



Comisión  
Nacional de  
**Evaluación y** |  
**Productividad**

Análisis de los permisos sectoriales  
prioritarios para la inversión en Chile

Copyright © 2023. Todos los derechos de  
Comisión Nacional de Productividad,  
Amunátegui 232, of. 401, Santiago, Chile.  
[www.comisiondeproductividad.cl](http://www.comisiondeproductividad.cl)

**Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile**

Coordinador:  
Cristián Romero Cocuy

Equipo técnico CNEP:  
Benjamín Díaz Olguín, Laura González Ugalde, Camila Monárdez Fajardo, Verónica Muñoz Mella, Daniel Stipo Antiao,  
Benjamín Torres Gálvez

Consultor externo:  
Pablo Soto Bevilacqua

Fotografía de portada  
©IR Stone/Shutterstock.com

Fotografía interiores  
© P Crucciatti, Pressmaster, Rawpixel, Sasin Tipchai, IR Stone, Photographee.eu, B Brown, Andrey Armyagov/Shutterstock.com

Diseño y diagramación  
María Jesús Camus Ipinza  
[www.jes-u.cl](http://www.jes-u.cl)

<http://www.comisiondeproductividad.cl>  
El uso desautorizado de cualquier parte de esta publicación está prohibido.

# Contenido

5	Comisión Nacional de Productividad
6	Mandato
7	Prefacio
9	Resumen Ejecutivo

---

## Capítulo 1

### **13** Antecedentes

15	Permisos sectoriales y proyectos de inversión: ¿Desarrollo Sostenible?
17	¿Qué es un permiso? (y por qué existen)
18	Tensión entre proyectos de inversión y permisos: un problema global
21	¿Qué se ha hecho en Chile?
22	Proyectos de inversión y el flujo de permisos
22	Pre-construcción
24	Construcción
24	Operación
25	Permisos y la mirada desde el inversionista
26	Identificación de los permisos sectoriales aplicables
28	Planificación de la obtención de los permisos sectoriales

---

## Capítulo 2

### **31** Revisión y Análisis

33	Metodología de trabajo
33	Etapa I: Revisión y análisis preliminar
35	Etapa II: Análisis de permisos sectoriales prioritarios
35	Revisión y análisis preliminar
36	Definición de permisos sectoriales
37	Definición de permiso sectorial prioritario
38	Análisis de permisos sectoriales prioritarios
38	Alcance del análisis
39	Levantamiento de evidencia
40	Clasificación de permisos sectoriales prioritarios
42	Lista maestra

45	Evidencia obtenida
46	Limitaciones del estudio
47	Resumen de la evidencia
51	Evidencias
70	Diagnóstico alcanzado
70	Lista de hallazgos
76	Recomendaciones
76	Lista de recomendaciones

---

## Conclusiones

89	Conclusiones
90	Potencial impacto de la implementación de las medidas recomendadas
91	Bibliografía

## Comisión Nacional de Productividad

La Comisión Nacional de Evaluación y Productividad es una institución creada por el Decreto Presidencial N° 270, del 9 de febrero de 2015. Es un ente consultivo, independiente y autónomo. En agosto de 2021, se modificó la normativa que regía el funcionamiento de la CNP, ampliándose sus funciones. Dicho reglamento confirma su función de generar recomendaciones para mejorar la productividad y bienestar de las personas, proponiendo políticas públicas fundamentadas técnicamente y que reflejen la opinión de la sociedad civil. Adicionalmente establece que debe asesorar al Presidente de la República en materias relacionadas con mejoras en la calidad regulatoria y en la evaluación de políticas y programas públicos, incluyendo las metodologías utilizadas.

Además, definió su nuevo nombre Comisión Nacional Asesora de Evaluación y Productividad (CNEP).

La CNEP opera con un consejo compuesto por cinco miembros de carácter técnico y transversal, designados por la Presidencia de la República.

### Consejeros

Raphael Bergoeing (Presidente)

Pamela Jervis

Susana Mondschein

Dusan Paredes

Andrés Zahler

## Mandato

A través del oficio presidencial N° 363, de 23 de febrero de 2023, se encomendó a la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), el desarrollo de un estudio sobre “Análisis de permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”, copia del cual, junto con sus términos de referencia, se acompañan en el Anexo N° 1.

El estudio solicitado requiere incluir un proceso de revisión y análisis de permisos sectoriales cuyo otorgamiento sea condición necesaria para el desarrollo de proyectos de inversión en Chile.

El objetivo es identificar espacios de mejora y realizar propuestas con miras a avanzar a un sistema de tramitación de permisos eficiente, previsible y estable, que incentive el desarrollo de proyectos de inversión sustentables.

Se excluye de su alcance a los permisos que se tramitan en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), es decir, a la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) y a los Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), tanto de contenido únicamente ambiental, como mixtos, en su dimensión ambiental.

Sin perjuicio de lo anterior, se previene que algunos de los permisos sectoriales materia de análisis en el presente estudio cuentan con una autorización homóloga en el referido sistema.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el presente estudio se analizó el Informe Favorable para la Construcción, pero no su homólogo en el SEIA, es decir, el PAS 160 “Permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos”.

## Prefacio

La CNEP ha llevado a cabo diversos estudios sobre los efectos de la tramitación de permisos en la productividad.<sup>2</sup> La evidencia obtenida y las conclusiones alcanzadas dan cuenta de un consenso respecto a las áreas en las que nuestro país presenta deficiencias en este ámbito. Los problemas comunes que se plantean de manera constante por aquellos que desarrollan proyectos, especialmente los más complejos, incluyen plazos prolongados de tramitación, falta de coordinación entre los distintos Órganos de la Administración del Estado (OAE) y repetición de trámites.

Con el fin de realizar una contribución relevante en este tema, el presente estudio se ha enfocado en obtener evidencia cuantitativa que permita caracterizar de manera objetiva y sistemática el comportamiento de los permisos más relevantes para la inversión, con miras a conseguir dos objetivos principales:

En primer lugar, se busca resaltar la importancia de tomar decisiones de política pública basadas en evidencia evitando aproximaciones basadas en intuiciones o evidencia anecdótica. Aunque en este caso hay pocas dudas de la necesidad de actuar, la forma de hacerlo puede variar considerablemente si se cuenta con un diagnóstico preciso.

En segundo lugar, a partir de lo mencionado anteriormente, mejorar la tramitación de permisos con el fin de lograr un desarrollo sostenible efectivo, que fomente las inversiones sin afectar el bienestar de la sociedad.

Dado el gran número y diversidad de permisos involucrados, ello requiere un esfuerzo estructural de mediano y largo plazo, alineado con la Agenda de Modernización del Estado y con la Estrategia de Transformación Digital del Estado.<sup>3</sup>

Junto a esta mirada general, es pertinente también desarrollar intervenciones en áreas específicas que tienen el potencial de generar mejoras significativas en eficiencia en el corto plazo.

---

<sup>2</sup> Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos, 2019; Productividad en el Sector de la Construcción; 2020; Revisión Regulatoria para MIPyMEs, 2021.

<sup>3</sup> Véase: <https://modernizacion.gob.cl/agenda> y <https://digital.gob.cl/biblioteca/estrategias/estrategia-de-transformacion-digital-del-estado/>.

Una de las metas de este estudio es identificar las intervenciones con mayor potencial de impacto, basándose en datos objetivos.



Raphael Bergoeing  
Presidente



Rodrigo Krell Loy  
Secretario Ejecutivo



## Resumen Ejecutivo

Tanto en Chile como a nivel comparado, se evidencia una tensión entre dos objetivos prioritarios de política pública. Por un lado, se busca fomentar el desarrollo de inversiones como condición para impulsar el crecimiento económico. Por el otro, se busca asegurar la protección adecuada de aspectos fundamentales para el desarrollo de una sociedad moderna, como la salud de la población, la protección del medio ambiente, la seguridad nacional, entre otros. La conciliación de estos intereses representa uno de los principales desafíos para alcanzar un modelo de Desarrollo Sostenible.

En febrero de 2023, el Presidente de la República solicitó a la CNEP llevar a cabo un exhaustivo proceso de revisión y análisis de los permisos sectoriales claves para el desarrollo de proyectos de inversión en Chile, con el objetivo de proponer mejoras que permitieran avanzar hacia una conciliación efectiva de estos dos objetivos.

Con ese fin, la CNEP inició un minucioso análisis del comportamiento de los permisos prioritarios para el desarrollo de inversiones en nuestro país.

En primer lugar, se identificaron 439 trámites que afectan el proceso de inversión. Luego, el esfuerzo se enfocó en aquellos que podrían convertirse en barrera para las inversiones, lo que dio lugar a un conjunto de 309 "permisos sectoriales", definidos como aquellos que requieren un pronunciamiento favorable expreso de la autoridad correspondiente para autorizar el desarrollo de un proyecto de inversión. Aunque la existencia de estos "permisos sectoriales" nace de diversos fundamentos (protección de la salud, del medio ambiente, del patrimonio fiscal, entre otros), comparten como elemento común la característica de condicionar el desarrollo de una determinada actividad a la dictación del acto aprobatorio correspondiente.

Si bien el término "permisos sectoriales" no es preciso desde el punto de vista doctrinario (ya que la naturaleza jurídica de los trámites no siempre corresponderá a la de un permiso o autorización administrativa propiamente tal), se adoptó esta denominación para brindar mayor claridad al alcance del presente estudio.

A continuación, considerando su importancia y el potencial de detener el avance de un proyecto en su ruta crítica, se identificaron 63 permisos sectoriales prioritarios para la inversión. Cabe destacar que, si bien los permisos que se tramitan en el marco del SEIA

fueron excluidos del alcance de este estudio, varios de ellos fueron analizados en su dimensión sectorial.

Estos 63 permisos sectoriales prioritarios representan una muestra completa de los permisos requeridos a lo largo de todo el ciclo de desarrollo de inversiones, desde la etapa inicial de acceso al territorio y recursos naturales hasta la finalización de la construcción y entrada en funcionamiento del proyecto, abarcando diversos sectores productivos. La mayoría de los permisos abordados son de carácter transversal, es decir, se requieren para todo tipo de proyectos. Sin embargo, también se incluyeron permisos sectoriales específicos, especialmente en el caso de la minería, debido a su importancia.

A fin de dotar al análisis de una adecuada fundamentación empírica, se llevó a cabo un esfuerzo ambicioso para recopilar información multidimensional sobre estos permisos, incluyendo su intensidad de uso, número de solicitudes aprobadas y rechazadas, plazo de tramitación, así como el número de trámites pendientes hasta el 31 de diciembre de 2022. Además, se recopiló información sobre otras variables, como los niveles de digitalización, la existencia de prácticas para mejorar la gestión de permisos y los niveles de interacción con los solicitantes.

En este proceso, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, desempeñó un papel fundamental al actuar como interlocutor con los diversos servicios públicos involucrados, brindando un valioso apoyo. Con base en la extensa evidencia recopilada, que abarca más de 128.000 permisos tramitados en los últimos 5 años, se pudo realizar un análisis detallado del comportamiento de 40 de los permisos prioritarios, del cual se obtienen conclusiones valiosas para los efectos del estudio encomendado.

En primer lugar, se puede afirmar que, aunque los permisos prioritarios presentan heterogeneidad desde varios puntos de vista (objeto de protección, etapa de inversión en la que se solicitan, autoridad que los otorga), es a partir de su nivel de complejidad donde es posible identificar patrones comunes en su comportamiento. Se observa que los permisos de menor complejidad (clase 1) se utilizan de manera intensiva, se tramitan en plazos cortos (aproximadamente 2 meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%). A medida que aumenta la complejidad, se observa una notable extensión en los plazos de tramitación, llegando a un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad (clase 3), con una tasa de rechazo cercana al 40%. Para esta categoría de permisos, el escenario se vuelve particularmente complejo debido al elevado número de trámites pendientes, el cual, dada la alta cantidad de ingresos en curso, es razonable prever que siga aumentando.

En segundo lugar, es posible sostener que, a pesar de que se han identificado diversas buenas prácticas implementadas en la tramitación de permisos, incluyendo varias ini-

ciativas de digitalización, no se ha logrado una mejora significativa en el caso de los permisos de mayor complejidad.

Con el fin de abordar estos problemas, se proponen medidas que conforman una estrategia de intervención diferenciada según el tipo de permiso. En particular, se priorizan los permisos de mayor complejidad mediante mecanismos que aborden dimensiones en las que presentan un desempeño deficiente.

En cuanto a los plazos y los trámites pendientes, se propone incorporar mecanismos de revisión externa de expedientes que permitan un análisis más rápido, pero bajo condiciones controladas y exigentes, aliviando la carga de los respectivos servicios públicos. Asimismo, se sugiere establecer una instancia coordinadora para complementar temporalmente los recursos de aquellos servicios públicos con mayores niveles de atraso.

Con relación a las tasas de rechazo, se propone establecer una nueva gobernanza. Se busca promover prácticas que alineen en forma previa los contenidos de las solicitudes de permisos con las condiciones técnicas que son requeridas durante la revisión para la aprobación de los respectivos proyectos. Además, se sugieren modificaciones en permisos y servicios públicos específicos que, según la evidencia recopilada, generan retrasos significativos en la ruta crítica de los proyectos. Estas incluyen a las Concesiones Marítimas, el Informe Favorable para la Construcción, los permisos del Consejo de Monumentos Nacionales y las Consultas de Pertinencia de ingreso al SEIA.

Por último, se proponen recomendaciones orientadas a reducir la cantidad de permisos que deben ser tramitados, mediante un cambio en los paradigmas tradicionales de autorización ex ante. Se propone transitar hacia un análisis basado en el riesgo específico de la actividad u obra a desarrollar, que permita concentrar la labor autorizatoria de los respectivos servicios en aquellas con mayores niveles de riesgo, sumado a un fortalecimiento de los mecanismos de fiscalización.



# Capítulo 1

## Antecedentes





### Permisos sectoriales y proyectos de inversión: ¿Desarrollo Sostenible?

La Organización de las Naciones Unidas ha definido al Desarrollo Sostenible como aquel "(...) capaz de satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades".<sup>4</sup> Agrega que, para alcanzarlo, "(...) es fundamental armonizar tres elementos básicos: el crecimiento económico, la inclusión social y la protección del medio ambiente".<sup>5</sup> En dicho contexto, la relación entre permisos sectoriales y proyectos de inversión es una manifestación evidente del desafío que implica alcanzar dicha armonización.

Por un lado, se enfrenta el desafío de fomentar inversiones como requisito para impulsar el desarrollo económico y reducir la pobreza. Por otro lado, es fundamental lograr este crecimiento dentro de un marco que respete diversos objetivos de protección valiosos para la sociedad, dentro de los cuales los aspectos socioambientales son preponderantes. De esta manera, se busca garantizar que dicho desarrollo económico se traduzca en un mayor bienestar para la población.

Para tales efectos, un sistema de tramitación de permisos alineado con la visión de Desarrollo Sostenible debe cumplir con al menos, dos requisitos fundamentales:

En primer lugar, debe ser eficaz, asegurando de manera adecuada los objetivos de protección que justifican su existencia. Los permisos son una herramienta, dentro de muchas otras con que cuentan los ordenamientos jurídicos, para garantizar el ejercicio de derechos y libertades de sus ciudadanos, al tiempo que resguarda los fines y bienes objeto de protección jurídica.

Posteriormente, una vez cumplida esta primera condición, debe ser eficiente. Esto significa que debe lograr su objetivo generando los menores costos de transacción posibles, tanto para el Estado como para los agentes económicos que llevan a cabo los proyectos de inversión, ya sean de carácter público o privado. Y es que, atendido su carácter instrumental, los permisos son una opción o alternativa regulatoria que lógicamente, debiera ser utilizada únicamente en los casos en que aparezca de manifiesto que es el medio más idóneo para lograr el objetivo perseguido.

Sin embargo, lograr tales atributos no es algo evidente ni sencillo, al punto que la percepción existente en la actualidad es que uno de los principales retos que enfrenta un proyecto de inversión surge del adecuado cumplimiento de su normativa aplicable, una de cuyas manifestaciones más desafiantes implica sortear con éxito un proceso de aprobación de permisos que se ha vuelto cada vez más complejo y prolongado.

---

<sup>4</sup> Véase: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>

<sup>5</sup> Ibíd.

Este fenómeno no surge únicamente debido a evaluaciones más rigurosas o una mayor participación de las comunidades en el proceso. En gran medida, se debe a una realidad común en prácticamente todos los países que han aumentado los niveles de protección en aspectos tan diversos como la salud de la población, la protección del medio ambiente, la seguridad nacional, entre otros y es que, miradas como un conjunto, las regulaciones que enfrenta una inversión constituyen un sistema complejo que tiende a la entropía o desorden.

Las causas son diversas:

1. En primer lugar, tanto el diseño regulatorio como su implementación y fiscalización, suelen realizarse de manera fragmentada, en “silos” o compartimentos estancos, a cargo de OAE responsables de un sector o materia determinada, lo que facilita la existencia de espacios de descoordinación e incluso contradicción entre ellos, por cuanto las aprobaciones respectivas responden a una lógica independiente o en la que cada órgano aporta una mirada sectorial sin un entendimiento del proyecto como un todo.

2. Además, estas regulaciones tienden a acumularse a lo largo del tiempo, creando superposiciones e incluso contradicciones entre las nuevas normativas y aquellas que ya existen y que regulan directa o indirectamente la materia, y que nunca fueron expresamente derogadas.

3. Por último, las regulaciones no son estáticas. El alcance de una normativa de aplicación general tiende a mutar, a evolucionar y expandirse en el tiempo, al ir incorporando nuevos elementos, sea como consecuencia de nuevas interpretaciones contenidas en jurisprudencia judicial o administrativa o a través de los criterios que los propios servicios públicos van configurando al resolver casos concretos.

En un contexto donde el número de permisos sectoriales requeridos es alto<sup>6</sup> y los recursos disponibles de los servicios públicos son limitados, se genera una combinación de factores que redundan en que, desde el punto de vista del titular del proyecto, el sistema se perciba como una maraña regulatoria ineficiente y sin mayor lógica.

En el actual escenario, la principal crítica de los inversionistas es hacia un proceso cada vez más imprevisible en términos de tiempo y recursos asociados. En general, los actores no se pronuncian en contra de la regulación de fondo, sino que en contra de las dificultades del proceso para obtener los permisos asociados.

---

<sup>6</sup> El estudio de la Comisión Nacional de Productividad, hoy CNEP, de 2019, Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos, detectó que, en promedio más de 200 permisos deben solicitarse al menos una vez para el desarrollo de un proyecto de inversión mediano a grande.



### ¿Qué es un permiso? (y por qué existen)

Como punto de partida debe señalarse que el Estado cuenta con diversas herramientas de política pública entre las que se cuenta la regulación.

El concepto admite diversas acepciones, dependiendo de su campo de aplicación y de la disciplina o rama del conocimiento desde el cual sea estudiado,<sup>7</sup> pero en este estudio se utiliza una acepción amplia, entendiendo por regulación a toda manifestación normativa (legal, reglamentaria, entre otras), mediante la cual el Estado fija condiciones de seguridad, salubridad, protección del medio ambiente o de otra naturaleza análoga, exigibles respecto de ciertas actividades que las personas pretendan desarrollar, por razones de interés público.

A través de la regulación en sus diversas formas, el Estado ha desarrollado una serie de herramientas que pueden tener diversos impactos en los proyectos de inversión.<sup>8</sup> Estas herramientas abarcan desde la prohibición total de llevar a cabo una actividad económica específica hasta la posibilidad de ejercerla de inmediato, siempre y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la regulación aplicable. Entre estos extremos, se encuentran una serie de trámites y procedimientos que deben seguirse.

Por una parte, existen diversos tipos de avisos, declaraciones, registros y visaciones, todas técnicas en las que el Estado realiza un control que puede ser calificado como de baja intensidad que se adoptan respecto de ciertas actividades que, si bien resultan de interés público, no conllevan idéntica magnitud en el riesgo de afectación de derechos de terceros o del interés general.

Por otro lado, se aprecian otras intervenciones que implican un control previo (ex ante) de la actividad, que, tal como lo haría un semáforo en rojo, no permiten su desarrollo sin existir previamente un pronunciamiento favorable expreso por parte de la autoridad respectiva.

Entre estos procedimientos se encuentran los permisos o autorizaciones administrativas, los cuales se caracterizan por verificar el cumplimiento de ciertos requisitos o exigencias como condición previa para que los particulares puedan llevar a cabo actividades que podrían afectar el interés público.<sup>9</sup> Estos permisos constituyen un requisito preliminar

<sup>7</sup> Véanse Muñoz Vicuña, Diego y Pablo Muñoz Vicuña. «Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile». Revista de Derecho Aplicado LLM UC 10 (2022), 4; Vergara Blanco, Alejandro, Derecho Administrativo Económico (Santiago: Legal Publishing, 2018), 29.

<sup>8</sup> Según ha reconocido el Tribunal Constitucional, "el Estado realiza distintas clases de intervenciones para regular la actividad privada, las que tienen un grado variable de intensidad o incidencia en la esfera del individuo" (sentencia de 16 de noviembre de 2010, pronunciada en los autos Rol 1413-09-INA, c. 8°).

<sup>9</sup> Véase Arancibia Mattar, Jaime. «Las autorizaciones administrativas: bases conceptuales y jurídicas». Revista de Derecho Administrativo Económico 32 (2020), 5-6.

para el desarrollo de un proyecto y, en la práctica, detendrán el proceso de inversión hasta que su titular obtenga el acto administrativo que certifique el cumplimiento de los requisitos establecidos en la regulación. Solo en ese caso, se dará luz verde para continuar con el proyecto en cuestión.

Existen otras técnicas que, aunque no corresponden al concepto de permiso o autorización señalado, operan también en la práctica, como una especie de semáforo en rojo para proyectos de inversión, de manera tal que producen efectos similares, no obstante que no se limitan a la mera comprobación previa del cumplimiento de requisitos que aseguran la no afectación del interés público.

Así ocurre en primer término y de manera más evidente con las concesiones, que son títulos habilitantes que amplían la esfera de actuación de los particulares, permitiéndoles acceder y explotar un bien administrado por el Estado o desarrollar una actividad que la regulación había reservado exclusivamente para la Administración del Estado.

También se aprecia la aptitud para detener un proyecto de inversión en los contratos con la Administración del Estado pues, en la práctica, algunos proyectos requieren la celebración de estos para su concreción como, por ejemplo, el arrendamiento de un determinado inmueble fiscal.

Finalmente, puede afirmarse que existen pronunciamientos, esto es, declaraciones de voluntad de la Administración del Estado en ejercicio de sus competencias, que operan como requisito necesario para la operación del proyecto conforme a derecho.

En este contexto, debido a que implican una detención obligatoria en el iter de ejecución de un proyecto de inversión y aún cuando no comparten idéntica naturaleza jurídica, las concesiones, contratos administrativos y pronunciamientos pueden ser tratados en conjunto con permisos propiamente tales.

Por tanto, atendiendo a que, para el interés de este estudio, dicho conjunto produce idénticos efectos prácticos en el proceso de desarrollo de un proyecto de inversión, en lo sucesivo todos ellos serán referidos bajo una acepción amplia del concepto permisos sectoriales o, simplemente, permisos.

