

Apostando por la Inversión

Frente al escenario económico chileno y las expectativas de alcanzar el desarrollo, resulta imprescindible fortalecer la confianza en el sector empresarial y recuperar el dinamismo de la inversión. Es por esto que la iniciativa Pro Inversión, impulsada por el Ejecutivo, busca simplificar los procesos y tramitaciones de los proyectos (con los debidos resguardos), facilitando así el necesario emprendimiento.

La tasa de inversión se ubica actualmente en 24,5% del Producto Interno Bruto (PIB), nivel considerado insuficiente para alcanzar tasas de crecimiento de la actividad económica por sobre el 5% anual en forma sostenible. Elevar la inversión física, así como mejorar la eficiencia y productividad de los factores productivos, resulta fundamental para que la economía chilena aspire a alcanzar estándares de un país desarrollado en los próximos ocho a 10 años.

Preocupa, sin embargo, la sostenida desaceleración que exhibe la inversión fija desde mediados de 2013, retrocediendo en torno a 6% o 7% anual durante el cuarto trimestre de ese año. En lo fundamental, la menor inyección de recursos en maquinaria y equipos ha sido la responsable de este pobre comportamiento, a diferencia de la construcción que creció durante los últimos meses de 2013, aunque a tasas modestas.

La postergación de proyectos mineros y energéticos, sumados al fin del fuerte ciclo de inversión en minería, explicarían - en gran medida - la caída de las importaciones de bienes de capital en la actualidad.

Más preocupante aún es que las perspectivas de inversión no son muy alentadoras. El Índice de Confianza Empresarial (ICE)ⁱ mostró una nueva caída en diciembre del 2013, consolidando una marcada tendencia decreciente que se inició a comienzos del año pasado. Esto lo sitúa en un nivel “moderadamente pesimista” y el más bajo desde

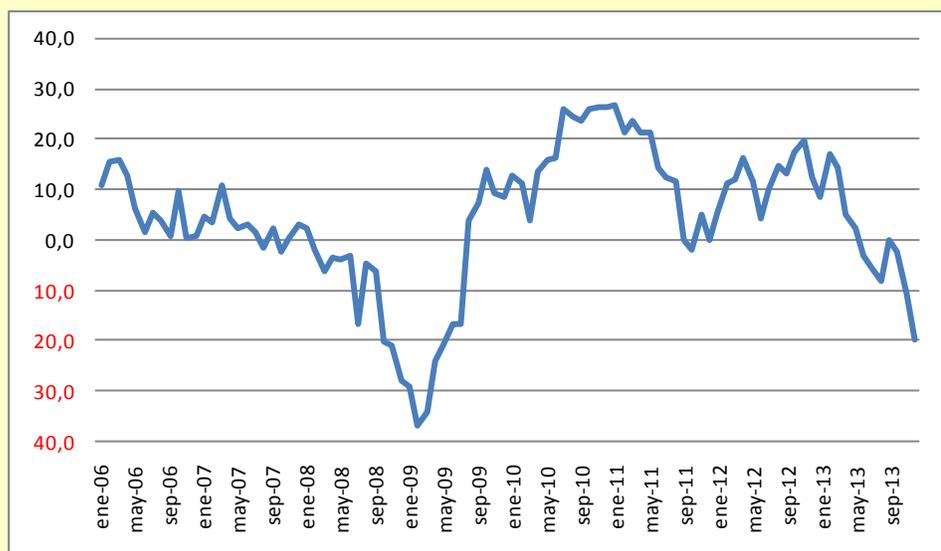
En esta edición:

Apostando por la Inversión

Encuesta de Victimización Paz
Ciudadana: Nueva Evidencia

mayo de 2009, lo que permite prever que las condiciones actuales no favorecen las decisiones de inversiones en el futuro cercano.

Gráfico N° 1
ÍNDICE DE CONFIANZA EMPRESARIAL (ICE)



Fuente: Centro de Estudios en Economía y Negocios, Universidad Del Desarrollo (UDD).

Resulta, por tanto, urgente restablecer un clima favorable para el desarrollo de la actividad económica para volver a elevar las tasas de inversión en los siguientes meses, lo que significa abordar distintas materias que entran la realización de proyectos.

