como una parte del valor del bien, originada por su uso, el que es factible de cargar al resultado de la empresa y que se origina por el valor del bien reajustado y la vida útil de éste. La cuota de depreciación anual está regulada en el artículo 31 de la Ley sobre Impuesto a la Renta”: https://www.sii.cl/diccionario_tributario/dicc_d.htm [consultado el 05-10-2023]. En el fondo, esta institución permite deducir este monto como gasto tributario, lo que disminuye el impuesto a pagar. Esto se traduce en un menor pago de impuesto a la renta en los primeros años de inversión y un mayor pago de impuestos en los años posteriores.

⁷ LETURIA, Francisco; MERINO, Álvaro. “Tributación y minería en Chile: antecedentes para un debate informado”, CEP Chile, Documento de trabajo N° 354, 2004, p. 7.

⁸ Cabe mencionar que, aun considerándola como una norma de aplicación general y no como una norma *ad hoc* para el sector minero, ella no ha estado exenta de críticas: “Nuestras autoridades y nuestras leyes privilegiaron la inversión y el crecimiento económico por sobre la recaudación tributaria inmediata”. Esto, en la práctica, “generó un problema que hoy resulta difícil de explicar a la ciudadanía: las empresas mineras no pagaron impuestos durante muchos años, teniendo utilidades operacionales”. LETURIA, Francisco y GARCIA, José Francisco. “Más allá del royalty: Análisis crítico de la tributación minera”, *Ius et Praxis* [online]. vol.13, N° 1, 2007, pp.393-421. Disponible en: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122007000100013 [consultado el 05-10-2023].

⁹ Esto y lo que sigue está tomado, con ligeras variaciones de redacción de: JORRAT, Michel. *Renta económica, régimen tributario y transparencia fiscal en la minería del cobre en Chile y el Perú*, CEPAL, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, 2021, p. 51.

régimen de invariabilidad tributaria con dicha tasa. Todas las grandes inversiones en minería del cobre efectuadas en los noventa ingresaron amparadas en este decreto.

El decreto ley N° 600 fue, finalmente, derogado el año 2016 en atención al cambio en las circunstancias históricas –Chile es un país económicamente estable con múltiples tratados de comercio que garantizan también la certeza jurídica de los inversionistas-. Sin embargo, sus disposiciones se siguen aplicando para los casos de aquellos que suscribieron los respectivos contratos con anterioridad a esa fecha y se encuentran dentro del período de invariabilidad tributaria.

Ahora bien, en cuanto a la inversión nacional no existe alguna medida especial a nivel legal, pero sí podemos considerar que el propio marco tributario y regulatorio implican garantías que favorecen este tipo de inversión. En otras palabras, el legislador no ha considerado relevante o necesario hacer una modificación especial para incentivar la inversión local, más allá de las normas generales del sistema tributario chileno, que se suelen considerar como bastante favorables para la inversión.

Por otro lado, la **ley N° 21.210**, que modernizó la legislación tributaria, incorporó diversas normas con incidencia en el sector minero, como un impuesto verde a las emisiones de gases contaminantes y “un hecho gravado especial que se pagará, por una única vez, consistente en una contribución para el desarrollo regional respecto de los proyectos de inversión que se ejecuten en Chile con una tasa del 1%”¹⁰. Por otra parte, dicha ley les permitió a estas empresas “deducir como gasto aquellos desembolsos que realicen las empresas con ocasión de compromisos ambientales incluidos en el estudio o en la declaración de impacto ambiental”¹¹.

En contraste, y considerando las debilidades en cuanto a recaudación tributaria que se mencionaron más arriba (véase nota 8), se aprobó recientemente la ley N° 21.591, que modifica y amplía el llamado **royalty minero** –existente en Chile desde el año 2005¹²-. Por cierto, el objetivo de la ley no es en ningún caso desincentivar la inversión, lo que se traduce en un articulado que resguarda la certeza jurídica. Así, la ley tiene como fin modificar los impuestos que pagan las grandes empresas estableciendo una **carga tributaria potencial máxima**. Esta carga establece el techo que pagarán las grandes empresas mineras en tributos, considerando conjuntamente el pago del impuesto específico o royalty, del impuesto de primera categoría y de los impuestos finales (adicional). Lo anterior quiere decir que si la suma de estos gravámenes supera dicho límite, el royalty se ajustará hasta alcanzar el porcentaje máximo establecido en la ley. Esta carga tributaria potencial máxima es diferenciada según el nivel de producción de cada gran empresa de la minería.

¹⁰ VARELA, Yuri Alberto. “Claves de tributación minera”, *Revista de Estudios Tributarios*, Universidad de Chile, N° 25, 2021, p. 381.

¹¹ *Ibíd.*, p. 384.

