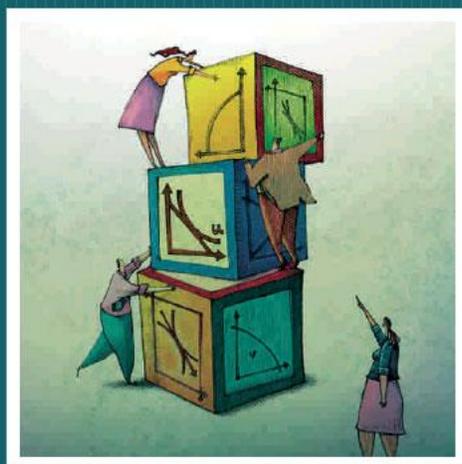


DOCUMENTOS DE TRABAJO
Serie Economía



Nº 353 PERMISO PARA CRECER Y EL DESAFÍO PRODUCTIVO EN CHILE

RAPHAEL BERGOEING - CRISTIÁN ROMERO

PERMISO PARA CRECER Y EL DESAFÍO PRODUCTIVO EN CHILE

Raphael Bergoeing*
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad
Universidad de Chile

Cristián Romero*
Comisión Nacional de Evaluación y Productividad

Resumen

En este trabajo se describe y analiza el sistema de permisos para la inversión en Chile. Estos permisos, que buscan resguardar materias tan relevantes como la salud y seguridad ciudadanas, si están mal diseñados o implementados pueden transformarse en una barrera al desarrollo, incluso sin cumplir su objetivo público primordial. En particular, el sistema de permisos en nuestro país es ineficiente, incierto e inestable; perfeccionarlo permitiría mejorar el funcionamiento de ambos, el Estado y el mercado. Y esto es clave, porque en una economía moderna, si uno de ellos falla, todo falla.

Palabras clave: Crecimiento, productividad, inversión, permisos, regulación

* rbergoeing@gmail.com, cromero@cnep.gob.cl

1. Introducción

¿Por qué no es Chile un país económicamente desarrollado? La evidencia es clara: nuestro ingreso per cápita, al compararlo con el de los países avanzados, es bajo porque nuestra productividad lo es. Y el resultado es una menor calidad de vida. De hecho, en los países más eficientes se trabaja menos, lo que libera horas para ocio; y se invierte menos, lo que libera recursos para consumo. En consecuencia, en ellos se produce de manera más sustentable, porque se utilizan menos recursos naturales. Por lo tanto, para cerrar la brecha que nos separa del desarrollo, necesitamos un aumento relevante de nuestra capacidad para producir más con menos.

Pero el desafío es enorme, puesto que muchas de las reformas pendientes son complejas. Primero, porque ya no hay balas de plata: lo que nos falta es un conjunto amplio y diverso de reformas microeconómicas. Muchas de ellas son incluso insignificantes individualmente, pero en conjunto explican que no seamos Canadá, Alemania o Estados Unidos. Además, estas reformas sectoriales son habitualmente resistidas por grupos de interés que buscan preservar sus rentas, a expensas del interés común.

Sin embargo, existe un tipo de reforma relevante para aumentar la productividad que hoy goza de apoyo amplio en nuestro país: mejorar el sistema de permisos para la inversión. Durante los últimos cinco años la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) ha publicado tres estudios sobre este tema (CNEP, 2023; 2021; 2019).

En este trabajo se describe y analiza el sistema de permisos para la inversión en Chile. Estos permisos, que buscan resguardar materias tan relevantes como la salud y seguridad ciudadanas, si están mal diseñados o implementados pueden transformarse en una barrera al desarrollo, incluso sin cumplir su objetivo público primordial.

En particular, el sistema de permisos en nuestro país es ineficiente, porque la autoridad tarda demasiado tiempo en tramitar las autorizaciones; es incierto, porque muchas veces se desconocen *a priori* las exigencias que el inversionista debe cumplir; y es inestable, porque las vías de impugnación generalmente no son adecuadas en tiempo ni en forma.

Finalmente, es importante aclarar que modernizar el sistema de permisos para la inversión no significa reducir la regulación, sino mejorarla. Además, es un tema que no solo afecta a la inversión, que se asocia con la innovación en nuevas tecnologías, especialmente a largo plazo, base del crecimiento sostenido; también es sobre mejorar el funcionamiento del Estado, aportando a la confianza de la ciudadanía en las autoridades, lo que facilita la implementación de políticas públicas más efectivas. Finalmente, esto no se trata solo de los grandes proyectos de inversión; también importan los miles de proyectos de empresas medianas y pequeñas, porque si la regulación constituye un costo innecesariamente oneroso para la actividad económica, estas empresas no logran crecer, mermando la competencia y, probablemente, reduciendo el acceso a bienes y servicios de mejor calidad y menor precio. Asimismo, si la competencia es menor, el incentivo por parte de las grandes empresas a innovar cae y la asignación de recursos empeora. Con todo, la eficiencia agregada pierde.

Perfeccionar el sistema de permisos en nuestro país permitiría, por consiguiente, mejorar el funcionamiento de ambos, el Estado y el mercado. Y esto es clave, porque en una economía moderna, si uno de ellos falla, todo falla.

En lo que sigue, se contextualiza detalladamente la necesidad de mejorar la productividad agregada en Chile, describiendo y analizando su evolución durante las últimas décadas. Luego, se examina la necesidad de una reforma al sistema de permisos para la inversión como base para crecer más y mejor. Finalmente, se concluye con algunas reflexiones sobre la importancia de alcanzar acuerdos a largo plazo.

2. Productividad en Chile

Lo que Chile necesitó para crecer con fuerza desde mediados de los años 80 y acabar mirando al resto de la región por el espejo retrovisor, es distinto de lo que necesita ahora para alcanzar a las economías más avanzadas. Inicialmente, la apertura comercial generó las oportunidades productivas y las políticas macroeconómicas, al controlar la inflación y suavizar los ciclos económicos, redujeron la incertidumbre y fomentaron la inversión. Pero ahora, resta un desafío mayor: mejorar significativamente la productividad.

