A person in a dark suit is holding a large stack of papers with colorful tabs (blue, pink, orange, green). The background is blurred, showing what appears to be an office setting with a laptop and other papers. The text is overlaid on a yellow background.

¿Zanahoria o garrote? Incentivos que enfrentan los funcionarios encargados de la tramitación de permisos para la inversión

ALFONSO ESPAÑA
JUAN JOSÉ OBACH

NOVIEMBRE 2025

¿Zanahoria o garrote? Incentivos que enfrentan los funcionarios encargados de la tramitación de permisos para la inversión

ALFONSO ESPAÑA
JUAN JOSÉ OBACH

NOVIEMBRE 2025

RESUMEN EJECUTIVO

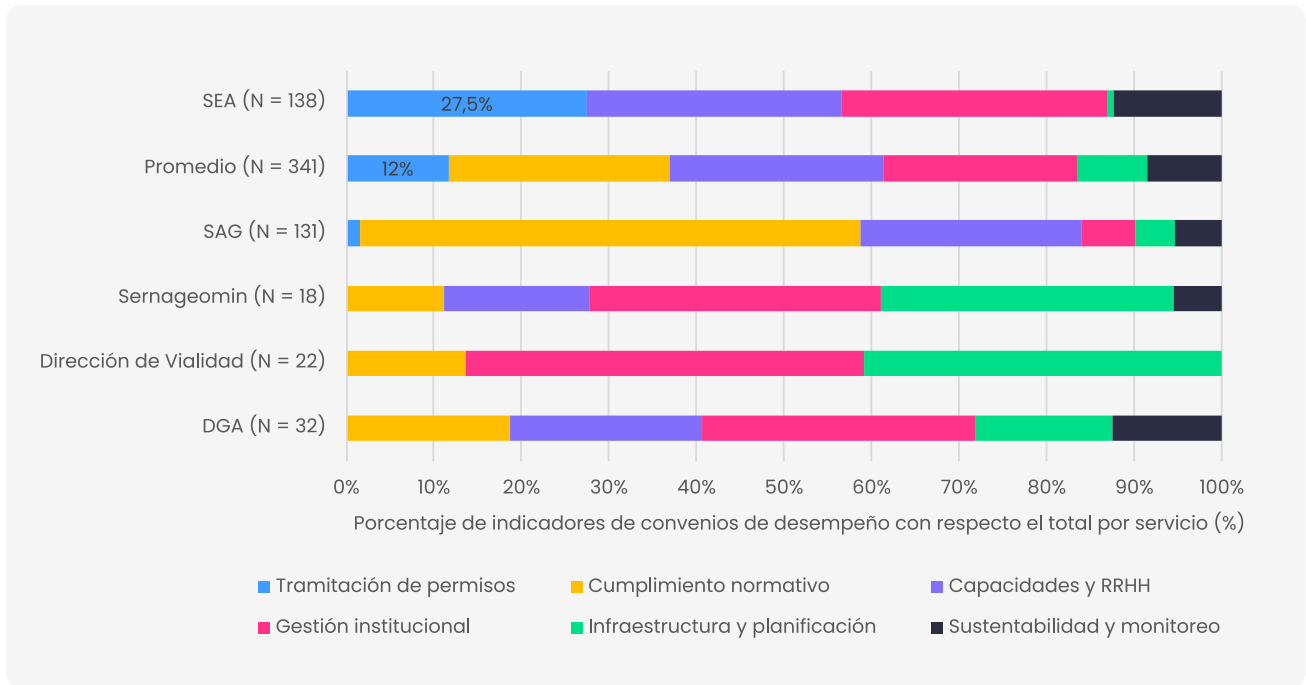
- Si bien en los últimos años diversos estudios han dado cuenta de las fallas regulatorias que explican los excesivos tiempos de tramitación de los proyectos de inversión, se ha puesto poca atención a los incentivos que enfrenta la gestión de los funcionarios encargados de estos procesos.
- **El objetivo de este documento es identificar, desde la teoría de elección pública, los problemas de incentivos en los que se enmarca la labor de los funcionarios directivos de servicios que tramitan permisos prioritarios para los proyectos de inversión¹.** Estos servicios son responsables de 204 trámites de un total de 439 identificados por la Comisión Nacional de Evaluación y Productividad (CNEP 2023).
- A partir del análisis realizado, se identifican diversos problemas. **En primer lugar, el 72% de los 188 directivos² de 12 servicios analizados no son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), lo que implica que no tienen convenios de desempeño asociados a su gestión. Esto da cuenta de jefaturas especialmente sensibles a los gobiernos de turno, donde los jefes de servicio podrían responder a intereses gubernamentales en lugar de objetivos técnicos y de largo plazo.** Esta vulnerabilidad se observa, principalmente, en Seremías de Salud y Medio Ambiente, en las Subsecretarías de Pesca y Bienes Nacionales, CONAF y Consejo de Monumentos Nacionales.
- **La falta de convenio de desempeño en los 135 de 188 directivos de los servicios analizados limita la orientación hacia mejores resultados en materia de tramitación de permisos.** Esta falta de indicadores de desempeño para directores es especialmente grave en un contexto en el que las instituciones incumplen plazos de revisión sistemáticamente (CNEP 2023).
- **En total, los 53 jefes de servicio ADP son evaluados con 341 indicadores (6,4 per cápita), pero solo 40 indicadores (11,7%) se relacionan con la tramitación de permisos de inversión, los que están concentrados en el Servicio de Evaluación Ambiental (27,5% de sus indicadores está asociado con tramitación de permisos) y mínimamente en el SAG (1,5% de sus indicadores) (Figura 1).**
- **Solo 18 indicadores de evaluación de desempeño (1 por cada director regional del SEA y 2 direcciones regionales del SAG) se vinculan con el tiempo de tramitación.**

1. Se analizan las siguientes 12 instituciones: i) Secretaría Regional Ministerial (Seremi) de Salud; ii) Seremi de Medio Ambiente; iii) Sernageomin; iv) Dirección General de Aguas (DGA); v) Servicio Agrícola Ganadero (SAG); vi) Dirección de Vialidad; vii) Corporación Nacional Forestal (CONAF); viii) Subsecretaría de Pesca; ix) Subsecretaría para las Fuerzas Armadas; x) Subsecretaría de Bienes Nacionales; xi) Consejo de Monumentos Nacionales (CMN) y xii) Servicio de Evaluación Ambiental (SEA)

2. La planta de estamentos directivos agrupa los cargos de jerarquía superior, orientados a la dirección, liderazgo y toma de decisiones en los servicios públicos, ministerios y organismos estatales.

- **Algunos de los indicadores no siempre contribuyen a agilizar procesos, sino que, en algunos casos, podrían generar incentivos perversos al priorizar aumentar la densidad normativa, complejizando la tramitación (Figura 1).** Por ejemplo, el Director Nacional del SEA tiene una meta explícita relativa a la publicación de guías o instructivos, que en la práctica ha llevado a un aumento exponencial de este tipo de instrumentos, con la consiguiente complejidad regulatoria que esto conlleva (Horizontal, 2025).
- **Ninguno de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) de los servicios analizados incluyen metas en materia de tramitación de permisos.** A diferencia de los convenios de desempeño, que son acuerdos individuales para altos directivos, los PMG son incentivos colectivos dirigidos a los funcionarios de una institución pública, premiando el logro de objetivos institucionales definidos anualmente. Sin embargo, las metas son muy bajas: en 2024 todos los servicios alcanzaron la bonificación máxima. En el caso de los servicios analizados, todos superan el 95% de las metas, liderados por Dirección de Vialidad (117% de cumplimiento).
- **Para enfrentar estos problemas, se propone:** i) expandir el Sistema de Alta Dirección Pública en los servicios críticos responsables de la tramitación de permisos, especialmente Seremi de Salud, CONAF, Sub. Pesca, CMN, Sub. BB. NN y Seremi MMA; ii) procurar que el diseño de los convenios de desempeño posean indicadores específicos para agilizar la tramitación de permisos, especialmente a los directivos de primer nivel jerárquico; iii) aumentar la estabilidad de los cargos directivos ADP de 3 a 6 años, prorrogables; iv) asegurar la incorporación de metas relacionadas con el cumplimiento de plazos de la tramitación de permisos en los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), cuando corresponda; v) facultar a la Oficina de Autorizaciones Sectoriales para monitorear y evaluar la calidad de los indicadores de desempeño de jefes de servicio de organismos responsables de tramitar permisos; vi) solicitar a la Contraloría General de la República que se pronuncie con respecto a las consecuencias administrativas por el no cumplimiento de plazos máximos determinados en la ley.

Figura 1: Porcentaje de indicadores de convenios de desempeño, según categoría.



