



Caso Superintendencia del Medio Ambiente
“Denuncias ciudadanas un proceso inconcluso”

Alumno: Héctor Alfredo Venegas Vicencio

Profesora: Lisette Rebolledo

TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE MAGISTER EN GERENCIA PÚBLICA

Santiago 2020

Agradecimientos

Especialmente a mi compañera de toda la vida, Lysette y mis hijos Alonso y Bernardo.

Gracias.

Contenido

Introducción.....	4
Formulación del problema.....	9
Pregunta de trabajo.....	13
Justificación.....	13
Objetivo General.....	17
Objetivos Específicos.....	17
Marco Teórico.....	18
Marco Conceptual.....	43
Marco Metodológico.....	53
Análisis.....	57
Bibliografía.....	85

Introducción

En la Constitución Política de la República de Chile, sobre el capítulo de los Derechos y Deberes Constitucionales, artículo 19, n°8 se señala explícitamente que la población tiene: “El derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, es deber del Estado velar para que este derecho no sea afectado y tutelar la preservación de la naturaleza”. (Constitución, 1982) En este sentido, durante el primer mandato del Gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), se comenzó a pavimentar la modernización de la institucionalidad ambiental acorde a los lineamientos y compromisos adquiridos por Chile con organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y los Tratados bilaterales, en los cuales se solicitaban al país actualizar sus políticas medioambientales.

Un claro ejemplo de lo anterior sucedió en el año 2005, cuando la OCDE, en conjunto con CEPAL, levantaron el catastro medio ambiental de Chile en el marco del ingreso de nuestro país a esa instancia internacional, lo cual sentó las bases para la modernización de la institucionalidad ambiental.

En palabras de la ex presidenta Michelle Bachelet en su mensaje presidencial del proyecto de ley sobre la modernización de la institucionalidad ambiental: “Nuestro país está en situación de aspirar a que todas las personas tengan derecho a acceder a condiciones de calidad ambiental adecuadas, disminuyendo los riesgos

ambientales entre diversos grupos. Manifestaciones de situaciones de inequidad son, por ejemplo, la mayor incidencia de la contaminación ambiental en segmentos de menores ingresos, la exposición a agroquímicos de los trabajadores temporeros agrícolas, los problemas de acceso a recursos naturales y la distribución de áreas verdes en centros urbanos” (Bachelet, 2008). Por otro lado, el gobierno, de quién hablas también debía ser coherente con los nuevos lineamientos internacionales, ya que en Chile el sistema de fiscalización ambiental “es un sistema que carece de la definición de adecuados programas de fiscalización, de metodologías públicamente conocidas, con énfasis en la sanción y en la fiscalización en terreno, sin modelos de integración, ni siquiera para los instrumentos de expresión multisectorial” (Bachelet, 2008).

Dado lo anterior, el modelo de fiscalización medioambiental era altamente ineficiente y poco transparente para cualquier ciudadano que acudía a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA)¹, a resolver alguna duda o realizar alguna denuncia.

Pese a ello y gracias a la creación de las nuevas instituciones ambientales como el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), bajo la promulgación de la ley 20.417 del año 2010, el Servicio de Evaluación ambiental (SEA) y la Superintendencia del Medio

¹ CONAMA: Organismo del Estado de Chile dedicado a promover, cuidar, vigilar y patrocinar el cuidado y cumplimiento de las políticas medioambientales, así como administrar el sistema de evaluación de impacto ambiental, entre los años 1994 y 2010.

Ambiente (SMA). Para luego en el año 2012 continuar con el fortalecimiento de las instituciones medioambientales con la promulgación de la ley 20.600 que creó los Tribunales Ambientales (TA), la cual pudo levantar una robusta institucionalidad ambiental centrada en las nuevas variables socio ambientales existentes en el país.

Las funciones principales de la Institucionalidad ambiental son las siguientes: el MMA es una Secretaría de Estado encargada de diseñar las políticas públicas, planes y programas medioambientales; Mientras que la función central del SEA es tecnificar y administrar el instrumento de gestión ambiental denominado “Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental” (SEIA); El TA su función es resolver las controversias medioambientales de su competencia y ocuparse de los demás asuntos que la ley somete a su conocimiento; La SMA, tiene como objetivo “ejecutar, organizar y coordinar el seguimiento y fiscalización de las Resoluciones de Calificación Ambiental, de las medidas de los Planes de Prevención y/o de Descontaminación Ambiental, del contenido de las Normas de Calidad Ambiental y Normas de Emisión, y de los Planes de Manejo, cuando corresponda, y de todos aquellos otros instrumentos de carácter ambiental que establezca la ley” (Ley N°20.417, 2010).

Además, la Superintendencia tiene la potestad de generar sanciones por incumplimiento a la normativa ambiental, las que pueden tener el carácter de leves, graves o gravísimas.

No obstante, la legislación como se señaló anteriormente, busca no solo fiscalizar e infraccionar al regulado, sino que también le entrega la posibilidad al infractor de generar un programa de cumplimiento, el cual según el artículo 42 indica que dicho programa debe contener “el plan de acciones y metas presentado por el infractor, para que dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables cumplan satisfactoriamente con la normativa ambiental que se indique”. (Ley N°20.417, 2010), es decir, es una salida alternativa a la sanción y que permite que el infractor, pueda generar un plan para cumplir con la normativa ambiental que se encuentra infringiendo.

Como consecuencia es preciso señalar que al cierre de esta investigación conoceremos la forma en que la comunidad en general participa en los procesos de la SMA. Enfatizando en la experiencia de la sociedad civil con la gestión fiscalizadora, como también de los procesos sancionatorios (por ejemplo, los planes de cumplimiento que solicita el regulado infractor a la SMA) En otras palabras, verificaremos cómo la ciudadanía organizada utiliza los distintos instrumentos de participación activo dentro de esta institucionalidad ambiental.

En el informe denominado Balance de Gestión Institucional del año 2017 de la SMA, se señala que en materia de “Denuncias y la fiscalización de éstas, ha sido uno de los mayores desafíos para la SMA, dicho lo anterior, durante el último año (2017), “se recibieron 1.429 denuncias, siendo tramitadas la totalidad de estas durante el periodo, gestionando y fiscalizando aproximadamente 441 denuncias, lo que representa un incremento del 74% con respecto al año anterior” (SMA, 2018) y de acuerdo al mismo texto respecto a la respuesta sancionaría, hubo “161 procesos sancionatorios, el 59% de estos tuvieron su origen en denuncias realizadas a la SMA”. (SMA, 2018), el restante de las denuncias se encuentra en evaluación o fueron archivadas, dado lo anterior, es de manifiesto que las denuncias son realmente importantes dentro de la función fiscalizadora de la SMA y un componente adicional de participación de la comunidad en el bienestar de su entorno.

Por lo tanto, conocer el proceso de denuncias ciudadanas, en el entendido de que este conocimiento serviría de insumo para mejorar los procesos internos de la SMA en función de las denuncias recibidas. Adicionalmente sería pertinente conocer la percepción que tienen las jefaturas de la Institución respecto de que este instrumento ayudaría a mejorar la relación entre la comunidad y la Superintendencia. Por último, generar una propuesta para mejorar los desafíos de la excesiva cantidad de denuncias ingresadas a la institución. Asimismo, generar una propuesta que propicie la solución de los problemas de los denunciantes.

Es preciso indicar que en el Estado, existen distintas alternativas o canales que reciben denuncias ciudadanas de forma presencial como en línea, ejemplo exitosos son: el canal de denuncias del Servicio Nacional del Consumidor, (SERNAC), Superintendencia de Electricidad y Combustible (SEC) o Contraloría General de la República (CGR), es por esto y por la trascendencia estratégica de las denuncias, es necesario mejorar los canales de atención, fortaleciendo el instrumento de denuncias y desarrollarlo acorde a las nuevas formas de modernización del Estado y su desarrollo electrónico.

En síntesis este estudio tiene como objeto determinar el funcionamiento del sistema de Denuncias Ciudadanas que realizan las personas en la SMA

Formulación del problema

Un dato más aclarador de la problemática en materia de denuncias ciudadanas dice relación con las respuestas tardías que entrega la SMA a estas denuncias, así “En 2016, el 14% de las denuncias dieron origen a procedimientos sancionatorios, mientras que el 86% restante se encuentra en evaluación o fueron archivadas” (Cordero, et al., 2018).

La SMA al solucionar tardíamente o no solucionar los problemas denunciados, tiene como consecuencia la proliferación de diversos malestares ciudadanos, aumentando el conflicto ambiental entre la comunidad y las empresas denunciadas.

Un informe de contraloría N°75.745 del año 2016, señaló que la SMA, “en su calidad de órgano de la Administración del Estado, se encuentra en el deber de respetar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia y de accionar por propia iniciativa en el cumplimiento de sus funciones, procurando la simplificación y rapidez de los trámites, como también la agilidad y expedición de los procedimientos administrativos, todo ello en concordancia con lo establecido en los artículos 3, inciso segundo, y 8° de la ley N°18.575”. (Contraloría General de la República, 2016)

Adicionalmente, el mismo dictamen instruye a la SMA que “deberá adoptar las medidas que correspondan a fin de que el procedimiento de fiscalización de la especie se ajuste al principio conclusivo, contemplado en el artículo 8° de la ley N° 19.880, conforme al cual debe dar oportuna respuesta a los requerimientos que se le formulen”. (Contraloría General de la República, 2016).

“Todo lo anterior debido a que la materia consultada era sobre la tardanza en la investigación de infracciones denunciadas por Vecinos de la Comuna de Lo Espejo y El Bosque relacionadas con el proyecto EFE “Mejoramiento Integral de la Infraestructura Ferroviaria Tramo: Santiago-Rancagua” donde la primera denuncia fue realizada en el año 2013 y el proceso sancionatorio elaborado en el año 2016, dado estos antecedentes y como indica el mismo dictamen “se puede colegir que entre la primera de las denuncias efectuadas y la formulación de los correspondientes cargos, transcurrieron tres años, lo que refleja una falta de

celeridad en el ejercicio por parte de la SMA de sus diversas atribuciones fiscalizadoras y sancionatorias”. (Contraloría General de la República, 2016)

Por lo tanto y dada la interpretación que hace la CGR en dicho dictamen se puede señalar que la institución no tiene considerada dentro de sus prioridades el proceso de denuncias ciudadanas. Lo anterior genera frustración en los denunciantes, pérdida de confianza en los órganos del Estado, además de la mala calidad de vida de los ciudadanos en materias medioambientales y mala gestión de las empresas que generan grandes daños ambientales en general.

Las gestiones de la SMA en materias de denuncias ciudadanas deben ser enfocadas a las necesidades propias de los ciudadanos y en el momento en que ocurran los hechos denunciados, dado que actualmente las denuncias, deben ser confeccionadas en papel y ser entregadas directamente a los fiscalizadores en las oficinas regionales de la SMA. Adicionalmente, dichas denuncias carecen de un proceso claro y expedito que entregue una debida respuesta al ciudadano, por el contrario, la falta de información del proceso y la lentitud que perciben los ciudadanos de la gestión que realiza la SMA es un ingrediente que genera un sentimiento de vulnerabilidad y desazón de las personas que denuncian con la institucionalidad medioambiental.

A priori se puede enunciar las siguientes barreras que presenta el proceso de denuncias ciudadanas:

- Las denuncias involucran un costo adicional para el ciudadano, debido a que debe ser realizada personalmente en las dependencias de la SMA, lo cual conlleva un importe adicional en transporte, comida y tiempo de los denunciantes, si fuese vía electrónica o vía web, estos costos no existirían.
- Las denuncias contienen un lenguaje técnico poco comprensible, se puede señalar que el formulario de denuncia contiene lenguaje muy técnico que requieren antecedentes específicos medio ambientales, protocolos que los ciudadanos pueden desconocer al realizar la denuncia.
- Las denuncias en la SMA requieren de un responsable específico que emite la denuncia, lo que obligaría al denunciante a ser parte de un proceso sancionatorio si lo hubiese, por lo anterior la ciudadanía evitaría generar denuncia para no tener problemas judiciales con grandes empresas.
- Las denuncias no tienen un sistema de seguimiento transparente, la falta de transparencia en la gestión de denuncias se puede apreciar en el entendido que al ingresar una denuncia, se desconoce cómo continúa el trámite administrativo, o son gestionadas por parte de la SMA internamente, adicionalmente a lo anterior, las respuestas a la ciudadanía cuando se llega al límite del plazo legal se generan de manera automáticas y estandarizadas.
- Las denuncias no son priorizadas debidamente y se desconoce por parte de la ciudadanía de un procedimiento que prioriza las actividades de fiscalización lo que conlleva a que se produzca atascamiento de denuncias o denuncias nunca

fiscalizadas. Mientras que con el tema sancionatorio los procesos son aún más largos debido a que estos procesos deben ser robustos y firmes por lo que cualquier denuncia, aunque sea leve, debe tener el mismo estándar que una gran denuncia realizada a grandes empresas lo que conlleva a atrasos y demoras en las respuestas a los ciudadanos.

Debido a estos factores es posible indicar que el problema que enfrenta la comunidad con la Superintendencia es que no existe un conocimiento del funcionamiento y las etapas del proceso de denuncias realizadas por los afectados a dentro de la SMA.

Pregunta de trabajo

Dado el anterior escenario, la pregunta de investigación que desarrollaremos está relacionada con saber: ¿Cómo funciona el sistema de denuncia ciudadana dentro de la SMA?, dado que responder dicha pregunta nos permitirá conocer ciertamente el funcionamiento del proceso y con ellos aportar a la mejora sustancial el sistema de denuncias investigado.

