

Permisología: Los desistimientos de proyectos de inversión en el SEIA

Octubre de 2023

Resumen Ejecutivo

- Todos los proyectos de inversión que puedan causar impacto ambiental deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Aquellos cuyo impacto es más relevante y que puede implicar un mayor peligro para el medio ambiente requieren de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), mientras que los que, pudiendo tener un impacto ambiental, no es de magnitud tan grande como los anteriores, requieren de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- El trámite final de una evaluación ambiental en el SEIA es la dictación de una Resolución de Calificación Ambiental (RCA), ya sea aprobando o rechazando el proyecto en cuestión. Sin embargo, también puede concluir por el desistimiento por parte del titular del proyecto.
- La presentación de una solicitud de desistimiento implica que, pese a los gastos incurridos en la presentación y tramitación de un EIA o una DIA, de haber llevado a cabo procesos de consulta con las comunidades afectadas y de haber incurrido en varios otros costos, **el inversionista opta por no realizar el proyecto de inversión y asumir la pérdida monetaria** o en algunos casos **volver a ingresar a tramitación el proyecto, partiendo “desde cero” ante las perspectivas de un posible rechazo.**
- En Chile se ha ido formando un relativo consenso respecto a las dificultades que enfrenta la inversión debido a los procedimientos de obtención de permisos. Dentro de estas dificultades y trabas, las mayores se observan en el SEIA. A agosto de 2023 el monto de inversión de proyectos que obtuvieron una RCA favorable fue el más bajo desde 2007, mientras que el número total de proyectos ingresados y aprobados fue el más bajo desde 1997, en ambos casos, esto al comparar los primeros ocho meses de cada año.
- Este documento de Pivotes analizando los Reportes Mensuales Digitales que publica el SEA que analiza los proyectos concluidos en el SEIA, muestra que **de la totalidad de tramitaciones concluidas, en 2023 un 38% concluye en virtud de un desistimiento.** Este porcentaje es el **más alto desde que se lleva registro** a través de los Reportes Mensuales, porcentaje que ha ido aumentando sin interrupciones año a año desde el 2018.
- **La misma tendencia se ve al analizar el número de proyectos desistidos respecto al número de proyectos aprobados por la RCA: se ve una clara alza de esta relación desde el 2018, llegando a que en el 2023 por cada 100 proyectos aprobados, existen otros 67 proyectos abandonados antes de la dictación de una RCA.**
- Finalmente, desde septiembre de 2022 **en 3 meses distintos hubo más proyectos desistidos que aprobados en el SEIA,** algo que solo había ocurrido **en un mes en los 7 años anteriores,** en el mes de abril de 2015.

1. Contexto

El año 1994 se promulgó la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que establecía un procedimiento de evaluación de proyectos con impacto ambiental. El 2010, fue el turno de la ley 20.417 que crea el Servicio de Evaluación Ambiental (“SEA”), modificando también el procedimiento de evaluación ambiental, entregándole a este órgano un rol coordinador de las distintas instituciones con competencia ambiental, así como de rectoría técnica del sistema.

Este sistema ha sido importante para elevar los estándares de protección ambiental y establecer reglas claras para la inversión en Chile. Sin embargo, con el paso de los años el ecosistema regulatorio se ha ido complejizando hasta transformarse en una piedra de tope para el ingreso de nuevos proyectos de inversión. A agosto de 2023 el monto de inversión de proyectos que obtuvieron una Resolución de Calificación Ambiental (RCA) favorable fue el más bajo desde 2007, y el número total de proyectos ingresados y aprobados fue el más bajo desde 1997¹, esto al comparar los primeros ocho meses de cada año.

Este diagnóstico, contencioso en un inicio, hoy es compartido por cada vez más actores. Ya en septiembre de este año el subsecretario de Medio Ambiente anunciaba el ingreso de un proyecto de ley para reformar el SEIA, incluyendo la eliminación de ciertas instancias políticas que aumentaban la incertidumbre para los inversionistas (Comité de Ministros, por ejemplo)². De forma similar el ministro de Economía comprometió en julio de 2023 el envío de un proyecto de ley que busca agilizar la aprobación de otros permisos sectoriales³.

2. La relevancia de los desistimientos como señal de fatiga en la inversión

La información pública del SEA, difundida ampliamente en medios de comunicación, muestra una caída del número de proyectos que ingresan al sistema, así como del número de proyectos aprobados. Sin embargo, esto no implica necesariamente que la regulación ambiental tenga la responsabilidad. Otras variables pudiesen originar este descenso, tal y como la ralentización de la economía nacional, o una caída generalizada de la inversión extranjera producto de un mayor riesgo país.