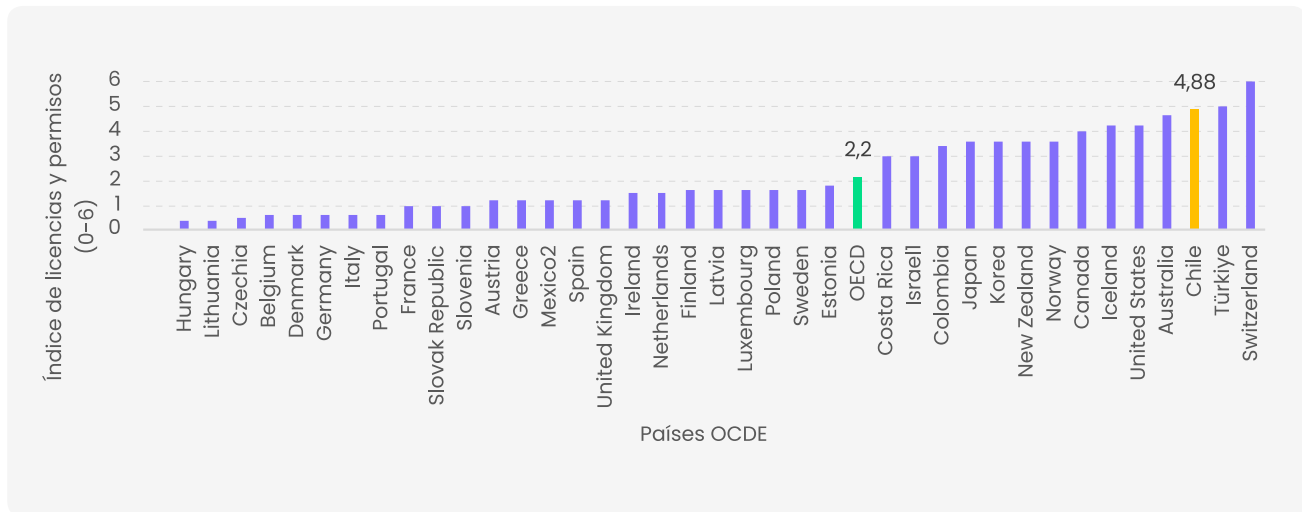
Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Civil (2025)

INTRODUCCIÓN

Los permisos son instrumentos regulatorios necesarios para proteger bienes públicos como el medio ambiente, el patrimonio cultural, la salud de las personas, ciertas especies, entre otros. Sin embargo, y pese a su necesidad, en Chile existe un diagnóstico compartido respecto a que el sistema de permisos es descoordinado, engorroso y con plazos excesivamente largos (6,6 años en promedio para los grandes proyectos de inversión)³, lo que afecta directamente al crecimiento económico y la recaudación fiscal⁴.

A nivel comparado, Chile se caracteriza por tener un mal entorno en materia de procedimientos de licencias y permisos (**Figura 2**), como también con respecto a la carga administrativa y regulatoria que deben enfrentar las inversiones (**Figura 3**).

Figura 2: Índice de licencias y permisos⁵ 2023, países OCDE. Escala de 0 a 6, siendo 0 “configuración regulatoria más favorable a la competencia” y 6 “configuración regulatoria menos favorable a la competencia”.



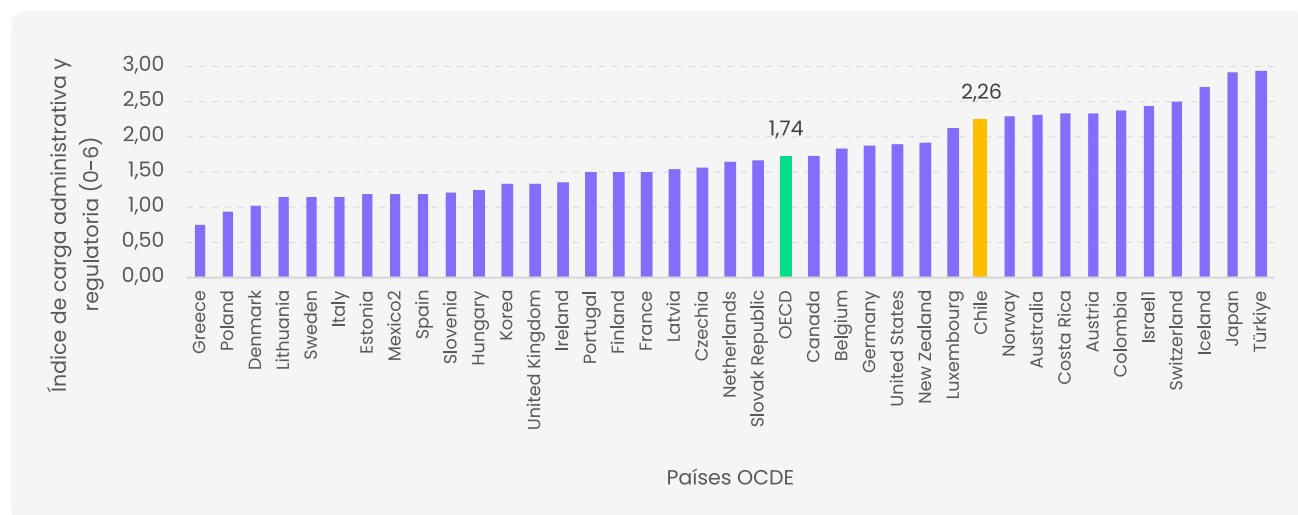
Fuente: Elaboración propia en base a OCDE (2023)

3. Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial (2023).

4. En efecto, la “Comisión Marfán” estimó que (i) la reducción de un tercio en el plazo de permisos equivale a 3,7 puntos porcentuales (pp) del impuesto a las utilidades de las empresas afectas a permisos. Por lo tanto, la reducción en el plazo de los permisos ayudaría a elevar la rentabilidad de las empresas. Del mismo modo, la reducción de un tercio en los plazos permitiría (ii) aumentar el PIB en 2,4% en 10 años o 0,24% anual promedio y (iii) aumentar la recaudación anual promedio en 0,32% del PIB, equivalente a US\$1.339 millones, y de las holguras a 0,21% del PIB, US\$885 millones. Por último, la “Comisión Marfán” también estima que la reducción de un tercio en el plazo de los permisos (iv) permitiría adelantar los ingresos fiscales asociados a proyectos en carpeta, lo que equivale a 0,23% del PIB promedio entre 2026 y 2034 (Comité de Expertos sobre Espacio Fiscal y Crecimiento Tendencial 2023).

5. Escala de 0 a 6, siendo 0 “configuración regulatoria más favorable a la competencia” y 6 “configuración regulatoria menos favorable a la competencia”. El índice mide la existencia de una base de datos de todas las leyes, reglamentos y agenda regulatoria, el requisito de redacción de leyes y reglamentos en lenguaje sencillo, el principio de proporcionalidad de riesgos para el requisito de nuevas licencias, la aplicación del “silencio administrativo” para la emisión de nuevas licencias (OCDE, 2025). Datos disponibles en: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>

Figura 3: Índice de carga administrativa y regulatoria que enfrentan nuevas empresas para iniciar negocios⁶ 2023, países OCDE. Escala de 0 a 6, siendo 0 “configuración regulatoria más favorable a la competencia” y 6 “configuración regulatoria menos favorable a la competencia”.



Fuente: OCDE (2023)

A nivel nacional, en los últimos años diversos estudios han dado cuenta de las fallas regulatorias que explican los excesivos tiempos de tramitación y falta certidumbre de nuestro sistema de autorización de permisos para la inversión (CNEP 2019; CNEP 2023; CNEP 2024; CEP 2024, CEP 2025; Horizontal 2024; Horizontal 2025).

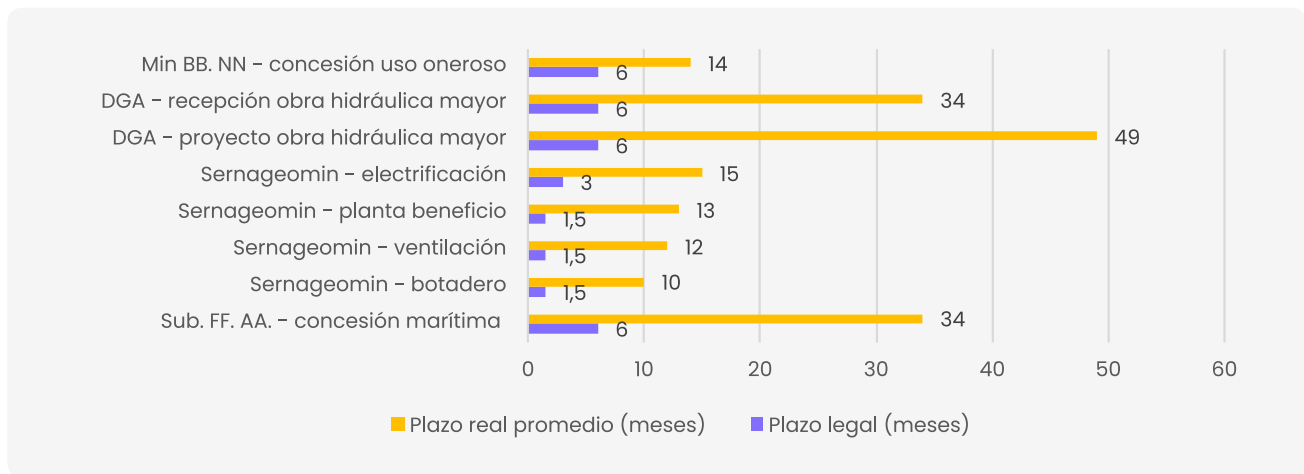
En particular, CNEP 2019 llevó a cabo un esfuerzo inédito de revisión de permisos y sus trámites asociados a los principales sectores receptores de inversión: minería, energía, infraestructura, inmobiliario e industrial. Como resultado, se identificaron 400 permisos que cubren el universo de requerimientos para grandes proyectos de inversión y 53 entidades que participan en su otorgamiento. Según se explica en el informe, el principal hallazgo del estudio es que “Chile no cuenta con un sistema regulatorio de calidad, entendido como uno eficiente, eficaz y coherente en el ámbito del desarrollo de inversiones. La visión del sistema muestra problemas estructurales en el proceso de regulación, desde el diseño y formalización hasta la aplicación y revisión en el tiempo. Asimismo, se constatan deficiencias en la gestión de las agencias que lo tramitan, la coherencia de sus criterios y responsabilidades, y la coordinación entre ellas” (CNEP 2019, 21). Además, el estudio dio cuenta de que, de 400 permisos identificados, 175 fijan plazos máximos para su tramitación, que en promedio alcanzan un mes y medio, y que los 225 restantes no tienen plazos explícitos, por lo que se debe aplicar el plazo supletorio de 6 meses impuesto en la Ley

6. El índice mide los esfuerzos del gobierno para reducir y simplificar la carga administrativa de interactuar con la administración pública (OCDE, 2025). Datos disponibles en: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>

Nº19.880, de Bases del Procedimiento Administrativo. Sin embargo, “el estudio constató que como regla general los permisos se tramitan en un plazo mucho mayor al especificado en su normativa o supletorio de seis meses” (CNEP 2019, 22).

