

## Documento de Cooperación Técnica

### I. Información Básica de la CT

▪ País/Región:	CHILE
▪ Nombre de la CT:	Fortalecimiento del Proceso de Tramitación de Proyectos de Inversión Productiva y Sustentable
▪ Número de CT:	CH-T1214
▪ Jefe de Equipo/Miembros:	Angelelli, Pablo Javier (IFD/CTI) Líder del Equipo; Benavente, Jose Miguel (IFD/CTI) Jefe Alternativo del Equipo de Proyecto; Gonzalez Alzualde, Yohana Beatriz (IFD/CTI); Miller Astete, Sebastian Jose (CSC/CCH); Oyarce Sepulveda, Jose Alejandro (CSC/CCH); Palomer Sanchez, Maria Isabel (CSC/CCH); Vilches Herrera, David Ignacio (CSC/CCH); Pabloan
▪ Taxonomía:	Apoyo Operativo
▪ Operación a la que la CT apoyará:	CH-L1145. Programa de Mejora de la Gestión de Proyectos de Inversión Sustentables.
▪ Fecha de Autorización del Abstracto de CT:	05 Mar 2019.
▪ Beneficiario:	República de Chile, a través de su Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON)
▪ Agencia Ejecutora y nombre de contacto:	Inter-American Development Bank
▪ Donantes que proveerán financiamiento:	OC Strategic Development Program for Institutions(INS)
▪ Financiamiento solicitado del BID:	US\$500,000.00
▪ Contrapartida Local, si hay:	
▪ Periodo de Desembolso (incluye periodo de ejecución):	36 meses (30 meses de ejecución)
▪ Fecha de inicio requerido:	15 de julio 2019
▪ Tipos de consultores:	Firmas y consultores individuales
▪ Unidad de Preparación:	IFD/CTI-División de Competitividad, Tecnología e Innovación
▪ Unidad Responsable de Desembolso:	CSC/CCH-Representación Chile
▪ CT incluida en la Estrategia de País (s/n):	Sí
▪ CT incluida en CPD (s/n):	Sí
▪ Alineación a la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020:	Productividad e innovación; Capacidad institucional y estado de derecho

### II. Objetivos y Justificación de la CT

- II.1 En 2017, Chile alcanzó un ingreso por habitante anual corregido por paridad de poder de compra de US\$23.150,00, uno de los más altos de América Latina y el Caribe<sup>1</sup>. Esto ocurrió, en parte, gracias a un sólido marco institucional, político y macroeconómico. A pesar de ello, el crecimiento económico de los últimos años se ha ralentizado, promediando 1,7% entre 2014 y 2017, aunque la tasa de desempleo se mantuvo relativamente baja, menos de 7,5% en dicho periodo. Este bajo crecimiento llevó a un deterioro de la situación fiscal, con un déficit estructural en torno a 2,0% del producto interno bruto (PIB) en 2017 y una relación deuda bruta sobre PIB superior al 25%. Por otra parte, la tasa de inflación disminuyó de 4,4% en 2014 a 2,2% en 2017<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Dato del Banco Mundial (<https://datos.bancomundial.org/>)

<sup>2</sup> Datos del Banco Central de Chile (<https://www.bcentral.cl/web/guest/estadisticas>)

