

El desempeño de la consulta pública en la elaboración de normas ambientales generales: Hacia una mayor participación

Pablo Méndez*

RESUMEN

Este artículo analiza la participación ciudadana en procesos de consulta pública en normas de calidad y de emisión ambientales entre 2012 y 2019. La evidencia disponible muestra un problema básico: la cantidad de observaciones ciudadanas recibidas es bajísima. Para ello, se ofrecen dos posibles explicaciones: las escasas actividades de difusión que ha llevado a cabo la autoridad administrativa en el periodo de análisis y los altos costos de participación que supone el generar una observación ciudadana que tenga posibilidad de influir realmente en el proceso. Con esto en mente, el trabajo finaliza con dos clases de propuestas –una institucional y otra administrativa– como mecanismos para mitigar la asimetría de información que existe entre la ciudadanía y las autoridades en esta clase de participación ambiental ciudadana.

PALABRAS CLAVES: Normas de calidad ambiental, normas de emisión, consulta pública.

The performance of public consultation in general environmental rulemaking: Towards a greater participation

ABSTRACT

This Article analyzes public participation in environmental quality and emission standards decision-making processes between 2012 and 2019. The available evidence shows a basic problem: the number of citizen comments processed is very low. Two possible explanations are offered –the activities carried out by the administrative authority are insufficient and the high participation costs involved in generating a citizen observation that has eventually the possibility of influencing the process. The Article concludes with two kinds of proposals (one institutional and the other administrative) as mechanisms to mitigate the information asymmetry existing between the citizenry and the authority in this type of environmental public participation.

KEYWORDS: Ambiental quality standards, emission standards, public consultation.

* Profesor, Escuela de Derecho, Universidad de Valparaíso (Chile). Licenciado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valparaíso (Chile). Máster en Derecho, New York University (Estados Unidos). Una versión previa de este trabajo fue presentada en las IX Jornadas de Derecho Ambiental organizadas en julio de 2020 por el Centro de Derecho Ambiental de la Universidad de Chile.

✉ pmo231@nyu.edu

Recibido junio 2020 / Aceptado abril 2021.

Disponible en: www.economiaypolitica.cl

Introducción

La participación ambiental ciudadana (PAC) ha sido una de las preocupaciones principales en el derecho ambiental en las últimas décadas. Tras su aparición más reconocida en el contexto internacional en la Declaración de Río¹, esta institución –que se refiere al rol que juega el pueblo en la toma de decisiones ambientales– se ha ido aplicando en diversos sistemas legales. A partir de entonces, su consagración ha ido tomando forma no solo en variados instrumentos de derecho internacional, sino también en diversas legislaciones nacionales (Sands *et al.* 2012: 658 y ss.).

En Chile, este principio ha estado presente desde el momento en que el Ejecutivo presentó al Congreso el proyecto de ley que derivó en la Ley N° 19.300². Y hoy, tras las últimas reformas sustantivas introducidas por la Ley N° 20.417 en 2012, diversos procedimientos de dictación de instrumentos de gestión ambiental consideran en su tramitación algunos mecanismos de participación ciudadana, incluyendo entre ellos la apertura de una etapa de consulta pública tendiente a que la ciudadanía pueda presentar observaciones al contenido del anteproyecto del respectivo instrumento propuesto por la autoridad administrativa³.

La literatura nacional también ha puesto en relieve la participación ciudadana en materia ambiental. Algunos autores han insistido en su importancia en razón del carácter colectivo del medio ambiente (Fernández 2013: 201, Hervé 2015: 80 y ss.) sosteniendo que es uno de los “pilares fundamentales” sobre los que se ha construido el Derecho Ambiental (Soto y Costa 2019: 236). Otros, en tanto, han planteado que la PAC es lo que permite alcanzar la justicia ambiental (Donoso 2018:50, Soto y Costa 2019: 247). En fin, hay quienes han dicho que la PAC es “esencial para el éxito de la gestión ambiental gubernamental”, permitiendo dotar a las decisiones públicas de un “mayor grado de legitimación social” (Guzmán 2012: 92-93). Por lo anterior, en la

¹ Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, 1992, principio 10.

² Biblioteca del Congreso Nacional, *Historia de la Ley N° 19.300*, pág. 17 (Mensaje del Ejecutivo) (estableciendo que “Este principio es de vital importancia en el tema ambiental, puesto que, para lograr una adecuada protección del medio ambiente, se requiere de la concurrencia de todos los afectados en la problemática. Por ello, el principio de la participación ciudadana se encuentra presente en todo el desarrollo del proyecto”).

³ Un panorama general de estos mecanismos en Mirosevic 2013: 245-316.

literatura parece estar fuera de discusión que la participación ambiental ciudadana es una institución jurídica independiente y no una mera “especie” de un género mayor compuesto por la participación ciudadana en general⁴. Así, se ha estimado que la PAC es una “manifestación específica” de la democracia ambiental, que encuentra sus raíces en la democracia y en el buen gobierno, de modo tal que se materializa en un derecho que forma parte del derecho a un medio ambiente libre de contaminación (Aguilar 2020).

La importancia de la PAC también se ha evidenciado en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), que es el instrumento de gestión ambiental más relevante en Chile hoy en día⁵. Por una parte, la práctica ha mostrado toda una línea de judicialización en los últimos años que, por vía del recurso de protección, ha buscado expandir el alcance de la participación ciudadana a aquellos casos de declaración de impacto ambiental, en los que por regla general no se reconoce una etapa formal en la materia⁶. De igual manera, los tribunales ambientales también han expandido la aplicación de la participación ciudadana en sus sentencias más recientes (Moraga 2017). En este escenario, los tribunales han entendido la participación ambiental como principio jurídico, usándolo como un elemento interpretativo en orden a ampliar el sentido de las normas de la Ley N° 19.300 que regulan esta institución (Aranda 2018).

Asimismo, la relevancia de la PAC en el SEIA también quedó en evidencia con la reforma introducida por la Ley N° 20.417 ya aludida (Espacio Público 2016: 19)⁷. Ello fue lo que derivó, entre otras cosas, en una extensión de la participación ciudadana –especialmente, en la forma de consulta pública– a diversos instrumentos de gestión ambiental y, entre ellos, al interior del propio SEIA. Sin embargo, la

⁴ Soto y Costa 2019: 242 (planteando que la PAC cuenta con realidades propias y particulares que la diferencian de la “participación ciudadana” a secas: se enfoca en la distribución de riesgos en la sociedad, en la justicia ambiental y en la idea deliberativa que la inspiran).

⁵ Sierra 2008: 73 (planteando que el SEIA parece haber “consumido buena parte de la energía de la regulación ambiental” generando como consecuencia una “falta de normas ambientales”).

⁶ A modo meramente ejemplar, CS, Rol 55.203-2016, 16 de marzo de 2017 (Mina Invierno). CS, Rol 197-2018, sentencia de 15 de mayo de 2019 (Prospección Minera Terrazas).

⁷ Espacio Público 2016: 19 (señalando que la reforma de 2010 estuvo enfocada por una crisis de legitimidad) (“En el 2010 se puso en marcha en Chile una reforma sustantiva a la institucionalidad ambiental que había estado vigente desde 1994. Una de las principales motivaciones para dicha reforma fue superar la ‘crisis de legitimidad’ que venía afectando a las decisiones ambientales en el marco del SEIA...”).

gran crítica que persiste es que estas modificaciones legales no han permitido una verdadera participación por parte de la ciudadanía en las decisiones ambientales, al menos en lo que se refiere a este instrumento de gestión (Sepúlveda y Rojas 2011, Correa 2012: 568) lo cual ha derivado en bajos números en la práctica (Lara y Letelier 2017).

Contrastando esta importancia de la PAC, la literatura ha puesto atención a los bajos números que exhiben las consultas públicas abiertas en diversos instrumentos de gestión ambiental y en los problemas asociados. Respecto al SEIA, Lara y Letelier (2017) señalan que la participación de proyectos de inversión entre 2010 y 2015 es objetivamente baja, con una escasa cantidad de observaciones y actividades. A su turno, Costa y Belemmi (2017) plantean que la reforma de la Ley N° 20.417 dejó algunas “materias pendientes”, como la asimetría de información que existe entre la comunidad, la Administración del Estado y el titular del proyecto de inversión en evaluación. Por su parte, Acevedo y Fuenzalida (2018) sostienen algo parecido a propósito de la participación ciudadana de planes de prevención y descontaminación ambiental, exponiendo bajos números y atribuyendo esto a las escasas actividades de difusión desplegadas por la autoridad.