Posteriormente, CNEP (2023) identificó 309 “permisos sectoriales” a partir de 439 trámites que afectan el proceso de inversión. Los permisos sectoriales son “aquellos que requieren un pronunciamiento favorable expreso de la autoridad correspondiente para autorizar el desarrollo de un proyecto de inversión” (CNEP 2023, 9). A partir de este subconjunto, CNEP analizó 63 permisos sectoriales prioritarios para la inversión, que van desde “la etapa inicial de acceso al territorio y recursos naturales hasta la finalización de la construcción y entrada en funcionamiento del proyecto, abarcando diversos sectores productivos” (CNEP 2023, 10). Luego, CNEP recopiló información de 128.000 permisos tramitados entre 2018 y 2022, ambos inclusive. Del análisis de dicho esfuerzo y categorización de permisos concluyen que los permisos menos complejos se tramitan de forma expedita y con baja tasa de rechazo. Sin embargo, a medida que aumenta la complejidad, señala el estudio, se extienden los plazos de tramitación, “llegando a un promedio de 17 meses en el caso de los permisos de mayor complejidad, con una tasa de rechazo cercana al 40%” (CNEP 2023, 10). Adicionalmente, CNEP da cuenta de serios incumplimientos de plazos legales de revisión en ciertos permisos, siendo los más extremos el caso del permiso del “proyecto obra hidráulica mayor” de la DGA, cuyo plazo legal es de 6 meses, pero en la práctica demora 49 meses; el permiso “obra hidráulica mayor” de la DGA cuyo plazo legal es de 6 meses y plazo real es de 34 meses; y el permiso “concesión marítima” de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, cuyo plazo legal es de 6 meses, pero el plazo real promedio es de 34 meses (**Figura 4**). La DGA es la agencia más crítica para grandes proyectos mineros, por lo que su demora impacta negativa e importantemente en la inversión (Irruarizaga y Eguiguren 2025).

Figura 4: Plazo de revisión legal versus plazo de revisión real, período 2018 a 2022



Fuente: CNEP 2023

Complementariamente, CNEP (2024), analizó el plazo de la ruta crítica de los permisos necesarios para proyectos mineros, denominado “línea base”, con el fin de proponer medidas que contribuyan a reducir en un tercio el tiempo necesario para su tramitación. Dicho estudio identifica la duración de la tramitación en distintas etapas de proyectos mineros, según si corresponde a proyectos nuevos o existentes, de minería metálica básica, compleja, entre otros. En sus principales hallazgos se encuentra el hecho de que la superación de las cinco mil toneladas mensuales (5.000 tons/mes) activa dos aspectos que incrementan la cantidad de permisos aplicables y sus plazos de aprobación, a entre 58 y 86 meses, “dependiendo de si se trata de un proyecto nuevo o existente y que ingrese a través de un DIA o un EIA” (CNEP 2024, 73). En el caso de que el proyecto se encuentre por debajo de las 5.000 tons/mes, el plazo de la línea base sería de 39 meses. Por otra parte, se concluye que de los insumos estratégicos para el desarrollo de los proyectos mineros, el acceso al agua es el que mayor incidencia tiene en términos de carga regulatoria, con 20 meses para la tramitación de una solicitud de relocalización de derechos de aguas ante la DGA o de 30 meses para la obtención de una concesión marítima que permita acceder al borde costero para obtener dicho recurso. Por último, se identifican permisos que, considerados individualmente, son los que más inciden sobre plazos de tramitación de la ruta crítica en sus distintas etapas (acceso al recurso/territorio, pre-construcción y pre-operación). Del total identificado, vale la pena mencionar: concesión marítima – Sub. FF. FAA (30 meses, en etapa de acceso al recurso/territorio), Autorización Proyecto Obras Hidráulicas Mayores – DGA (entre 24 y 47 meses, en etapa de pre-construcción), y Recepción Proyecto Obras Hidráulicas Mayores/Obras Tempranas – DGA (entre 20 y 36 meses, en etapa de pre-operación).

Por otro lado, García-Huidobro, García y Carrasco (2024), analizaron la Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales mientras se encontraba en tramitación, dando cuenta que la iniciativa avanzaba en modernización regulatoria, pero muy poco en simplificación, de tal forma que se mantenía el paradigma existente de un modelo de control ex ante hacia uno de carácter ex post. Adicionalmente, destacan que se replicaba parte de las reglas, principios y estándares de la legislación sectorial vigente, pero sin la precisión ni comprensión adecuada de los bienes jurídicos que resguarda cada uno de ellos.

Complementariamente, Ugarte y Dejbord (2025) estimaron el costo económico de la “permisología” en 7,3% del PIB. Este costo se deriva tanto de la subinversión como de la mala asignación de capital. Según sus estimaciones, de lograrse una reducción íntegra de las trabas regulatorias que reportan las empresas, el beneficio máximo proyectado sería un incremento del 0,7% en la tasa de crecimiento anual durante los próximos 10 años.

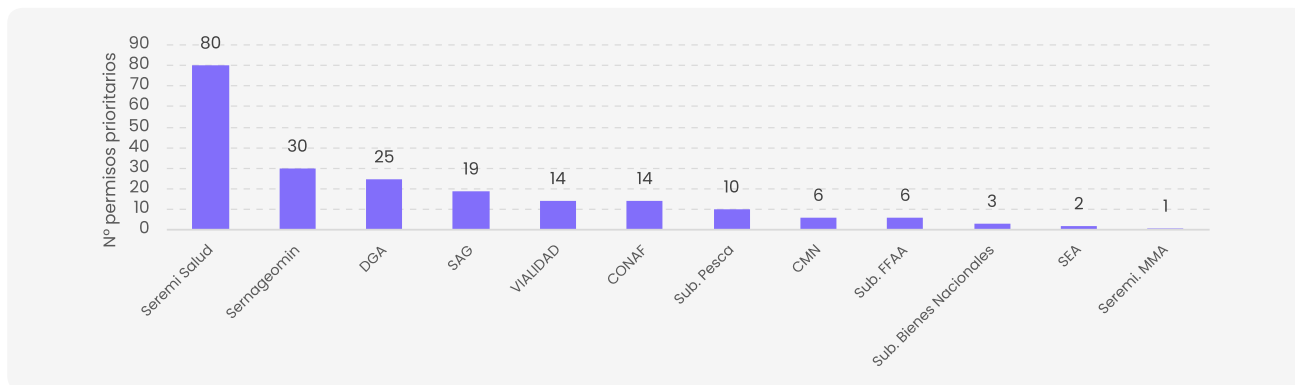
Desde Horizontal, por otra parte, Aracheta, España y Obach (2024) reconocieron elementos positivos de la propuesta de Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales, como

la creación de un solo sistema para abordar cerca de 400 permisos, la instauración de avisos y declaraciones juradas como técnicas habilitantes alternativas a la autorización, la creación de una ventanilla única estandarizada digital para la tramitación de permisos y la figura de profesionales y entidades técnicas colaboradoras. Sin embargo, critican la ausencia de nuevos incentivos para el cumplimiento de plazos existentes, la debilidad política y de gestión de la Oficina de Autorizaciones Sectoriales, la excesiva dependencia de la implementación de la ley en la dictación de reglamentos en ese entonces sin plazo, entre otros.

Del mismo modo, Horizontal (2025) coordinó 14 expertos⁷ con el fin de identificar problemas en materia de tramitación de permisos, proponiendo 30 medidas para reformar en profundidad el sistema de autorización de proyectos.

A pesar de estos avances, se ha puesto poca atención a la gestión de los funcionarios públicos encargados de estos procesos. En esta línea, el objetivo de este documento es identificar, desde la teoría de la elección pública, los incentivos, desincentivos y problemas de diseño en los que se enmarca la labor de los funcionarios directivos de servicios que tramitan permisos prioritarios en las siguientes 12 instituciones: i) SEREMI de Salud, ii) Dirección de Obras Municipales (DOM), iii) Sernageomin, iv) Dirección General de Aguas (DGA), v) Servicio Agrícola Ganadero (SAG), vi) Corporación Nacional Forestal (CONAF), vii) Dirección de Vialidad, viii) Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), ix) Subsecretaría de Pesca (Sub. Pesca), x) Subsecretaría de Bienes Nacionales, xi) Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y xii) Servicio de evaluación Ambiental (SEA). Estos servicios son responsables de 204 trámites de un total de 439 identificados por CNEP (2023). (Figura 5).