La evidencia internacional muestra que eficiencia y actividad van de la mano, especialmente en el largo plazo. De hecho, las diferencias en productividad agregada entre los países explican cerca de dos tercios de sus diferencias en ingreso per cápita. Por tanto, como ya se dijo, no será posible avanzar hacia el desarrollo económico sin un aumento relevante de nuestra capacidad para producir más con menos.

Paul Krugman, premio Nobel de economía 2008, lo expresa claramente: “La productividad no lo es todo, pero, a la larga lo es casi todo. La capacidad de un país para mejorar su nivel de vida con el tiempo depende casi por completo de su capacidad para aumentar su producción por trabajador.” (Krugman, 2016: 23).

Y es que, de acuerdo a la evidencia global, el empleo y la inversión pierden relevancia como determinantes del crecimiento sostenido en la medida que el nivel de ingreso se acerca a la frontera mundial. En efecto, las economías exitosas son más prósperas porque logran avanzar a pesar de liberar horas trabajadas para el ocio y recursos invertidos para el consumo. Es decir, crecen, pero no porque trabajen e inviertan más, sino porque trabajan e invierten mejor.

La comparación entre Chile y Estados Unidos ilustra y preocupa. El Fondo Monetario Internacional proyecta para 2023 un PIB per cápita anual de US\$ 65.688 para Estados Unidos, pero sólo de US\$ 24.453 para Chile¹. Al analizar sus producciones por hora trabajada se entiende el problema: mientras en Estados Unidos el producto generado por hora alcanza a US\$ 75, en Chile no llega a US\$ 30.²

¹ FMI, World Economic Outlook Database, octubre de 2023 Cifras en dólares de 2017 ajustados por paridad en el poder de compra.

² Ver <https://data.oecd.org/>. Cifras publicadas por la OCDE, en dólares de 2022.

Una mirada histórica de la evidencia refuerza la conexión entre eficiencia y bienestar: en Europa, mientras a comienzos del siglo XX se trabajaba 15 horas diarias de lunes a sábado (sobre tres mil horas anuales), actualmente se trabaja menos de la mitad. En los países en desarrollo, naturalmente, el avance ha sido menor. En Chile, por ejemplo, actualmente trabajamos algo menos de 2.000 horas. Esto es, en promedio, casi 40 días hábiles más por año que en el Viejo Continente, aunque bastante menos que en el resto de América Latina, y que las 2.500 horas que trabajábamos durante la década de 1990. Y si seguimos mejorando nuestra productividad, estas horas continuarán cayendo. Así, aunque es habitual criticar al mensaje utilitarista que acompaña al discurso pro crecimiento, este se justifica socialmente por, entre otros, el mayor tiempo libre que permite, pues, aunque seguimos trabajando para vivir, lo hacemos cada vez menos y sin comparación con las generaciones previas, que prácticamente vivieron para trabajar.

El problema es que en nuestro país, la productividad agregada se ha desacelerado recientemente.

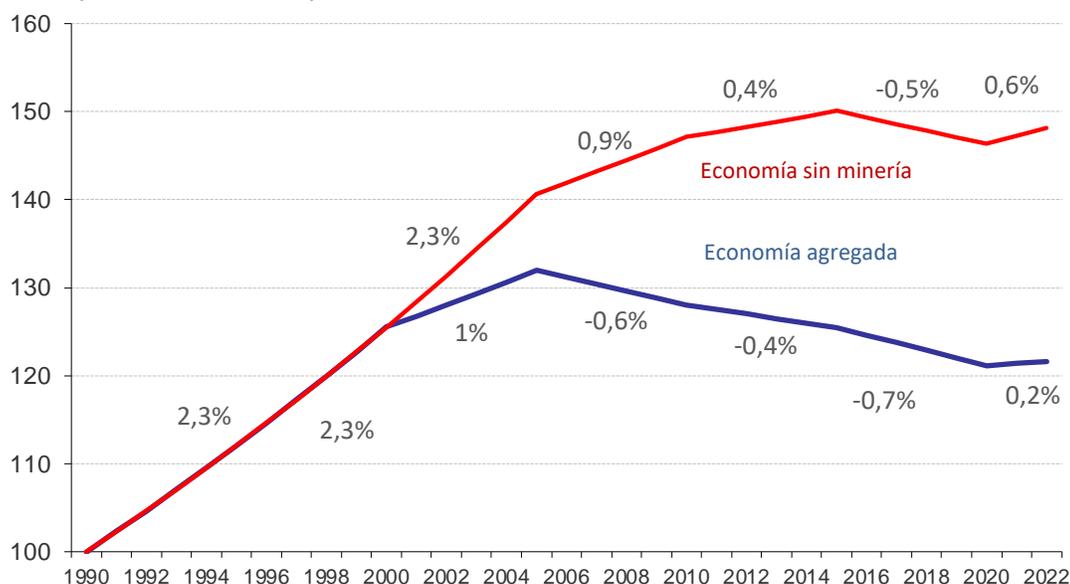
Según estimaciones de la CNEP, mientras en años 90 nuestra eficiencia agregada creció a una tasa anual de 2,3%, desde el 2000 la expansión por lustros bajó a 1%, -0,6%, -0,4% y -0,7%, respectivamente. Y durante los últimos tres años, con enormes oscilaciones por las restricciones sanitarias asociadas con la pandemia, el deterioro se ha mantenido, promediando apenas 0,2%.³ Además, el estancamiento productivo, si bien ha sido más preponderante en la minería, que enfrenta una degradación natural por la caída en la ley, no es exclusivo de este sector, expandiéndose la productividad en el resto de la economía durante la última década menos de la mitad que en la previa. La figura que sigue muestra esta evidencia, separando entre la economía agregada y una estimación de la economía sin el sector minería.

