

LOS PENDIENTES DE LA LEY DE PERMISOS SECTORIALES

- Ante la urgencia de una acción inmediata para enfrentar los prolongados plazos de los permisos y la burocracia asociada, el Gobierno optó por una respuesta de mediano plazo con el proyecto de ley de permisos sectoriales, pues si se transforma en Ley, requiere de múltiples reglamentos para su implementación. Así, los potenciales beneficios no tendrán la inmediatez que demanda la crítica situación de la inversión.
- El camino del Gobierno implica un nuevo servicio, un nuevo procedimiento administrativo omnicomprensivo para autorizaciones sectoriales, la opción de utilizar avisos o declaraciones juradas, y una reclasificación de permisos indicando plazos menores de tramitación, entre otros cambios.
- Pero hasta ahora, el Ejecutivo no ha promovido incentivos para cumplir con los plazos de las autorizaciones, abandonando el uso de mecanismos sencillos para que estos se cumplan y se mejoren los procedimientos. Esta ausencia sigue entregando la señal de que los incumplimientos no tienen consecuencias.

El problema de los permisos necesarios para realizar una inversión tiene doble naturaleza y requiere, por tanto, de una estrategia que abarque ambos mundos. Es, por una parte, un problema de gestión y, por otra, de deficiencias regulatorias y excesos de autorizaciones.

El Gobierno optó por resolver los nudos regulatorios uniformando los procedimientos de autorizaciones sectoriales, mediante un marco mínimo a cumplir. Pero desestimó resolver los problemas específicos de los permisos más complejos y reducir la cantidad de permisos requeridos.

El marco mínimo propuesto choca con la prevalencia de las normas sectoriales, planteando dudas sobre la amplitud de la aplicación de la ley. Además, la falta de medidas para optimizar la gestión y asegurar el cumplimiento de los plazos de los permisos ha sembrado dudas sobre la efectividad del proyecto de ley, pues la mera promulgación de una Ley no garantiza el cumplimiento de plazos que actualmente están regulados, pero igualmente se incumplen por falta de incentivos adecuados.

NO HAY RAZONES QUE JUSTIFIQUEN UN NUEVO SERVICIO PARA LA REGULACIÓN Y EVALUACIÓN SECTORIAL

El proyecto de ley crea el Sistema para la Regulación y Evaluación Sectorial, que incluye un nuevo servicio, un nuevo comité de subsecretarías y subsecretarios, y las políticas, instituciones y normas destinadas a velar por la tramitación de las autorizaciones sectoriales.

El nuevo servicio tendría funciones y atribuciones que, en su mayoría, hoy son realizadas por equipos de la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, particularmente por la División de Fomento, Inversión e Industria, pues a ésta le corresponde la “coordinación del seguimiento de la inversión en el país con otros servicios públicos para impulsar su tramitación eficiente”¹.

Las funciones del servicio pueden agruparse en tres categorías: (i) monitoreo de los procedimientos de permisos y de las propuestas de mejoras regulatorias, (ii) coordinación con órganos sectoriales y titulares, siendo un facilitador para la obtención de los permisos, (iii) operación y funcionamiento de SUPER². Como veremos, no hay una justificación para crear un Servicio que costará \$1.775 millones anuales³ para labores que ya se realizan.

En el caso de SUPER, por ejemplo, su operación y desarrollo técnico no varía según esté alojada en el servidor de un servicio o de un ministerio, por lo que no es una variable crítica para justificar la creación de un servicio.

Respecto a la coordinación de los órganos sectoriales con los titulares, hoy lo realiza la Oficina de Grandes Proyectos (OGP), también radicada en el Ministerio de Economía, por lo que ya tiene la autorización legal y, de ser necesario, se puede escalar sin tener que crear un nuevo ente.

A su vez, dicha OGP debe facilitar el seguimiento y monitoreo de la tramitación de los proyectos y hacer recomendaciones al ministro de Economía para acortar y hacer más predecible la tramitación de proyectos y permisos. De hecho, ella tiene un área de

¹ Considerando 9 del Decreto N°72 de febrero de 2024 modifica Decreto Supremo N° 99, de 2018, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, que crea el Comité Asesor de Proyectos Sustentables, y deroga Decreto N° 202, de 2015, del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

² Acrónimo de Sistema de Información Unificado de Permisos Sectoriales.

³ Del costo total del servicio, \$1.523 millones es mayor gasto fiscal (nuevo), y la diferencia (\$578 millones) es por el traspaso de funcionarios y la migración de la plataforma SUPER desde el Ministerio de Economía (Fuente: Informe Financiero N° 12 (10.01.2024), Dipres).

Políticas Públicas, dedicada a elaborar recomendaciones para aumentar la eficiencia en la entrega de permisos⁴.

Así, la visión sistémica que el Ejecutivo pretende introducir con el proyecto de ley, ya existe y no se ha justificado por qué la de un servicio es preferible al Ministerio de Economía⁵.

