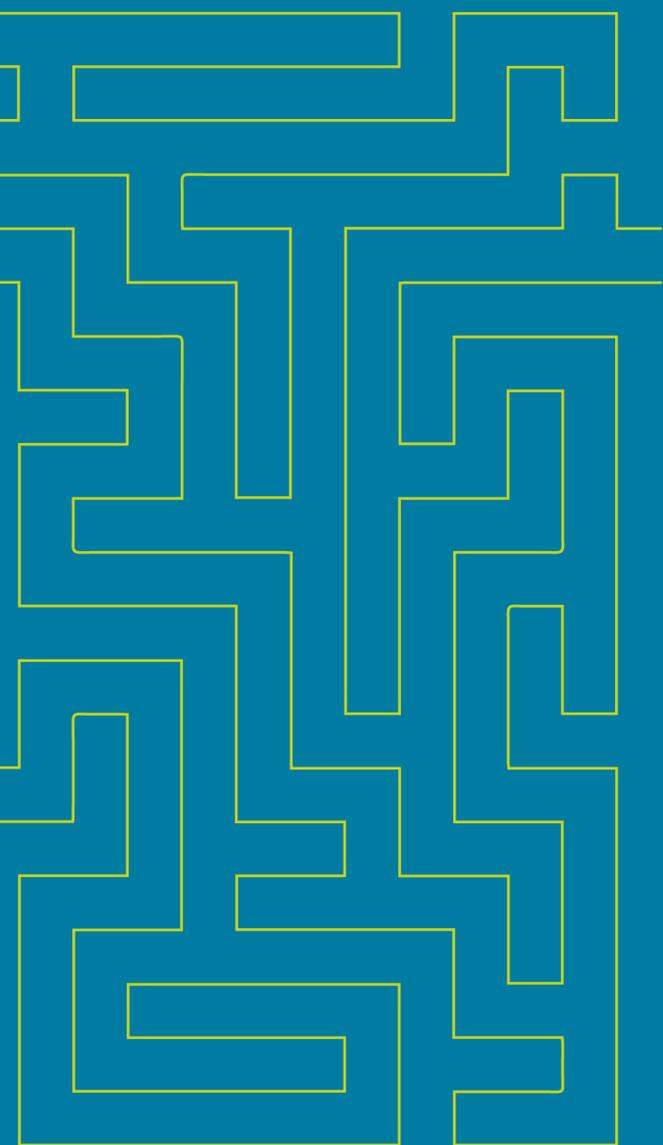




FUNDACIÓN  
JAIME GUZMÁN

# PER MI SOLO GÍA

EL COMPLEJO  
LABERINTO  
QUE DESINCENTIVA  
LA INVERSIÓN



## **RESUMEN EJECUTIVO:**

El presente informe describe y analiza brevemente los principales desafíos y problemas que la permisología trae consigo a razón de los proyectos de inversión, tanto nacionales como internacionales, así como las necesidades y urgencias que como país se requieren y que estas iniciativas proporcionan. Para lo anterior, se utiliza como caso de estudio el apagón eléctrico sufrido a nivel nacional el 25 de febrero de 2025 para ejemplificar cómo los retrasos e impedimentos burocráticos afectaron de manera directa e indirecta en el mediático corte de luz. Se presentan los antecedentes que involucran a la interrupción de energía junto con las discusiones públicas respecto de la permisología, permitiendo la comprensión del problema, para argumentar la necesidad de actualizar la legislación vigente.

## I. El bosque de regulaciones – la permisología en nuestro país

La permisología fue uno de los temas que marcó tendencia en la agenda legislativa durante el año anterior y, debido a su relevancia, no es de extrañar que lo siga siendo durante el presente, pero ¿qué es lo que se entiende por permisología?

Básicamente, es el “estudio del conjunto de permisos, autorizaciones o concesiones administrativas y aspectos regulatorios del Estado a los que se encuentran sometidas diversas actividades del país, ya sea por el interés público involucrado, el impacto ambiental o la existencia de normas de orden público”<sup>1</sup>.