Atendida la relevancia de la inversión en el crecimiento económico y, consecuentemente, en el bienestar de la población, la administración del Presidente Sebastián Piñera ha tenido una agenda activa para facilitar su materialización, destrabando cuellos de botella que dificultan o retrasan la ejecución de proyectos y el desarrollo de la actividad productiva. En ello se enmarcan la Agenda Impulso Competitivo, la Agenda Pro Inversión y Competitividad y la Agenda Impulso Competitivo Regional. En el marco de estas iniciativas, ingresó a fines del 2013 el proyecto de ley que busca impulsar la inversión mineraⁱⁱ y, más recientemente, el Ejecutivo presentó a tramitación en el Congreso una nueva iniciativa para promover la inversiónⁱⁱⁱ.

Proyecto Pro Inversión

Es bien sabido que los proyectos de inversión en Chile se han visto enfrentados a importantes trabas regulatorias, procedimientos burocráticos e incertidumbre jurídica, a lo que se ha sumado una creciente

judicialización. Ello ha retrasado e incluso paralizado varias iniciativas, especialmente en el área de la energía y la minería, lo que se traduce en significativos costos para el país en términos de creación de valor y empleo.

Las iniciativas que se han promovido desde el Gobierno en materia Pro Inversión y Competitividad han buscado eliminar estas barreras, acelerar trámites y mejorar las condiciones para emprender e innovar a través de un vasto conjunto de medidas microeconómicas y multisectoriales^{iv}. En este contexto se enmarca también el último proyecto de ley ingresado por el Ejecutivo que aquí comentaremos, el cual busca promover la inversión a través de algunas medidas específicas en los ámbitos del régimen de aguas, de protección al medio ambiente y de las concesiones marítimas, las que debieran permitir agilizar la tramitación de los respectivos proyectos de inversión.

Básicamente, se establecen simplificaciones de procedimientos en el marco de la evaluación de impacto ambiental para disminuir los plazos de tramitación de los proyectos, da mayor certeza jurídica a ciertos actos administrativos cerrando con ello espacios de discrecionalidad de la autoridad, establece nuevas atribuciones a nivel ministerial y de Servicios y permite constituir prenda sin desplazamiento sobre una concesión marítima. A continuación se presenta el detalle de las modificaciones propuestas y un breve comentario al respecto.

Modificaciones al Código de Aguas

Se modifica el Código de Aguas para permitir que la Dirección General de Aguas (DGA) pueda disponer de un sistema informático a través del cual pueda recibir y tramitar digitalmente las presentaciones que reciba relacionadas con la adquisición o ejercicio de los derechos de aprovechamiento de aguas (actualmente sólo se pueden admitir las solicitudes en papel). Esto permite agilizar los procesos y reducir los tiempos empleados en sustanciar controversias administrativas.

Por otra parte, se permite que la recepción de las obras hidráulicas que realiza la DGA pueda ser también realizada por revisores independientes externos inscritos en un Registro de Revisores Independientes que deberá llevar esa Dirección. Esta modificación constituye un importante instrumento para agilizar la tramitación de la construcción de embalses, acueductos, tranques de relave y otras similares que deben ser autorizadas por la DGA según la normativa vigente y que en la actualidad generan continuos retrasados por falta de capacidad en la Dirección; es por ello que se busca externalizarlo, pero con los debidos resguardos.

La intervención de revisores independientes es facultativa para el solicitante y produce el efecto de omitir la recepción de las obras por la DGA. Al mismo tiempo, el revisor independiente resulta solidariamente responsable con el titular de la obra por los daños y perjuicios derivados de los defectos de su construcción (rotura del embalse, por ejemplo). Es importante señalar que la fijación de requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los revisores independientes quedaría sujeta a definición por la vía de un reglamento, lo que en rigor debiera quedar consignado en la Ley.

Modificaciones a la Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente

Primero, se faculta de manera expresa al Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) para omitir total o parcialmente los pronunciamientos de servicios públicos involucrados que no estén fundados o que consideren materias que no son de competencia del servicio que los haya emitido. Éste es un aspecto clave del proyecto de ley. De acuerdo con la normativa vigente, tanto las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) pueden dar lugar a opiniones de organismos sectoriales con competencia en este ámbito, las que deben ser fundadas y formuladas dentro de su esfera de competencia, lo que suele no ocurrir. Es por ello que el SEA queda facultado para omitir opiniones que no cumplen con estos requisitos, pero siempre fundamentando su determinación, es decir, debe señalar por qué la opinión del organismo consultado carece de fundamento o por qué se excedió en su competencia al emitir su opinión. Esta norma debería facilitar la tramitación de los EIA y las DIA, lo cual es positivo.

