

DOBLE CLICK

ECONÓMICO

Más que una columna

14 14ª EDICIÓN

Permisos: Una Agenda Continua

Por Raphael Bergoeing, Profesor Escuela de Negocios UAI, PhD en Economía, Universidad de Minnesota

Un sistema de permisos disfuncional afecta directamente a la economía. Incide en la inversión al reducir el volumen y la calidad del capital que finalmente se despliega; en la competencia, al dificultar la entrada de nuevas empresas; y en la innovación, al privilegiar el cumplimiento formal por sobre el desempeño. También distorsiona la asignación de recursos, porque beneficia a quienes navegan mejor la burocracia y no necesariamente a los más eficientes¹. Y deteriora la confianza en el Estado: la incertidumbre y la discrecionalidad alimentan el escepticismo y desincentivan la formalización, especialmente entre las pequeñas empresas.

En este marco, **la aprobación de la ley de permisos sectoriales a mediados de 2025 es una buena noticia para Chile**. Después de años de diagnósticos claros —tiempos excesivos, procedimientos opacos, criterios divergentes entre servicios— modernizar el sistema sectorial de autorizaciones representa un avance institucional relevante. Puede mejorar la certeza jurídica, reducir costos administrativos y facilitar la inversión responsable en un país que necesita con urgencia recuperar dinamismo productivo.

Sin embargo, sería un error asumir que esta reforma agota la agenda. La evidencia disponible, incluida la presentada por un reciente estudio desarrollado por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP), muestra que **el sistema de permisos es mucho más amplio y complejo que el ámbito sectorial-productivo**². La regulación ambiental —que interactúa directamente con la mayoría de los permisos sectoriales— concentra una parte sustantiva de las obligaciones, los costos y los tiempos que enfrentan los proyectos. A esto se suma una dinámica natural de acumulación normativa: nuevas exigencias, normas superpuestas, estándares crecientes y aprendizajes institucionales incompletos.

Analizamos a continuación los aspectos pendientes de la modernización regulatoria para establecer recomendaciones de cara a la continuidad de esta agenda.

1. La evidencia de la CNEP

El estudio de la CNEP procesó 1.336 Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) de los sectores minero y energético de la última década (2015–2024), que representan el 62% de la inversión evaluada en ese período. Con herramientas de inteligencia artificial, identificó más de 220.000 obligaciones fiscalizables.

Los hallazgos son contundentes:

- En 2015, y como muestra el Cuadro 1, un proyecto promedio enfrentaba 91 obligaciones; en 2024, la cifra llega a 251: un aumento de 176%.
- Solo 63% de las obligaciones tiene sustento normativo explícito; el resto surge de condiciones caso a caso.

¹ Hsieh, C. & Klenow, P. "Misallocation and Manufacturing TFP in China and India", *Quarterly Journal of Economics*, 2009.

² Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP). *Carga Regulatoria Ambiental y Análisis de RCAs*, 2025.

- El inventario ambiental incluye 146 leyes y reglamentos, muchos previos a 2015.
- Predominan obligaciones de medios (el “cómo”), no de resultados.
- Las obligaciones secundarias —reportes, monitoreos, verificaciones— también han crecido sostenidamente.
- La carga regulatoria varía ampliamente entre regiones, sectores y tipos de instrumento (Estudio de Impacto Ambiental vs. Declaración de Impacto Ambiental).

Año	Obligaciones promedio por RCA	Variación acumulada
2015	91	—
2018	143	+57%
2021	198	+118%
2024	251	+176%

Cuadro 1: Evolución de la cantidad promedio de obligaciones por RCA

Fuente: CNEP (2025). Elaboración propia.

Así, la carga regulatoria ambiental casi se triplicó en una década, sin evidencia sistemática de mejoras proporcionales en protección ambiental o eficiencia administrativa. En este contexto, es posible concluir que el sistema ambiental ha crecido sin calibración suficiente, generando inconsistencias y rigideces que afectan la productividad.