De dicha definición se puede desprender que para poder relacionarse con el mundo privado, la administración del Estado posee diversas instituciones jurídicas que se conectan con los particulares a través de contratos administrativos y/o privados, concesiones o autorizaciones. Lamentablemente, esta serie de “autorizaciones de funcionamiento” se ha prestado para abusos por parte de la Administración, puesto que los múltiples obstáculos que deben enfrentar los privados para llevar a cabo sus proyectos tienen como resultado un desincentivo no sólo a la inversión, sino que al emprendimiento e, incluso, a la innovación. Es más, el propio ministro de Hacienda, Mario Marcel, reconoció que “[e]n Chile hemos ido estableciendo una serie de requisitos para las inversiones que corresponden a requerimientos de sostenibilidad, del medio ambiente, de carácter sanitario, pero lo que ha ocurrido es que la manera en que se van implementando cada uno de esos requerimientos ha ido generando un bosque de regulaciones muy complejo”<sup>2</sup>.

Al respecto, se debe mencionar que “[n]uestro país cuenta con 24 ministerios, cerca de 40 subsecretarías, más de 160 servicios públicos y 345 municipalidades. Por lo tanto, para que un proyecto se materialice y se ejecute la inversión prevista, se debe analizar la concurrencia de más de 300 permisos otorgados por cerca de 70 entidades estatales, según las características de cada proyecto”<sup>3</sup>, a lo cual se suma que “muchos de estos permisos son, además, de carácter crítico para el propio proyecto, de manera que su obtención o demora excesiva podría paralizar

---

<sup>1</sup> Instituto ResPublica, “El desastre de la permisología en Chile”. *Mirada Pública* n. 30, 2-3. Disponible en <https://www.respublica.cl/img/uploads/82014b34bc9a6033c40789d97e161b24.pdf>

<sup>2</sup> Jaime Troncoso, “Marcel y la permisología: ‘Un proyecto no puede tramitarse 7, 8 o 10 años porque las condiciones hacia adelante van a ser diferentes’”, *Ex-Ante* (20 de septiembre de 2023). Disponible en <https://www.ex-ante.cl/marcel-y-la-permisologia-un-proyecto-no-puede-tramitarse-7-8-o-10-anos-porque-las-condiciones-hacia-adelante-van-a-ser-diferentes/>

<sup>3</sup> Instituto ResPublica, “El desastre de la permisología en Chile”, 2-3.

completamente la inversión mientras se tramitan las autorizaciones”<sup>4</sup>. A esto se debe agregar además que, si bien el artículo 27 de la ley de procedimiento administrativo establece un plazo máximo de seis meses para que la autoridad dicte una decisión final sobre las autorizaciones de permisos, en la práctica dicho plazo no es efectivo, puesto que no sólo la misma disposición establece como excepciones el caso fortuito y la fuerza mayor, sino que también encontramos la existencia de diversos plazos especiales —como es el caso de los permisos medioambientales—, los cuales lamentablemente tampoco son respetados, lo que conlleva a la paralización de importantes proyectos de inversión.

Además, considerando lo complicado que se torna obtener un permiso, se puede afirmar que “el régimen de permisos sectoriales funciona actualmente como un impuesto indirecto a la inversión, ya que genera una disminución en su retorno esperado”<sup>5</sup>. Así, según el Informe del Comité de Expertos sobre espacio fiscal y crecimiento tendencial del año 2023, luego de analizar 11 proyectos pertenecientes a los sectores de minería, industria, energía, infraestructura, inmobiliario, tecnología y telecomunicaciones, haciendo la ponderación de su participación en el catastro de inversiones de la Corporación de Bienes de Capital (CBC), el Comité en comentario estimó que el plazo promedio para obtener dichos permisos sectoriales es de 6,6 años<sup>6</sup>, los cuales pueden extenderse en aquellos casos de proyectos más complejos, como es el caso de una planta desalinizadora que “tarda cerca de 12 años en iniciar su inversión o un proyecto minero pueda requerir más de 9 años sólo para obtener los permisos sectoriales necesarios”<sup>7</sup>. Los ejemplos anteriores dan cuenta de que muchos proyectos que pueden ser considerados como prioritarios para la inversión se demoran una gran cantidad de años en materializarse debido a la lentitud en la obtención de permisos, los que —como ya se ha señalado— tienden a tardar detenido mucho más que el plazo legal establecido, tal como se aprecia en la siguiente gráfica de la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad.