### **Tensión entre proyectos de inversión y permisos: un problema global**

Los desafíos generados por la tensión entre la aspiración de avanzar de manera expedita con los proyectos de inversión y la prolongación de los plazos de tramitación de los permisos necesarios no son exclusivos de nuestro país. La experiencia comparada enseña que se han adoptado diversas estrategias para abordar este problema, entre las que se cuentan:

- Mecanismos de fast track para la tramitación acelerada de permisos para determinada clase de proyectos;
- Instancias de asesoramiento para los titulares de proyectos de inversión; instauración de agencias u oficinas de grandes proyectos que ofrecen acompañamiento durante la tramitación de iniciativas relevantes o bien, encargadas de coordinar las autorizaciones de proyectos seleccionados;
- Creación de plataformas digitales que facilitan la tramitación de permisos de ciertos proyectos;
- Ventanillas únicas (one stop shops) que procesan distintos permisos sectoriales o bien, la instauración de permisos únicos para determinados proyectos.

Sin perjuicio de la estrategia utilizada, en general, es posible apreciar que las acciones y prácticas adoptadas se enfocan y agrupan sobre tres aspectos principales:

1. Coordinación, con miras a dotar de una mirada más integral a análisis que usualmente son compartimentados dentro del Estado.
2. Transparencia, disminuyendo espacios de opacidad en procesos de tramitación complejos, lo que al final del día, permite una mayor validación del proceso.
3. Previsibilidad, tanto para que los titulares puedan planificar de mejor manera sus proyectos, como para el Estado, para poder evaluar permanentemente el sistema y asignar recursos o mejorar procesos.

#### Nota 1

Un caso de estudio interesante es la iniciativa estadounidense conocida como FAST 41, que se basa en el artículo 41 del Acta Fixing America's Surface Transportation ("FAST").<sup>10</sup>

Esta iniciativa establece una gobernanza y un conjunto de procedimientos para mejorar los procesos de tramitación requeridos por diversos proyectos de infraestructura, integrando varias de las soluciones mencionadas anteriormente.

Así, FAST 41 es un sistema compuesto por 4 pilares:

1. Un consejo independiente encargado de coordinar los permisos de los proyectos elegibles (Permitting Council).

---

<sup>10</sup> Véase: <https://www.permits.performance.gov/fpisc-content/federal-permitting-improvement-steering-council>

2. Una plataforma digital que contiene un inventario de los proyectos elegibles, sus respectivos permisos y estadísticas de tramitación (Permitting Dashboard).
3. La calendarización de tramitación de permisos acordada entre las agencias involucradas (Permitting Timetable); y
4. Una agencia designada por el Permitting Council para coordinar cada sector (Facilitating Agency).

La experiencia internacional no solo se limita a promover estrategias de simplificación de permisos existentes y su tramitación, sino que también da cuenta de un replanteamiento del modelo clásico de autorizaciones administrativas y su reemplazo por un modelo de regulación con base en riesgo, que identifica la respuesta regulatoria y su intensidad apropiada en base a una evaluación de este en todas las fases del proceso regulatorio, identificando, analizando y priorizando aquellos en los distintos sectores y enfocándose en su mitigación.

### Nota 2

En la Unión Europea (UE) se ha entendido que suspender el inicio de una actividad económica hasta la obtención de permisos y autorizaciones habilitantes entorpece el pleno ejercicio de las libertades de establecimiento y de prestación de servicios, que son principios fundamentales de la UE. Por esta razón, en línea con recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), fue dictada la Directiva de Servicios 2006/123/CE,<sup>11</sup> que dispone el aligeramiento de las cargas administrativas como consecuencia de la sustitución de algunas autorizaciones administrativas por comunicaciones del interesado.

En cumplimiento de tal directiva y como una experiencia relevante para nuestro país, dadas las similitudes de los respectivos ordenamientos jurídicos, en España se dispuso un sistema que establece diversos niveles de control de las actividades públicas y privadas con incidencia ambiental, que cubre el siguiente espectro según niveles de del proyecto:

Prohibición.

Autorización ambiental integrada.

Autorización ambiental simple o licencia de actividad clasificada. Declaración responsable.

---

<sup>11</sup> Véase: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32006L0123>

Simple comunicación.

Plena libertad sin ninguna carga burocrática.

En el Anexo N° 3 se presentan mayores antecedentes acerca de la experiencia internacional antes referida.

### ¿Qué se ha hecho en Chile?

Durante varios años, las diferentes administraciones han propuesto una serie de medidas para abordar la aprobación de permisos en proyectos de inversión. Estas propuestas suelen presentarse en el contexto de agendas de modernización o productividad.

En el marco de este estudio, se han identificado siete agendas desarrolladas en los últimos tres gobiernos, las cuales incluyen medidas orientadas a mejorar la tramitación de permisos sectoriales. Aunque estas agendas han recibido diferentes nombres, comparten el objetivo común de promover mejoras en este ámbito:

1. Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento (Mayo, 2014).
2. Agenda Pro Inversión (Mayo, 2018).
3. Agenda de Productividad y Competitividad (Agosto, 2018).
4. Agenda de Modernización del Estado (Julio, 2019).
5. Agenda de Reimpulso Económico (Septiembre, 2019).
6. Agenda Pro Inversión (Septiembre, 2022).
7. Agenda de Productividad (Enero, 2023).

En conjunto, estas agendas contienen 46 medidas que, según las definiciones contenidas en el presente estudio, se relacionan con permisos sectoriales relevantes para el desarrollo de inversiones en Chile.

Tales medidas abordan diversas dimensiones y problemáticas de la gestión de permisos pero se han concentrado en tres tipos de intervenciones:

1. Asignar recursos a los servicios públicos para hacer más rápida su tramitación;
2. Eliminar requisitos y trámites que no están expresamente señalados por ley; e
3. Incorporar instancias de coordinación entre los diversos intervinientes.

Su nivel de cumplimiento ha dependido en gran medida de la vía a través de la cual se deben implementar:

- En el caso de las medidas legales, el 63% se encuentra en proceso y un 17% parcialmente cumplidas.

- En el caso de las medidas de carácter reglamentario, un 40% pueden clasificarse como cumplidas, un 20% parcialmente cumplidas y un 20% en proceso.
- Finalmente, respecto de las medidas de gestión, el 50% se encuentra parcialmente cumplida y un 25% en proceso.

El detalle de las medidas, su estado de cumplimiento y naturaleza se acompañan en el Anexo N° 4.

A continuación, se presentarán conceptos técnicos y jurídicos relacionados con la gestión de los permisos requeridos para el desarrollo de un proyecto de inversión.

### Proyectos de inversión y el flujo de permisos

Sin perjuicio de la diversa gama de proyectos de inversión que es posible desarrollar, se puede identificar en términos generales, ciertas similitudes en el proceso de obtención de los permisos requeridos.

Entendiendo que se trata de una aproximación teórica con fines didácticos, y con base en el cruce de aspectos tanto jurídicos como técnicos, el presente estudio propone un modelo lógico que permite representar en forma secuencial y temporal los diversos permisos requeridos para llevar adelante un proyecto de inversión en Chile.

De esta manera, y a efectos de facilitar la comprensión de la cronología práctica asociada a la gestión de permisos necesaria para la aprobación de un proyecto de inversión, a continuación se presenta un resumen del proceso que debe realizar un inversionista para lograr las autorizaciones de un proyecto.

A partir de un análisis de sus requerimientos e interrelaciones, ha sido posible identificar una secuencia general a propósito de la cual se construye la ruta crítica para la aprobación de los permisos requeridos para el desarrollo de inversiones en nuestro país, agrupado en tres momentos principales del ciclo inversional:



### Pre-construcción

En esta primera etapa, el titular del proyecto debe tramitar los permisos que se relacionan con el emplazamiento<sup>12</sup> y/o el acceso a los recursos naturales necesarios para el desarrollo de la actividad planificada.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Por ejemplo, la Concesión de Uso Oneroso, que debe solicitarse ante el Ministerio de Bienes Nacionales.

<sup>13</sup> Por ejemplo, la Concesión Marítima, que debe ser tramitada ante la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas.

Luego, debe realizar una caracterización del lugar donde se localizará el proyecto, consistente en la descripción detallada del área de influencia y de sus componentes, en forma previa a su ejecución, a fin de determinar la necesidad y modalidad de ingreso al SEIA.

En caso de que sea necesario someter el proyecto a evaluación ambiental, debe definirse la vía de ingreso, sea a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según la magnitud de los impactos que se generen en el medio ambiente y sus componentes.<sup>14</sup>

Junto a la RCA, en el marco del SEIA también se otorgan Permisos Ambientales Sectoriales (PAS), los cuales permiten el funcionamiento de los proyectos acorde a sus características particulares. Los PAS pueden ser de contenidos únicamente ambientales o bien mixtos, incorporando estos últimos, además de aspectos ambientales, elementos sectoriales, los que corresponden a todos aquellos que no forman parte de la evaluación ambiental. Esta distinción es relevante no sólo respecto del contenido de la solicitud, sino que, también, en cuanto a la forma, autoridad y procedimiento en que se otorgan.

Posteriormente o de forma simultánea a la aprobación de la parte sectorial de los PAS mixtos, se procede a la tramitación de otros permisos sectoriales que se encuentran fuera de la órbita del SEIA y que son necesarios para poder iniciar las actividades de construcción.

### **Nota 3**

En nuestro país, la Ley N° 19.300 establece que ciertos proyectos o actividades deben someterse al SEIA, el cual es administrado por el Servicio de Evaluación Ambiental (SEA). A través del SEIA, el titular informa al SEA los efectos, características y circunstancias de su proyecto o actividad. La finalidad es que se dimensione el impacto ambiental de los proyectos o actividades. El proceso de evaluación ambiental concluye con la dictación de una resolución que califica ambientalmente el proyecto o actividad (RCA) la cual, en caso de ser favorable debe señalar, entre otros, las condiciones o exigencias que deben cumplirse para ejecutar el proyecto o actividad respectivo y las medidas de mitigación, compensación y reparación, cuando corresponda.

---

<sup>14</sup> Los proyectos o actividades enumerados en el artículo 10 de la Ley N° 19.300 requieren la elaboración de un EIA si generan o presentan a lo menos uno de los siguientes efectos, características o circunstancias: riesgo para la salud de la población; efectos adversos significativos sobre la cantidad y calidad de los recursos naturales renovables (incluidos el suelo, agua y aire); reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de sistemas de vida y costumbres; localización en o próxima a poblaciones, recursos y áreas protegidas; alteración significativa del valor paisajístico o turístico de una zona; alteración de monumentos, sitios con valor antropológico, arqueológico, histórico y, en general, los pertenecientes al patrimonio cultural (artículo 11, inciso 1°, Ley N° 19.300).

Además, “el SEIA tiende a un cumplimiento de la legalidad ambiental, que se traduce en la obtención de Permisos Ambientales Sectoriales (PAS)”,<sup>15</sup> los cuales están individualizados en el Reglamento del SEIA.<sup>16</sup> Los PAS son actos administrativos emitidos por el órgano competente, por medio de los cuales se autoriza la ejecución de una determinada actividad u obra, en conformidad con las condiciones establecidas en ellos y en la normativa aplicable, y cuyo contenido ambiental es evaluado en el marco del SEIA.<sup>17</sup>

Como se puede apreciar, el SEIA ha sido una herramienta importante para la protección del medio ambiente en Chile. Desde su implementación, ha permitido identificar y mitigar los impactos ambientales de miles de proyectos de inversión, contribuyendo a mejorar la calidad de nuestro medio ambiente y a promover el desarrollo sostenible.

### Construcción

Luego de lograrse la aprobación de todos los permisos pertinentes para iniciar la construcción, se procede con el inicio de los trabajos y la materialización de las obras diseñadas.

Para ejecutar con éxito la construcción del proyecto, también es necesaria la realización de obras transitorias, las que requieren de autorizaciones adicionales a la construcción principal.

Una vez finalizada la construcción de las obras en torno al proyecto de inversión, se procede a la solicitud de los permisos pertinentes que autoricen el funcionamiento de estas. En aquellos casos en que es aplicable se requiere que los organismos que las aprobaron verifiquen que las obras finalizadas cumplan con las obligaciones y requerimientos establecidos al momento en que se autorizó a nivel de proyecto.

### Operación

Terminada la etapa de construcción de las obras y luego de la obtención de las autorizaciones para su funcionamiento, los titulares se encuentran facultados para iniciar la operación de sus proyectos de acuerdo con el giro específico que tengan. Así, en esta etapa los interesados deben concentrarse en los permisos que los facultan para poner en marcha sus proyectos, tales como la patente municipal (Municipalidad), autorización de operación de salas (Secretarías Regionales Ministeriales -SEREMI- de Salud), entre otros.

---

<sup>15</sup> Bermúdez Soto, J. (2018). Fundamentos de Derecho Ambiental (2da edición, 3era reimpresión). Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.

<sup>16</sup> Aprobado por Decreto N° 40 de 2012, del Ministerio del Medio Ambiente.

<sup>17</sup> Recordon Hartung, J. (2022). Régimen Jurídico de los Permisos Ambientales Sectoriales. Ediciones Jurídicas de Santiago.



### Permisos y la mirada desde el inversionista

Desde el punto de vista de quien realiza la inversión, la relevancia de los permisos sectoriales respecto de los proyectos de inversión usualmente se asocia a su incidencia en el retraso en su puesta en marcha, lo que, a su vez, afecta negativamente las tasas de retorno de la inversión realizada. Sin embargo, el efecto es mucho más profundo y tiene que ver con el éxito o fracaso del proyecto, lo cual supera con creces su mera dimensión financiera.

Según la literatura técnica, el éxito o fracaso de un proyecto está estrechamente ligado a las expectativas de los grupos de interés y su percepción del valor generado por el proyecto.

Dentro de los factores y criterios aceptados para determinar si un proyecto es exitoso se incluyen:<sup>18</sup>

- Seguridad y tasas de accidentes.
- Cumplimiento de los requisitos y satisfacción del usuario final.
- Cumplimiento de los requisitos y satisfacción del cliente.
- Desempeño en términos de tiempo, costos y calidad.
- Cumplimiento del presupuesto.
- Cumplimiento de los plazos.
- Satisfacción del contratista y proveedores.

En todos ellos, es posible apreciar una vinculación directa no solo con el mero hecho de la obtención de los permisos sino también con su oportunidad.

Buena parte el éxito del proyecto depende de contar con los permisos sectoriales adecuados en tiempo y forma, por cuanto son habilitantes de cumplir los compromisos y condiciones acordados para su ejecución.

Para lograr esta meta, desde el punto de vista del inversionista, el proceso de aprobación de los permisos sectoriales debe cubrir dos tareas principales:

1. Identificar oportunamente los permisos aplicables al proyecto; y
2. Preparar y realizar las gestiones orientadas a obtener las autorizaciones en los plazos requeridos por el proyecto.

A continuación, se presenta una revisión resumida de ambos procesos.

---

<sup>18</sup> Mohammed K. Fageha, Ajibade A. Aibunu.(2012). Managing project scope definition to improve stakeholders' participation and enhance project outcome. Faculty of Architecture, Building and Planning, The University of Melbourne.

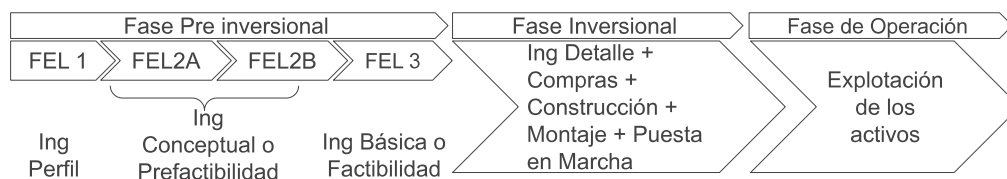
### Identificación de los permisos sectoriales aplicables

La determinación de los permisos sectoriales aplicables a un proyecto, en cuanto a su origen, surge de dos fuentes principales:

1. Descripción técnica.
2. Emplazamiento

En cuanto a la descripción técnica, corresponde a lo que se conoce en términos de project management como su alcance, el cual está determinado por la naturaleza, características, perfil y tipo de proyecto, que se expresa a través de las obras, partes y acciones que lo conforman (infraestructura temporal y permanente, equipamiento, servicios, cadena de suministro).

Dicha descripción, en cuanto a su diseño, ejecución y uso, corresponde a un proceso secuenciado en etapas que comúnmente se denomina ciclo inversional y que puede esquematizarse de forma resumida de la siguiente manera:



Fuente, elaboración propia con base en antecedentes obtenidos de Construction Industry Institute (CII) y la Independent Project Analysis (IPA).

Como se observa en el diagrama anterior, con relación a la aplicabilidad o descarte de los permisos requeridos por un proyecto, la cantidad y tipo de permisos aplicables es función del alcance de la ingeniería (fase pre-inversional), dado que en ella se definen las obras, partes y acciones que luego serán construidas y operadas, y que requieren autorizaciones.

A su vez, y en cuanto a la ubicación, dado que cada proyecto de inversión se localiza en un sitio o territorio definido, de lo cual depende la presencia de elementos de protección biótica o abiótica en esa zona que puedan verse afectados o alterados por el proyecto en alguna de sus etapas (vegetación nativa, fauna, suelos, recursos hídricos, etc.), se requerirán permisos sectoriales específicos para los emplazamientos, trazados o ubicaciones de las partes, obras y acciones que conforman el alcance técnico del proyecto.

Por lo tanto, la cantidad y tipo de permisos necesarios para un proyecto es función de las características técnicas intrínsecas del mismo, así como también dependen del área de emplazamiento y sus particularidades. Y será función de los cambios o actualizaciones que sufra un proyecto de inversión la cantidad de veces que será necesario repetir el

proceso de identificación de los permisos sectoriales, pudiendo ello ocurrir tanto en la etapa pre-inversional, inversional u operacional.

#### Nota 4

Existe una relación crucial entre el origen de los permisos, el emplazamiento del proyecto y el proceso de identificación de dichos permisos. La tarea de establecer la aplicabilidad o descarte de trámites y permisos recae en el inversionista y debe realizarse con precisión en la etapa inicial del ciclo de inversión. Cometer errores en la determinación de los permisos necesarios tiene consecuencias negativas que se arrastran a lo largo del proyecto, generando riesgos adicionales, costos adicionales, retrasos, brechas legales y resultados insatisfactorios en general. Las principales causas que podrían dar lugar a errores en la determinación de los permisos aplicables son:

##### 1. Factores externos al inversionista:

- Falta de bases de datos oficiales unificadas, actualizadas y completas sobre el universo de permisos vigentes en el país.<sup>19</sup>
- Falta de listas de permisos referenciales aplicables a diferentes tipologías de proyectos que actúen como base para establecer el análisis particular.

##### 2. Factores internos del proyecto:

- Indefiniciones a nivel de la ingeniería del proyecto.
- Desconocimiento técnico del equipo a cargo de identificar los permisos aplicables.
- Integración inadecuada de la información técnica y las especialidades del proyecto.
- Asumir supuestos incorrectos basados en omisiones, información de baja calidad, inferencias, hipótesis y premisas no basadas en evidencia.
- Cambios de alcance del proyecto mal administrados.
- Fallos en establecer las condiciones de borde y límites del proyecto.

<sup>19</sup>

El presente estudio realiza un aporte al respecto, entregando una base de datos que reúne esta información (véase el Anexo N° 2).

### Planificación de la obtención de los permisos sectoriales

El proceso de planificar y programar las acciones conducentes a la obtención de los permisos sectoriales corresponde a una tarea crítica para el éxito de un proyecto de inversión.

En términos resumidos puede decirse que en el proceso de planificación convergen de forma integrada tres elementos centrales:

1. El programa de ejecución del proyecto.
2. El ciclo de vida de los permisos.
3. La lista de permisos aplicables.

Desde el punto de vista del inversionista, los permisos se necesitan aprobados en fechas específicas en función del hito de inicio de aquellas acciones del proyecto que son objeto de regulación (construcción de obras, realización de montajes, ejecución de despejes y saneamientos, realización de movimientos de tierra, operación de equipamiento, etc.) y que, como tal, deben contar previamente con las autorizaciones respectivas que les resultan aplicables.

Ello da lugar a la siguiente dinámica:

1. La fecha de inicio de una acción regulada condiciona una fecha previa en que el permiso que la regula debe estar aprobado (hito 1);
2. Con lo cual, para cumplir con dicho permiso aprobado en la fecha requerida (hito 1) se debe ingresar a trámite ante el OAE en una fecha anterior que habilite lograr la aprobación en la fecha en que se necesita (hito 2);
3. Y para que el ingreso a trámite ante el OAE se cumpla en la fecha establecida (hito 2), se debe iniciar la preparación de la solicitud de autorización en una fecha anterior que habilite lograr el ingreso a tramitación en la fecha blanco definida (hito 3);
4. Lo anterior requiere que los antecedentes de ingeniería que alimentan el proceso de elaboración del expediente de solicitud deban estar listos y disponibles en una fecha anterior al inicio de la preparación de los documentos que se acompañarán a la solicitud del permiso (hito 4).

Como se observa, la lógica descrita obedece a una secuencia reversa en términos de fechas discretas (hitos) y estimaciones de duración de tareas, que en su conjunto permiten a un inversionista organizar, planificar y programar los trabajos de obtención de los permisos aplicables a un proyecto en función del calendario de ejecución de las obras y entrada en funcionamiento de los procesos y operaciones.

Se trata de un tarea compleja y de alta incertidumbre por cuanto involucra orquestar diferentes especialidades y actores de un proyecto, tanto internos como externos y

cuyo despliegue exitoso depende del cumplimiento de plazos que no están totalmente en control del inversionista, siendo el plazo de tramitación del permiso el factor crítico que habilita que se logren los permisos aprobados en las fechas en que el proyecto los necesita, en función del programa inversional y de explotación establecido.



## Capítulo 2

# Revisión y Análisis







## Metodología de trabajo

Para la realización de las tareas encomendadas por mandato presidencial, se adoptó un enfoque secuencial, el cual se dividió en dos etapas, una de análisis preliminar y otra de análisis específicos. A continuación, se detallan estas etapas:

### Etapa I: Revisión y análisis preliminar

En esta etapa, se definió el alcance de los permisos sectoriales con incidencia en el desarrollo de proyectos de inversión en Chile, con una mirada amplia del objeto de análisis del estudio. Esta determinación se realizó de la siguiente manera:

1. Se revisaron fuentes normativas y doctrina especializada. Además, se realizaron entrevistas a representantes de gremios y empresas.
2. Con base en lo anterior, se identificaron 439 trámites con incidencia en el proceso de aprobación de proyectos de inversión. En este contexto, se entiende por “trámites” a toda gestión o actividad que el titular de un proyecto de inversión debe realizar ante un OAE u otra entidad pública o privada, como requisito necesario para la ejecución de su proyecto. Por tanto, el concepto “trámite” incluye tanto a permisos entendidos en una acepción amplia, como a otras gestiones o actividades de menor intensidad.

Según lo expuesto en el capítulo 1 de este estudio, la regulación utiliza herramientas para controlar los riesgos asociados a la ejecución de proyectos de inversión. Estos mecanismos afectan la libertad de los interesados para desarrollar actividades económicas en una intensidad que oscila entre la prohibición y la libertad de acción. Así, la voz “trámites” hace referencia tanto a herramientas de alta intensidad, que paralizan la ejecución de proyectos de inversión, pues están sujetos a una declaración expresa de conformidad por parte de los OAE (permisos, concesiones, contratos administrativos y pronunciamientos), como a mecanismos de baja intensidad, que no implican necesariamente, el pronunciamiento expreso por parte de la autoridad, como ocurre en el caso de avisos, declaraciones, registros, visaciones, entre otros.

3. De los 439 trámites con incidencia en el proceso de aprobación de proyectos de inversión, se estableció que 309 tienen en común la necesidad de requerir un acto administrativo expreso de carácter favorable, emitido por la autoridad competente, como condición para autorizar el desarrollo de una actividad asociada a un proyecto de inversión.