La inquietud que deben generar estas cifras se agrava si consideramos que la productividad importará mañana más que hoy. Por un lado, como se ha señalado, mientras más cerca se esté del desarrollo económico, menor será la contribución del empleo y la inversión al crecimiento. Por otro, en Chile en particular, la incorporación de la mujer al mercado laboral y la inversión minera, que fueron clave para explicar el elevado crecimiento durante las últimas décadas, probablemente no contribuirán con la misma fuerza hacia adelante. Y es que la fracción de mujeres adultas que trabaja aumentó 20 puntos porcentuales desde 1990, pero ya se ubica cerca de las cifras en el mundo desarrollado. Y la enorme inversión minera, que casi triplicó esta actividad durante el mismo periodo, hoy enfrenta exigencias ambientales más estrictas, especialmente dado que las principales reservas cupríferas se encuentran en la cordillera de la zona central, a pocos kilómetros de nuestra capital.

³ Ver los informes anuales de productividad de la CNEP en <https://cnep.cl/informes/>. Se refiere a la productividad total de factores ajustada en su ciclo por asalariados.

Productividad en Chile

(índice 1990 = 100)



Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

Nota: Las cifras porcentuales representan las tasas de crecimiento promedio para cada periodo, de acuerdo a lo señalado en el texto.

Con todo, con un Estado y mercados ineficientes, muchas personas no tienen la oportunidad para alcanzar una vida más digna, creativa y fructífera. Y ello no solo es caro, también está profundamente mal. Una mejora significativa del funcionamiento del mercado y del Estado representa hoy el principal desafío para alcanzar el desarrollo económico en nuestro país.

3. Reformas pro productividad

Mejorar la productividad, como se dijo, requiere que las dos instituciones más importantes en una economía moderna, el mercado y el Estado, funcionen adecuadamente. Para que el mercado funcione bien, este debe ser competitivo. Así, se promueve un crecimiento alto y virtuoso, con productos y servicios de mayor calidad, más variados y a menores precios. Además, las ganancias se reparten más igualitariamente. Pero en una economía pequeña, como la chilena, las prácticas anticompetitivas son un peligro permanente. Y el incentivo a innovar, que es una actividad costosa y riesgosa, es bajo. De hecho, estimaciones de la CNEP muestran que mientras la brecha de productividad de las empresas pequeñas en Chile respecto a las pequeñas en la OCDE es 2 a 1, la brecha de las empresas grandes entre Chile y la OCDE es 3 a 1 (CNEP, 2017). Sin la presión competitiva de empresas de menor tamaño, las empresas grandes innovan menos, y la adopción de nuevas tecnologías se reduce: es la presión que ejercen las empresas nuevas desafiando a las más grandes, la que fuerza a estas últimas a continuar mejorando.

El Estado, en este contexto, tiene una responsabilidad primordial. Porque cuando el mercado no es capaz de garantizar suficiente competencia, la autoridad debe forzarla.

Pero este desafío para la política pública es mayor. Primero, porque además de los compromisos que ya ha asumido el sector público, se sumarán nuevos gastos por la creciente importancia relativa que adquieren los bienes públicos cuando aumenta el ingreso. Segundo, porque las reformas pendientes son complejas. En Chile, probablemente ya no quedan balas de plata. Lo que falta es un conjunto amplio y variado de reformas microeconómicas, muchas de ellas individualmente insignificantes, pero que en conjunto explican nuestra baja productividad. Y su implementación es dificultosa porque exige medidas que típicamente afectan intereses particulares, generan beneficios solo varios años hacia adelante, superando al gobierno de turno y, habitualmente, con costos en el presente. Lamentablemente, en 2005 se redujo el período presidencial a cuatro años sin reelección inmediata; y más recientemente, se favoreció la fragmentación política en el Congreso. Hoy es más complicado para un gobierno alcanzar acuerdos amplios para implementar buenas políticas a largo plazo.

Aunque también ha habido avances. Por ejemplo, la creación de una Comisión Nacional de Productividad (CNP) durante 2015, como institución consultiva autónoma del Ejecutivo, es un paso en la dirección correcta. Esta Comisión, a la que el gobierno le puede decir qué hacer, pero no qué decir, debería alimentar el debate público con recomendaciones técnicas basadas en evidencia, incluso cuando estas son, por el ciclo político, incómodas. Su creación durante el segundo gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, y su ratificación durante los gobiernos de los presidentes Sebastián Piñera y Gabriel Boric, muestran un compromiso transversal con la necesidad de mejorar nuestras políticas públicas. Adicionalmente, desde 2021, se modificó la normativa que regía el funcionamiento de la CNP, ampliándose sus funciones. En ese momento, junto con generar recomendaciones para mejorar la productividad y bienestar de las personas, se estableció que ésta asesore al Presidente de la República en temas relacionadas con mejoras en la calidad regulatoria y en la evaluación de políticas y programas públicos, incluyendo las metodologías utilizadas. Además, se definió como su nuevo nombre Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP).

En este contexto, la CNEP ha estudiado el sistema de permisos para la inversión, analizando sus fallas; y la necesidad de reformas para que la regulación no sea, innecesariamente, una barrera al desarrollo.

La caracterización de este sistema ha permitido identificar reformas que avanzarían hacia procedimientos compatibles con un mayor y mejor crecimiento económico, resguardando intereses tan relevantes como la salud y seguridad ciudadana, al mismo tiempo que aportando a la protección del medioambiente.

En lo que sigue se presentan los principales hallazgos y recomendaciones que, en esta materia, la CNEP ha realizado para aportar a que Chile sea un país avanzado.

4. Permisos para la inversión y productividad

En un contexto donde el número de permisos requeridos para invertir es alto⁴ y los recursos disponibles en 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, siendo la principal crítica de los inversionistas no en contra del fondo de la regulación, sino contra el proceso para obtener los permisos asociados, y la imprevisibilidad en tiempo y recursos asociados.

Así, el conjunto de permisos necesarios para desarrollar proyectos de inversión se ha erigido como uno de los aspectos más relevantes al identificar espacios de mejora para incrementar el crecimiento económico y la productividad.

4.1 ¿A qué nos referimos cuando hablamos de regulación y permisos?

En primer lugar, se debe señalar que el concepto *regulación* admite diversos alcances o significados, dependiendo de su campo de aplicación y de la disciplina o rama del conocimiento desde la cual sea estudiada (Muñoz D. y Muñoz P., 2022: 4; Vergara, 2018: 29), pero para efectos expositivos utilizaremos una acepción amplia, entendiendo por regulación toda manifestación normativa de carácter general y obligatorio, la cual se expresa generalmente a través de leyes y reglamentos.

