

Nudo Crítico para la Construcción

EL NEGATIVO IMPACTO DE LA “PERMISOLOGÍA”

LOS TRÁMITES PARA EJECUTAR UN PROYECTO U OBRA PARECEN SER UNA BARRERA INFRANQUEABLE QUE GENERA SOBRECOSTOS Y RETRASOS QUE INCLUSO SE EXTIENDEN POR MÁS DE UNA DÉCADA. UNA RECIENTE INVESTIGACIÓN DETALLA QUE ESTOS PERMISOS ASCIENDEN A 439, ENTRE LOS CUALES UNO DE LOS MÁS CRÍTICOS ES EL VINCULADO CON HALLAZGOS ARQUEOLÓGICOS. EL INFORME TAMBIÉN PROPONE MEDIDAS PARA DESTRABAR UN PROBLEMA QUE ESTÁ AHOGANDO A LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN.

Por Andrés Ortiz.

Aunque el concepto aún no figura en el Diccionario de la Real Academia Española (RAE), la “permisología” está en boca de los actores involucrados en la construcción, por cierto con una negativa connotación.

Entendido como un cúmulo de trámites de ineficiente gestión por parte de los organismos públicos que los exigen, y como requisito para aprobar la ejecución de un proyecto de vivienda o infraestructura, la “permisología” está siendo un freno para los inversionistas y para las empresas constructoras. A los primeros les genera incertidumbre y los desincentiva para levantar nuevas iniciativas, mientras que a las segundas les ocasiona importantes retrasos en los plazos de ejecución, con los consiguientes sobrecostos por obras que se extienden y paralizan por meses e incluso años.

Desde el Presidente Gabriel Boric, que encargó a los ministros de Vivienda y de las Culturas, las Artes y el Patrimonio una mesa de trabajo para mejorar la gestión del Consejo de Monumentos Nacionales en el trá-

mite por eventos de hallazgos arqueológicos en sitios de obras, hasta el exmandatario Eduardo Frei, quien afirmó que “la permisología nos está matando” en un seminario organizado por la Sofofa y la UNAB, diversas autoridades y expertos han advertido cómo el exceso y lentitud de los permisos está afectando a la industria, sobre todo en un momento en que la economía necesita reactivarse con celeridad.

RUTA CRÍTICA HACIA LA APROBACIÓN

Entre las regulaciones necesarias para autorizar y ejecutar un proyecto, se considera una larga lista de permisos que van desde la etapa de la tramitación ante el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) como la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y la Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

También están aquellos relacionados con la ejecución de proyectos aprobados,

tales como la regulación de expropiaciones, el permiso de edificación ante la Dirección de Obras Municipales (DOM) y otros que se requieren para intervenir infraestructura urbana como las autorizaciones para cambios de servicios (agua, luz, telecomunicaciones), de rotura y reposición de pavimentos, y uno que ocasiona un impacto crítico, como la regulación por parte del Consejo de Monumentos Nacionales ante hallazgos arqueológicos en el sitio de obra, entre otros.

La lista prosigue cuando un proyecto está construido, pero no cuenta con la aprobación para su inicio de operaciones, etapa en la que se requiere de la recepción final de obra, la patente municipal y de los permisos sanitarios, como los necesarios para el inicio de operaciones de un hospital, por ejemplo.

Para dimensionar y cuantificar cuál es el impacto de la “permisología” en las inversiones y la construcción, la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP) ha realizado investigaciones con reveladores datos. El más reciente es el in-

forme publicado en julio de 2023, llamado “Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile”. El estudio aporta evidencia sobre las deficiencias, atrasos y falta de certeza en el marco regulatorio para los proyectos de inversión, así como recomendaciones para resolver este nudo burocrático.

La reciente investigación de la CNEP abarca desde el año 2018 al 2022 e identificó 439 trámites que afectan el proceso de inversión. Según el informe existen 71 entidades públicas responsables de entregarlos. De ellos, 63 trámites son de carácter crítico y constituyen el foco del estudio, porque incluso pueden paralizar un proyecto en su tramitación. “En la mayoría de los casos, los plazos de revisión efectivos superan por creces el tiempo máximo que establece la ley”, advierte la investigación.

Dada la magnitud de los permisos y lo heterogéneo que resultan, el trabajo de la CNEP los clasifica de menor a mayor complejidad como Clase 1, Clase 2 y Clase 3. Mientras en los primeros su período de tramitación promedio es de dos meses y su tasa de rechazo es del 15%, en los últimos su

tramitación promedia 17 meses y su tasa de rechazo duplica a los de Clase 1.