El presente artículo busca ser un aporte en la misma dirección, preocupándose del desempeño de la participación ciudadana en las etapas de consulta pública abiertas durante la elaboración de “normas ambientales”, es decir, normas de calidad y normas de emisión.

Para ello, este artículo está organizado de la siguiente forma. La sección I describe el marco conceptual que permite comprender el funcionamiento del trámite de consulta pública en la elaboración de normas de calidad y de emisión. Este análisis estará enfocado especialmente en las actividades de difusión que debe desarrollar la autoridad administrativa y en la regulación de la consulta pública según el sistema legal vigente. La sección II describe la base de datos usada para efectos de este trabajo y las tendencias generales que es posible observar en la materia. Las estadísticas allí contenidas muestran una participación en la elaboración de estas normas que es objetivamente baja, según se verá. La sección III, por su parte, propone una tipología para este problema de participación, considerando la función que cumple la consulta pública como la forma de PAC más relevante en estas normas. Para ello,

se analizan dos posibles factores que influyen en los bajos números de participación en la consulta pública. Con esto en mente, la IV sección se centra en algunas propuestas de mecanismos para fomentar la participación. Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones.

I. El marco normativo de la consulta pública

Una adecuada comprensión de la PAC hace necesario diferenciarla de los mecanismos que utiliza la autoridad administrativa para su implementación. Una cosa es el papel que juegan las personas e instituciones en la adopción de decisiones públicas que tienen un reconocido carácter ambiental, y otra distinta son los mecanismos concretos que el Estado reconoce e implementa para que esta participación se haga efectiva. Esto implica que típicamente sea la ley o el reglamento el que señale los mecanismos de PAC que sean aplicables durante la tramitación de cada instrumento de gestión ambiental. Así, por ejemplo, aunque la Ley N° 19.300 reconoce que la consulta pública es un mecanismo recogido para prácticamente todos los instrumentos dictados por el Estado de Chile, es usual que se implementen otros mecanismos, como el acceso a la información ambiental, los consejos de la sociedad civil, la cuenta pública participativa, audiencias públicas, diálogos participativos, entre otros⁸.

Como ocurre en la tramitación de otros instrumentos de gestión ambiental, la consulta pública es una etapa obligatoria en la elaboración de normas de calidad y de emisión, según lo establecido tanto en la Ley N° 19.300, como en el Reglamento para su elaboración (D.S. N° 38/2012, Ministerio del Medio Ambiente)⁹. En resumidas cuentas, este marco normativo opera de la siguiente forma. Tras el inicio oficial de un procedimiento administrativo de elaboración o de revisión de una norma, el Ministerio elabora un anteproyecto tras una etapa de desarrollo de estudios científicos (art. 13, D.S. N° 38/2012).

⁸ Al respecto, la Resolución Exenta N° 601/2015, del Ministerio del Medio Ambiente (Aprueba norma general de participación ciudadana del medio ambiente) (en adelante, "Resolución N° 601").

⁹ También existen otros mecanismos, como el Comité Operativo Ampliado, que está formado por organismos públicos del Comité Operativo y personas naturales o jurídicas ajenas a la Administración del Estado, interviniendo en la dictación de una norma o plan de prevención y/o descontaminación (art. 47, Res. Ex. N° 601/2015, Ministerio del Medio Ambiente). Este mecanismo está considerado también en el D.S. N° 38/2012.

Este anteproyecto debe contener, a lo menos, una relación completa de sus fundamentos, el ámbito de aplicación de la norma (de calidad o de emisión, según fuere el caso), los contaminantes que serán normados, la determinación de los programas y plazos de cumplimiento (art. 16, D.S. N° 38/2012). Es este anteproyecto el que se someterá a consulta (art. 17, inc. 1°, D.S. N° 38/2012).

El Reglamento considera tres formas de difusión del anteproyecto a través de publicaciones. Primero, un extracto debe ser publicado en el *Diario Oficial* (art. 17, inc. 2°, D.S. N° 38/2012). Segundo, ese mismo extracto también debe ser publicado en un diario o periódico de circulación nacional, el día domingo siguiente a la publicación del *Diario Oficial* (art. 17, inc. 2°, D.S. N° 38/2012). Tercero, el texto del anteproyecto debe publicarse en forma íntegra en el sitio web del MMA (art. 17, inc. 4°, D.S. N° 38/2012). En paralelo, la práctica administrativa del Ministerio también evidencia la ejecución de otras actividades adicionales que no están recogidas expresamente por la Resolución N° 601, como el envío de correos electrónicos o la realización de talleres informativos.

A partir de la publicación en el periódico de circulación nacional, cualquier persona natural o jurídica puede formular observaciones al contenido de dicho anteproyecto, dentro de un plazo de 60 días (art. 20, inc. 1°, D.S. N° 38/2012), acompañando para ello los antecedentes en que se sustenten dichas observaciones, especialmente los de naturaleza técnica, científica, social, económica y jurídica (art. 20, inc. 1°, D.S. N° 38/2012). El Reglamento no contiene criterios o requisitos que deben tener las observaciones a presentar, ni tampoco limita el contenido de estas a ciertos aspectos del anteproyecto.

Para estos efectos, actualmente, el Ministerio conserva copias del expediente en papel tanto en sus oficinas centrales como en las de las Secretarías Regionales Ministeriales, además de mantener disponible una copia digital en su sitio web Planes y Normas¹⁰. De hecho, el MMA ha tendido en los últimos años a mantener expedientes electrónicos para la tramitación de todos los instrumentos de gestión ambiental (SEIA, planes, etc.), cuestión que haría más fácil encontrar y tomar conocimiento de las normas que están en actual elaboración.

¹⁰ <http://planesynormas.mma.gob.cl>. De hecho, prácticamente a partir de 2013, las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente que aprobaban los anteproyectos de estas normas comenzaron a señalar la disponibilidad del expediente en papel y en formato digital, en la forma ya explicada.

La entrega de las observaciones ciudadanas puede hacerse por escrito en las oficinas del Ministerio o en las Secretarías Regionales Ministeriales o en formato digital en el correo electrónico o sitio electrónico que habilite el Ministerio para tales efectos (art. 20, inc. 2°, D.S. N° 38/2012). Para ello, el Ministerio ha habilitado un portal web donde mantiene los procesos de consulta pública actualmente abiertos y es también posible revisar los anteproyectos correspondientes y formular observaciones en formato digital¹¹.

La legislación ambiental no señala con precisión cuál el resultado de la consulta pública en la elaboración de normas de calidad y de emisión. En otras áreas, como el SEIA, la generación de una observación por parte de la ciudadanía en el procedimiento administrativo está resguardada por ley con un derecho a obtener respuesta fundada de parte de la autoridad, el que se traduce en una obligación que tiene la autoridad ambiental en hacerse cargo de estas en el acto administrativo terminal (p. ej. Resolución de Calificación Ambiental). Todavía más, se trata de un derecho resguardado judicialmente. La Ley N° 19.300 permite que cualquier persona que estime que su observación no ha sido debidamente considerada en los fundamentos de la Resolución de Calificación Ambiental pueda interponer reclamo ante el Tribunal Ambiental tras un agotamiento de la vía administrativa (art. 29, Ley N° 19.300)¹².

En contraste, la consulta pública en las normas de calidad y de emisión, tal como ocurre con los planes de prevención y descontaminación, no está amparada por un derecho a obtener respuesta fundada de parte de la autoridad ambiental. El Reglamento solo señala –tímidamente– que la autoridad deberá evaluar un proyecto definitivo de regulación “considerando... el análisis de las observaciones formuladas en la etapa de consulta” (art. 21, D.S. N° 38/2012)¹³. Pero no hay un derecho a obtener respuesta fundada ni mucho menos una acción judicial ante el Tribunal Ambiental que lo resguarde. De hecho, la

¹¹ <http://consultasciudadanas.mma.gob.cl>.