Según se expuso en el capítulo 1, todos ellos fueron catalogados como permisos, entendidos en una acepción amplia que incluye autorizaciones o permisos propiamente tales, concesiones, contratos administrativos y pronunciamientos.

Los permisos o autorizaciones administrativas propiamente tales constituyen un procedimiento de verificación de requisitos o exigencias como condición previa a una actuación. Por ejemplo, el permiso de edificación.

Las concesiones son títulos habilitantes que permiten a personas ajenas a la Administración del Estado acceder a un bien gestionado por esta o el ejercicio de una actividad que, en principio, le está vedada. Por ejemplo, la concesión marítima.

De otra parte, los proyectos de inversión pueden requerir de la celebración de un contrato con un OAE, caso en el cual esta relación jurídica resulta imperiosa para la buena marcha del proyecto respectivo. Por ejemplo, el arrendamiento de un inmueble fiscal.

Con relación a los pronunciamientos, estos son declaraciones de voluntad de la Administración del Estado que, si bien no suponen la revisión previa del cumplimiento de requisitos, sí implican la aquiescencia de un OAE para la ejecución del proyecto de inversión correspondiente en condiciones determinadas. Por ejemplo, el informe sanitario.

Por tanto, este grupo de 309 permisos excluye a los trámites de baja intensidad, como avisos, declaraciones, registros, visaciones, entre otros.

4. Posteriormente, se elaboraron taxonomías a fin de identificar aspectos comunes y rasgos característicos de los 439 trámites identificados, atendiendo al objeto protegido por la norma que crea el trámite, al procedimiento que le resulta aplicable, y al número de OAE que participan de tal procedimiento, las que serán expuestas con mayor detalle más adelante, en el apartado 2.2.1 de este capítulo.
5. Por último, atendidos los recursos disponibles para dar oportuno cumplimiento al mandato presidencial y a los objetivos por él trazados, se optó por hacer un análisis pormenorizado de los 309 permisos más relevantes. Así, con el objeto de realizar un análisis más exhaustivo, se definieron permisos con base en su condición de criticidad, vale decir, la potencialidad de detener el avance de la ruta crítica de un proyecto de inversión, lo que, en definitiva, implica el atraso en el inicio de su operación, se definieron 63 permisos sectoriales prioritarios para el desarrollo de proyectos.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup>

Según lo establecido en el alcance del estudio, se excluyeron los permisos que se tramitan en el marco del SEIA, es decir, a la RCA y a los PAS, tanto de contenido únicamente ambiental, como mixtos. Sin perjuicio de lo anterior, algunos permisos sectoriales definidos como prioritarios en

### Etapa II: Análisis de permisos sectoriales prioritarios

Esta etapa tuvo por objeto realizar un análisis profundizado del comportamiento de los 63 permisos sectoriales identificados como prioritarios en atención a su criticidad, a través de:

1. Definición del alcance del análisis, mediante la determinación de un concepto de permiso sectorial prioritario y de las dimensiones que serán objeto de estudio respecto de cada permiso, materias que serán abordadas en los apartados 2.2 y 2.3 de este estudio.
2. Recolección de evidencia cuantitativa y cualitativa. Esto implicó:
  - a. Diseño e implementación de un repositorio digital (Data Room) con requerimientos de datos dirigidos a los servicios públicos, los cuales fueron contactados a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.
  - b. Requerimientos de información a través de portales de transparencia.
  - c. Entrevistas con representantes de empresas, gremios y servicios públicos.
3. Clasificación de los 63 permisos sectoriales prioritarios, según:
  - a. Nivel de complejidad.
  - b. Origen.Esta categorización será especificada en el apartado 2.3 de este estudio.
4. Levantamiento de información enfocado en diversas variables con el fin de caracterizar adecuadamente el comportamiento de los permisos sectoriales prioritarios (intensidad de uso, número de solicitudes rechazadas, plazos de tramitación, entre otros).
5. Procesamiento de la data levantada y focalización en el estudio de los hallazgos alcanzados para la generación de recomendaciones.

### Revisión y análisis preliminar

El alcance del estudio requiere responder tres preguntas:

¿Qué es un permiso?

¿Qué es un permiso sectorial?

¿Qué es un permiso sectorial prioritario?

---

este estudio, que sí son materia de análisis, cuentan con una autorización homóloga en el referido sistema. En estos casos, fue estudiado el permiso sectorial prioritario respectivo, no la autorización correlativa que se tramita en el contexto del SEIA.

La primera pregunta fue abordada en el capítulo de Antecedentes al definirse el alcance del concepto permiso utilizado en el presente estudio.

Para responder a las preguntas restantes, y con el fin de contar con un levantamiento sistemático que permitiera un adecuado entendimiento del objeto de análisis, se complementó y actualizó el levantamiento desarrollado en el contexto del estudio de la Comisión Nacional de Productividad, hoy CNEP, de 2019: “Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos”,<sup>21</sup> **identificándose un total de 439 trámites como aquellos con incidencia en el proceso de aprobación de inversiones.**

Se trata de trámites señalados en diversas regulaciones sectoriales que implican algún grado de intervención por parte del Estado.

Del universo de trámites analizados, fue posible identificar variadas formas y denominaciones, entre las que se cuentan: autorizaciones, avisos, registros, certificaciones, procedimientos, pronunciamientos, concesiones, entre otras competencias administrativas, las cuales, según se señaló en la sección de Antecedentes, a propósito del alcance del concepto de permiso, representan diversas intensidades de intervención estatal en el desarrollo de inversiones.

### Definición de permisos sectoriales

Entre los 439 trámites identificados, 309 trámites comparten como característica común, más allá de su denominación (permisos propiamente tales, concesiones, contratos y pronunciamientos), el requerir un pronunciamiento expreso de carácter favorable por parte de la autoridad respectiva como condición para autorizar el desarrollo de una actividad asociada a un proyecto de inversión. Ellos constituyen el núcleo del presente estudio, atendida su potencialidad de convertirse en una barrera de entrada para el desarrollo de inversiones, por cuanto se erigen como un semáforo en rojo para estas.

En adelante, nos referiremos a ellos en forma genérica como “permisos sectoriales” de manera de facilitar el análisis. Tales permisos sectoriales comparten dos características principales: son fruto de un procedimiento administrativo que culmina con la dictación de un acto administrativo y se encuentran sujetos a los principios y reglas señalados en las leyes que regulan las actuaciones de las administraciones públicas, entre las que destacan la Ley N° 18.575,<sup>22</sup> y la Ley N° 19.880,<sup>23</sup> que consagran como principios fundantes, los de eficiencia, eficacia, economía procedimental y celeridad, entre otros.

---

<sup>21</sup> En el cual habían sido identificados 400 trámites con incidencia en el proceso de inversiones.

<sup>22</sup> Ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

<sup>23</sup> Ley que establece Bases de los Procedimientos Administrativos que Rigen los Actos de los Órganos de la Administración del Estado.

Ellos constituyen el objetivo de análisis primario del presente estudio, razón por la cual se generaron diversas clasificaciones, a fin de buscar ciertos elementos comunes y características diferenciadoras:

1. Según su objeto de protección. Atendiendo a la fuente normativa de cada permiso se clasificaron los fines y objetos a cuya protección propenden las normas que consagran directamente cada trámite. Conforme a tal ejercicio se distinguen aquellos que propenden a resguardar el interés fiscal, medioambiente, interés sanitario, la seguridad de una obra o actuación, servicios de interés público, entre otros.
2. Según su procedimiento. Atendiendo al tenor literal de las normas que regulan cada permiso, se constató la existencia de permisos directamente relacionados y que analizan materias idénticas. De esta manera se pudo distinguir entre permisos que constituyen una única revisión respecto de un determinado aspecto del proyecto y grupos de permisos en que se revisa dos o más veces el mismo aspecto de un proyecto, en fases sucesivas, pudiendo traducirse en binomios tales como: autorización de proyecto - recepción de obras; o bien, aprobación de proyecto - autorización de funcionamiento.
3. Según el número de OAE involucrados. Atendiendo a la fuente normativa de cada permiso, se distinguió entre aquellos que requieren el análisis y pronunciamiento de solo un órgano administrativo y permisos en cuya tramitación participan dos o más órganos de la administración, sin importar que solo alguno de ellos esté encargado de dictar el acto final de autorización.

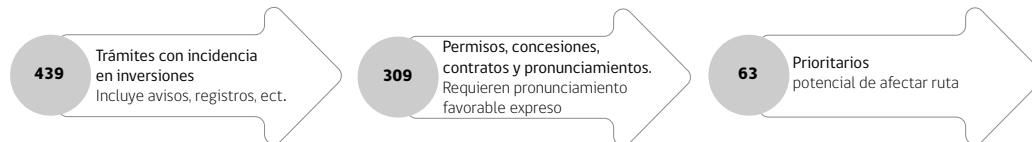
El detalle de las clasificaciones y fuente normativa de cada permiso se acompañan en el Anexo N° 2.

### Definición de permiso sectorial prioritario

Dentro de las clasificaciones elaboradas, se definió una que permitiera determinar con base en un criterio objetivo, aquellos permisos sectoriales que debían ser priorizados para su análisis, de manera de enfocar los esfuerzos de recolección de evidencia en aquellos que implicasen la mayor relevancia para el desarrollo de las inversiones en el país.

El criterio utilizado fue el de criticidad, atendiendo a su aptitud para producir el retraso o la detención de un proceso, contrato o actividad productiva considerados en la ruta crítica de un proyecto de inversión. Las características particulares de cada proyecto de inversión podrían elevar a la calidad de críticos a diversos permisos. Sin embargo, atendido que este estudio responde a un esfuerzo de generalización, que pretende resultar aplicable a proyectos de todo tipo de sector productivo, se seleccionó un universo de permisos sec-

toriales prioritarios que abarque todas las etapas de un proyecto de inversión, cualquiera sea su tipología, con la sola exclusión de aquellos que se tramitan en el marco del SEIA. De esta manera, y a través de un análisis que involucró la participación de expertos y la opinión de gremios de diversos sectores productivos,<sup>24</sup> se definió un listado de 63 permisos sectoriales prioritarios para el desarrollo de inversiones en Chile.



El Anexo N° 2 contiene la base de datos de los 439 trámites identificados, incluyendo los permisos sectoriales y los permisos sectoriales prioritarios, caracterizados según:

- Nombre.
- Etapa en que se solicita.
- Organismo/s que lo otorga/n.
- Naturaleza jurídica.
- Número de organismos que participan.
- Tipo de procedimiento (único o dual).
- Objeto de protección.
- Criticidad.
- Fuente normativa.

### Análisis de permisos sectoriales prioritarios

#### Alcance del análisis

Una vez determinados los permisos sectoriales prioritarios, se definió el alcance del análisis. Como ya se mencionó en el capítulo de Antecedentes, dos son las dimensiones principales que deben tenerse a la vista para la evaluación del comportamiento de un permiso:

1. En primer lugar su eficacia, vale decir, el cumplimiento de los fines que justifican su existencia, lo que se asocia usualmente al resguardo apropiado del objetivo de protección que está llamado a salvaguardar.

---

<sup>24</sup> Cámara Chilena de la Construcción (CChC), Confederación de la Producción y del Comercio (CPC), Consejo Minero, Generadoras A. G., Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) y Sociedad Nacional de Minería (SONAMI).

2. En segundo lugar, su eficiencia. Es decir, el cumplimiento de su objetivo generando los menores costos de transacción posibles, tanto para el Estado como para los agentes económicos que desarrollan los proyectos de inversión, sean públicos o privados.

Dado el objetivo del presente estudio, se ha utilizado como supuesto del análisis que la dimensión de eficacia es cumplida satisfactoriamente por los mecanismos de control sectorial vigentes. Por tanto, el análisis se centró en la evaluación de la dimensión de eficiencia.

### Levantamiento de evidencia

Para el adecuado análisis del comportamiento de los permisos sectoriales prioritarios con relación en su eficiencia, se adoptó una estrategia de levantamiento y análisis de información con base en un sistema digital de captura y procesamiento de datos. Ello permitió la creación de una base de datos y un repositorio de documentos que facilitó el examen de evidencia y la definición de las recomendaciones.

La labor de levantamiento de datos y documentación contó con el rol coordinador y facilitador del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y la colaboración de diversos OAE encargados del otorgamiento de tales permisos, quienes aportaron datos y documentos en un Data Room creado especialmente para este efecto. Este instrumento capturó datos y documentos correspondientes a la tramitación de permisos sectoriales prioritarios otorgados en todas las regiones de Chile durante un período de 5 años (2018 a 2022), considerando las siguientes variables:

1. Intensidad de uso de cada permiso;
2. Número de solicitudes:
  - a. Aprobadas.
  - b. Rechazadas.
  - c. Desistidas.
  - d. Tramitaciones pendientes al 31 de diciembre de 2022.
3. Iteraciones a que da lugar la tramitación de cada permiso (oficios);
4. Documentación asociada a la revisión, tramitación, admisibilidad y oficios con observaciones;
5. Testimonios, recomendaciones, propuestas de mejora y mejoras implementadas por los OAE consultados.

En paralelo al levantamiento de información a través del Data Room, el estudio obtuvo información cuantitativa y cualitativa mediante entrevistas con representantes de

empresas, gremios y OAE; así como a través de la revisión de portales de transparencia activa de estos últimos.

### Clasificación de permisos sectoriales prioritarios

Para facilitar el análisis de la información recabada y la definición de recomendaciones, el estudio propone dos clasificaciones aplicables a los permisos sectoriales prioritarios: complejidad y origen.

La complejidad de los permisos sectoriales prioritarios se definió en este estudio en función de la cantidad y tipos de antecedentes que en general, debe contener la solicitud de permiso respectiva. En este sentido, se establecieron tres categorías para dimensionar diversos órdenes de magnitud para este criterio:

- Clase 1. El expediente de solicitud del permiso está compuesto en general, por un formulario, un informe y planos.
- Clase 2. El expediente de solicitud del permiso está compuesto en general, por un formulario, un informe, planos y memorias de cálculo.
- Clase 3. El expediente de solicitud del permiso está compuesto en general, por un formulario, un informe, planos, memorias de cálculo y estudios técnicos adicionales.<sup>25</sup>

Es importante relevar que las categorías precedentemente expuestas son el resultado de una aproximación general a todos los permisos sectoriales prioritarios objeto del presente análisis. La cantidad y tipo de antecedentes que debe contener la solicitud de permiso correspondiente, desde un punto de vista casuístico, varía de autorización en autorización. Por tanto, en la práctica, la preparación del expediente de solicitud de un permiso determinado puede requerir antecedentes diversos a los antes mencionados o bien, una cantidad distinta.

En atención a la variable origen del permiso sectorial prioritario, el estudio adoptó un criterio de clasificación basado fundamentalmente en la materia del proyecto de inversión a que accede el permiso que se solicita. En este contexto, se establecieron tres categorías para este criterio, las cuales se describen a continuación:

- **Transversal.** En general, los permisos prioritarios de esta categoría no son exigidos en función del sector económico al que está orientado el proyecto respectivo y resultan necesarios para proyectos muy diversos, toda vez que miran a las diferentes obras y partes que los conforman. Atendiendo a esta última característica, es recurrente que un mismo proyecto deba tramitar más de una vez un determinado permiso, por cuanto cada autorización mirará solo a una obra o parte específica del proyecto de que se trata. Por ejemplo, es usual que un mismo proyecto requiera obtener el permiso de acceso a más de un camino público. De esta manera, los permisos transversales pueden ser catalogados como los más comunes,

---

<sup>25</sup> Referidos a levantamientos, mediciones, análisis, entre otros. Por ejemplo, catastros forestales.



pues: i) resultan aplicables a diversos proyectos, sin importar la actividad económica que se quiera desarrollar; y ii) porque un mismo proyecto puede requerir la tramitación reiterada de un mismo permiso para obras o partes diversas.

- **Localización.** En general, el permiso prioritario es requerido para un proyecto específico en razón del entorno o ubicación de este.
- **Sectoriales.** En general, el permiso prioritario es necesario para un proyecto en consideración al sector económico al que este accede. Respecto de esta categoría y fundado en la importancia económica del sector, este estudio atendió a permisos asociados a la minería y acuicultura.

A continuación, presentamos una ficha resumen del marco conceptual recién referido, utilizado para la definición y análisis de los permisos sectoriales prioritarios.

<b>Alcance</b>	Se definió un total de 63 permisos prioritarios. La lista y sus atributos se observa a continuación en la tabla "Lista maestra".			
<b>Definición</b>	Se adoptó un criterio de criticidad para la selección de los 63 permisos: cuando faltan producen el retraso y/o la detención de un proceso, contrato y/o actividad productiva (riesgo materializado).			
<b>Taxonomías</b>	<b>Criterio</b>	<b>Descripción</b>		
	<b>Complejidad del permiso</b>	Categoría	El expediente de solicitud del permiso está compuesto por:	
		Clase 1	Formulario + Informe + Planos	
		Clase 2	Formulario + Informe + Planos + Memorias	
		Clase 3	Formulario + Informe + Planos + Memorias + Estudios	
	<b>Origen del permiso</b>	Capa	Corresponde a:	
		Transversal	Originados desde las obras y partes de un proyecto	
Localización		Originados desde el entorno o localización		
Sectorial		Asociados a sectores específicos relevantes		

## PERMISOS PRIORITARIOS PARA LA INVERSIÓN EN CHILE





























































<b>VARIABLES</b>	Elemento	<i>Descripción</i>
	Temporalidad	Período de 5 años - 2018 a 2022
	Cobertura	16 regiones (Chile)
	Datos	Intensidad de uso, aprobaciones, rechazados, desistidos e iteraciones
	Documentos	Relativa a revisión, tramitación, admisibilidad y oficios con observaciones
	Antecedentes	Testimonios, recomendaciones, ideas y mejoras desde los OAE consultados
<b>Participación</b>	Se convocó la participación de OAE, gremios y empresas privadas	
<b>Estrategia</b>	Se adoptó una estrategia de levantamiento y análisis de información en base a un sistema digital de captura y procesamiento de datos.	
<b>Ciclo Inversional</b>	Se incluyó permisos sectoriales relacionados a las siguientes etapas de un proyecto de inversión (SEIA excluido)	
	<p>El diagrama muestra un flujo de procesos. La 'Fase Pre Inversional' incluye 'Pre SEIA', 'SEIA' y 'Post SEIA'. La 'Fase Inversional y Explotación de Activos' incluye 'Construcción' y 'Operación'. Las etapas están representadas por flechas que se conectan en serie.</p>	

### Lista maestra

Conforme a la metodología de trabajo adoptada y en función del marco conceptual aplicado, a continuación se presenta la lista de los permisos prioritarios estudiados, identificados conforme al nombre corto con que fueron designados en la base de datos,<sup>26</sup> señalando al OAE encargado de la dictación, la clasificación que les resulta aplicable según las variables origen del permiso y complejidad del expediente, e identificando el nivel de evidencia disponible para cada uno. Sobre este último aspecto, se señala mediante tags de colores, el nivel de información disponible para cada permiso, conforme con la simbología que a continuación se indica.

Permiso con data completa	■	Permiso sin dato	■	Permiso analizado	■	
Permiso no analizado	■	Permiso con data parcial	■	Análisis específico	■	
<b>ID</b>	<b>Nombre corto del permiso</b>	<b>Organismo</b>	<b>Capa</b>	<b>Clase</b>	<b>Tag</b>	<b>Nota</b>
1	Permiso interconexión o autorización acceso abierto	CEN	Transversal	3	■ ■ ■	

<sup>26</sup> Disponible en el Anexo N° 5.

2	Conexión nuevas instalaciones y modificaciones relevantes	CEN	Transversal	3	 	
3	Declaración en construcción	CNE	Transversal	3		
4	Excavaciones arqueológicas	CMN	Localización	2	 	
5	Construcción zona típica	CMN	Localización	2	 	
6	Construcción santuario naturaleza	CMN	Localización	2	 	
7	Construcción monumento histórico	CMN	Localización	2	 	
8	Corta formación xerofítica	CONAF	Localización	3	 	
9	Declaración de interés nacional	CONAF	Localización	3	 	
10	Corta bosque nativo	CONAF	Localización	3	  	
11	Corta bosque nativo preservación	CONAF	Localización	3	 	
12	Aeródromo o helipuerto	DGAC	Transversal	2	 	
13	Polvorín	DGMN	Transversal	2	 	N1 <sup>27</sup>
14	Instalación de fauna	DOM	Transversal	1		
15	Edificación	DOM	Transversal	2		
16	Recepción definitiva	DOM	Transversal	1		
17	Informe favorable construcción	GORE	Transversal	1		
18	Proyecto agua potable	MINSAL	Transversal	1	 	
19	Funcionamiento agua potable	MINSAL	Transversal	1	 	
20	Proyecto alcantarillado	MINSAL	Transversal	1	 	
21	Funcionamiento alcantarillado	MINSAL	Transversal	1	 	
22	Funcionamiento casino	MINSAL	Transversal	1	 	
23	Informe sanitario	MINSAL	Transversal	1	 	
24	Calificación técnica industrial	MINSAL	Transversal	1	 	
25	Almacenamiento SUSPEL	MINSAL	Transversal	2	 	
26	Proyecto no RESPEL	MINSAL	Transversal	1		
27	Funcionamiento no RESPEL	MINSAL	Transversal	1		
28	Proyecto RESPEL	MINSAL	Transversal	1	 	
29	Funcionamiento RESPEL	MINSAL	Transversal	1	 	
30	Pavimentación	MINVU	Transversal	2		
31	Informe favorable construcción	MINVU	Transversal	1		
32	Informe mitigación vial	MIN TTy TT	Transversal	2	 	
33	Concesión uso oneroso largo plazo energía	MIN BB.NN	Transversal	3	 	
34	Transporte sobrepeso	MOP DV	Transversal	2		
35	Transporte sobredimensión	MOP DV	Transversal	2		
36	Afectación camino público	MOP DV	Transversal	2		
37	Atraveso y paralelismo	MOP DV	Transversal	2		

<sup>27</sup> Datos obtenidos pero no validados.