¹² Fue establecido mediante la ley N° 20.026. Sin embargo, en su versión original se definía más bien en términos de impuesto específico a la actividad minera que como un royalty propiamente tal. Véase: *Historia de la ley N° 21.591*, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile> [consultado el 05-10-2023]

Así, la carga tributaria potencial máxima de las empresas que produzcan más de 80 mil toneladas métricas de cobre fino será de 46,5% sobre la renta imponible operacional minera ajustada, mientras que las empresas que produzcan entre 50 mil y 80 mil toneladas métricas de cobre fino tendrán una carga de 45,5% sobre la renta imponible operacional minera ajustada¹³.

Cabe mencionar que el producto de esta recaudación estará focalizado en las distintas regiones del país, mediante un Fondo Regional para la Productividad y el Desarrollo que se destinará al financiamiento de los gobiernos regionales a través de sus presupuestos de inversión. Asimismo, se incorporó un aporte fiscal adicional –vía Ley de Presupuestos- a las comunas donde se ubiquen actividades asociadas a explotadores sujetos al royalty minero¹⁴.

3.2. Normas aplicables a los proveedores

Aquí la determinación de las normas es más compleja, pero –nuevamente- es importante recalcar la necesidad de que exista un marco regulatorio claro para la actividad bajo análisis, que genere condiciones favorables para el intercambio económico.

De forma preliminar, habría que destacar el fomento a la libre competencia, lo que se verifica a nivel institucional con la existencia de una Fiscalía Nacional Económica y un Tribunal de la Libre Competencia. Asimismo, las normas tributarias, donde podemos incluir los incentivos a las PYMES y a la inversión.

En segundo lugar, habría que analizar, al menos someramente, el sistema de compras. En este sentido, cabe señalar que el régimen de compras es prácticamente el mismo para empresas mineras públicas y privadas. Así, si bien la *Ley de Compras Públicas* (ley N° 19.886) se aplica respecto de la Administración del Estado, su artículo 1° excluye expresamente a las empresas públicas, las que –se entiende- serán regidas por las normas generales del sector privado. Recordemos que los objetivos de dicha ley marco consideran cuestiones claves para favorecer a los proveedores. Así, la norma de compras públicas se diseñó para:

- a) Regular el mercado de las compras públicas.
- b) Asegurar la **transparencia y la eficiencia** en el mercado de las compras públicas.
- c) Preservar la **igualdad entre los oferentes, la libre competencia y la no discriminación**.
- d) Crear sistemas comunes para los organismos públicos:
 - i) Sistema Electrónico de Compras y Contratación Pública (*Chilecompra*)
 - ii) Registro Nacional de Proveedores, *Chile Proveedores*.

¹³ Todo lo anterior se puede ver en la siguiente página gubernamental: <https://www.gob.cl/noticias/royalty-minero-gran-mineria-claves-beneficios-regiones-comunas/> [consultado el 05-10-2023]

¹⁴ Véase: <https://www.bcn.cl/portal/leyfacil/recurso/royalty-minero> [consultado el 05-10-2023]

e) Crear la institucionalidad necesaria para velar por los objetivos anteriores (esto se materializa en la creación de la Dirección de Compras y Contratación Pública y el Tribunal de Contratación Pública).

Sin embargo, también es cierto que estos sistemas tienen un componente burocrático que podría dejar en desventaja a las empresas públicas frente a las privadas. Por lo tanto, la pregunta que queda por hacerse es cómo incentivar, tanto a empresas públicas como privadas, a cumplir con los objetivos de la norma precitada vinculados con la libre competencia.

Desde el punto de vista legal no podemos citar muchas normas que establezcan deberes positivos en torno a estos objetivos, más allá del hecho de que las empresas públicas –como CODELCO– tienen que cumplir ciertos requisitos de transparencia, probidad, evitación de conflictos de interés, participación pública, etc., lo que, por cierto, contribuye a generar un *ethos* favorable al cumplimiento de los objetivos anteriores.

Sin embargo, sí encontramos una normativa que, al menos, limita la tendencia a contratar dentro del mismo círculo empresarial, abriendo el mercado a otros actores: **la prohibición de realizar operaciones con partes relacionadas**, a menos que se cumplan ciertos requisitos específicos establecidos en la misma ley. Esta norma se encuentra consagrada en la ley N° 18.046, sobre sociedades anónimas. Así, el artículo 146 de dicha ley señala que se entenderá como operación con partes relacionadas toda negociación, acto, contrato u operación en que deba intervenir la sociedad y las personas que allí se indican, listado que incluye a las personas relacionadas definidas en el art. 100 de la ley N° 18.045, que regula el mercado de valores (entre las que se cuentan las entidades del grupo empresarial al que pertenece la sociedad, entre otras); un director, gerente, administrador, ejecutivo principal o liquidador de la sociedad o sus respectivos cónyuges o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad inclusive, entre otras. De esta forma, si bien no se establece legalmente un deber positivo para ampliar el ámbito de proveedores, existen al menos prohibiciones y desincentivos (sanciones) para la contratación con partes relacionadas (a menos, claro está, que se cumpla con los requisitos establecidos en la ley).