¹² Consecuentemente, la versión actual del Reglamento del SEIA consagra el derecho a acceder y conocer el expediente administrativo, a formular observaciones, a obtener respuesta fundada y a participar cuando existan modificaciones sustantivas al instrumento de evaluación. D.S. N° 40/2012, Ministerio del Medio Ambiente, arts. 89, 90, 91, 92, 95 y 96.

¹³ Aunque, en todo caso, la Resolución N° 601/2015 señala que el Ministerio “en un plazo no superior a 45 días hábiles desde el término de la consulta, publicará en su sitio web las respuestas a las observaciones o planteamientos ciudadanos” (art. 19).

impugnación de la norma de calidad o de emisión dictada puede ser ejercida por cualquier persona siempre que demuestre un perjuicio como requisito de legitimación activa (art. 50, Ley N° 19.300; art. 18 N° 1, Ley N° 20.600)¹⁴. Pareciera ser que es por esta razón que el instructivo dictado por el Ministerio del Medio Ambiente en 2015 solo señala escuetamente que deberán publicarse en el sitio web de dicho órgano “las respuestas a las observaciones o planteamientos ciudadanos”¹⁵, no dejando duda alguna que los observantes cuentan con posiciones jurídicas más precarias que las que establece la Ley N° 19.300 para el SEIA.

II. Una mirada al desempeño

Para efectos de este trabajo, la evidencia disponible en la base de expedientes electrónicos del Ministerio del Medio Ambiente, que cuenta con información más completa a partir del año 2012, ha permitido identificar todos los procesos de elaboración de normas de calidad y de emisión que contaban con etapas de consulta pública, iniciados entre 2012 y 2019.

La revisión arrojó un total de 20 procesos de consulta pública abiertos en el periodo 2012-2019: 6 en elaboración de normas de calidad ambiental y 14 para normas de emisión. La tabla N° 1 resume la frecuencia de estos procesos a lo largo del periodo analizado, diferenciando entre ambas normas. Como puede verse, salvo un par años excepcionales (2013 y 2018), la apertura de etapas de consulta pública por el Ministerio del Medio Ambiente es relativamente uniforme en el tiempo, con cifras cercanas a las 3 consultas por año, equivalente a un 15%. Aunque, como se dijo anteriormente, el número de consultas públicas en procesos de normas de emisión es bastante mayor al ser comparado con los de normas de calidad.

¹⁴ Un análisis de esto en Méndez 2017: 83 y Bermúdez 2012: 529.

¹⁵ Ministerio del Medio Ambiente, Resolución N° 601/2015, art. 19.

● TABLA 1. FRECUENCIA DE CONSULTAS PÚBLICAS EN NORMAS DE CALIDAD Y EMISIÓN

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
Normas de Emisión	2 (10%)	3 (15%)	1 (5%)	2 (10%)	2 (10%)	1 (5%)	1 (5%)	2 (10%)	14 (70%)
Normas de Calidad	1 (5%)	-	-	1 (5%)	1 (5%)	3 (15%)	-	-	6 (30%)
Total	3 (15%)	3 (15%)	1 (5%)	3 (15%)	3 (15%)	4 (20%)	1 (5%)	2 (10%)	20 (100%)

Nota: Para el cómputo de cada consulta pública se consideró la fecha de inicio del proceso. Los datos fueron obtenidos del sitio web del MMA. Disponible en www.planesynormas.mma.gob.cl.

Una mirada en detalle a la consulta pública en los 6 procesos de elaboración de normas de calidad ambiental arroja bajos resultados de participación, como muestra la tabla N° 2, con un promedio de 17,5 personas y una participación ligeramente superior por parte de personas naturales (7,66) en comparación a las empresas (5,66). Del mismo modo, pareciera existir en principio una tendencia al aumento de la participación a medida que transcurren los años, mirando los procesos de la Norma Secundaria del Río Valdivia (2017, 27 participantes) y la Revisión de la Norma Primaria de MP10 (2017, 29 participantes). Sin embargo, la prudencia obliga a considerar una particularidad: ambos procesos corresponden a reaperturas de expedientes tras judicializaciones de las normas que ya habían sido dictadas hace algún tiempo por el MMA¹⁶. Por lo mismo, este número de participaciones relativamente alto bien sugiere que el proceso de cada norma alcanzó mayor conocimiento público con ocasión de su judicialización, lo que motivó un aumento de participantes tras la reapertura de la consulta.

En efecto, ambas normas exhiben una coincidencia interesante entre los participantes de cada consulta pública y la impugnación judicial que motivó la anulación de la primera versión. Por una parte, la primera versión de la Revisión de la Norma Primaria de MP10 estuvo caracterizada por “un escaso interés de la ciudadanía en participar activamente en la discusión” y, sin embargo, la nueva norma fue impugnada por varias reclamaciones judiciales iniciadas por la ciudadanía (De la Fuente 2016: 73). Luego, tras la reapertura del expediente

¹⁶ Segundo Tribunal Ambiental, Rol R-22-2014 (impugnación de la Norma PM10 contenida en el D.S. N° 20/2013, Ministerio del Medio Ambiente) y Tercer Tribunal Ambiental, Rol R-25-2014 (impugnación de la primera versión de la Norma Río Valdivia contenida en el D.S. N° 1/2015, Ministerio del Medio Ambiente).

administrativo ordenada por el Tribunal Ambiental, la consulta pública exhibió un aumento a 29 participantes, con 20 de ellos correspondiendo a personas naturales y 2 a ONG. Por otro lado, la primera versión de la Norma Secundaria del Río Valdivia fue impugnada por empresas y asociaciones gremiales a causa de deficiencias en el análisis técnico y económico del MMA durante la elaboración de la norma (Gallardo *et al.* 2019). Como consecuencia, la segunda consulta pública –abierta en 2017 tras la anulación de la primera norma– exhibió 15 empresas y asociaciones gremiales participantes, en contraste con una participación en el periodo 2012. Aunque aparentara ser difícil extraer un criterio general de estos dos casos, pareciera que la judicialización de una norma conlleva un futuro aumento de participación en el segundo periodo de consulta pública tras su anulación.

● TABLA 2. INTENSIDAD DE PARTICIPACIÓN EN CONSULTA PÚBLICA EN NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL

	NORMA DE CALIDAD AMBIENTAL	TOTAL	PN	ONG	EMP.	PÚB.
2017	Norma Secundaria Calidad Ambiental Río Valdivia (2° proc.)	27	8	3	15	1
2017	Revisión Norma Calidad Primaria de MP10 (2° proc.)	29	20	2	5	2
2017	Normas Secundarias Calidad Ambiental Río Aconcagua	11	3	2	3	3
2016	Normas Secundarias Calidad Ambiental Río Rapel	15	8	2	3	2
2015	Revisión Norma Calidad Primaria para SO ₂ (DS 113/2003)	17	4	5	7	1
2012	Norma Secundaria Calidad Ambiental Río Valdivia	6	3	2	1	–
	Promedio	17,5	7,66	2,66	5,66	1,5
	Mediana	16	6	2	4	1,5

Nota: PN: personas naturales; ONG: corporaciones, organizaciones de hecho, juntas de vigilancia, etc.; Emp.: empresas públicas, asociaciones y federaciones gremiales; Púb.: organismos públicos, como municipalidades, universidades y consejo consultivo del MMA. Los datos fueron obtenidos del sitio web del MMA. Disponible en www.planesynormas.mma.gob.cl.

En contraste, la participación en la consulta pública abierta en la elaboración de normas de emisión (8,42 personas) alcanza un promedio comparativamente más bajo que el de las normas de calidad ambiental (17,5 personas), como lo muestra la tabla N° 3. Aquí, a diferencia de las normas de calidad ambiental, las empresas (5,28) exhiben

una participación comparativamente mayor que la de las personas naturales (2,00) y ONG (0,57), con un solo caso en que las personas naturales han participado más que las empresas (Revisión Norma Emisión de Ruido Buses Locomoción Colectiva, 2015). Del mismo modo, resulta llamativo que las ONG no participan, en general, en estos procesos.