Figura 5: Cantidad de tipos de permisos tramitados por los servicios seleccionados



Fuente: CNEP 2023

7. Participaron en la elaboración de dichas propuestas: Juan José Bouchon, Ignacio Briones, Edesio Carrasco, Cristóbal de la Maza, Juan Pablo Escudero, Jorge Ferrando, Luis Eugenio García-Huidobro, Juan Carlos Jobet, Ricardo Katz, Marcela Klein, Santiago Montiel (secretario ejecutivo), Juan José Obach, Paulina Riquelme, Francisca Toledo y José Antonio Valenzuela. Documento disponible en: <https://horizontal-chile.cl/assets/uploads/2025/06/Con-permiso-para-crecer-Horizontal.pdf>

Nuestra hipótesis es que las reglas que rigen el actuar de los funcionarios directivos de servicios responsables de tramitar proyectos no maximizan la inversión sujeto al cumplimiento de los distintos estándares ambientales y sectoriales, en tanto carecen de incentivos para llevar a cabo una tramitación expedita y eficiente de éstos.

A continuación, se describen los principales supuestos de la teoría de la elección pública utilizados en este documento. Luego, se analizan estadísticas descriptivas de cargos directivos de los servicios seleccionados, tales como su remuneración bruta, bonificaciones, antigüedad y adscripción al Sistema de Alta Dirección Pública. Esta información es obtenida de portales de transparencia activa y datos abiertos del Servicio Civil. En tercer lugar, se examinan los indicadores de los convenios de desempeño de los directivos de los servicios seleccionados, así como sus Programas de Mejoramiento de Gestión (PMG). Los datos fueron solicitados por transparencia al Servicio Civil y la Dirección de Presupuestos (Dipres), respectivamente.

I. TEORÍA DE LA ELECCIÓN PÚBLICA

La teoría de la elección pública, desarrollada por autores como James Buchanan, Anthony Downs, Mancur Olson, Kenneth Arrow, entre otros, ofrece un marco que permite analizar el comportamiento de los actores en el sector público, como los funcionarios que tramitan permisos, y las posibles fallas del gobierno que surgen en este proceso.

Los análisis de la teoría de la elección pública se fundamentan en tres supuestos claves: (i) individualismo metodológico, que postula que los resultados de las instituciones son consecuencia de acciones individuales agregadas; (ii) elección racional, donde los actores buscan maximizar su utilidad personal; y (iii) política como intercambio, en la que las interacciones políticas se asemejan a transacciones de mercado, pero en un contexto de poder y recursos públicos (Buchanan 2005, 205).

Desde este marco, el concepto de *falla de gobierno*, en analogía a las fallas de mercado, representa aquella situación en donde las intervenciones estatales no logran sus objetivos o generan resultados ineficientes. Del mismo modo, la “teoría de la agencia” complementa la elección pública al analizar las dinámicas entre el “principal” (quien delega una tarea) y el “agente” (quien la ejecuta), particularmente en contextos donde existen conflictos de intereses y asimetrías de información (Silva y Meléndez 2014). En el proceso de tramitación de permisos, los actores privados (por ejemplo, empresas solicitantes) actúan como principales, delegando la aprobación de permisos a los funcionarios públicos (agentes), mientras que los jefes de servicio, designados políticamente, supervisan a estos funcionarios, formando una relación triangular (Gauld 2007).

En el contexto del análisis del sector público, la relación principal-agente permite identificar problemas que generan resultados subóptimos si es que no son tratados de manera oportuna. Entre estos se encuentra la asimetría de información, que se produce cuando los funcionarios (agentes), tienen más conocimiento sobre, por ejemplo, los procesos de tramitación de permisos que los actores privados o jefes de servicio (principales), dificultando el monitoreo de su desempeño (Vanhuysse y Sulitzeanu-Kenan 2009). Así también, está el problema del riesgo moral, según el cual los principales no pueden observar directamente el esfuerzo de los agentes, lo que puede llevar a conductas oportunistas, como retrasar permisos para obtener beneficios, evitar costos o priorizar tareas evaluadas por sobre otras más relevantes. Por último, se encuentra la selección adversa, esto es, los agentes pueden ocultar información o proponer metas fáciles para minimizar su esfuerzo, complicando la evaluación por parte del principal y adquirir bonificaciones a todo evento.

2. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE DIRECTIVOS

En los servicios analizados se desempeñan 188 personas en cargos directivos, de los cuales 53 son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública. El 71,8% restante no es seleccionado por el Sistema de Alta Dirección Pública.

El promedio de remuneración bruta mensual de los directivos es de \$7.197.795. En el caso de los directivos ADP, la remuneración bruta mensual promedio es de \$8.820.341, mientras que en los no ADP es de \$6.560.795. Los ingresos más elevados se encuentran en directivos ADP de la Dirección de Vialidad (\$13.119.954), directivo ADP de DGA (\$11.321.491) y directivo ADP SAG (\$9.561.755). En cuanto a los bonos percibidos, los directivos no ADP recibieron en junio 2025 más bonificaciones que los directivos ADP. Mientras los primeros percibieron \$1.901.612 en bonificaciones, los segundos recibieron \$1.812.672 (**Tabla 1**).

Los directivos ADP tienden a tener menos años de antigüedad que los no ADP. Esto se debe a que los cargos ADP tienen una duración legal de 3 años, prorrogables. Así, en la DGA, los cargos directivos ADP tienen una antigüedad promedio de 1,5 años, mientras que los no ADP promedian 2,1 años. En el caso de la Dirección de Vialidad, la diferencia es de 28,1 años (directivo no ADP) versus los 2,2 años promedio del directivo ADP. En el SAG, la antigüedad tiende a ser mayor que en el resto de los servicios. Con todo, los directivos no ADP promedian 37,7 años de antigüedad, mientras que los directivos ADP alcanzan los 11,1 años. Por último, en Sernageomin, los directivos ADP promedian 3,1 años, mientras que los no ADP alcanzan los 5,5 años (**Tabla 1**).

Tabla 1: Remuneración bruta de directivos o jefes superiores de servicios, selección ADP y antigüedad, junio 2025

SERVICIO	DIRECTIVO NO ADP					DIRECTIVO ADP					TOTAL DIRECTIVOS		
	#	%	REM. BRUTA (\$)	BONOS (\$)	ANTI-GÜEDAD (AÑOS)	#	REM. BRUTA (\$)	BONOS (\$)	ANTI-GÜEDAD (AÑOS)	#	REM. BRUTA (\$)	BONOS (\$)	ANTI-GÜEDAD (AÑOS)
DGA	3	37,5%	\$8.430.096	\$2.971.860	2,1	5	\$11.321.491	\$3.049.614	1,5	8	\$10.237.218	\$3.020.456	1,8
SUB. FFAA	25	100,0%	\$7.833.800	\$2.747.381	1,7					25	\$7.833.800	\$2.747.381	1,7
VIALIDAD	1	16,7%	\$7.732.411	\$2.759.057	28,1	5	\$13.119.954	\$3.208.975	2,2	6	\$12.222.030	\$3.133.989	6,5
SUB. PESCA	21	100,0%	\$7.345.549	\$2.926.197	3,9					21	\$7.345.549	\$2.926.197	3,9
SUB. BIENES NACIONALES	25	100,0%	\$7.337.441	\$2.619.704	1,8					25	\$7.337.441	\$2.619.704	1,8
SEA	1	5,3%	\$6.756.512			18	\$6.209.172			19	\$6.237.979		
SAG	3	12,0%	\$6.048.568	\$2.320.202	37,7	22	\$9.561.755	\$2.840.395	11,1	25	\$9.140.172	\$2.777.972	14,3
SEREMI SALUD	21	100,0%	\$5.881.154	\$953.580	7,5					21	\$5.881.154	\$953.580	7,5
SERNAGEO-MIN	1	25,0%	\$5.827.285	\$1.258.888	5,5	3	\$7.715.726	\$763.329	3,1	4	\$7.243.616	\$887.219	3,7
CONAF*	17	100,0%	\$5.529.762	\$909.398	17,7					17	\$5.529.762	\$909.398	17,7
CMN	1	100,0%	\$5.397.307	\$885.978	6,0					1	\$5.397.307	\$885.978	6,0
SEREMI. MMA	16	100,0%	\$4.094.379	\$301.579	2,3					16	\$4.094.379	\$301.579	2,3
TOTAL	135	71,8%	\$6.560.795	\$1.901.612	6,0	53	\$8.820.341	\$1.812.672	7,7	188	\$7.197.795	\$1.876.538	6,4

Nota: Las celdas están vacías en los servicios en los que no se pudo obtener información sobre antigüedad. Adicionalmente, los directores regionales CONAF y el subdirector ejecutivo del servicio no poseen estamento, al regirse por el Código del Trabajo. En este sentido, se les consideró directivos solo para efectos comparativos. Fuente: Elaboración propia en base a Transparencia Activa y Servicio Civil (2025)

La selección del 28,2% de los directivos mediante el SADP busca mitigar el clientelismo al priorizar el mérito por sobre lealtades políticas. Los salarios elevados permiten atraer talento calificado, potencialmente mejorando la eficiencia en la tramitación de permisos. Es por ello positivo que los directivos ADP tengan salarios más altos que los no ADP (promedio \$8,8 millones versus \$6,5 millones), ya que esto podría incentivar un mayor esfuerzo inicial en relación con los permisos. Sin embargo, sus términos fijos (3 años, prorrogables) introducen desincentivos a maximizar su productividad, sobre todo si existe una alta probabilidad de que sean removidos de sus cargos al finalizar el gobierno en el que fueron seleccionados.