- II.2 **El problema.** El bajo crecimiento durante el periodo 2014-2017 se debió en parte a una caída en la inversión. En este periodo, según datos del Banco Central de Chile, la inversión registró una caída acumulada de 7%, pasando de representar un 24,8% a 21,6% del PIB. Asimismo, la Inversión Extranjera Directa (IED) bajó de US\$23.763 millones a US\$6.419 millones<sup>3</sup>. En el sector minero, por ejemplo, la inversión en planta y equipos se redujo desde US\$12.833,00 millones en 2014 a US\$8.211,00 millones en 2017. En una perspectiva de largo plazo, es indispensable aumentar la inversión agregada de la economía y la IED para mejorar el crecimiento.
- II.3 Entre los factores que ralentizaron la inversión aparecen los requerimientos administrativos gubernamentales. En Chile, los proyectos de inversión deben gestionar, ante diferentes organismos públicos y privados (OPP), un conjunto de permisos<sup>4</sup> a lo largo de su proceso de desarrollo. Según un informe reciente de la Comisión Nacional de Productividad (CNP)<sup>5</sup>, estos permisos pueden agruparse en ocho etapas consecutivas: (i) acceso al territorio, (ii) levantamiento de línea base, (iii) evaluación ambiental,<sup>6</sup> (iv) permisos sectoriales, (v) preconstrucción, (vi) construcción, (vii) recepción de obras y (viii) operación. Estos permisos y sus regulaciones y procesos administrativos buscan maximizar los resultados de la inversión para la economía, el medio ambiente y la comunidad.
- II.4 Una condición necesaria para maximizar los resultados económicos, sociales y ambientales de la inversión es que los permisos, regulaciones y procesos administrativos sean eficientes, es decir, que el logro de los objetivos que buscan resguardar se cumpla con la menor inversión de recursos posible, tanto por parte del Estado como de los particulares. Sin embargo, cuando la complejidad de los permisos y regulaciones es elevada y/o los tiempos que estos insumen son demasiado largos, los costos de tiempo y recursos aumentan, los cuales pueden ser aún más grandes si falta una coordinación efectiva entre los organismos involucrados<sup>7</sup>. Este aumento en los niveles de ineficiencia en la regulación puede llevar a que los proyectos demoren su inicio, se cancelen o elijan otras localizaciones<sup>8</sup>.
- II.5 Varios estudios internacionales sitúan a Chile en una posición rezagada en cuanto a calidad de las regulaciones. Según datos de la OCDE<sup>9</sup>, Chile presenta el peor nivel de complejidad regulatoria, en carga del sistema de licencias y permisos, en

---

<sup>3</sup> CEPAL, La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2018.

<sup>4</sup> Estos permisos incluyen “Decisiones, declaraciones y actos formales emitidos por entidades públicas o privadas que son exigidos por la regulación vigente para el desarrollo de proyectos de inversión”.

<sup>5</sup> Comisión Nacional de Productividad, 2019. Revisión Regulatoria en Sectores Estratégicos. Antecedentes y hallazgos preliminares.

<sup>6</sup> Mayor detalle en Femenias J. y Ciappa C. (2018), La regulación ambiental y su relación con la aprobación de proyectos de inversión en Chile, Informe de Consultoría BID.

<sup>7</sup> El informe “*Major Project Development Assessment Processes*” de la Comisión de productividad de Australia, de 2013, explica la racionalidad para la regulación de la evaluación de proyectos de inversión.

<sup>8</sup> En el sector minero, por ejemplo, existen varios estudios sobre la relación entre eficiencia regulatoria y desempeño. Dawson (2007) encuentra que la actividad regulatoria tuvo un impacto significativamente negativo en la productividad del sector extractivo en Estados Unidos, por ejemplo, con una reducción del 0.27% en la productividad del capital del sector minero. Djankov et al. (2006) encuentra una correlación positiva entre la flexibilización de la regulación en el sector minero y su desempeño, siendo su principal hallazgo que mejorar la calidad de las regulaciones comerciales de un conjunto de países en ALC (i.e. Perú, Chile, Argentina y Ecuador) implica un incremento del 2.3% de la productividad agregada del sector. Jalilian et al. (2007) examinaron la relación entre la calidad regulatoria y la productividad del sector minero. Sus resultados sugieren que la regulación y la productividad del sector están altamente asociados: la calidad regulatoria tiene un efecto positivo en la productividad del sector de 1.5%.

<sup>9</sup> OCDE (2018). Estudios Económicos de la OCDE. Chile, febrero 2018. Visión General. Disponible en línea: [www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.html](http://www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-chile.html) . pp. 50-53.

comparación al resto de los países de dicha organización. Por otro lado, en el Reporte de Competitividad Mundial de 2018 del Foro Económico Mundial<sup>10</sup>, Chile tiene una nota de 3,3 (escala de 1 a 7) con respecto al nivel de obstáculos percibidos por las empresas para cumplir con los requerimientos de la administración pública (permisos, reportes, etc.), ubicándolo en el ranking 78 de un total de 140 países en la versión de 2018, empeorando 9 posiciones respecto al ranking del reporte del año anterior.