● TABLA 3. INTENSIDAD DE PARTICIPACIÓN EN CONSULTA PÚBLICA EN NORMAS DE EMISIÓN

	NORMA DE EMISIÓN	TOTAL	PN	ONG	EMP.	PÚB.
2019	Revisión Normas Emisión Vehículos Motorizados Medianos	10	–	–	10	–
2019	Revisión Normas Emisión Vehículos Motorizados Livianos	12	–	–	12	–
2018	Revisión Norma Ruido Vehículos y Motocicletas	4	1	1	2	–
2017	Norma Emisión para Calderas	26	6	–	20	–
2016	Norma Emisión Contaminantes Maquinaria Fuera de Ruta	5	2	–	3	–
2016	Revisión Norma Emisión Motocicletas	2	1	–	1	–
2015	Revisión Norma Emisión de Ruido Buses Locomoción Colectiva	15	10	1	3	1
2015	Revisión Norma Emisión NOx Vehículos	1	1	–	–	–
2014	Revisión Normas Emisión Vehículos Chispa (Ciclo Otto)	1	–	–	1	–
2013	Revisión Norma Emisión de MP para Artefactos Leña y Pellet	10	2	–	6	2
2013	Revisión Norma Emisión de RILES a Sistemas de Alcantarillado	8	2	–	5	1
2013	Revisión Norma Emisión Motocicletas	2	1	–	1	–
2012	Norma Emisión Fundiciones	22	2	6	10	4
2012	Revisión Norma Emisión Vehículos Pesados	0	–	–	–	–
	Promedio	8,42	2	0,57	5,28	0,57
	Mediana	6,5	1	0	3	0

Nota: PN: personas naturales; ONG: corporaciones, organizaciones de hecho, juntas de vigilancia, etc.; Emp.: empresas públicas, asociaciones y federaciones gremiales; Púb.: organismos públicos, como municipalidades, universidades y consejo consultivo del MMA. Los datos fueron obtenidos del sitio web del MMA. Disponible en www.planesynormas.mma.gob.cl.

Una razón que podría explicar la mayor participación de empresas en el caso de normas de emisión es que ellas, por mandato legal, regulan fuentes emisoras en forma directa (art. 2, Ley N° 19.300). A diferencia de las normas de calidad ambiental, que forman una suerte

de “cuota global” de contaminantes permitidos en el medio ambiente (Revesz 2012: 315), las normas de emisión imponen estándares de aplicación directa a la industria, como centrales termoeléctricas, vehículos motorizados, calderas o fundiciones, y que se traducen en limitaciones a la cantidad de contaminantes que dicha fuente específica podría emitir (Breyer 1982: 96, Revesz 2012: 566)¹⁷. Por lo mismo, la literatura indica que es frecuente que, al elaborar estándares de emisión, la agencia reguladora obtenga información de parte de la misma industria a través de los procesos de consulta pública (Breyer 1982: 103).

En síntesis, a la luz de estos antecedentes, pareciera que la participación en la consulta pública en procesos de normas de calidad ambiental y de emisión es preocupantemente baja. La tabla N° 4 muestra, a modo de resumen, la participación en promedio y la mediana aritmética en los procesos llevados a cabo entre los años 2012 y 2019, exhibiendo una participación en los procesos de consulta pública levemente superior en el caso de normas de calidad ambiental por sobre la de las normas de emisión.

● TABLA 4. PROMEDIO Y MEDIANA DE PARTICIPACIÓN EN CONSULTA PÚBLICA EN NORMAS DE CALIDAD Y DE EMISIÓN

	PERSONAS NATURALES	ONG	EMPRESAS	PÚBLICOS	TOTAL
Normas de Calidad Ambiental	7,66	2,66	5,66	1,5	17,5
<i>Mediana</i>	6	2	4	1,5	16
Normas de Emisión	2	0,57	5,28	0,57	8,42
<i>Mediana</i>	1	0	3	0	6,5

Nota: En cada variable, el valor superior denota el valor promedio o media aritmética, mientras que el valor inferior indica la mediana. Los datos fueron obtenidos del sitio web del MMA. Disponible en www.planesynormas.mma.gob.cl.

¹⁷ Por esta misma razón, el incumplimiento de normas de emisión es una infracción administrativa sancionable por parte de la Superintendencia del Medio Ambiente (art. 35, LO-SMA), a diferencia de lo que ocurre con las normas de calidad, que en caso de superación dan origen a la necesidad de la declaración de la zona saturada o latente, con la consecuente dictación de un plan de prevención y/o descontaminación ambiental, respectivamente.

III. Evaluando la intensidad del problema

¿Cómo entender los datos antes analizados cuando el contexto nacional pareciera inclinarse cada día más hacia una preocupación por las temáticas ambientales? Una mirada cautelosa al fenómeno requiere diferenciar entre la situación de las empresas u organizaciones gremiales y la participación de las personas naturales. Por una parte, la formulación de observaciones por parte de las primeras no es especialmente preocupante para efectos de este trabajo, pues la tendencia indica que las empresas participan a través de formas distintas a la consulta pública, como el *lobby* o la gestión administrativa, por ejemplo¹⁸. En contraste, la participación de las personas naturales cumple diversas funciones en materias ambientales, desde alcanzar una justicia en los resultados hasta dotar de cierta legitimidad a las decisiones públicas, según se ha visto más arriba.

Uno podría pensar casi de manera intuitiva que los temas ambientales han asumido cada vez mayor relevancia en el debate público de nuestro país (Camacho 2012: 551). Pero esta idea no solo es una mera intuición, sino que está avalada por datos duros. Las dos últimas encuestas nacionales del medio ambiente dirigidas por el Ministerio del Medio Ambiente han dado cuenta de un creciente interés por parte de la ciudadanía en estos temas. Así, si bien la problemática ambiental cuenta comparativamente con una menor importancia en la ciudadanía al lado de otros temas públicos relevantes¹⁹, las estadísticas muestran que ha ido tomando importancia en los últimos años²⁰. ¿Cómo explicar, entonces, la bajísima participación ciudadana que muestra la elaboración de normas de calidad ambiental y de emisión en los últimos años?

¹⁸ Al respecto son bastante demostrativas las estadísticas públicas disponibles en www.infolobby.cl.

¹⁹ Así, por ejemplo, la Tercera Encuesta del Ministerio del Medio Ambiente (2016: 122) apunta que "...es importante situar la problemática medio ambiental como un tema relevante, pero de una menor importancia relativa respecto a los temas país, comparado con otras áreas como la salud, educación y delincuencia. Este resultado es similar a lo reportado por otros estudios de opinión pública, donde las temáticas de mayor importancia y preocupación a nivel país se mantienen más o menos estables en el tiempo".

²⁰ La Cuarta Encuesta del Ministerio del Medio Ambiente (2018: 117) señala que "...es necesario hacer visible la importancia que le entrega la ciudadanía a la temática medioambiental. Tal como se vio en los resultados, y aunque sea planteada por un pequeño porcentaje de encuestados en primer lugar de importancia, los encuestados lo ubican entre tercer y cuarto lugar, considerando distintos temas consultados. Esto indica que en Chile el tema medioambiental está tomando importancia en los últimos años, y que está siendo un tema recurrente en la agenda pública".

Hay dos posibles razones que, en cierto modo, se encuentran ligadas entre sí. La primera se asocia a los mecanismos de difusión, implementados por la autoridad administrativa, para lograr sociabilizar la existencia de un proceso de consulta pública y el contenido del anteproyecto correspondiente. Como indica el anexo N° 1, la difusión de los anteproyectos en el periodo analizado ha estado típicamente materializada por solo dos mecanismos. Primero, por el envío de correos electrónicos a potenciales agentes interesados que, en todo caso, no superarían las 150 cuentas de correo. Segundo, por la realización de talleres con potenciales interesados. En este caso, hay anteproyectos que han contado con solo un taller informativo y otros con entre cuatro y ocho talleres.

