

Desde el principio



Medio Ambiente  
en Políticas y Planes Públicos



# MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN CHILE



Un Programa de la Cooperación Unión Europea - Chile



Gobierno  
de Chile

[www.gob.cl](http://www.gob.cl)

Ministerio del  
Medio  
Ambiente

Gobierno de Chile

AGCI  
Ministerio de  
Relaciones Exteriores

Gobierno de Chile



UNIÓN EUROPEA



## **MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN CHILE**

## Prefacio

# La Cooperación Unión Europea - Chile

El proyecto “Apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica, en Chile” tiene por objetivo mejorar la integración de la dimensión ambiental en los procesos de toma de decisiones, vinculados a la elaboración e implementación de políticas y planes públicos con el fin de favorecer el desarrollo sustentable de Chile.

Esta iniciativa, que contempla una duración de tres años, espera sentar las bases conceptuales y operativas que ayuden a poner en marcha la aplicación de esta herramienta en Chile, en coherencia con la Ley 20.417, la que junto a establecer la nueva institucionalidad ambiental del país, introduce la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) al repertorio de instrumentos de apoyo a la gestión ambiental del país.

El proyecto ejecutado por el Ministerio del Medio Ambiente, MMA, cuenta con un financiamiento de 1,8 millones de euros, aportados en partes iguales por la Delegación en Chile de la Unión Europea, UE, y el Gobierno de Chile, bajo la coordinación de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile (AGCI).

La primera etapa del proyecto está orientada a establecer las bases conceptuales, es decir realizar un proceso de consenso respecto de las definiciones y enfoques acordados para el país.

Complementariamente, un producto fundamental del proyecto es la realización de experiencias pilotos de aplicación de la EAE en políticas, planes e instrumentos de planificación territorial, que permitirán obtener las lecciones e insumos necesarios para elaborar recomendaciones y propuestas de acción sobre cómo operativizar la EAE en Chile.

Otra área de trabajo es el desarrollo de un programa de capacitación en EAE, dirigido principalmente a los puntos focales de las distintas instituciones públicas y otros actores relevantes. Todo ello en el entendido que la generación de capital humano especializado en esta temática es fundamental no sólo para el éxito del proyecto MMA-UE, sino que para la definitiva incorporación de la EAE en el ámbito de las decisiones político-estratégicas del país.

### Fotografías de portada:

- Sernatur (Augusto Domínguez, Luis Hernán Herreros, Norberto Seebach y Vicente González).
- Ministerio de Obras Públicas.
- Proyecto “Apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile”.

## Introducción

El presente documento busca exponer de forma sintética un conjunto de elementos conceptuales que resultan necesarios para comprender este nuevo instrumento de gestión ambiental llamado Evaluación Ambiental Estratégica, en adelante EAE.

Es un objetivo de esta alianza de cooperación entre el Gobierno de Chile y la Unión Europea, el abrir un diálogo fructífero y generar un amplio consenso sobre los aspectos relevantes de la EAE y sus potencialidades de aplicación en Chile.

Esta publicación revisa los distintos aspectos que caracterizan el desarrollo de la EAE y que permiten una primera aproximación hacia el modelo de EAE para el país.

El primer capítulo analiza conceptos presentes generalmente en la literatura sobre EAE y que delinear diversos aspectos conceptuales en torno a este instrumento.

En tanto, el segundo capítulo expone la evolución histórica en la implementación de la EAE, tanto a nivel de organismos internacionales de cooperación como de países que la han aplicado.

Finalmente, el tercer capítulo esboza un marco conceptual para debatir en torno al modelo de EAE necesario para Chile.

