
ANÁLISIS GENERAL DEL IMPACTO ECONÓMICO Y SOCIAL DEL **ANTEPROYECTO** DE LA NORMA SECUNDARIA DE CALIDAD DEL AIRE PARA DIÓXIDO DE AZUFRE (SO₂), ELABORADO A PARTIR DE LA REVISIÓN DEL DECRETO SUPREMO N° 22, DE 2009, DEL MINISTERIO SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA.

Mayo de 2025

1. Contexto

El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) es el organismo encargado de coordinar el diseño y establecimiento de normas de calidad ambiental y de emisión, así como de elaborar planes de prevención y/o descontaminación ambiental. De acuerdo con lo establecido en la Ley N°19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (MINSEGPRES, 1994) y el Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión (DS N°38/2012 del MMA), todo proceso normativo requiere la elaboración de un Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES). Este análisis tiene como finalidad aportar antecedentes a los procesos de participación ciudadana (PAC) y apoyar la toma de decisiones del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS). La elaboración del AGIES es responsabilidad del Departamento de Economía Ambiental (DEA) del MMA.

El DS N°38/2012 regula, por una parte, el proceso de *dictación de una nueva norma*, estableciendo las etapas que deben seguirse para su elaboración y aprobación. El mismo reglamento establece el *proceso de revisión de normas vigentes*, el cual debe realizarse, al menos, cada cinco años. Aunque se trate de normas ya existentes, el proceso de revisión debe cumplir con las mismas exigencias procedimentales que la dictación de una norma nueva, incluyendo la obligación de elaborar un AGIES.

En este contexto, el artículo 15 del DS N°38/2012 señala que el AGIES debe establecer un escenario de evaluación que compare las condiciones actuales con las condiciones proyectadas bajo la aplicación de la nueva norma. Este análisis busca identificar y cuantificar los costos y beneficios derivados de la implementación de la propuesta normativa, considerando sus efectos en la población, los ecosistemas, las fuentes reguladas y el Estado.

Metodológicamente, el AGIES utiliza modelos estadísticos y matemáticos que permiten simular los posibles efectos de la normativa en un escenario futuro (evaluación ex-ante). Estos

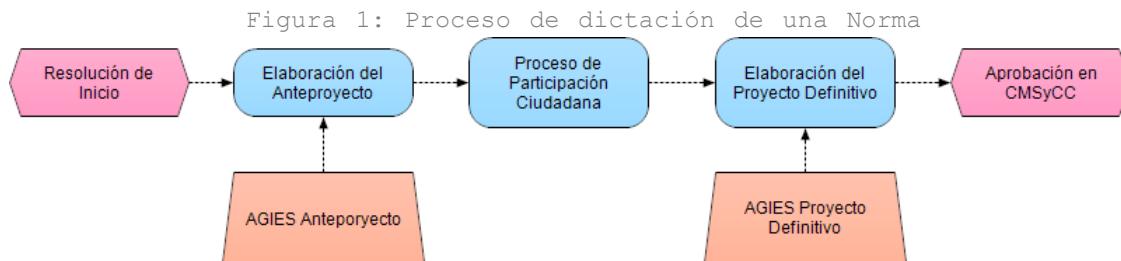
modelos permiten representar las relaciones causales entre las fuentes emisoras, la calidad del aire y los impactos en la salud de la población, lo que facilita la identificación y cuantificación de los costos y beneficios asociados.

Finalmente, el AGIES entrega al tomador de decisiones los resultados de esta modelación, junto con los antecedentes utilizados, los supuestos adoptados y las eventuales brechas de información consideradas en el análisis. Estos resultados, junto con otros antecedentes técnicos, jurídicos o sociales, permiten fundamentar la decisión de aprobar, modificar o rechazar la propuesta normativa.

2. Consideraciones Administrativas y Jurídicas

2.1 Respecto del proceso normativo

El Decreto Supremo N°38/2012, Reglamento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, establece las etapas que deben cumplirse en todo proceso de elaboración de una normativa ambiental. Entre estas se contempla la elaboración de un anteproyecto, el cual debe someterse a un proceso de consulta pública. Posteriormente, con base en los resultados de dicha consulta, se elabora un proyecto definitivo que debe ser aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y el Cambio Climático (CMSyCC), antes de su publicación en el Diario Oficial y su posterior implementación.