---

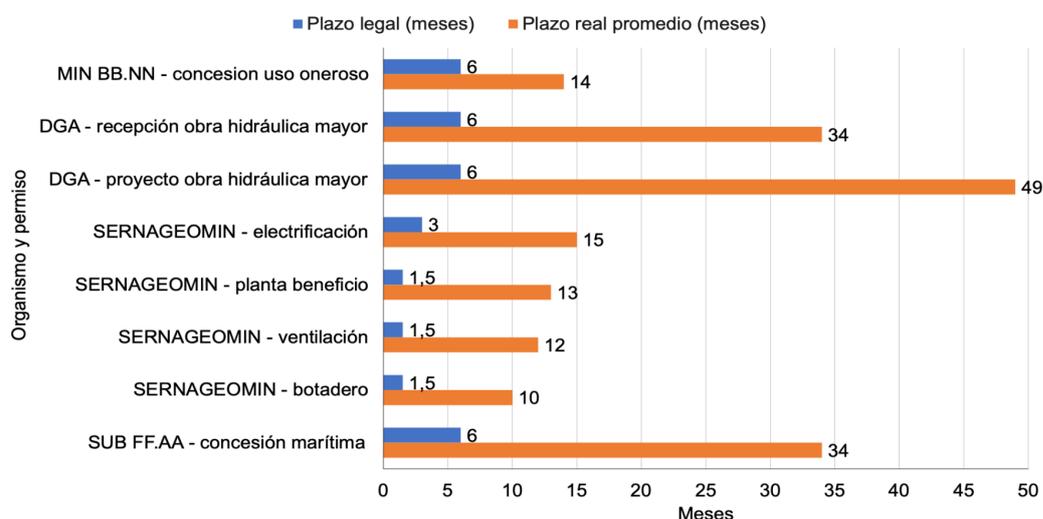
<sup>4</sup> Instituto ResPublica, “El desastre de la permisología en Chile”, 2-3.

<sup>5</sup> Centro de Estudios Públicos, Luis Eugenio García-Huidobro y Fernando Bastidas, “La permisología como impuesto a la inversión: ¿cómo salir de la maraña regulatoria?”, *Boletín* n. 5 (23 de mayo de 2024). Disponible en <https://www.cepchile.cl/investigacion/voces-del-cep-05-mayo-2024/>

<sup>6</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile* (noviembre de 2023), 26. Disponible en: <https://cnep.cl/wp-content/uploads/2023/11/AnalisisPermisosSectorialesV9.pdf>

<sup>7</sup> CEP, García-Huidobro y Bastidas, “La permisología como impuesto a la inversión”.

### Plazo de revisión legal v/s real. Período 2018 a 2022



Fuente: Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (2023)<sup>8</sup>

De este modo, por ejemplo, “durante el año 2021 el promedio de días que demoraba un proyecto de inversión en sortear la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) fue de 1.157. En 2022, esta cifra disminuyó ligeramente hasta los 1.059, mientras que en 2023 la cantidad de días que tarda la obtención de la EIA es de 1.433. Es decir, un proyecto se está demorando cerca de 4 años en obtener la aprobación medioambiental para su ejecución”<sup>9</sup>. En base a esto, se puede apreciar que para poder sortear el difícil laberinto del mundo de la permisología se requiere tener grandes sumas de dinero, puesto que no sólo se debe poder tolerar las pérdidas que implica tener un proyecto detenido, sino que también se debe contar con una gran cantidad de recursos para poder contratar asesorías legales y otros expertos competentes para poder realizar los estudios requeridos por las respectivas autoridades; esto, como es de imaginar, eleva las barreras de entrada de nuevos actores al mercado, sobre todo de las pequeñas y medianas empresas.