Segundo, se incorpora un nuevo artículo con el fin de establecer un procedimiento de rango legal, en virtud del cual los interesados en presentar un proyecto a evaluación ambiental puedan obtener un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente. Esto permite verificar la pertinencia de someter un proyecto, o su modificación, al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), cuando se tenga dudas sobre ello. El Nuevo Reglamento del SEA, que entró en vigencia el 24 de diciembre de 2013, ya contemplaba la posibilidad que ante dudas de los desarrolladores de iniciativas respecto de si deben o no pasar por el SEA, pueden solicitar un pronunciamiento previo de este Servicio, pero requería de un cambio legal para estar facultado para ello (y así evitar posteriores cuestionamientos en sede judicial). Es importante señalar que la respuesta del Servicio es vinculante para el que la solicitó; es decir, si se resolvió que requería un EIA no podrá presentar una DIA, y si se informó que estaba afecto al SEIA, no podría desarrollarse el proyecto sin las correspondientes calificaciones y autorizaciones ambientales. También es destacable que se trata de una facultad que sólo corresponde al titular del

proyecto, por lo que no dará lugar a controversia con otros interesados o con la comunidad. Es un “diálogo” entre el Director del Servicio y el titular, y nadie más.

Tercero, se aumenta de 3 a 20 MW el límite a partir del cual los proyectos de generadoras de energía deben ser ingresados al SEIA. Dicho límite se hace concordante con la definición establecida en la Ley N° 20.257, relativa a los medios de generación renovables no convencionales. Lo anterior no sólo agiliza los procesos de inversión en centrales de generación de baja escala y evita una congestión innecesaria en el SEIA, sino que además impide que se construyan proyectos pequeños sólo para evadir el SEIA.

Cuarto, se establece que el procedimiento de evaluación ambiental se iniciará con el examen de admisibilidad del tipo de proyecto y la vía de evaluación a seguir. Esto resulta más apropiado para una etapa de revisión preliminar que no requiere de un examen riguroso, sino simplificado, que tiene por objeto verificar la ausencia de errores formales en el proceso de admisión.

Quinto, se incorpora el concepto de ventanilla única respecto a los permisos sectoriales íntegramente ambientales, de modo que la Resolución de Calificación Ambiental (RCA) los sustituya en caso de proyectos que se sometan al SEIA. En particular, según la normativa vigente, existe un listado de permisos ambientales sectoriales que se exigen según la naturaleza del proyecto que se trata de aprobar. Como culminación de la tramitación, el SEA emite una RCA. La iniciativa propone que, cuando esta calificación ambiental fuera favorable, sustituya materialmente a los permisos consignados en el listado, evitando así que se impongan exigencias adicionales en la tramitación de los permisos sectoriales respectivos y que se produzca una duplicidad administrativa (actualmente deben ir a sacar los permisos sectoriales aunque ya esté entregada la RCA), lo que reduce la burocracia y los plazos de tramitación.

Sexto, se precisa el plazo de cinco años para que caduque la RCA, en caso de que no se inicie la ejecución del proyecto, la que se contará: (i) a partir de la notificación de la RCA, o (ii) desde la notificación de la última resolución de los recursos administrativos o judiciales que se hubieren interpuesto. Esto resuelve un problema creciente y muy relevante en los tiempos actuales, cual es que la interposición de continuas acciones judiciales que impiden el inicio del proyecto puedan ser utilizadas como mecanismo para caducar la RCA.

Séptimo, se establece que los planes de prevención y descontaminación regulados en dicho artículo, puedan distinguir distintos tipos de fuentes por razones ambientales para efectos de fijar la proporción en que deberán

reducir las emisiones. Actualmente, los planes deben establecer la proporción en que reducirán sus emisiones de contaminantes las actividades responsables, proporción que debe ser igual para todas ellas. Con la modificación propuesta se busca alentar la reducción de emisiones con medidas costo-efectivas (como apuntar a fuentes más contaminantes sin castigar en demasía a fuentes emisoras pequeñas); no obstante, si la distribución no se establece en base a criterios objetivos, se corre el riesgo de estar incorporando mayores grados de discrecionalidad en la toma de decisiones de la autoridad.

Octavo, se faculta al Ministerio de Medio Ambiente para que pueda otorgar certificaciones o sellos de reconocimiento a instituciones públicas o privadas; respecto de tecnologías, procesos, bienes o servicios, que sean voluntariamente solicitados y cumplan con los criterios de sustentabilidad. El organismo podrá encomendar a entidades técnicas la verificación del cumplimiento de los requisitos, a costa del solicitante. La importancia de este mecanismo de sellos de calidad ambiental es cada vez más relevante en muchos mercados, tanto nacionales como internacionales, de modo que aporta valor y promueve la auto regulación en esta materia, además de incentivar el uso de energías sustentables.