- II.6 La mayoría de los permisos se otorgan después de la etapa de evaluación ambiental, principalmente en las etapas de Preconstrucción y Construcción, destacándose las Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Salud en ambas. Otras entidades relevantes son las Direcciones de Obras Municipales (DOM) y el Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN) (etapa v) y la Dirección General de Movilización Nacional (DGMN) y la Superintendencia de Electricidad y Combustibles SEC (etapa vi). Por otra parte, cuando se consideran los tiempos administrativos de los permisos, es posible notar las primeras tres etapas (acceso al territorio, línea de base y evaluación ambiental) insumen alrededor del 40%, porcentaje que es más alto para los proyectos de minería (cercano al 60%) y más bajo para el sector inmobiliario (20%). Es decir, si bien hay menos permisos en las primeras etapas, los tiempos requeridos para su gestión son relevantes.
- II.7 El informe de la CNP, además de identificar y caracterizar el universo de permisos que deben gestionar los proyectos de inversión, también incluye un análisis de eficiencia a partir del estudio en profundidad de 23 permisos. Los principales hallazgos de este análisis son: (i) hay un problema asociado a los plazos de tramitación, causado por la falta de definiciones normativas en torno a la tramitación, debilidades en la gestión de los servicios públicos y la calidad de la información que aportan los titulares; (ii) en los permisos que se otorgan a nivel regional, por ejemplo, en los relacionados con las SEREMI de salud, se encontró que los requisitos y criterios que se utilizan en la evaluación varían de una región a otra y dichas variaciones no están justificadas por diferencias inherentes a los territorios; y (iii) los proyectos de inversión deben contar con una línea de base con la información necesaria sobre las variables físicas, químicas, biológicas; así como los procesos socioeconómicos, culturales, y paisajísticos que serán afectados. La elaboración de las líneas de base podría aprovechar los datos disponibles de estudios previos, así como la gran cantidad de información disponible en los organismos del estado. Sin embargo, se encontró que la misma se encuentra dispersa y no validada, lo cual impide su uso para nuevas líneas de base, aumentando los costos y plazos de tramitación.
- II.8 **Plan de gobierno.** El plan de gobierno 2018-2022 plantea entre sus metas económicas duplicar la tasa de crecimiento respecto al periodo de gobierno anterior y aumentar la tasa de inversión en tres puntos porcentuales hacia el final del periodo. Asimismo, incluye varias medidas para desarrollar una economía que invierte, es innovadora y competitiva, destacándose: (i) la creación de una oficina dedicada al acompañamiento del proceso de aprobación de permisos de los proyectos de inversión; y (ii) la reestructuración y agilización del Sistema de Evaluación Ambiental, para lograr procesos más expeditos, con altos estándares de calidad ambiental y mayor certeza jurídica para los titulares, la comunidad y los distintos servicios públicos que participan en la evaluación.
- II.9 **Cambios institucionales.** Para atender estos desafíos, el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Economía, Fomento y Turismo (MINECON), está realizando varias

---

<sup>10</sup> <http://www3.weforum.org/docs/GCR2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2018.pdf>

reformas para mejorar la eficiencia en la tramitación de proyectos de inversión. Entre ellas se destacan: (i) la constitución de un Comité Asesor de Proyectos Sustentables (CAPS), una instancia de apoyo al Comité de Ministros para el Área Económica para la coordinación y seguimiento de los proyectos de inversión; (ii) la creación de la Oficina de Gestión de Proyectos Sustentables (GPS), brazo ejecutivo del mencionado comité; (iii) el desarrollo de plataformas digitales para la tramitación de permisos; (iv) la elaboración de proyectos de ley para mejorar el marco regulatorio que afecta a la inversión; (v) el fortalecimiento institucional y la digitalización de los organismos públicos y privados que otorgan permisos; (vi) el desarrollo de una iniciativa especial para apoyar proyectos de inversión de pequeñas y medianas empresas (PYMEs); y (vi) el mandato a la Comisión Nacional de Productividad (CNP) para elaborar una estrategia de mejora regulatoria de largo plazo.