A esto se suma el preocupante hecho de que ningún directivo de la Seremía de Salud sea seleccionado por ADP, a pesar de ser un servicio responsable de 80 trámites. Esto genera vulnerabilidades al sistema de tramitación, así como el riesgo de captura. Lo mismo se observa en Subsecretaría para las Fuerzas Armadas, Subsecretaría de Pesca, Subsecretaría de Bienes Nacionales, CONAF, CMN y Seremía de MMA. Además, el hecho de que sus directivos no sean seleccionados por el SADP, implica que no están sujetos a convenios de desempeño que midan sus resultados, ni tampoco están sujetos a incentivos relacionados a su producción, particularmente en materia de tramitación de autorizaciones. Por esta razón, en la siguiente sección se analizan los convenios de desempeño de servicios que poseen directivos seleccionados por el SADP, a saber: DGA, SAG, SEA, Dirección de Vialidad y Sernageomin.

3. ANÁLISIS DE CONVENIOS DE DESEMPEÑO

Los convenios de desempeño son instrumentos establecidos en el marco del Sistema de Alta Dirección Pública (ADP) en Chile, diseñados para alinear los objetivos institucionales con el desempeño de los altos directivos públicos (Ley N°19.882). Estos convenios son acuerdos formales entre el directivo seleccionado por ADP y la autoridad superior, que definen metas específicas, indicadores de desempeño y plazos para evaluar el cumplimiento de las responsabilidades del cargo. Su propósito es fomentar la eficiencia, la *accountability* y la alineación con las prioridades del gobierno, mitigando problemas de agencia (como riesgo moral o asimetrías de información).

El cumplimiento de los convenios de desempeño está directamente ligado a la remuneración de los directivos ADP, particularmente a través de un componente variable conocido como asignación de alta dirección pública o bono por desempeño. El cumplimiento del 95% o más del convenio de desempeño da derecho a percibir el 100% de la remuneración bruta que le corresponda, mientras que el cumplimiento de más del 65% y menos del 95% da derecho a percibir el 93% de dichas remuneraciones, más lo que resulte de multiplicar el 7% de la remuneración. El cumplimiento del 65% o menos, en cambio, da derecho a percibir el 93% de la remuneración⁸.

En lo que sigue, se analizan 341 indicadores de convenios de desempeño solicitados por transparencia, pertenecientes a 5 servicios cuyos directores son seleccionados a través del Sistema de Alta Dirección Pública: DGA, Dirección de Vialidad, SAG, SEA y Sernageomin. Estos convenios se distribuyen en 4 directores de primer nivel jerárquico, pertenecientes a directores nacionales, y 48 de segundo nivel jerárquico, correspondientes a cargos de directores regionales, subdirectores y/o jefes de división. Se excluye el análisis del Director Nacional del Servicio Nacional de Geología y Minería debido a que no se logró acceder a su convenio de desempeño.

8. Servicio Civil (2025). Véase: <https://sicde.serviciocivil.cl/sobre-convenios-de-desempe%C3%B1o>

Los indicadores de los convenios de desempeño son categorizados en 5 tipos transversales:

- **Cumplimiento normativo y fiscalización:** Incluye indicadores relacionados con el monitoreo, inspección, resolución de expedientes, fiscalizaciones, supervisiones, detección de plagas o enfermedades, erradicación de patógenos, vigilancia en fronteras, control de importaciones, auditorías a procesos pecuarios o agrícolas, revisiones de rutas, muestreos en predios, denuncias atendidas, y actividades para fortalecer protocolos o normativas transversales en servicios como DGA, SAG, SEA y Sernageomin.
- **Gestión institucional y administrativa:** Agrupa indicadores sobre ejecución presupuestaria, cumplimiento de planes estratégicos (PMG, digitales, integridad), procedimientos internos, optimización de procesos, licitaciones, sistemas de gestión, modernización institucional, catastro de propiedades, actualización de normativas, y actividades para mejorar la organización, como rediseño de estructuras o implementación de herramientas tecnológicas, aplicables a todos los servicios.
- **Desarrollo de capacidades y recursos humanos:** Abarca indicadores vinculados al clima laboral, enfoque de género, equidad y no discriminación, planes de desarrollo de personas, capacitaciones internas o externas, fortalecimiento ético, programas de buen ambiente laboral, y actividades de difusión o formación para funcionarios, titulares, consultores o usuarios, transversales a DGA, SAG, SEA, Vialidad y Sernageomin.
- **Sustentabilidad y monitoreo ambiental:** Engloba indicadores sobre planes de adaptación al cambio climático, monitoreo de recursos (hídricos, geológicos, volcánicos), implementación de guías metodológicas, estaciones operativas, programas de innovación o investigación, emergencias geológicas, agricultura orgánica, bienestar animal, y fortalecimiento regional en temas ambientales o de recursos naturales renovables.
- **Infraestructura y planificación estratégica:** Incluye indicadores relacionados con planes nacionales o regionales (red vial crítica, puentes, modernización de laboratorios), coordinación interinstitucional, actividades para emergencias o respuesta a peligros, actualización de datos estadísticos, y fortalecimiento de protocolos para segmentos como minería, vialidad o hidrología.
- **Tramitación de permisos e incentivos para inversiones:** Categoría específica para indicadores que miden eficiencia en procesos de permisos, como plazos de resolución en consultas de pertinencia, respuestas a requerimientos de Superintendencia de Medio Ambiente (SMA), modernización del e-SEIA, implementación del Acuerdo de Escazú en SEIA, tiempos de tramitación en evaluaciones ambientales (DIAs, EIAs), subdivisiones de predios, y actividades que promueven incentivos para inversiones en Chile mediante agilización de aprobaciones en sectores como ambiental, minero o agrícola.

Del análisis realizado, se observa que solo el Servicio de Evaluación Ambiental y el Servicio Agrícola Ganadero poseen, en los convenios de desempeño de sus directivos, indicadores relacionados con la tramitación de permisos. En el caso del SEA, el 27,5% de los indicadores se vincula con la tramitación de permisos, mientras que en el SAG es el 1,5%. Del total de indicadores analizados, en promedio el 11,7% de los indicadores de convenios de desempeño se relacionan con la tramitación de permisos (**Tabla 2**). Sin embargo, como se detalla a continuación, estos indicadores no siempre establecen objetivos que contribuyen positivamente a la tramitación de permisos, sino que incluso podrían estar produciendo incentivos perversos.

Tabla 2: Porcentaje de indicadores de convenios de desempeño, según categoría.

SERVICIO	INDICADORES (#)	TRAMITACIÓN DE PERMISOS	CUMPLIMIENTO NORMATIVO	CAPACIDADES Y RRHH	GESTIÓN INSTITUCIONAL	INFRAESTRUCTURA Y PLANIFICACIÓN	SUSTENTABILIDAD Y MONITOREO	TOTAL (%)
DGA	32	0,0%	18,8%	21,9%	31,3%	15,6%	12,5%	100%
DIRECCIÓN DE VIALIDAD	22	0,0%	13,6%	0,0%	45,5%	40,9%	0,0%	100%
SERNAGEOMIN	18	0,0%	11,1%	16,7%	33,3%	33,3%	5,6%	100%
SAG	131	1,5%	57,3%	25,2%	6,1%	4,6%	5,3%	100%
SEA	138	27,5%	0,0%	29,0%	30,4%	0,7%	12,3%	100%
TOTAL	341	11,7%	25,2%	24,3%	22,3%	7,9%	8,5%	100%

Fuente: Elaboración propia en base a Servicio Civil (2025)

3.1. Servicio de Evaluación Ambiental

El Servicio de Evaluación Ambiental (SEA) es un organismo público creado bajo la Ley N°19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, encargado de administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). Su función principal es evaluar los impactos ambientales de proyectos o actividades que puedan afectar el medio ambiente, asegurando que cumplan con la normativa ambiental vigente.

El SEA posee dos instrumentos de evaluación ambiental. El primero es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que es un documento técnico detallado que se presenta cuando un proyecto o actividad tiene el potencial de generar impactos ambientales significativos, que se requiere para proyectos de mayor envergadura o con impactos ambientales significativos, como grandes obras de infraestructura, proyectos mineros, energéticos o industriales. Por otro lado, se encuentra la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que es un documento más simplificado que presenta el titular de un proyecto o actividad cuando se considera que los impactos ambientales no son significativos o pueden ser manejados con medidas estándar.

Según datos del Servicio de Evaluación Ambiental al 12 de septiembre 2025, actualmente hay 411 proyectos en calificación DIA, cuya inversión implica USD MM\$86.115. La mayor cantidad de proyectos en proceso de calificación corresponden a energía (144 proyectos), inmobiliarios (80) y minería (62), por USD MM\$23.788, USD MM \$3.361 y USD MM\$11.261, respectivamente. El promedio de años de que llevan esperando los proyectos en proceso de calificación DIA es de 0,7, siendo mayor en el sector forestal (1,9 años), pesca y acuicultura (1,7 años) e infraestructura portuaria (1 año).

Sin embargo, a pesar de la importancia que posee el servicio para el desarrollo de proyectos a nivel país, la mayoría de los indicadores del convenio de desempeño no se relacionan directamente con la tramitación de permisos, y los indicadores asociados al trámite de solicitudes se observan incentivos perversos a aumentar la densidad regulatoria.