En esta línea, llama altamente la atención que, al menos según la información disponible en los expedientes electrónicos de todos los casos observados, en el periodo analizado no se ha verificado la ejecución de otros mecanismos de participación ciudadana regulados en la misma Resolución N° 601, tales como diálogos participativos, cabildos ciudadanos o la creación de comités operativos ampliados que permitan incluir a representantes de la sociedad civil para así transmitirles una mejor comprensión. No consta tampoco la difusión del anteproyecto en redes sociales salvo casos más recientes²¹. No se ha evidenciado, por último, la instauración de mecanismos de participación ambiental temprana, es decir, anteriores al propio anteproyecto, que permitiesen a la sociedad tener una participación en la elaboración del propio anteproyecto. Esto guarda congruencia con la crítica que la literatura ha apuntado a propósito de la elaboración de planes de descontaminación y prevención ambiental y que explicaría en tales instrumentos la baja participación en las consultas públicas (Acevedo y Fuenzalida 2018).

Hay una segunda razón que podría explicar este fenómeno y que dice relación con la carga que importa para una persona el formular una observación en un proceso de consulta pública.

Bajo la teoría de la elección racional, una acción, para ser considerada como tal, necesita seguir tres requisitos, a saber: ser óptima, de acuerdo a las convicciones del agente; dichas convicciones deben

²¹ Por ejemplo, el de la Norma Secundaria Río Valdivia (2017), en cuyo expediente constan publicaciones en Facebook.

estar bien fundamentadas en evidencia, y dicha evidencia debe ser el resultado de una inversión óptima de recolección de información (Elster 2015: 235). Desde luego, cuánta información adquiere una persona para adoptar una decisión depende de sus deseos y preferencias (Elster 2015: 246). El tomar decisiones es una parte fundamental de nuestras vidas. Algunas, que adoptamos a diario, no son tan importantes –como, por ejemplo, decidir entre tomar un taxi o el metro para llegar a casa– ni tampoco implican pérdidas tan grandes si fallamos (solo algo de dinero y tiempo). Otras, en cambio –como elegir qué carrera estudiar o con qué institución financiera contrataremos un crédito–, envuelven consecuencias más relevantes sobre la mesa. Lo importante es que, caso a caso, buscamos racionalizar la decisión, maximizando nuestro bienestar, tratando de minimizar cualquier costo o consecuencia negativa producto de nuestras acciones²².

La participación en consultas públicas exhibe características similares al proceso descrito, especialmente respecto a los costos y beneficios esperados derivados de esta actividad. Esta forma de participación se traduce en un proceso intelectual y complejo de varias etapas, como muestra la figura N° 1, cada una de las cuales importa ciertos costos para la persona que desea formular la observación²³.

● FIGURA 1. GENERACIÓN DE UNA OBSERVACIÓN CIUDADANA EN LA CONSULTA PÚBLICA DE NORMAS DE CALIDAD Y EMISIÓN



²² Con esta idea, comienza Richard Revesz su interesante propuesta de cómo el análisis costo-beneficio puede llevar a mejores niveles de protección del medio ambiente (Revesz y Livermore 2011: 1). En todo caso, como nos recordarían los economistas y los psicólogos conductuales, ello no impide que cometamos a menudo errores derivados de nuestros propios sesgos e imperfecciones (Kahneman 2012: 147 y ss.).

²³ Este es un modelo simplificado, pues no hace referencia a una etapa previa y relevante en la elección racional: la formación de preferencias por parte de cada persona. El primer requisito para que una acción sea considerada racional es que ella sea óptima a la luz de las preferencias del agente (Elster 2015: 237 y ss.).

Básicamente, para que un individuo pueda hacer uso efectivo de su derecho de participación, como lo muestra la figura N° 1, es necesario (1) tomar conocimiento de la existencia de un proceso de consulta pública y acceder a la información ambiental en cuestión (p. ej.: el anteproyecto de la norma que se está elaborando), ya sea en papel o en formato digital, para luego (2) poder procesar y analizar dicha información. Este último ejercicio implica comprender una serie de cuestiones anexas a la norma de calidad o de emisión, tales como el objetivo ambiental de protección que busca cada norma, las consecuencias que acarreará el establecimiento de los parámetros en cuestión, entre otros. Con esta debida comprensión, luego se podrá (3) generar posibles observaciones al contenido del anteproyecto, las que (4) deberán ser presentadas físicamente ante la autoridad, ya sea en las oficinas de los organismos públicos correspondientes o, en formato digital, en el sitio web que mantiene la autoridad ambiental para estos efectos²⁴.

Cada una de estas etapas envuelve costos relevantes para el ciudadano que desee generar una observación. Algunos, en ciertos casos, son más bajos, como los costos asociados al acceso de la información. En principio sería necesario revisar el expediente físico en las oficinas de la Administración del Estado, pero dada la digitalización de los expedientes, se han disminuido las barreras de acceso a la información (Coglianese 2005: 42, 2006: 945). Algo similar ocurre con la presentación de las observaciones, en la que la posibilidad de hacerla vía electrónica ha reducido también los costos de la participación ciudadana. Un panorama de los potenciales costos y requisitos se exhibe en la figura N° 2.

²⁴ Podrá notarse que hay una “etapa 0”, que estará dada por tomar conocimiento de la existencia de un proceso de consulta pública respecto de un determinado anteproyecto de norma de calidad o de emisión.

● FIGURA 2. COSTOS Y REQUISITOS EN LAS ETAPAS DE GENERACIÓN DE UNA OBSERVACIÓN CIUDADANA

ETAPAS	COSTOS MATERIALES	REQUISITOS LEGALES
(1) Tomar conocimiento de la consulta pública y acceder a la información.	<ul style="list-style-type: none"> • Tomar conocimiento de la existencia del proceso de consulta pública. • Acceder al expediente físico o digital. 	–
(2) Procesar la información.	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de revisión del expediente. • Tiempo y esfuerzo en comprender debidamente el objeto de protección y los impactos de la norma. 	–
(3) Generar observaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Tiempo de redacción de observaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • Por escrito. • Acompañar antecedentes en los que se sustentan.
(4) Presentar observaciones.	<ul style="list-style-type: none"> • Presentar formalmente la observación, en formato físico o digital. 	<ul style="list-style-type: none"> • 60 días hábiles desde publicación del anteproyecto.

Los costos más significativos en materia de participación ciudadana se verifican probablemente en las etapas 2 y 3. El procesamiento de la información ambiental es costoso, pues no es común que los ciudadanos estén al tanto de temas rodeados con un alto contenido técnico, tales como cambio climático, sustancias cancerígenas, contaminantes atmosféricos, entre otros²⁵. En materia de consulta pública, la literatura señala que los costos de participación son usualmente altos, en el sentido de acceder y comprender información científica y técnica muy compleja y redactar un argumento convincente para incorporar cambios en la norma o proyecto reglamentario propuesto (Yackee y Yackee 2006). En adición, los ciudadanos comunes y corrientes rara vez son versados en los discursos tecnológicos y económicos en los cuales los órganos administrativos definen, consideran y responden a los problemas regulatorios (Emerson 2018: 172). En este sentido, la sola entrega o disponibilidad pública de la información ambiental no garantiza que la ciudadanía sea capaz de comprender de inmediato esta información²⁶.

²⁵ Como ha sostenido Sunstein, también guardamos muchos sesgos cognitivos que terminan influyendo nuestra racionalidad en los temas ambientales (Sunstein 2006).

²⁶ De hecho, si se asume que el Congreso ha delegado a un ministerio especializado la capacidad para dictar normas de calidad y de emisión, en parte por ser temas complejos y técnicos que requieren de un cierto conocimiento experto, entonces es posible asumir que estas mismas materias también serán, para los ciudadanos, las más difíciles de comprender a cabalidad (Coglianese 2006: 965).

La extensión de estas líneas no permite analizar cada una de las normas de emisión y calidad del periodo observado para demostrar la afirmación anterior de modo empírico. Un ejemplo, sin embargo, servirá para comprobar lo que se ha venido diciendo.

Tomemos el caso del anteproyecto de normas secundarias para las aguas superficiales del río Rapel, cuyo proceso de participación ciudadana tuvo lugar en 2016²⁷. El anteproyecto busca “conservar o preservar los ecosistemas acuáticos y sus servicios ecosistémicos, a través de la mantención o mejoramiento de la calidad de las aguas de la cuenca”. Como consecuencia, por una parte, el anteproyecto aprobado por el Ministerio contiene una tabla N° 1 que estableció 12 cauces a lo largo de la cuenca del río Rapel, cauces entre los que se encuentra el río Cachapoal, el propio río Rapel, el embalse Rapel, entre otros. Cada cauce, a su turno, tiene asignadas una o más áreas de vigilancia, las que en total (entre los 12 cauces mencionados) suman 24.