- II.10 **Descripción del Préstamo Asociado.** En este contexto, el país ha solicitado el apoyo del BID para acompañar dichas reformas y consolidarlas institucionalmente a través de un préstamo de apoyo de reformas de políticas (PBL) (CH-L1145) y la presente Cooperación Técnica (CT) no reembolsable. A través del PBL (CH-L1145) se impulsarán reformas orientadas a tres objetivos: (i) la creación y operación de una estructura institucional para la tramitación eficiente de los proyectos de inversión; (ii) el fortalecimiento de los Organismos Públicos y Privados que intervienen en la tramitación de proyectos de inversión y la elaboración de propuestas de mejora en los marcos regulatorios que afectan la tramitación de proyectos de inversión; y (iii) el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y evaluación de resultados para la Oficina GPS. El PBL será financiado mediante un préstamo de hasta US\$100 millones de los recursos del Capital Ordinario (CO) del Banco, el cual será desembolsado en dos tramos de US\$50 millones cada uno. Esta operación se encuentra en un estado avanzado de preparación, estimándose su aprobación en el mes de setiembre de 2019. El organismo ejecutor del PBL es el MINECON.
- II.11 **Objetivos.** El objetivo de esta Cooperación Técnica (“CT”) es apoyar el aumento de la inversión para contribuir al crecimiento sostenido y sustentable de la economía Chilena. En particular, se espera que las actividades a financiar por esta CT contribuyan a desarrollar una institucionalidad pública moderna y eficiente para la tramitación de proyectos de inversión, respetando los estándares sociales y ambientales vigentes. En particular, las actividades previstas en la CT apoyarán al MINECON en la implementación de las reformas incluidas en el PBL (CH-L1145) relacionadas con el fortalecimiento de los Organismos Públicos y Privados que intervienen en la tramitación de proyectos de inversión, mejorando y digitalizando sus procesos, y en la evaluación de los resultados de la Oficina GPS.
- II.12 **Alineamiento estratégico.** La TC es consistente con la Actualización de la Estrategia Institucional 2010-2020 (AB-3008) y el Marco de Resultados Corporativos (CRF) 2016-2019 (GN-2727-6), contribuyendo al desafío de desarrollo de productividad e innovación, por medio de reformas orientadas a promover inversiones para impulsar el crecimiento; y con el tema transversal de Estado de derecho y Capacidad institucional, por medio de reformas para fortalecer los organismos públicos que otorgan permisos a las empresas. Asimismo, está alineada a la Estrategia de País del Grupo BID con Chile 2019-2022 (GN-2946), apoyando las áreas prioritarias “aumento de la inversión y mejora de la productividad” y “mejora de calidad de vida”. En particular, la CT, a través de sus actividades para hacer más eficiente la tramitación de proyectos de inversión, apoyará los siguientes objetivos de la estrategia: (i) aumentar la competitividad de las exportaciones de bienes y servicios y diversificar

la economía; y (ii) simplificar los trámites del estado con los ciudadanos. Asimismo, este proyecto se enmarca en el tercer objetivo del Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS) (GN-2819-1), el cual consiste en reducir obstáculos para la productividad y el crecimiento empresarial. Adicionalmente, es consistente con el Documento de Marco Sectorial de Innovación, Ciencia y Tecnología (GN-2791-8), relacionado a clima de negocios para el desarrollo del sector privado y está alineado con el área prioritaria de la Estrategia Sectorial sobre las Instituciones para el Crecimiento y el Bienestar Social (GN-2587-2) referida a fortalecimiento de las capacidades institucionales para el diseño e implementación de regulaciones eficientes para el desarrollo del sector productivo. El proyecto está en el CPD para 2019.