## INDICE

I.	Aspectos conceptuales de la EAE	10
II.	Avances Internacionales	22
III.	Chile: La EAE en la Ley 20.417	30
IV.	Definición de un modelo de EAE	34
V.	Propuesta de modelo de EAE para Chile	36
VI.	Referencias y Bibliografía	48

Desde el principio



Medio Ambiente  
en Políticas y Planes Públicos

Un Programa de la Cooperación  
Unión Europea - Chile

# MARCO CONCEPTUAL DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN CHILE

# I. Aspectos conceptuales de la EAE

## La evaluación ambiental en la jerarquía de decisiones

El principio preventivo aplicado a la evaluación ambiental consiste en identificar y revisar tempranamente las consecuencias de las decisiones antes que éstas sean ejecutadas. La EAE se refleja como una herramienta preventiva que permite completar el proceso de evaluación ambiental en la jerarquía de decisiones públicas.

Así se entiende que el proceso de evaluación ambiental es continuo y relaciona a los distintos niveles de decisión en un sistema jerárquico. Lo anterior implica una consideración de las decisiones en forma particularizada, según el nivel de detalle que requiere cada caso, ampliando la profundidad del análisis y la focalización de los esfuerzos desde las políticas hacia los proyectos.

En general, los países e instituciones han estado evaluando sistemáticamente los proyectos y con menor frecuencia programas y planes. Y aún cuando es reconocida ampliamente su necesidad, la práctica

formal ha excluido o dado baja prioridad al análisis de las políticas.

En todos los niveles de la planificación, se favorece que el proceso de evaluación siempre sea aplicado en forma previa y como apoyo a la toma de decisiones. Como herramienta de apoyo a la decisión, la evaluación ambiental adquiere valor sólo si logra influir en la planificación y desarrollo futuro de las decisiones tomadas. Para ello, su uso debe iniciarse en la fase más temprana posible de este proceso, pues la experiencia indica que así se evitan costos innecesarios, atrasos en la concreción de iniciativas e, incluso, deterioro de la imagen de los tomadores de decisión, sean ellos públicos o privados.

En este marco, la EAE es la herramienta que permite actuar en las etapas tempranas de las decisiones vinculadas a políticas, planes y programas, PPP, de forma efectiva y anticipada tanto sobre los beneficios y oportunidades como sobre los riesgos y escenarios de conflicto, poniendo en valor las iniciativas desplegadas para alcanzar los escenarios deseados.

De esta forma la EAE termina por cerrar el ciclo de evaluación ambiental de la jerarquía de decisión en el marco de la gestión pública, lo que permite asegurar que en ella se ha incorporado sistemática y transversalmente la dimensión ambiental.

## A. De sus objetivos

El concepto EAE ha evolucionado de forma considerable desde inicios de los años 90's.

De manera genérica existe una coincidencia generalizada en señalar que la EAE debe ayudar a incorporar la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas. No obstante, lo que ha resultado más discutido internacionalmente ha sido la definición de qué implica esto.

Cabe señalar que incorporar las consideraciones ambientales a las decisiones ha terminado siendo tan importante en el debate conceptual de la EAE, pues de aquí deriva qué hacer para lograrlo. Es decir, determina la metodología de EAE, la experiencia ha señalado que a diferentes respuestas de qué significa incorporar

la dimensión ambiental habrán distintas metodologías y distintos procesos.

La variedad de conceptos y aplicación de la EAE, ha llevado a muchos especialistas a plantear que debe ser vista como una "familia de herramientas", que incluye desde enfoques más ligados a la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos, hasta las evaluaciones de sustentabilidad ambiental y social que últimamente han ampliado el alcance a nivel de PPP (Goodland, 1997).

Recientemente, el Programa de Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA) señala que existirían tres tipos de enfoques claramente distintivos en la práctica actual de EAE.

## Cuadro N°1 - Enfoques en Evaluación Ambiental Estratégica

**a) Orientada al análisis de los impactos (enfoque tipo EIA):** Su objetivo es identificar y ayudar a prevenir y mitigar impactos ambientales de decisiones a nivel estratégico. Consiste básicamente en una extensión de la EIA de proyectos a políticas, planes y programas. Busca superar las limitaciones de la EIA para dar cuenta de los efectos acumulativos de múltiples proyectos en un sector o área en particular, así como su incapacidad para poner atención en las opciones estratégicas que podrían haber evitado impactos negativos del desarrollo de determinados proyectos. De acuerdo a este enfoque la EAE es una actividad puntual (en el tiempo) y de naturaleza predominantemente técnica (ver por ejemplo, Fisher, 2007).