El anteproyecto, por otra parte, regula 23 contaminantes en total. Por lo mismo, el documento sometido a consulta pública contenía una tabla N° 2 que fijaba niveles de calidad ambiental para estos contaminantes²⁸, establecidos de manera diferenciada y especializada para las 24 áreas de vigilancia comprendidas a lo largo de los 12 cauces. La figura N° 3 a continuación es una transcripción de solo algunos contaminantes asociados a 4 de estas áreas de vigilancia:

● FIGURA 3. ALGUNOS CONTAMINANTES FIJADOS EN CUATRO ÁREAS DE VIGILANCIA DEL ANTEPROYECTO DE NORMAS DE CALIDAD AMBIENTAL SECUNDARIAS DEL RÍO RAPEL

	UNIDAD	AL-10	RA-10	ER-10	ER-20
Nitrógeno total	mg/l	–	2,4	0,925	0,925
Fósforo total	mg/l	–	0,32	0,065	0,065
Demanda bioquímica de oxígeno en 5 días	mg/l	–	6	–	–
Oxígeno disuelto	mg/l	7	7	8,4	7

Nota: AL-10: área de vigilancia de estero Alhué; RA-10: área de vigilancia de río Rapel; ER-10 y ER-20: áreas de vigilancia N° 1 y 2 del estero Rapel.

²⁷ Cuyo anteproyecto fue aprobado por Resolución Exenta N° 0873, del 26 de agosto de 2016, del Ministerio del Medio Ambiente.

²⁸ Que incluyen, por ejemplo, molibdeno, arsénico, nitrógeno total, N-amonio, N-nitrito, N-nitrato, coliformes fecales, demanda bioquímica de oxígeno en 5 días, demanda química de oxígeno, oxígeno disuelto, PH, conductividad eléctrica, sólidos suspendidos totales y clorofila “a”.

Esto lleva a preguntarse: ¿Cómo comprender, por ejemplo, las consecuencias de que no exista un límite de la demanda bioquímica de oxígeno en 5 días en el embalse Rapel (áreas de vigilancia ER-10 y ER-20), pero que en el área del río Rapel sea de 6 mg/l? En la misma línea, ¿por qué, dentro del estero Rapel, el nivel de oxígeno disuelto es variable, pasando en un área de vigilancia con valores de 8,4 mg/l a otra con 7 mg/l como límite? Y lo más importante aún, ¿cuáles son las consecuencias de estos niveles para el objeto de protección que se ha propuesto el propio anteproyecto?

Otro factor relevante a considerar es que la inversión de tiempo y esfuerzo para estudiar la información en estos procesos importa también una privación de tiempo y esfuerzo para otras actividades por varias razones. Primero, aun cuando Internet permite reducir ciertos costos en la adquisición de la información y en la presentación de las observaciones ciudadanas, también reduce costos relacionados con otras actividades (p. ej. comunicarse con familiares o amigos, informarse en otras materias o simplemente entretenimiento) (Coglianese 2006: 966). Segundo, como la psicología lo ha demostrado, “todas las variantes de esfuerzo voluntario –cognitivo, emocional o físico– hacen uso, al menos en parte, de un fondo compartido de energía mental” (Kahneman 2012: 61). Aunque parezca trivial remarcarlo, la energía y esfuerzo que una persona despliega para comprender una potencial norma de emisión o de calidad ambiental es energía y esfuerzo que dejará de usar en otras actividades personales. Esto es especialmente relevante pues, como ya notó Downs, toda adquisición de información es costosa y, de hecho, quienes cuenten con mejores recursos socioeconómicos estarán mejor capacitados (no solo desde un punto de vista económico, sino también desde el capital cultural) para adquirirla, que una persona de estratos más bajos (Downs 1957: 236).

Al ser contrastada con sus altos costos, la generación de una observación ciudadana no parece exhibir altos beneficios. Primero, la formulación de una observación ciudadana durante la elaboración de una norma no garantiza que la observación será acogida finalmente por la autoridad administrativa. No existe obligación tal en la ley. A diferencia de lo que ocurre en el procedimiento de evaluación ambiental, tampoco hay normas legales o reglamentarias que obliguen de un modo formal, explícito y directo a la autoridad a ponderar las observaciones en su

decisión final²⁹. Siguiendo con el ejemplo del río Rapel, en cuya etapa de consulta pública participaron 15 personas, como ya se señaló más arriba, se mantuvieron exactamente iguales en el proyecto aprobado todos los niveles fijados para los contaminantes en las áreas que habían sido propuestas en el anteproyecto publicado.

En segundo lugar, la participación en la etapa de consulta pública tampoco constituye presupuesto para luego poder impugnar judicialmente la norma de calidad o de emisión³⁰. Un ejemplo fue lo que ocurrió con la revisión de la Norma Primaria para PM10 que derivó en el D.S. N° 20/2013 del Ministerio del Medio Ambiente, cuyo proceso estuvo caracterizado por “un escaso interés de la ciudadanía en participar activamente en la discusión” y, sin embargo, la nueva norma fue impugnada a través de diversas reclamaciones judiciales (De la Fuente 2016: 73).

Así las cosas, pareciera ser que los altos costos de participación (p. ej. costos asociados a la información), en contraste con los beneficios derivados de dicha acción, es lo que opera como una barrera para la participación ciudadana en las normas de calidad y de emisión ambientales. A modo de conjetura, incluso, lo señalado en el párrafo anterior también podría llevar a pensar que existen ciertas barreras motivacionales que desincentivan la participación en estos procesos. Ello sería congruente con trabajos realizados en otras latitudes, donde la identificación con el Estado, bajos costos de participación y una confianza en el Gobierno parecieran ser proporcionales con un aumento de la disposición a participar en los procesos de elaboración de políticas públicas (Antonini *et al.* 2015: 131-47). Sin embargo, para testear estos factores en nuestro medio se hace necesario conducir estudios adicionales que escapen el alcance de esta investigación. En síntesis, no hay ningún costo que sea irrelevante en materia de consulta pública. Al contrario, la literatura muestra que los actores privados con mayores recursos y poder son quienes usualmente terminan influenciando el debate sobre normas dictadas “aguas abajo” de la legislación (Boswell 2016).

²⁹ Por ejemplo, Ley N° 19.300, art. 29, inc. final (otorgando reclamación a la persona cuyas observaciones “no hubieren sido debidamente consideradas en los fundamentos de la resolución de calificación ambiental”), D.S. N° 40/2012, art. 60 (contenido mínimo de la Resolución de Calificación Ambiental), art. 78 (reclamación de la comunidad) o art. 91 (derecho a obtener respuesta fundada).

³⁰ Nótese, al respecto, que el art. 50 de la Ley N° 19.300 no requiere para la interposición de esta acción el ejercicio de la participación ciudadana previa. Un análisis de esto en Méndez 2017: 83 y Bermúdez 2012: 529.

IV. Administrando la consulta pública

La información pública disponible en los expedientes de las normas de calidad y de emisión analizados no permite dar cuenta de todas las actividades de difusión que ha desarrollado la autoridad en cada etapa de consulta pública abierta en este periodo. Sin embargo, la información en cuestión (anexo N° 1) sí permite demostrar que hay dos grandes clases de actividades que, en general, se desarrollaron: a) el envío de mails masivos informando acerca de la existencia del periodo de consulta pública; b) la realización de talleres públicos. Por lo mismo, la información disponible pareciera indicar que existen dos espacios de mejora respecto a estas actividades, de modo que puedan ser usadas como herramientas que permitan acortar la brecha informacional que existiría entre la autoridad ambiental y la ciudadanía. Estas mejoras pueden ser de orden institucional y administrativas.