Otra razón para promover el servicio es que apoyaría a las pymes y proyectos medianos, a diferencia del modelo actual en que el foco estaría en grandes proyectos. Sin embargo, el organismo llamado a velar por las pymes es la Subsecretaría de Economía y Empresas de Menor Tamaño, tal como lo indica su nombre. Sostener que dicha labor no puede ser realizada por la Subsecretaría de Economía, supone que ésta ha renunciado a su propósito central.

En cuanto a las funciones de mejora regulatoria, dicha labor ha sido desarrollada por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). Si se quiere avanzar podría entregársele a la CNEP la función de analizar los informes de perfeccionamientos regulatorios emanados de los órganos sectoriales, y con ello proponer al ministro de Economía medidas, sin necesidad de crear una nueva institucionalidad⁶.

Por lo tanto, se sugiere no prosperar con el servicio y mantener las funciones en el Ministerio de Economía, pero agregando a sus funciones el seguimiento de la agenda de mejora regulatoria. Si se opta por este camino, se debe entregar al Ministerio la atribución de calificar los proyectos para tramitación ágil.

SIN INCENTIVOS, SIN CONSECUENCIAS: LA DEBILIDAD DEL PROYECTO DE LEY

Hasta ahora el Gobierno ha sido reticente a incluir incentivos para el cumplimiento de plazos y mejoras en los procesos, desaprovechando la oportunidad de alcanzar los objetivos de la Ley con ajustes administrativos de bajo costo.

Hay dos ejemplos en que el legislador utilizó este mecanismo para asegurar el cumplimiento de ciertas medidas. El primero es la Ley N°20.285 de Acceso a la Información Pública que dispone que la autoridad o jefatura o jefe superior del órgano

⁴ Artículo 4° al 10°, Decreto N°72 de febrero de 2024 del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo.

⁵ Esta cartera tiene experiencia en coordinación de múltiples actores en un contexto de sistema, pues le corresponde la coordinación en temas turísticos entre los ministerios, organismos y servicios públicos (artículo 10, numeral 3), Ley N°20.423 del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo).

⁶ De aprobarse la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas y Productividad que se discute en el Congreso, esta tarea debe traspasarse a dicha agencia.

público será sancionado con una multa de 20% a 50% de su remuneración ante denegación infundada o no entrega de la información, en casos que la ley detalla⁷.

El otro es la Ley Marco de Cambio Climático (N°21.455) que dispone una multa de una remuneración mensual al alcalde que no elabore el Plan de Acción Comunal de Cambio Climático, y una multa de una media remuneración mensual a la jefatura o jefe superior del órgano público por no elaborar, implementar o hacer seguimiento del Plan Sectorial de Mitigación y Adaptación de Cambio Climático⁸.

Si se optó por sancionar no entregar información pública y no elaborar informes de cambio climático, pareciera razonable avanzar en esta línea. Más si estimaciones indican que una reducción de un tercio en los plazos de tramitación implicaría una mayor recaudación de US\$48 millones por cada US\$1.000 millones de inversión realizada⁹.

Además, también podrían utilizarse algunas de las herramientas de incentivos a la gestión vigentes. La primera es el programa de mejoramiento de la gestión (PMG¹⁰), la segunda los convenios de desempeño colectivos (CDC)¹¹ y los convenios de desempeño de cada autoridad seleccionada mediante el sistema de Alta Dirección Pública. Sin embargo, al revisar estos últimos, sólo dos tienen indicadores relacionados con autorizaciones sectoriales, la SEC y la SISS¹².

⁷ Los casos sanciones se detallan en el Título VI de la Ley N°20.285 y corresponden a la denegación infundada de la información, la no entrega oportuna de la información ordenada por resolución a firme y por el incumplimiento injustificado de las normas de transparencia activa. Las sanciones son aplicadas por el Consejo para la Transparencia.

⁸ Artículo 12° y 17° respectivamente de la Ley N°21.455. En el caso de la multa asociada al Plan Sectorial de Mitigación y Adaptación de Cambio Climático, se requiere en forma previa una investigación sumaria o sumario administrativo de la Contraloría General de la República

⁹ El del Comité de Expertos Sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial estima que una reducción de un tercio en el plazo promedio de tramitación de los permisos implicaría un incremento (en valor presente) de la recaudación fiscal promedio (ponderado) de cerca de US \$48 millones por cada US \$1.000 millones de inversión realizada (Fuente: <https://biblio.hacienda.cl/pactofiscal/iv-impacto-de-algunas-medidas-mencionadas-en-el-pacto-fiscal>).

¹⁰ Creado por el artículo 6° de la Ley N°19.553.

¹¹ Creado por el artículo 7° de la Ley N°19.553.