¹ <https://www.latercera.com/pulso/noticia/proyectos-ingresados-al-seia-caen-a-su-nivel-mas-bajo-en-26-anos-y-monto-aprobado-es-el-menor-desde-2007/7MSBLQLPEVEEJDQOHH6J2RISTQ/>

² <https://www.df.cl/empresas/energia/gobierno-alista-ingreso-de-reforma-al-seia-en-diciembre-y-define>

³ <https://www.latercera.com/pulso-pm/noticia/ministro-grau-reafirma-compromiso-de-enviar-este-ano-proyecto-que-agiliza-aprobacion-de-permisos-sectoriales-aunque-sin-fecha-concreta/PRPUPPMF7ZFZTG6LBAHL24BF7E/>

Sin perjuicio de que todos estos factores pueden tener un impacto en la situación actual de reducción en el ingreso y aprobación de proyectos de inversión, resulta interesante ver el comportamiento de los desistimientos de inversionistas de proyectos ingresados al SEIA como un elemento más que sugiere que la complejidad regulatoria juega un rol en el menor nivel de inversión.

El final esperable de un proceso de calificación ambiental es la dictación de una RCA, ya sea favorable o desfavorable. Sin embargo, existe otra forma de poner fin a estos procedimientos y consiste en el desistimiento que hace el inversionista de su proyecto de inversión. En virtud del artículo 42 de la ley 19.880 que regula el desistimiento de solicitudes en el marco de procesos administrativos, es un derecho del inversionista el desistirse de su solicitud de calificación ambiental. No obstante este derecho, es una señal de alerta el aumento sostenido del número de desistimientos, por cuanto refleja la drástica decisión reiniciar o derechamente abortar la iniciativa aun cuando se invirtieron recursos y tiempo en la presentación de una DIA o EIA y en hacerse parte durante varios meses o años de dichos procesos.

El desistimiento, lejos de reflejar un cambio de opinión del titular del proyecto o un arrepentimiento de llevarlo a cabo, suele deberse a decisiones estratégicas para evitar una RCA desfavorable. Titulares de proyectos que se relacionan, tanto oficial como extraoficialmente, con autoridades que manifiestan reparos o aprehensiones frente a un proyecto optan por desistirse de él para iniciarlo nuevamente, con la esperanza de un mejor resultado, en lugar de arriesgarse a un posible rechazo y enfrentar la certeza de la inviabilidad de su proyecto.

Es por esto que este estudio analiza la tendencia de los desistimientos de proyectos de inversión, tanto en relación a la totalidad de proyectos como de los proyectos aprobados para cada mes y año. Esto se realiza a partir de la información disponible a través de los Reportes Mensuales Digitales del SEA.

Figura 1. Proporción de proyectos desistidos en relación a proyectos totales

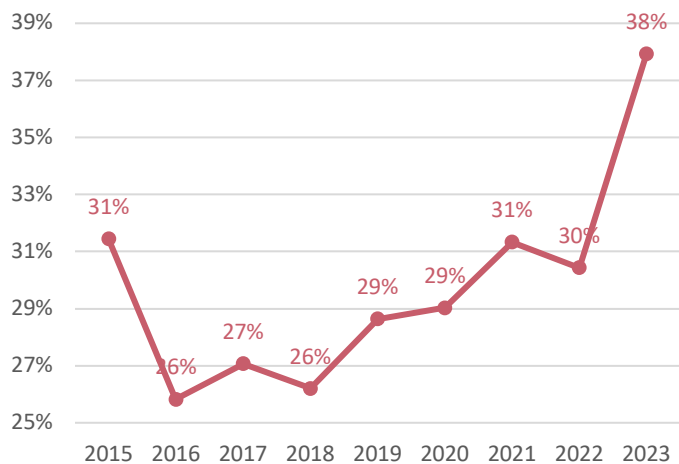
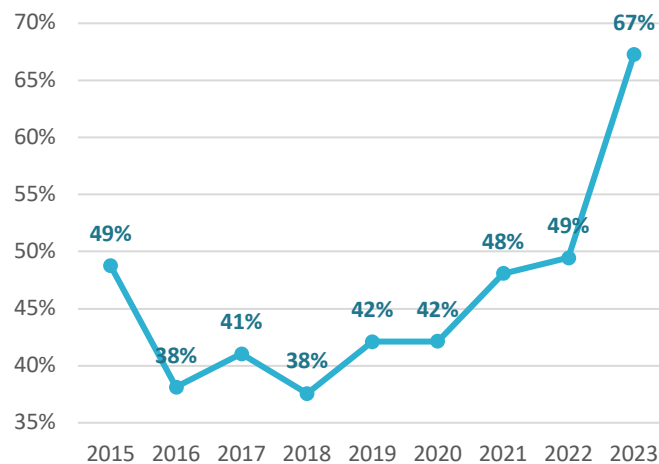