En efecto, de 138 indicadores que componen los convenios de desempeño de los cargos de primer y segundo nivel jerárquico del SEA, solo 38 se relacionan con la tramitación de permisos, equivalente al 27,5%.

En el caso de la Directora Ejecutiva del SEA, son tres los indicadores vinculados directamente con trámites sectoriales, a saber: el i) “porcentaje de etapas ejecutadas de la implementación del Acuerdo de Escazú en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”, el ii) “porcentaje de Requerimientos por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) de responsabilidad de Nivel Central y que correspondan a solicitudes de informar sobre eventuales elusiones al SEIA, respondidos en un plazo menor o igual a 90 días hábiles” y iii) el “porcentaje de guías y/o instructivos publicados para incorporar la unificación de criterios de evaluación y mejorar la calidad de las DIAs y EIAs, y los pronunciamientos de los servicios”⁹ (**Figura 6**).

9. Ministerio de Medio Ambiente, *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental* (Santiago: MMA), 2023.

Figura 6: Convenio de desempeño de la directora ejecutiva del Servicio de Evaluación Ambiental, objetivo 4.

Objetivo 4: Incorporar en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las consideraciones que permitan la unificación de criterios.

Ponderación año 1: 25%
 Ponderación año 2: 25%
 Ponderación año 3: 25%
 Ponderación año 4: 25%

Nombre del Indicador							
Porcentaje de Guías y/o Instructivos publicados para incorporar la unificación de criterios de evaluación y mejorar la calidad de las DIAs y EIAs, y los pronunciamientos de los servicios.							
Fórmula de Cálculo							
(Número de guías y/o Instructivos publicados en el año de gestión / Total de guías y/o Instructivos publicados programados en el año de gestión) *100							
año 1		año 2		año 3		año 4	
Meta	Ponderador	Meta	Ponderador	Meta	Ponderador	Meta	Ponderador
100%	15%	100%	15%	100%	15%	100%	15%
Medios de Verificación							
1. Programa de guías y/o instructivos remitido al Ministro/a del Medio Ambiente, a más tardar el tercer mes de iniciado cada año de gestión. 2. Informe de Resultado de la publicación de las guías enviado al Ministro(a) al término del año t.							
Supuestos							
Que haya participación de los actores involucrados. Contar con disponibilidad de recursos presupuestarios para ejecutar el programa de elaboración de Guías.							
Nota del indicador							
Con el desarrollo de guías se espera incorporar la unificación de criterios y el análisis cualitativo en la evaluación de impacto ambiental, focalizando en los aspectos no normados para evitar la discrecionalidad. Las guías deben contar con su resolución de aprobación si corresponde. Considera la publicación de guías elaboradas y/o revisadas en el periodo. El Programa de publicación de guías (carta Gantt) podrá ser modificado a solicitud del Ministerio del Medio Ambiente o del Servicio de Evaluación Ambiental, a más tardar en el tercer trimestre de cada año de gestión y deberá ser validado por el (la) Ministro(a) del Medio Ambiente.							

Fuente: Solicitado por transparencia al Servicio Civil (2025).

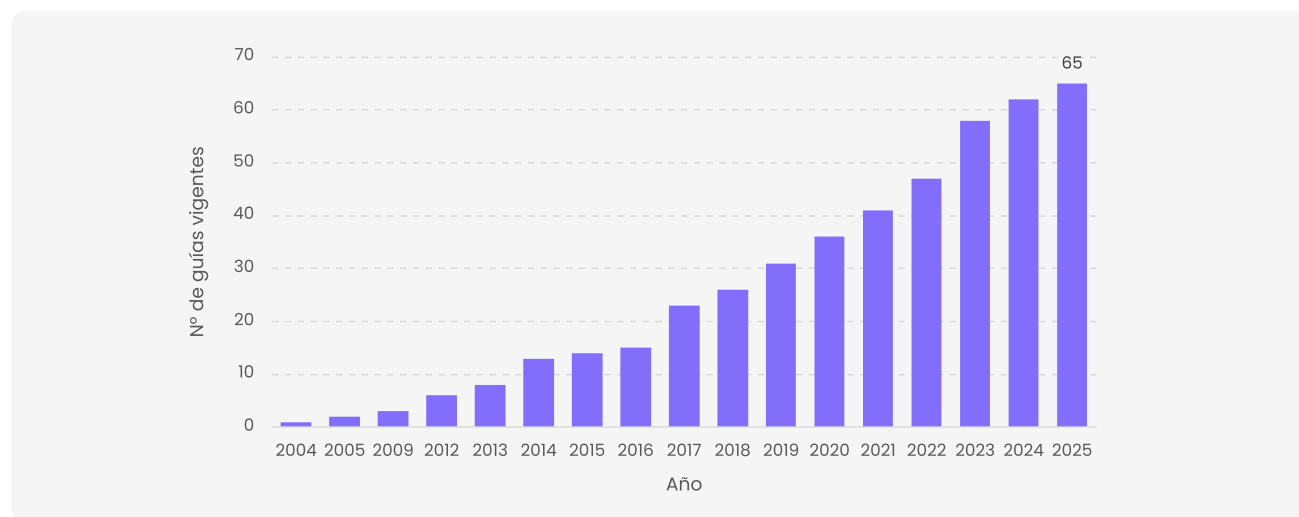
Este último indicador se relaciona directamente con el trámite de permisos, pero de forma negativa, al establecer incentivos perversos en materia de densidad regulatoria. En efecto, si bien el objetivo que engloba al indicador es “incorporar en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, las consideraciones que permitan la unificación de criterios”¹⁰, su cumplimiento se mide a partir del número de guías y/o instructivos publicados en el año de gestión con respecto el total programado en el año respectivo. Por lo tanto, establece el incentivo de aumentar el número de guías con tal de lograr la meta establecida.

Así, el problema de este objetivo es que, como ha revelado Horizontal (2025), el número de guías e instructivos ha aumentado la complejidad en la evaluación, toda vez que desde el 2004 al 2025 hay un total de 65 guías vigentes¹¹. En definitiva, este indicador de cumplimiento del convenio de desempeño establece el incentivo perverso a aumentar el número de guías, sin suprimir o modificar existentes, aumentando los problemas de información, estableciendo más condiciones y dificultades para la inversión (**Figura 7**).

10. Ibidem.

11. <https://www.sea.gob.cl/guias-para-la-evaluacion-de-impacto-ambiental>

Figura 7: Número acumulado de guías vigentes para la evaluación de impacto ambiental, por año de publicación



Fuente: Servicio de Evaluación Ambiental 2025

Este problema se reitera en los indicadores de desempeño del Jefe de División de Evaluación Ambiental y Participación Ciudadana del SEA, cuyas metas repiten las del director ejecutivo del SEA, al medir su desempeño según el i) “porcentaje de Guías publicadas y/o actualizadas del Servicio de Evaluación Ambiental para mejorar la calidad de las DIAs y EIAs, y los pronunciamientos de los servicios, ii) el “porcentaje de procedimientos, instructivos, criterios de evaluación y/o documentos técnicos elaborados y/o actualizados de apoyo al trabajo de evaluación ambiental” y iii) el “porcentaje de etapas ejecutadas de la implementación del Acuerdo de Escazú en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)”.

Por último, los 16 directores regionales del SEA comparten indicadores, los cuales están positiva y directamente relacionados con la tramitación de permisos, como es el i) “porcentaje de consulta de pertinencia resueltas en un plazo menor o igual a 57 días hábiles durante el año t” y el “porcentaje de DIA con proceso de participación ciudadana, con la primera actividad de información a la ciudadanía sobre sus derechos y deberes ambientales realizada en un plazo menor o igual a 10 días hábiles en el periodo t”.

3.2. Servicio Agrícola y Ganadero

El Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) es un organismo público creado bajo la Ley N°18.755. Es el encargado de apoyar el desarrollo de la agricultura, los viñedos y la silvicultura mediante la protección y conservación de la sanidad animal y vegetal y el mantenimiento de los recursos naturales renovables del país. Su función principal es evaluar y controlar los impactos sanitarios en proyectos o actividades agrícolas y ganaderas, asegurando que cumplan con la normativa fitosanitaria y zoonosanitaria vigente.

Según CNEP (2023), son 19 los permisos en los que el SAG se encuentra involucrado, que van desde el “permiso para subdividir y urbanizar terrenos rurales o para construcciones fuera de los límites urbanos” hasta la “corta, explotación o descegado” de especies de árboles.

A pesar de su relevancia en la tramitación de proyectos, el Director Nacional del SAG no posee indicadores de desempeño relacionados con la tramitación de permisos, como tampoco sus jefes de división. Ahora bien, a diferencia del SEA, en el SAG los directores regionales poseen objetivos e indicadores de desempeño diferentes entre sí. De este modo, de un total de 131 indicadores, **solo 2 se relacionan a la tramitación de permisos, correspondientes al director regional de Aysén y al director regional de Ñuble.**

En el caso del Director Regional de Aysén, el indicador consiste en el “porcentaje de disminución del tiempo promedio de tramitación de solicitudes de certificación de subdivisión de predios rústicos en la región de Aysén en el periodo de gestión”. En el caso del Director Regional del Ñuble, el indicador es el “porcentaje de informes emitidos por el SAG en relación a EIA/DIA dentro del plazo reglamentario en el año de gestión en la región de Ñuble, respecto al N° de informes emitidos por el SAG en relación a EIA/DIA en el año de gestión”.