### **III. Descripción de las actividades y resultados**

- III.1 Componente 1. Fortalecimiento de capacidades y procesos para la tramitación de proyectos de inversión (US\$195.000).** El objetivo de este componente es apoyar al fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos y privados que tienen entre sus funciones el otorgamiento de permisos para proyectos de inversión. Las actividades a financiar en este componente incluyen: (i) elaboración de guías o manuales de evaluación que permitan dar claridad de los procedimientos y criterios para otorgar los principales permisos o autorizaciones vinculados a proyectos de inversión. Con estos documentos se busca unificar criterios, simplificar procedimientos y dar mayor certeza para la tramitación de los permisos; (ii) actividades de apoyo al diseño de un sistema que permita estructurar y disponibilizar públicamente la información de línea de base existente en el sistema de evaluación de impacto ambiental (SEIA) y en los Órganos de la Administración del Estado con competencias ambientales (OAECA) para elaborar una línea de base ambiental a nivel nacional que se encuentre disponible para titulares de proyectos y servicios públicos; (iii) elaboración de diagnósticos de gestión, en conjunto con los organismos, enfocados en la tramitación de permisos de los proyectos de inversión, para posteriormente generar e implementar mejoras que hagan más eficiente, simplifiquen y den mayor certeza a la tramitación de los permisos. Adicionalmente, se buscará identificar aquellos permisos que requieren actualización o no se utilizan en la actualidad y que su derogación permita dar mayor claridad en los procesos de tramitación. También se analizarán cuestiones presupuestarias con el fin de asegurar el alineamiento de recursos y necesidades del servicio vinculadas a permisos; y (iv) jornadas de presentación anticipada de proyectos de inversión, en las cuales se reunirán los titulares de proyectos los principales servicios evaluadores para tratar los temas de mayor complejidad del proyecto, previo a su ingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). El objetivo es elevar el estándar técnico de los proyectos previo a su tramitación; propender a que los proyectos cumplan todos los estándares medioambientales y sectoriales que estipula la regulación vigente y favorecer la coordinación intersectorial de los servicios participantes.
- III.2 Componente 2. Digitalización de permisos sectoriales (US\$275.000).** El objetivo de este componente es mejorar los niveles de digitalización y coordinación de los organismos públicos y privados que tienen entre sus funciones el otorgamiento de permisos para proyectos de inversión a través del apoyo a la implementación de una plataforma que operará como sistema único de permisos sectoriales (SUPER). El desarrollo de esta plataforma ya fue iniciado por el MINECON y a través de este componente se espera ampliar sus funcionalidades e integrarla a los organismos

pertinentes. En particular, las actividades que se financiarán son las siguientes: (i) apoyo técnico a organismos en el mapeo y mejora de los procesos y sus trámites para que los mismos puedan integrarse a la plataforma SUPER; (ii) el análisis de las funcionalidades de la plataforma SUPER y la elaboración de recomendaciones técnicas para mejorar su operación, poniendo énfasis en un uso simple e intuitivo por parte de todos los tipos de usuarios; y (iii) capacitaciones a servicios y consultoras para facilitar adopción de la plataforma SUPER.

- III.3 **Componente 3. Evaluación de resultados e impactos de la Oficina GPS (US\$30.000).** A través de este componente se apoyará la evaluación de los resultados e impactos de la Oficina GPS. En particular, se financiará el desarrollo de un estudio costo-beneficio expost que dará seguimiento a un primer estudio de este tipo que se está llevando a cabo dentro de las reformas previstas en el PBL (CH-L1145). Este estudio identificará y cuantificará todos los beneficios asociados a las actividades que lleva a cabo la Oficina GPS y los sopesará con sus costos, permitiendo de esta forma determinar su contribución al bienestar social. Asimismo, este estudio se realizará según los lineamientos establecidos en una de las medidas de reforma del tercer componente de la operación CH-L1145.
- III.4 El costo total del proyecto será de US\$500.000 a ser financiado por el Programa Estratégico para el Desarrollo de Instituciones financiado con Capital Ordinario (INS). La siguiente tabla presenta un desglose del presupuesto por componentes y actividades.