## PERMISOS PRIORITARIOS PARA LA INVERSIÓN EN CHILE

38	Ocupación y uso faja fiscal	MOP DV	Transversal	2		
39	Acceso a camino público	MOP DV	Transversal	2		
40	Mejoramiento de caminos	MOP DV	Transversal	2		
41	Revisión extracción empréstito	MOP DOH	Transversal	3		
42	Modificación de cauce	MOP DGA	Transversal	3		
43	Construcción obra hidráulica mayor	MOP DGA	Transversal	3		
44	Recepción obra hidráulica mayor	MOP DGA	Transversal	3		
45	Regularización o defensa cauce	MOP DGA	Transversal	3		
46	Patente municipal	MUNICIPIO	Transversal	3		
47	Extracción empréstitos	MUNICIPIO	Transversal	3		
48	Caza o captura	SAG	Localización	1		
49	Informe favorable construcción	SAG	Localización	3		N5 <sup>28</sup>
50	Proyecto especial	SEC	Transversal	3		
51	Plan de cierre	SERNAGEOMIN	Minería	3		N2 <sup>29</sup>
52	Electrificación	SERNAGEOMIN	Minería	2		N2
53	Explotación	SERNAGEOMIN	Minería	2		N2
54	Ventilación	SERNAGEOMIN	Minería	2		N2
55	Planta procesamiento	SERNAGEOMIN	Minería	2		N2
56	Depósito de relaves	SERNAGEOMIN	Minería	3		N2
57	Botadero o acumulación	SERNAGEOMIN	Minería	2		N2
58	Pesca investigación	SUB PESCA	Localización	1		
59	Acuicultura	SUB PESCA	Acuicultura	2		
60	Concesión marítima	SUB FFAA	Transversal	3		
61	Proyecto telecomunicaciones	SUB TEL	Transversal	2		N3 <sup>30</sup>
62	Recepción telecomunicaciones	SUB TEL	Transversal	2		N3
63	Consulta de Pertinencia ingreso SEIA	SEA	Ambiental	3		N4 <sup>31</sup>

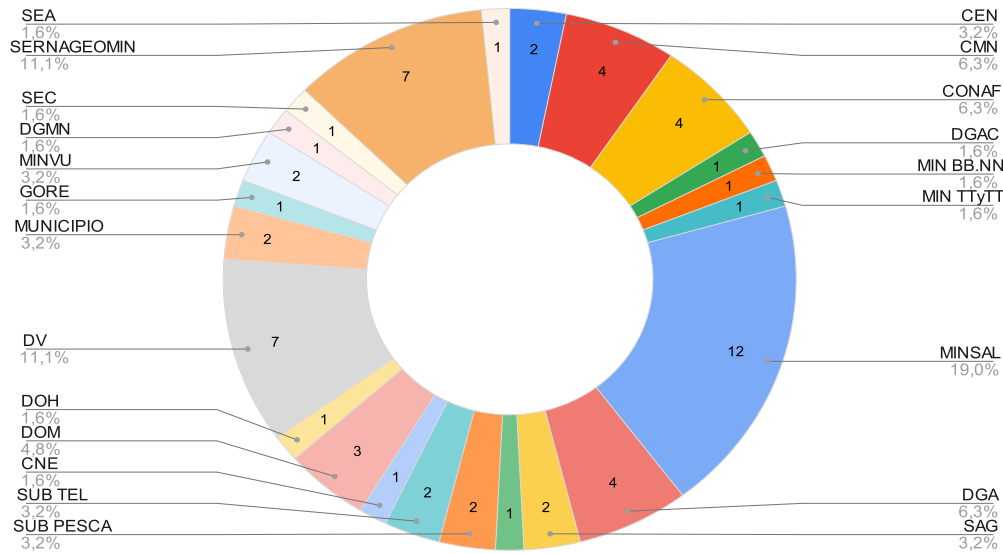
<sup>28</sup> OAE sólo hizo entrega de datos de ingreso del IFC durante el período 2018 a 2022.

<sup>29</sup> Datos obtenidos desde el portal de transparencia del servicio.

<sup>30</sup> Datos obtenidos pero no validados.

<sup>31</sup> Datos obtenidos desde la plataforma del SEA y mediante uso de software Compliance Analytics de propiedad de la empresa Cumplimiento Lean SpA.

Cantidad y distribución de permisos prioritarios.  
Total 63 permisos



El gráfico anterior informa cuáles son los OAE encargados de la dictación de los permisos sectoriales priorizados en este estudio. Como puede verse el Ministerio de Salud (MINSAL) es, por diferencia, aquel que tiene mayor cantidad de permisos a su cargo (12), seguido inmediatamente por el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) y la Dirección de Vialidad (DV) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), con 5 cada uno.

### Evidencia obtenida

A continuación, se presenta la evidencia levantada por el estudio que da soporte al diagnóstico realizado y las recomendaciones propuestas. La evidencia recopilada, basada en una amplia cantidad de datos y documentos, constituye una muestra representativa del comportamiento de los permisos sectoriales prioritarios para las inversiones en Chile.

Las dinámicas identificadas a partir de dicha muestra permiten tener una visión general no solo del comportamiento actual de dichos permisos en términos de aprobaciones, rechazos y plazos de tramitación, sino que, también, hacen posible identificar la tendencia de dichas variables a lo largo de los últimos cinco años.

La evidencia obtenida se presenta de la siguiente manera:

- Limitaciones del estudio.

## PERMISOS PRIORITARIOS PARA LA INVERSIÓN EN CHILE

---

- Resumen de la evidencia recogida en el marco del presente estudio, con datos generales y cifras globales.
- 14 fichas organizadas de forma visual para facilitar la comprensión y seguimiento del caso expuesto.

La base de datos levantada se entrega en el Anexo N° 5.

### Limitaciones del estudio

El estudio definió 63 permisos prioritarios como base para la realización de la investigación encomendada. Si bien se realizaron esfuerzos y coordinaciones, 21 permisos no fueron objeto de análisis, por cuanto no se contó con la data necesaria para su examen. De esta manera, los resultados alcanzados son parciales y sirven como una primera aproximación que espera dar paso a futuras investigaciones que amplíen y profundicen los resultados alcanzados.

Los **permisos definidos como prioritarios, pero que no pudieron ser analizados** por insuficiencia de la información disponible son los siguientes:

ID	Nombre corto del permiso	Organismo	Capa	Clase
3	Declaración en construcción	CNE	Transversal	3
14	Instalación de faena	DOM	Transversal	1
15	Edificación	DOM	Transversal	2
16	Recepción definitiva	DOM	Transversal	1
17	Informe favorable construcción	GORE	Transversal	1
26	Proyecto no RESPEL	MINSAL	Transversal	1
27	Funcionamiento no RESPEL	MINSAL	Transversal	1
30	Pavimentación	MINVU	Transversal	2
31	Informe favorable construcción	MINVU	Transversal	1
34	Transporte sobrepeso	MOP DV	Transversal	2
35	Transporte sobredimensión	MOP DV	Transversal	2
36	Afectación camino público	MOP DV	Transversal	2
37	Atraveso y paralelismo	MOP DV	Transversal	2
38	Ocupación y uso faja fiscal	MOP DV	Transversal	2
39	Acceso a camino público	MOP DV	Transversal	2
40	Mejoramiento de caminos	MOP DV	Transversal	2
41	Revisión extracción empréstito	MOP DOH	Transversal	3
45	Regularización o defensa cauce	MOP DGA	Transversal	3
46	Patente municipal	MUNICIPIO	Transversal	3

47	Extracción empréstitos	MUNICIPIO	Transversal	3
50	Proyecto especial	SEC	Transversal	3

A juicio de esta Comisión, es altamente recomendable que estos permisos sean objeto de análisis en el corto plazo, considerando al menos las variables que este estudio ha tenido a la vista respecto de aquellos permisos sectoriales prioritarios para los cuales sí se contó con información para la revisión de su comportamiento.

### Resumen de la evidencia

A nivel general, el estudio consultó a 23 OAE<sup>32</sup> y a gremios o empresas<sup>33</sup> para efectos de recopilar datos y obtener los antecedentes necesarios para la fase de análisis y revisión del estudio.

Los datos recabados permitieron obtener una data completa de 30 de los 63 permisos sectoriales prioritarios (48%) e información parcial de otros 9 (14%). Respecto de 3 permisos (5%) no se pudo validar la data recopilada y con relación a los restantes 21 permisos sectoriales prioritarios (33%) no se obtuvo data.

A partir de la información disponible, se puede destacar lo siguiente a nivel de cifras generales :

- Se constató que ingresaron a trámite 128.051 solicitudes de permisos sectoriales prioritarios durante el período comprendido entre 2018 y 2022;
- De este universo, 81.700 solicitudes fueron aprobadas (63%), mientras que otras 21.688 fueron rechazadas (17%);
- Los interesados se desistieron respecto de 3776 solicitudes (3%), y
- 25.593 solicitudes se encontraban en proceso de trámite al 31 de diciembre de 2022.

De otra parte, la aplicación de las clasificaciones desarrolladas en el numeral 2.3 de este estudio a los permisos sectoriales prioritarios, arroja los siguientes datos:

<sup>32</sup> Comisión Nacional de Energía (CNE), Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), Coordinador Eléctrico Nacional (CEN), Corporación Nacional Forestal (CONAF), Dirección de Obras Hidráulicas del MOP (DOH), Dirección de Vialidad del MOP (DV), Dirección General de Aeronáutica Civil (DGAC), Dirección General de Aguas (DGA), Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), Direcciones de Obras Municipales (DOM), Gobiernos Regionales (GORE), Ministerio de Bienes Nacionales (MIN BB.NN), Ministerio de Salud (MINSAL), Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MIN TTyTT), Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Municipalidades, Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), Servicio de Evaluación Ambiental (SEA), Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (SUB PESCA), Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUB TEL), Subsecretaría para las Fuerzas Armadas (SUB FF.AA) y Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).

<sup>33</sup> CChC, CPC, Consejo Minero, Generadoras A. G., SOFOFA y SONAMI.

En cuanto al criterio de complejidad, los permisos prioritarios (63) se dividen en 17 clase 1 (27%), 25 clase 2 (40%) y 21 clase 3 (33%).

Con relación a la cantidad de rondas de observaciones promedio según nivel de complejidad, 2 iteraciones ocurren en permisos clase 1, 2 iteraciones en permisos clase 2, y 3 iteraciones en permisos clase 3.

En la dimensión de tramitación, se determinó que:

- 24 de los 63 permisos sectoriales prioritarios cuentan con una guía de tramitación (38%);
- 18 permisos sectoriales prioritarios cuentan con una pauta de revisión (29%);
- Solo 1 permiso sectorial prioritario cuenta con un esquema de pre-revisión establecido (2%);
- 27 permisos sectoriales prioritarios cuentan con algún nivel de digitalización desarrollado (43%); 25 permisos sectoriales prioritarios son tramitados en soporte papel, según declararon de los OAE encargados de su gestión (40%); y
- 25 permisos sectoriales prioritarios son objeto de un control de admisibilidad (40%).

Finalmente, respecto de la documentación levantada, 7 OAE aportaron oficios y se recibieron 150 oficios a través del Data Room, asociados a 761 observaciones en total.

A continuación, se presenta una ficha que resume los datos a que se ha hecho referencia.

Cuadro resumen de la evidencia obtenida

<b>Datos generales</b>	
23	OAE fueron convocados a participar del estudio
6	Gremios fueron consultados
<b>Representatividad de la data</b>	
30 de los 63	permisos cuentan con data colectada completa analizable (48%)
9 de los 63	permisos cuentan con data parcial analizable (14%)
21 de los 63	permisos no cuentan con data colectada (33%)
3 de los 63	permisos cuentan con data colectada no validada (5%)
<b>Distribución de las clases según nivel de complejidad</b>	
17 de los 63	permisos son clase 1 (27%)
25 de los 63	permisos son clase 2 (40%)
21 de los 63	permisos son clase 3 (33%)
<b>Sobre la cantidad de iteraciones promedio según el nivel de complejidad</b>	
Ocurren 2	rondas de observaciones en permisos clase 1



Ocurren 2	rondas de observaciones en permisos clase 2
Ocurren 3	rondas de observaciones en permisos clase 3
<b>Cifras globales asociada a permisos con data completa entre 2018 y 2022</b>	
128.051	solicitudes de permisos fueron ingresados
81.700	solicitudes de permisos fueron aprobados, equivalente al 63% de los ingresos
21.688	solicitudes de permisos fueron rechazados, equivalente al 17% de los ingresos
3.776	solicitudes fueron desistidas por el proponente, equivalente al 3% de los ingresos
25.593	solicitudes al 31.12.2022 seguían en trámite/proceso de revisión (20% de los ingresos)
<b>Datos específicos</b>	
100	resoluciones SERNAGEOMIN fueron obtenidas desde transparencia
23	casos de pre revisión permiso obra hidráulica mayor DGA fueron analizados
48	hechos infraccionales asociados a 9 permisos prioritarios fueron analizados desde SNIFA
2%	de las consultas de pertinencia derivan en respuesta de ingreso obligatorio al SEIA <sup>34</sup>
8182	solicitudes de permiso informe favorable para construcción período 2018-2022
22 de los 63	permisos tienen un PAS asociado (35%)
24 de los 63	permisos fueron abordados en el estudio CNEP 2019 (38%)
<b>Datos sobre proceso de tramitación desde la perspectiva del OAE</b>	
24 de 63	permisos cuentan con guía de tramitación (38%)
18 de 63	permisos cuentan con pauta interna de revisión estándar (29%)
1 de 63	permisos cuentan con esquema de pre revisión (2%)
27 de 63	permisos disponen de plataforma digital para tramitar (43%)
25 de 63	permisos se acepta/utiliza tramitación en papel (40%)
25 de 63	permisos respecto de los cuales se realiza control de admisibilidad (40%)
<b>Sobre el resultado del levantamiento - ítem iteraciones</b>	
7	OAE aportaron oficios de rondas de observaciones
150	oficios fueron colectados mediante el Data Room
761	observaciones fueron revisadas y sistematizadas

### Lista de evidencia

Aquellos permisos que contaban con data completa (proveniente de la información recopilada a través del Data Room) fueron analizados atendiendo a las categorías de complejidad y origen de los permisos sectoriales prioritarios, desarrolladas con anterioridad.<sup>35</sup> A continuación, se presenta el resultado de los análisis más relevantes.

Toda la información recabada se encuentra sistematizada en el Anexo N° 5.

<sup>34</sup> Según datos del SEA portal e-Pertinencias y procesado mediante software Compliance Analytics de la empresa Cumplimiento Lean SpA. Período 2016 a junio de 2023.

<sup>35</sup> Véase el apartado 2.3 de este estudio.

## PERMISOS PRIORITARIOS PARA LA INVERSIÓN EN CHILE

---

Evidencia general ▲		Evidencia específica ●
ID	Tag	Nombre de la evidencia
E1	▲	Comportamiento según clase de permiso
E2	▲	Comportamiento según organismo
E3	▲	Comportamiento de los plazos en función de la complejidad del permiso
E4	▲	Comportamiento del incumplimiento del plazo legal de revisión
E5	▲	Permisos con mayor stock pendiente al 2023
E6	▲	Comportamiento de rechazos en relación a ingresos y resultado
E7	▲	Comportamiento de rechazos en relación al OAE que autoriza
E8	▲	Efecto de la digitalización sobre los plazos de otorgación de permisos
E9	●	Comportamiento de la concesión marítima
E10	●	Comportamiento de la corta de bosque nativo
E11	●	Comportamiento de la construcción de obra hidráulica mayor
E12	●	Comportamiento de la Autorización acceso abierto
E13	●	Comportamiento del informe favorable para construcción
E14	●	Comportamiento permisos CMN

Salvo que sea expresamente señalado, todos los datos presentados corresponden al período comprendido entre el 01 de enero de 2018 y el 31 de diciembre de 2022.

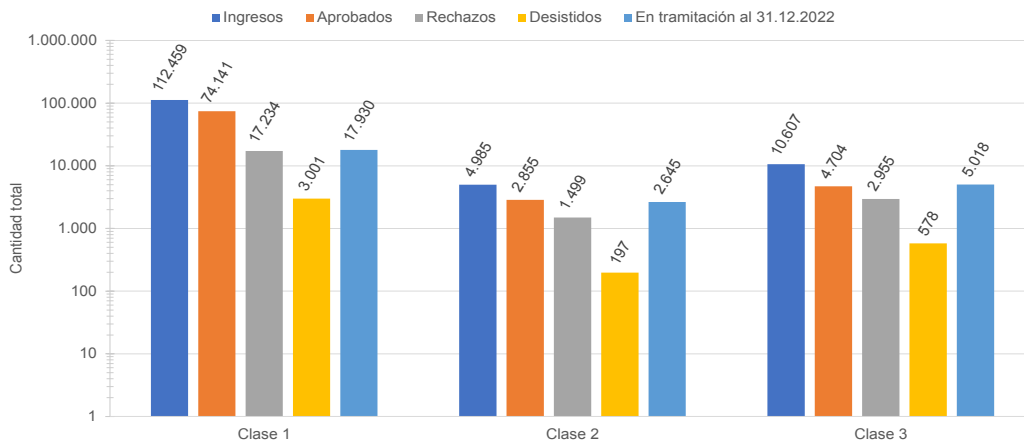
**Evidencia 1:**  
**Comportamiento según clase de permiso**

Si bien el comportamiento es heterogéneo, es posible identificar tendencias en las variables de ingreso y stock pendientes que permiten diferenciar a los permisos con claridad según su clase.

La mayor intensidad de uso corresponde a los permisos menos complejos (Clase 1).

El porcentaje de permisos en trámite versus ingresos es notoriamente superior en los permisos de mayor complejidad (Clases 2 y 3).

**Comportamiento según clase de permiso.**  
Período 2018 a 2022



	Clase 1	Clase 2	Clase 3
Del 100% de los ingresos (128.051)	88%	4%	8%
Del 100% de los trámites en curso (25.593)	70%	10%	20%
Relación [trámite en curso/ingreso]	16%	53%	47%

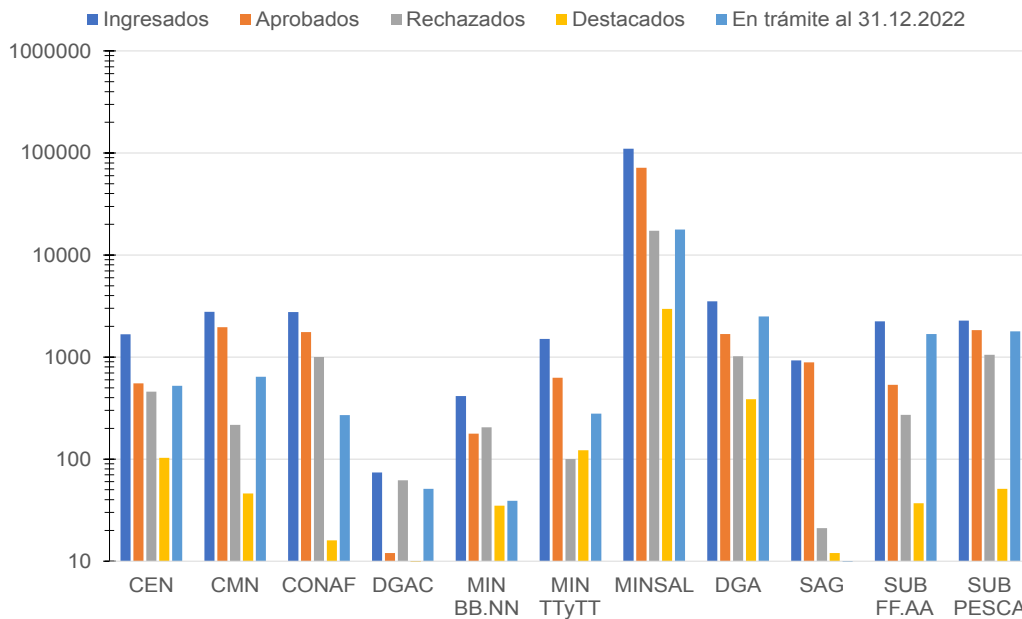
Evidencia 2:

Comportamiento según organismo

Se observa que la mayor cantidad de solicitudes de permisos prioritarios corresponde a autorizaciones otorgadas por el Ministerio de Salud (MINSAL) con 109.881, seguido por la Dirección General de Aguas (DGA) con 3.522 y el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) con 2.781.

Comportamiento según organismo.

Período 2018 a 2022



Organismo	Ingresados	Aprobados	Rechazados	Desistidos	En trámite <sup>36</sup>
CEN	1674	553	457	103	522
CMN	2781	1.96	217	46	642
CONAF	2755	1757	1003	16	270
DGAC	74	12	62	1	51
MIN BB.NN	414	178	205	35	39
MIN TTyTT	1510	627	100	122	279
MINSAL	109881	71672	17279	2966	17810

<sup>36</sup> Considerando como fecha de corte el 31.12.2022

DGA	3.522	1682	1019	387	2502
SAG	927	889	21	12	6
SUB FFAA	2.242	534	271	37	1685
SUB PESCA	2.271	1.836	1.054	51	1787

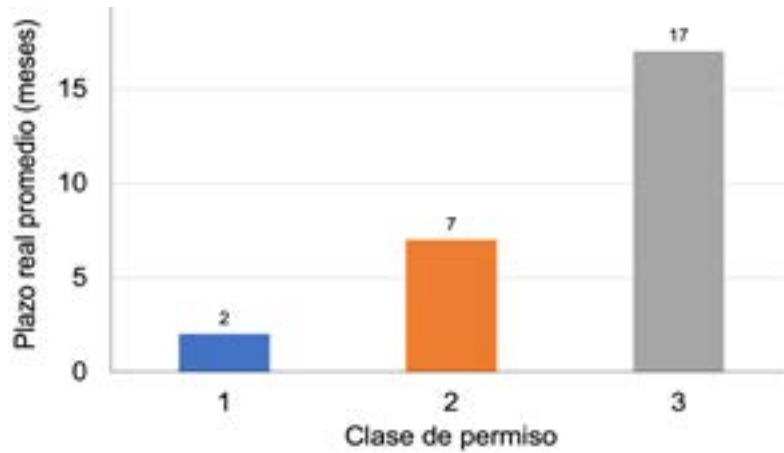
Evidencia 3:

Plazos y complejidad de permisos

El tiempo de revisión real y las iteraciones (rondas de observaciones durante la tramitación) puede relacionarse con la clase de permiso: a mayor complejidad del permiso, mayor plazo real de aprobación y mayor cantidad de rondas de observaciones.

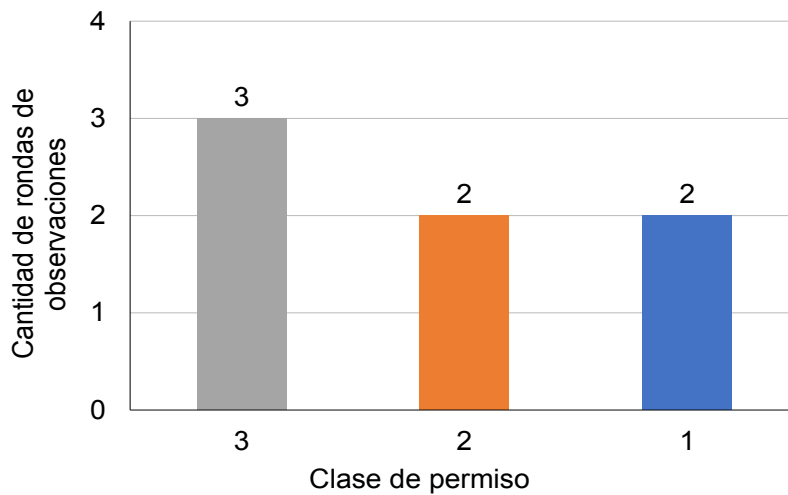
Plazo real de revisión según clase de permiso.

Período 2018 a 2022



Promedio de iteraciones según clase.

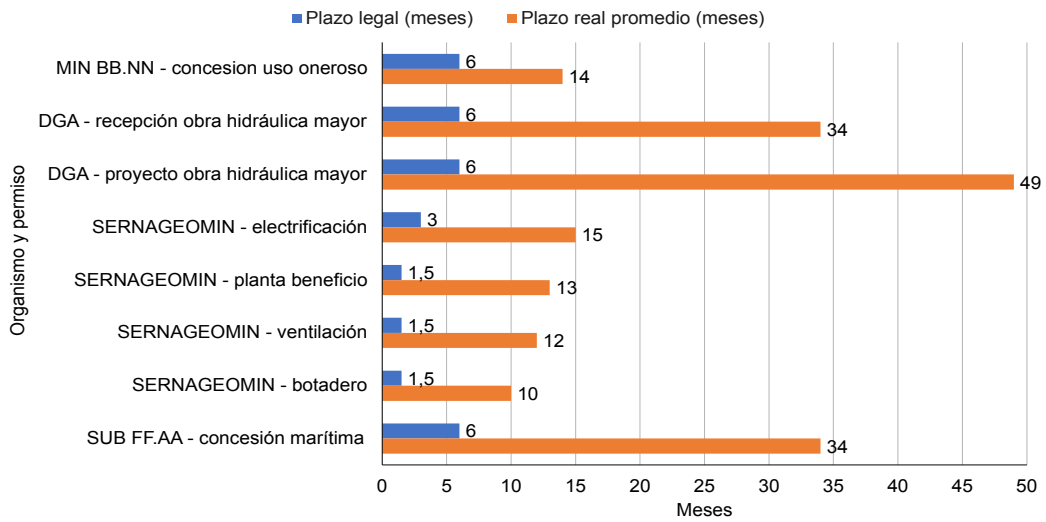
Período 2018 a 2022



**Evidencia 4:**  
**Incumplimiento del plazo legal de revisión**

El plazo de aprobación real de los permisos prioritarios excede considerablemente el plazo establecido por la normativa, y esta demora está directamente relacionada con la complejidad de los permisos.