**b) Orientada al proceso de decisión:** Su objetivo es ayudar a integrar de forma proactiva las cuestiones ambientales en los procesos de planificación. Esto significa que la EAE podrá identificar, desde el principio, objetivos ambientales y de sustentabilidad y ayudar a operacionalizar el concepto de desarrollo sustentable mediante la identificación de los riesgos y oportunidades para la sustentabilidad. Se busca llevar la preocupación por las cuestiones ambientales a las etapas tempranas del proceso de decisión con el fin de asegurar que ellas sean incluidas y correctamente abordadas. Corresponde a un enfoque estratégico que amplía el ámbito de aplicación de la EAE más allá de la predicción y mitigación de los impactos. (ver por ejemplo, Caratti et al. 2004; Partidario, 2007b).

**c) Orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales:** Su objetivo es fortalecer las capacidades institucionales para cumplir la legislación vigente, así como abordar las consecuencias negativas de una política. Busca hacer recomendaciones para el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad ambiental. Este enfoque fue desarrollado para integrar las preocupaciones ambientales en políticas donde los efectos ambientales y las oportunidades son significativas pero difíciles de predecir. Busca informar a los tomadores de decisión respecto de las condiciones institucionales necesarias para mejorar la gobernabilidad ambiental y considerar adecuadamente los riesgos y oportunidades. Este enfoque enfatiza en conceptos como el aprendizaje y el mejoramiento continuo del diseño e implementación de las políticas públicas (ver por ejemplo, Ahmed y Sánchez-Triana, 2008).

Fuente: PNUMA, 2009.

La categorización de los distintos enfoques resulta útil para describir la práctica de EAE a escala internacional, pero inútil para definir conceptualmente el instrumento, porque esa amplitud de opciones se deriva de una amplitud de definiciones disponibles sobre los objetivos últimos de la EAE.

La evolución en la conceptualización del objetivo de la EAE se deriva, en gran parte, de lo difícil que ha resultado acomodar satisfactoriamente las metodologías tradicionales de EIA a la planificación. Esto ha impulsado un movimiento creciente en favor de un concepto de EAE que enfatiza en la integración de criterios y objetivos ambientales durante el proceso de formulación de PPP, en lugar de una evaluación de sus impactos.

Así, lo esencial en EAE es contextualizar una visión y objetivos de futuro y ayudar a reflexionar sobre las oportunidades y consecuencias de las opciones de desarrollo, más que analizar en detalle los impactos y las medidas de mitigación y/o compensación de propuestas de acción que podrían no llegar concretarse.

### B. De sus beneficios

La literatura en EAE formula reiteradamente las múltiples ventajas que tiene la evaluación estratégica ligada a PPP. Así, una correcta decisión a nivel de PPP debería impulsar procesos de sustentabilidad, favorecer la gobernabilidad, evitar impactos posteriores en la escala de proyectos, y de paso ayudar en la gestión de los conflictos ambientales reduciendo los costos económicos y de tiempo asociados a ellos.

Una EAE no sólo produce información respecto a los riesgos, oportunidades y consecuencias, sino que, además, cuando se la aplica en consonancia con el diseño de las operaciones, asegura que se aborden los efectos negativos, se aprovechen los beneficios detectados, y se fortalezcan las capacidades de las personas e instituciones que llevarán adelante las iniciativas y medidas propuestas.

En una relación secuencial, la EAE (en las etapas tempranas de la planificación) examina un amplio rango de alternativas y selecciona el curso de acción preferido (mejor opción aplicable). En complemento, la EIA (en la etapa de proyecto) define y maneja a gran detalle los impactos potenciales de la alternativa escogida (buenos diseños).

