

# Permisología

## ¿Cuál es el problema y cuál es el síntoma?

---

Quizá la permisología sea ambas cosas. La excesiva extensión que han alcanzado los trámites de autorización de proyectos de inversión ha pasado a ser un problema en el modelo de gestión de la Administración del Estado, generando una tensión no fácil de resolver entre los distintos sectores económicos y el gobierno de turno, no sin razón.

Lo complejo es cómo enfrentar situaciones con relativa inmediatez en cuya base hay elementos que remover, actualizar o reforzar a cuyo estado actual de cosas se ha llegado con procesos regulatorios de largo aliento. Cualquier solución debe proponer respuesta en ambos ritmos.

El promedio temporal al que se ha llegado en este año, de 1433 días[i] en el trámite de aprobación de un proyecto de inversión, y la cantidad de permisos que la regulación exige, de más de 300 en manos de 30 servicios públicos[ii], configura no sólo una escena de gran complejidad en lo inmediato, sino un desafío para pensar en una adecuada combinación de herramientas regulatorias para hacerle frente. Ninguna solución podría centrarse sólo en una reducción de plazos de salida, ni tampoco, parece ser, en meros ajustes de coordinación y gestión gubernamental. Tampoco es una solución seria pasar de los efectos nocivos de la permisología a los riesgos de la permisividad.

## El Estado tiene un problema de anomia acumulada

El estado actual de situación es producto de una acumulación de años. Así lo indica el incremento en el promedio de días de aprobación de proyectos. En el caso de los Estudios de Impacto Ambiental ese promedio fue de 559 en el año 2014 y, salvo dos excepciones aumentó anualmente hasta llegar a los 1433 días en 2023. En el caso de las Declaración de Impacto Ambiental la cantidad y promedio de días son menores, pero la curva también es de incremento, pasando de 257 días en 2014 a 372 en 2023[iii].

En términos básicos, la fijación de un plazo da indicio sobre la valoración y prioridad que se asigne a un proyecto, pero también sobre la complejidad del tema y la capacidad técnica para revisar, observar, acoger o rechazar oportunamente el proyecto. Desde luego nada es tan simple y en los procesos administrativos a que se someten los proyectos de inversión se producen encadenamientos de plazos e interacciones con el interesado para subsanar o reclamar decisiones intermedias. Curiosamente, a mayor capacidad técnica que ha adquirido la Administración, mayor es la demora de los plazos, por lo que el problema parece ir por otro derrotero.

Esto pone una nota de advertencia sobre la necesidad de, al menos, preguntarse si en cada oportunidad de nueva regulación éstas contemplan los ajustes necesarios en el aparato público para no perder ritmo en las funciones de autorización, fiscalización y control asociadas a todo proyecto de inversión en sus diversas fases. Esos ajustes podrán ser incremento de recursos focalizados, mejoras de procesos o ambas. La respuesta no es un Estado más grande, sino más eficiente en esta área de su funcionamiento; pero eso exige identificar bien los nudos en el proceso para valorar la pertinencia de cualquier solución que se plantee.

## El problema no son (sólo) los plazos

Una solución centrada única o prioritariamente en la reducción de plazos sólo debilitaría la función de los servicios públicos en el rol de control de estándares, en circunstancias de que lo que se requiere es que ese rol no sea un obstáculo al desarrollo. Por ende, a partir de un diagnóstico regulatorio de las causas duras en el incumplimiento de plazos u otras evidencias, es lo primero por lo que habría de medirse una respuesta regulatoria al problema.

El Gobierno ha anunciado que en el curso de este semestre enviará al Congreso un proyecto de reforma para abordar la situación, cuyos objetivos estarán en (i) la estandarización de permisos sectoriales y subprocesos de tramitación; (ii) la reducción de tiempos de tramitación; (iii) un mejor equilibrio entre la carga regulatoria y el riesgo de cada proyecto; (iv) una mayor información y transparencia en la evaluación y reducción de requisitos no regulados; y (v) la creación de una gobernanza supervisora que asegure aplicabilidad[iv].

En este escenario, obviamente lo primero será conocer el proyecto de ley anunciado de cuyo trabajo prelegislativo depende la recepción política tanto de sus contenidos como de los ritmos de tramitación que se asigne a la discusión parlamentaria ese proyecto. En efecto, la idoneidad técnica y viabilidad política de los contenidos, por un lado y, por otro, la urgencia que el Gobierno imprima a su discusión parlamentaria serán las señales más decidoras para conocer cómo se enfrente la situación actual en esta materia.

