Faro UDD
Núcleo Humanidades y Ciencias Sociales

BoletínRegional

Nº36

19 de diciembre 2024

Complejidad regulatoria: una mirada regional

PUNTOS CLAVE

- La región del Biobío registra la mayor demora en la tramitación de Estudios de Impacto Ambiental (EIA) a nivel nacional en los últimos tres años, con un promedio de 1.657 días por proyecto tramitado, superando significativamente el promedio nacional de 1.071 días. Esto implica que, en promedio, un EIA en Biobío demora 586 días más en comparación con el resto del país.

- En términos sectoriales, destaca la significativa demora en la tramitación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) relacionados con el sector energético. En la región del Biobío, el tiempo promedio de tramitación alcanza los 1.958 días, más del doble que el promedio nacional de 954 días.

- Tanto a nivel nacional como en la región del Biobío, se observa una creciente concentración de la inversión que ingresa a tramitación en el SEIA, en un número menor de proyectos con mayores montos de inversión. Esto podría ser un efecto de la mayor demora asociada a la tramitación ambiental, operando como un costo hundido que solo los grandes proyectos pueden absorber.

- En términos comparados, se ha estimado que la complejidad de los procesos regulatorios en Chile es más del doble que el promedio de países pertenecientes a la OECD.

PATRICIO ÓRDENES
Magíster en Políticas Públicas UC. Profesor Investigador Faro UDD.

PATRICIO ÓRDENES
Editor

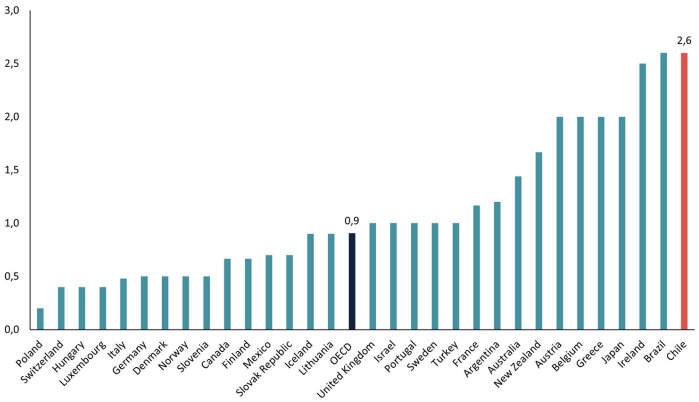
@faro_udd
@faro_udd
faro udd
faro@udd.cl
www.faro.udd.cl

Introducción

Uno de los principales desafíos de política pública que enfrenta Chile actualmente es reformar su marco regulatorio, en particular el sistema autorizaciones o permisos necesarios para llevar a cabo proyectos de inversión. Extensos plazos de tramitación, que no cumplen con la normativa legal vigente, la falta de coordinación entre los diversos Órganos de la Administración del Estado o la repetición de trámites burocráticos son algunos de los problemas que hacen de la actual arquitectura de permisos un sistema ineficiente, que impone más costos que beneficios a la sociedad en su conjunto. Desde luego, avanzar hacia un sistema más eficiente no implica necesariamente derogar o debilitar dicho marco regulatorio, que muchas veces tiene un fundamento importante, como la protección del patrimonio, del medioambiente, de la seguridad o de la salud, sino hacer que el sistema logre dichos objetivos al menor costo posible. Múltiples diagnósticos apuntan a que hoy los costos que impone dicho marco regulatorio son excesivos, y, por tanto, existe un espacio importante de mejora (CNEP, 2019, 2023; Marfán et. al., 2023).

De hecho, estimaciones apuntan a que, en comparación con otros países de la OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico), Chile exhibe el peor desempeño en complejidad regulatoria. En particular, mientras que el promedio de los países OECD muestra un puntaje de 0,9 en un indicador de complejidad regulatoria, que va de 0 a 3, donde a mayor puntaje se estima mayor complejidad, el puntaje de Chile llega a 2,6 (OECD, 2021, 50). O sea, la complejidad regulatoria existente en Chile es más del doble que la que hay en el promedio de países que pertenecen a la OECD. Por otro lado, el World Economic Forum (WEO) ubica a Chile en el lugar 78, de un total de 140 países, en cuanto al nivel de obstáculos percibidos por las empresas para cumplir con los requisitos de la administración pública, con una calificación de 3,3 en una escala de 1 a 7. El país con el mejor desempeño es Singapur.