Fuente: Elaboración Propia

El artículo 15 del mismo decreto establece la obligatoriedad de elaborar un Análisis General de Impacto Económico y Social (AGIES) de la propuesta normativa, esto es, la elaboración de un AGIES durante el proceso de elaboración del Anteproyecto y para el Proyecto Definitivo¹. Dicho análisis debe considerar un escenario de evaluación que compare la situación actual con

¹ El artículo 15 del D.S 28/2012, solo establece la obligatoriedad de la elaboración de un AGIES para el Anteproyecto de la normativa, sin embargo, se reconoce que, de existir cambios entre la propuesta del Anteproyecto y la propuesta del Proyecto definitivo, será deseable contar con una actualización de este análisis para facilitar la toma de decisión.

aquella proyectada con la entrada en vigencia de la normativa. Esto implica evaluar el impacto que tendría la aplicación de la propuesta frente a las condiciones existentes.

El AGIES, debe identificar los costos que implica el cumplimiento de la normativa para la población, para los titulares de fuentes o actividades reguladas, y para el Estado, en su rol fiscalizador. Asimismo, debe identificar y, cuando corresponda, cuantificar los beneficios derivados del cumplimiento de la norma para la población (en el caso de normas primarias de calidad ambiental), para los ecosistemas o especies protegidas (en normas secundarias), para las fuentes reguladas (en normas de emisión), y para el Estado, en todos los casos.

Para cumplir con este requerimiento, el DEA elabora el AGIES utilizando una metodología que combina el análisis de cumplimiento normativo- comparación de situación base con propuesta normativa- con la cuantificación de reducciones de emisiones y concentraciones- análisis de impacto-, y finaliza con una evaluación de costo-beneficio. Todo este análisis se realiza en base a información pública, técnica y actualizada, con el fin de sustentar de manera transparente y rigurosa el proceso de toma de decisiones regulatorias.

2.2 Respeto del proceso de revisión de las normativas

La revisión de las normas establecidas en el Título Cuarto del DS N° 38/2012 del MMA, el artículo 38 dispone que "toda norma de calidad ambiental y de emisión será revisada, según los criterios establecidos en este título, al menos cada cinco años".

Los artículos 38, 39 y 40 del D.S. N° 38/2012 **no establecen** un criterio económico ni requieren información de carácter económico para justificar la revisión de una norma. La necesidad de revisar una norma depende de otros factores, por lo que no es necesario elaborar un AGIES para justificar la revisión.

Una vez que se ha decidido revisar una norma, debe iniciarse el "proceso normativo", el cual, dentro de sus obligaciones, incluye la realización de un AGIES (ver 2.1). Por lo tanto, este análisis responde específicamente a la obligación de evaluación dentro del proceso normativo, así los resultados del AGIES están enfocados en la propuesta de anteproyecto o

proyecto definitivo, y no en los criterios que motivan la revisión.

La revisión de una norma puede implicar que esta se modifique total o parcialmente. Estos cambios pueden determinar si:

- La metodología del AGIES puede ser aplicada completamente.
- La metodología puede ser aplicada parcialmente, y se obtienen resultados de solo una parte de ella - solo la evaluación del cumplimiento, o solo la evaluación de costos-
- La metodología no puede ser aplicada, lo que impide que se puedan obtener resultados de la evaluación.

De manera preliminar, si al evaluar un cambio en los límites normativos respecto a una situación base (situación actual), se generan incumplimientos, esto es, la situación de línea base supera al límite normativo, entonces el AGIES podrá estimar los costos y beneficios derivados de dichos cambios. Por el contrario, si los cambios no implican que los regulados deban reducir sus emisiones para cumplir con la norma, según la metodología del AGIES, no se generarán costos ni beneficios asociados a un cambio con respecto a la línea base, al no existir dichos cambios

Existen casos en los que los cambios en los límites normativos, si bien generan incumplimientos, no pueden ser cuantificados matemáticamente² al aplicar las metodologías actuales. En estos casos, aunque haya una mejora en la normativa, esta no podrá ser evaluada adecuadamente.

Existen otros criterios normativos que pueden ser evaluados, como el aumento en los monitoreos, modificaciones en los criterios de evaluación y/o fiscalización, la incorporación de nuevos parámetros dentro de la normativa, o el aumento de la cobertura de la red de monitoreo. En estos casos, aunque la metodología del AGIES no se aplique completamente, se ajustarán metodologías específicas para cuantificar los costos y, si es posible, los beneficios que incorpora la revisión.