La adopción de la EAE tiene importancia para el diseño y desarrollo de PPP al lograr que en el proceso de evaluación se plasmen las siguientes bondades:

- Anticipación de escenarios, implicancias, riesgos y oportunidades originadas en decisiones vinculadas a PPP, facilitando medidas para abordar las opciones preferidas.
- Adopción de capacidades institucionales para la puesta en marcha y aplicación de las medidas para abordar los riesgos y oportunidades ambientales y sociales.
- Contribución al desarrollo de procesos de toma de decisión integrados e informados, promoviendo la intersectorialidad y la cooperación en los procesos de planificación.



- Capacidad para otorgar mayores grados de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones, incorporando mecanismos efectivos de participación pública.
- Provisión de un marco de referencia orientado hacia la sustentabilidad del desarrollo, en el cual pueden insertarse los proyectos específicos con reglas claras para los inversionistas.
- Minimización de la conflictividad y/o complejidad de la evaluación ambiental de proyectos, facilitando las decisiones sobre temas como la localización, la calidad o el tipo de acciones que pueden o no ser desarrolladas.
- Aplicación coherente, transversal y anticipada de las políticas y principios ambientales, tanto en el ámbito público como privado.
- Incorporación sistemática de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, disminuyendo la conflictividad y facilitando el alcance de acuerdos.
- Promoción de mejores prácticas de gestión o de soluciones innovadoras para eliminar, reducir, mitigar o compensar implicancias e impactos y riesgos adversos asociados a las decisiones.
- Generación de un conjunto ordenado, coherente y reproducible de antecedentes que permiten tomar decisiones informadas y certeras.

Considerando todo lo anterior, la evaluación ambiental en general presenta un conjunto importante de beneficios, entre los cuales se destacan:

- Incorporación sistemática de la dimensión ambiental en la planificación y toma de decisiones, promoviendo la sustentabilidad y el uso racional de los recursos.

### C. De sus principios

Ante la ausencia de una definición única y universal de la EAE, abundan en la literatura esfuerzos por señalar al menos los principios que debiera cumplir toda EAE.

En general, la experiencia disponible concuerda que una correcta aplicación de la EAE está asociada al cumplimiento de los siguientes criterios relevantes <sup>1</sup>:

- Integral, asegurando evaluaciones de todas las decisiones estratégicas con el objetivo de lograr el desarrollo sustentable.
- Sistémica, considerando al menos las interrelaciones de los aspectos biofísicos, sociales y económicos ya mencionados.
- Estratificada, para enfocarse en los niveles intersectoriales e interregionales.
- Conducente, proveyendo la información necesaria y confiable para la toma de decisiones.
- Trascendente, concentrándose en los temas relevantes de la sustentabilidad, adaptándose a las características peculiares del proceso de decisión en cuestión.
- Coherente, obligándose las instituciones responsables a fundar sus decisiones en los resultados de la EAE.
- Flexible, adaptándose a las características peculiares del proceso de decisión en cuestión, con énfasis en su adaptación a las necesidades de los tomadores de decisión.

- Eficiente en costos y tiempos.

- Rigurosa técnicamente, estando su elaboración y coordinación a cargo de profesionales idóneos e imparciales, sometida a verificación de terceros interesados, y documentada la relación entre los aspectos de sustentabilidad estudiados y las decisiones adoptadas.

- Participativa, informando e involucrando en el proceso de decisiones a todos los organismos públicos, grupos ciudadanos e instituciones interesadas o afectadas (stakeholders), haciendo explícitas sus observaciones y contribuciones y otorgando información fácilmente comprensible y accesible a quien la demande.
- Interactiva, entregando oportunamente resultados parciales, de modo de alcanzar a influir en el proceso de toma de decisiones.

### D. Del contexto

A lo largo de la evolución conceptual de la EAE, la práctica ha identificado el importante papel del contexto en la calidad de los resultados obtenidos en este proceso.

El contexto es entendido en un sentido amplio, que incluye, desde el tipo, escala y función de la decisión evaluada, pasando por el entorno político-institucional y sus prioridades, la estructura de poder y sus reglas, la cultura de planificación, hasta la

<sup>1</sup> Desagregados a partir de los cinco criterios establecidos por la Asociación Internacional de Evaluación de Impacto, IAIA (Strategic Environmental Assessment Performance Criteria, IAIA Special Publications Series. ND, USA, January, 2002).



tradición deliberativa o más tecnocrática de la planificación misma.