Modificaciones en Materia de Concesiones Marítimas

Se permite que sobre las concesiones marítimas se constituya prenda y puedan ser otorgadas como garantía para obtener financiamiento externo para la ejecución de obras en proyectos productivos, tal como ocurre en las concesiones de obras públicas, portuarias, bienes fiscales, sanitarias y acuícolas.

Las concesiones marítimas no pueden actualmente ser utilizadas para constituir sobre ellas alguna forma de garantía, lo cual viene a ser una limitación al emprendimiento, toda vez que las actividades que requieren una concesión marítima necesariamente deben contar con capital propio en un alto porcentaje del proyecto productivo. El proyecto de ley innova favorablemente en esta materia, pues admite que se constituya prenda sin desplazamiento sobre el derecho emanado de la concesión. Esto permite que el titular del proyecto obtenga el crédito necesario para la iniciación (o "implementación") del negocio o para su operación. Se trata, en todo caso, de una prenda que sólo puede garantizar obligaciones financieras contraídas en el giro del negocio.

Conclusiones

Los ajustes y modificaciones propuestas cumplen el objetivo de agilizar la tramitación y dar mayor certeza jurídica a proyectos de inversión, con el debido resguardo de la protección del medio ambiente y de los derechos

de la ciudadanía. Lo anterior resulta fundamental para promover el crecimiento económico sostenido del país.

Resulta fundamental continuar este proceso de mejoras a los procedimientos administrativos que permitan destrabar los procesos de inversión y, especialmente, moderar la discrecionalidad, las indefiniciones y los vacíos que terminan inevitablemente promoviendo la vía judicial.

Este último aspecto es de suma relevancia y amerita una labor continua para evitar que la política económica (energética, ambiental, etc.) siga resolviéndose en tribunales. Para ello se requiere de la colaboración de los distintos actores de la sociedad: (i) de los propios servicios de la Administración, que deben definir criterios de evaluación y limitar la toma de decisiones arbitraria, reduciendo al máximo los espacios para la posterior judicialización; (ii) de la ciudadanía, que debe participar en etapas tempranas de la evaluación de los proyectos para dar respuesta oportuna a las inquietudes planteadas por los potenciales afectados con el desarrollo de los proyectos, evitando que éstos necesariamente terminen por zanjarse en sede judicial; (iii) de los desarrolladores de proyectos, que deben mejorar la calidad de sus presentaciones, de modo que el proceso de evaluación de los proyectos cuente con toda la información necesaria para resolver adecuadamente; y (iv) del poder judicial, que debe evitar pasar a llevar el estándar de revisión judicial de deferencia experta o de respeto a la discrecionalidad técnica de la Administración.

En breve...

- La inversión juega un rol clave en el desarrollo económico. Urge, por tanto, restablecer un clima favorable para elevar la tasa de inversión actual, lo que significa abordar distintas materias que entraban la realización de proyectos.
- El proyecto de ley Pro Inversión, recientemente ingresado al Congreso, se enmarca en una amplia agenda de promoción de la inversión y aumento de la competitividad que ha llevado a cabo la administración Piñera. En particular, esta iniciativa busca introducir algunas medidas específicas en los ámbitos del régimen de aguas, de protección al medio ambiente y de las concesiones marítimas.
- Los ajustes y modificaciones propuestas cumplen el objetivo de agilizar la tramitación y dar mayor certeza jurídica a proyectos de inversión. Su aprobación resulta de gran relevancia para promover el crecimiento económico sostenido del país.

ⁱ Índice elaborado mensualmente por el Centro de Estudios de Economía y Negocios (CEEN) de la Universidad Del Desarrollo, junto al Diario Financiero.

ⁱⁱ Boletín 9169-08, ingresado el 26 de noviembre del 2013. Para mayor detalle, véase “Impulso a la Inversión Minera: Importante Paso para el Desarrollo de la Industria”, *Temas Públicos* N°1.142, Libertad y Desarrollo, diciembre de 2013.

ⁱⁱⁱ Boletín 9236-03, ingresado el 15 de enero del 2014.

^{iv} Esto incluye proyectos de ley, actualización de reglamentos, desarrollo de nuevos programas y mejoras a los procesos internos de distintos organismos públicos, entre otros.