Mediante ella, el Estado fija condiciones de seguridad, de salubridad, de protección del medio ambiente o de otra naturaleza análoga, exigibles respecto de ciertas actividades que las personas, naturales o jurídicas, pretendan desarrollar, con miras a la protección de un interés común.

Sin perjuicio que en todos los casos se trata de obligaciones de carácter vinculante, existen diversas herramientas que se despliegan para asegurar que el interés público protegido por la regulación específica, y que justifica la intervención estatal, sea adecuadamente salvaguardado.

Estas herramientas dan forma a los diversos mecanismos con que cuenta el Estado para la implementación regulatoria, y, en consecuencia, tienen la capacidad de afectar en distinto grado a los proyectos de inversión⁵. Los mecanismos existentes comprenden desde la prohibición absoluta de una actividad económica determinada, hasta su ejercicio inmediato sin más carga que ajustarse a las condiciones contempladas en la regulación aplicable, considerando una serie de trámites entre ambos extremos.

Entre estos mecanismos, es posible identificar una batería de herramientas, donde se aprecian intervenciones de un mayor grado de intensidad, que se configuran a través de un control *ex*

⁴ El estudio de la CNEP de 2019, Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos, detectó que, en promedio más de 200 deben solicitarse al menos una vez para el desarrollo de un proyecto mediano a grande

⁵ 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°).

ante de la actividad, que, tal como lo haría un semáforo en rojo, no permiten el desarrollo de ella sin un pronunciamiento aprobatorio expreso por parte de la autoridad con las potestades respectivas.

Es dentro de este tipo de trámites donde se ubican los permisos, también llamados autorizaciones administrativas, que corresponden a una técnica regulatoria caracterizada por la comprobación del cumplimiento de ciertas exigencias o requisitos como supuesto previo para que particulares puedan ejercer legítimamente actividades potencialmente lesivas del interés público (Arancibia, 2020: 5-6).

Así, estas suponen un requisito *sine qua non* para el desarrollo de un proyecto de inversión que detendrá el proceso de inversión, en tanto el titular del proyecto no obtenga el acto administrativo que dé cuenta del cumplimiento de los requisitos dispuestos en la regulación. En este caso, solo la notificación del acto favorable que contenga el permiso dará paso a la luz verde para la continuación del proyecto en cuestión.

Se configura así un mecanismo de control previo de actividades que involucran un riesgo de afectación a diversos objetivos de protección considerados relevantes por una sociedad, los que se buscan minimizar a través del cumplimiento de una serie de condiciones establecidas en la normativa sectorial aplicable, definidos por parte del organismo público con potestades para ello.

Si bien solo aquellas intervenciones que buscan resguardar un objetivo de protección son consideradas por regla general un permiso, existen otras técnicas que, aunque no corresponden al concepto de permiso o autorización señalado precedentemente, operan también 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 de cumplimiento de requisitos que aseguran la no afectación del interés público.

Así ocurre, por ejemplo, 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 bien, por la vía de permitirles desarrollar una actividad que la regulación había reservado exclusivamente para la administración del Estado. También se aprecia en casos en que el proyecto de inversión requiera la celebración de algún contrato con la administración, que resulte esencial para la concreción del proyecto como, por ejemplo, el arrendamiento de un inmueble fiscal.

Finalmente, existen declaraciones de voluntad de la Administración en ejercicio de sus competencias, que operan como requisito necesario para la operación del proyecto conforme a derecho, las cuales usualmente son denominadas pronunciamientos.

De todas las regulaciones aplicables al desarrollo de proyectos de inversión, el conjunto de intervenciones *ex ante* ya descritas, que incluyen a los permisos propiamente tales, a las

concesiones, a los contratos con el Fisco y a los pronunciamientos, comparten una característica común, pues desde el punto de vista del proceso de desarrollo de inversiones, implican la detención del proyecto en la medida que no haya sido dictado el acto aprobatorio que señala en forma expresa, que todos los requisitos requeridos por la autoridad han sido cumplidos.

En su conjunto, denominaremos a todas estas intervenciones como “permisos”, y son ellas las que tienen el potencial de constituirse en una importante barrera para el desarrollo de proyectos de inversión, toda vez que estos no podrán iniciar su operación mientras todos y cada uno de estos permisos no hayan sido obtenidos.

4.2 ¿Qué atributos debe tener la regulación (y los permisos)?

Para evitar la generación de externalidades negativas o efectos no deseados, como por ejemplo, constituirse en una barrera de entrada para el desarrollo de proyectos de inversión, existen atributos que, la regulación en general y, los permisos en particular, debieran cumplir.

En primer lugar, estos deben ser eficaces, resguardando apropiadamente los objetivos de protección que justifican su existencia.

Debe considerarse que la regla general es la libertad de desarrollar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulan⁶. Los permisos, por tanto, constituyen una excepción, la cual solo puede fundarse en la existencia de una norma legal que expresamente establezca este mecanismo como vía de protección de un determinado objetivo determinado. Y si un permiso no cumple dicha tarea, deja de contar con el fundamento que le dio origen.

Luego, y cumplida esa primera condición, estos deben ser eficientes. Es decir, deben lograr 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.

Además, dado que el otorgamiento de permisos no es la única vía para la implementación de una regulación que aspira a la protección de un interés público, el mecanismo debiera ser siempre evaluado contra opciones alternativas que, con los mismos grados de eficacia, puedan implicar menores costos de transacción.

Junto a lo anterior, estos deben otorgar certeza jurídica. El concepto tiene diversas definiciones y alcances, sin embargo, en el contexto expuesto puede asociarse a la percepción que tienen los inversionistas, funcionarios públicos y otros miembros de la comunidad respecto a las condiciones necesarias para obtener un permiso, así como de los derechos y obligaciones que de ellos emanan, y la confianza en que estas reglas serán generalmente observadas.

⁶ Artículo 19 N° 21 Constitución Política de la República.