Así, si bien los altos niveles de burocracia que lleva aparejada la permisología tiene como efecto no deseado que las grandes empresas tanto nacionales como internacionales opten por invertir en otros mercados menos complicados y que otorguen mayores incentivos, en el caso de las PYMEs el escenario no es mucho más alentador: al no poder migrar a otros

<sup>8</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios...*, 55.

<sup>9</sup> Instituto ResPublica, “El desastre de la permisología en Chile”, 4.

mercados y no poseer los recursos necesarios para soportar las pérdidas que llevan aparejadas el tener parado un proyecto mientras se consiguen los permisos necesarios para poder sacarlo adelante, muchas de ellas simplemente prefieren no emprender. Según el Informe preliminar de la Comisión Nacional de Productividad (CNP) sobre la “Revisión Regulatoria para Pymes”, que abarca “la identificación de las principales regulaciones y permisos que afectan el desarrollo de proyectos de MIPymes (micro, pequeñas y medianas empresas) en Chile, advierte que una Pyme puede demorar hasta más de un año y medio en comenzar a funcionar y menos de un 30% obtiene autorización de funcionamiento municipal”<sup>10</sup>.

Evidentemente, tal como señala Carmen Cifuentes de Clapes UC, la “permisología se convierte en un obstáculo para la inversión”, puesto que “es una fuente esencial de crecimiento económico”<sup>11</sup>, cosa no menor considerando que en base a datos entregados por el Fondo Monetario Internacional (FMI), Chile “lleva alrededor de una década evidenciando un bajo crecimiento económico, con un promedio anual de un 2,3% (2013-2022), muy por debajo del promedio mundial (3,1%). En los últimos dos años, además, el país ha crecido incluso menos que el promedio mundial y latinoamericano, algo que las proyecciones también sugieren se repetiría en los próximos años”<sup>12</sup>; así, tomando en consideración la evidente correlación que existe entre la inversión y el crecimiento del PIB —a mayor inversión, mayor es el Producto Interno Bruto—, no es de extrañar que la generación de empleos, las mejoras en la productividad y la innovación también dependan de este primer factor.

Por tanto, no es de extrañar que la exorbitante cantidad de permisos que se requieren para ejecutar un proyecto afecte a diversos rubros, siendo evidentemente algunos sectores más afectados que otros, ya que requieren de permisos específicos y/o otros trámites propios de la actividad, tal como ocurre con sectores como la minería, la acuicultura, la construcción y la educación. Si bien mucho se podría argumentar sobre los problemas que el abuso de la permisología genera en dichos rubros, el presente informe —debido a la contingencia— analizará brevemente cómo la permisología —o *tramitología* según algunos autores<sup>13</sup>— ha

---

<sup>10</sup> Comisión Nacional de Evaluación y Productividad, “MIPymes tienen grandes dificultades a la hora de enfrentar la regulación e incluso sistema de permisos básicos”, CNEP (20 de mayo de 2021). En <https://cnep.cl/comunicados-de-prensa/mipymes-tienen-grandes-dificultades-a-la-hora-de-enfrentar-la-regulacion-e-incluso-sistema-de-permisos-basicos/>

<sup>11</sup> Marco Zecchetto Rocco, “¿Qué es la ‘permisología’ y cuál es su impacto en la inversión y la economía?”, *Emol* (2 de octubre de 2022). Disponible en <https://comentarista.emol.com/2294117/27242033/Emol-Social-Facts.html>

<sup>12</sup> CEP, García-Huidobro y Bastidas (2024), “La permisología como impuesto a la inversión”.

<sup>13</sup> Instituto ResPublica, “El desastre de la permisología en Chile”, 3.

tenido estrecha relación con el corte masivo que vivieron ayer miles de chilenos, afectando desde la Región de Arica y Parinacota hasta la Región de Los Lagos.