“Los principales problemas identificados se refieren a altos plazos de tramitación y altos niveles de rechazo en permisos sectoriales que son transversales a todo tipo de proyectos, lo que no solo genera un proceso de aprobación más lento, sino un aumento de riesgo de la misma, al no haber claridad de los criterios para su aprobación”, dice Rodrigo Krell, secretario ejecutivo de la CNEP.

Un análisis similar entrega Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión Ciudad y Territorio de la CChC: “La evidencia indica que los permisos de edificación, y en general aquellos que condicionan la posibilidad de iniciar nuevos proyectos, se vuelven cada día más lentos y engorrosos”.

Además, Echeverría describe por qué están fallando los organismos públicos en dicha gestión: “Hay problemas de diseño institucional, falta de recursos, ausencia de evaluación y de sanciones. También hay exceso de discrecionalidad, lo que genera incertidumbre jurídica, desincentivando el emprendimiento y la inversión”.

El informe de la CNEP detectó que cuatro instituciones del Estado concentran el peor desempeño en la aprobación de permisos: Subsecretaría de Fuerzas Armadas, Dirección General de Aguas, Consejo de Monumentos Nacionales y Coordinador Eléctrico Nacional. Este grupo concentró 5.517 tramitaciones pendientes al 31 de diciembre de 2022, considerando que entre 2018 y 2022 ingresaron 8.881 permisos para

SEGÚN UNA RECIENTE INVESTIGACIÓN de la CNEP, que abarca desde el año 2018 al 2022, existen 63 trámites de carácter crítico, que incluso pueden paralizar un proyecto en su tramitación.

Diversas autoridades y expertos han advertido cómo el exceso y lentitud de los permisos está afectando a la industria de la construcción.



ser aprobados en dichos servicios públicos.

Uno de los datos más reveladores del informe de la CNEP es que las aprobaciones de iniciativas de infraestructura crítica para el país tardan demasiado tiempo en aprobarse. Un caso extremo es el de una planta desaladora, proyecto que puede demorar hasta 11 años y siete meses. “Llama la atención, porque es una infraestructura tan necesaria para nuestra creciente carencia de fuentes de agua estables”, lamenta Bernardo Echeverría.

RESTOS ARQUEOLÓGICOS Y PARALIZACIÓN DE OBRAS

Uno de los permisos sectoriales que ocasiona cuantiosos atrasos, sobrecostos e incertidumbre es el del hallazgo y rescate arqueológico en el sitio de obra cuando la ejecución de un proyecto recién se inicia y debe paralizar sus faenas. Como tales eventos tienen una implicancia patrimonial, el organismo técnico encargado de su regulación es el Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), dependiente del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.

Los hallazgos arqueológicos pueden estar considerados desde la etapa inicial de la tramitación ambiental, cuando existen antecedentes de probabilidad de restos culturales en el lugar de emplazamiento del proyecto. O bien pueden ser no previstos, surgidos en los primeros movimientos de tierra, siendo estos los que implican una

regulación más engorrosa y costosa para permitir la liberación del sitio por parte del CMN y el reinicio de las obras.

“Si este factor no es considerado desde un inicio, su hallazgo durante las faenas obliga a paralizar frentes de obra, asumir los costos de un rescate, entrar en un nuevo proceso de evaluación sectorial y, eventualmente, revisar contratos en marcha. Todo lo anterior termina elevando los presupuestos de las iniciativas y dilatando los tiempos. La salvaguardia del componente arqueológico suele comprometer los plazos y presupuestos de los proyectos de inversión a niveles que muchas veces se vuelven críticos”, precisa el arquitecto Emilio de la Cerda, exsubsecretario de Patrimonio Cultural.

En efecto, los hallazgos y rescates arqueológicos regulados por el CMN han paralizado diversas obras públicas y privadas a lo largo de Chile. Proyectos viales como el By Pass de Castro, culturales como el Museo Antropológico San Miguel de Azapa, nuevos hospitales en Río Bueno, Los Lagos, La Unión, Puerto Varas y Chile Chico e iniciativas de transporte para la Región Metropolitana como la nueva Línea 7 del Metro, son algunas iniciativas que han debido frenar sus obras por este motivo. “Estos conocidos casos presentan retrasos que no se condicen con las necesidades de un país con serias carencias. Son numerosas las obras públicas y privadas que están impactadas. Solo en Vivienda Pública

Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión Ciudad y Territorio de la CChC.



Emilio de la Cerda, exsubsecretario de Patrimonio Cultural.



Rodrigo Krell, secretario ejecutivo de la CNEP.



LAS DOM Y LOS PERMISOS PARA VIVIENDAS

El segundo estudio Ranking Trámites Pro-Vivienda de Colliers, entregado en julio, acota la investigación sobre la permisología en la tardanza de los permisos municipales para proyectos inmobiliarios. La consultora realiza un análisis comparativo entre las municipalidades, respecto del tiempo promedio empleado por cada una para aprobar los tres trámites necesarios para desarrollar un proyecto inmobiliario: aprobación de ante proyecto; permiso de obra nueva y recepción final.