² Un claro ejemplo de estos casos es en aquellas normativas en que las potenciales reducciones de emisiones no permiten estimar un cambio en las concentraciones, razón por la cual no se podrán estimar costos o beneficios.

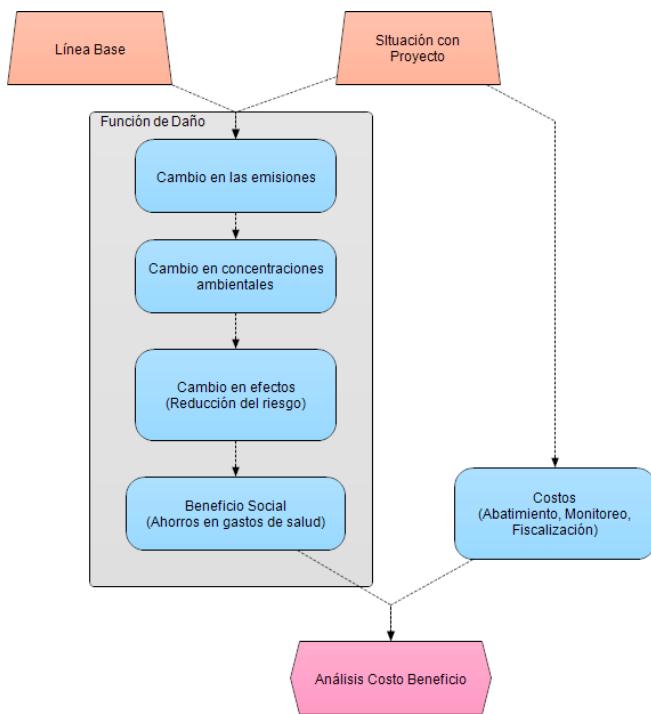
3. Consideraciones técnicas

3.1 Metodología General

La metodología empleada en la elaboración del AGIES es el Análisis Costo-Beneficio, el cual es ampliamente utilizado y recomendado en la literatura para la evaluación de proyectos sociales (Layard & Glaister, 1994; Hanley & Spash, 1996; Boardman, Greenberg, Vining, & Weimer, 2018). La reducción de emisiones asociada a normas de emisión tiene efectos medioambientales, económicos y sociales que se pueden resumir en beneficios para los receptores de las emisiones y costos para el regulado.

El AGIES se elabora utilizando una secuencia de análisis o modelos que permiten relacionar cambios en las emisiones y/o concentraciones -dependiendo de la normativa- de línea base respecto de los límites propuestos por el proyecto, con los beneficios y costos percibidos por los diferentes agentes impactados por la regulación. Para ello, el modelo integra una sección de emisiones, un modelo de emisión-concentración, un modelo de riesgo ambiental basado en estudios toxicológicos y epidemiológicos y, finalmente, un modelo de valorización de los beneficios. Paralelamente, se integra la información de los costos de las medidas que pueden ser relacionados con los beneficios para completar el análisis costo-beneficio (ver Figura 2).

Figura 2. Diagrama metodología utilizada para la evaluación del AGIES.
Análisis costo-beneficio.



Fuente: Evaluación propia basado en (EPA 2000; MMA 2013)

Los beneficios valorizados de la norma son aquellos derivados de una disminución de los efectos en salud de la población expuesta a contaminación, que se reducen debido a la disminución de la concentración ambiental de contaminantes producto de la reducción de emisiones de las fuentes reguladas. Específicamente, se valoran los eventos evitados de mortalidad prematura, morbilidad, días de actividad restringida y productividad perdida.

Paralelamente, en el AGIES se contabilizan los costos de inversión asociados a la implementación de medidas de abatimiento por parte de las fuentes emisoras (equipos de control), que son necesarios para dar cumplimiento a los límites propuestos por el proyecto. Asimismo, se incluyen costos de monitoreo y de fiscalización, este último asumido por el Estado.

Dentro de las limitantes del análisis se cuentan aquellos beneficios que, por falta de información base o inexistencia de metodologías validadas a nivel internacional, no pueden ser cuantificados. Algunos ejemplos de estos beneficios son mejoras

en la visibilidad, menor deterioro de infraestructura e inmuebles, efectos sobre ecosistemas, disminución de gases de efecto invernadero, rendimiento en la agricultura y suelos, imagen país, externalidades positivas asociadas a educación ambiental, efectos en salud en otras comunas del país y reducción de *Black Carbon*.