Justificación

Jorge Bermúdez, jurista, profesor de derecho administrativo y ambiental de la Universidad Católica de Valparaíso y Contralor General de la República desde diciembre 2015, señala que la principal justificación de poder conocer el

funcionamiento del sistema de denuncias ciudadanas está basada en el “artículo 19 N°8 de la CPR. Vivir en un medio ambiente libre de contaminación significa existencia o persona humana en movimiento, desarrollándose en un entorno o hábitat con una cualidad bien definida, es decir, libre de contaminación” (Bermúdez, 2000)

Aquí el Estado debe garantizar que los habitantes de todo el país puedan vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

Para ello, la institucionalidad medioambiental ha diseñado distintos instrumentos de calificación ambiental que la Superintendencia debe fiscalizar. Dado lo anterior esta institución genera distintas formas de fiscalizar dichos instrumentos, algunas son a través de fiscalización directa de los funcionarios a las dependencias de las empresas, a través de mandatos a servicios públicos relacionados, fiscalización remota a través de equipos de alta tecnología, muestreos en terreno y las denuncias tanto de autoridades municipales como ciudadanas.

Las denuncias de autoridades y ciudadanas son la única posibilidad directa por parte de la sociedad civil de interactuar con la SMA después que se aprobaron los proyectos o entran a ejecución, permitiendo la participación de la comunidad en el cuidado del medio ambiente de su entorno y permitiendo ampliar la capacidad fiscalizadora de toda la institucionalidad ambiental.

En materia de participación ciudadana, a pesar que la SMA posee un Consejo de la Sociedad Civil (COSOC), este carece de representatividad ya que según la resolución que establece su reglamento, los participantes son miembros de asociaciones gremiales, organizaciones medioambientales, la academia, colegios profesionales y organización sindical, (Res.1360, 2013), no permitiendo la libre participación de personas no organizadas u otras formas de participación más activa y directa de la comunidad.

Según el informe de Espacio Público, publicado el año 2018, señala que “la gran mayoría de las denuncias ciudadanas ante al SMA, son por problemas cotidianos como por ejemplo ruidos y malos olores”, (Cordero, et al., 2018), por lo que la Superintendencia debe dar justa prioridad dentro de sus funciones a desarrollar y mejorar su labor en este tipo de acontecimientos que afectan directamente a la ciudadanía, mejorando la calidad y ampliando la cantidad de fiscalizaciones en esta materia.

Sin embargo, la Superintendencia enfoca su labor principalmente en grandes proyectos o empresas, debido a que los recursos de esta institución son insuficientes para fiscalizar la gran cantidad de Unidades Fiscalizables ²(UF) existentes en el país, por lo que deben enfocar su labor a través de una “Fiscalización Estratégica” que recopila una serie de datos, antecedentes y

² Unidad Física en la que se desarrollan obras, acciones o procesos, relacionados entre sí y que se encuentran regulados por uno o más instrumentos de carácter ambiental de competencia de la SMA.

parámetros que generan una lista de Unidades Fiscalizables priorizadas en base a una aproximación de riesgo.

Adicional a lo anterior, las barreras naturales que poseen los servicios públicos, no posibilita la participación de distintos actores en las políticas públicas. Dicho esto, es necesario en la medida que la legislación lo permita abrir la gestión a la comunidad a través de nuevas formas de gerenciamiento público, como por ejemplo, adoptar directrices asociadas al gobierno abierto u otro modelo que mejore la interrelación ciudadano/Estado.

El gobierno abierto, en Chile lentamente ha ido ganando terreno en la gestión pública, buscando la forma de establecer y estrechar lazos entre la comunidad y la administración pública. Todo esto, por medio de una mayor transparencia en la gestión de las instituciones, mayor colaboración entre la ciudadanía y el aparato público, más participación ciudadana que ayuden a controlar la gestión de las instituciones públicas y generar una mejor rendición de cuenta de los servicios públicos del país.

En particular el gobierno abierto es una herramienta que nos ayudará a entrar en la gestión de la SMA, y con ello conocer la forma en que se lleva el proceso de denuncias ciudadana.

Como consecuencia, es pertinente señalar que primero abocaremos nuestras energías a conocer el modelo de denuncias ciudadanas de la SMA, procurando

conocer el proceso desde que se entrega la denuncia de un ciudadano a la SMA hasta la resolución del problema ambiental, estableciendo para ello, plazos definidos de respuesta, procedimientos claros y transparentes sobre las fiscalizaciones ambientales. Sumado a respuestas pertinentes al menor tiempo posible, y así mejorar el proceso de denuncias y hacerlas más inclusivas, colaborativas y transparentes.

Es necesario cambiar la forma en que se relaciona la SMA con la comunidad, invitándola a participar en la mejora de los productos que entrega la Superintendencia, donde la innovación en la gestión y la participación de distintos actores generaran las sinergias necesarias para que las denuncias ciudadanas tengan la fuerza y la trascendencia que hasta el día de hoy no tienen.

Objetivo General

- Determinar el funcionamiento en los últimos dos años 2018-2019, del sistema de Denuncias Ciudadanas que realiza la comunidad en la SMA.

Objetivos Específicos

- Caracterizar cómo funciona el sistema de denuncias en la SMA durante los años 2018-2019
- Conocer la percepción que tiene el funcionariado y las jefaturas de la SMA, respecto al funcionamiento del proceso de denuncias ciudadanas.

- Generar una propuesta de procedimiento y gestión de denuncias ciudadanas.

Marco Teórico

Marco General

Para entender de mejor manera la forma en que la institucionalidad ambiental toma fuerza y puntualmente en el plano internacional, el Consejo de la OCDE sobre Política y Gobernanza Regulatoria, generó ciertas recomendaciones en post de una mejor gobernanza pública, “La recomendación comprende política regulatoria, gestión y gobernanza como un instrumento de gobierno completo que pueden, y deben, aplicar los ministerios sectoriales y las entidades regulatorias y de competencia.” (OCDE, 2012).

Entre las recomendaciones podemos nombrar:

- Comprometerse al más alto nivel político con una política expresa de gobierno completo para la calidad regulatoria. La política debe tener objetivos y marcos claros para la implementación a fin de asegurar que, si la regulación se emplea, los beneficios económicos, sociales y medioambientales justifiquen los costos, se consideren los efectos distributivos y se maximicen los beneficios netos.
- Adherirse a los principios de gobierno abierto, considerando la transparencia y la participación en el proceso regulatorio a fin de asegurar que la regulación

se encuentra a al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquellos a quienes concierne y afecta. Esto conlleva ofrecer oportunidades significativas para que el público contribuya al proceso de preparar propuestas regulatorias y a la calidad del análisis de apoyo. Los gobiernos deben asegurarse de que las regulaciones sean comprensibles y claras y de que las partes puedan entender fácilmente sus derechos y obligaciones.

- Establecer mecanismos e instituciones para supervisar activamente los procedimientos y objetivos de la política regulatoria, apoyarla e implementarla, y por consecuencia fomentar la calidad de la regulación.
- Revisar de forma sistemática el inventario de regulación significativa con base en metas de política pública claramente definidas, incluida la consideración de costos y beneficios, a fin de asegurar que las regulaciones estén actualizadas, se justifiquen sus costos, sean rentables y consistentes, y cumplan con los objetivos de política pública planteados.
- Publicar de manera periódica informes acerca del desempeño de la política regulatoria y los programas de reforma, así como de las autoridades públicas encargadas de aplicar las regulaciones.
- Desarrollar una política congruente que contemple el papel y las funciones de las entidades regulatorias a fin de infundir mayor confianza de que las decisiones en cuestiones regulatorias se toman a partir de criterios objetivos,

imparciales y coherentes, sin conflicto de interés, prejuicios, ni influencias indebidas.

- Asegurar la efectividad de los sistemas para revisar la legalidad y la justicia procesal de las regulaciones y decisiones que toman los órganos facultados para emitir sanciones en el ámbito regulatorio. Asegurar que las personas y las empresas tengan acceso a estos sistemas de revisión a un costo razonables y conozcan las decisiones oportunamente.
- Promover cuando sea adecuado, la coherencia regulatoria a través de mecanismos de coordinación y evitar la duplicidad o conflicto de regulaciones. (OCDE, 2012).

Continuando en el plano internacional y como parte de los compromisos adquiridos por Chile al ingresar a la OCDE, se tuvo que realizar la evaluación de su desempeño medio ambiental, esta evaluación fue realizada por OCDE y CEPAL a la institucionalidad ambiental entre los años 1994 y 2010, lo que permitió conocer la realidad del país en esta materia y diagnosticar los problemas a resolver, como por ejemplo “se recomendó desarrollar y fortalecer los marcos normativos para mejorar la salud ambiental y cumplir los compromisos internacionales de Chile. También, gestión del agua para la protección de los ecosistemas acuáticos. En particular, monitorear los humedales y asegurar su protección mediante reglamentos e incentivos” (Vivanco Font E., 2017).

Durante la campaña presidencial del primer gobierno de Michelle Bachelet, se visualizó que la institucionalidad ambiental debía ser robustecida y actualizada a los nuevos problemas que existían, donde la participación ciudadana es clave para evitar conflictos medioambientales. Sin embargo, nada de lo anterior hubiese sido posible si en el año 2005, no hubiese ocurrido la pérdida de los cisnes de cuello negro, o lo ocurrido con la empresa CELCO en Valdivia, donde la antigua institucionalidad se vio sobrepasada por el desastre medioambiental que estaba sucediendo, esto más el empuje que la OCDE le entregó a la evaluación ambiental y el ingreso de estos temas en los programas de gobierno de la entonces candidata presidencial Michelle Bachelet, hizo que el tema medioambiental tomara ribetes mayores y con ello pavimentar una modificación legal a la institucionalidad ambiental.

Debido a lo anterior, se enviaron al congreso las propuestas de modificaciones a la estructura medioambiental, quedando definido tres ejes: definición de política y normas ambientales, gestión y fiscalización. (Sierra, 2008), creando el Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.

El rol del Estado para cumplir con su mandato de proteger el medio ambiente y la salud de las personas, hizo que se establecieran ciertas instituciones que fomentaría este tema, así como el MMA o SEA son organismos que generan

políticas públicas asociadas a darle un marco legal al sector empresarial en torno al tema medioambiental, sin embargo queda de manifiesto que se debía crear una institucionalidad que debe vigilar que las normas y compromisos que adquirieron estos privados en materia medioambiental se cumplan.

El Rol de las Superintendencias en general, está basado en regular y fiscalizar actividades económicas o servicios públicos; están dotadas de amplias facultades, incluso jurisdiccionales, las que les permiten sancionar con multas a aquello que está dentro de su ámbito y que no respeten la normativa vigente. Estas funciones de regular y fiscalizar deben desarrollarse de manera clara y sin interferencias de los órganos políticos de turno, como es el caso de la CGR.

Dado este escenario las Superintendencias tienen distintas facultades:

Normativa: Dictar normas de aplicación general a sus sujetos controlados, tales como instrucciones, circulares, normas técnicas, entre otras.

Fiscalizadora: Pueden examinar todo tipo de documentos, requerir información, realizar visitas, citar a declarar a algunas personas y formular ciertas exigencias a los entes regulados.

Sancionadora: Potestad administrativa de sancionar en los límites que le otorga su ejercicio.

El fortalecimiento de la institucionalidad ambiental se fue desarrollando con distintas leyes que se fueron promulgando en el tiempo, en primera instancia se creó el ministerio del medio ambiente (enero 2010) y para posteriormente en el mismo año y con la ley N°20.417 fueron creados los servicios públicos de su cartera: Superintendencia del Medio Ambiente y el Servicio de Evaluación Ambiental, posteriormente, en el año 2012 con la promulgación de la ley N°20.600 que crea los Tribunales Ambientales, termina de fortalecer a grosso modo la institucionalidad ambiental requerida en los distintos ámbitos internacionales donde Chile tiene participación directa.

Con la entrada en vigencia de los Tribunales Ambientales, comienza el proceso de fiscalización ambiental que se encontraba en pleno desarrollo. Este proceso que duró dos años le permitió a la SMA, crear distintas actividades, instrumentos y formas de gestionar las fiscalizaciones de los distintos instrumentos ambientales.

La ley N°20.417 entró en vigencia en junio de 2010, bajo la presidencia de Sebastián Piñera, “representó un avance sustantivo al elevar la jerarquía de los temas ambientales, al profundizar las atribuciones de la entidad responsable de las políticas y normas, unificar y fortalecer los procedimientos de fiscalización y sanción, perfeccionar las exigencias técnicas en materia de evaluación ambiental e introducir una visión sinérgica de los impactos de las políticas y planes públicos”. (Sepúlveda, Rojas, 2014).

Gobierno Abierto

El gobierno abierto, el “concepto de gobierno abierto llegó, en buena hora, para atender las crecientes demandas ciudadanas, y los Gobiernos de la región se han dado cuenta de que deben adaptarse a esta realidad” (Naser, et el, 2018)

El gobierno abierto se basa en tres pilares fundamentales, la Transparencia: proporcionar información de lo que se está haciendo, planes de acción y fuentes de datos para generar una verdadera rendición de cuenta en la gestión pública. Participación: promueve el derecho de la ciudadanía a participar en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, por último la Colaboración: trabajar en conjunto con los ciudadanos para resolver los problemas sociales.

Estos tres pilares dan sustento a una política más profunda de modernización del Estado que en cada país se ha avanzado, por ejemplo, la ciudadanía es mucho más activa, participativa y exigente con el estado.

“Las tendencias mundiales asociadas a modelos de gestión pública, se ha ido produciendo gradualmente un nuevo modelo de gobierno en que la responsabilidad no se centra tanto en gerenciar personas y programas, sino en organizar recursos que frecuentemente pertenecen a otros para producir valor público, en una malla multiorganizacional y multisectorial. Este “Estado en red” está ligado además al tema de la descentralización, que ha sido tendencia mundial. Estos procesos de cambio han implicado entre otras cosas que: i) la eficiencia en el uso de los recursos,

la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas sean una regla, ii) la ciudadanía sea participe en la definición de metas y sea un evaluador activo del desempeño del Estado; iii) un Estado que reconoce que los ciudadanos además de ser contribuyentes y usuarios son clientes”. (PUC, 2009)

En el contexto internacional el presidente Barak Obama dio un nuevo impulso a esta nueva forma de gestionar al Estado, en su memorándum sobre gobierno abierto:

*“My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government”*³ (Barack Obama, 2009).