2. Permisos sectoriales, ambientales y patrimoniales: un sistema interdependiente

La tramitación de un proyecto relevante no es una secuencia aislada de trámites: es una ruta crítica integrada. En ella confluyen:

- Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA),
- permisos sectoriales (ya parcialmente modernizados),
- autorizaciones ambientales específicas (PAS),
- derechos de agua y obras hidráulicas (DGA),
- concesiones marítimas (Subsecretaría para las FF.AA.),
- permisos territoriales y municipales, y
- autorizaciones del Consejo de Monumentos Nacionales (CMN).

La evidencia de la CNEP muestra que muchos PAS recurrentes dependen directamente del análisis ambiental. Asimismo, el sistema patrimonial se ha transformado en un factor crítico de retraso para numerosos proyectos públicos y privados.

Por eso, reformar solo lo sectorial equivale a destrabar solo una parte del embudo regulatorio. Es decir, la modernización sectorial solo producirá efectos profundos si se acompaña de una reforma ambiental ambiciosa.

3. Una agenda permanente: pilares para la siguiente etapa

Para lograr un ecosistema regulatorio moderno, eficiente y ambientalmente robusto, Chile debe avanzar en cinco pilares simultáneos. No son medidas accesorias, sino la arquitectura mínima de un sistema que aprende y mejora.

3.1. Medición de la carga regulatoria

El alcance y profundidad del análisis del estudio de la CNEP demuestra que es posible transformar información desordenada en evidencia útil para la toma de decisiones. Pero también deja claro que esto no puede ser un ejercicio puntual. Por el contrario, debe institucionalizarse.

Para ello, se requiere:

- **Incorporar metodologías basadas en IA que permitan monitorear de manera continua el stock regulatorio**, detectando en tiempo real aumentos desproporcionados de obligaciones, tendencias por sector y diferencias territoriales.
- **Mantener un sistema público de datos estandarizados**, donde cualquier ciudadano, empresa u organismo pueda visualizar la carga regulatoria aplicada a distintos tipos de proyectos.
- **Identificar duplicidades, contradicciones y obligaciones anacrónicas**, especialmente aquellas que se repiten sin fundamento normativo o que responden a prácticas antiguas que ya no tienen sentido ambiental ni operativo.
- **Publicar reportes periódicos de carga regulatoria**, similares a los reportes macrofiscales, que permitan ordenar el debate público y evitar diagnósticos basados en percepciones o anécdotas.

Por ejemplo, si cada RCA impone, en promedio, 251 obligaciones (como ocurre hoy), pero proyectos equivalentes en la misma región enfrentan cargas que difieren en 40% o más, eso no debería descubrirse de manera informal. Un sistema de medición continua permitiría detectarlo y corregirlo.

3.2. Transitar hacia regulaciones basadas en riesgos y resultados

El SEIA y las RCA muestran un predominio masivo de obligaciones de medios: instrucciones específicas sobre cómo ejecutar una acción (instalar tal dispositivo, usar tal tipo de material, seguir tal procedimiento). Esto puede facilitar la fiscalización, pero limita la innovación y genera sobre costos que no siempre se traducen en mejores resultados ambientales^{3 4}.

Para superar este problema, Chile debe migrar gradualmente hacia un enfoque basado en:

- **Estándares de desempeño:** obligaciones que definan con claridad el objetivo ambiental (por ejemplo: no superar un límite de emisiones, garantizar un nivel de recirculación de agua, asegurar una distancia mínima efectiva a un humedal), pero que permitan flexibilidad en el “cómo”.
- **Análisis de riesgo proporcional:** proyectos de bajo impacto deberían enfrentar exigencias más simples y rápidas; proyectos de alto riesgo, procesos más intensos y robustos. Esto ya ocurre en países avanzados, donde la regulación se calibra según el daño potencial y no según la categoría administrativa.
- **Flexibilidad tecnológica:** si surge una tecnología más limpia o eficiente, la empresa debería poder adoptarla sin tener que reabrir una RCA o renegociar condiciones. Hoy, muchas RCA especifican tecnologías rígidas que quedan obsoletas en pocos años.

Concretamente, una obligación que exige instalar “filtros de tipo X” debería sustituirse por un estándar de resultado: “capturar al menos el 95% del material particulado fino”. Esto incentiva la innovación sin relajar el objetivo ambiental. En este contexto, regular por resultados no significa “relajar” exigencias; significa hacerlas más efectivas.