## **II. ¿Quién tiene la culpa? – El caso del corte masivo de energía de 25 de febrero 2025**

Tal como se ha mencionado a lo largo del presente informe, la permisología afecta distintas actividades económicas, no siendo el rubro eléctrico la excepción. Con más de diecinueve millones de afectados, la falla que causó el apagón del 25 de febrero de 2025 tuvo un impacto sin precedentes, dejando sin suministro eléctrico hogares desde Arica y Parinacota hasta Los Lagos. Según indica la empresa responsable, ISA InterChile, el problema ocurrió en la Línea de Transmisión Eléctrica Nueva Maitencillo - Nueva Pan de Azúcar 2x500 kV, que se encuentra entre Vallenar y Coquimbo, y cuya falla —que aún se investiga— derivó en la interrupción del Sistema Eléctrico Nacional.

El corte generó el cierre de las arterias subterráneas de metro en Santiago, así como EFE en la zona central, incluyendo el metro-tren de Valparaíso, provocando un atochamiento en la superficie, sobrepasando la capacidad de la red de transporte público y, en consecuencia, afectando el tráfico automovilístico debido al masivo movimiento de personas en las calles, junto con la alteración previa debido a los semáforos que se encontraban mayormente apagados.

Todo lo anteriormente mencionado llevó a las autoridades a decretar estado de excepción por catástrofe, manteniendo un toque de queda desde las 22.00 horas del martes 25 de febrero hasta las 06.00 a.m. del día siguiente. Entre las declaraciones de “indignación” de la ministra del Interior, Carolina Tohá —quién hasta ese momento se mantenía como vocera en medio de la situación—, se sumó finalmente el presidente Gabriel Boric con un tono similar, apuntando a las empresas, y afirmando que “[c]omo gobierno de Chile consideramos inadmisibles lo que están enfrentando los chilenos y chilenas. No es posible que por una falla de este tipo, por las horas que han transcurrido, se afecte de esta manera el funcionamiento de nuestras vidas, la circulación de las personas, las actividades recreativas, las personas que están

de veraneando, los niños que están en clases y, por lo tanto, se va actuar con toda la firmeza que corresponde”<sup>14</sup>.

Cabe entonces preguntarse ¿es realmente el único responsable del caos generado por la interrupción del suministro eléctrico el grupo colombiano ISA o existe, además, una serie de factores que llevaron a una receta perfecta para el desastre? La respuesta —como se adelantó en el título del presente informe— es clara: si bien nadie puede desconocer la responsabilidad de ISA InterChile, tampoco se puede dejar de lado el hecho de que la obstrucción en la obtención de permisos por la excesiva burocracia que ha traído aparejada la permisología, ha impedido la entrada de nuevos actores en el mercado que pudieron haber evitado —o por lo menos mermado— los efectos del corte masivo. Ejemplo de esto es el caso del proyecto de transmisión eléctrica Kimal-Lo Aguirre, que si bien debió haber iniciado su construcción el año 2022<sup>15</sup>, se encuentra paralizada por la necesidad de cerca de cinco mil permisos sectoriales para comenzar a gestarse, según consigna Carola Venegas, gerente de Sostenibilidad del proyecto <sup>16</sup>.

A grandes rasgos, el apagón masivo permitió evidenciar la vulnerabilidad de nuestro actual sistema eléctrico y la urgente necesidad de inversión; respecto de este primer punto, según “el decano de la Facultad de Ingeniería y Ciencias de la Universidad Adolfo Ibáñez y expresidente de Generadoras de Chile, Claudio Seebach, la falla se debió en gran parte a la estructura interconectada del sistema”<sup>17</sup>, argumentando en la misma línea el director del Diplomado en Gestión del Riesgo en Desastres de la Universidad Finis Terrae, Bernardo Castro, quien señala que “el problema radica en la falta de un sistema de respaldo”<sup>18</sup>. En cuanto al segundo punto, diversos expertos concluyen que existe un déficit de inversión; por su parte, Javier Tapia, director Ejecutivo de la Asociación de Transmisoras de Chile, señala que actualmente se depende “de líneas que no dan el abasto para la cantidad de energía que tienen