Complejidad de procesos regulatorios (2018)



Fuente: Fuente: Faro UDD en base a OECD (2021).

Disminuir la excesiva complejidad de nuestro marco regulatorio cobra aún más relevancia en el contexto económico actual del país, en donde durante la última década el aumento de la inversión y las ganancias de productividad han sido escasas o derechamente nulas. Estimaciones de la propia OECD apuntan a que una reducción de la complejidad de la regulación podría tener un efecto de largo plazo de 1,4 puntos de mayor PIB per cápita a diez años (OECD, 2021, 57). Así también, la denominada "Comisión Marfán", en su informe final, estimó que la reducción en un tercio en el plazo efectivo que demora la tramitación de los permisos implicaría un aumento del PIB de 2,4% en un plazo de 10 años (similar a la estimación per cápita realizada por la OECD), además de una mayor recaudación anual en torno a 0,32% del PIB derivada de la puesta en marcha de proyectos que podrían ser rentables gracias a la reducción de los plazos de permisos (Marfán et. al, 2023) . En el conjunto, dicha Comisión estimó que la reducción en la tramitación de los permisos sería equivalente a reducir 3,7 puntos porcentuales la tasa del impuesto a las utilidades de las empresas afectas a permisos.

La arquitectura de permisos en Chile es amplia, e incluye, dependiendo del tipo de proyecto, tanto normativas de carácter ambiental como normativas sectoriales o no ambientales. Respecto a la normativa ambiental, esta tiene por objeto asegurar la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza y la conservación del patrimonio ambiental, e impone una obligaciones o exigencias cuyo cumplimiento debe ser acreditado por el titular del proyecto durante el proceso de evaluación. Dicha normativa se encuentra alojada hoy en la Ley 19.300, y su tramitación es realizada bajo el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Por otro lado, la normativa no ambiental abarca una serie de autorizaciones a cargo de diferentes servicios, incluyendo autorizaciones de acceso al territorio o recursos, permisos relativos de construcción o edificación, recepción final de obras, entre otros.

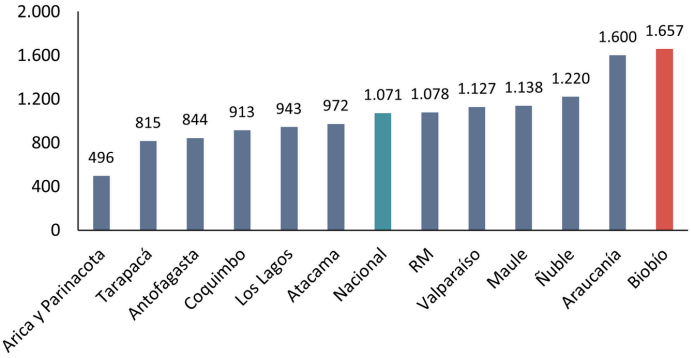
En el gobierno actual, dada la necesidad de reformar la arquitectura de permisos vigente, se han puesto en discusión dos proyectos de ley que suponen modificaciones a dicho entramado legal. En esta línea, recientemente ha sido aprobado, en primer trámite constitucional por la Cámara de Diputados, el proyecto de ley que crea el "Sistema Inteligente de Permisos", la denominada Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales. En particular, dicha iniciativa propone diversos mecanismos que buscan reducir los tiempos de tramitación de permisos que no forman parte del Sistema de Evaluación Ambiental, en torno a un 30% para el caso de proyectos de gran tamaño y hasta en un 70% en el caso de empresas de menor tamaño. En paralelo, también ha sido aprobado, por el Senado, el proyecto de ley que reforma la Ley de Bases General del Medio Ambiente, denominado "Evaluación Ambiental 2.0", y que contempla una reforma al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

En lo que sigue, se analizará el desempeño del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, a la luz de sus tiempos de tramitación, la evolución del número de proyectos que ingresan al sistema, y los montos de inversión de dichos proyectos. Los datos serán analizados desde una perspectiva regional, con especial énfasis en la región del Biobío.