Para el presidente estadounidense, la apertura del Estado, traería consigo el fortalecimiento de la democracia, y promover la eficiencia y efectividad de la gestión pública, esto basado en tres pilares principales: Transparencia, Participación y colaboración.

Como se señala en su memorándum, el pilar de la Transparencia promovería la rendición de cuenta y le brindará información de lo que está realizando el gobierno.

³ Mi administración está comprometida a crear un nivel de apertura sin precedentes en el gobierno. Trabajaremos juntos para garantizar la confianza del público y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura fortalecerá nuestra democracia y promoverá la eficiencia y la eficacia en el gobierno

Para lo anterior, el Estado deberá adquirir nuevas tecnologías que permitan disponer de información de las actividades de la organización y de fácil acceso a toda la comunidad.

Mientras que el pilar de la Participación buscaba que las instituciones públicas indagaran en la mejor manera de que la comunidad participe de la formulación de políticas públicas, en paralelo los servicios públicos deberán solicitar a los ciudadanos comentarios que se enfoquen en el aumento de la participación pública en la gestión.

Asimismo, el pilar colaborativo señalaba que se deben usar métodos y acciones innovadoras para la cooperación entre sí (entre servicios públicos) y para los ciudadanos (servicios públicos-Ciudadanos). Estos pilares son la base para que la nueva gestión pública avance en el desarrollo de nuevas formas de gestionar el Estado, gestionando servicios más eficientes, planos, ágiles y tecnológicamente adaptados a los cambios del entorno. Estos Estados llamados FAST (*flatter, agile, streamlined and tech-enabled*)⁴ en su sigla en inglés, “desarrollan servicios públicos innovadores, encuentran respuestas efectivas a las necesidades de los ciudadanos, cuidan de los escasos recursos naturales que poseen y crean nuevo valor público”. (Ramírez-Alujas, 2011).

⁴ más plano, ágil, optimizado y habilitado para la tecnología

Los Estados deben estar en sintonía con esta nueva gestión de los servicios públicos, donde los principios de Estados FAST llevan consigo una responsabilidad de gestión importante. Por consiguiente, para llegar a tener Estado FAST deben enfocar su gestión en los pilares que los sustentan:

El Estado debe ser más plano: para incentivar la participación ciudadana, a través de relaciones más directas y eficiencia administrativa donde se busca el aplanamiento entre la dirección y el personal de línea, eliminando burocracias innecesarias. Tomas de decisiones vertical (a través de nuevos datos y procesos) y horizontal (entorno colaborativo entre departamentos); Colaboración intergubernamental, fomentando la colaboración intra y extra Estado.

El Estado tiene que ser ágil: Con procesos organizaciones ágiles y de rápida adaptabilidad, con trabajadores altamente profesionalizados y resolutivos, que posean grandes capacidades de trabajo en equipo y colaboración.

El Estado debe racionalizar: La interacción del ciudadano con el Estado debe simplificarse y establecer servicios enfocados directamente al bienestar de los ciudadanos.

El Estado debe estar habilitado y ser conocedor de la tecnología: generar innovación publica en base a la tecnología, y generar nuevos productos de manera innovadora, colaborativa y orientado a resoluciones de problemas. (Ramírez-Alujas, 2011).

Esta nueva forma de gestionar la administración pública es la base para que desarrollos gubernamentales como los que planteamos en el problema de esta investigación donde la tecnología, la participación y la colaboración generen los impactos necesarios para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de todo el país.

En un principio en Chile la “Agenda Digital 2020, el gobierno anunció su aspiración de evolucionar hacia un gobierno digital más eficiente, que ponga el centro de atención en una mayor integración de servicios y una mayor digitalización en beneficio de los ciudadanos. A la par de estos esfuerzos, Chile es un país que ha estado a la vanguardia del gobierno digital en América Latina y el Caribe (ALC) durante varios años, y los resultados son evidentes. A 2017, el 49,6% de todos los trámites del gobierno nacional se pueden realizar completamente en línea” (Roseth, et al, 2018)

A pesar que Chile está a la vanguardia en trámites digitales en América latina, existe un 21% de trámites que aún no están completamente en línea. Para nuestro estudio conocer el proceso de denuncias ciudadana, permitirá avanzar un paso más a la digitalización de este proceso.

Aunque la digitalización trae consigo muchísimos beneficios tanto para la institucionalidad publica, como a los ciudadanos, el Estado todavía tiene grandes barreras ideológicas y de gestión para desarrollar estas nuevas plataformas, por

ejemplo, la inercia burocrática que tiene que ver con cambiar los procesos que tienen muchas instituciones para prestar servicios, donde existe poca coordinación inter-institucionalidad, es decir cultura de los silos dentro de la gestión interna y externa de los servicios.

Aunque ya ha habido distintos casos exitosos como son Registro Civil, Servicio de Impuestos Internos o Superintendencia de Electricidad y Combustibles, estos son aislados con la cantidad de trámites que aún están pendiente de su digitalización o modernización según las nuevas formas de trabajo en el aparato público, es por esto que el gobierno está lejos del ciudadano, ya que las instituciones públicas desconocen lo que necesitan o demanda el ciudadano. Mientras que también existe una complejidad técnica donde los trámites son heterogéneos y se debe “conocer los procesos y particularidades de cada uno”. Por último y el más difícil de implementar son las “complejidades legales, cambiar el funcionamiento del Estado a veces requiere crear o modificar leyes o regulaciones, lo cual hace que la reforma se enfrente con el proceso legislativo requerido” (Roseth, et al, 2018).

Fiscalización Ambiental

En el plano de la fiscalización ambiental, antes de la ley 20.417 existía un consenso en cuanto a que la fiscalización ambiental era débil, inefectiva y menos oportuna, por lo que era urgente un cambio de paradigma en materias de fiscalización ambiental.

Para la fiscalización ambiental, “se pensaba en una autoridad autónoma e independiente política y económicamente, y que tenga facultades propias para investigar y sancionar el incumplimiento de las normas ambientales, pero sin suprimir las actuales facultades de fiscalización de los organismos sectoriales que se deberían fortalecer y coordinar por medio de esta nueva institución”. (Figueroa, Hervé, 2006).

Es por ello que la SMA se estructuró administrativa y funcionalmente con 3 ejes principales:

Un eje netamente fiscalizador, un eje sancionador y un eje asociado al acceso a la información de fiscalización ambiental.

El primer eje fiscalizador tiene que ver con las actividades sobre “fiscalizar el cumplimiento de las RCA, los PPDA y las normas relativas a las emisiones y la calidad ambiental. En la actualidad actúa en colaboración con 15 organismos sectoriales del gobierno, que llevan adelante inspecciones específicas en su nombre, aunque la facultad de aplicar sanciones es exclusiva de la SMA” (CEPAL, 2016).

Este eje tiene su correlato administrativo en la División de Fiscalización, esta División esta descentralizada en las distintas regiones donde la SMA tiene presencia. Con a lo menos un fiscalizador por región, lo cual claramente es insuficiente para la cantidad de instrumentos de fiscalización ambiental que debe

fiscalizar, por ejemplo, el número de fiscalizadores de la SMA, al mes de octubre de 2018, es de 88 funcionarios que se desempeñan en actividades de fiscalización ambiental, de las cuales 43 (48%) son mujeres y 45 (52%) hombres.

Adicionalmente 49 funcionarios (56%) se encuentran asociadas a regiones, y solo 39 (44%) se encuentran asociados al nivel central. Del total de funcionarios, se puede indicar que 68 funcionarios desempeñan actividades directas de fiscalización ambiental.

Se puede observar que este número es insuficiente para cumplir con una mayor cobertura de fiscalizaciones a las unidades fiscalizables, por ejemplo, como indica el indicador H "Porcentaje de Resoluciones de Calificación Ambiental fiscalizadas desde el año 2013 al año t, respecto del total de Resoluciones de Calificación Ambiental aprobadas al año t-1. Se visualiza que durante el año 2017 solo hubo una cobertura de un 28% de fiscalización de estas, donde las resoluciones de calificación ambiental RCA fiscalizadas entre 2013 y 2017 alcanzaron las 4.267, mientras que el universo de estas RCA llegaba a 15.234, esto genera una brecha de más de 10.000 RCA que todavía no se pueden abocar o fiscalizar de una u otra manera.

Dado lo anteriormente expuesto y gracias las prerrogativas que tiene la SMA en su Ley Orgánica, la Superintendencia tiene la facultad de delegar algunas

fiscalizaciones a otros 15 organismos sectoriales, lo que permite una mayor cobertura de fiscalización de los distintos instrumentos ambientales.

En el año 2016 se llevó a cabo el “Catastro nacional de Funcionarios que desarrollan actividades de fiscalización ambiental”, proceso en el cual participaron 10 de los 16 organismos que conforman la Red Nacional de Fiscalización Ambiental RENFA (63% del total). De dicho proceso se pudieron levantar antecedentes de 379 funcionarios que desempeñan funciones de fiscalización ambiental, los cuales no tienen asignadas funciones exclusivas de fiscalización ambiental, ya que deben cumplir además con obligaciones propias de los respectivos organismos de los cuales son parte estos profesionales.

En relación a la cobertura de las fiscalizaciones a empresas, la cantidad de procesos de fiscalización del año 2017 para Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA), Planes de Prevención y Descontaminación Ambiental (PPDA), Normas de Emisión (NE) y Normas de Calidad (NC). Fue un total de 7.151 procesos de fiscalización

Cabe destacar que estos procesos contemplan tanto actividades pertenecientes a los Programas y Subprogramas de Fiscalización Ambiental de dicho año, como también actividades no programadas, por denuncias, de oficio, medidas provisionales y otras causas.

Para llevar a cabo esta labor en particular la División de Fiscalización tiene un presupuesto asignado aproximadamente de unos 3.855 millones de pesos, estos

recursos son anualmente informados en las distintas resoluciones de programas y subprogramas de fiscalización ambiental, sin embargo estos recursos no están asociado a ningún proceso de rendición de cuentas por lo que se desconoce si efectivamente se necesitan esos recursos o si son gastados específicamente en la labor fiscalizadora.

Sancionatorios

Luego de la fiscalización y en la eventualidad que se encuentren hallazgos asociadas a las materias ambientales en la fiscalización, toda la documentación y los informes respectivos de los incumplimientos ambientales son derivados a la División de Sanción y Cumplimiento (DSC) que tiene la potestad sancionatoria (eje sancionador) en la Superintendencia del Medio Ambiente, ésta se encuentra delimitado por las infracciones establecidas en el artículo 35 de Ley N° 20.417.

De esta manera, el ejercicio de esta potestad sancionatoria recae en dicha División, el que debe ejecutar la instrucción de los procedimientos administrativos sancionatorios, proponiendo al Superintendente la absolución o sanción que, a su juicio, corresponda aplicar en relación a las infracciones denunciadas o detectadas, por medio de la emisión de un dictamen. Adicionalmente, en caso en que el infractor decida presentar un Programa de Cumplimiento, a esta División le corresponde la tarea de gestionar su aprobación o su rechazo, debiendo cumplir además con el

deber de asistencia a sus regulados de acuerdo a la letra u) del artículo 3 de la LO-SMA.

Cabe señalar que la respuesta sancionatoria de la Superintendencia del Medio Ambiente es parte importante de la política de incentivo al cumplimiento en nuestro país, por cuanto la predictibilidad y oportunidad de ésta son elementos claves para el efecto disuasivo en los regulados, mejorando de este modo el nivel de cumplimiento ambiental en nuestro país. Para el ejercicio de la potestad sancionatoria la Superintendencia del Medio Ambiente, esta ley establece un procedimiento reglado, que cumple con los más altos estándares y debido proceso en nuestro país.

Por lo tanto, es dable destacar que, una vez iniciado un procedimiento sancionatorio, el destinatario de la formulación de cargos tiene un plazo de 10 días para presentar un Programa de Cumplimiento (PDC) definido como un plan de acciones y metas, que, dentro de un plazo fijado por la Superintendencia, los responsables deben cumplir satisfactoriamente conforme a la normativa ambiental que se indique.

Aprobado un PDC por la SMA, el procedimiento sancionatorio se suspende, en caso de incumplirse las obligaciones contraídas, el procedimiento sancionatorio se reiniciará, pudiendo aplicarse hasta el doble de la multa que corresponde a la infracción original. La SMA promueve el uso de los PDC, ya que los montos

involucrados se enfocan en resolver los incumplimientos y sus efectos asociados, mientras que las multas no necesariamente los resuelven. Los Programas de Cumplimiento aprobados a la fecha suman un total de 255 millones de dólares, lo que equivale a más de 3 veces el monto de las multas consideradas en resoluciones sancionatorias (96.622 UTA que equivalen a 79 millones de dólares aproximadamente).

En materias de Sancionatorios distintos a los PdC, la SMA ha realizado 238 procedimientos sancionatorios que cuentan con Resoluciones que imponen sanciones, de las cuales 198 se encuentran a firmes, es decir, no existen instancias legales que puedan modificarlas, como por ejemplo reclamaciones ante Tribunales Ambientales, mientras que las 40 Resoluciones restantes se encuentran con recursos en curso.

En el componente administrativo, un procedimiento sancionatorio puede incluir distintas infracciones, es decir, varios hallazgos. De acuerdo a ese procedimiento sancionatorio, la SMA puede imponer distintos tipos de sanciones para cada uno de los hechos considerados en un caso, no solo multas, incluyendo amonestaciones por escrito, clausuras temporales, clausuras definitivas y revocación de Resoluciones de Calificación Ambiental.

Por ejemplo, 96.212 UTA suman las multas impuestas en 199 resoluciones sancionatorias a la fecha, de las cuales 159 se encuentran firmes por un total de

66.684 UTA, mientras que las 40 Resoluciones restantes se encuentran con recursos en curso y totalizan 29.528 UTA. Por último, en 5 procedimientos sancionatorios se han aplicado clausuras definitivas, mientras que en 3 procedimientos se han aplicado clausuras temporales de equipos y/o instalaciones. Por lo que la labor sancionatoria es un eje importante para la corrección de conducta de los regulados. Según la cuenta pública 2017, los procedimientos sancionatorios que se iniciaron por denuncias fueron 97 de 161, es decir, un 60% de los procedimientos sancionatorios fueron iniciados debido a una denuncia.