La preocupación por el contexto hace referencia al hecho singular de que en el caso de la EAE, a diferencia de otros instrumentos de apoyo a la formulación de políticas públicas, los factores de contexto son tan importantes que llegan a determinar lo que cada EAE pueda llegar a ser como instrumento de apoyo en la formulación de una decisión estratégica. Entonces, los factores de contexto pasan a ser elementos de la EAE.

La experiencia indica que puede haber tantos caminos para alcanzar los objetivos de la EAE como contextos políticos e institucionales. No obstante, se debe contar con condiciones básicas para incentivar su adopción y la máxima operatividad como proceso de evaluación estratégica. Entre ellas:

- Voluntad explícita y compromiso de las autoridades y responsables de las decisiones en cuanto a la aplicación de la EAE.
- Cultura decisional que favorezca la visión y pensamiento estratégico.
- Disponibilidad de recursos financieros, humanos y operativos para su aplicación.
- Objetivos explícitos de política ambiental que sirvan como marco de referencia para identificar y valorar las implicancias de las acciones estratégicas.
- Indicadores simples, precisos y cuantificables (a escala nacional, regional y

sectorial) que puedan ayudar en los diagnósticos de la situación actual y el seguimiento de las implicancias de las decisiones.

- Promover un contexto de políticas y estrategias de sustentabilidad nacionales, sectoriales y territoriales, que vinculen las tendencias de crecimiento económico con la calidad y conservación ambiental.
- Un marco institucional y administrativo público que promueva y facilite una toma de decisión integrada -superando la existencia de visiones fragmentadas en todos los ámbitos- para lograr que las responsabilidades sectoriales interactúen entre sí con una visión de largo plazo y con perspectiva estratégica.

### E. De los modelos decisionales

A la singularidad de los contextos, se añade la particularidad de cada proceso de toma de decisión estratégica en sí mismo, que puede hacer que dos instrumentos de igual naturaleza sean distintos en sus procesos de elaboración y contenidos.

La práctica de la EAE se encuentra influenciada por las características que presenta cada proceso de decisión estratégica, lo cual dificulta encontrar patrones comunes de desarrollo de la EAE, debiendo adaptarse al contexto de decisión en la cual se aplica.

Esta heterogeneidad dificulta la aproximación de la EAE y fortalece la visión de que cada evaluación requiere de un profundo análisis de contexto que se resuelve caso a caso. Entre las principales dificultades que

deben ser consideradas en la evaluación de PPP en este ámbito se encuentran:

- Diversidad de extensiones temporales y espaciales consideradas en cada decisión.
- Diferentes alcances dados en la práctica para casos similares de PPP.
- Inconsistencias de terminologías y contenidos genéricos.
- Diversos grados de detalle en la aproximación de los contenidos de las propuestas para una misma PPP.

Uno de los aspectos clave a considerar en la evaluación de PPP es que ellas son parte de un proceso jerárquico que rara vez se expresa de manera lineal desde el nivel más alto hasta el menos estratégico. Por ejemplo, es común que muchas decisiones a nivel de planes ocurran cuando ya se disponen de proyectos y programas identificados y que algunos planes sean formulados en ausencia de políticas. Una EAE efectiva debe considerar el contexto en el cual se está realizando la respectiva PPP objeto de la evaluación y de esa manera identificar las características que definen el proceso real de decisión asociado a cada caso.

A diferencia de otras evaluaciones ambientales, el paso anterior obliga a un profundo conocimiento del proceso de decisión que se está evaluando para poder identificar cómo la EAE puede efectivamente aportar, tanto en su contexto específico, como en el momento de desarrollo en que se encuentra. Es decir, el objeto evaluado modela en cierto sentido el instrumento de evaluación.