---

<sup>14</sup> Gabriel Boric, “Presidente de la República, Gabriel Boric Font, realiza declaración desde Palacio de La Moneda”, *Prensa Presidencia* (25 de febrero de 2025). Disponible en <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=295683>

<sup>15</sup> Ex-Ante, “Kimal-Lo Aguirre: la retrasada línea de transmisión que podría evitar los efectos de un corte masivo de luz (y la permisología que enfrenta)”, *Ex-Ante* (25 de febrero de 2025). Disponible en:

<sup>16</sup> Vicente Browne, “Kimal-Lo Aguirre: Empresa de transmisión eléctrica requerirá de 5 mil permisos para construir megaproyecto”, *Ex-Ante* (16 de diciembre de 2024). Disponible en <https://www.ex-ante.cl/kimal-lo-aguirre-empresa-de-transmision-electrica-requerira-de-5-mil-permisos-para-construir-megaproyecto/>

<sup>17</sup> Martín Garretón, “Dos grandes inquietudes que deja el histórico apagón: La vulnerabilidad del sistema y urgente inversión”, *emol* (26 de febrero de 2025). Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/02/26/1158697/apagon-lecciones-chile.html>

<sup>18</sup> *Ibidem*.

que transportar", agregando que "estamos atrasados más o menos en unos US\$2.000 millones en inversión"<sup>19</sup>, idea compartida por el exministro de Energía, Rodrigo Álvarez, quien mencionó que "[h]ace más de diez años que la inversión tiene que ser mucho más grande de lo que se ha hecho y lamentablemente la autoridad no ha ayudado mucho"<sup>20</sup>.

Uno de los factores que pueden explicar el déficit de inversión es precisamente el fenómeno de la permisología, puesto que ésta —por diversos motivos como el incumplimiento de los plazos, la discrecionalidad de la autoridad y la falta de coordinación entre organismos públicos, entre otros— no sólo retrasa que los proyectos puedan ser ejecutados, sino que también desincentiva la entrada de nuevos competidores al mercado en los diversos rubros, lo que provoca que se generen situaciones caóticas como la vivida el día 25 de febrero de 2025 por la gran mayoría de los habitantes de la nación.

Otro efecto generado gracias a la excesiva burocracia que llevó al apagón masivo aún está por verse, y dice relación con el impacto que generará el corte de luz en el Imacec. "En Bci Estudios prevén que los sectores más afectados serían el comercio y manufactura, donde advierten una menor contribución de hasta 0,5% y 0,7% respectivamente, al Índice Mensual de Actividad Económica (Imacec) de febrero"<sup>21</sup>, el "economista jefe de Pacífico Research, Igal Magendzo, calculó que el apagón tuvo un costo de, aproximadamente, 0,2% del Producto Interno Bruto (PIB), es decir, cerca de US\$ 620 millones perdidos"<sup>22</sup>, mientras que "desde la Cámara de Comercio de Santiago (CCS) calcularon este miércoles que el corte provocó una reducción de ventas cercana a US\$ 20 millones, equivalente a 0,4% del total proyectado para el segundo mes del año"<sup>23</sup>.

Lamentablemente, la discusión de permisología no tiene únicamente implicancias prácticas como la antes mencionadas, sino que, con las alternativas detenidas por temas de burocracia, debido a este apagón tres personas electrodependientes fallecieron —se debe

---

<sup>19</sup> Martín Garretón, "Dos grandes inquietudes que deja el histórico apagón: La vulnerabilidad del sistema y urgente inversión", *Emol* (26 de febrero de 2025). Disponible en <https://www.emol.com/noticias/Economia/2025/02/26/1158697/apagon-lecciones-chile.html>

<sup>20</sup> Garretón, "Dos grandes inquietudes que deja el histórico apagón".