Denuncias Ciudadanas

Los servicios públicos fiscalizadores como la SMA, tienen como definición principal la de fiscalizar entidades privadas, donde existe claramente un interés público, se preocupan principalmente de fiscalizar y sancionar algún incumplimiento, o de supervisión u coordinación entre particulares y empresas.

Estas instituciones fiscalizadoras, para responder efectivamente a una denuncia (conflicto entre privados y la ciudadanía), según la ley 19.880 de bases de procedimiento administrativo, poseen un plazo máximo de diez días hábiles para dar curso a la actividad o 20 días para entregar una respuesta definitiva a las solicitudes. En el entendido que no tenga en su ley orgánica algún artículo que diga lo contrario, esto puede ser por la tecnicidad en las materias o por procedimientos complejos que se deben resolver con otros organismos públicos o privados.

Para el caso de la SMA la atención de denuncias se basa en el artículo 21 y 47 de la ley 20.417, que señala explícitamente en su artículo 21 que “Cualquier persona podrá denunciar ante la Superintendencia el incumplimiento de instrumentos de gestión ambiental y normas ambientales, debiendo ésta informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles. En el evento que producto de tales denuncias se iniciare un procedimiento administrativo sancionador, el denunciante tendrá para todos los efectos legales la calidad de interesado en el precitado procedimiento” (LO-SMA, 2010), al día de hoy esta actividad se cumple en la medida que la SMA le envía al denunciante una carta donde se informa que la institución ha tomado conocimiento del caso y hará en la medida de sus recursos y su planificación, alguna acción fiscalizadora para el caso, esta carta generalmente es enviada al denunciante en un breve plazo, sin embargo la fiscalización efectiva que requiere el ciudadano es muy posterior.

Mientras que el artículo 47 señala que “El procedimiento administrativo sancionatorio podrá iniciarse de oficio, a petición del órgano sectorial o por denuncia” (LO-SMA, 2010)

Lo anterior, pone en duda la celeridad de respuesta que deben tener los órganos del estado, sin embargo, dada la especificidad de la labor de la SMA, el legislador precisó entregar más tiempo para que el servicio pueda entregar una respuesta adecuada a los solicitantes, permitiendo que la labor de la SMA sea mas efectiva,

permitiendo entregar al ciudadano afectado lo que se podría llamar justicia ambiental definido “como derecho procedimental que concretiza el derecho a vivir en un ambiente sano, constituye uno de los mecanismos a través del cual los ciudadanos participan en el control del cumplimiento de las normas ambientales, haciendo posible que una persona o grupo de personas puedan reclamar o demandar la protección efectiva de su derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación” (Riquelme, 2013).

Dado la definición anterior, para que haya justicia ambiental se deben tener ciertos elementos que confluyan en la determinación de un verdadero proceso judicial, como son una participación ciudadana denunciando algún incumplimiento, control a las normas ambientales, existencia de conflictos ambientales, derechos vulnerados, entre otros. Como se señala en el principio N°10 de la Declaración de Río, en materia de participación y justicia ambiental que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos

judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (declaración Rio, 1992).

Por lo anterior, la nueva forma de enfrentar estos retos es mejorar el proceso de denuncias, con mayor apertura, accesos adecuados a información medioambiental y de actividades de fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental y su promoción al cumplimiento, entre otras nuevas formas de mejorar la respuesta a la ciudadanía. Por ejemplo, los principios de acceso adecuado a la información sobre medio ambiente, se encuentra en los objetivos estratégicos de la institucionalidad ambiental, puntualmente la SMA recoge este principio y lo desarrolla de la siguiente manera: “Facilitar el acceso a la información relacionada con la fiscalización ambiental, a través del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental (SNIFA), y la implementación de tecnologías que apoyen los objetivos y procesos de la SMA” (SMA, 2018), tercer eje de la institucional de la SMA.

Lo que se encuentra soslayadamente en este objetivo estratégico es poner en disposición abiertamente los antecedentes de fiscalizaciones medioambientales para que la comunidad pueda acceder e informarse de las actividades que realizar la SMA en materia de fiscalización, sanción, entre otras y así poder generar los controles necesarios para una adecuada *“Accountability”*⁵ social.

⁵Accountability: se entenderá como supervisar el comportamiento de funcionarios o agencias públicas, denunciar y exponer casos de violación de la ley o de corrupción por parte de las autoridades, y ejercer presión sobre las agencias de control correspondientes para que activen los mecanismos de investigación y sanción que correspondan.

Puntualmente la Ley Orgánica de la SMA, impone un alto estándar para la gestión de la información institucional (artículos 31, 32, 33 y 34). En particular, esta Ley establece que la SMA debe contar con el Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA), de acceso público, conformado por una serie de antecedentes y datos públicos asociados a la normativa ambiental que debe fiscalizar, además de los procesos de fiscalización y de sanción realizados. Para ello, la Ley también señala que la SMA debe contar con una plataforma electrónica que permita manejar toda la información histórica de la institución siendo un útil apoyo para la detección temprana de desviaciones y la consecuente adopción oportuna de las medidas que correspondan.

Un claro ejemplo, son las denuncias ciudadanas que por ley, este proceso descansa en la colaboración de la ciudadanía, en la identificación de infracciones a la normativa ambiental de alguna entidad. De esta manera parte importante de la carga de trabajo de la Superintendencia del Medio Ambiente debe responder a esta demanda ciudadana.

En este contexto, cabe señalar que el legislador ha regulado expresamente la denuncia ciudadana, la cual activa la intervención de la Superintendencia del Medio Ambiente, pudiendo alterar la ejecución del Programa de Fiscalización.

Para contextualizar las denuncias un dato de estos es que se han recibido desde el 2012 a septiembre 2018, la suma de 9.030 denuncias, de estas 8.017 denuncias

recibidas que tienen relación con las competencias de la SMA. Mientras que 1.013 denuncias recibidas no tienen relación con las competencias de la institución

El ruido es la materia ambiental con la mayor cantidad de denuncias por año, lo que implica abordar la problemática de forma estratégica, a través de fiscalizaciones realizadas por personal propio de la SMA, y también con el apoyo de las Seremis de salud regionales. Adicionalmente, se han firmado convenios con distintas municipalidades para capacitar a sus funcionarios y adquirir sonómetros debidamente calibrados, para que las mediciones que se realicen sean válidas. Además, en 2017 se sumó a esta estrategia el uso de sensores que permiten medir ruidos las 24 horas del día, estableciendo patrones que hagan más efectiva una fiscalización en terreno, sobre todo cuando se trata de horarios nocturnos. Entre las fuentes más denunciadas por esta materia, se encuentran restaurantes, pubs y discotecas.

En Chile el sistema de Denuncias es iniciado directamente en la oficinas físicas de la SMA de cada región, por lo que el denunciante tiene la obligación de entregarla en papel y firmarla de puño y letra, es decir, de forma manual, dicho requisito es indispensable para iniciar cualquier medida de fiscalización o sanción por parte de la SMA, este trámite no se encuentra por el momento disponible vía electrónica pero este sistema de denuncia, se encuentra en etapa 2 de la política de “Chile Sin

papeleo”⁶, lo que implicaría poner atención en este trámite administrativo en un futuro no muy lejano.

Debido a que este trámite no se encuentra disponible electrónicamente, incumple lo deseado en materia de gestión pública del siglo XXI, por el contrario, se mantienen las barreras técnicas y de gestión, dificultando el proceso de denuncias ciudadana, la que redundaría en una percepción negativa y retrograda de la función pública, especialmente de la institucionalidad ambiental que es relativamente nueva y ha sido financiada con millones de pesos en recursos públicos para su funcionamiento.

El Estado ha avanzado lentamente en llevar a los servicios públicos a un estado de trámites digitales superiores, la política gubernamental llamada “Chile sin papeleo” promueve la digitalización de los trámites administrativos de los servicios públicos, pretendiendo llegar a un 60% de digitalización. Esta política Gubernamental se basa en los instructivos presidenciales de digitalización de trámites, la ley N°19.880 base de los procedimientos administrativos, entre otros cuerpos legales, los que han permitido empujar mejoras en la entrega de soluciones tecnológicas para los ciudadanos.

⁶ Política gubernamental de simplificación y digitalización de trámites del Estado amparado bajo el instructivo presidencial de digitalización de trámites

Marco Conceptual

Este trabajo desea determinar el funcionamiento en los últimos dos años 2018-2019, del sistema de Denuncias Ciudadanas que realiza la comunidad en la SMA. Esto a través del estudio de la percepción que tienen los funcionarios y jefaturas de la SMA respecto al proceso de denuncias ciudadanas que posee la SMA, por lo que es importante conocer y explicar interrogantes que busca saber qué se entenderá por percepción y su utilización en esta investigación. Adicionalmente, también es necesario definir y explicar qué se entenderá por gestión de proceso enfatizando en su implicancia en el modelo de denuncias ciudadana, y por último determinar lo que se entendería como mejora de la gestión para poder responder a las necesidades sobre mejoras en la gestión pública que se enfoca esta investigación.

Percepción

Existen diversidad de estudios relacionados a percepción, estos se encuentran contenidos desde el ámbito de la biología hasta la filosofía, sin embargo donde existen más estudios sobre la materia es en el ámbito de la psicología y es en la cual ha adquirido mayor relevancia para dar explicación y forma a su conceptualización⁷

⁷ ; Aunque hay infinidad de autores y estudios sobre percepción, se abordará para objeto de este estudio aquellos que plasmen un mayor acercamiento a la presente investigación.

Los seres humanos reciben información de su entorno a través de los órganos de los sentidos o sensoriales como: El tacto, el olfato, la audición, el gusto y la visión, que son receptores de estímulos. Esta información es llevada a la corteza cerebral donde están localizadas las funciones superiores del sistema nervioso central, como la percepción consciente, la memoria, o el razonamiento lógico. Desde el punto de vista de la Biología la Percepción es un proceso nervioso superior que permite al organismo a través de los sentidos, recibir, elaborar e interpretar información del exterior y según el Biólogo Chileno Humberto Maturana “el fenómeno de la percepción consiste en la configuración que el observador hace de los objetos perceptuales mediante la distinción de clivajes operacionales en la conducta del organismo, al descubrir las interacciones de éste en el fluir de su correspondencia estructural con el medio” (Maturana, 1996).

Estudios como el filosófico “han determinado que una de las características básicas de la percepción es la elaboración de juicios, en el cual el individuo es estimulado, tiene sensaciones y las intelectualiza formulando juicios u opiniones sobre la realidad. Esta descripción es sostenida por filósofos clásicos como Carterette y Friedman y por la mayoría de los filósofos modernos” (Carterette & Friedman, 1982).

Según el psicólogo y fisiólogo estadounidense Samuel Howard Bartley señala que:

1 "La percepción es cualquier acto o proceso de conocimiento de objetos, hechos o verdades, ya sea mediante la experiencia sensorial o por el pensamiento; es una conciencia de los objetos, un conocimiento".

2 "La referencia que una sensación hace a un objeto externo".

3 "Un conocimiento inmediato o intuitivo, o juicio; un discernimiento análogo a la percepción sensorial con respecto a su inmediatez y al sentimiento de certidumbre que lo acompaña, frecuentemente implica una observación agradable o una discriminación sutil" (Bartley, 1982).

Por último se sostiene que todos los teóricos de la percepción coinciden en que para inferir que la percepción medie en una respuesta, el investigador tiene que identificar un estímulo relevante que lo acompañe, en consecuencia, es pertinente señalar como es el proceso de percepción, esto debido a que todos los individuos reciben información sensorial a través de los cinco sentidos. Es un proceso perceptivo mediante el cual selecciona, organiza e interpreta los estímulos. A continuación, se detallarán esas tres fases:

1. Selección

En esta etapa del proceso existe elección de uno o varios elementos entre un conjunto determinado por algún criterio o motivo captado a través de los sentidos. Cuando la percepción es recibida a través de intereses, se denomina percepción selectiva, las cuales tiene relación directa en los aspectos internos de cada persona

como lo son: expectativas, necesidad, motivación y experiencias. Por otro lado, acompañando al ámbito interno del sujeto se encuentra la naturaleza del estímulo que es percibido desde el exterior como, por ejemplo: tamaño, color, la luz y la forma, el movimiento, la intensidad, pequeños detalles, el contraste, emplazamiento, etc. En términos simples el individuo selecciona la información o estímulo que le llega desde el exterior hacia su cerebro (input).

2. Organización

Una vez seleccionada la información, las personas clasifican este mensaje rápidamente y su cerebro las comienza a organizar.

3. Interpretación

La interpretación es la última fase del proceso de la percepción y esta dependerá de la selección y organización adquirida por cada individuo, como se comentó anteriormente esta es subjetiva, por lo tanto, cada individuo tendrá su propia interpretación, de acuerdo a su experiencia previa, estímulos, motivaciones, intereses, etc. En esta etapa se genera el output.

En el trabajo, aplicaremos estos 3 preceptos para identificar con la mayor claridad posible como los funcionarios y las jefaturas perciben el proceso de Denuncias ciudadanas. Gracias a lo anterior, podremos responder a la pregunta de investigación y a los objetivos generales y específicos que se declara en esta investigación, para concluir con alguna propuesta que permita generar un proceso

de denuncias ciudadanas que permita mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del cuidado al medio ambiente.

Gestión de Proceso

Teniendo ya una mayor claridad en la definición de percepción, nos corresponde conceptualizar la definición de Proceso: Es una “Secuencia ordenada de actividades repetitivas cuyo producto tiene valor para su usuario”, (Pérez José Antonio, 2004).

La gestión de procesos es de antigua data ya que se representa la forma más fácil de visualizar el trabajo.