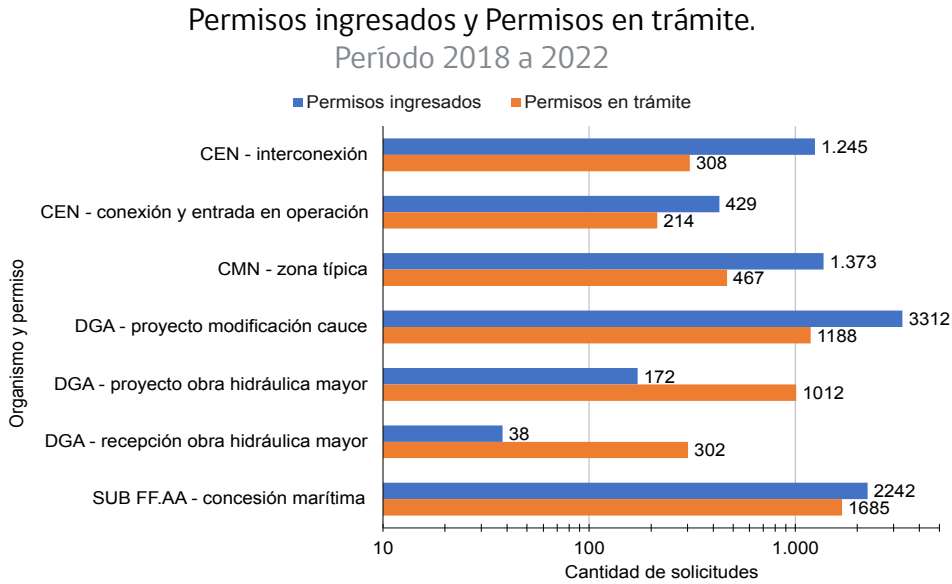
Plazo de revisión legal v/s real.  
 Período 2018 a 2022



Evidencia 5:

Permisos con mayor stock pendiente al 2023

Al 31 de Diciembre del 2022, existe una alta cantidad de tramitaciones pendientes y/o en curso de revisión en permisos de mayor complejidad. Cabe notar que el caso del permiso de Zona Típica del CMN, es el único que no corresponde a un permiso Clase 3.





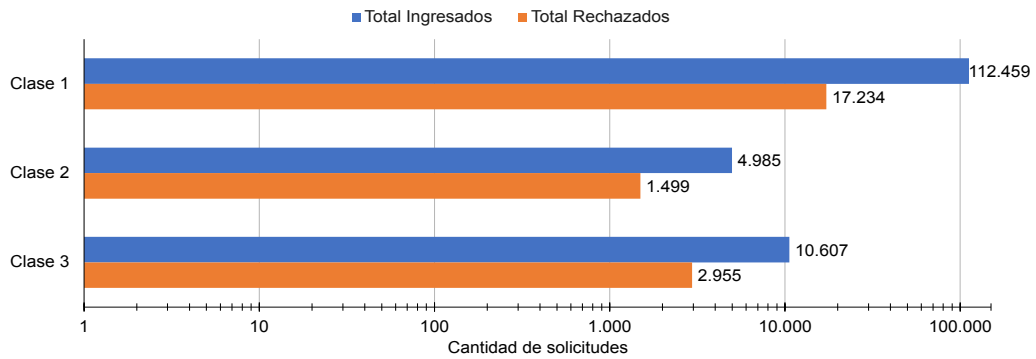
**Evidencia 6:**

**Rechazos en relación a Ingresos y Permisos procesados (se consideran sólo aprobados y rechazados)**

La cantidad de rechazos se relaciona con la clase de permiso prioritario. El promedio de rechazos con relación a ingresos es menor en permisos Clase 1, aumentando al doble para permisos Clase 2 y 3.

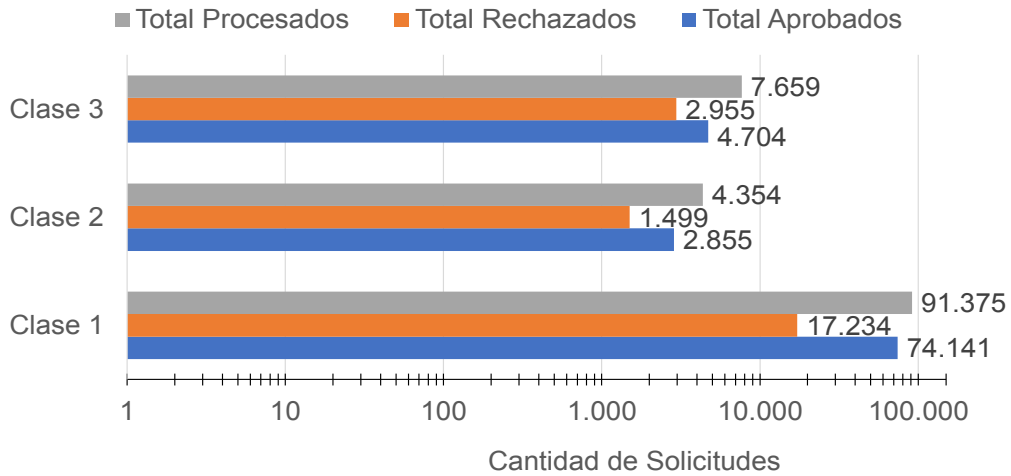
La misma tendencia se aprecia respecto de los permisos efectivamente procesados, vale decir, solo aquellos que fueron aprobados o rechazados, excluyéndose aquellos aún pendientes. En este caso, los porcentajes de rechazo aumentan a 19%, 34% y 39%.

Comportamiento de los rechazos según clase.  
Período 2018 a 2022



Del 100% ingresado, el 15% es rechazado en clase 1, el 30% es rechazado en clase 2, el 28% es rechazado en clase 3.

Relación de los rechazos según cantidad de permisos procesados.  
Período 2018 a 2022



Del 100% procesado \*, el 19% es rechazado en clase 1, el 34% es rechazado en clase 2, el 39% es rechazado en clase 3

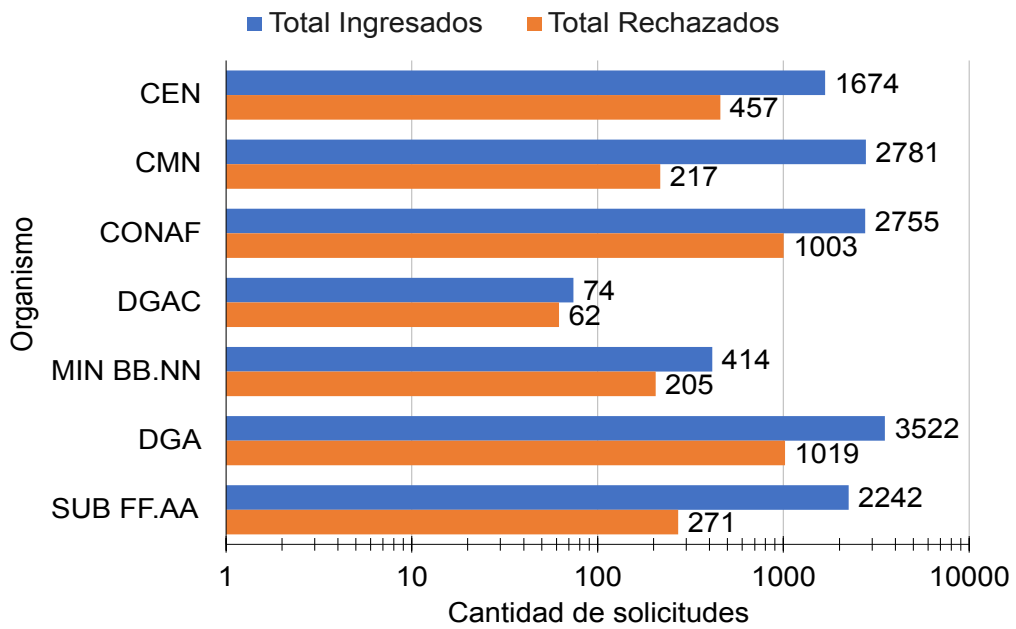
Permisos procesados = permisos aprobados + permisos rechazados

**Evidencia 7:**

**Rechazos en relación al OAE que autoriza**

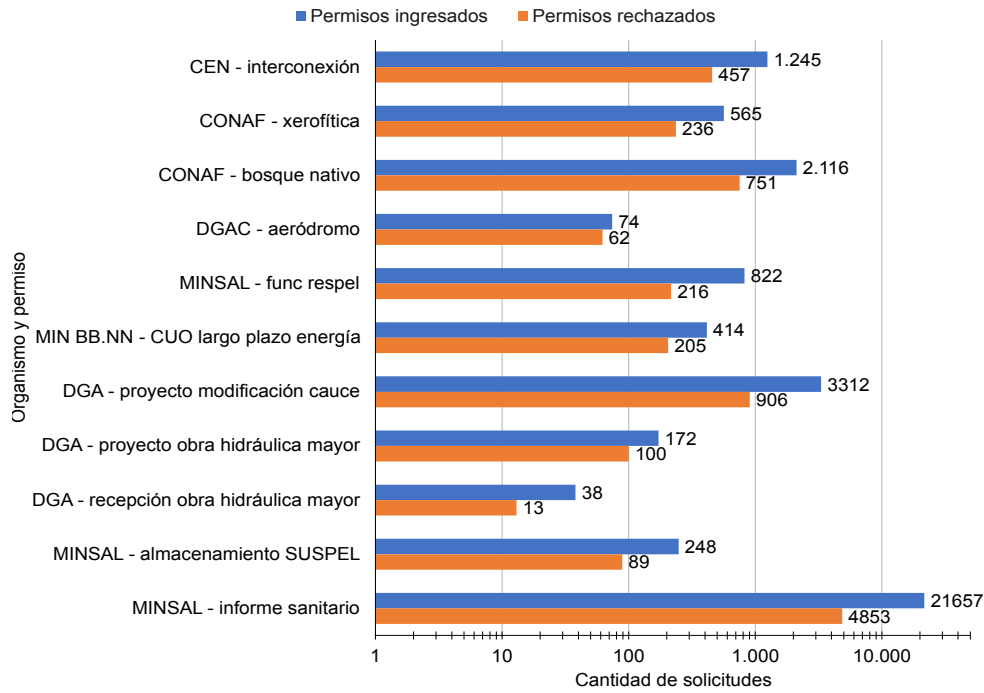
La DGAC lidera el rechazo de permisos, seguida de CONAF y DGA. Respecto de los permisos "Aeródromo-helipuerto" (DGAC) y el Proyecto de Obra Hidráulica Mayor (DGA) muestran los mayores niveles de rechazo, con 84% y 58%, respectivamente. En el caso del permiso de modificación de cauce (DGA), la cantidad de rechazos ha ido en aumento desde 2020, superando los rechazos a las aprobaciones en 2022.

Comportamiento de los rechazos según organismo.  
Período 2018 a 2022

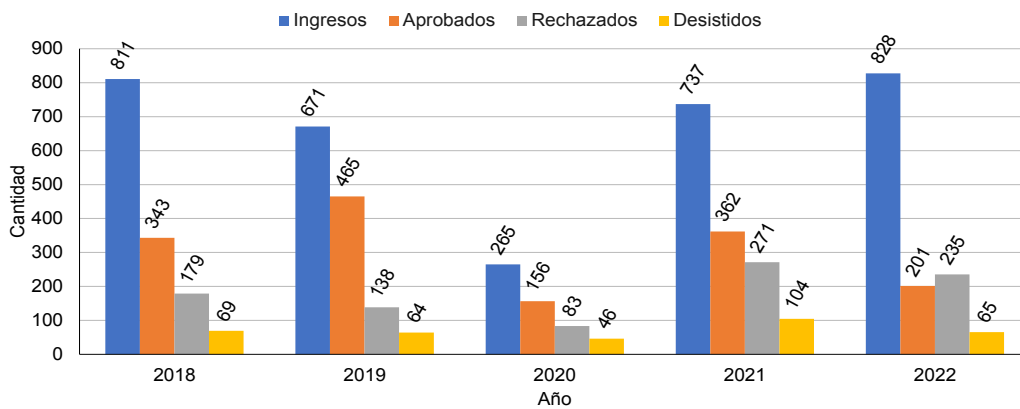


Ranking: 1° DGAC 84% rechazado, 2° MIN BB.NN 50% rechazado, 3° CONAF 36% rechazado, 4° DGA 29% rechazado.

Permisos ingresados y Permisos rechazados.  
Período 2018 a 2022



DGA. Permiso proyecto modificación de cauce.  
Comportamiento anual



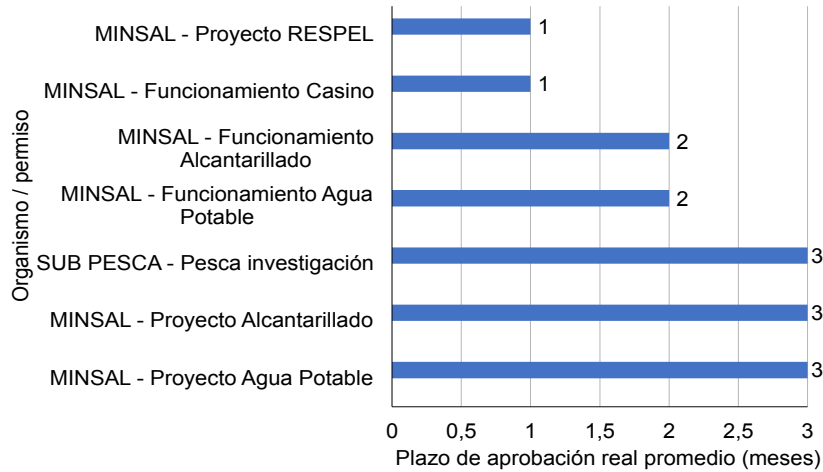
**Evidencia 8:**

**Efecto de la digitalización sobre los plazos de otorgación de permisos**

La adopción por parte de los OAE de prácticas de digitalización de trámites basadas en formularios electrónicos que reemplazan la lógica de “expedientes de documentos” incide en menores plazos de aprobación.

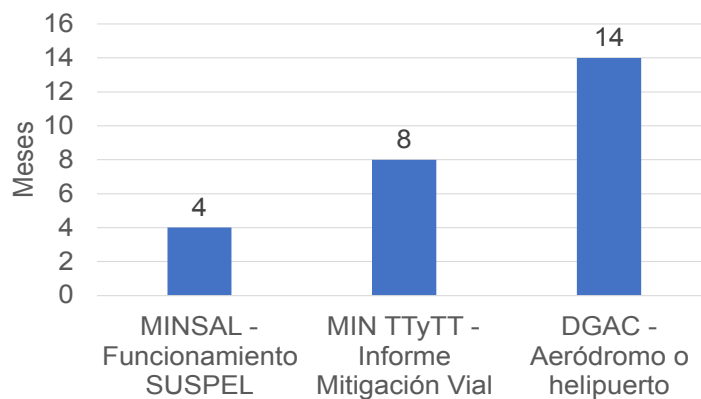
**Permisos clase 1. Todos con tramitación fullweb.**

Período 2018 a 2022



**Permisos clase 2. Sólo SUSPEL con tramitación fullweb.**

Período 2018 a 2022

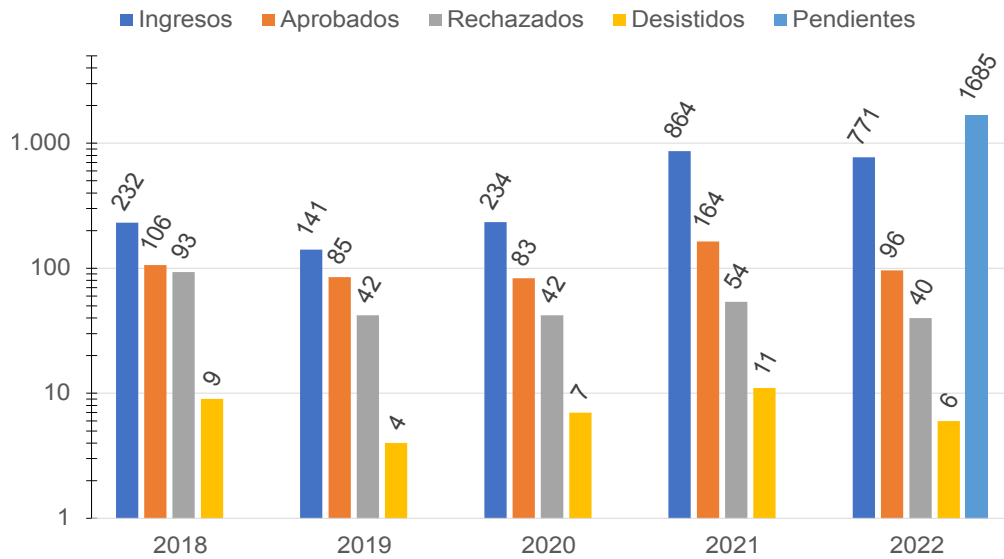


Evidencia 9:

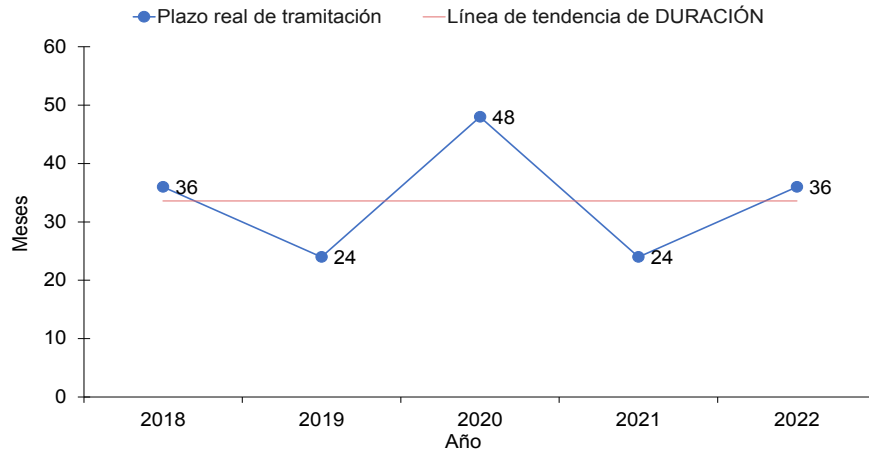
Concesión marítima (SUB FF.AA)

- Aumento significativo del ingreso de solicitudes en los últimos 2 años
- La cantidad de aprobaciones anuales es considerablemente menor a los ingresos
- Existe un alto número de trámites pendientes
- La duración del trámite es extensa, lo que se ha mantenido estable en los últimos 5 años (entre 2 y 3 años) Evidencia 1: Comportamiento según clase de permiso

SUB FF.AA. Concesión marítima.  
Comportamiento anual.



SUB FF.AA Concesión Marítima.  
Comportamiento de la duración del trámite

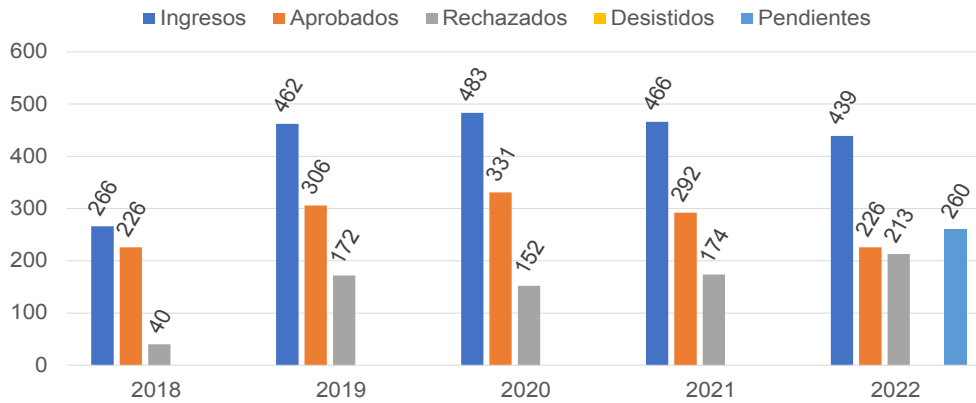


Evidencia 10:

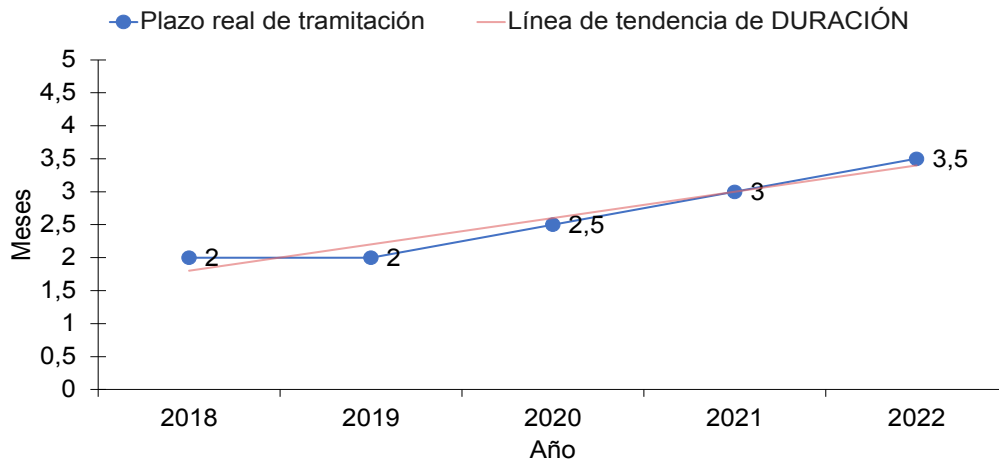
Corta de bosque nativo (CONAF)

- En 2022 las solicitudes rechazadas corresponden al 48% de las solicitudes ingresadas
- Rechazos están en aumento
- Plazo de revisión va en aumento
- Procesos pendientes representan el 59% de los ingresos

CONAF. Permiso corta nativo.  
Comportamiento anual.



CONAF. Permiso corta nativo.  
Comportamiento de la duración del trámite.