¹² En el caso de la SEC, el convenio de desempeño del Superintendente tiene el indicador “Porcentaje de proyectos de concesión eléctrica definitiva de transmisión, cuyo tiempo de informe SEC es inferior o igual a 55 días hábiles, desde que está completo el expediente hasta el despacho del documento al Ministerio de Energía.”. Mientras que la SISS se encuentra el indicador “Mejorar los procesos que sustentan la tramitación oportuna de las licitaciones nuevas y ampliaciones de concesiones de acuerdo a los procedimientos legales”,

En cuanto a los PMG de los 31 organismos que entregan algunas de las 382 autorizaciones administrativas que revisó el Ministerio de Economía, todos replican el contenido del Programa Marco del PMG 2023 que dispone indicadores de medidas de equidad de género, “Estado verde”, calidad de servicio y experiencia usuaria, entre otros, pero ninguno relacionado al cumplimiento de plazos de permisos.

Así, en cuanto a indicadores relacionados con autorizaciones sectoriales, sólo cinco organismos públicos tenían alguna consideración de ellos en sus PMG 2022, los que no tuvieron continuidad en el PMG 2023.

SOLO CINCO ORGANISMOS TENÍAN INDICADORES RELACIONADOS CON AUTORIZACIONES SECTORIALES EN SUS PMG 2022. EN 2023, NINGUNO.

Tabla N°1: Indicadores del PMG 2022 relacionados con autorizaciones sectoriales, removidos del PMG 2023

Organismo Público	Indicador PMG 2022 (removido del PMG 2023) relacionado con autorizaciones sectoriales
Ministerio de Bienes Nacionales	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de solicitudes de Regularización tramitadas respecto del total comprometido • Porcentaje de solicitudes de propiedad fiscal respondidas
CONAF	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio de evaluación de Planes de Manejo Plantaciones en el año
Subsecretaría para las Fuerzas Armadas	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de expedientes de concesiones marítimas, con plazo reglamentario, finalizados en el plazo de seis meses • Porcentaje de Expedientes de Otorgamiento de Concesiones de Acuicultura finalizadas en un plazo de 90 días
CCHEN	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de instalaciones radiactivas de 1ª categoría autorizadas respecto al total instalaciones radioactivas de 1ª categoría
Subsecretaría de Telecomunicaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo promedio de trámite de autorizaciones de nuevas concesiones y modificaciones de servicios públicos e intermedios de telecomunicaciones y modificación de radiodifusión sonora

Fuente: Elaboración propia en base a documentos PMG 2022 y 2023, publicados por Dipres.

Más allá de si las temáticas priorizadas por la administración en los PMG se relacionan con el propósito original de la Ley¹³, la señal de que los escasos indicadores sobre permisos no fuesen considerados el 2023, muestra escaso interés en reducir el tiempo que toma el que los proyectos de inversión vean la luz.

¹³ El mensaje que dio origen a la Ley N° 19.553 indicaba que la asignación de modernización, compuesta por un componente base, el PMG y los convenios de desempeño colectivos, tenía el propósito de “incentivar la modernización de los servicios públicos, ya que procuran el cumplimiento eficiente y eficaz de los objetivos de estas entidades y un desempeño individual acorde con las metas institucionales”.

Respecto a los CDC, no están sistematizados, no siendo posible conocer cuántos hay y su contenido, impidiendo evaluar la relevancia y coherencia de sus metas con las responsabilidades de los organismos. Esto es lamentable, pues los CDC son más flexibles que los PMG, al permitir acordar metas más específicas con los equipos responsables de las autorizaciones sectoriales.

TRES PROPUESTAS PARA TERMINAR CON LOS ATRASOS EN LOS PERMISOS SECTORIALES

El Gobierno optó por el camino regulatorio complejo y de una temporalidad que no se condice con la urgencia de aumentar la inversión. Junto con ello, también desechó emplear herramientas regulatorias más sencillas como son las sanciones por no cumplimiento de plazos, el uso de los instrumentos de gestión vigentes y las modificaciones específicas a los permisos que más dificultades significan para un proyecto de inversión.

Sin incentivos claros, el Estado está confiando en la buena voluntad de las autoridades de turno para lograr reducir los plazos que requieren los proyectos de inversión. Para evitar ese escenario, se proponen tres medidas para incentivar el cumplimiento de plazos y la modificación de procesos, aprovechando la institucionalidad vigente:

1. Introducir una sanción para las jefaturas o jefe superior del órgano de la Administración, responsable de las autorizaciones sectoriales, ante el incumplimiento de plazos, consistente en una multa a la remuneración mensual, proporcional al tiempo promedio de atraso. La multa se aplicaría tras la instrucción de una investigación sumaria o sumario administrativo realizado por la CGR.
2. Incluir en las leyes N°19.553 (PMG y CDC) y N° 19.882 (convenios de desempeño ADP) una disposición que exija a los órganos del Estado responsables de las autorizaciones sectoriales, la consideración de indicadores de cumplimiento de plazos en tales instrumentos.
3. Otorgar al Ministerio de Economía la facultad de proponer indicadores para los CDC de los organismos públicos, cuya consideración o rechazo debe ser justificada por un oficio fundado de las jefaturas respectivas. Con ello, el ministerio podrá incidir en el monitoreo de los plazos, sin depender únicamente de las comisiones de servicio.