Los procesos poseen distintas etapas como son un Input, un proceso y un Output “El Input es un “producto” que proviene de un suministrador (externo o interno), es la salida de otros procesos (precedente en la cadena de valor) o de un “proceso del proveedor” o “del cliente””, (Pérez José Antonio, 2004), en nuestro caso el Input del proceso de denuncias serían los formularios que la ciudadanía ingresa en la SMA para que solucionen su problema medioambiental, este es el inicio del proceso de denuncias por lo que es importante conocer todas las implicancias y factores que influyen en esta actividad.

“El proceso, la secuencia de actividades propiamente dicha. Unos factores, medios y recursos con determinados requisitos para ejecutarlo siempre bien a la primera” (Pérez José Antonio, 2004), para el sistema de denuncias, el “proceso” es el trabajo

en primera instancia que realiza la SMA para en primer lugar determinar si la denuncia es pertinente o requiere de algún análisis en profundidad para señalar que la denuncia pueda ser fiscalizada por la institución.

Por último, “Un output (salida), producto con la calidad exigida por el estándar del proceso”, (Pérez José Antonio, 2004), este sería la fiscalización ambiental, debido a que se espera que la denuncia es un proceso de fiscalización. Luego se instaura un nuevo proceso con el input de la fiscalización que se llamaría gestión de sanciones.

En este sentido la SMA crea valor público “cuando implementa políticas públicas que tienen por misión crear y distribuir bienes y/o servicios valorados por los ciudadanos” (Olavarria, 2017), en nuestro caso es el de responder las denuncias ciudadanas.

Una segunda definición de Proceso es “una totalidad que cumple un objetivo completo, útil a la organización y que agrega valor para el cliente” (Bravo. 2009)

En el texto Gestión de Procesos de Juan Bravo, señala que “La gestión de procesos con base en la visión sistémica apoya el aumento de la productividad y el control de gestión para mejorar en las variables clave, por ejemplo, tiempo, calidad y costo. Aporta conceptos y técnicas, tales como integralidad, compensadores de

complejidad, teoría del caos y mejoramiento continuo, destinados a concebir formas novedosas de cómo hacer los procesos” (Bravo. 2009).

“La gestión de procesos es una forma sistémica de identificar, comprender y aumentar el valor agregado de los procesos de la empresa para cumplir con la estrategia del negocio y elevar el nivel de satisfacción de los clientes” (Bravo. 2009), para nuestro caso y desarrollando esta definición en el ámbito público, la estrategia del negocio es atender las denuncias ciudadanas que ingresan a la SMA, mejorando el nivel de satisfacción y oportunidad de respuesta hacia los ciudadanos denunciantes.

Dicho lo anterior y uniendo esta definición con nuestra investigación, buscamos que la gestión de procesos nos permita: identificar, comprender, y aumentar el valor agregado de las denuncias ciudadanas. Búsqueda que tiene como objetivo cumplir con el valor público que entrega la institucionalidad para elevar los niveles de satisfacción de los ciudadanos.

Gracias a la gestión de proceso, “nos ayuda a entender la globalidad de la tarea que desempeñamos, de esta manera, nos daremos cuenta que estamos construyendo una casa, en una visión más amplia que pegando ladrillos” (Bravo. 2009).

Nueva Gestión Pública

La Nueva Gestión Pública, no es un concepto nuevo, sino que es un concepto que viene desde la década del 70, su utilidad radica en un conjunto de funciones administrativas y doctrinarias que dominaron las reformas gubernamentales en los países de la OCDE a finales de los 70, en la mayoría de los países del mundo se intentó a través de esta nueva forma de gestionar la administración del Estado mejorar la gestión introduciendo una mayor flexibilidad y autonomía de las agencias y los altos directivos públicos, lo anterior se basó en cuatro principios fundamentales:

1. Reducir el tamaño del Estado y su participación directa en la provisión de bienes y servicios, mediante las privatizaciones y la contratación de dicha producción con privados y ONG.

2. Introducción de lógicas de mercado en la provisión de bienes y servicios públicos. Ciudadanos/ Usuarios/ Clientes.

3. Descentralización y agencificación del Estado. Esto también supone una mayor contractualización de relaciones entre organismos estatales.

4. Gerencialismo

- “Let the managers manage”⁸ (Kettl, 1997). Énfasis en las responsabilidades de directivos respecto del desempeño de organizaciones, pero gozando de mayor flexibilidad y autonomía en su quehacer.
- Incorporación de técnicas de evaluación y metodologías de gestión provenientes desde la gestión privada.
- Gestión por resultados y uso de incentivos para mejorar la gestión.

En Chile, desde los noventa se comenzó un proyecto de modernización del Estado como un proyecto que incluía aspectos políticos, sociales y económicos todo para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del país.

A continuación se presenta la tabla donde se puede visualizar la modernización del Estado entre el año 1990 y 2010 con sus objetivos, proyecto central, ejes y leyes correspondientes.

⁸ Let the managers manage traducido como dejar que los gerentes manejen

Gobierno/Período	Aylwin 1990-1994	Frei 1994-2000	Lagos 2000-2006	Bachelet 2006-2010
Objetivo	Recuperar la capacidad operativa del sector público	Establecer una nueva visión de la gestión pública con énfasis en la eficiencia y resultados	Crear instituciones flexibles y eficientes	Crear un Estado de excelencia al servicio de las personas
Proyecto Central		Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública	Proyecto de Reforma y Modernización del Estado	Agenda de Modernización del Estado
Ejes	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de instituciones para el desarrollo de políticas públicas prioritarias - Mejoramiento de las condiciones de trabajo en el sector público - Democratización de los gobiernos locales 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestión estratégica - Tecnologías de información y comunicación - Transparencia y probidad de la gestión pública - Calidad de servicio y participación ciudadana - Recursos humanos - Institucionalidad del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> - Rediseño institucional - Descentralización - Modernización de la gestión - Gobierno electrónico - Participación ciudadana en la gestión - Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos humanos y gerencia pública - Servicios públicos de excelencia - Descentralización - Perfeccionamiento institucional - Probidad y transparencia - Participación ciudadana - Reformas políticas
Leyes/Decretos	Leyes N°s 19.097 (gobiernos subnacionales), 19.267 y 19.269 (personal de gobierno)	Leyes N°s 119.553 (asignación modernización), 19.653 (probidad)	Leyes N°s 119.799 (documentos electrónicos), 19.882 (nuevo trato), 19.886 (contratos administrativos). DFL N° 1/2001, 29/2005	Leyes N°s 120.174 y 20.175 (nuevas regiones), 20.205 (probidad), 20.212 (incentivos al desempeño), 20.261 (SADP), 20.285 (transparencia), 20.414 (transparencia)

(Elaborado por Marjorie Morales Casetti, Revista de Ciencia Política, 2014)

Para el sexenio del presidente Eduardo Frei se realizaron la mayor modernización del aparato público, esto producto de un diagnóstico que calificaba a la administración pública como ineficiente, con problemas de organización estilos de gestión obstructivos y recursos humanos mal canalizados (Caña, 2002). Por lo que promovió una reforma de tipo gerencialista que hizo énfasis en los resultados e introdujo sistemas de evaluación y control de gestión, además de remuneraciones a los funcionarios públicos basado en desempeño, todo lo anterior quedó reflejado en la publicación de la ley 19.553.

En el gobierno de Ricardo Lagos se dieron varios casos de corrupción que incentivaron una nueva reforma al Estado y su gestión, dada las negociaciones entre la oposición y el gobierno se promulgó la ley 19.882 de nuevo trato laboral, donde se buscó profesionalizar el servicio civil, la política de remuneraciones y la creación de la nueva Dirección Nacional del Servicio Civil. (Morales, 2014)

Por lo anterior, y para comprender la importancia de la nueva gestión pública en el desarrollo del proceso de denuncias ciudadanas es preciso entender si estamos dentro del marco que pretendía el legislador al modernizar la gestión del Estado sin perder de vista el bienestar de la ciudadanía.

Marco Metodológico

Para dar respuesta a la pregunta de investigación, se utilizará el Enfoque cualitativo, “toda vez que se estudia la realidad en su contexto natural”, (Rodríguez, et al. 1996), es decir, no hay manipulación ni estimulación de la realidad, se indagan e interpretan fenómenos y experiencias de acuerdo a las personas implicadas, dando importancia a la naturaleza construida de la realidad ajustándose al mundo empírico.

Esta investigación se llevó a cabo bajo el carácter exploratoria, en el entendido que este estudio busca conocer la percepción que tienen los funcionarios y jefaturas de la SMA, en el entendido que éstas jefaturas podrían hacer cambios en la forma de cómo se trabaja el proceso de denuncias y así generar las correcciones necesarias

para entregar un producto de calidad para la ciudadanía. Al ser una investigación exploratoria permitirá una mejor comprensión de los procesos que se vinculan dentro de la SMA, considerando que el tema de las denuncias ciudadanas no solo es de un departamento o división específica, sino un producto transversal de la institución.

Para obtener los datos necesarios para realizar esta investigación, se desarrolló una ronda de entrevista semi estructurada a actores claves de la Superintendencia del Medio Ambiente, quienes entregaron su percepción respecto a las denuncias ciudadanas y sus procesos. “El enfoque se basa en métodos de recolección de datos no estandarizados ni predeterminados completamente. Tal recolección consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos más bien subjetivos)” (Hernandez, Fernández y Baptista, 2014)

Cuando se persigue indagar acerca de la percepción que tengan los individuos en determinadas materias, sea cual sea la realidad o momento, se abren una serie de interrogantes y cuya respuesta adecuada se encuentran en este tipo de investigación y no en las de enfoque cuantitativo. En efecto, la metodología cualitativa proporciona un estudio desde la experiencia y conocimiento más íntimo de las personas que permite mayor comprensión de un problema o hecho que se quiera explorar más profundamente. Como el objetivo de este trabajo es indagar

precisamente en la percepción de los funcionarios y jefaturas del proceso de denuncias ciudadanas con el fin de levantar propuestas de mejoramiento de los procesos.

Como es una investigación cualitativa, por lo expresado en los párrafos anteriores, “el investigador cualitativo utiliza técnicas para recolectar datos, como la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, discusión en grupo, evaluación de experiencias personales, registro de historias de vida, e interacción e introspección con grupos o comunidades” (Hernandez, Fernández y Batista, 2014). Dada esta recolección de antecedentes, se solicitó a los siguientes actores claves del proceso de denuncias una entrevista semiestructurada con 19 preguntas que permitió obtener información clave del proceso, los jefes entrevistados fueron:

Jefa Oficina Regional Coquimbo (S): Andrea Masuero

Jefe Oficina Regional Atacama: Felipe Núñez

Jefa Oficina de Transparencia: Mirella Marín

Jefe Departamento de Gestión de la Información: Sebastián Elgueta

Todas estas jefaturas tienen directa relación con el proceso de estudio y permitió conocer de primera fuente la percepción que tienen ellos sobre los procesos

internos de la SMA tanto del sistema de denuncias como de participación y desarrollo tecnológico

Modelo de instrumentos de investigación

Este es un modelo de entrevista semiestructurada donde se fijan las líneas de análisis más importante para la investigación, permitirá dar cuenta de la percepción de las jefaturas de este proceso y si es posible generar cambios a dicho instrumento.

Por otro lado, como también queremos conocer la percepción de los funcionarios de la SMA, se solicitó a los funcionarios fiscalizadores rellenar una encuesta a máximo 10 personas que hayan realizado alguna fiscalización de alguna denuncia ingresada durante el año 2018.

Estas entrevistas nos permitirán conocer la percepción que tienen los profesionales de la SMA respecto al proceso de denuncias ciudadanas y su desarrollo dentro de la SMA, adicionalmente se pretende con esta encuesta saber si existen funcionarios que quieran participar en la creación de un nuevo proceso de denuncias ciudadanas más participativo, que refleje efectivamente el trabajo que se realiza en terreno y en los informes posteriormente.

Dadas las entrevistas y aplicada las encuestas, se procedió a tabular los datos y a través de estos confirmar o descartar nuestro problema de investigación. Por último se trabajó en una Propuesta de instrumento de denuncias ciudadana para la SMA,

donde se adjuntan las distintas propuestas que emanaron desde las Jefaturas y los funcionarios en las entrevistas y encuestas.

Análisis

Debido mayormente a la catástrofe ambiental ocurrido en Quintero-Puchuncaví donde se visualizó en mayor medida las debilidades que posee el proceso de denuncias ciudadanas es que fue necesario levantar esta actividad y buscar la forma en que la gestión de este proceso mejore la calidad de vida de los ciudadanos, a través, de los macro-procesos de fiscalización y sanción señalados en el marco metodológico.

Dado todo lo anterior, se pretende responder al problema principal de esta investigación, ¿Cómo funciona el sistema de denuncia ciudadana dentro de la SMA?

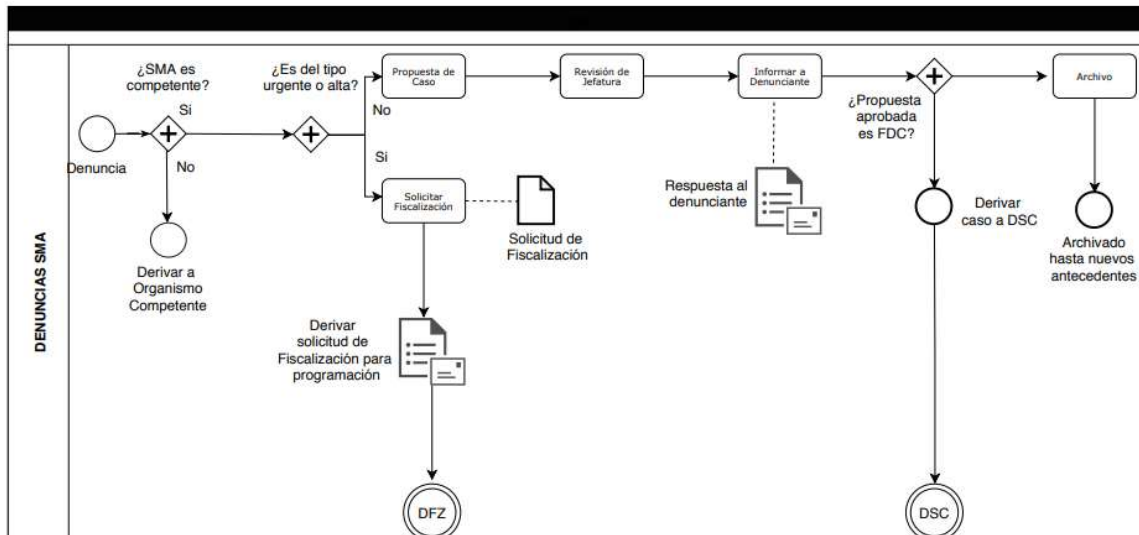
Para conocer este funcionamiento se establecieron dos modos: el primero se envió una encuesta en línea a 10 funcionarios de la SMA que conocen e interactúan directa o indirectamente con el proceso de denuncias ciudadanas estas encuestas fueron enviadas entre el 20 de marzo y el 28 de marzo. Adicionalmente y como segundo punto se realizó una entrevista semi estructurada a cinco jefaturas de la SMA para que pudieran dar su opinión y la percepción que tienen ellos con el sistema de denuncias.