Finalmente, cabe destacar **la ley N° 20.570, que establece un incentivo tributario a la inversión privada en investigación y desarrollo (I+D)**, por su importancia para favorecer la innovación y el desarrollo tecnológico. Esta norma permite aplicar beneficios tributarios por los gastos internos de I+D y/o la contratación de cualquier entidad que ejecute un proyecto I+D. En particular, otorga un 35% de Crédito tributario contra el Impuesto de Primera Categoría sobre el monto invertido en I+D y permite considerar el 65% restante del monto invertido como gasto necesario para producir la renta, independiente del giro de la empresa¹⁵.

¹⁵ Véase: https://www.corfo.cl/sites/cpp/incentivo_tributario [consultado el 05-10-2023]

Todas estas normas dan cuenta de un ecosistema favorable a la participación de las empresas proveedoras en el mercado de la minería. Sin embargo, para identificar la existencia de incentivos más concretos, será necesario echar una mirada a las políticas que se han implementado en los últimos años.

4. Políticas centradas en inversionistas y proveedores locales

Considerando que ya analizamos con cierto detalle la situación de la inversión en Chile, en este acápite nos centraremos, más bien, en los proveedores.

Un primer punto que se debe dilucidar es la caracterización de estos actores. En un estudio del 2013, el Ministerio de Energía criticaba la **“excesiva centralización existente en el sector”**¹⁶. Así, alrededor del 82% de las empresas poseía su casa matriz en la zona centro del país, específicamente en la Región Metropolitana y de Valparaíso, con 71% y 11%, respectivamente. Curiosamente, las regiones en las que la minería representaba la principal actividad económica y en las que se encontraban los clientes de los proveedores, concentraban menos del 20% de las empresas del sector¹⁷. En un estudio posterior, del año 2019, las cifras varían un poco, pero el desequilibrio entre la capital y las regiones se mantiene. Así, un 60% de las empresas tiene su casa matriz en la Región Metropolitana, frente a un 40% en las demás regiones, donde destaca un 7% en Valparaíso y un 6% en Biobío¹⁸.

Un segundo punto tiene que ver con la **necesidad de reforzar la inversión en innovación y tecnología**. Aquí vale la pena citar in extenso el estudio del *Programa Expande*:

“Se observa que la mayoría de las empresas (83%) ha utilizado fondos propios para realizar actividades de innovación. De este grupo se desprende que el 76% de ellas son empresas pequeñas, mientras que el 16% son empresas medianas y, en menor proporción, las empresas grandes (8%). Con respecto al origen del capital, el 85% son empresas nacionales, y solo el 5% son empresas con capitales extranjeros. Lo anterior da cuenta de que **los esfuerzos de los proveedores por innovar descansan en sus propias capacidades financieras**.

En cuanto a los fondos privados, que considera el aporte de créditos bancarios o capitales de riesgo, entre otros, solo el 21% de las empresas proveedoras los han utilizado para sus proyectos de innovación. Lo anterior da cuenta de cierta aversión al riesgo, lo cual puede ser una limitante para proyectos de innovación intensivos en capital y tecnología. En este segmento el 87% corresponde a empresas pequeñas, 6%

¹⁶ MINISTERIO DE ENERGÍA. *Minería en Chile: impacto en regiones y desafíos para su desarrollo*, Santiago, 2013, p. 144.

¹⁷ *Ibíd.*

¹⁸ PROGRAMA EXPANDE. *Caracterización de proveedores de la minería chilena*, Santiago, 2019, p. 14. Si sumamos Valparaíso a Santiago, la proporción zona central/regiones pasa de 82% vs 18% a 67% vs 33% en la última década, lo cual es un paso importante aunque las brechas se conservan.

a empresas medianas y un 7% a empresas grandes. En cuanto al origen del capital, un 80% son empresas nacionales, y 6% empresas con origen de capital extranjero.

En el caso del uso de fondos públicos, **el 32% de las empresas declararon haber utilizado fondos de origen estatal para financiar sus actividades y proyectos de innovación.** De este grupo el 81% son empresas pequeñas, el 11% medianas y 8% grandes. Respecto a la segmentación por origen de capital, se muestra que el 92% de las empresas, que utilizaron fondos públicos, son de origen nacional y apenas el 1% son extranjeras.