Agreguemos que para un proyecto de ley así, es difícil imaginar reglas transitorias relativamente generales que incidan sobre las tramitaciones en curso, que, frente a cambios normativos sobrevinientes no fueren las de proteger derechos aun no consolidados por no haber aprobaciones, pues en eso consiste el problema económico actual. De este modo la entrada en régimen de una eventual ley en la que el proyecto de ley anunciado devenga en el futuro necesariamente operaría a continuación de las medidas que su aplicación exija implementar, es decir, más bien requerirá de un plazo de vacancia.

## Una solución multifactorial: mejor Administración, digitalización del Estado y legitimidad ciudadana

Desde una perspectiva menos inmediata pero bien relacionada con la permisología, tres aspectos más cabría mirar, de entre varios otros.

Uno referente a las capacidades de profesionalización y especialización en la administración pública en concordancia con la asignación de competencias y potestades públicas descentralizadas a nivel local. La distribución territorial de competencias y atribuciones con las que el sector público funciona frente a proyectos de inversión a lo largo del país requiere de las capacidades técnicas y de especialidad a la altura de la complejidad que los proyectos tienen, pues, por razones que escapan a este análisis, la centralización en Chile desafía la necesidad de robustecer los equipos técnicos y profesionales sectoriales como contraparte pública de los proyectos de inversión. Así, en la coyuntura la idea de ventanilla única podría ser un avance en la expedición de los trámites pero no en una descentralización administrativa eficiente.

Otro elemento, que es herramienta o condición de apoyo a lo anterior, sería que una reforma como la anunciada fuere capaz de entroncar o empujar la implementación de la Ley sobre Transformación Digital del Estado, publicada en noviembre de 2019[v], cuya entrada en vigencia se pospuso en junio de 2022 casi de modo transversal para los órganos y servicios públicos, debido al esquema de entrada en vigencia, de gradualidad con respecto a los órganos como a las fechas, quedando el grueso de sus normas sujetas a fechas de aplicación en los años 2025, 2026 y para el 31 de diciembre de 2027 como fecha límite[vi]. Es decir, si en un par de años se alcanzare una solución regulatoria eficaz para la permisología presumiblemente aquella no contaría con el beneficio de la interoperabilidad que los servicios públicos requieren alcanzar en el marco de la Ley de Digitalización del Estado.

Un último aspecto es la percepción que en la ciudadanía se tiene hoy de los proyectos de inversión y particularmente en las comunidades locales. Imposible no mencionar que las evidencias arrojadas por las denominadas zonas de sacrificio jueguen como factor adverso en disposición en las personas al recibir en sus localidades un proyecto de inversión, debido a la mala y bien ganada reputación que las actividades en esas zonas se han ganado, tanto en manos de públicas como privadas. Esto explica cierto activismo ciudadano contra los proyectos de inversión, particularmente lo de gran envergadura, del que en su época no estuvieron exentos los proyectos de edificación sobre las dunas de Concón. Acá el desafío es cómo avanzar en proyectos de inversión con respeto los derechos de las personas y con seguridad medioambiental y territorial. Esto último pone en el centro del problema permisológico el modelo de desarrollo, respecto del cuál, como en otros tantos temas, no hemos podido arribar a acuerdos políticos mínimos de mediano plazo



www.alvarezjordan.cl

## Referencias

- [/] [I] **Datos del Servicio de Evaluación Ambiental, también disponibles en** <https://www.ex-ante.cl/permisologia-estudios-de-impacto-ambiental-de-proyectos-de-inversion-estan-demorando-en-promedio-1-433-dias-4-anos/>
- [/] [II] **Información en presentación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo “Reforma Integral a la Tramitación de los Servicios Sectoriales”.** Ver en: <https://www.ex-ante.cl/la-presentacion-del-ministerio-que-lidera-grau-sobre-la-reforma-que-busca-hacer-frente-a-la-permisologia-lea-el-documento/#:~:text=La%20denominada%20%E2%80%9Cpermisolog%C3%ADa%E2%80%9D%20%2Dque,en%20el%20debate%20p%C3%BAblico%2Dprivado>
- [/] [III] **Datos del Servicio de Evaluación Ambiental, op. cit.**
- [/] [IV] **Información en presentación del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, op. cit.**
- [/] [V] **Ley 21.180, Diario Oficial de 11 de noviembre de 2019.**
- [/] [VI] **Ley 21.464, Diario Oficial de 09 de junio de 2022.**