3.3. Homologar criterios y fortalecer capacidades institucionales

Uno de los problemas más visibles —y más frustrantes para los regulados— es la falta de coherencia entre criterios aplicados por el SEA, la SMA y servicios sectoriales en distintas regiones. **La misma norma puede interpretarse de forma distinta según quién la revise o dónde se ubique el proyecto.** De hecho, un proyecto puede recibir observaciones de fauna distintas en dos regiones, aun bajo condiciones ambientales equivalentes. O una Seremi puede exigir información que otra considera innecesaria. Esto no responde a diferencias ambientales reales, sino a capacidades o prácticas institucionales divergentes.

Esta heterogeneidad de interpretación genera incertidumbre, costo y litigación⁵.

Para avanzar, se requiere:

- **Capacitación técnica homogénea para funcionarios en todas las regiones**, con programas nacionales y estándares de análisis comunes.
- **Criterios interpretativos públicos**, que reduzcan la discrecionalidad y aumenten la predictibilidad. Esto no elimina la flexibilidad, pero establece un marco común.
- **Interoperabilidad digital entre organismos:** compartir expedientes, modelos, datos geoespaciales y evaluaciones previas reduce tiempos y evita duplicaciones.
- **Fortalecimiento técnico de SEA, SMA y servicios sectoriales**, especialmente en equipos especializados en hidrología, biodiversidad, modelación atmosférica y arqueología, entre otros.

³ Greenstone, M. “The Impacts of Environmental Regulations on Industrial Activity”, *Journal of Political Economy*, 2002.

⁴ European Commission. *Better Regulation Guidelines*, 2017.

⁵ Bloom, N. “The Impact of Uncertainty Shocks”, *Econometrica*, 2009.

3.4. Reformar el SEIA y modernizar el CMN

Las reformas de ambos servicios públicos están en tramitación en el Congreso y son indispensables para que la modernización sectorial no sea un avance parcial.

En particular, el SEIA debe:

- Revisar su modelo de RCA, reduciendo el número de obligaciones que repiten textos legales o duplican exigencias.
- Simplificar obligaciones mediante formatos estandarizados, **evitando la “microrregulación caso a caso”** que ha llevado a más de 220 mil obligaciones heterogéneas.
- Fortalecer la trazabilidad entre obligaciones y su fundamento normativo, reduciendo el espacio para condiciones sin sustento explícito.
- Disminuir la discrecionalidad estableciendo mejores criterios de significancia ambiental y umbrales claros de evaluación.

Por otro lado, el CMN, pese a su relevancia, opera bajo una gobernanza antigua que dificulta plazos, consistencia y predictibilidad. Para mejorarlo se requiere:

- Una estructura de gobernanza moderna, con dedicación profesional y procesos transparentes.
- Criterios técnicos claros, que eviten decisiones arbitrarias sobre hallazgos o zonas sensibles.
- Procedimientos oportunos, especialmente en proyectos públicos de alto impacto social.

Un ejemplo es el retraso de líneas de Metro o infraestructura hospitalaria debido a hallazgos arqueológicos no previstos. Este no es un problema de protección patrimonial, sino de falta de planificación, criterios y herramientas modernas para gestionar esos riesgos.

3.5. Crear una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad

Finalmente, Chile necesita una institución que sostenga esta agenda en el tiempo, con mandato legal y capacidades técnicas. Una Agencia para la Calidad de las Políticas Públicas y la Productividad, como la que se está actualmente discutiendo en el Congreso, permitiría:

- Evaluar regulaciones ex ante y ex post, identificando impactos, costos, beneficios y alternativas.
- Revisar el stock regulatorio de manera periódica, evitando acumulación normativa y detectando obsolescencia.
- Producir evidencia comparable, con metodologías consistentes y replicables.
- Sostener una agenda de mejora continua, independiente de ciclos políticos.

Con todo, la aprobación de la ley de permisos sectoriales no garantiza por sí sola que los tiempos disminuyan. Para saber si la reforma funciona —y corregir sus desviaciones— se requiere una institución capaz de medir, monitorear y ajustar⁶.