En primer lugar, existen ciertas mejoras de carácter institucional (o lo que los abogados etiquetan como *de lege ferenda*) que podrían implementarse. Por una parte, una mejora pasaría por instaurar un estándar de participación similar al que existe en materia de evaluación ambiental, que ya ha sido descrito más arriba. Esto implicaría, por una parte, establecer a nivel legal la obligación para la autoridad ambiental ministerial de ponderar “adecuadamente” o “debidamente” las observaciones formuladas durante el periodo de consulta pública y que implique como correlato un verdadero derecho para los administrados. Por otra parte, el cumplimiento de este derecho debería ser reclamable judicialmente, como ocurre con la evaluación ambiental, de modo tal que los jueces pudiesen controlar si la administración ha considerado o no debidamente dichas observaciones en la elaboración del proyecto que ha sido en definitiva promulgado.

En segundo lugar, hay también ciertas mejoras de orden administrativo que podrían ponerse en práctica. Se ha dicho que los funcionarios públicos de la Administración del Estado tienen un imperativo de “rectificar” relaciones sociales asimétricas que dejan a ciertos grupos sociales con una autoridad sobre otros (Emerson 2018: 173). Esto es evidente en materia de consulta pública, debido a la asimetría de información que existe entre las distintas clases de actores, como ya fue expuesto. Aquí, este imperativo podría ser usado como impulso en

tres cambios a la forma en que la Administración realiza las actividades de difusión de cada norma en su propia etapa de consulta pública.

Por una parte, podrían realizarse mayores actividades de difusión. Un punto de partida útil podría ser usar como modelo la práctica que opera hoy en día en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental³¹. Allí, la autoridad desarrolla una planificación previa de actividades de difusión (a través de lo que se denomina Estrategia de Participación Ciudadana), elaborada especialmente para cada proyecto evaluado, en atención a las características económicas, sociales y geográficas del sector en donde se desplegarán tales actividades. Esto permite obtener una estrategia de difusión ajustada a las especiales condiciones de las comunidades respecto de las cuales se busca sociabilizar la información. Además, las actividades de difusión no solo corresponden a talleres, sino que son de mayor rango, pasando por la distribución de material impreso (como afiches, folletos o invitaciones), casas abiertas en sitios de acceso público, actividades de “puerta a puerta” para difundir información de manera individual y directa, y *stands* o puestos en ferias.

Por otra parte, la Administración bien podría mejorar la forma en que entrega la información, ya sea redactándola en lenguaje sencillo o simplificado. Para ello, hay que considerar que tan importante como el poner el anteproyecto a disposición de la ciudadanía es entregarle información concreta y específica que sea fácil de encontrar y usar, como lo ha apuntado la literatura (Sunstein 2013). Un buen ejemplo al respecto lo encontramos a propósito de la reciente ley de etiquetados de los alimentos, cuyos sellos alimenticios se han sumado a la clásica información nutricional contenida en cada envase o empaque³². El mismo espíritu podría tenerse en vista a la hora de sociabilizar la información de un anteproyecto, buscando acercar la información a la ciudadanía.

³¹ Al respecto, es bastante ilustrativa la *Guía metodológica de actividades presenciales del SEA con la ciudadanía* (2017), elaborada por el Servicio de Evaluación Ambiental.

³² Un ejemplo de esta diferenciación entre “información” y “guía” se encuentra en la modificación que se introdujo a la Ley de Etiquetado de los Alimentos, en donde la clásica información nutricional en base a componentes y cantidades de difícil comprensión fue complementada con los conocidos sellos negros alimenticios que operan como “guías” para los consumidores. El buen resultado de esta modificación se encuentra documentado en la literatura (por ejemplo, Scapini y Vergara 2017, Olivares *et al.* 2017).

Finalmente, la Administración podría utilizar organizaciones y agrupaciones sociales como conectores con la ciudadanía. La literatura en ciencias sociales ha manifestado que las personas preferimos usualmente una “asesoría” o una “guía” en lugar de “información bruta”, porque precisamente es más fácil adecuar nuestras conductas a las primeras antes que a la segunda (Ben-Shahar y Schneider 2014). Pues bien, aplicada esta premisa al caso de este trabajo, es posible señalar que las organizaciones y agrupaciones sociales no solo son particularmente relevantes a la hora de agregar información –por ejemplo, preferencias sociales, inquietudes por parte de un grupo, entre otros–, sino que también permiten colaborar con la Administración a la hora de difundir información y hacerla más digerible para las personas. En otras palabras, el Ministerio del Medio Ambiente podría colaborar con organizaciones y agrupaciones sociales a la hora de intentar sociabilizar los contenidos de las normas sometidas a consulta pública, buscando así disminuir los altos costos de información ya analizados en las secciones anteriores.

V. Conclusiones

En nuestro país, la elaboración de normas de calidad y de emisión ambientales exhibe una bajísima participación por parte de la ciudadanía en los procesos de consulta pública abiertos durante los últimos años (2012-2019). Aunque los procesos analizados muestran que la participación se inclina levemente a su utilización por parte de empresas, ya sea individualmente o a través de asociaciones gremiales, los números de participación no superan las 30 personas.

Hay dos potenciales factores que podrían explicar lo anterior. Primero, las escasas actividades de difusión que llevó a cabo la autoridad administrativa en el periodo analizado, que se reducen al envío de correos electrónicos y la realización de algunos talleres. En segundo lugar, los altos costos de participación constituyen un factor presumiblemente relevante en la baja participación que se ha exhibido en los procesos de consulta pública de normas de calidad y de emisión ambientales tramitados en los últimos años. El panorama general analizado y la literatura muestran que los altos costos de comprensión

y procesamiento de la información ambiental juegan un factor relevante a la hora de explicar el fenómeno en análisis.

Lo anterior en caso alguno quiere decir que esta sea la única respuesta para explicar la baja participación en los procesos de consulta pública analizados. Otras razones concurrentes que expliquen este fenómeno deberían ser investigadas a futuro. Así, por ejemplo, se hacen necesarios estudios sobre temas tales como la percepción que tienen los ciudadanos acerca de la participación ciudadana y su potencial impacto en el resultado de la norma o estudios empíricos sobre el real impacto que tiene una observación ciudadana (p. ej. el grado en que ella es considerada realmente por la autoridad): ¿Las observaciones han servido para enriquecer las normas o los procesos de participación se han transformado en una pura formalidad legal? Del mismo modo, sería útil analizar el real impacto de la tramitación electrónica en la participación ciudadana. Estudios adicionales merecen (y deben) ser conducidos si queremos tomarnos la participación ciudadana –y, más específicamente, la consulta pública– en serio.

Las implicancias normativas del presente trabajo son principalmente dos. Una, de orden institucional, a través de una optimización del sistema actual, colocando a nivel legal una obligación explícita sobre la autoridad administrativa en cuanto a hacerse cargo y ponderar efectivamente las observaciones formuladas por la ciudadanía, obligación que sea exigible incluso judicialmente a través de un proceso contencioso-administrativo. La segunda, de orden administrativo, consiste en mejorar el desarrollo de actividades de difusión por parte de la autoridad, a través de una planificación previa de las actividades que se ejecutarán y una ampliación del tipo de actividades que al día de hoy se utilizan. Además, se hace necesario que la autoridad trabaje con las agrupaciones y organizaciones ambientales, de modo tal que puedan articularse como conectores entre la ciudadanía y la Administración, a fin de hacer “procesable” la información ambiental para las personas y minimizar los costos de participación, canalizando las preferencias ciudadanas y manifestándolas de manera centralizada en la etapa de consulta pública.