Así, el elemento central se asocia a la idea de previsibilidad, aspecto esencial para planificar adecuadamente nuestras acciones futuras, dado el ordenamiento jurídico vigente. Y es que, si el actuar de un servicio público en el otorgamiento de un permiso es impredecible, se afecta la igualdad ante la ley, pues ante situaciones equivalentes se obtienen respuestas distintas.

Por último, las decisiones que surjan de un ordenamiento jurídico que aspira a otorgar certeza deben contar con un mínimo de estabilidad en el tiempo, de manera de dotarlo de eficacia frente a los ciudadanos.

4.3 ¿Por qué no es una tarea fácil?

Lograr que la regulación y, consecuentemente, los permisos, cumplan condiciones de eficacia, eficiencia y certeza jurídica no es sencillo.

Diversas regulaciones sectoriales aplicables a un proyecto de inversión le imponen desafíos particulares que no se limitan a la operación del negocio, sino que, imponen requerimientos previos al ejercicio de la actividad económica, relacionada principalmente con el proceso de aprobación de permisos que, en Chile, ha tendido a hacerse cada vez más complejo y extenso.

Ello no surge, solamente, por evaluaciones más exigentes o mayor incidencia de las comunidades en el proceso, sino, en gran medida, a propósito de una realidad que es común a prácticamente todos los países que han incrementado los niveles de protección de aspectos como la salud de la población, la protección del medio ambiente y la seguridad nacional; y es que, miradas como un conjunto, las regulaciones que enfrenta una inversión constituyen un sistema complejo que tiende a la entropía.

Y las causas son diversas: primero, puede sostenerse que, tanto el diseño regulatorio, como su implementación y fiscalización, se hace generalmente en silos, lo que facilita la existencia de espacios de descoordinación --e incluso contradicción-- entre ellos, pues las aprobaciones respectivas responden a una lógica independiente en la que cada órgano aporta una mirada sectorial sin un entendimiento del proyecto como un todo.

Por otro lado, las regulaciones tienden a acumularse a lo largo del tiempo, generándose espacios de traslape e incluso contradicciones entre nuevas normativas y aquellas ya existentes que regulaban directa o indirectamente la materia, y que nunca fueron expresamente derogadas.

Finalmente, cabe señalar que no son estáticas. El alcance de una normativa de aplicación general tiende a mutar y expandirse en el tiempo, al ir incorporando nuevos elementos, sea a través de jurisprudencia judicial o administrativa o a través de los criterios que los propios servicios públicos van configurando al resolver casos concretos.

4.4. Permisos y proceso de inversión

En el caso de los permisos requeridos para el desarrollo de inversiones, las variables antes mencionadas son, desde el punto de vista de quien desarrolla una inversión, especialmente desafiantes, dado que, los permisos requeridos son un conjunto compuesto de numerosas y diversas regulaciones.

Ello surge a partir de dos variables fundamentales: su alto número⁷ y su secuencialidad.

Respecto a su número, el estudio análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile, publicado en agosto de 2023 por la CNEP, identificó 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 órgano público, u otra entidad pública o privada, como requisito necesario para la ejecución de su proyecto. Por tanto, el concepto “trámite” incluye, entre otros, tanto a permisos entendidos en una acepción amplia, como a otras gestiones o actividades de menor intensidad, como avisos, declaraciones, registros y visaciones.

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, los que incluyen autorizaciones o permisos propiamente tales, concesiones, contratos administrativos y pronunciamientos.

Además, cada uno de los 309 permisos puede ser requerido uno o mas veces a lo largo del desarrollo de un proyecto, lo que implica que cientos, y a veces miles de tramitaciones serán requeridas por parte de diversos organismos públicos al inversionista, en función de su complejidad, emplazamiento, tipo de infraestructura e impacto ambiental, entre otras variables relevantes.

Respecto a su secuencialidad, si bien el conjunto de permisos requerido para desarrollar inversiones en nuestro país no está estructurado como un sistema propiamente tal, en el sentido que la mayoría de los permisos involucrados no se relacionan explícitamente con miras a la aprobación de un proyecto particular⁸, es posible identificar interrelaciones parciales que surgen a partir de sus requisitos de tramitación, las cuales dan lugar a una ruta crítica secuencial que obliga a que unos permisos sean tramitados antes que otros. Esta dinámica puede resumirse en las siguientes fases:

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

Luego, debe realizar una caracterización del lugar de emplazamiento. Esta permitirá determinar la línea base del proyecto, consistente en la descripción detallada del área de influencia de un proyecto o actividad, en forma previa a su ejecución, a fin de determinar la

⁷ El estudio de la 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 mediano a grande.

⁸ La excepción mas importante la constituye el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

necesidad de ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y ello es así, el ingreso a través de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según la magnitud de los impactos que generen en el medio ambiente y sus elementos.^{9,10}

En el caso que deba ingresar al SEIA, deberá someterse el proyecto a evaluación a fin de obtener una Resolución de Calificación Ambiental (RCA). Junto con ello, deberá obtener todos los permisos ambientales requeridos, según el perfil de la actividad a desarrollar.

Posteriormente, el proyecto deberá tramitar ante cada uno de los servicios públicos respectivos, los permisos sectoriales aplicables, y que son necesarios para poder iniciar las actividades de construcción.

Luego de tener a disposición todos los antecedentes, recursos y autorizaciones pertinentes para iniciar la construcción, se procede con la materialización de las obras diseñadas, cuyos proyectos deben ser aprobados por las autoridades pertinentes. Estas autorizaciones de proyectos se refieren tanto a las obras principales como complementarias.

Una vez finalizada la construcción de las obras en torno al proyecto de inversión, se procede a la solicitud de los trámites pertinentes para autorizar el funcionamiento de estas. Se requiere que los organismos que lo aprobaron verifiquen que las obras finalizadas cumplan con las obligaciones y requerimientos estipulados al momento en que se aprobaron.

Terminada la etapa de construcción de las obras proyectadas, 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 al giro específico que tengan. Así, en esta etapa los titulares deben concentrarse en los permisos que los facultan poner en marcha sus proyectos.