En primer lugar, se realizará un análisis de las entrevistas a las siguientes Jefatura de la SMA, Jefe de Departamento de Gestión de la información, Jefatura que se encuentra a cargo del desarrollo tecnológico de la SMA. La Jefa de la Oficina de Participación Ciudadana, quien está relacionada directamente con las denuncias ya que a nivel de la región metropolitana es ella quien recibe estas denuncias, las quejas de los ciudadanos y es la primera aproximación con el ciudadano, la jefa de la oficina regional de Coquimbo y el Jefe de la oficina regional de Atacama, quienes dirigen y coordinan las funciones propias de la SMA en las Regiones, conocer la percepción de ellos con el sistema de denuncias nos entregará información valiosa respecto de los funcionarios y jefaturas que reciben directamente las denuncias y quejas de los ciudadanos.

En primer término, se preguntó si sabían algo del sistema de denuncias donde todos los entrevistados (jefe DGI, Jefa Of. Regional de Coquimbo, Jefe Of. Regional de Atacama y la jefa de Participación Ciudadana), pudieron indicar que existe un procedimiento en materias de denuncias, pero de difícil aplicación debido a que cada región hace un análisis distinto en la forma de tramitar la denuncia.

Una de las tareas de DGI, fue generar un proceso de denuncias para realizar un sistema informático que recogiera estos formularios y que generaran los reportes y sistematizaciones de información necesarios para llevar dicho proceso. Este

diagrama se levantó en el año 2017 que fue la base para generar el sistema de denuncias SIDEN.



En una segunda derivada se les preguntó a las jefaturas ¿Considera que el proceso de denuncias es rápido y efectivo para solucionar los problemas de la ciudadanía en materia medioambiental?, todos los entrevistados respondieron que en el principio del proceso no es rápido y además engorroso, sin embargo, indican que son las condiciones que instaló el legislador al crear la ley, por ejemplo la denuncia debe indicar la identificación completa del denunciante, descripción de hechos completos, precisando lugar y hora de la falta, todo lo anterior resulta difícil cuando los problemas ambientales se desconocen de donde provienen.

Luego de recibida la denuncia, la jefatura de la oficina regional hace un tipo de examen de pertinencia de estas denuncias las cuales deben que ser analizada por distintos parámetros, como por ejemplo número de personas afectadas, infracción

a una norma medioambiental, es decir, revisar el mérito de estas denuncias, este examen de admisibilidad permite a los jefes de oficina saber si es pertinente alguna acción como son solicitud de información o fiscalización, esta última se planifica con el equipo de Planificación de la División de Fiscalización, la cual entrega de acuerdo a la fecha informada por el jefe de oficina regional un número llamado SAFA⁹, cumpliendo con esta actividad la denuncia pasa a la planificación oficial de las labores de la oficina regional

Cabe señalar que considerando todos los demás programas o instrumentos que se deben fiscalizar en sus regiones, es necesario que estas materias estén bien desarrolladas y con procedimientos claros y precisos, esto debido a que la carga laboral de las oficinas aumenta exponencialmente cuando se recibe un número importante de denuncias a sus oficinas regionales.

Si el resultado de este examen de admisión tiene mérito, pero no es competencia de la SMA, la denuncia es derivada mediante oficio al organismo sectorial competente, por último, si la denuncia carece de antecedentes o no se relaciona con un hecho de carácter ambiental, ésta se archiva, cabe señalar que solo algunas oficinas regionales informan de los avances administrativos internos de la denuncia a los ciudadanos que las realizaron, independiente de lo anterior, existen los canales formales para pedir información a la SMA por algún caso en particular

⁹ Número que se solicita a DFZ para que una denuncia pueda ser incluida en la planificación interna de la región en los sistemas informáticos internos de la SMA.

Respecto a si creen pertinente modificar el formulario de denuncias estos señalaron que es difícil modificarlo en el sentido que lo indicado en los formularios son los mínimos que requiere para admitir correctamente una denuncia y estos parámetros están indicados en la ley de la SMA por lo que alguna modificación más profunda debiese ser en primer lugar a la ley 20.417 y luego al formulario, a pesar de lo anterior, sí es pertinente considerar que se pueden hacer mejoras tecnológicas al proceso, por ejemplo algún seguimiento online o respuestas automáticas del cambio de etapas de estas denuncias, es decir, automatizar algunas funcionalidades de dichas denuncias.

Señalaron además que mientras el formulario sea en papel, las personas tienden a no llenar y evitar acercarse a las oficinas regionales de la SMA ya que es un proceso engorroso y costoso en el sentido de que el ciudadano afectado debe gastar tiempo y recursos en transportes para acercarse a las oficinas a entregar el documento.

Respecto de que las denuncias sean engorrosas para el ciudadano, señalan que el diseño del formulario podría mejorarse, como por ejemplo entregarse más notas explicativas para que las personas puedan entender el formulario, más que una modificación de la estructura como se señaló anteriormente, creen que es mejor instruir a la población a través de afiches, ferias ciudadanas, actividades con la comunidad para que aprendan a reconocer un daño o problema medioambiental y poder llenar el formulario de forma correcta, ya que muchas de estas denuncias

deben realizarse nuevamente o no pasan la revisión de la oficina regional, debido a errores en el llenado o de la envergadura del daño ambiental.

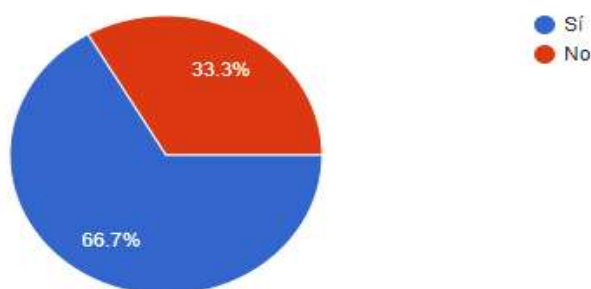
Respecto a si conoce otros sistemas de denuncias mejores que de la SMA todos señalan que sí, ejemplificando a Sernac, pero creen que por el solo hecho de estar estos trámites vía web, son mejores que los nuestros, además señalan que aparte de mejorar el formato del formulario y entregar apoyo a la comunidad para su llenado, es necesario digitalizar este trámite para que así, este formulario llegue a toda la comunidad, cabe señalar que la SMA tiene un indicador asociado a tramites digitales el cual exige un nivel especifico de tecnologización de los tramites del Estado, en nuestro caso el tramite más importante dentro de la SMA es la denuncia ciudadana, por lo que gracias a ese indicador pueda ser posible que pase de un nivel bajo (formulario en papel) a un nivel mayor (formulario online, por ejemplo).

En materia de participación de la sociedad civil en el proceso de denuncias, las instancias formales como el COSOC no han levantado ningún requerimiento especial para mejorar este proceso, cabe hacer presente que para este año (2019) no hay fechas tentativas para comenzar a trabajar esta instancia.

Respecto a los resultados de las encuestas, estas se desarrollaron entre el 20 y 28 de marzo a los funcionarios de las oficinas regionales de Coquimbo, Atacama y Nivel Central, gracias a este levantamiento de información, se pudo visualizar lo que los funcionarios persiven de las denuncias ciudadanas.

Para conocer si los funcionarios conocen el proceso de denuncias se consultó si conocían la Res. Exenta N°839/2016 que dicta norma de carácter interno sobre denuncias, esta resolución se enmarca en el proceder que se debe tener para recibir, tramitar y procesar las denuncias ciudadanas, esta resolución del año 2016, define que es una denuncia, que no es una denuncia, requisitos de una denuncia, plazos de información al denunciante, Gestión interna de denuncia.

Usted conoce el contenido de la resolución exenta N°839/2016. Si su respuesta es NO, pase a la pregunta subsiguiente

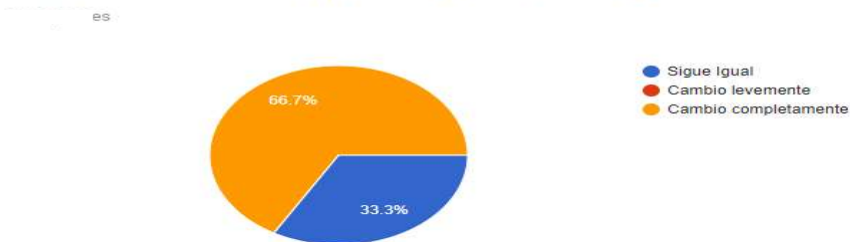


El 66,7% de los encuestado dijo conocer dicha resolución pero a la siguiente pregunta de que explique brevemente dicha resolución solo 4 funcionarios respondieron correctamente, mientras que los demás tenían nociones básicas del contenido, esto es una clara señal que los procedimientos internos respecto a denuncias ciudadanas no son conocidos y menos aplicados como lo indica la resolución, adicionalmente esta resolución entrega la forma de proceder de manera básica y no responde todas las preguntas que puedan ocurrir cuando se recibe una

denuncia, por lo que los funcionarios no la toman en consideración para recibir los formularios.

Para la mayoría de estos funcionarios, el formulario de denuncias no considera un mayor dificultad que no sea la de leer detenidamente las instrucciones dadas, agregan además que el sistema de denuncia es una herramienta eficaz para resolver problemas ambientales. A la pregunta si ha cambiado el proceso estos últimos dos años mayoritariamente contestaron que si.

En comparación al 2017, el proceso de denuncias ciudadanas sigue igual o ha cambiado en algo, Si usted contesta b) o c) pase a la siguiente, de lo contrario pase a la pregunta subsiguiente



A la respuesta de ¿que cambió? que principalmente en los tiempo de atención y respuesta por parte de SMA, además de la capacidad fiscalizadora de la SMA, cabe señalar en este punto que en el año 2018 se procedió a generar un nuevo formulario de denuncias solo para las de ruido, esto debido a que se tuvo que ajustar algunas condiciones del antiguo formulario hacia este nuevo proceso de ruido, quedando desde el año 2018 con dos formularios de denuncias, uno oficial para cualquier posible infracción ambiental y otro solo para ruido.

Respecto a si los ciudadanos al retirarse de la oficina regional agradecen la ayuda prestada, señalan que sí, aunque no siempre salgan de este lugar con una respuesta satisfactoria, esto debido a que los funcionarios de la SMA hacen su labor empatizando con los problemas que aquejan a los ciudadanos, pero siempre, se informa de los largos plazos y a grandes rasgos los procesos internos de la SMA, por lo que solicitan un poco de paciencia en tratar de resolver su problema, esto debido a que no existe un plazo establecido para todo este proceso, ya que depende de una serie de factores que influyen en el tiempo de ejecución de la denuncia, a saber: contenido de las denuncias, relevancia de los hechos denunciados, riesgo ambiental, área geográfica, entre otros factores que se pueden apreciar en la Res. Exenta N°864.

Cabe señalar que la legislación le impone un tiempo a la SMA para “informar sobre los resultados de su denuncia en un plazo no superior a 60 días hábiles”, (LOM, 2010), es preciso señalar que la respuesta que se entrega al denunciante en este caso es una notificación u oficio que señala que se realizaron los analisis pertinentes y se contactaran para una probable fiscalización, problemente este tipo de comunicación es un mero formalismo que se debe cumplir por ley.

A continuacion el mismo articulo indica que si producto de la fiscalización se iniciase un procedimiento sancionatorio, el denunciante tendra la calidad de interesado en el proceso, es decir, la denuncia desde el proceso de formulación hasta su

resolución, sea que dé lugar a la formulación de cargos o a su archivo, tiene el carácter de “información reservada”, con el objetivo de asegurar que la investigación que lleve a cabo la SMA no se vea obstaculizada, si se formulan cargo, el denunciante podrá ser notificado de todas las actuaciones relevantes debido a su papel de interesado del proceso.

Para proceder con una investigación sancionatoria, la SMA tiene que levantar información sobre los hallazgos encontrados en la fiscalización, por lo que no todos los hallazgos tiene un correlato con alguna acción sancionatoria, ya que se debe de analizar ciertos factores como son la importancia del daño causado, beneficio económico que tuvo el infractor y otra muy importantes que es el número de personas afectadas a su salud por la infracción del terceros, por lo que como se muestra en los datos obtenidos en la encuesta, el proceso se relantiza y pueden pasar años sin una respuesta satisfactoria al ciudadano.

Este último punto también se vislumbra en la encuesta ya que a la pregunta, el proceso entrega una solución al afectado, la respuesta mayoritaria es, a veces, con un 66,7% lo que demuestra que las respuestas pueden ser muy lentas y no entrega una solución efectiva al denunciante.