Se midió también, en cuanto a los fondos utilizados para las actividades y proyectos de innovación, el uso de la **Ley de Incentivo Tributario a la I+D (Ley N° 20.570)** que tiene por objetivo contribuir a mejorar la capacidad competitiva de las empresas chilenas, a través de mecanismos de crédito tributario y la consideración de gasto, lo invertido en I+D. Respecto a este mecanismo, **solo el 10% de las empresas** proveedoras indican que lo han utilizado.¹⁹

Como podemos ver, existen actualmente brechas entre el centro y las regiones, y poca inversión en ciencia, tecnología e innovación (aun existiendo leyes que se encontrarían subutilizadas). Por lo tanto, cabe preguntarse qué políticas concretas podrían contribuir a mejorar esta situación.

En esta línea, hemos podido recabar un par de iniciativas actualmente vigentes, que señalamos a continuación:

a) Fondo de Innovación para la Competitividad Regional (FIC-R)²⁰

Fue creado el año 2006 y constituye el principal instrumento para dotar de nuevos y mayores recursos los distintos esfuerzos que el Estado realiza en torno a la innovación. Así, el FIC destina recursos a proyectos de investigación científica, innovación empresarial, transferencia tecnológica y emprendimiento, entre otros, a través de agencias públicas especializadas (Innova Chile, CORFO y CONICYT entre otros). La gestión del FIC se realiza a través de la firma de convenios de desempeño, los cuales permiten alinear las prioridades de las agencias con los ejes estratégicos definidos por el Comité de Ministros. A contar del año 2008 se destina a los gobiernos regionales alrededor de un cuarto del presupuesto del FIC para financiar iniciativas locales de innovación. A este porcentaje se le denomina FIC Regional (FIC-R), el cual desde el año 2013 es parte de los recursos del programa de inversión de los gobiernos regionales y su propósito es potenciar el desarrollo económico de la región, mediante la ejecución de proyectos de investigación que generan conocimiento aplicable a los sectores productivos, aumentando así las oportunidades de desarrollo y calidad de vida de las personas a través de la innovación. Como se ve, no se trata específicamente de un programa pensado para proveedores locales de la minería, pero

¹⁹ *Ibíd.*, p. 67.

²⁰ Esta letra toma, con ligeras variaciones, lo indicado en: CARDEMIL, Magdalena. "Fondos regionales de desarrollo e inversión relacionados con la actividad minera", Serie minutas 50-21, Biblioteca del Congreso Nacional, 2021.

indirectamente podría contribuir a que estos refuercen sus posibilidades de proveer innovación y tecnología.

b) Programa de Desarrollo de Proveedores (CORFO)

Es un programa que ha tenido continuidad desde el año 1998 y tiene por objeto apoyar la incorporación de capacidades, habilidades y competencias en empresas que sean proveedoras o tengan potencial para convertirse en proveedores directos de una demandante, para mejorar la productividad de la cadena, la oferta de valor y acceder a nuevos mercados. ¿Cómo se lleva a cabo? Mediante el apoyo estatal a una **empresa demandante**, en cuyo proyecto deberá participar un mínimo de cinco proveedoras. La administración del Programa se efectúa a través de un agente operador intermediario y consta de una etapa de diagnóstico y luego una etapa de desarrollo, con un plan de trabajo definido.

c) Programa “Juntos Emprendemos de local” (CODELCO)

Esta iniciativa se enmarca dentro de los compromisos de economía sustentable que CODELCO ha estado impulsando hacia 2030, entre los que se incluye el Desarrollo del territorio con valor social. Esta meta busca aumentar en un 60% los bienes y servicios por parte de proveedores locales. El programa se enfoca en dos líneas de trabajo principalmente: 1) la revisión al proceso corporativo de compra, de modo de facilitar y agilizar los procesos de contratación de proveedores locales dentro de la empresa; 2) la formación a emprendedores locales que podrían atender la demanda de las divisiones/distritos de CODELCO²¹.

²¹ Véase: <https://www.codelco.com/programa-juntos-emprendemos-de-local> [consultado el 05-10-2023]

Conclusión

Hemos podido revisar en general cómo la normativa chilena protege e incentiva el desarrollo de los inversionistas y proveedores locales en relación con la industria minera.

Una primera conclusión es que se necesita de un entorno, marco o ecosistema legal favorable a la inversión, con reglas claras y certeza jurídica. Asimismo, en cuanto a los proveedores, se requiere también un marco legal claro, que beneficie la competencia y la eficiencia.

Sin embargo, sobre todo en este último caso, también vimos que existen importantes brechas entre el centro y las regiones, así como importantes déficits, especialmente en lo relacionado con la inversión en tecnología e innovación. De ahí que se hayan podido vislumbrar tanto las iniciativas legales como administrativas que han apuntado en los últimos años a disminuir estas brechas y mejorar estos déficits.

Por cierto, esta minuta sólo ha tocado algunos de los múltiples instrumentos legales, económicos y presupuestarios que podrían utilizarse para reforzar tanto a inversionistas como proveedores locales de la minería.