Por ello, se debe tomar en cuenta que en cada evaluación de PPP es posible la existencia de:

- Procesos secuenciales y estratégicos sin seguimiento y que, por lo tanto y a modo de ejemplo, existen planes que no responden a una política o que llevan insertos una definición de política o que no detallan las implicancias a nivel de programas.
- Dificultades para distinguir las diferencias entre cada nivel estratégico expresadas en un documento de PPP, ya que suele designarse con nombres distintos a contenidos diversos o, por ejemplo, se asume como plan algo que en la realidad es un programa.
- Distintos grados de acuerdos o divergencias respecto a las implicancias y alcances de cada PPP, lo que aumenta el grado de complejidad en la elaboración de la EAE.
- Continuos cambios en las temáticas, instituciones y personas responsables lo que dificulta la gestión de decisiones permanentes a estos niveles.

### F. Del ámbito de aplicación

El tipo de decisiones estratégicas que son sometidas a EAE varía de una experiencia a otra; de forma generalizada se evalúan planes y programas, son menos los casos de evaluaciones de políticas, pero es una tendencia que va en incremento. Todas las aproximaciones utilizadas para delimitar el ámbito de acción de la EAE parten de



la idea de que deben ser sometidas a esta evaluación aquellas decisiones estratégicas que tengan un efecto significativo sobre el medio ambiente.

En general, hay dos opciones para determinar la oportunidad o necesidad de llevar a cabo una EAE. Una es cuando existe una delimitación literal de las políticas, planes y programas que deben ser sometidos a una EAE, y la otra, cuando hay criterios que permiten discernir caso a caso cuándo hay que aplicarla y cuándo no.

### G. De la participación pública

La participación ciudadana es considerada un elemento clave que debe ser abordado en forma sistemática para impulsar una EAE efectiva y con consecuencias reales sobre las decisiones. Este desafío se traduce también en esfuerzos centrados en impulsar el fortalecimiento de las capacidades en instituciones y personas públicas y privadas responsables de aplicar los resultados.

La participación ciudadana no es un proceso de consulta masiva sino que focalizada. Generalmente se produce a través de actores clave para alcanzar significancia, validez

y transparencia en las decisiones estratégicas vinculadas a políticas y planes.

Estos actores aportan sus visiones sobre los escenarios y tendencias, información sobre los factores críticos y objetivos de sustentabilidad para los temas ambientales. Para darle consistencia estratégica a la participación, los métodos y procedimientos específicos se escogen según las características del territorio, del tejido social y de la cultura de decisión.

A diferencia de la EIA -aunque se usen metodologías similares-, en la EAE tiene un carácter más interactivo y consultivo.

También son relevantes las características y alcances de PPP que se van a evaluar. En consecuencia, los objetivos y mecanismos de participación de una política pueden ser distintos a los de un plan, y por lo tanto, también es posible la utilización de metodologías diferentes.

Sin embargo, en tanto se trata de una decisión de relevancia estratégica es necesario asegurar la pertinencia y representatividad de los actores clave para el proceso de evaluación. Para ello, resulta apropiado utilizar

paneles de expertos, comités consultivos, entrevistas con informantes clave, grupos focales y/o talleres de trabajo, entre otras instancias de participación.

### H. De su relación con la EIA

Si bien la EIA ha sido una herramienta de éxito comprobado en el curso de los últimos 35 años a nivel internacional, se ha reconocido la necesidad de desarrollar un proceso de evaluación similar en el nivel estratégico superior de la toma de decisiones. Y es que aplicar una evaluación sólo en la etapa de proyecto limita las oportunidades de identificar opciones estratégicas que permitirían incorporar resultados más sustentables y reducir los riesgos para la base de recursos ambientales.

Sin embargo, existe un acuerdo generalizado respecto a que la EAE no sustituye las herramientas tradicionales de evaluación de impactos en los proyectos, sino que las amplía y complementa. Por una parte, incrementa la profundidad estratégica de los análisis ambientales, integrando esta dimensión con los aspectos sociales y económicos, y por otra, crea un marco sobre el cual puede actuar de manera más eficiente la gestión de los impactos a nivel de proyectos.