Conclusiones

Como conclusión para esta investigación y los resultados obtenidos de las distintas entrevistas y encuestas podemos determinar lo siguiente:

En primer lugar la ley de la SMA cuando se creó, no hizo distinción entre procesos de RCA, Normas de Emisión o Denuncias, por lo que para realizar un proceso de fiscalización y /o sanción, estas deben cumplir con ciertas reglas y procesos internos para llevar a cabo una fiscalización o sanción efectiva como lo indica la ley, esto hace que los procesos principalmente de denuncia se relanticen y se dé la sensación o percepción de que son lentos o que la respuesta por parte de la SMA no es eficiente y efectiva, ya que pasan meses para poder realizar en primera instancia una fiscalización de una denuncia y años para poder genera un proceso sancionatorio efectivo y que resuelva por completo la afectación que tenía cuando se realizó la denuncia.

En abundamiento de lo anterior, la SMA emite anualmente una resolución de programación de actividades de fiscalización por cada instrumento ambiental, esta programación indica la cantidad de fiscalizaciones proyectadas para realizar y los recursos que tiene la Superintendencia para realizar esta labor, la problemática asociada a esta programación es que las denuncias son actividad no programadas, por lo que no existen recursos para poder llevar a cabo la fiscalización de dichas denuncias, por lo que la gestión de éstas deberán estar circunscrita a la programación de las actividades de fiscalización de cada año o en la medida que se pueda realizar las fiscalizaciones, estas se llevarán a cabo.

Esto genera un problema de gestión importante ya que los programas de fiscalización son siempre menos actividades que las denuncias recibidas por la institución, esto conlleva a atrasar las respuesta a la ciudadanía y por ende a la resolución de la problemática ambiental. Solo en algunas ocasiones debido al malestar general de una gran población o que la denuncia se encuentre dentro de las actividades programadas, estas podrán ser atendidas con la premura que se requiere, por lo tanto es necesario levantar la importancia que tiene este proceso dentro de la SMA y entregarle los recursos humanos, financieros y logísticos para responder efectivamente la mayor cantidad de denuncias ciudadanas y mejorar la calidad de vida y la salud de las personas afectadas por la presunta infracción ambiental.

Por otro lado, el funcionamiento durante estos últimos dos años del proceso de denuncias ha sido lento y complejo, por ejemplo se formalizó un documento a través de la resolución exenta N°839/2016, que indica el proceder interno de las denuncias, este documento no se encuentra actualizado a los nuevos requerimientos que son necesarios para sobrellevar el problema de la cantidad de denuncias que ingresan a la SMA, por ejemplo, se generó un nuevo formulario de denuncias de ruidos que se está aplicando desde el 2018, sin embargo no se actualizaron los procedimientos y documentos relacionados con estos, por lo que aunque se haya cambiado el formulario, esto no representó una mejor tramitación o disminución de días para este tipo de denuncias, que ya son más del 60% del total de denuncias ingresadas a la

SMA, por lo que se hace urgente y necesario que los directivos de la institución impulsen de mejor manera este trámite, esto debido a que la ciudadanía a la cual se debe proteger su salud y el medio ambiente requiere de instituciones sólidas y procesos fáciles y rápidos para poder solucionar los problemas que afectan a la comunidad.

Debido a las nuevas instrucciones de parte de Dipres respecto a indicadores de gestión transversales, la superintendencia en el año 2019, realizó un levantamiento de información asociadas a las denuncias ciudadanas, esta información fue recabada por el departamento de Planificación y Control de Gestión donde se levantó un proyecto de actualización de procedimiento, dicho trabajo fue retomado por la Fiscalía de la institución la cual actualizó la anterior resolución sobre procedimiento de las denuncias.

Al analizar dicha resolución podemos señalar que no apunta a la mejora del proceso, no indica responsables directos ni asume tiempos de respuesta específicos, es pertinente señalar que esta actualización es de carácter genérica y no permite incentivar la mejora continua de dicha actividad, asumimos que debido a la gran cantidad de denuncias que ingresan a la Superintendencia y las distintas formas de proceder respecto a la temática denunciada este documento solo refleja un marco primario de proceder.

En el ámbito Interno, diagramar las etapas de la denuncia es de vital importancia para la institución en el entendido que para el año 2019, la SMA deberá llevar entre sus indicadores el indicador de denuncias ciudadanas resueltas en el año, este indicador proviene de una nueva batería de instrumentos de gestión ligadas al desempeño, antes en el 2018 existieron indicadores H, llamados institucionales, ya que estaban enfocados al negocio de la institución, en este caso existían tres indicadores asociados a la gestión de la fiscalización y dos asociados a la actividad sancionadora.

Para este 2019 la nueva mirada de parte de la DIPRES, fue fusionar estos indicadores H y los indicadores tranversales en tres grandes grupos de indicadores, uno asociado a la gestión eficaz del servicio en los que encontramos indicadores asociados a los productos estratégicos y tranversales asociados a la gestión transversal del servicio como son medidas para la equidad de género, Seguridad de la información, Cobertura de la fiscalización, Eficacia de la fiscalización, uptime SNIFA, fiscalización PPDA, en el siguiente cuadro se visualiza cada indicador con su tipo de cumplimiento y meta a cumplir.

Área Responsable	Indicadores de Desempeño	Tipo Cumplimiento	Meta	Ponderación
DGI	Controles de Seguridad de la Información	Meta	82%	5%
PCG	Medidas de Equidad de Género	Meta	100%	5%
DFZ	Cobertura de Fiscalización	Medir	----	5%
DFZ-DSC	Eficacia Fiscalización	Medir	----	5%
DFZ	N° de PPDA Fiscalizados (H)	Meta	100%	10%
DGI	Uptime SNIFA (H)	Meta	99,03%	10%

Esta modificación trajo consigo nuevos indicadores para la eficiencia institucional principalmente asociada a recursos financieros, en este apartado incluyeron dos nuevos indicadores sumándose al indicador de eficiencia energética, estos nuevos instrumentos son ejecución del gasto en diciembre, gasto en bienes y servicios, cabe señalar que estos tres indicadores su responsable es el departamento de Administración y Finanzas cuya gestión siempre se ha basado en indicadores de gestión enfocados a la gestión interna.

A continuación se muestra los indicadores, su tipo de cumplimiento y meta a definida.

Área		Tipo		
Responsable	Indicadores de Desempeño	Cumplimiento	Meta	Ponderación
DAF	Eficiencia Energética	Medir	----	10%
DAF	Gastos en bienes y servicios de consumo y adquisición de activos no financieros	Meta	100%	10%
DAF	Ejecución de los gastos en diciembre respecto del gasto total ejecutado	Meta	14%	10%

Y por ultimo y en donde se debe mucha atención es el cuadro de los indicadores asociados a la calidad del servicio, estos nuevos indicadores pusieron de manifiesto en desorden que se encontraban ciertos procesos principalmente el de denuncias. Estos indicadores nuevos consisten en determinar el grado de satisfacción e insatisfacción de sus usuarios y/o ciudadanos, a la gestión de reclamos y de procesos clave de atención a los usuarios y digitalización de los trámites.

Se instalaron cuatro nuevos indicadores, reclamos respondidos, tramites digitales, procedimientos sancionatorios (sin pdc) en 180 dias, tiempo promedio de tramitación.

Este último tramite la Superintendencia indicó que eran las denuncias ciudadanas las que tiene mas ingresos en la SMA, dado este dato se acordó con DIPRES que el indicador asociado a esta actividad seria el de Tiempo promedio de trámites finalizados - Denuncias ante la Superintendencia del Medio Ambiente, entendiendo que el tramite esta finalizado cuando exista una resolución por parte de la SMA (Superintendente) que aprueba el plan de cumplimiento (pdc), que la empresa se comprometió para subsanar los hallasgos encontrados en las fiscalizaciones que fueron realizadas debido a una denuncia ciudadana.

En esta ultima frase podemos entender que gracias a una denuncia ciudadana se formularon cargos y este tercero se comprometió a subsanar los hallasgos encontrados en la fiscalización,

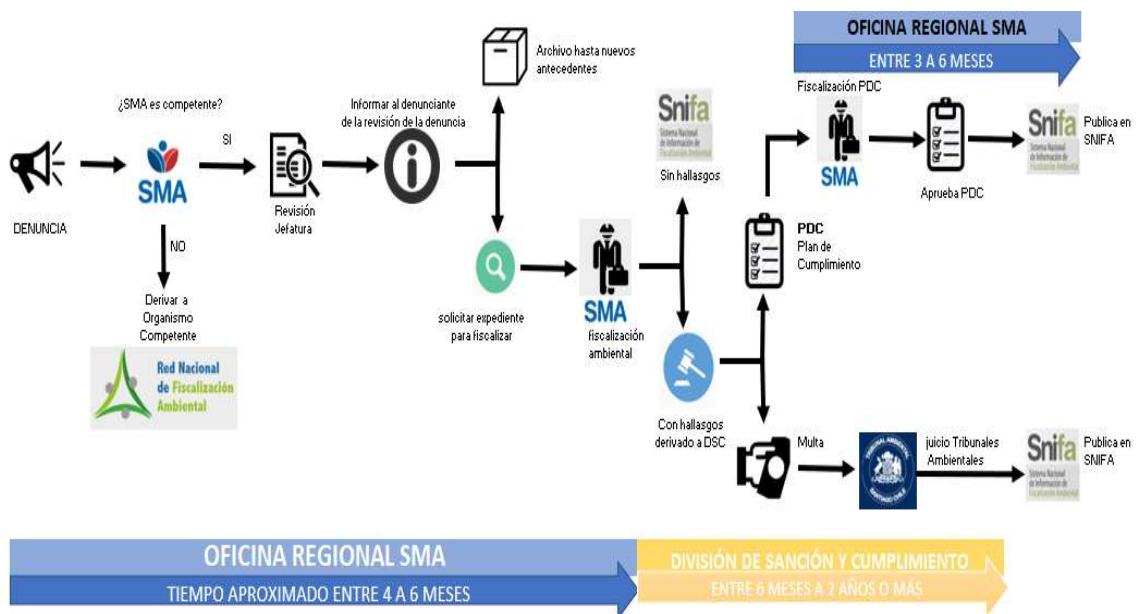
El problema que se ha encontrado en la SMA es que ninguna de las Divisiones que deben velar por el proceso de denuncias ciudadanas sabe como se desarrolla dicho proceso, por ejemplo quienes son los responsables de cada etapa, tiempos de ejecución de una actividad y por ende se confirma la crisis que tiene este proceso dentro de la SMA, esta falta de conocimiento sobre el proceso de denuncias permite la discrecionalidad del funcionario de turno el ejecutar las labores sobre una denuncia ciudadana.

Por lo anterior, la SMA ha debido replantear los proceso de las denuncias ciudadanas, en el entendido de mejorar el proceso y plantear claramente los

responsables de cada etapa, tratar de cuantificar los tiempos de cada una de las etapas que se puedan desarrollar y sobre todo mejorar la gestión interna de las denuncias. Esta labor la esta coordinando el departamento de Control de Gestión, quien como coordinador debe velar por los productos que puedan crearse en las mesas comprometidas para analizar este problema en conjunto con DAF, DFZ, DGI, FCL, quienes en el transcurso de este año 2019, deberán levantar estos procesos y determinar todo lo necesario para cumplir con el indicador impuesto por DIPRES.

Entendiendo que este proceso es de largo proceder, se realizó un flujo de procesos donde se indican los responsables, y cada actividad asociada a las denuncias ciudadanas.

Proceso de denuncia Ciudadana SMA, (elaboración propia).



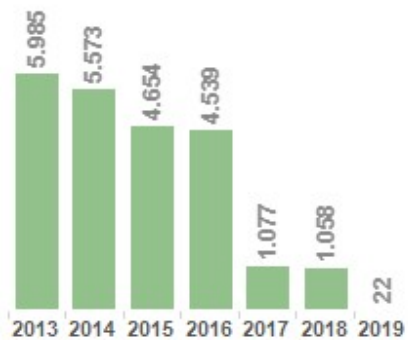
Como se puede apreciar en el proceso antes dimensionado, para que una persona pueda tener la certeza que los problemas ocurridos fuesen solucionados no descansa solo en la fiscalización sino que cuando el infractor cambie su conducta y esta solo se verifica cuando realiza su programa de cumplimiento o cuando por la otra parte los tribunales ambientales dictan sentencia, por lo que la verdadera solución a los problemas que afectan a la ciudadanía se cumple cuando sucede alguna de las acciones antes indicadas.

Dado lo anterior, se reconoce abiertamente dentro de la institución que la División de Sancion y Cumplimiento no da a vasto con todos los informes de fiscalización que reciben con hallazgos, por lo que deben priorizar los mas importantes, quedando la mayoría detenida a la espera de algún fiscal instructor que tome el caso.

Algunos datos comparativos extraídos del sistema nacional de información ambiental (SNIFA) en donde se recopilan todos los expedientes de fiscalización por año desde el 2013 cuando se comenzo la etapa de fiscalizacion ambiental. Desde esa fecha se han realizado un total de 22.908 expedientes de fiscalización versus los expedientes terminados con sancionatorio que corresponde a 3.436, que aproximadamente es un 15% de estos expedientes de fiscalización, mientras que el resto se encuentra terminado sin sancionatorio por diversas causas, extrapolando

este dato hacia las fiscalizaciones de origen denuncia podriamos decir que solo un 15% de las denuncias han terminado en sancionatorio y el resto no por diversas causas.

Expedientes por Año :



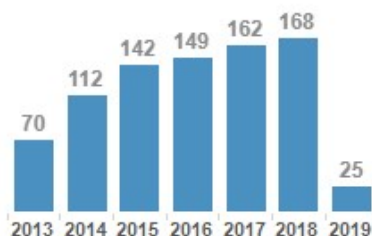
Resultados :



Cuando uno va a revisar la información sobre sancionatorio que se encuentra en la plataforma SNIFA, esta información es aun mas alarmante ya que las cifras son mas bajas que las que pudimos ver en la misma plataforma pero con la mirada desde la fiscalización.