<sup>21</sup> Catalina Vergara, "Menores ventas por US\$ 20 millones acusa comercio tras apagón y mercado ve mayor efecto en actividad", *Diario Financiero* (26 de febrero de 2025). Disponible en <https://www.df.cl/economia-y-politica/actualidad/camara-de-comercio-de-santiago-estima-que-corte-electrico-habria-generado>

<sup>22</sup> Vergara, "Menores ventas por US\$ 20 millones".

<sup>23</sup> Vergara, "Menores ventas por US\$ 20 millones".

mencionar dichos decesos se encuentran actualmente en investigación<sup>24</sup>—. Así, las palabras del expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle frente a la Sofofa señalando que “la permisología nos está matando”<sup>25</sup> dejan de ser una hipérbole en referencia al estancamiento económico, y se convirtieron en una lamentable realidad.

### III. Conclusiones

- a. Con una economía más bien estancada como la que posee Chile en la actualidad, la inversión —tanto nacional como internacional— no sólo es importante, sino que es fundamental. Así, el intrincado laberinto de la permisología, donde los actores privados transitan —sin muchas esperanzas de encontrar una pronta salida— lo único que hace es frenar la inversión, desincentivar el emprendimiento e impedir la innovación, puesto que los altos niveles de burocracia, la poca certeza en cuanto al cumplimiento de los plazos por parte de las autoridades competentes, y la falta de coordinación entre los diversos organismos públicos no hacen que nuestro país sea visto como un polo atractivo para invertir.
- b. La postura crítica del Gobierno, y en particular del presidente Boric, respecto de las empresas privadas de energía por el corte de luz, permiten suspicacias en torno a la caducación de concesiones a las instituciones eléctricas. Esto no es menor, puesto que genera incerteza jurídica en el sector económico a la hora de invertir.
- c. La permisología ha frenado la entrada de nuevos actores en el mercado, ya que debido a la excesiva burocracia en la obtención de permisos, algunos actores prefieren buscar oportunidades de inversión en países que den mayores incentivos; mientras que aquellos que no tienen el capital para hacer uso de dicha opción, deciden simplemente no emprender, puesto que no pueden soportar los altos costos asociados a la permisología, los que no sólo incluyen el tener los proyectos parados por una cantidad de tiempo indeterminado —puesto que, como bien señalamos, los plazos legales no son cumplidos en la práctica—, sino que

---

<sup>24</sup> Mesa de Noticias, “Gobierno confirma fallecimiento de tres pacientes electrodependientes durante masivo apagón”, *El Mostrador* (26 de febrero de 2025). Disponible en <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2025/02/26/gobierno-confirma-fallecimiento-de-tres-pacientes-electrodependientes-durante-masivo-apagon/>

<sup>25</sup> Vicente Browne, “Ex presidente Frei sobre proyectos de inversión: ‘La permisología nos está matando’”, *Ex-Ante* (19 de julio de 2023) . Disponible en <https://www.ex-ante.cl/ex-presidente-frei-sobre-proyectos-de-inversion-la-permisologia-nos-esta-matando/>

implica el desembolso de grandes sumas de dinero para transitar por dicho laberinto, puesto que no sólo se deberá contratar asesoría jurídica, sino que todo un equipo multidisciplinario que ayude a conseguir dichos permisos, autorizaciones o concesiones.

- d.** Finalmente, se debe destacar que no se está abogando por la absoluta eliminación de permisos sectoriales, puesto que a medida que un país se desarrolla, evidentemente irá elevando sus estándares —como lo que ha sucedido en materia medioambiental por ejemplo—, lo que a su vez llevará aparejado también la creación de nuevos organismos, como tribunales especiales, la modernización de su regulación, entre otros; sino que se espera que la permisología no se preste para abusos que frenan la inversión, afectando no sólo a las empresas, sino que a las personas, quiénes en última instancia soportan las externalidades negativas de las decisiones de la autoridad.



[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 @FundacionJaimeGuzmanE  @fundacionjaimeguzman  @FundJaimeGuzman

Capullo 2240 - Providencia, Santiago | Tel: (56 2) 2940 1100