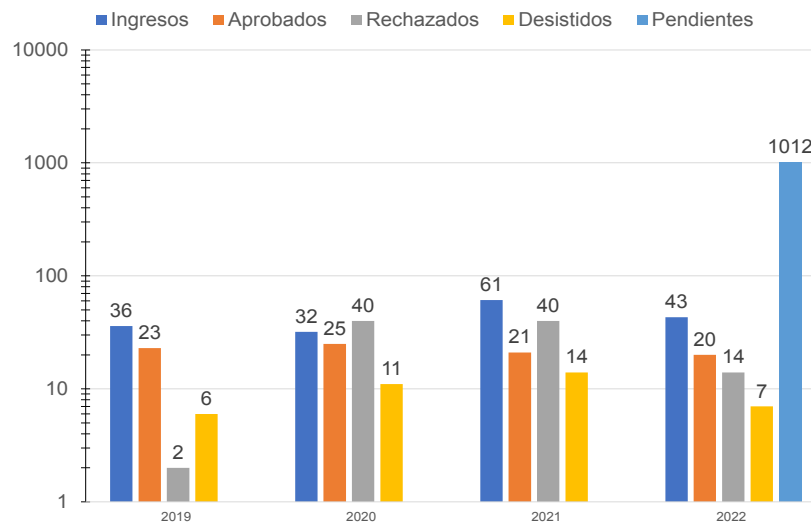




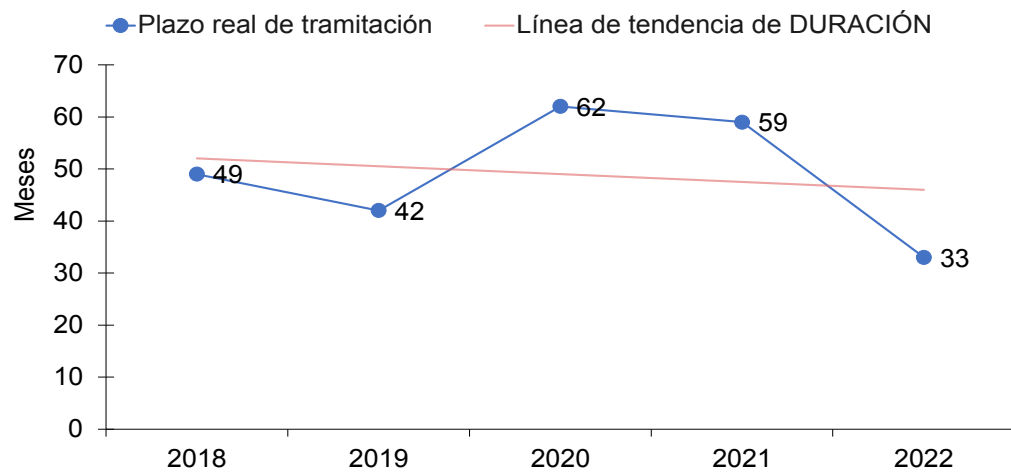
**Evidencia 11:**  
**Construcción de obra hidráulica mayor (DGA)**

- Tasa de rechazo alta en los últimos 3 años
- Alto número de tramitaciones pendientes
- La duración del trámite disminuyó el último año, pero sigue siendo prolongada

DGA. Permiso proyecto obra hidráulica mayor.  
 Comportamiento anual.



DGA. Permiso construcción obra hidráulica.  
Comportamiento de la duración del trámite.

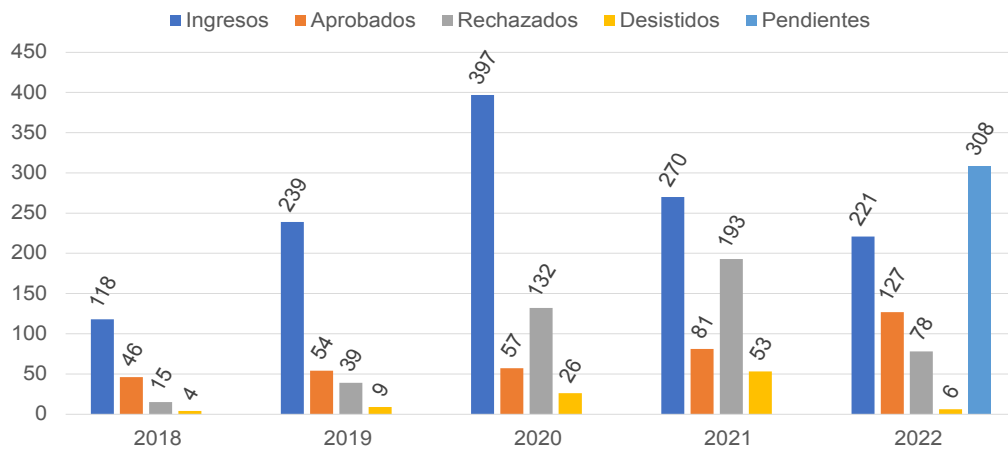


Evidencia 12:

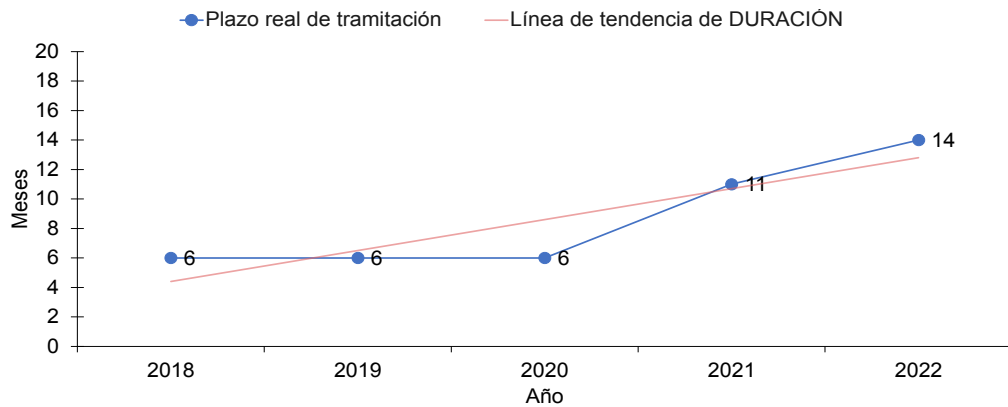
Permiso Interconexión o Autorización acceso abierto (CEN)

- Alto número de solicitudes de ingresos
- La tasa de aprobación v/s los ingresos es baja
- Alto número de procesos en trámite/pendiente de resolver
- Alto número de rechazos en relación a las aprobaciones
- Plazo de revisión va en aumento

CEN. Permiso Interconexión.  
Comportamiento anual.



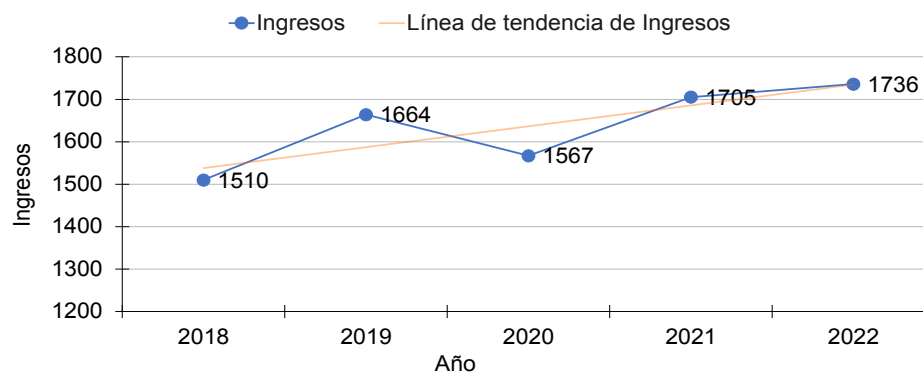
CEN. Permiso interconexión.  
Comportamiento de la duración del trámite.



**Evidencia 13:**  
**Informe favorable para construcción (SAG)**

IFC es un permiso prioritario de alta intensidad de uso y en aumento.

**SAG. Informe favorable para construcción.**  
Comportamiento anual de los ingresos a trámite.

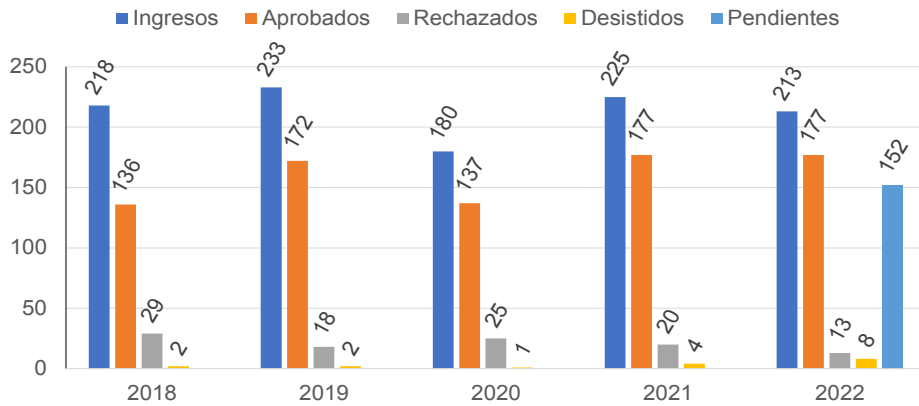


**Evidencia 14:**

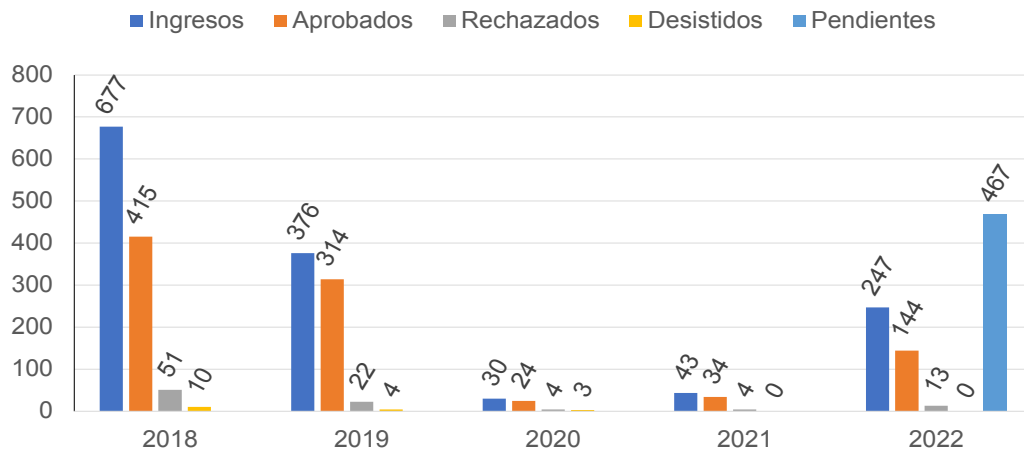
**Permisos otorgados por el Consejo de Monumentos Nacionales**

En dos de sus permisos con mayor intensidad de uso (Intervención en Monumento Histórico y Zona Típica) un número relevante de tramitaciones están en estado pendiente de resolución.

**CMN. Monumento Histórico**  
Comportamiento anual



**CMN. Zona típica**  
Comportamiento anual



## Diagnóstico alcanzado

A continuación, se presentan los hallazgos detectados por el estudio con ocasión del examen de la evidencia obtenida.

Los hallazgos encontrados revelan la heterogeneidad en el comportamiento de los permisos sectoriales prioritarios para el desarrollo de proyectos de inversión en Chile.

En efecto, se identificaron dinámicas complejas en la tramitación de los permisos sectoriales prioritarios de Clase 2 y 3, lo cual produce un potencial impacto negativo en la ejecución de proyectos de inversión, tanto en proyectos existentes, como en nuevos emprendimientos, abarcando diversos sectores económicos e industrias.

## Lista de hallazgos

El siguiente listado muestra los hallazgos del estudio. Mediante tags, se indica si tales hallazgos recaen sobre aspectos positivos o negativos para la tramitación de los permisos sectoriales prioritarios:

		Aspecto Positivo ✓	Aspecto Negativo ✗
ID	Tag	Nombre del hallazgo	
H1	✗	Heterogeneidad de los atributos que caracterizan a los permisos	
H2	✗	Falta de información disponible	
H3	✓✗	Sobre los permisos clase 1	
H4	✗	Sobre los permisos clase 2 y clase 3	
H5	✓✗	Existe adopción de buenas prácticas pero es insuficiente	
H6	✗	Casos especialmente complejos	
H7	✗	Extensos tiempos de tramitación y alto potencial de rechazo por tipología de proyecto	

### Hallazgo 1: Heterogeneidad de los atributos que caracterizan a los permisos.

Los permisos necesarios para el desarrollo de proyectos de inversión en Chile componen un conjunto heterogéneo cuyo comportamiento está estrechamente relacionado con su nivel de complejidad.

### Hallazgo 2: Falta de información disponible.

Existe un bajo nivel de sistematización y disponibilidad de datos de tramitación de permisos, que están o deberían estar en el dominio de los OAE.

En complemento, respecto de los portales de transparencia de cada OAE, se aprecia que la información disponible en materia de permisos se encuentra en alguno de los siguientes estados:

- Sin información.
- Incompleta.
- No actualizada.

### **Hallazgo 3: Sobre los permisos sectoriales prioritarios de Clase 1.**

Existe una alta intensidad de uso, con plazos de tramitación acotados –cercanos o menores a plazos normativos– y bajas tasas de rechazo.

El uso de herramientas de digitalización de procedimientos administrativos basados en formularios fullweb (como en el caso de MIDAS del MINSAL), muestra buenos resultados para la eficiencia de tramitación (plazos bajos y bajo nivel de rechazo), tomando en especial consideración su alta intensidad de uso (casi 110.000 solicitudes de ingreso sólo en los permisos sectoriales prioritarios entre 2018 y 2022).

### **Hallazgo 4: Sobre los permisos sectoriales prioritarios de Clase 2 y 3.**

Los permisos sectoriales prioritarios de Clase 2 y 3 muestran una menor intensidad de uso respecto de los Clase 1.

A mayor nivel de complejidad es posible identificar que el plazo de tramitación aumenta (tratándose de los permisos de Clase 2 y 3, el plazo de tramitación promedio alcanza los 7 y 17 meses, respectivamente).

Es pertinente señalar que estos plazos apuntan al proceso completo, por lo que incluye iteraciones con los titulares. El alcance del presente estudio y la disponibilidad de información no permitieron determinar con precisión aquella fracción del plazo que responde al periodo en que el expediente se encuentra en manos del titular.

En relación a los niveles de rechazo, se aprecia la misma relación que en el caso de los plazos de tramitación, es decir, a mayor complejidad, mayores porcentajes de rechazo (34% permisos prioritarios Clase 2 y

39% permisos prioritarios Clase 3, considerando aquellas solicitudes que fueron efectivamente procesadas durante el periodo).

Respecto del número de tramitaciones pendientes al 31 de diciembre de 2022, en el caso de los permisos sectoriales prioritarios de Clase 3 se constata que un 47% de las solicitudes ingresadas en los últimos cinco años se encontraban en trámite al 31 de diciembre de 2022.

Atendidas las tasas de tramitación anual y el número de nuevos ingresos de solicitudes, es probable que el número de tramitaciones pendientes continúe aumentando si no se toman medidas inmediatas.

**Hallazgo 5: Adopción insuficiente de buenas prácticas.**

Existen buenas prácticas en la tramitación de permisos como el uso de plataformas web, guías de tramitación y documentos aclaratorios. Estas prácticas han contribuido a obtener buenos resultados en términos de plazos de autorización para los permisos sectoriales prioritarios de Clase 1. No obstante, se ha observado que estas iniciativas no han generado una mejora significativa en los permisos sectoriales prioritarios de mayor complejidad (Clase 2 y 3).

**Hallazgo 6: Casos especialmente complejos.**

Permiso <sup>37</sup>	Organismo	Problemática
Concesión Marítima	SUB FFAA	Existe un alto stock de tramitaciones pendientes y se expone al riesgo de aumentar significativamente, dado el aumento del número de nuevas solicitudes que ingresan año tras año y los extensos plazos de tramitación que exhibe actualmente este permiso (entre 2 y 3 años).
Informe Favorable para la Construcción	MINVU/SAG	Este permiso sectorial prioritario destaca por su alta intensidad de uso, que tiende a aumentar año tras año y que históricamente ha generado conflictos en cuanto a su interpretación, en particular respecto de las condiciones necesarias para su aprobación.
Permisos CMN	CMN	El CMN tramita diversos permisos sectoriales prioritarios, respecto de los cuales se ha detectado un aumento del stock de tramitaciones pendientes, no obstante que no se trata de permisos del mayor nivel de complejidad. El diseño de la orgánica del CMN ha sido identificado como uno de los principales causantes del problema.

<sup>37</sup> Entendido en un sentido amplio, según se ha explicado en este estudio.



Consulta de Pertinencia de Ingreso al SEIA	SEA	Este trámite facultativo, creado como un mecanismo para determinar la necesidad de ingreso al SEIA, se ha convertido de facto en pre-requisito obligatorio para la tramitación de ciertos permisos sectoriales prioritarios, retrasando el proyecto en cerca de seis meses y sobrecargando la labor del SEA.
--	-----	--

**Hallazgo 7:** Extensos tiempos de tramitación y alto potencial de rechazo por tipología de proyecto.

Desde la perspectiva del inversionista, a continuación se diagraman cuatro rutas críticas básicas derivadas del comportamiento de los permisos sectoriales prioritarios analizados, relativas a proyectos de inversión que corresponden a las siguientes tipologías:

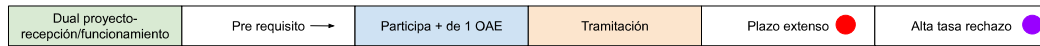
- Proyecto básico nuevo, emplazado en zona rural, que no debe ingresar al SEIA.
- Proyecto nuevo de Energía Renovable No Convencional, emplazado en zona rural, que debe ingresar al SEIA a través de una DIA.
- Proyecto nuevo de Desaladora, emplazado en zona rural que debe ingresar al SEIA, a través de un EIA.
- Proyecto nuevo de explotación minera, emplazado en zona rural que debe ingresar al SEIA, a través de un EIA.

Dichas rutas críticas proponen modelos teóricos genéricos de cuatro diferentes tipos de proyectos de inversión, siguiendo la secuencia de fases del flujo de permisos y las etapas del ciclo inversional propuestas en el primer capítulo de este estudio, teniendo a la vista el estado actual de la regulación y la información sobre tramitación de permisos sectoriales prioritarios recabada en el presente estudio..

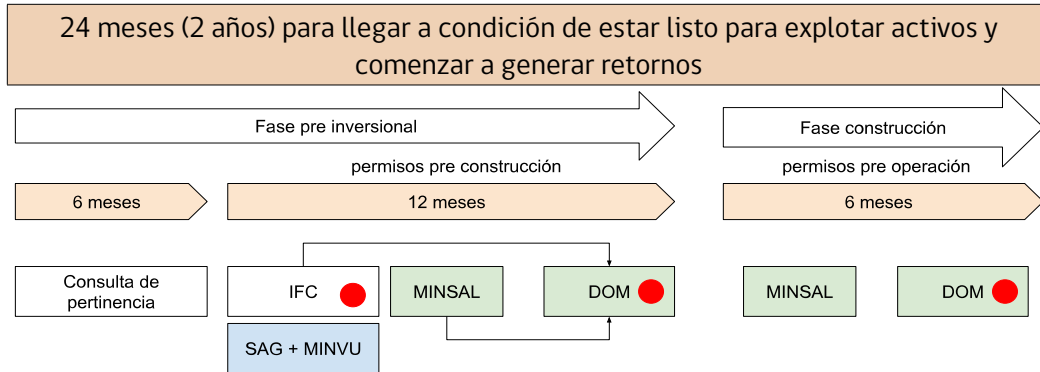
Por la razón antedicha, es posible que estos modelos esencialmente abstractos no coincidan con el flujo seguido en la práctica por proyectos de inversión específicos que se han ejecutado en Chile.

Sin perjuicio de lo anterior, las manifestaciones gráficas de estas propuestas de rutas críticas básicas son las mejores disponibles a la fecha sobre la materia.

PERMISOS PRIORITARIOS PARA LA INVERSIÓN EN CHILE

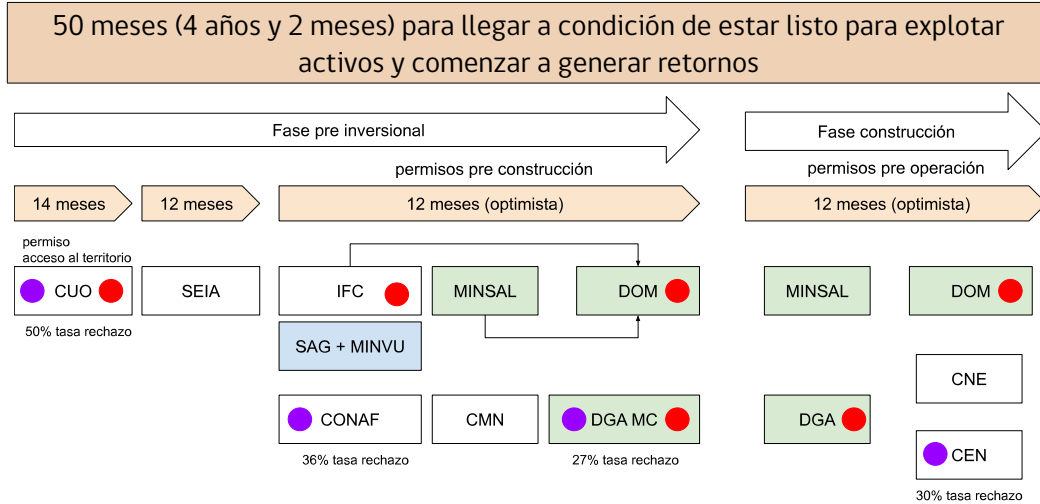


**Proyecto básico nuevo (Ejemplo: Centro de distribución). Supuesto: proyecto no ingresa al SEIA y esta emplazado en zona rural.**

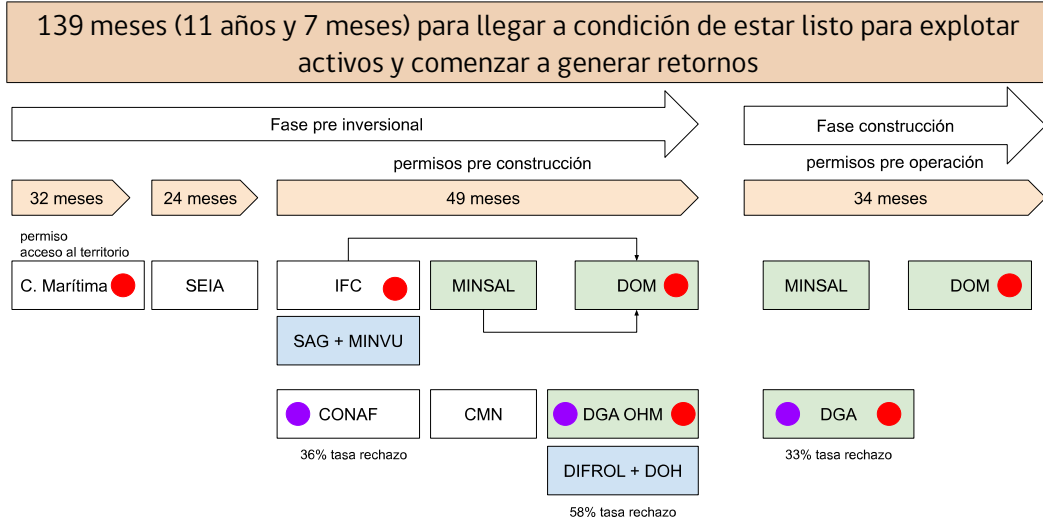


Si proyecto ingresa al SEIA como DIA = 12 meses en reemplazo de 6 meses de la CP

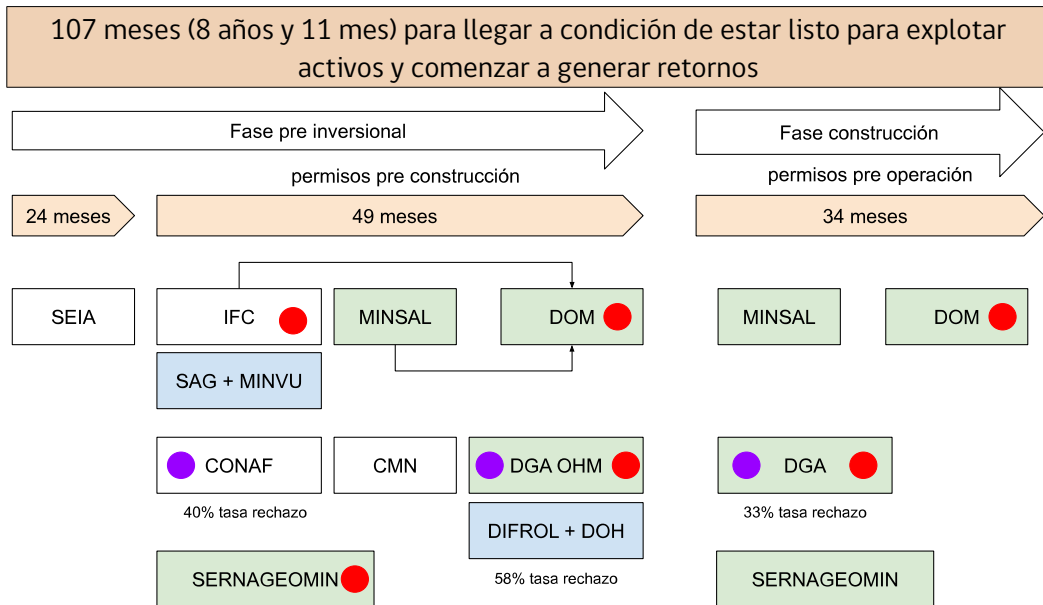
**Proyecto ERNC nuevo (Ejemplo: Planta fotovoltaica). Supuesto: ingreso al SEIA como DIA y está emplazado en zona rural**



**Proyecto de desalación nuevo (supuesto: ingreso al SEIA como EIA y emplazado en zona rural)**



**Proyecto minero de explotación nuevo (supuesto: ingreso como EIA y emplazado en zona rural)**



Conforme el alcance del proyecto incluya una planta desaladora el timing aumenta 32 meses por el trámite de obtención de la concesión marítima

## Recomendaciones

Atendido el objetivo del mandato presidencial, el cual requirió de la CNEP identificar espacios de mejora y realizar propuestas con miras a avanzar a un sistema de tramitación de permisos eficiente, previsible y estable, que incentive el desarrollo de proyectos de inversión sustentables, a continuación se presentan las propuestas de medidas definidas por el estudio con base en el diagnóstico realizado.