Es los siguientes graficos se muestran la cantidad de procedimientos sancionatorios los que suman 828 desde el inicio del sistema de fiscalización, mientras que por etapa del proceso sancionatorio los datos son los siguientes:

Procedimientos por año :



Procedimientos por Estado :

	#
Suspendido	22
En curso	207
Programa de Cumplimiento en ejecución	241
Terminado - Absolución	13
Terminado - Archivado	12
Terminado - PDC Satisfactorio	114
Terminado - Sanción	219
TOTAL	828

Con estos datos se puede apreciar que existe un gran **embudo** en la gestión de la fiscalización, es decir, se realizan muchas fiscalizaciones y pocos sancionatorios, de estos no es posible determinar si son por casusas de alguna denuncia, una fiscalización programada u otro instrumento de carácter ambiental, sin embargo podemos señalar que administrativamente las denuncias por ruido son de facil revisión, ya que solo se revisa si la actividad sobrepasa la norma señalada en el decreto n°38 sobre materias de ruido y por consiguiente si se pasa la norma establecida, se estaría frente a un incumplimiento ambiental, no así otros intrumentos de carácter ambiental como son las Resoluciones de Calificación Ambiental que son de mas difícil fiscalización.

Esperamos que la implementación del indicador impuesto por DIPRES podria generar las sinergias necesarias para que las distintas instancias internas de la SMA puedan trabajar en conjunto y colaborativamente para mejorar sustancialmente el proceso de denuncias y su impacto en la ciudadanía, como por ejemplo en materia de ruido, hacer mas facil el procedimiento sancionatorio.

Por lo tanto y como se mostró en el análisis de los instrumentos de investigación, podemos concluir también que la percepción de los funcionarios y las jefaturas de la SMA con este sistema de denuncias durante estos dos años, a pesar de tener problemas como todo sistema, es buena, en el entendido que aporta a la ciudadanía una herramienta de control ambiental para su comunidad y entorno.

Los entrevistados pudieron indicar varios elementos que influyeron en determinar que su percepción era buena, ya que según su experiencia y motivación para cada caso, les permitió asumir los desafíos de evaluar las denuncias en su mérito y obtener antecedentes suficientes para aceptar las denuncias e intentar programarla para una futura fiscalización, todo lo anterior gracias a la organización interna que cada jefatura diariamente le incorpora a las denuncias recibidas.

Dicho lo anterior, y gracias a los datos obtenidos y al cúmulo de información recopilada por cada jefatura ellos pudieron interpretar que el proceso de Denuncias Ciudadanas era algo bueno, perfectible como cualquier otro proceso administrativo pero bueno en general.

Adicionalmente señalan que es necesario modernizar el formulario de denuncias y cambiar el paradigma de la institución que tiene que ver con que estas denuncias deben ser realizadas en papel y con la firma de puño y letra del denunciante, este formulario debe estar visualizado para que la mayor cantidad de ciudadanos y ciudadanas puedan realizar dichas denuncias, hoy la tecnología ha permitido por

ejemplo con la clave unica personal hacer tramites en cualquier servicio publico via internet, por lo que es pertinente avanzar en implementar este tipo de tecnología, asi las denuncias llegará a todos los grupos etarios y rincones del país con la sola herramienta de un computador y acceso a internet.

Adicional a lo anterior, es pertinente proponer que las denuncias tengan un seguimiento via web del proceso, gracias al levantamiento de información realizado por el departamento de Planificación y Control de Gestión en esta materia, se pudo haber diagramado de mejor manera este procedimiento y entendiendo que cada movimiento de estas denuncias son ingresados a un sistema informatico, es necesario, si no se cumple con la oportunidad de dejar el formulario para ser llenado via web, la alternativa de que el proceso de cada denuncia se pueda verificar su estado y en que etapa del proceso se encuentra mediante via web, esto permitirá por una parte que los denunciante sepan el estado de sus denuncias y en que etapa se encuentran y por otro lado mejorar la imagen que tiene la comunidad con respecto a la labor de la SMA, ya que pueden saber donde se encuentra su denuncia. Lamentablemente se perdió esta oportunidad ya que la autoridad no tiene considerada esta implementación y los esfuerzos del area de Gestión de la Información de la Superintendencia esta en el ambito de Internet de las Cosas, mejorar los sistemas internos de información y cambiar los servidores a una nube virtual.

Otro punto importante es que se debe actualizar los procedimientos de denuncia, indicando actores claves, actividades principales y secundarias, responsables y plazos de actuación, todo lo anterior es un mínimo que debe tener un procedimiento de esta envergadura ya que la cantidad de denuncias que ingresan a la SMA requiere de instrucciones claras, precisas y acorde con la mejora continua de los procesos.

Por último, es necesario también inyectar recursos específicos para solventar la gran cantidad de denuncias que ingresan a la SMA, no tan solo de recursos financieros que son muy necesarios, también se requiere personal idóneo para interactuar con la comunidad, realizar las fiscalizaciones pertinentes y los instrumentos que ayuden a detectar las posibles infracciones ambientales que se denuncian, cabe recordar que los servicios públicos tienen su misión y objetivos de acuerdo a sus competencias pero siempre teniendo a las personas en el centro de su quehacer.

Para finalizar se respondió a la pregunta de investigación, en el entendido que pudimos conocer como se desarrolla el proceso de denuncias ciudadanas, cual es el valor que le entrega la SMA internamente a dicho proceso, entendiendo que cualquier propuesta que se genere en esta u otra investigación, es necesario un cambio de paradigma dentro de la institución, dándole la importancia que requiere con los nuevos estándares de eficiencia, eficacia, respuesta oportuna, calidad de la

respuesta, todo en un marco de mejora continua de los procedimientos, cabe señalar que es importante dotar de recursos humanos, financieros y logísticos para cumplir con lo requerido por la ciudadanía, cabe hacer presente también, que las denuncias ciudadanas es un termómetro que puede tener la SMA respecto a problemas medioambientales que no puede afectar a las personas y que debido a la escases de recursos no han podido hacerse cargo, dicho lo anterior, es urgente mejorar la gestión integral de las denuncias, para así obtener datos necesarios para levantar zonas críticas, proyectos más contaminantes o zonas de mayor afectación medioambiental en general y asegurar un medioambiente limpio a toda la ciudadanía.

Cualquier estrategia que impulse una nueva forma de trabajar el sistema de denuncias en la SMA será en vano sino redirigimos los esfuerzos hacia un enfoque al ciudadano. En este nuevo camino la SMA debe ir acompañado de distintos actores como la academia, la ciudadanía y los propios funcionarios, por ejemplo potenciar el COSOC que dentro de la investigación confirmamos que se subutiliza y no tiene la importancia que esta instancia podría tener para mejorar las sinergias y apoyos necesarios para llevar adelante una mejora en la gestión de fiscalización y sanción de los incumplimientos y puntualmente modernizar el sistema de denuncias, lo que permitirá mejorar la calidad de vida de los habitantes de nuestro país en materia medioambiental.

A continuación se mostrará un procedimiento para la gestión de denuncias ciudadanas hasta la etapa de fiscalización.

1. ATENCIÓN CIUDADANA: Comprende todas las actividades asociadas al recibo e ingreso de denuncias ciudadanas en el sistema informático		
N°	RESPONSABLE	ACTIVIDAD
1	Funcionario/a administrativo/a de Oficina Regional	Recibe al/la ciudadano/a en las instalaciones de la SMA dispuesto para ello y revisa si el formulario de denuncias no contenga errores u omisiones que no permitan validar el documento, en el caso que este venga con errores u falta de información, el/la funcionario/a deberá apoyar al/la ciudadano/a con las falencias detectadas en el documento.
2	Funcionario/a administrativo/a de Oficina	Si el/la Ciudadano/a no traer el formulario de denuncias, El/la funcionario/a deberá apoyar al ciudadano/a para completar correctamente y sin errores el formulario de denuncias.
3	Funcionario/a administrativo/a de Oficina	Ingresa en sistema informático todas las denuncias recibidas durante el día y las deriva a la jefatura.
2. REVISIÓN Y VALIDACIÓN DE DENUNCIAS		
N°	RESPONSABLE	ACTIVIDAD
1	Jefatura Oficina Regional	El/La Jefatura de la oficina regional deberá revisar y validar las denuncias ingresadas en plataforma electrónica.
2	Jefatura Oficina Regional	Determinará cuales denuncias son susceptibles de fiscalización y cuales no se instruye al funcionario/a administrativo/a de Oficina a que realice las notificaciones a los denunciante del proceso de revisión de las denuncias.
3	Jefatura Oficina Regional	Solicita número SAFA a nivel central y entrega al/la fiscalizador/a las instrucciones para comenzar con la planificación de la actividad de fiscalización
3. FISCALIZACIÓN DE DENUNCIAS		
N°	RESPONSABLE	ACTIVIDAD

4	Fiscalizador/a Oficina regional	Recibe los antecedentes de la denuncia y prepara la planificación de la misma, preocupándose de recabar la mayor cantidad de antecedentes y si es necesario solicitar apoyo a otros estamentos u organismos estatales para realizar la fiscalización
5	Fiscalizador/a Oficina regional	Realiza la fiscalización como se programó y comienza a confeccionar el informe respectivo
6	Fiscalizador/a Oficina regional	Entrega informe de la fiscalización a la Jefatura de la oficina regional para su revisión y posterior derivación.
7	Jefatura Oficina Regional	Revisa y deriva según corresponda el informe de fiscalización a Sanción, Fiscalía o Snifa
8	Jefatura Oficina Regional	Instruye a funcionario/a administrativo/a de Oficina a confeccionar carta tipo para dar respuesta de las actividades realizadas.

Bibliografía

1. Constitución política de la República de Chile, capítulo III, de los derechos y Obligaciones, Artículo N°19, N°8.
2. Michelle Bachelet. (2008). Historia de la Ley N° 20.417, Crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. 27-07-2018, de Biblioteca Congreso de Chile Sitio web: <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4798/>
3. Ley N° 20417. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 12 de enero de 2010, <https://www.bcn.cl/leychile/N?i=1010459&f=2010-01-26>
4. Superintendencia del Medio Ambiente. (2018). Balance de Gestión Institucional. Santiago: SMA.
5. Luis Cordero, Valentina Durán, Camila Palacios, Violeta Rabí, Andrea Sanhueza y Anahí Urquiza. (Junio 2018). Derribando mitos: Propuestas para mejorar el acceso a la justicia ambiental. Memo de Políticas Públicas, N°13,
6. Contraloría General de la Republica. (2016). Superintendencia del Medio Ambiente debe ejercer sus atribuciones fiscalizadoras y sancionatorias con sujeción a los principios de celeridad y economía procedimental, entre otros. 27 de julio 2018, de CGR Sitio web: <http://www.contraloria.cl/appinf/LegisJuri/jurisprudencia.nsf/2c14219fb5bc2941042570990075ce9f/f20b89909171f6dd032580520064337a?OpenDocument>
7. Jorge Bermúdez. (2000). el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, Revista Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, XXI, 9.
8. OCDE, (2012). Recomendación del consejo sobre política y gobernanza regulatoria, informe sobre política y gobernanzas regulatoria, OCDE.
9. Pontificia Universidad Católica de Chile. (2009). un mejor Estado para Chile. Chile: Consorcio para la Reforma del Estado.

10. Carolina Riquelme Salazar. (2013). Los Tribunales Ambientales En Chile. ¿Un Avance Hacia La Implementación Del Derecho De Acceso A La Justicia Ambiental? Revista Catalana De D. Ambiental, 4, 3
11. SMA. (2018). Definiciones Estratégicas. 2018, de DIPRES Sitio web: http://www.dipres.gob.cl/597/articles-169699_doc_pdf.pdf
12. Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas, Daniela Rosales. (2018). Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL
13. Barack Obama. (2009). Transparency and Open Government. Julio 2018, de Presidential Actions Sitio web: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
14. Ramírez-Alujas, Álvaro (2011): Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en Iberoamérica. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP- 2011-09. 24 pp
15. Roseth, Benjamín; Reyes, Angela; Farías, Pedro; Porrúa, Miguel; Villalba, Harold; Acevedo, Sebastián; Peña, Norma; Estévez, Elsa; Linares Lejarraga, Sebastián; Fillotrani, Pablo. (2018). El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital. Nueva York: BID.
16. https://www.alejandrobarrros.com/wp-content/uploads/old/WEF_EU11_FutureofGovernment_Report-1.pdf
17. Vivanco Font E. (2017). OCDE: Desempeño y Recomendaciones Medio Ambientales sobre Humedales en Chile, 1, 9.
18. L. sierra. (2008). reforma de la institucionalidad ambiental: problemas y oportunidades. Estudios Públicos, 111, 59-102
19. Claudia Sepúlveda, Alejandro Rojas. (2014). Conflictos ambientales y reforma ambiental en Chile. Revista ambiente y desarrollo de CIPMA, 1, 15-23.

20. Eugenio Figueroa y Dominique Hervé. (2006). Evaluación del marco institucional y de la gestión ambiental en Chile. *En foco*, 97, 13.
21. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile 2016*, Santiago, 2016.
22. Maturana, Humberto (1996). *Desde biología a la psicología*. Santiago de Chile Universitaria, p 65.
23. Carterette, E. y Friedman M. (1982). *Manual de Percepción. Raíces Históricas y Filosóficas*. México D. F
24. Bartley, (1982). *Principios de Percepción*, México, Ed. Trilla
25. Bravo Juan, (2009). *Gestión de Procesos*. Chile: Evolución S.A.
26. *Metodología de la Investigación Cualitativa* Gregorio Rodríguez, Javier Gil Flores, Eduardo García Jiménez, Ed. Aljibe, Málaga 1996
27. Pérez José Antonio, (2004). *Gestión de Proceso*. España: ESIC.
28. Hernandez, Fernández y Batista. (2014). *Metodología de la Investigación*. México: Mcgraw-Hill / Interamericana Editores, S.A. de C.V.
29. Mauricio Olavarría Gambi. (diciembre 2017). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documento de trabajos, 11, 44.
30. Cañas, Enrique. 2002. "Modernización de la Gestión Pública del Estado en Chile: 1994-2000". En *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*, editado por O. Muñoz y C. Stefoni, 155-186. Santiago: Editorial Universitaria
31. Morales Casetti Marjorite, 2014, "Nueva Gestión Pública en Chile: Orígenes y efectos", *Revista de Ciencia Política* N°2, pag. 417-438.