Este proceso secuencial, que implica la aprobación de diversos permisos otorgados por diversos órganos públicos para avanzar a las diversas etapas de desarrollo de un proyecto, explican, en gran medida la relevancia que aquellos tienen para el proceso de inversión y los potenciales impactos que pueden generar sobre la productividad.

En efecto, dado que los requisitos de tramitación de cada permiso imponen una ruta crítica para los proyectos, que expresa o tácitamente implica que algunos permisos sean prerequisites de otros, cualquier afectación en la tramitación de cada uno de los eslabones de esta cadena tiene un efecto en la planificación general del proceso de inversiones.

⁹ Salud de la población; recursos naturales renovables (suelo, agua y aire); comunidades humanas y sus sistemas de vida y costumbres; poblaciones, recursos y áreas protegidas; valor paisajístico o turístico de una zona; monumentos y sitios con valor antropológico, antropológico, histórico.

¹⁰ Artículo 11 de la Ley Sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA).

En un escenario con cientos de permisos necesarios, esa condición implica, naturalmente, un potencial de riesgo enorme para el inversionista.

A partir de dichas condiciones, los espacios de ineficiencia y falta de certeza jurídica en el otorgamiento de permisos son claves para incidir en la productividad de la economía, dado que están directamente relacionados con los plazos y costos relativos al desarrollo de nuevas inversiones.

4.5 Diagnóstico del caso chileno

Diversos estudios desarrollados por la CNEP han analizado el tema. En particular, uno sobre calidad regulatoria en Chile en sectores estratégicos, del año 2019, y otro más reciente sobre la totalidad de permisos sectoriales prioritarios para la inversión en nuestro país, publicado en agosto de 2023.

El estudio de 2019, que realizó una revisión amplia de los permisos requeridos para el desarrollo de proyectos de inversión en los sectores de minería, energía, infraestructura, inmobiliario e industria, y que se enfocó en 23 permisos prioritarios, determinó como conclusión general que el conjunto de permisos se caracteriza por: i) una baja eficiencia en los procesos de otorgamiento de permisos y ii) un decreciente grado de certeza jurídica de los mismos.

La baja eficiencia se manifestaba en extensos plazos de tramitación, los cuales, en el caso de todos los permisos prioritarios analizados, superaban el plazo establecido por las respectivas normativas. Ejemplos paradigmáticos -y dramáticos- de ello lo constituyen, entre otros, las concesiones marítimas, otorgadas por la Subsecretaría de las Fuerzas Armadas; las autorizaciones para proyectos de obras hidráulicas mayores, conferidas por la Dirección General de Aguas, y las Concesiones de Uso Oneroso, potestad del Ministerio de Bienes Nacionales. Estos permisos, cuyo plazo normativo es de 6 meses, se otorgan en plazos de 34, 49 y 14 meses, respectivamente.

La decreciente percepción de certeza jurídica se manifestaba principalmente en relación a su previsibilidad. A partir del análisis se identificaron un grado relevante de variabilidad en los criterios para el otorgamiento de permisos, lo que se observa a lo largo de todas las etapas de tramitación. Existe variabilidad en definiciones, requisitos de admisibilidad, las actividades durante la tramitación y los criterios que se utilizan para decidir sobre su otorgamiento.

Estas conclusiones fueron ratificadas en el estudio desarrollado en 2023, esta vez con una base de evidencia cuantitativa relativa a más de 40 permisos que fueron definidos como críticos, en función de su potencialidad de detener el avance de un proyecto. Estos, representaban 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 la totalidad de los sectores productivos en el país.

Lo anterior, se trató principalmente de permisos de carácter transversal, es decir, los que 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 económica agregada.

A fin de dotar al análisis de una adecuada fundamentación empírica, se recopiló 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 fines de 2022.

Con base en la extensa evidencia recopilada, que abarca más de 128.000 permisos tramitados durante el periodo 2018 a 2022, se pudo realizar un análisis detallado del comportamiento de dichos permisos, ratificándose las variables de falta de eficiencia y previsibilidad en su otorgamiento, aunque con una clara distinción respecto de los permisos donde se presentan estos comportamientos con mayor intensidad. Así, el estudio concluyó 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 se utilizan de manera intensiva, se tramitan en plazos cortos (aproximadamente dos meses en promedio) y tienen una baja tasa de rechazo (15%). Pero a medida que aumenta la complejidad, se observa una relevante extensión en los plazos de tramitación, llegando a un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad, con una tasa de rechazo cercana al 40%. Para esta categoría de permisos, el escenario se vuelve particularmente problemático debido al elevado número de trámites pendientes, el cual, dada la alta cantidad de tramitaciones en curso, debería seguir aumentando.

La evidencia obtenida permite depurar el diagnóstico acerca del conjunto de permisos existente en Chile para el desarrollo de inversiones, pudiendo afirmarse que, si bien existen permisos de baja complejidad que son relevantes para el avance de la ruta crítica de aprobación de un proyecto, estos, en general, presentan adecuados niveles de eficiencia, medida en término de plazos de aprobación, y de previsibilidad, considerado en función del nivel de rechazo a las solicitudes de tramitación ingresadas.

Un escenario totalmente distinto se aprecia en relación a los permisos de mayor complejidad, críticos para el avance de la ruta crítica de aprobación de proyectos, donde las variables de plazos de tramitación y rechazos, dan cuenta de un conjunto de permisos que se deben tramitar de manera altamente ineficiente e imprevisible.

Se trata de un listado acotado de permisos, pero cuyo impacto es de tal magnitud, que son ellos los principales responsables de constituirse en verdaderas barreras de entrada para el desarrollo de un proyecto en nuestro país. Dentro de los más relevantes se encuentran las ya mencionadas concesiones marítimas, así como las concesiones de uso oneroso y las autorizaciones de proyecto de obras hidráulicas mayores. Se deben sumar, asimismo, el Informe Favorable para la Construcción, otorgado por el Ministerio de Vivienda con participación del SAG; el permiso de Corta de Bosque Nativo, de CONAF; la autorización del Plan de Cierre de Faenas Mineras conferido por SERNAGEOMIN, y en general, todos los permisos requeridos del Consejo de Monumentos Nacionales.