**Presupuesto Indicativo (US\$)**

<b>Actividad / Componente Descripción</b>	<b>Financiamiento Total</b>
<b>1) Fortalecimiento de capacidades y procesos para la tramitación de proyectos de inversión.</b>	<b>US\$195.000</b>
a) Guías metodológicas de servicios evaluadores y capacitaciones	US\$75.000
b) Línea base ambiental	US\$30.000
c) Optimización de procesos de tramitación	US\$85.000
d) Jornadas de presentación anticipada de proyectos	US\$5.000
<b>2) Digitalización de permisos sectoriales</b>	<b>US\$275.000</b>
a) Digitalización de nuevos trámites e integración a SUPER	US\$210.000
b) Análisis y recomendaciones de mejora para SUPER	US\$45.000
c) Capacitaciones a servicios y consultoras para facilitar adopción de la plataforma	US\$20.000
<b>3) Evaluación de resultados e impactos de la Oficina GPS</b>	<b>US\$30.000</b>
a) Evaluación de impacto económico generado por la gestión y medidas impulsadas por la Oficina GPS	US\$30.000
<b>Total</b>	<b>US\$500.000</b>

#### **IV. Agencia Ejecutora y estructura de ejecución**

- IV.1 A petición del MINECON, el ejecutor de esta CT será el Banco, a través de su División de Competitividad, Tecnología e Innovación (IFD/CTI), quien tiene experiencia en la

identificación y supervisión de consultores para asegurar la calidad y oportunidad de los productos y resultados de esta cooperación técnica. Por su parte, la estructura institucional de la Oficina GPS en el MINECON es de reciente creación y el personal de dicha Oficina está abocado por entero en la consolidación de la nueva institucionalidad. Es por eso que será demasiado complejo para ellos sumar la carga administrativa de la ejecución de una CT de este tipo, y llevó a las autoridades del MINECON a solicitar que sea el Banco el que ejecute esta CT. En este contexto se ha estimado que este proyecto pueda ser administrado por el Banco, a través de IFD/CTI, para lograr una ejecución más oportuna y una revisión independiente de los informes que se generen en las diferentes consultorías a ser financiadas. Sin embargo, el Banco se apoyará para la orientación y atención de los consultores en el personal asignado para estos propósitos de la Oficina GPS, quienes participarán en el diseño de detalle de los términos de referencia y la supervisión de las contrataciones de las consultorías que serán financiadas con esta cooperación técnica. El especialista responsable del Banco hará un monitoreo cercano de cada una de las actividades junto a las autoridades de la oficina GPS, asegurándose la entrega de los productos comprometidos, y su contribución al resultado esperado de una institucionalidad pública moderna y eficiente para la tramitación de proyectos de inversión.

- IV.2 Las actividades a ejecutar bajo esta operación se han incluido en el Plan de Adquisiciones (Anexo IV) y serán ejecutadas de acuerdo con los métodos de adquisiciones establecidos del Banco, a saber: (a) Contratación de consultores individuales, según lo establecido en las normas AM-650; (b) Contratación de firmas consultoras para servicios de naturaleza intelectual según la GN-2765-1 y sus guías operativas asociadas (OP-1155-4) y (c) Contratación de servicios logísticos y otros servicios distintos a consultoría, de acuerdo a la política GN-2303-20.

## **V. Riesgos importantes**

- V.1 El principal riesgo al que se enfrenta esta CT es la posible falta de coordinación interinstitucional y resistencia al cambio de las instituciones públicas y privadas involucradas, el cual se mitigará a partir de la creación de instancias de colaboración y acciones de capacitación y sensibilización, las cuales forman parte del proyecto.

## **VI. Salvaguardias ambientales**

- VI.1 Dada la naturaleza de la presente CT, no existen riesgos medioambientales ni sociales asociados con la misma. La operación fue clasificada bajo la categoría "C" de conformidad con la clasificación adoptada por el BID (ver enlace: *Safeguard Policy Filter Report* y *Safeguard Screening Form*).

## **VII. Anexos Requeridos:**

- Solicitud del cliente
- Matriz de Resultados
- Términos de Referencia
- Plan de Adquisiciones.