Figura 2. Proporción de proyectos desistidos en relación a proyectos aprobados

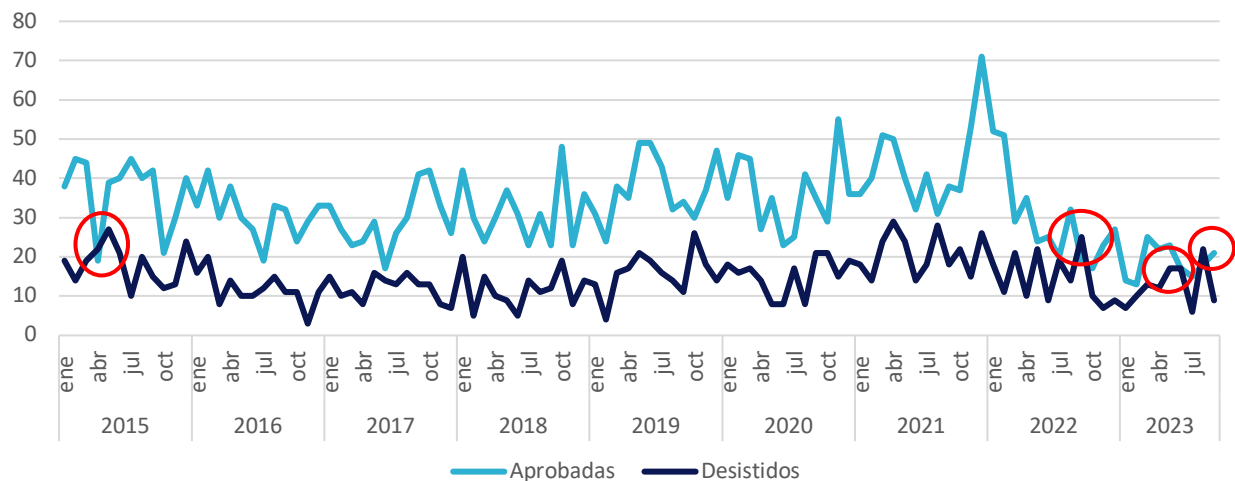


*Se analizan los proyectos que finalizaron su Evaluación Ambiental

Fuente: PIVOTES en base Reportes Mensuales Digitales del SEA

Los datos muestran que del total de proyectos que concluyen su proceso de calificación ambiental, el porcentaje que corresponde a proyectos desistidos ha aumentado constantemente desde el 2018, con una fuerte alza en el 2023. En este último año, el 38% de los proyectos que pasaron por la evaluación ambiental han sido desistidos por los inversionistas, antes de esperar la respuesta del RCA. La misma tendencia se aprecia al analizar el número de proyectos desistidos respecto al número de proyectos aprobados por la RCA: se advierte una clara alza de esta relación desde 2018, llegando a que en 2023 por cada 100 proyectos aprobados, existen otros 67 proyectos que abandonan el proceso.

Figura 3. Número de proyectos aprobados y desistidos en el proceso de Evaluación Ambiental



Fuente: PIVOTES en base Reportes Mensuales Digitales del SEA

Adicionalmente, mientras que entre 2015 y 2022 solo había ocurrido en una oportunidad que en un mes existieran más desistimientos que RCA favorables, desde septiembre de 2022 esto ha ocurrido en 3 ocasiones, en los meses de septiembre de 2022, y junio y agosto de este año.

3. Conclusiones

Las cifras anteriores muestran un aumento sostenido de los desistimientos como forma de poner término a proceso de calificación ambiental, tanto en comparación al número total de proyectos finalizados como aprobados.

Ambos fenómenos deben ser visto con atención y permiten levantar una señal de alerta respecto a la situación de la permisología en Chile. Ya desde hace algún tiempo se conocen datos del menor número de ingresos y de aprobaciones. Sin embargo, no es claro que esas cifras se debieran a la excesiva complejidad regulatoria, sino que a factores externos (crisis económica internacional, incertidumbre regional, ajuste post Covid, u otros) o a factores internos distintos a la burocracia ambiental y regulatoria (mayor riesgo país o debate constitucional).

Las cifras indicadas sobre desistimientos refuerzan la tesis de que la alta incertidumbre regulatoria, especialmente ambiental, ha incidido sustantivamente en estos bajos índices de inversión y de ingreso de nuevos proyectos.

Autor: José Antonio Valenzuela. Abogado U. de Chile y MPP London School of Economics.