Con el fin de abordar estos problemas, la CNEP ha propuesto diversos mecanismos, priorizando aquellos enfocados en los permisos de mayor complejidad mediante mecanismos que aborden dimensiones en las que presentan un desempeño deficiente.

Para hacerse cargo de los extensos plazos de tramitación, 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 servicios públicos. De hecho, el modelo de colaboradores externos ya se usa exitosamente en varios órganos públicos chilenos, como las Direcciones de Obras Municipales (DOM), la Dirección General de Aguas (DGA) y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles (SEC).

En esta línea, se recomienda priorizar los esfuerzos de digitalización de tramitación de permisos, para visibilizar el proceso en un régimen abierto y con los datos públicamente disponibles.

Con respecto a las tasas de rechazo, se proponen 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 proyectos, como el modelo de planificación conjunta entre titular y servicio público del proceso de tramitación de permisos (Términos de Referencia o *Scoping*), en relación al alcance, información requerida y plazos posibles de respuesta.

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 a desarrollar, que permita concentrar la autorización de los servicios en aquellas con mayores niveles de riesgo, además de potenciar los mecanismos de fiscalización.

5. Conclusiones

Para crecer, sostenidamente más, hay que mejorar la productividad. Y es que, de acuerdo a la evidencia internacional, el nivel y crecimiento de la actividad económica se explican principalmente por el nivel y crecimiento de la eficiencia, especialmente en el largo plazo.

Por eso, no será posible alcanzar el desarrollo económico sin un aumento relevante de nuestra capacidad para producir más con menos.

Y en materia de productividad, nuestras cifras frustran, porque producimos por persona la mitad de lo que generan los países avanzados, al mismo tiempo que trabajamos 30% más. Es decir, necesitamos tres veces los recursos utilizados en el mundo desarrollado para igualar su producto. Pero para que la mayor productividad signifique mayor calidad de vida, el Estado y el mercado deben funcionar adecuadamente. Lo primero exige modernizar el sector público y garantizar que provea los bienes y servicios no privados necesarios, lo segundo que haya suficiente competencia.

El sistema de permisos para invertir es un aspecto de la institucionalidad económica clave para el buen funcionamiento de ambos, el Estado y el mercado. Y en Chile, este sistema funciona mal.

Así lo ratifica la revisión de la CNEP de cerca de 130 mil permisos tramitados durante los últimos cinco años. En general, el sistema adolece de eficiencia, certeza y estabilidad. Mejoralo permitiría más y mejor inversión, manteniendo y, gradualmente, incrementando la protección a los objetos de la regulación. Esta reforma, por lo tanto, permitiría, regulando mejor, no menos, alcanzar un verdadero crecimiento sustentable, es decir, lograr el adecuado equilibrio entre las dimensiones social, ambiental y económica, con una burocracia habilitante para este objetivo. Además, al reducir una carga excesiva sobre las empresas más pequeñas, estas podrían escalar y competir en mejores condiciones con las empresas más grandes, perfeccionando el funcionamiento del mercado. Por último, al modernizar el funcionamiento del Estado, la reforma aportaría a la confianza de la ciudadanía en las autoridades, lo que ayuda a implementar políticas con mayor eficacia y contribuye a la cohesión social. Y un país más cohesionado tiene más posibilidades de alcanzar acuerdos amplios y duraderos, ambos clave para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Con todo, dotar a Chile de una regulación que concilie la protección del interés común perseguida por los permisos para la inversión con el desarrollo de proyectos en un ambiente competitivo es una condición esencial para alcanzar un desarrollo sustentable.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARANCIBIA MATTAR, Jaime (2020). “Las autorizaciones administrativas: bases conceptuales y jurídicas”, *Revista de Derecho Administrativo Económico*, n° 32, 5-6.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2017). *Informe Anual de Productividad*, cap. 3. Santiago.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2019). *Calidad Regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Santiago.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2021). *Revisión Regulatoria de Pequeñas y Medianas Empresas*. Santiago.

Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2023). *Análisis Permisos Sectoriales Prioritarios Para Invertir*, Santiago.

KRUGMAN, Paul (2016). *La Era de las Expectativas Disminuidas*. Cap. 1. Barcelona: Ariel economía.

MUÑOZ VICUÑA, Diego y Pablo MUÑOZ VICUÑA (2022). “Una revisión de las principales estrategias regulatorias y su implementación en Chile”, *Revista de Derecho Aplicado-LLM UC*, nº 10, 4.

VERGARA BLANCO, Alejandro (2018), *Derecho Administrativo Económico*. Santiago: Legal Publishing, 29.

**Centro de Economía Aplicada
Departamento de Ingeniería Industrial
Universidad de Chile**

2023

353. Permiso para Crecer y el Desafío Productivo en Chile
Raphael Bergoeing y Cristián Romero

2022

352. Desarrollo Urbano de Santiago: Perspectivas y Lecciones
Raphael Bergoeing y Slaven Razmilic
351. Private Finance of Public Infrastructure
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic
350. Platform Price Parity Clauses and Consumer Obfuscation
José Ignacio Heresi

2021

349. When and How to Use Public-Private Partnerships in Infrastructure: Lessons from the International Experience
Eduardo Engel, Ronald D. Fischer y Alexander Galetovic

2019

348. Delegating Learning
Juan F. Escobar y Qiaoxi Zhang
347. Financing PPP Projects with PVR Contracts: Theory and Evidence from the UK and Chile
Eduardo Engel, Ronald D. Fischer, Alexander Galetovic y Jennifer Soto
346. Renegotiations and Corruption in Infrastructure: The Odebrecht Case
Nicolas Campos, Eduardo Engel, Ronald D. Fischer y Alexander Galetovic
345. Incentives and implementation in marriage markets with externalities
María Haydée Fonseca-Mairena y Matteo Triossi
344. Deconstructing Job Search Behavior
Stefano Banfi, Sekyu Choi y Benjamín Villena-Roldán

2018

343. Financial Education, Disclosure Policy and Credit Market Outcomes
Ana Maria Montoya, Carlos Noton y Alex Solis
342. The Joy of Flying: Efficient Airport PPP Contracts
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic

- 341. Wealth Inequality and the Political Economy of Financial and Labor Markets
Ronald Fischer y Diego Huerta
- 340. Centralized Course Allocation
Antonio Romero-Medina y Matteo Triossi
- 339. Identifying Food Labeling Effects on Consumer Behavior
Sebastián Araya, Andrés Elberg, Carlos Noton y Daniel Schwartz
- 338. Cooperatives vs Traditional Banks: The impact of Interbank Market Exclusion
Raphael Bergoening y Facundo Piguillem
- 337. Sorting On-line and On-time
Stefano Banfi, Sekyu Choi y Benjamín Villena-Roldán
- 336. Investment Opportunities and Corporate Credit Risk
Eugenia Andreasen, Patricio Valenzuela

2017

- 335. Efectos de la Reforma del Código de Aguas Ronald Fischer
- 334. Returns to Higher Education: Vocational Education vs College
Ana Maria Montoya, Carlos Noton y Alex Solis
- 333. Group strategy-proof stable mechanisms in priority-based resource allocation under multi-unit demand: a note
Antonio Romero-Medina y Matteo Triossi
- 332. (Group) Strategy-proofness and stability in many-to-many matching markets
Antonio Romero-Medina y Matteo Triossi
- 331. Longevity, Human Capital and Domestic Investment
Francisco Parro y Francisco Szederkenyi y Patricio Valenzuela
- 330. The Inequality-Credit Nexus
Ronald Fischer, Diego Huerta y Patricio Valenzuela
- 329. Inequality, Finance, and Growth
Matías Braun, Francisco Parro y Patricio Valenzuela
- 328. Take-it-or-leave-it contracts in many-to-many matching markets
Antonio Romero-Medina y Matteo Triossi

2016

- 327. Do High-Wage Jobs Attract more Applicants?
Directed Search Evidence from the Online Labor Market
Stefano Banfi y Benjamín Villena-Roldán
- 326. Economic Performance, Wealth Distribution and Credit Restrictions with Continuous Investment

Ronald Fischer y Diego Huerta

- 325. Motivating with Simple Contracts
Juan F. Escobar y Carlos Pulgar
- 324. Gone with the wind: demographic transitions and domestic saving
Eduardo Cavallo, Gabriel Sánchez y Patricio Valenzuela

2015

- 323. Colaboración Público-Privada en infraestructuras: Reforma del sistema concesional español de autopistas de peaje
Eduardo Engel, Ronald Fischer, Alexander Galetovic y Ginés de Rus
- 322. The Joy of Flying: Efficient Airport PPP contracts
Eduardo Engel, Ronald Fischer y Alexander Galetovic
- 321. On the welfare cost of bank concentration
Sofía Bauducco y Alexandre Janiak
- 320. Banking Competition and Economic Stability
Ronald Fischer, Nicolás Inostroza y Felipe J. Ramírez
- 319. Persistent Inequality, Corruption, and Factor Productivity
Elton Dusha
- 318. Reputational Concerns in Directed Search Markets with Adverse Selection
Elton Dusha
- 317. Soft Budgets and Renegotiations in Public-Private Partnerships: Theory and Evidence
Eduardo Engel Ronald Fischer Alexander Galetovic
- 316. Inequality and Private Credit
Diego Huerta, Ronald Fischer y Patricio Valenzuela
- 315. Financial Openness, Domestic Financial Development and Credit Ratings
Eugenia Andreasen y Patricio Valenzuela
- 314. The Whole is Greater than the Sum of Its Parts: Complementary Reforms to Address Microeconomic Distortions
(Por aparecer en The World Bank Economic Review)
Raphael Bergoing, Norman V. Loayza y Facundo Piguillem
- 313. Economic Performance, Wealth Distribution and Credit Restrictions under variable investment: The open economy
Ronald Fischer y Diego Huerta
- 312. Destructive Creation: School Turnover and Educational Attainment
Nicolás Grau, Daniel Hojman y Alejandra Mizala
- 311. Cooperation Dynamic in Repeated Games of Adverse Selection
Juan F. Escobar y Gastón Llanes
- 310. Pre-service Elementary School Teachers' Expectations about Student Performance: How their Beliefs are affected by Mathematics Anxiety and Student Gender

Francisco Martínez, Salomé Martínez y Alejandra Mizala

309. The impact of the minimum wage on capital accumulation and employment in a large-firm framework
Sofía Bauducco y Alexandre Janiak

2014

306. Assessing the extent of democratic failures. A 99%-Condorcet's Jury Theorem.
Matteo Triossi

2013

305. The African Financial Development and Financial Inclusion Gaps
Franklin Allen, Elena Carletti, Robert Cull, Jun "Qj" Qian, Lemma Senbet y Patricio Valenzuela
304. Revealing Bargaining Power through Actual Wholesale Prices
Carlos Noton y Andrés Elberg
303. Structural Estimation of Price Adjustment Costs in the European Car Market
Carlos Noton
302. Remedies for Sick Insurance
Daniel McFadden, Carlos Noton y Pau Olivella
301. Minimum Coverage Regulation in Insurance Markets
Daniel McFadden, Carlos Noton y Pau Olivella
300. Rollover risk and corporate bond spreads
Patricio Valenzuela
299. Sovereign Ceilings "Lite"? The Impact of Sovereign Ratings on Corporate Ratings
Eduardo Borensztein, Kevin Cowan y Patricio Valenzuela
298. Improving Access to Banking: Evidence from Kenya
F. Allen, E. Carletti, R. Cull, J. "Qj" Qian, L. Senbet y P. Valenzuela
297. Financial Openness, Market Structure and Private Credit: An Empirical Investigation
Ronald Fischer y Patricio Valenzuela
296. Banking Competition and Economic Stability
Ronald Fischer, Nicolás Inostroza y Felipe J. Ramírez
295. Trust in Cohesive Communities
Felipe Balmaceda y Juan F. Escobar
294. A Spatial Model of Voting with Endogenous Proposals: Theory and Evidence from Chilean Senate
Matteo Triossi, Patricio Valdivieso y Benjamín Villena-Roldán

* Para ver listado de números anteriores ir a <http://www.cea-uchile.cl/>.