En todo caso las sinergias entre EAE y EIA son en la actualidad más hipotéticas que prácticas y no hay literatura extensa en la materia.

### I. De sus contenidos y fases del procedimiento

Los contenidos y procedimiento de EAE son dependientes de la definición de los objetivos perseguidos, por tanto, son muy diversos y responden también a los contextos institucionales en los cuales se aplica.

De forma muy general se puede señalar que los procedimientos de EAE tienden a incorporar las siguientes fases:

- Análisis de pertinencia, en la cual se decide si una PPP debe someterse a EAE, bien de acuerdo a un listado existente o a criterios prefijados.
- Definición del alcance, en la que se delimitan los contenidos, la profundidad y detalle en que éstos se tratarán en la EAE. También se suele decidir el alcance del proceso de participación pública. El resultado de esta fase puede dar lugar a documentos marcos o Términos de Referencia de la EAE, como en el caso español.
- Evaluación Ambiental, la naturaleza y características de esta fase dependen directamente del tipo de EAE que se trate. En una EAE tipo EIA, se trataría básicamente de realizar los trabajos de evaluación de efectos con el propósito de elaborar el informe final de EAE y someterlo a consulta pública. En una EAE orientada a la decisión, se trata de una fase compleja de interacción de diversas actividades de evaluación con el proceso de construcción de la decisión, incorporando aquí actividades de participación.

- Consulta y revisión, en la que el informe de EAE, elaborado en la fase anterior se somete a consulta pública. En el caso de una EAE tipo EIA, es el primer momento de participación como tal, en una EAE orientada a la decisión, es una fase más del proceso de participación iniciado antes. En el primer caso, se supone que producto de la consulta se puede alterar la decisión, y por tanto, se debe informar cómo se han considerado las observaciones recibidas. Esta fase conlleva en general la elaboración de un plan de seguimiento de la EAE.
- Cierre, en la cual se emite algún tipo de documento de evaluación de la EAE, en términos de su calidad y de su aporte a la decisión.

Los contenidos de la EAE, que se ven reflejados en sus documentos, dependen directamente del tipo de EAE aplicada. En una evaluación tipo EIA los contenidos tenderán a centrarse en identificar y dimensionar los posibles efectos de PPP; las medidas de mitigación posibles y las alternativas que se hallan considerado, así como la debida atención de normas, políticas, o planes que sean relevantes ambientalmente para la decisión evaluada, incorporando aspectos descriptivos de la propia decisión respectivamente.

En el caso de una EAE orientada a la decisión, los contenidos seguirán más de cerca el proceso de elaboración de la decisión; profundizando en su conocimiento, en la identificación de los momentos en los que es posible una mejora ambiental y, reali-

zando análisis y evaluaciones que permitan identificar objetivos de política, estrategias y alternativas de política ambientalmente sustentables, en una dinámica proactiva con el proceso de decisión mismo. Igualmente se adentrará en los posibles aportes del marco normativo y de políticas disponibles, y en la identificación de los actores claves.

Para esta última aproximación el informe final no es lo más importante. El proceso arroja resultados clave intermedios, cada uno de los cuales podría constituir un informe. El informe final sólo sirve para documentar el proceso, no para controlar o validar los resultados de la EAE.

#### J. De sus factores de éxito

La literatura ha identificado una serie de factores de éxito de una EAE, necesarios de mencionar pues confirman los argumentos que se han entregado a lo largo de este documento.