Tiempos de tramitación y montos de inversión

Al analizar la información de plazos de tramitación que provee el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), se da cuenta que la región del Biobío se ubica como la región en la cual la tramitación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) en los últimos tres años ha registrado mayor demora en comparación con el resto del país. En particular, mientras que en la región del Biobío la tramitación de un EIA ha registrado una demora promedio de 1.657 días en los últimos tres años, el promedio a nivel país es de solo 1.071 días, destacando regiones como Arica y Parinacota, donde la demora no supera los 500 días, o Tarapacá y Antofagasta, en las cuales la demora se encuentra en torno a los 815 y 845 días respectivamente. Esto implica que en la región la tramitación de un EIA tarda, en promedio, más de un año y medio más (586 días) que en el resto de las regiones. Es importante destacar que se consideró el promedio desde el año 2022 hasta la fecha, ya que este período marca la normalización de la actividad económica y la reactivación del ingreso de proyectos tras la pandemia iniciada en el año 2020.

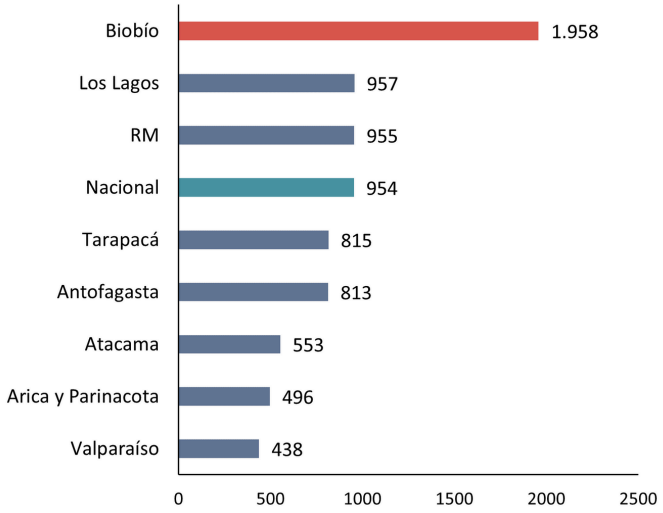
Días totales de tramitación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) (promedio entre 2022 y 2024)



Fuente: Faro UDD en base a información de plazos de tramitación en el SEIA.

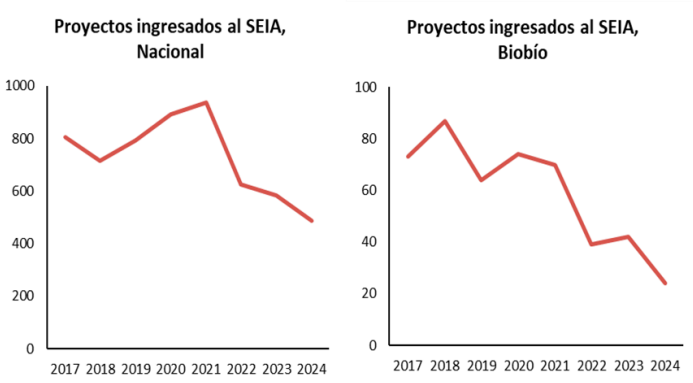
Al observar los día de tramitación de los EIA por sectores, se da cuenta que el sector en el que la región del Biobío presenta los mayores tiempos de tramitación es en el sector Energía. Además, comparado con el resto de las regiones del país, Biobío es también la región en la cual los EIA de dicho sector registran mayores tiempos de tramitación. Mientras que a nivel nacional la tramitación de un EIA para un proyecto del sector energético ha demorado un promedio de 954 días en los últimos tres años, en la región del Biobío llega a demorar 1.958 días. O sea, más del doble.