3.3. Resto de los servicios: Sernageomin, Dirección de Vialidad y DGA

En el resto de los servicios cuyos directores de primer y segundo nivel jerárquico son seleccionados vía Sistema de Alta Dirección Pública hay indicadores de desempeño relacionados con la tramitación de permisos.

En efecto, si bien el tercer objetivo del convenio de desempeño del Subdirector Nacional de Minería se relaciona directamente con la tramitación de proyectos, en tanto consiste en “promover el fortalecimiento institucional de Sernageomin, en los ámbitos de su competencia, para la tramitación de proyectos y entrega de autorizaciones sectoriales”¹², el primer indicador para medir el cumplimiento de este objetivo se remite al número de “actividades para asesorar técnicamente y promover cambios en la normativa minera vigente”¹³, mientras que el segundo indicador se enfoca en la capacitación de los profesionales de la subdirección y direcciones regionales. Por último, el tercer indicador de este objetivo es el porcentaje de “actividades para fortalecer el desarrollo de protocolos, guías, procedimientos y/o instructivos asociados al quehacer de la Subdirección Nacional de Minería”¹⁴. No obstante, la medición del indicador es demasiado amplia, en tanto considera todas las “actividades ejecutadas en el año” de gestión, con respecto al total programado, sin especificar cuáles son esas actividades, sobre qué materias, o si espe-

12. Ibidem.

13. Ibidem.

14. Ibidem.

cíficamente son nuevas guías, modificaciones de instructivos vigentes o procedimientos, o bien su supresión.

El resto de los objetivos e indicadores del convenio de desempeño de la Subdirección Nacional de Minería no se relacionan con la tramitación de permisos. Mientras el primero es “fortalecer y mejorar los estándares de seguridad minera a nivel nacional a través del reforzamiento de las actividades de fiscalización”¹⁵, el segundo se orienta a “mejorar los actuales Sistemas de Información en el ámbito minero”¹⁶. Por último, el cuarto y último objetivo se orientan a la gestión interna del servicio y la transversalización del enfoque de género.

En el caso del Subdirector Nacional de geología del Sernageomin, ninguno de los objetivos del convenio se relaciona directamente con la tramitación de permisos¹⁷, sino que se refieren a la mejora de gestión institucional en procesos internos (objetivo 1), publicaciones geológicas (objetivo 2), emergencias y peligros geológicos y volcánicos (objetivo 3) y desarrollo de personas (objetivo 4).

En el caso de la Dirección de Vialidad¹⁸, ninguno de los indicadores de sus directores o subdirectores se relacionan con la tramitación de proyectos, como tampoco en la Dirección General de Aguas¹⁹.

4. PROGRAMAS DE MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN (PMG)

Los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) son un instrumento de apoyo creado para fomentar el desarrollo de áreas estratégicas en la gestión pública. En la medida en que los objetivos de gestión son cumplidos, se le entrega un incentivo de carácter monetario a los funcionarios de los servicios adscritos. A partir del 2012, el incentivo monetario corresponde a 7,6% de las remuneraciones si la institución alcanza un grado de cumplimiento igual o superior al 90% de los objetivos anuales comprometidos (Ley N°19.553).

En el caso de los servicios analizados, todas las instituciones obtienen un cumplimiento superior al 90% (**Figura 8**). En ninguno de estos servicios las metas se vincularon con la tramitación de permisos, sino con compromisos como i) medidas de equidad de género; ii)

15. Ibidem.

16. Ministerio de Minería, *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Subdirector Nacional de Minería* (Santiago: Ministerio de Minería), 2024.

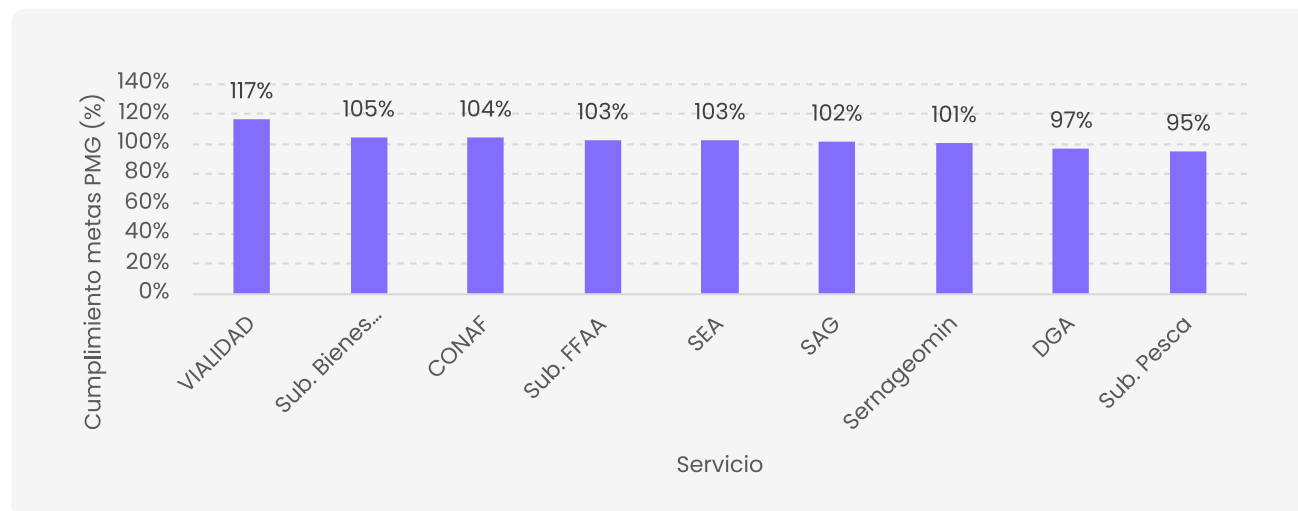
17. Ministerio de Minería, *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Subdirector Nacional de Geología* (Santiago: Ministerio de Minería), 2024.

18. Ministerio de Obras Públicas, *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director Nacional de la Dirección de Vialidad* (Santiago: MOP), 2023.

19. Ministerio de Obras Públicas, *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas* (Santiago: MOP), 24 de noviembre, 2022.

Estado verde; iii) concentración del gasto subtítulos 22 y 29; iv) calidad de servicio y experiencia usuaria (“hasta etapa dos”) y v) transformación digital (“medir estado de avance”). Solo la Dirección de Vialidad contemplaba un compromiso adicional al resto, consistente en “desviación montos contratos de obras de infraestructura” (**Tabla 3, Anexo**).

Figura 8: Resultado de evaluación de Programas de Mejoramiento de Gestión 2024, servicios seleccionados



Nota: Solo se reflejan los 9 de 12 servicios analizados que suscribieron convenios de desempeño.

Fuente: Elaboración propia en base a Dipres 2024

5. CONCLUSIÓN Y PROPUESTAS

El análisis del diseño de incentivos para los funcionarios directivos encargados de la tramitación de permisos en 12 servicios públicos clave en Chile, desde la perspectiva de la teoría de la elección pública y la teoría de la agencia, revela fallas estructurales que contribuyen a los excesivos tiempos de tramitación (6,6 años en promedio para grandes proyectos) y a la falta de certidumbre en el sistema de autorizaciones, afectando el crecimiento económico y la inversión. Los principales problemas identificados son:

- 1. Vulnerabilidad a cambios políticos:** El 72% de los 188 directivos no son seleccionados por el Sistema de Alta Dirección Pública (ADP), lo que los hace susceptibles a influencias políticas y clientelismo, especialmente en servicios como Seremi de Salud, CONAF, Subsecretaría de Pesca, CMN, Subsecretaría de Bienes Nacionales y Seremi de Medio Ambiente. Esta falta de meritocracia compromete la independencia técnica y la eficiencia en la tramitación de permisos.
- 2. Falta de objetivos relevantes en los convenios de desempeño:** De los 5 servicios con directivos ADP (DGA, SAG, SEA, Vialidad, Sernageomin), los convenios no incluyen ob-

jetivos ni indicadores directamente relacionados con la tramitación expedita de permisos en 3 de ellos. Con todo, tanto en el SEA y como en la DGA, los indicadores relacionados con permisos y autorizaciones fomentan la creación de guías, aumentando la densidad regulatoria y complicando los procesos, lo que constituye un incentivo perverso que agrava los problemas vigentes.

- 3. Desincentivos por inestabilidad:** Los directivos ADP, con términos fijos de 3 años prorrogables y menor antigüedad (por ejemplo, 1,5 años en DGA vs. 38 años para no ADP en SAG), enfrentan incertidumbre ante los ciclos políticos que desincentiva esfuerzos a largo plazo, como mejorar procesos de tramitación.
- 4. Ausencia de metas de tramitación en PMG:** Los PMG de los servicios analizados alcanzan un cumplimiento superior al 95%, pero ninguno incluye metas relacionadas con la tramitación de permisos. En cambio, se centran en áreas como equidad de género, transformación digital o gasto, lo que desvía el foco de la eficiencia en los procesos de autorización.

Estos hallazgos confirman que el diseño de incentivos vigente para los jefes de servicio no maximiza la eficiencia estatal, ya que genera organismos públicos orientados a profundizar la regulación en lugar de agilizar la tramitación de permisos. La falta de alineación entre los intereses individuales de los directivos (maximización de utilidad personal, estabilidad o mayores bonos) y los objetivos públicos (tramitación eficiente) perpetúa fallas de gobierno, como asimetrías de información, riesgo moral y selección adversa. Del mismo modo, el establecimiento de metas bajas, disociadas del cumplimiento de plazos legales, da cuenta de un diseño característico del riesgo moral, en tanto los directivos no proveen información clave en materia de tramitación de proyectos para la evaluación del desempeño, sino más bien de otras características, asociadas al funcionamiento interno de la institución y no en su relación con quienes demandan sus servicios.