BOTTOM LINE

Regular es aprender y aprender requiere continuidad

Una buena reforma inicial no basta para resolver los problemas estructurales del sistema de permisos. Existen al menos cuatro consideraciones que no han sido incorporados en el sistema.

Fallas de diseño e implementación se acumulan con el tiempo

Como muestran los estudios de la CNEP, los errores regulatorios son inevitables. Pueden surgir por una incorrecta identificación del problema, por cargas desproporcionadas, por prácticas heredadas o por falta de evidencia en el diseño original. A ello se suman fallas de implementación derivadas de capacidades institucionales desiguales, recursos humanos insuficientes o plataformas digitales poco interoperables. Un sistema que no corrige estas fallas está condenado a crecer de forma desordenada.

La expansión del alcance regulatorio es natural

⁶ OECD. *Regulatory Policy Outlook*, 2014.

La interacción entre múltiples organismos —DGA, Seremis, municipalidades, SEIA, CMN, SMA— expande el alcance de las exigencias. La regulación ambiental es especialmente ilustrativa: cada Resolución de Calificación Ambiental (RCA) funciona como una “microrregulación caso a caso”, donde la autoridad traduce normas generales en obligaciones específicas. Con el tiempo, esto produce un crecimiento sostenido del número, complejidad y heterogeneidad de las obligaciones.

Las condiciones ambientales, tecnológicas y sociales cambian

El entorno regulatorio debe adaptarse a nuevas presiones climáticas, mayor sensibilidad ciudadana y la aparición de tecnologías más limpias o más eficientes. Una norma adecuada en 2010 puede ser insuficiente en 2025. El desafío no es mantener la regulación fija, sino ajustarla inteligentemente.

Las instituciones deben aprender de sus errores

Las jurisdicciones más exitosas son las que incorporan mecanismos de aprendizaje permanente: evaluaciones ex post, revisiones periódicas, cláusulas de revisión obligatoria (sunset clauses), y procesos sistemáticos para corregir desviaciones. Chile aún carece de una institucionalidad robusta que sostenga este aprendizaje de manera continua.

La aprobación de la ley de permisos sectoriales es un avance necesario, pero insuficiente. Su impacto dependerá de que Chile impulse también reformas ambientales, patrimoniales e institucionales que den continuidad a una agenda de mejora regulatoria.

Regular bien no equivale a regular menos. Significa hacerlo con evidencia, proporcionalidad y capacidad de aprendizaje. El verdadero desafío no es optar entre desarrollo y protección ambiental, sino construir un sistema que permita compatibilizar ambos objetivos. Chile será más productivo cuando sus permisos —sectoriales, ambientales y patrimoniales— formen parte de un Estado que protege, pero que también facilita la inversión y la innovación. Para eso, esta agenda no puede darse por concluida. Debe sostenerse en el tiempo, fortalecerse y adaptarse a nuevas exigencias.

Ese es, en última instancia, el sello de un Estado moderno: uno que aprende, corrige y evoluciona para acompañar de manera efectiva el desarrollo sostenible del país.

SOBRE UAI Y LA ESCUELA DE NEGOCIOS

Con más de 70 años de trayectoria, la Escuela de Negocios de la Universidad Adolfo Ibáñez es una de las más prestigiosas de Chile y un referente en la formación de líderes empresariales de Latinoamérica. Su excelencia está respaldada por su triple acreditación internacional (Equis, AMBA y QS) desde el año 2015, única en el país, y por la alta calidad de sus posgrados, MBAs y cinco carreras de pregrado. Su destacado cuerpo académico contribuye con investigación de alto nivel, donde destaca el ámbito de la economía y finanzas.

NEGOCIOS.UAI.CL

SOBRE ICARE

ICARE es una corporación privada sin fines de lucro e independiente de intereses gremiales y políticos, fundada en 1953 por empresarios y profesionales vinculados a diversos sectores de la actividad económica nacional con el propósito de promover la excelencia empresarial en el país. Proporciona a los niveles directivos información relevante sobre el medio nacional e internacional, facilitando la comprensión y oportuna evaluación de las fuerzas que mueven los mercados y las tendencias que influyen en el funcionamiento de las empresas. Además sirve de punto de encuentro para la reflexión sistemática sobre la gestión empresarial y su enfoque presente y futuro.

ICARE.CL