Es importante enfatizar que la metodología, los supuestos y las decisiones de modelación propuestas en el AGIES no son vinculantes. Esto quiere decir que los regulados no deberán cumplir con el escenario propuesto por el AGIES. Un ejemplo de esto es la decisión de la implementación de una determinada tecnología de control de emisiones para cuantificar los costos. Mientras que el AGIES utiliza como supuesto el criterio de la costo-efectividad al escoger la tecnología más adecuada, los regulados podrán optar por la tecnología que crean óptima según sus requerimientos particulares.

Los resultados del AGIES intentan orientar a los tomadores de decisiones mediante indicadores elaborados con la metodología planteada. Sin embargo, estos indicadores no deben ser considerados como el único criterio para la aprobación de una política pública (Fisher 1991; Arrow & Cropper et al. 1996). Esta debe tener una visión integral que incorpore otras variables tales como el riesgo de la población expuesta, consideraciones culturales de la zona regulada, aspectos sociales, entre otras³.

3.2 Consideraciones metodológicas asociadas a la norma específica.

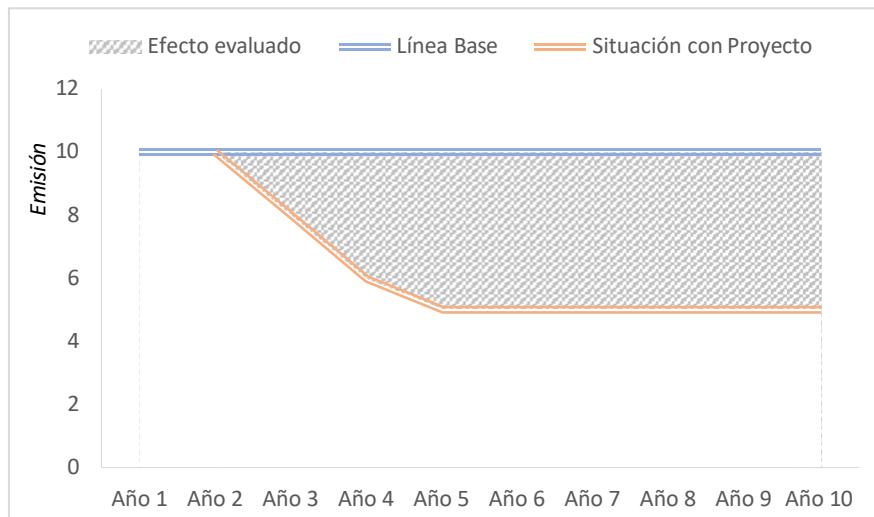
La evaluación del AGIES utiliza una metodología estándar (ver capítulo anterior), con ajustes que pueden aplicarse según las características específicas de cada norma. Existen consideraciones que deben ser analizadas para determinar la pertinencia de aplicar la metodología en cada caso. Esto implica identificar si los pasos metodológicos pueden cumplirse con el escenario presentado y la información disponible.

³ D.S.38 y 39/2012 del MMA incorporan, entre otras cosas, la generación de comités, la Participación Ciudadana y el Consejo de Ministros por la Sustentabilidad, los cuales también intentan incorporar los aspectos mencionados.

Para la elaboración de un AGIES es necesario verificar si hay información suficiente para elaborar una línea base. Es decir, si existen datos que permitan cuantificar las emisiones de las fuentes reguladas en el caso de una norma de emisión, o mediciones de concentraciones ambientales en el caso de normas de calidad. En este punto, también es crucial identificar otros instrumentos que puedan estar asociados a una reducción en las emisiones o concentraciones, tales como otras normativas, Planes de Descontaminación, Resoluciones de Calificación Ambiental (RCA) o cualquier otro instrumento legal que implique cambios en la situación base. Esto tiene como objetivo identificar correctamente el efecto específico que la normativa generará, para evitar sobreestimaciones, subestimaciones o el doble conteo de costos y beneficios.

Dicho de otra forma, la evaluación cuantifica el cambio en las emisiones generado al descontar a la situación base (línea base) la situación con proyecto (límites normativos), lo que permite aislar el efecto específico que generará la norma. Esta lógica se ilustra en la Figura 3, donde el eje horizontal representa el periodo de evaluación, en años, mientras que el eje vertical muestra las emisiones. La línea azul muestra la situación de línea base y la naranja refleja la situación con proyecto. El área gris achurada entre ambas líneas se denomina el “efecto evaluado” y representa el cambio en las emisiones que será objeto de la evaluación del AGIES, y de este cambio se derivarán los costos y beneficios asociados. Para hacer esta evaluación, el AGIES se vale de criterios de análisis marginal. Esto significa que se estima el costo y el beneficio por cada unidad de contaminante reducido.