“La tramitación de permisos para desarrollar un proyecto inmobiliario en la Región Metropolitana tarda un promedio de 465 días, superando en 2,6 veces una espera ‘razonable’ para estas diligencias”, señala el análisis de Colliers. Según el informe, las comunas de La Cisterna, Ñuñoa y La Florida son las que más tardan en aprobar un permiso de edificación, superando los 465 días.

Además de perjudicar los plazos y presupuestos de las inmobiliarias, esta tardanza de las DOM perjudica a las familias que ven encarecido el valor de las viviendas nuevas. “El mayor tiempo gastado en conseguir el visto bueno para iniciar una obra y obtener el documento final de las DOM para que una construcción pueda ser usada, representa casi el 12% del valor de una casa o departamento, y puede llegar a 15%”, explica el estudio.

La “permisología” ocasiona importantes retrasos en los plazos de ejecución.



UNO DE LOS PERMISOS SECTORIALES

que ocasiona cuantiosos atrasos, sobrecostos e incertidumbre es el del hallazgo y rescate arqueológico en el sitio de obra cuando la ejecución de un proyecto recién se inicia y debe paralizar sus faenas.

hay 4.470 unidades afectadas”, advierte Bernardo Echeverría.

Para indagar y cuantificar el alcance de este nudo crítico, la CChC dispone de un reciente estudio con datos provenientes de una encuesta a socios del gremio. Se trata del informe “Identificación de Trabas en la Normativa Patrimonial y su impacto en el Desarrollo de Proyectos”, desarrollado por la Comisión Ciudad y Territorio de institución gremial. La encuesta indica que de 55 proyectos analizados, se seleccionó una muestra de 15. En ellos, el incremento de costos representó un 11% y el mayor aumento de plazo alcanzó un 88%.

Entre los problemas detectados en la encuesta, el CMN es identificado como un organismo técnico deficiente en su gestión, burocrático y con limitadas competencias para la tramitación oportuna de los hallazgos arqueológicos. “Nos encontramos con un débil diseño de la institucionalidad, duplicidades en los permisos, ausencia de personal calificado, falta de trazabilidad, alto nivel de centralización, plazos que superan largamente

los establecidos e inadecuada valoración y tratamiento de los hallazgos, que por ley pertenecen a un Estado que no tiene capacidad para disponer de ellos”, comenta Echeverría.

En tanto, el exsubsecretario de Patrimonio reconoce las falencias del CMN: “Se trata de un órgano centralizado, que decide todo desde Santiago, donde sus técnicos no tienen facultad de tomar decisiones (porque eso le corresponde al Consejo) y que, por la escala de los proyectos, se encuentra completamente sobrepasado”.

DESTRABAR LOS PERMISOS

Además del diagnóstico, tanto la CChC como la exautoridad de gobierno proponen medidas para mejorar la regulación relativa a hallazgos arqueológicos en las obras. El gremio ha planteado la necesidad de implementar un expediente electrónico, tal como en otros servicios del Estado, para permitir una adecuada transparencia y el seguimiento de procesos ante las autoridades patrimoniales, así como descentralizar el funcionamiento del CMN en regiones, definiendo ni-

veles de hallazgos que se traten localmente, entre otras medidas.

En tanto, Emilio de la Cerda advierte la urgencia de actualizar y cambiar la Ley de Monumentos Nacionales, que data de 1970, y el Reglamento de Arqueología, que es de 1990. “Ambos instrumentos normativos responden a otro escenario del país y ya no funcionan de manera adecuada con la realidad actual. Por ejemplo, la Ley y el Reglamento no establecen un procedimiento ni plazos, no jerarquizan la importancia de los sitios arqueológicos, no establecen disposiciones de depósito de material, no entregan criterios comparables objetivos para señalar qué porcentaje de un sitio debe ser rescatado, entre varios otros factores”, detalla.

La CNEP propone una serie de medidas para agilizar la ruta crítica de los permisos, como robustecer la digitalización de su tramitación, eliminar la práctica de requerir consulta de pertinencia previo a autorizar permisos sectoriales y acotar el Informe Favorable de Construcción (IFC), entre otras.

También aclara que lo primero es que cualquier medida cumpla con principios básicos como transparencia, previsibilidad y eficiencia, los que hoy no están presentes en la gestión de los permisos por parte de los servicios del Estado. “Se propone una gobernanza que permita prever criterios y plazos de tramitación, junto a mecanismos de transparencia para su seguimiento y control”, plantea el secretario ejecutivo de la CNEP.