Para abordar estas ineficiencias, se recomienda:

- **Expandir el uso del Sistema ADP en los servicios críticos responsables de la tramitación de permisos.** Incorporar al SADP a directivos de Seremi de Salud, CONAF, Subsecretaría de Pesca, CMN, Subsecretaría de Bienes Nacionales y Seremi de Medio Ambiente, especialmente aquellos responsables de la tramitación de permisos.
- **Diseñar convenios de desempeño con indicadores específicos para la tramitación de permisos.** Establecer en los convenios de desempeño, objetivos tales como aprobar un número de proyectos superior al de años anteriores, como también en tiempos menores a los de periodos previos. Del mismo modo, los servicios se deben establecer

metas en relación a la simplificación regulatoria, incluyendo la modificación y supresión de reglamentos, instructivos o guías vigentes.

- **Aumentar el periodo de nombramiento de directivos a cargo de servicios responsables de la tramitación de permisos, por una duración mínima de seis años prorrogables por una sola vez.** En línea con reducir la politización de los cargos responsables de la tramitación de proyectos, se debe aumentar la duración de los directivos de dichos servicios, para fomentar una visión de largo plazo en su gestión, así como alinear de mejor manera los incentivos individuales con la estabilidad institucional.
- **Procurar que los indicadores de mejora de gestión y de desempeño de los organismos que tramitan permisos incluyan cumplimiento de plazos máximos.** La Ley Marco de Autorizaciones Sectoriales crea la Oficina de Autorizaciones Sectoriales e Inversión, facultándola para hacer recomendaciones en la definición de metas de los programas de mejoramiento de los servicios responsables de autorizaciones sectoriales (artículo 6, Ley N°19.553). Del mismo modo, la Oficina podrá hacer recomendaciones en la definición de convenios de desempeño de los servicios responsables de entregar autorizaciones sectoriales, especialmente aquellas que se orienten al cumplimiento de los plazos máximos para resolver las respectivas autorizaciones bajo su responsabilidad (artículo 7, Ley N°19.553).
- **Teniendo esto en consideración, se propone que los servicios responsables de tramitar permisos dispongan de metas relacionadas con el cumplimiento de plazos dentro de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG).** Actualizar los PMG de los servicios analizados para incluir compromisos específicos en esta área, tales como el monitoreo de plazos de respuesta a solicitudes privadas, la medición de satisfacción de solicitantes y la implementación de herramientas digitales para agilizar procesos. Esta modificación aseguraría que los incentivos monetarios colectivos promuevan resultados concretos en la autorización de inversiones, evitando la selección oculta de metas menos exigentes.
- **Del mismo modo, se debe incluir al menos un indicador específico sobre el cumplimiento de plazos en la tramitación de permisos para cada directivo seleccionado por ADP a cargo de un servicio responsable de ello, para lo cual se debe entregar a la Oficina la facultad de no solo emitir recomendaciones, sino también monitorear los indicadores vinculados positivamente con la tramitación de permisos.** Estos indicadores deben diferenciar entre grados de cumplimiento y estar orientados al cumplimiento con antelación los plazos de tramitación.
- **Solicitar a la Contraloría General de la República que se pronuncie respecto a la fatalidad de plazos y sus implicancias en términos de responsabilidad administra-**

tiva. A pesar de que la Ley Base de la Administración del Estado establece que los procedimientos administrativos no podrán exceder de 6 meses desde su inicio hasta la fecha en que se emita la decisión final (art. 27, Ley N°19.880), estos plazos son sistemáticamente superados. En este contexto, un dictamen de la Contraloría General de la República permitiría reafirmar las consecuencias de estos incumplimientos, como también incentivar un mayor cumplimiento de la legislación en la medida en que se establezcan castigos.

ANEXO

Tabla 3: Servicio, compromiso, meta y cumplimiento, PMG 2024, servicios seleccionados

SERVICIO	COMPROMISO	META	CUMPLIMIENTO (%)
SEA	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	100,20%	116,95%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	96%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
CONAF	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	113%	123,69%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	97,52%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
DGA	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	37,50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	125,90%	86,89%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	96,90%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
SAG	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	37,50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	97,20%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	112,12%	119,38%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	93,75%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
SERNAGEO-MIN	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	37,50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	113,58%	110,50%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	95%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
SUB. BIENES NACIONALES	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	129,11%	128,94%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	93,75%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
SUB. FFAA	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	62,50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	108,32%	126,53%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	86,65%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%

SUB. PESCA	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	97,63%	107,20%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	65,85%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
VIALIDAD	MEDIDAS DE EQUIDAD DE GÉNERO	37,50%	100%
	ESTADO VERDE	HASTA ETAPA 2	100%
	CONCENTRACIÓN DEL GASTO SUBTÍTULOS 22 + 29	164,64%	155,03%
	DESVIACIÓN MONTOS CONTRATOS DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA	22,74%	147,66%
	CALIDAD DE SERVICIO Y EXPERIENCIA USUARIA	HASTA ETAPA 2	96,90%
	TRANSFORMACIÓN DIGITAL	MEDIR	100%
TOTAL			103,1%

Fuente: Dipres (2025)

6. BIBLIOGRAFÍA

- Aracheta, R., España, A., & Obach, J. J. (2024). *Propuestas para destrabar la tramitación de permisos sectoriales*. Santiago: Horizontal.
- Arrow, K. (1950). A Difficulty in the Concept of Social Welfare. *Journal of Political Economy*, 328–346.
- Buchanan, J. (2005). Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación. *Revista Asturiana de Economía*, 203–221.
- CNEP. (2024). *Levantamiento línea base proyectos de inversión minera y propuesta de monitoreo*. Santiago: CNEP.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2023). *Análisis de los permisos sectoriales prioritarios para la inversión en Chile*. Santiago: CNEP.
- Comisión Nacional de Evaluación y Productividad. (2019). *Calidad regulatoria en Chile: Una revisión de sectores estratégicos*. Santiago: CNEP.
- Dipres. (2024). *Programa de Mejoramiento de la Gestión 2024*. Obtenido de Dipres: <https://www.dipres.gob.cl/597/w3-multipropertyvalues-15159-35869.html>
- Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Political Economy*, 135–150.
- García-Huidobro, L. E., García, J. F., & Carrasco, E. (2024). *Permisología Sectorial ante el Congreso*. Santiago: CEP.
- Gauld, R. (2007). Principal-Agent Theory and organizational change. Lessons from New Zealand health information management. *Policy Studies*, 17–34.
- Horizontal. (2025). *Con permiso para crecer. 30 propuestas para destrabar la inversión en Chile*. Santiago: Horizontal.
- Irruarizaga, M., & Eguiguren, P. (2025). *Unlocking the Green Transition. Streamlining Chile's Mining Permitting System*. Massachusetts: Harvard Kennedy School.
- Ministerio de Agricultura. (2023). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director Nacional del Servicio Agrícola Ganadero*. Santiago: Ministerio de Agricultura.

- Ministerio de Medio Ambiente. (2023). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director Ejecutivo del Servicio de Evaluación Ambiental*. Santiago: MMA.
- Ministerio de Minería. (2024). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Subdirector Nacional de Geología*. Santiago: Ministerio de Minería.
- Ministerio de Minería. (2024). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Subdirector Nacional de Minería*. Santiago: Ministerio de Minería.
- Ministerio de Obras Públicas. (2022). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director General de Aguas del Ministerio de Obras Públicas*. Santiago: MOP.
- Ministerio de Obras Públicas. (2023). *Aprueba el Convenio de Desempeño de Alta Dirección Pública del Director Nacional de la Dirección de Vialidad*. Santiago: MOP.
- OCDE. (Enero de 2023). *Product market regulation*. Obtenido de OECD: <https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/product-market-regulation.html>
- Olson, M., & Zeckhauser, R. (1966). An Economic Theory of Alliances. *The Review of Economics and Statistics*, 266-279.
- Servicio Civil. (2025). *Convenios de Desempeño*. Obtenido de Servicio Civil: https://drive.google.com/drive/folders/1WOCG2bx9szCcPtCLA_K6d-1GCsqEcNdX
- Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental. (12 de Septiembre de 2025). *Búsqueda de proyectos*. Obtenido de Servicio de Evaluación de Impacto Ambiental: <https://seia.sea.gob.cl/busqueda/buscarProyectoResumen.php?tipoPresentacion=Ambos>
- Silva, E., & Meléndez, C. (2014). *En búsqueda del Principal: nueva definición de la relación principal-agente en el Plan Piloto de Reforma de la Gestión para fortalecer el vínculo Subsecretario-Jefe de Servicio*. Santiago: Sociedad Chilena de Políticas Públicas.
- Ugarte, G., & Dejbord, N. (2025). *El costo económico de la permisología*. Santiago: CEP.
- Vanhuyse, P., & Sulitzeanu-Kenan, R. (2009). Teacher's PAT? Multiple-role principal-agent theory, education politics, and bureaucrat power. *Critical Studies in Education*, 129-144.

www.horizontalchile.cl
horizontal@horizontalchile.cl

 [horizontalchile](#)  [horizontalchile](#)  [horizontal_chile](#)  [Horizontal Chile](#)

 HORIZONTAL