Las recomendaciones propuestas se fundamentan en principios orientadores que priorizan ciertos atributos considerados deseables para abordar los problemas identificados. Se busca evitar soluciones que generen una mayor burocracia o que puedan dar lugar a conflictos de competencia entre organismos sectoriales. Solo en situaciones necesarias, se proponen mecanismos que impliquen un mayor gasto por parte del Estado. Por último, se evitan recomendaciones que puedan comprometer la eficacia de los permisos sectoriales prioritarios.

Principios orientadores adoptados:

### Transparencia

- Levantamiento, sistematización y puesta a disposición de información estratégica actualizada sobre el comportamiento de los permisos sectoriales.
- Seguimiento de tramitación de permisos.

### Previsibilidad

- Requisitos y criterios explicitados al caso particular.
- Definición de plazos ad hoc para permisos complejos.
- Instancias de interacción con servicio público.

















### Eficiencia con nivel de protección adecuado

- Foco en riesgo, no en tipo de actividad.
- Evitar lógica trade off entre acelerar/facilitar inversiones y menores estándares de protección.

## Lista de recomendaciones

El siguiente listado menciona cada una de las recomendaciones acordadas por el Consejo de la CNEP con el objeto de dar cumplimiento al mandato presidencial de realizar propuestas con miras a avanzar a un sistema de tramitación de permisos eficiente, previsible y estable, que incentive el desarrollo de proyectos de inversión sustentables.

El listado indica mediante tags de colores el ámbito de aplicación de cada una de las recomendaciones, toda vez que algunas se refieren a permisos sectoriales prioritarios específicos, otras a determinadas clases de permisos atendiendo a su complejidad y otras miran en general a todos los permisos contemplados en la regulación.

Clase 2  Clase 3  Medida General  Medida Específica 		
ID	Tag	Nombre de la recomendación
R1	 	Establecer una institucionalidad basada en un modelo de gobernanza habilitante
R2	 	Fomentar y extender el uso de mecanismos de traspaso de costo al usuario
R3	 	Respuesta a stock de permisos pendientes de tramitación
R4		Optimización y simplificación de esquemas aprobatorios
R5		Digitalización fullweb de trámites
R6		Eliminar práctica de requerir consulta de pertinencia previo a autorizar permisos sectoriales
R7		Optimizar y acotar el IFC
R8		Reformulación sustantiva al CMN en cuanto a entidad que revisa y autoriza
R9		Agilizar y descomprimir la concesión marítima

### Recomendación 1

Establecer una institucionalidad basada en un modelo de gobernanza habilitante.

#### Clases de permiso

Clase 2; Clase 3

#### Tipo

Implementación Reglamentaria

#### Contexto

Los resultados obtenidos por el estudio resaltan la importancia de establecer y mantener una institucionalidad pública de carácter técnico que se enfoque en resolver obstáculos, facilitar el acceso a datos y agilizar la presentación de solicitudes de permisos con altas posibilidades de aprobación o "aprobables". Esto tiene como objetivo permitir la realización oportuna de inversiones de alto impacto en el desarrollo sostenible y crear condiciones favorables para la competitividad, la inversión y el crecimiento económico, sin sacrificar los estándares que aseguren la eficacia de los controles sectoriales necesarios.

En cuanto al funcionamiento, dada la naturaleza diversa y multidimensional de los permisos y proyectos, la institucionalidad propuesta adopta un enfoque coordinador dentro del aparato estatal, evitando la creación de nuevas entidades públicas que podrían generar duplicidades o conflictos de competencia con las funciones ya asignadas a los servicios públicos sectoriales correspondientes. Si bien se plantea la existencia de una entidad o servicio público para liderar las tareas propuestas, su rol se centrará en coordinar y dar seguimiento al trabajo de los diversos servicios públicos involucrados. Esto se llevará a cabo mediante la organización de mesas de trabajo permanentes que se enfocarán en cerrar brechas e implementar mejoras, centrándose en aspectos de gestión, información, tecnología, prácticas y marcos regulatorios modernos y adaptados a las dinámicas actuales y futuras de Chile.

### Problema

Iteraciones durante la tramitación del permiso que retrasan su plazo de aprobación y altas tasas de rechazo en permisos de mayor complejidad.

### Medida Propuesta

#### Acción correctiva

Generar un modelo de gobernanza para permisos de mayor complejidad, enfocado en la transparencia, rendición de cuentas y predictibilidad de los procesos de evaluación de permisos complejos (Modelo FAST 41 EEUU).

#### Elementos centrales

1. Sistematización y disponibilización pública de datos e información relativa al comportamiento de permisos (principalmente plazos), mediante un observatorio digital de permisos.
2. Modelo de planificación conjunta entre titular y servicio público del proceso de tramitación de permisos (Términos de Referencia o Scoping), en relación a alcance, información requerida y plazos posibles.<sup>38</sup>
3. Trazabilidad de la tramitación al interior del servicio público e implementación sistemas de monitoreo y evaluación para medir el desempeño de los procesos de otorgamiento de permisos, identificar cuellos de botella y áreas de mejora, y realizar ajustes periódicos para optimizar la eficiencia y la calidad de los resultados.
4. Potestades de coordinación con los servicios públicos involucrados y de seguimiento de los acuerdos tomados, los cuales, si bien no son vinculantes, generan la obligación de informar en caso de incumplimiento.
5. Promover la coordinación y comunicación efectiva entre las entidades involucradas en el otorgamiento de permisos, facilitando el intercambio de información y la toma de decisiones conjuntas.
6. Establecer plazos claros y predecibles para la evaluación y respuesta a las solicitudes de permisos, evitando demoras arbitrarias y proporcionando certidumbre a los solicitantes.

Brindar capacitación adecuada al personal encargado de la evaluación y otorgamiento de permisos, así como asignar los recursos necesarios para agilizar los procesos y evitar cuellos de botella.

### Recomendación 2

Fomentar y extender el uso de mecanismos de traspaso de costo al usuario.

#### Clases de permiso

Clase 2; Clase 3

---

<sup>38</sup>

Sobre el particular, véanse: Rodríguez-Luna, D., Vela, N., Alcalá, F. J., & Encina-Montoya, F. (2021). The environmental impact assessment in Chile: Overview, improvements, and comparisons. *Environmental Impact Assessment Review*, 86, 106502. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106502> y Rodríguez-Luna, D., (2022). Dos décadas de evaluación de impacto ambiental en Chile. Diagnóstico, valoración y propuestas para la mejora del desempeño ambiental. Tesis Doctoral, Universidad Católica de Murcia, España.

## Tipo

Implementación Reglamentaria

## Contexto

Entre los hallazgos previamente mencionados, destaca que los plazos de tramitación de los permisos de las clases 2 y 3 son notablemente más largos, a pesar de tener una menor frecuencia de uso. Además, los permisos de las clases 2 y 3 reportaron un mayor porcentaje de solicitudes pendientes de revisión al 31 de diciembre de 2022. Estas cuestiones tienen un impacto significativo en el cumplimiento de los plazos establecidos por la normativa para la tramitación completa de los permisos.

Una posible causa de esta situación radica en el desequilibrio entre: i) las capacidades, recursos y herramientas disponibles para los organismos encargados de analizar adecuadamente los permisos complejos, ii) la complejidad técnica de cada permiso, iii) las tasas actuales de nuevas solicitudes de permisos y iv) el número de solicitudes pendientes de revisión que los organismos deben atender.

La CNEP ya informó sobre esta circunstancia en 2019<sup>39</sup> y propuso estrategias para transferir el costo al usuario, con el objetivo de que los servicios puedan enfrentar de mejor manera el aumento en la demanda y cerrar las brechas de capacidad mediante el uso de recursos externos al servicio, a cargo del titular del proyecto. Una de las medidas propuestas fue la introducción de colaboradores externos, es decir, revisores expertos del sector privado con amplia experiencia técnica, cuya función es apoyar en la tramitación de los permisos, encargándose de partes específicas del proceso.

En nuestro país, se ha adoptado el modelo de colaboradores externos para el cumplimiento de funciones públicas en diversos órganos públicos, por ejemplo, en las Direcciones de Obras Municipales (DOM), en la Dirección General de Aguas (DGA), en la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC) y en la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).

Dentro de esta categoría, un mecanismo particularmente interesante es el modelo formal de pre-revisión de las solicitudes de permisos más complejos, con el fin de preparar una presentación que conduzca a plazos de aprobación óptimos tanto para el inversionista como para el organismo encargado de los permisos. El esquema propuesto de revisión preliminar se basa en la lógica de involucrar y hacer partícipe al organismo encargado (de manera vinculante) en la etapa de elaboración de los documentos que conforman el expediente de tramitación, antes de su ingreso formal, para que el titular del proyecto y el organismo acuerden y validen de manera conjunta los contenidos y los estándares mínimos de información necesarios para la solicitud.

En resumen, la recomendación consiste en establecer un procedimiento de colaboración entre el sector público y privado para generar solicitudes de autorización que sean susceptibles de ser aprobadas en plazos reducidos, siempre que se cumplan requisitos específicos por parte del solicitante.

El diseño operativo del esquema de revisión preliminar, incluyendo los requisitos, el procedimiento, las comunicaciones, los actores involucrados y la forma de ejecución, debe ser parte del trabajo a realizar por la institucionalidad técnica mencionada en la recomendación anterior.

El esquema propuesto permite al titular de la inversión abordar las preocupaciones del organismo encargado de los permisos en la etapa de diseño (antes de la presentación formal), convirtiendo esos requisitos e intereses en criterios de ingeniería que se reflejan en la documentación de la solicitud del permiso. Esto evita que los aspectos de diseño se tengan que resolver durante el proceso de tramitación, agilizando así la revisión y la resolución del procedimiento.

<sup>39</sup>

Comisión Nacional de Productividad. (2019). Calidad regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos. Santiago. p. 134.

Esta medida se aplica en casos específicos en los que, debido a la naturaleza, escala o tipo de proyecto, es necesario validar previamente el contenido del expediente de tramitación antes de su presentación formal, ya que las guías de tramitación no cubren el caso particular del proponente o el proyecto requiere una aprobación rápida.

Por supuesto, para aprovechar al máximo los beneficios de este esquema, es responsabilidad del titular del proyecto tomar las medidas de gestión necesarias para ajustar sus prácticas internas y activar oportunamente el mecanismo de revisión preliminar, de modo que no afecte los plazos de ingeniería establecidos.

Destacamos la iniciativa de la DGA implementada por recomendación de la CNEP en esta materia, la cual ha mostrado rendir frutos disminuyendo los plazos de autorización de permisos asociados a obras hidráulicas mayores.<sup>40</sup>

### Problema

Extensos plazos de tramitación en permisos de mayor complejidad

### Medida Propuesta

#### **Acción correctiva**

Fomentar, fortalecer, incentivar y extender el uso de mecanismos facultativos de traspaso de costos al usuario que permitan facilitar el proceso de revisión interno por parte del servicio, tomando como base una o más de las experiencias ya existentes en Chile: en la DGA (modelo de pre-revisión), SEC (modelo de certificadores autorizados), SMA (modelo ETFA).<sup>41</sup>

**Elementos centrales** En cualquiera de las modalidades a utilizar, se deberán resolver al menos, los siguientes aspectos:

1. Barreras de entrada.
2. Predeterminar estructura de las tareas a desarrollar.
3. Mecanismos claros y transparentes sobre asignación y remuneración de los revisores, incluyendo mecanismos de concursos y nombramientos ciegos.
4. Mecanismos claros y expeditos de sanción; y
5. Sistemas de calificaciones públicos.
6. Distribuir claramente los roles y responsabilidades que corresponderá al revisor externo y al OAE, a fin de evitar duplicidades.

Por su alta expertise técnica se aconseja convocar al equipo de revisión de proyectos mayores del nivel central de la DGA y a la SMA, para asesorar en el diseño, piloto y escalamiento del mecanismo.

---

<sup>40</sup> Se sostuvieron entrevistas con la DGA y la empresa EDIC Ingenieros SpA, y se tuvo a la vista los resultados de la implementación de esta medida desde su puesta en marcha.

<sup>41</sup> Si bien las Entidades Técnicas de Fiscalización Ambiental (ETFAs) no gestionan permisos sectoriales, sirven de ejemplo de aplicación de la estrategia de traspaso de costos al usuario (artículo 3, letra c, Ley N° 20.417).



### Recomendación 3

Respuesta a stock de permisos pendientes de tramitación

Clases de permiso

Clase 2; Clase 3

Tipo

Implementación Reglamentaria

Contexto

Los resultados alcanzados por el estudio dan cuenta de la existencia de prolongados procesos de revisión de permisos, debido a que la cantidad de solicitudes ingresadas a trámite es mucho mayor a la tasa de procesamiento y resolución, o a la baja capacidad de respuesta del OAE involucrado en su otorgamiento. Situación de alto impacto si tomamos en cuenta que los permisos afectados por un alto stock de solicitudes sin resolver corresponden a autorizaciones de uso de recursos, acceso al territorio y/o construcción de obras de infraestructura. Es decir, son permisos que condicionan gravemente la viabilidad de ejecutar un proyecto. Esta problemática es especialmente negativa sobre aquellos proyectos cuya ejecución es de ciclos de desarrollo y ejecución cortos, los cuales al no contar con las aprobaciones en los plazos que su ciclo inversional requiere, no son viables de realizar sin incurrir en incumplir la regulación.

Problema

Stock de permisos pendientes de tramitación

Medida propuesta

#### **Acción correctiva**

1. Uso de mecanismos de traspaso de costo al usuario (ver recomendación anterior).
2. Focalizar recursos en modalidad de convenios interinstitucionales a aquellos servicios identificados con mayores stocks pendientes de revisión. Para ello, se debe establecer un mecanismo permanente que radique recursos específicos en una entidad pública de carácter estratégico y coordinador, los que serán destinados, vía convenios entre dicha entidad y el Servicio que lo requiera, a solucionar requerimientos transitorios. Dichas funciones podrían incorporarse a la entidad descrita en la Recomendación 1.

### Recomendación 4

Optimización y simplificación de esquemas aprobatorios

Clases de permiso

Clase 1; Clase 2; Clase 3

Tipo

Implementación Legal y Reglamentaria

### Contexto

Los resultados alcanzados por el estudio dan cuenta de la necesidad de revisar y simplificar la legislación y regulaciones relacionadas con el otorgamiento de permisos, eliminando requisitos innecesarios o duplicados.

### Problema

Alto número de permisos involucrados en el proceso de inversión y alta intensidad de uso.

### Medida propuesta

#### **Acción correctiva**

Desarrollar una estrategia de revisión regulatoria que abarque las variables de eficiencia y eficacia de los permisos existentes. Para tales efectos, un ente coordinador elaborará una pauta de revisión que desarrolle una metodología para la determinación y tratamiento de los riesgos regulados en las normativas sectoriales. Luego, cada servicio ejecutará el análisis de los permisos que actualmente otorga, conforme a la referida metodología.

La aplicación sectorial de la pauta de revisión tendrá por objeto la determinación de los riesgos que sirven de fundamento de cada permiso (su objeto de protección) y la evaluación de la eficiencia y eficacia del permiso en las diferentes hipótesis en que recibe aplicación. A partir de ello, el OAE podrá definir, a nivel sectorial, la pertinencia de incorporar alguno de los siguientes mecanismos:

1. Definir umbrales de riesgo para su aplicación (en principio los clasificados con objeto de protección asociado al medio ambiente y sanitario), convirtiendo a aquellos de riesgo bajo en declaraciones (se exime el control ex ante).
2. Respecto de permisos clasificados como duales, incorporar la posibilidad de no requerir etapa de recepción en caso de que se implementen mecanismos técnicos que permitan realizar el control remoto de la actividad (ej: modelo BIM Modelado de Información de Construcción- digital twin condición as-built).
3. Incorporar opción de otorgar cauciones para autorizaciones de funcionamiento provisorio sujetas a fiscalización posterior.

## **Recomendación 5**

### Digitalización fullweb de trámites

#### Clases de permiso

Clase 1; Clase 2; Clase 3

#### Tipo

Implementación basada en Gestión

#### Contexto

Los resultados alcanzados por el estudio dan cuenta de la importancia de la digitalización de permisos y la necesidad de implementar plataformas digitales robustas que permitan realizar trámites y solicitudes de permisos de forma expedita, agilizando los procedimientos y eliminando la necesidad de trámites presenciales.

En particular, los resultados alcanzados por el estudio dan cuenta de una baja adopción de procesos electrónicos "inteligentes" o "fullweb" de tramitación de permisos, basados en pla-

taformas digitales que transforman la lógica de “expedientes” en formularios virtuales con campos discretos y automáticos según el perfil del proyecto y permiso respectivo. La referida circunstancia favorece que existan iteraciones, atrasos y/o rechazos en la etapa de tramitación, en tanto el proponente no está posibilitado de conocer con antelación y precisión las variables claves que serán luego objeto de revisión, revisar otros procesos o realizar simulaciones antes del ingreso formal de la solicitud. Y en complemento, al no existir un espacio digital que permita una interacción directa entre el titular de la solicitud y el OAE, se dificulta la comunicación y se burocratiza el proceso, reforzando que persistan los esquemas de iteraciones/observaciones basados en “oficios” que atrasan los procesos de autorización.

La medida propuesta apunta a que los OAE adopten tecnologías que inciden y optimizan la autorización de permisos en beneficio propio y de los usuarios/proponentes, y no opten por prácticas de transformación digital de valor limitado que sólo representan un cambio de formato (paso desde expediente en papel a expediente en PDF) y/o en la modalidad de entrega de la información (paso desde ingreso vía oficina de partes a buzón virtual y/o email), que en términos concretos no producen efectos relevantes en bajar los plazos de aprobación. En lo inmediato, se recomienda la adopción y potenciamiento de la herramienta SIMPLE administrada por la División de Gobierno Digital del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

### Problema

Persiste lógica de expediente (ahora digital) sumado a falta de transparencia (respecto de criterios, requisitos, trámites y flujos, aplicables a cada permiso)

### Medida propuesta

#### Acción correctiva

Priorizar los esfuerzos de digitalización de tramitación de permisos a modalidades que permitan una adecuada visibilización del proceso en régimen abierto, con disponibilización de datos, como por ejemplo, mecanismos del tipo fullweb, por sobre buzones digitales. Es decir, procesos de digitalización completa de los trámites, incluyendo campos de datos discretos y opción de adjuntar archivos específicos. En nuestro país contamos con algunos ejemplos de plataformas fullweb adoptadas por OAE sectoriales:

- MINSAL MIDAS <https://midas.minsal.cl/midas/>
- CEN PGP <https://pgp.coordinador.cl/welcome>

### Recomendación 6

Eliminar práctica de requerir consulta de pertinencia como requisito previo para autorizar permisos sectoriales

#### Clases de permiso

Clase 1; Clase 2; Clase 3

#### Tipo

Implementación Reglamentaria

### Instrumento

Consulta de pertinencia de ingreso al SEIA

### Contexto

Las consultas de pertinencia son pronunciamientos emitidos por la autoridad competente a solicitud del interesado, de tal manera que no constituyen un permiso sectorial. El SEA<sup>42</sup> y la CGR<sup>43</sup> han establecido de manera reiterada que los OAE no están facultados en derecho para requerir que un titular tramite una consulta de pertinencia de ingreso al SEIA previo a tramitar una solicitud de un permiso sectorial, no obstante, dichas instrucciones no han tenido el efecto de suspender la ocurrencia de la práctica indicada, lo cual está provocando los siguientes efectos negativos:

1. Retraso en los plazos de aprobación: La consulta de pertinencia implica un proceso adicional que debe llevarse a cabo antes de la presentación de la solicitud de permiso ante el OAE. Esto produce demoras en los plazos de aprobación de los proyectos de inversión, lo que afecta la planificación y ejecución de los mismos.
2. Aumento de los costos: Los retrasos mencionados anteriormente derivan en producir un incremento de los costos asociados con el proyecto. Además, la consulta de pertinencia puede requerir estudios y análisis adicionales, lo que implica mayores gastos para los inversionistas.
3. Inseguridad jurídica: La consulta de pertinencia como trámite de carácter regional sujeto al criterio del evaluador del SEA produce incertidumbre en cuanto a los requisitos y criterios utilizados para evaluar la pertinencia de un proyecto. Esto puede dar lugar a interpretaciones diversas y subjetivas, lo que dificulta la planificación y toma de decisiones por parte de los inversionistas.
4. Obstáculos para proyectos de menor envergadura: La consulta de pertinencia representa barreras adicionales para los proyectos de menor envergadura. Los costos y la complejidad asociados con este proceso pueden resultar desproporcionados para proyectos más pequeños, lo que limita la inversión en este tipo de iniciativas.
5. Desincentivo para la inversión: Los efectos negativos mencionados anteriormente, como los retrasos, los costos adicionales y la inseguridad jurídica, desincentivan la inversión en proyectos en Chile, dando pie a optar por otros países o regiones donde los trámites y la regulación sean menos complejos y más ágiles.