Días totales de tramitación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), sector energía (promedio entre 2022 y 2024)



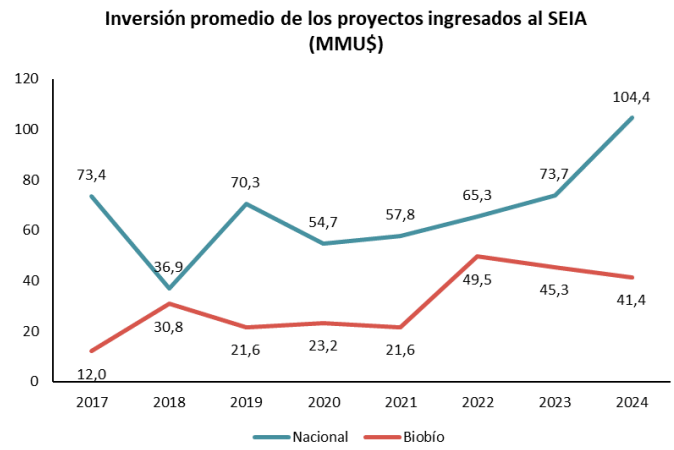
Fuente: Faro UDD en base a información de plazos de tramitación en el SEIA.

Una arista adicional que se observa de los datos reportados por el SEIA es que la cantidad de proyectos que ingresan al sistema de evaluación ha caído de forma muy importante en los últimos años, tanto a nivel nacional como en la región del Biobío. A nivel nacional, la caída se concentra particularmente a partir del año 2021, en donde la cantidad de proyectos ingresados al sistema cae desde 937 a 488 en 2024, lo cual representa una caída de un 48%. En el caso de la región del Biobío, se observa una caída gradual desde el año 2018, en donde el número de proyectos ingresados pasa desde 87 proyectos a tan solo 24 en 2024, registrando una caída de un 72% en los últimos 6 años. Cabe mencionar que para estos efectos se consideran tanto aquellos proyectos que ingresan al sistema para tramitar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) como una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).



Fuente: Faro UDD en base a información de plazos de tramitación en el SEIA.

Sin embargo, para el mismo periodo, también se observa que los montos de inversión totales que ingresan anualmente para ser evaluados en el sistema se ha mantenido relativamente iguales al comparar la suma de inversiones ingresada en el año 2017 con el año 2024, lo cual ha llevado a una concentración de la inversión, en menos proyectos con mayores cantidades de recursos cada uno. Lo anterior podría ser una respuesta a que, dado que la tramitación de permisos actúa como un costo hundido *(sunk cost)* para los proyectos, en la medida que este costo aumenta solo los proyectos de mayor magnitud pueden absorber dichos costos.



Fuente: Faro UDD en base a información de plazos de tramitación en el SEIA.

Reflexiones finales

El análisis de los tiempos de tramitación de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) revela un panorama preocupante para la región del Biobío, donde los plazos superan significativamente el promedio nacional, especialmente en sectores como el energético. Este fenómeno no solo encarece los costos de desarrollo de los proyectos, sino que también desincentiva nuevas inversiones, evidenciando un marco regulatorio que, en lugar de promover un desarrollo sostenible, actúa como un obstáculo. La creciente concentración de inversiones en un número reducido de proyectos de gran tamaño podría ser un resultado de que solo los actores con inversiones de mayor magnitud pueden asumir los elevados costos regulatorios, dejando fuera a iniciativas más pequeñas que podrían dinamizar la economía regional y nacional.

Resulta crucial avanzar hacia reformas que reduzcan la complejidad y los tiempos de tramitación de los permisos sin comprometer los estándares ambientales y de seguridad. Experiencias internacionales sugieren que la simplificación y coordinación pueden generar beneficios económicos significativos, como un mayor crecimiento y una mayor recaudación fiscal. En este contexto, la aprobación de leyes como el Sistema Inteligente de Permisos o la reforma al SEIA representan un paso en la dirección correcta, pero su implementación efectiva y la articulación con otros mecanismos regulatorios será determinante para garantizar que estas iniciativas se traduzcan en un marco eficiente y funcional para todos los sectores productivos.

Referencias

- CNEP (2019). Calidad regulatoria en Chile: una revisión de sectores estratégicos. Disponible aquí.
- CNEP (2023). Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile. Disponible aquí.
- Marfán, L., Vergara, R., Arellano, J., Briones, I., De Gregorio, J., Repetto, A. & Tokman, A. (2023). Espacio fiscal que puede generar el crecimiento económico en el período 2024-2034, considerando medidas de estímulo a la inversión, la productividad y la diversificación productiva.
- OECD (2021). Economic Surveys: Chile 2021. Disponible aquí.