Figura 3: representación gráfica del análisis normativo



Fuente: Elaboración Propia

En particular, la propuesta del proyecto normativo no presenta cambios respecto a los límites ya establecidos en el proyecto vigente. Esto significa que la implementación de este anteproyecto no generará cambio en las emisiones, cambio en las concentraciones ambientales, cambios en los efectos (Reducción de riesgo) y por consiguiente beneficios sociales y costos (ver Figura 2) por consiguiente, no existen efectos adicionales a los que pudiera generar la norma vigente, asumiendo que, las reducciones de emisiones son igual a cero.

Es importante destacar que, pese a que pueden existir hoy en día antecedentes que demuestren que existen superaciones a la normativa, estas superaciones corresponden a la norma vigente y no son generados por el Anteproyecto presentado, por lo que, con la finalidad de poder aislar el efecto de la norma propuesta, se considera que los potenciales costos y beneficios de cumplir con estas superaciones están asociados a la norma vigente.

Debido a que la reducción de las emisiones será cero (al igual que la reducción de las concentraciones), no se producen exigencias que impliquen costos para las fuentes reguladas o el Estado, ni cambios en los efectos en salud que beneficien a la población expuesta. Así, los beneficios y costos resultantes de la evaluación serán también cero.

Adicionalmente, el anteproyecto no presenta cambios que pudieran presentar costos para el estado en los ítems de

monitoreo o fiscalización, ya que se mantienen las condiciones actuales.

Por lo tanto, el AGIES de la revisión de la norma secundaria de calidad del aire para dióxido de azufre (SO₂), no presenta costos ni beneficios adicionales atribuibles a la modificación de los límites normativos, manteniéndose la situación actual de la normativa.

4. Bibliografía

Arrow, K; M. Cooper, et al. (1996). "Is There a Role for Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation?".

Boardman. A. E.. D. H. Greenberg. et al. (2018). Cost-benefit analysis: concepts and practice. NJ: Prentice Hall.

Fisher, A. 1991. "Increasing the Efficiency and Effectiveness of Environmental Decisions: Benefit-Cost Analysis and Effluent Fees."

EPA (2000). Guidelines for preparing economic analyses. Washington. DC. US Environmental Protection Agency.

Hanley. N. D. and C. L. Spash (1996). Cost-Benefit Analysis and the Environment. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd.

Layard. R. and S. Glaister (1994). Cost-Benefit Analysis. Cambridge University Press. London.

MMA (2013). Guía metodológica para la elaboración de un análisis general de impacto económico y social (AGIES) para instrumentos de gestión de calidad del aire. Departamento de Economía Ambiental. Chile. Ministerio del Medio Ambiente.

5. Ficha resumen AGIES

ÍTEM	GLOSA	DESCRIPCIÓN
Identificación	Nombre AGIES	Análisis General del Impacto Económico y Social del Anteproyecto de la Norma Secundaria de Calidad del Aire para Dióxido de Azufre (SO_2) elaborado a partir de la Revisión del Decreto Supremo N°22 de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia
	Versión de AGIES	Versión 1 (Anteproyecto)
	Nombre instrumento normativo que da origen al AGIES	Anteproyecto de la Norma Secundaria de Calidad del Aire para Dióxido de Azufre (SO_2) elaborado a partir de la Revisión del Decreto Supremo N°22 de 2009, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia
	Tipo de regulación	Norma Secundaria de Calidad Ambiental
	Alcance geográfico	Nacional
	Instrumento nuevo o revisión	Revisión
	Área de aplicación	Asuntos Atmosféricos
Metodología	Metodología	Análisis de cumplimiento normativo más análisis de Costo-Beneficio en base a (<u>MMA 2013</u>)
	Normativas consideradas de línea base	Decreto Supremo N°22 de 2009
	Nivel de evaluación de beneficios	No se consideran beneficios
	Tasa de descuento	5,5%
	Reducción de concentraciones por parámetro	0 $\mu g/m^3$
	Reducción de emisiones	0 ton/año
	Año de evaluación	2025
Resultados	Costos estimados en MM USD valor presente	0

ÍTEM	GLOSA	DESCRIPCIÓN
	Beneficios estimados en MM USD (valor presente)	0

Fuente: Elaboración propia