Sin embargo, como ha sido señalado anteriormente, todavía resta mucho camino por delante en el estudio de la forma en que los mecanismos de participación ambiental ciudadana –y la consulta pública

en las normas de calidad y de emisión— operan en la práctica. El presente trabajo solo busca aportar en aquella dirección sin pretender agotar en ningún caso la discusión en esta materia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acevedo, J. y Fuenzalida, J. 2018. *La participación ciudadana en los planes de prevención y descontaminación ambiental. Análisis de casos de planes de leña*. Santiago: Universidad de Chile, memoria de prueba.
- Aguilar, G. 2020. El contenido y los alcances contemporáneos del derecho al acceso a la participación ambiental. *Ius et Praxis* 26(2), 78-103.
- Antonini, M. et al. 2015. Motivating Citizens to Participate in Public Policymaking: Identification, Trust and Cost-Benefit Analyses. *Journal of Social and Political Psychology* 3(2), 131-47.
- Aranda, J. 2018. Breve reflexión sobre cuatro conceptos de participación ciudadana a propósito del derecho ambiental chileno. *Revista de Derecho Ambiental* 9, 31-52.
- Ben Shahr, O. y Schneider, C. 2014. *More Than You Wanted to Know. The Failure of Mandated Disclosure*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- Bermúdez, J. 2012. *Fundamentos de derecho ambiental*. Valparaíso: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Boswell, J. 2016. Deliberating Downstream: Countering Democratic Distortions in The Policy Process. *Perspectives on Politics* 14(1), 724-737.
- Breyer, S. 1982. *Regulation and Its Reform*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- Camacho, G. 2012. Acceso a la información y medio ambiente (549-566), en J. Aranda et al. (eds), *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental. Visión Ambiental Global: Presente y Futuro*. Santiago: Legal Publishing.
- Coglianesi, C. 2005. The Internet and Citizen Participation in Rulemaking. *Journal of Law and Policy for the Information Society* 1(1), 33-57.
- Coglianesi, C. 2006. Citizen Participation in Rulemaking: Past, Present, and Future. *Duke Law Journal* 55, 943-68.
- Coglianesi, C. 2012. Enhancing Public Access to Online Rulemaking Information. *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law* 2(1), 1-66.
- Correa, C. 2012. Nueva institucionalidad ambiental y participación ciudadana. ¿Es suficiente? (567-592), en J. Aranda et al. (eds), *Actas de las VI Jornadas de Derecho Ambiental. Visión Ambiental Global: Presente y Futuro*. Santiago: Legal Publishing.
- Costa, E. y Belemmi, V. 2017. ¿Susurros al viento? Desempeño de la participación ciudadana en el SEIA. *Revista de Derecho Ambiental* 8, 7-29.
- Costa, E. 2020. *Participación ciudadana. Conceptos generales, deliberación y medio ambiente*. Santiago: DER Editores.
- De la Fuente, O. 2016. El control judicial de las normas de calidad ambiental (comentario a la sentencia de Segundo Tribunal Ambiental de 16 de diciembre de 2014, Rol 22-2014). *Revista de Derecho Público* 84, 71-83.

- Donoso, A. 2018. Justicia ambiental y participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental: revisión de casos por Declaración de Impacto Ambiental. *Revista de Derecho Ambiental* 10, 48-68.
- Espacio Público. 2019. Del conflicto al diálogo: Cómo avanzar hacia un sistema eficiente de decisiones ambientales participativas. *Informe de Políticas Públicas* 8.
- Esteve, J. 2018. *Derecho del medio ambiente*. Madrid: Marcial Pons.
- Farina, C. et al. 2012. Rulemaking vs. Democracy: Judging and Nudging Public Participation that Counts. *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law* 2(1), 123-163.
- Fernández, P. 2013. *Manual de Derecho Ambiental Chileno*. Santiago: Legal Publishing.
- Gallardo, S. et al. 2019. Comentario: Corporación para el Desarrollo de la Región de Los Ríos, R-25-2016, en Tercer Tribunal Ambiental. *Primer Concurso Nacional de Comentarios de Sentencias*, 55-62.
- Guzmán, R. 2017. *Derecho Ambiental Chileno. Principios, instituciones, instrumentos de gestión*. Santiago: Editorial Planeta Sostenible.
- Hervé, D. 2015. *Justicia ambiental y recursos naturales*. Chile: Ediciones Universitarias de Valparaíso.
- Lara, M. y Letelier, D. 2017. Mecanismos de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno. *Revista de Gestión Pública* 6(2), 283-314.
- Olivares, S. et al. 2017. Actitudes de escolares chilenos de distinto nivel socioeconómico al inicio de la implementación de la ley que regula la venta y publicidad de alimentos altos en nutrientes críticos. *Nutrición Hospitalaria* 34(2), 431-438.
- Méndez, P. 2017. *Tribunales ambientales y contencioso-administrativo*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2014. *Primera Encuesta Nacional del Medio Ambiente*.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2015. *Segunda Encuesta Nacional del Medio Ambiente*.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2016. *Tercera Encuesta Nacional del Medio Ambiente*.
- Ministerio del Medio Ambiente. 2018. *Cuarta Encuesta Nacional del Medio Ambiente*.
- Mirosevic, C. 2013. *Mecanismos de participación ciudadana en el ordenamiento jurídico*. Santiago: Editorial Librotecnia.
- Moraga, P. 2017. La definición de nuevos estándares en materia de participación ciudadana en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental chileno. *Revista Derecho del Estado* 38, 177-198.
- Revesz, R. y Livermore, M. 2011. *Retaking Rationality. How Cost-Benefit Analysis Can Better Protect the Environment and Our Health*. Estados Unidos: Oxford University Press.
- Revesz, R. 2015. *Environmental Law and Policy*. Estados Unidos: Foundation Press, 3a ed.
- Sands, P. et al. 2012. *Principles of International Environmental Law*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Scapini, V. y Vergara, C. 2017. El impacto de la nueva ley de etiquetados de alimentos en la venta de productos en Chile. *Perfiles Económicos* 3, 7-33.

- Sepúlveda, C. y Rojas, A. 2010. Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile: una oportunidad desaprovechada de aprendizaje institucional sobre participación ciudadana. *Revista Ambiente y Desarrollo*, 15-23.
- Sierra, L. 2008. Reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades. *Estudios Públicos* 111, 57-102.
- Soto, F. y Costa, E. 2019. Tensiones y desafíos de la participación ciudadana en materia ambiental. *Revista Derecho del Estado* 44, 227-255.
- Sunstein, C. 2006. *Riesgo y razón. Seguridad, ley y medio ambiente*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Sunstein, C. 2013. *Simpler. The Future of Government*. Estados Unidos: Simon & Schuster.
- Yackee, J. y Yackee, S. 2006. A Bias Towards Business? Assessing Interest Group Influence on The U.S. Bureaucracy. *The Journal of Politics* 68 (1), 128-139.

● ANEXO 1. DIFUSIÓN DE ANTEPROYECTOS DE NORMAS AMBIENTALES EN ETAPA DE CONSULTA PÚBLICA

	NORMA DE CALIDAD AMBIENTAL	CORREOS ELECTRÓNICOS	TALLERES	PARTICIPANTES
2017	Norma Secundaria Calidad Ambiental Río Valdivia (2° proc.)	s/i	s/i	s/i
2017	Revisión Norma Calidad Primaria de MP10 (2° proc.)	Sí (s/n)	4	144
2017	Normas Secundarias Calidad Ambiental Río Aconcagua	s/i	5	113
2016	Normas Secundarias Calidad Ambiental Río Rapel	s/i	s/i	s/i
2015	Revisión Norma Calidad Primaria para SO ₂ (DS 113/2003)	142	5	174
2012	Norma Secundaria Calidad Ambiental Río Valdivia	s/i	s/i	s/i
	NORMA DE EMISIÓN			
2019	Revisión Normas Emisión Vehículos Motorizados Medianos	s/i	1	s/i
2019	Revisión Normas Emisión Vehículos Motorizados Livianos	s/i	1	s/i
2018	Revisión Norma Ruido Vehículos y Motocicletas	No	No	No
2017	Norma Emisión para Calderas	s/i	6	233
2016	Norma Emisión Contaminantes Maquinaria Fuera de Ruta	s/i	s/i	s/i
2016	Revisión Norma Emisión Motocicletas	No	No	No
2015	Revisión Norma Emisión de Ruido Buses Locomoción Colectiva	142	8	117
2015	Revisión Norma Emisión NO _x Vehículos	s/i	s/i	s/i
2014	Revisión Normas Emisión Vehículos Chispa (Ciclo Otto)	No	No	No
2013	Revisión Norma Emisión de MP para Artefactos Leña y Pellet	s/i	s/i	s/i
2013	Revisión Norma Emisión de RILES a Sistemas de Alcantarillado	s/i	s/i	s/i
2013	Revisión Norma Emisión Motocicletas	s/i	s/i	s/i
2012	Norma Emisión Fundiciones	0	8	178
2012	Revisión Norma Emisión Vehículos Pesados	No	No	No

Fuente: Elaboración propia en base a información pública disponible en el sitio web del Ministerio del Medio Ambiente. www.planesynormas.mma.gob.cl.