### Problema

Extensión artificial de plazos de tramitación de proyectos por la imposición de una obligación no dispuesta en la normativa.

### Medida propuesta

#### **Acción correctiva**

Modificación del art. 26 del Reglamento del SEIA, incorporando un nuevo inciso final que señale que la consulta de pertinencia de ingreso no constituye requisito necesario para el otorgamiento de trámite o permiso alguno, de tal manera que ningún OAE pueda exigir a ninguna persona su tramitación.

---

<sup>42</sup> El SEA ha instruido a los OAE que las consultas de pertinencia no deben ser incorporadas como una exigencia previa ni como una autorización para el otorgamiento de un permiso ambiental sectorial (Oficios N° 142090 de 2014 y N° 20239910266 de 2023).

<sup>43</sup> La CGR ha señalado que "(...) no procede que las entidades edilicias (DOM) exijan la pertinencia de ingreso al SEIA para efectos de la entrega del permiso de edificación" (Dictamen N° 23683 de 2017. En el mismo sentido, Dictámenes N° 11759 de 2017 y N° 126162 de 2021).

**Recomendación 7**

Optimizar y acotar el IFC

Clases de permiso

Clase 3

Tipo

Implementación Legal

Contexto

Una de las principales dificultades que explica el atraso en el inicio de las labores constructivas y de ejecución de inversiones localizadas en zona rural en Chile dice relación con el permiso IFC otorgado por el SAG y el MINVU, el cual corresponde a un permiso con alta intensidad de uso (8182 solicitudes entre 2018 y 2022).

A partir de reuniones con gremios y empresas se enuncia como una limitación para el desarrollo de proyectos en zonas rurales.

En principio ello surge a propósito de normativa confusa, que da lugar a revisiones de múltiples autoridades, sin determinar satisfactoriamente el objeto de protección; a ello se agrega la falta de claridad respecto a su operación y armonización ante la inminente dictación de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT).<sup>44</sup> Finalmente, el permiso adolece de defectos en la determinación de la autoridad competente para su dictación, toda vez que se otorgó competencia a los Gobiernos Regionales (GORE) para resolver un asunto eminentemente técnico, que anteriormente era conocido por las SEREMI del MINVU.

La problemática está centrada en que dicho permiso regula la primera actividad que todo proyecto de inversión debe realizar al momento de iniciar la fase inversional: la realización del saneamiento, relleno, despeje y/o movimiento de tierra de la superficie que aloja las obras y partes físicas del proyecto. Acción que sin el IFC aprobado no es dable realizar. De esta manera, la obtención tardía o la demora en la aprobación de este permiso afectará el hito de arranque de todo proyecto localizado fuera del radio urbano, impactando directamente la ruta crítica del proyecto y en consecuencia generando retrasos significativos en la ejecución de los trabajos constructivos.

En general, el IFC es un permiso que es requisito para la tramitación de los permisos de edificación en zona rural. Agravando aún más la situación descrita.

<sup>44</sup> Conforme dispone el artículo 17 de la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por DFL N° 1-19175 de 2005, el plan regional de ordenamiento territorial (PROT) es un instrumento que orienta la utilización del territorio de la región para lograr su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. Ellos son elaborados y aprobados por el respectivo Gobierno Regional. Los PROT podrán establecer, con carácter vinculante, condiciones de localización para la disposición de los distintos tipos de residuos y sus sistemas de tratamientos y condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente. El incumplimiento de las condiciones allí establecidas, es apto para dar lugar a la caducidad de las autorizaciones respectivas, por lo que su relevancia para los IFC y otros permisos sectoriales prioritarios resulta innegable.

El atraso en el inicio de las labores constructivas puede tener diversas consecuencias negativas.

- En primer lugar, se producen retrasos en la entrega del proyecto, lo que afecta los plazos de ejecución y puede generar incumplimientos contractuales. Además, se generan costos adicionales debido a la prolongación del periodo de construcción, como gastos de personal, alquiler de maquinaria y equipos, entre otros. Esto puede afectar la rentabilidad del proyecto y la viabilidad económica para los inversionistas.
- Asimismo, los retrasos en el inicio de las labores constructivas pueden tener un impacto negativo en la comunidad local y en el desarrollo económico de la zona rural. La demora en la ejecución de los proyectos de inversión limita la generación de empleo y la dinamización de la economía local, afectando tanto a los trabajadores como a los proveedores y empresas vinculadas al proyecto.

En conclusión, el permiso IFC y su demora en la obtención constituyen un obstáculo significativo para el inicio oportuno de las labores constructivas y de ejecución de inversiones en zonas rurales de Chile. Es fundamental que los procesos de obtención de permisos sean ágiles y eficientes, considerando el impacto en la ruta crítica de los proyectos y promoviendo un entorno propicio para el desarrollo económico en estas áreas.

### Problema

Poca claridad en su tramitación (tema ya desarrollado en estudio de la Comisión Nacional de Productividad, hoy CNEP, de 2019: Calidad regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos)

### Medida propuesta

#### **Acción correctiva**

1. Determinar de forma expresa los objetos jurídicos protegidos por el permiso, sin hacer referencia genérica a la "normativa vigente". Esto ayudará a proporcionar certeza jurídica y facilitar el cumplimiento de las obligaciones por parte de los sujetos regulados, al mismo tiempo que se especifica el ámbito de competencia de los OAE.
2. Reducir el número de autoridades competentes, en directa relación con los objetos a resguardar. (No se vislumbra cuál es la diferencia entre el análisis del SAG y del SEREMI de Agricultura)
3. Regular expresamente cuál es la autoridad competente para resguardar el cumplimiento de la macrozonificación y condiciones que se dispondrán en los PROT. Esto proporcionará claridad y coherencia en la aplicación de las regulaciones territoriales.
4. Evaluar el aporte sobre los fines perseguidos por el regulador al diferenciar entre obras de urbanización y obras de construcción y propender a reunir ambos casos en que un sólo trámite, esto con el fin de facilitar la sistematización de excepciones. No se observa que exista utilidad de mantener esta distinción.
5. Implementación de un repositorio digital con información de los expedientes tramitados en todas las regiones, que incluya información de todos los OAE que han ejercido competencias con ocasión de la tramitación de este permiso.
6. Reglamentar que el IFC pueda ser obtenido de manera única y para toda la superficie de un proyecto, sin fecha límite de caducidad, esto en reemplazo de la práctica actual de tener que tramitar el IFC de forma individual por cada obra anidada dentro de un predio.

**Recomendación 8****Reformulación sustantiva del accionar del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) en cuanto a entidad que revisa y autoriza****OAE**

Consejo Monumentos Nacionales

**Tipo**

Implementación Legal

**Contexto**

El CMN es un organismo colegiado encargado de otorgar cuatro de los permisos prioritarios identificados en este estudio. Dos de estos permisos, que pertenecen a la clase 2 se destacan por tener un alto número de solicitudes pendientes de tramitación. Esta situación es aún más problemática considerando que el CMN es el tercer organismo con mayor cantidad de solicitudes de permisos recibidas durante el período estudiado.

Según lo estipulado en el numeral 6° del artículo 6 de la Ley N° 17.288, las atribuciones del CMN incluyen la concesión de permisos para excavaciones de carácter histórico, arqueológico, antropológico o paleontológico en todo el territorio nacional, de acuerdo a lo establecido en el reglamento.

El CMN es un organismo técnico dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio, conformado por 23 consejeros que representan a diversos organismos, instituciones culturales, gremios y sociedades profesionales relacionadas con su ámbito de acción.<sup>45</sup> Para sesionar, se requiere la presencia de al menos 8 consejeros en la primera convocatoria y 5 en la segunda.<sup>46</sup> Según consta en las actas publicadas en su página web,<sup>47</sup> el CMN suele reunirse una o dos veces al mes.

El artículo 7 de la Ley N° 17.288 establece que el CMN cuenta con un Secretario encargado de extender las actas, tramitar los acuerdos y cumplir con las comisiones asignadas. La remuneración del Secretario se contempla anualmente en el presupuesto del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural. Además, de acuerdo con otra normativa legal,<sup>48</sup> la Secretaría Técnica del Consejo de Monumentos Nacionales forma parte del Servicio Nacional del Patrimonio Cultural y está a cargo del Secretario del CMN.

A partir de estas referencias normativas, se pueden identificar dos debilidades en el marco normativo actual de los permisos otorgados por el CMN.

En primer lugar, no parece apropiado que un organismo que recibe el tercer mayor volumen de solicitudes de permisos en el país solo pueda concederlos a través de acuerdos adoptados con una frecuencia baja, llegando a celebrar reuniones mensuales. La emisión de permisos es una función que requiere ejercerse periódicamente, para lo cual necesita de una estructura orgánica que garantice un flujo de autorizaciones que se condiga con el alto nivel de requerimientos alojados en el servicio.

En segundo lugar, resulta inadecuado que el CMN no cuente con una estructura orgánica independiente y que su Secretaría Técnica dependa de otro organismo con competencias no relacionadas con la emisión de permisos.

<sup>45</sup> Ley N° 17.288, art. 2°

<sup>46</sup> Ley N° 17.288, art. 5°.

<sup>47</sup> Véanse en: <https://www.monumentos.gob.cl/servicios/actas>

<sup>48</sup> Ley N° 21.045, art. 30.

### Problema

Stock de permisos.

### Medida propuesta

#### **Acción correctiva**

1. Modificar la ley y reglamento con el objeto de que los permisos sean otorgados por la Secretaría Técnica (ST) y no por el Consejo.
2. Fortalecer la orgánica de la ST y sus profesionales, toda vez que la ST es parte integrante de otro órgano: el Servicio Nacional del Patrimonio Cultural (SNPC)

## **Recomendación 9**

### Agilizar y descomprimir la concesión marítima

#### OAE

Consejo Monumentos Nacionales

#### Tipo

Implementación basada en Gestión

#### Contexto

El informe de 2019 de la Comisión Nacional de Productividad, hoy CNEP, señaló que la concesión marítima presentaba demoras significativas en su proceso de tramitación, atribuyendo esto a un diseño deficiente del proceso y a una baja capacidad de gestión por parte del servicio.<sup>49</sup> Aunque posteriormente se realizaron modificaciones a la normativa para digitalizar el procedimiento y establecer mecanismos electrónicos de comunicación con un lenguaje claro y general, el problema de demoras en la tramitación no se ha resuelto.

En la actualidad, la concesión marítima se caracteriza por tener plazos de tramitación muy extensos, que superan ampliamente el tiempo estipulado por la normativa para tomar una decisión definitiva sobre la solicitud. Esta situación es aún más preocupante si se considera el alto número de solicitudes pendientes de tramitación, lo que convierte a la concesión marítima en el permiso con la mayor cantidad de solicitudes sin resolver entre los permisos críticos analizados. Además, el problema se agrava debido al aumento en el número de nuevas solicitudes presentadas en los últimos dos años.

Ante estas circunstancias, se propondrán medidas para agilizar el procedimiento de tramitación en general y abordar el problema de las solicitudes pendientes de resolución que se han acumulado.

#### Problema

Plazo extenso de otorgamiento de concesión; Alto número de stock de solicitudes en curso.

#### Medida propuesta

##### **Acción correctiva**

En cuanto a la agilización del procedimiento de tramitación:

---

<sup>49</sup> Comisión Nacional de Productividad. (2019). Ob. cit. p. 73.



- Fortalecimiento de la infraestructura digital por la vía de asegurar el acceso de los funcionarios públicos a licencias, software y hardware adecuados para la función que desarrollan, alcanzando un nivel equiparable al utilizado por los particulares.
- Implementación de un mapa digital que muestre las concesiones marítimas vigentes actualizadas. A modo de reducir las oposiciones por sobreposición de concesiones. En cuanto al alto stock de solicitudes en actual tramitación:
- Utilizar propuestas relativas al stock de permisos complejos (Recomendación 3)

## Conclusiones

Se observa que el conjunto de permisos sectoriales prioritarios necesarios para el desarrollo de inversiones en Chile presenta diferencias significativas en términos de eficiencia. En particular, los permisos de menor complejidad funcionan adecuadamente, tanto en términos de plazos de tramitación como de niveles de rechazo, mientras que los permisos de mayor complejidad muestran serias deficiencias en ambas dimensiones:

1. Plazos de tramitación. En la mayoría de los casos, los plazos superan ampliamente los establecidos por la normativa.
2. Altas tasas de rechazo. Esta situación revela una desconexión significativa entre las expectativas de los OAE encargados de aprobar los permisos y los contenidos de las solicitudes ingresadas a trámite por los inversionistas.

Estas circunstancias dan cuenta de un sistema de permisos que desincentiva el desarrollo de inversiones, especialmente aquellas de mayor magnitud, ya que son precisamente estas las que requieren los permisos prioritarios más complejos y que presentan un desempeño deficiente en las variables mencionadas anteriormente.

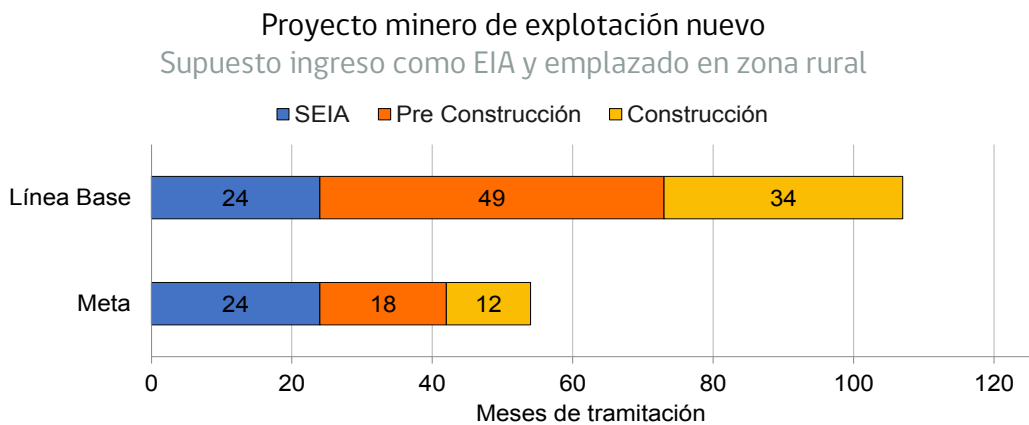
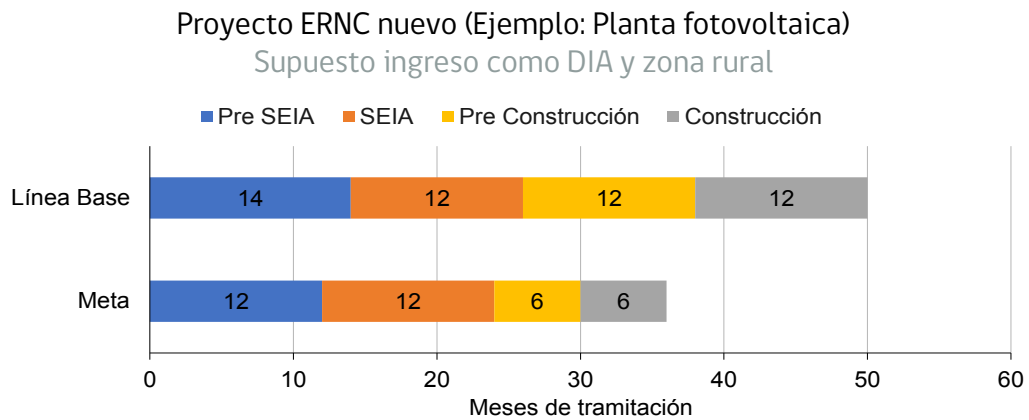
Lo anterior genera un escenario especialmente complejo para la competitividad de Chile, no sólo en términos de la atracción de cualquier tipo de inversión, sino específicamente para los diversos tipos de proyectos intensivos en infraestructura que han sido apuntados como estratégicos para nuestro país, a propósito de las oportunidades que los nuevos paradigmas de desarrollo están generando. Minería metálica y no metálica, generación de energías renovables no convencionales, plantas de Hidrógeno Verde y desalación, entre otros, se están enfrentando a extensos plazos de tramitación y altos índices de rechazo, ya que requieren una cantidad significativa de los permisos prioritarios identificados.

La prioridad de generar intervenciones que permitan solucionar esta realidad es clave para lograr que Chile pueda avanzar decididamente por la senda del desarrollo sostenible.

A continuación, se realiza un ejercicio en el que se estima el impacto en términos de plazos que las medidas propuestas podrían tener en relación a este tipo de proyectos. El supuesto utilizado es que las mejoras en eficiencia están limitadas por la secuencialidad necesaria de algunos permisos sectoriales prioritarios, los cuales conforman la base de la ruta crítica del proyecto. En este sentido, se asume que los mecanismos propuestos podrían permitir tramitaciones de permisos complejos en un plazo de doce meses, lo cual implicaría una reducción de casi un tercio en comparación con la situación actual.

### Potencial impacto de la implementación de las medidas recomendadas

Las siguientes imágenes grafican el espacio de mejora al que se podría aspirar en caso de implementarse las recomendaciones contenidas en este estudio. Como puede verse, el impacto en la disminución de los plazos de tramitación de los permisos sectoriales prioritarios alcanzaría a diferentes etapas de los proyectos de los proyectos de inversión, especialmente en las fases de pre-construcción y construcción.



## Bibliografía

- ARANCIBIA MATTAR, J. (2020). Las autorizaciones administrativas: Bases conceptuales y jurídicas. *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 32, 5-36.
- AUSTRALIAN GOVERNMENT. (s.f.). Major Projects help tool | business.gov.au. [Major project page]. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://business.gov.au/expertise-and-advice/major-projects-facilitation-agency/help-tool>
- AUSTRALIAN GOVERNMENT, DEPARTMENT OF INDUSTRY, SCIENCE AND RESOURCES. (2022, septiembre 15). Major Projects Facilitation Agency | Department of Industry, Science and Resources. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.industry.gov.au/major-projects-and-procurement/major-projects-facilitation-agency>
- BERMÚDEZ SOTO, J. (2018). *Fundamentos de Derecho Ambiental* (2da edición, 3era reimpresión). Ediciones Universitarias de Valparaíso, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso.
- BURGESS, A. (2009). An introduction to public risk. Risk and Regulation Advisory Council. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20100104184739/http://www.berr.gov.uk/files/file53402.pdf>
- BLANQUER CRIADO, D. (2018). *La Autorización y la Comunicación* (en el contexto de la UE). Tirant Lo Blanch.
- CITY OF CALGARY (s. f.). Pre-application meetings. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.calgary.ca/content/www/en/home/development/permits/pre-application-meetings.html>
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, CNP (2019). *Calidad Regulatoria en Chile: Revisión Regulatoria de Sectores Estratégicos*. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://cnep.cl/revisión-regulatoria-de-sectores-estrategicos/>
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, CNP (2020). *Productividad en el Sector de la Construcción*. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://cnep.cl/construccion/>
- COMISIÓN NACIONAL DE PRODUCTIVIDAD, CNP (2021). *Revisión Regulatoria para MIPyMEsPymes*. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://cnep.cl/estudios/estudios-finalizados-mandatados-por-el-gobierno-de-chile/estudio-revisión-regulatoria-pymes/>
- COMMITTEE ON THE INSTITUTIONAL MEANS FOR ASSESSMENT OF RISKS TO PUBLIC HEALTH, NATIONAL RESEARCH COUNCIL. (1983). *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. National Academy Press. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://doi.org/10.17226/366>

- DANISH ENERGY AGENCY. (2020, octubre) The Danish Energy Agency as a one-stop-shop authority. Recuperado 28 de junio de 2023, de [https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/one-stop\\_shop\\_oct2020.pdf](https://ens.dk/sites/ens.dk/files/Globalcooperation/one-stop_shop_oct2020.pdf)
- DUTCH GOVERNMENT. (2022, noviembre 18). Applying for an all-in-one permit for physical aspects (omgevingsvergunning). Business.Gov.Nl. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://business.gov.nl/regulation/applying-for-all-in-one-permit-physical-aspects/>
- EUROPEAN COUNCIL (2022). Council Regulation (EU) 2022/2577 of 22 December 2022 laying down a framework to accelerate the deployment of renewable energy. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-ES/TXT/?uri=CELEX%3A32022R2577>
- FRANCO ESCOBAR, S (2017). La Autorización Administrativa en los Servicios de Interés Económico General. Tirant lo Blanch.
- GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, MINISTRY OF ENERGY AND MINES (2014, FEBRERO) MULTI-YEAR AREA-BASED PERMITTING (MYAB) PROPONENT GUIDE FOR MINERAL AND COAL EXPLORATION. Recuperado 28 de junio de 2023, de [https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/exploration/myab\\_proponent\\_guide\\_feb2014.pdf](https://www2.gov.bc.ca/assets/gov/farming-natural-resources-and-industry/mineral-exploration-mining/documents/exploration/myab_proponent_guide_feb2014.pdf)
- GOVERNMENT OF BRITISH COLUMBIA, WATER, LAND AND RESOURCE STEWARDSHIP (2023, ENERO 16). New permitting strategy will help build homes faster | BC Gov News. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://news.gov.bc.ca/releases/2023WLR0003-000033>
- GOVERNMENT OF CANADA, CANADA ENERGY REGULATOR C. E. R. (2023, junio 8). CER - Pre-application Meetings - Guidance Notes. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.cer-rec.gc.ca/en/about/acts-regulations/cer-act-regulations-guidance-notes-related-documents/preapplication-meetings/#nnx1>
- GOVERNMENT OF CANADA, NATURAL RESOURCES. (2011, abril 3). Major Projects Management Office. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://major-projects.canada.ca/home>
- MOHAMMED K. Fageha, Ajibade A. Aibunu. (2012). Managing project scope definition to improve stakeholders' participation and enhance project outcome. Faculty of Architecture, Building and Planning, The University of Melbourne.
- MUÑOZ VICUÑA, D., & Muñoz Vicuña, P. (2022). Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile. Revista de Derecho Aplicado LLM UC, 10. <https://doi.org/10.7764/rda.10.53591>

- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (s. f.). Risk and Regulatory Policy—OECD. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/risk.htm>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2012). Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://doi.org/10.1787/9789264209022-en>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2014). REGULATORY ENFORCEMENT AND INSPECTIONS. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://doi.org/10.1787/9789264208117-en>
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2019). Guía de la OCDE para el cumplimiento regulatorio y las inspecciones. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://doi.org/10.1787/0fe43505-es>.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS, OCDE. (2021). Regulatory Policy Outlook 2021. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU (s. f.). La Agenda para el Desarrollo Sostenible. Desarrollo Sostenible. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>
- RECORDON HARTUNG, J. (2022). Régimen Jurídico de los Permisos Ambientales Sectoriales. Ediciones Jurídicas de Santiago.
- RODRÍGUEZ-LUNA, D., Vela, N., Alcalá, F. J., & Encina-Montoya, F. (2021). The environmental impact assessment in Chile: Overview, improvements, and comparisons. Environmental Impact Assessment Review, 86, 106502. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2020.106502>
- RODRÍGUEZ-LUNA, D., (2022). Dos décadas de evaluación de impacto ambiental en Chile. Diagnóstico, valoración y propuestas para la mejora del desempeño ambiental. Tesis Doctoral, Universidad Católica de Murcia, España.
- UNITED STATES GOVERNMENT. (s. f.). Permitting Dashboard. Federal Infrastructure Projects. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.permits.performance.gov/>
- UNITED STATES GOVERNMENT. (s. f.). The Federal Permitting Improvement Steering Council | Permitting Dashboard. Recuperado 28 de junio de 2023, de <https://www.permits.performance.gov/fpisc-content/federal-permitting-improvement-steering-council>