Cuadro N° 2 - Factores de Éxito de la EAE

FACTOR	IMPLICANCIA
Adaptación al contexto	La EAE no es sólo un reto técnico-metodológico; debe además intentar influenciar positivamente en la cultura de toma de decisiones estratégicas. Sin una comprensión y adaptación a la cultura de decisión específica de cada plan o programa, difícilmente la EAE tendrá éxito en su tarea de mejora de la decisión.
Desarrollar instrumentos de apoyo	La EAE requiere desarrollar nuevos ámbitos de conocimiento y experiencias en materia de evaluación ambiental. Además, su éxito depende de que se creen las condiciones materiales, técnicas y financieras que faciliten una buena práctica.
Asegurar la comunicación	Es fundamental desarrollar y asegurar niveles apropiados de comunicación entre y con todos los agentes involucrados en el proceso, comenzando con los tomadores de decisión. El responsable de la EAE se debe interiorizar y utilizar el lenguaje del planificador y no esperar que sea éste quien se adapte al lenguaje de la EAE. Asimismo, hay que fomentar la comunicación con quien pueda dudar de la eficacia de una EAE, teniendo una actitud abierta y receptiva.
Asegurar el apoyo de gerentes institucionales	Es imprescindible que los "gerentes" de las instituciones responsables de la planificación entiendan el alcance y den su apoyo al proceso de EAE, focalizándola y maximizando su valor añadido. Y es que en muchas ocasiones la evaluación involucra los objetivos de política centrales de una institución.
Asegurar buenos niveles de participación	Una EAE es exitosa si puede influir en el proceso de decisión. La planificación es un proceso de decisión complejo que no debe ser discrecional; es fundamental la disponibilidad de todos los agentes implicados para mejorar el proceso. Está demostrado que la mejora de los niveles de comunicación entre los agentes, sean públicos o privados, que se genera en estos procesos, implica una mejora sustantiva en la calidad de los productos obtenidos.
Asegurar una definición adecuada del alcance	El alcance de una EAE no se puede identificar de forma inmediata, no obstante, determinararlo puede ser crucial en su éxito. Esta delimitación debe ser establecida en casi todas las actividades de la EAE. Un alcance demasiado limitado puede significar que los resultados de la evaluación no logren los objetivos deseados. Excederse, sin embargo, puede implicar un desgaste económico, técnico, político e institucional innecesario. Cada EAE, tiene un alcance propio, distinto incluso al de otro plan dentro del mismo sector. El carácter de cada EAE está determinado, en gran medida, por el contexto específico de cada plan o programa. Factores fundamentales a la hora de delimitar el alcance son: a) El carácter de los efectos ambientales previstos de la decisión evaluada. El alcance de la evaluación (detalle, recursos, participación, etc) deberá ser mayor cuanto mayor sea la importancia y gravedad de los efectos inducidos considerados. b) El grado de concreción de la decisión. El nivel de detalle podrá ser menor en la evaluación de las decisiones de carácter más genérico

## II. Avances Internacionales

### A. De la experiencia mundial

Los inicios de la EAE están asociados a la EIA de proyectos. Históricamente la EAE surgió en términos conceptuales y procesales a partir de la EIA, institucionalizada en Estados Unidos a fines de la década de 1960 a través de la *National Environmental Policy Act* NEPA (Ley Nacional de Política Ambiental).

Este marco institucional y normativo introducía la práctica de la evaluación de impacto en las principales *Major Federal Actions* (Propuestas de Acción Federales) que afectasen significativamente la calidad del medio ambiente humano, lo que incorporaba a políticas, planes y programas<sup>2</sup>.

Sin embargo, es a fines de la década de los ochenta cuando se comenzó a generar el interés de la comunidad ambiental internacional. En ese momento, se instaló fuertemente el debate sobre la evaluación ambiental de decisiones estratégicas, debido a que ésta no fue incluida en la legislación europea de EIA de la época.

La aspiración central de quienes la promovían, era el extender a PPP el mismo

paradigma de evaluación que había demostrado ser eficaz en el caso de proyectos.

Uno de los argumentos más recurrentes en la defensa de este instrumento de gestión ambiental fue la necesidad de “completar” o “mejorar” el modelo de evaluación ambiental, superando las debilidades del sistema de EIA mediante la EAE.

Por estas razones, aún cuando existía consenso respecto de que los procedimientos y la metodología debían ser adaptados, la noción inicial del concepto de EAE se basó fundamentalmente en los principios y procesos de la EIA y por ende su conceptualización utilizó un lenguaje similar al que era utilizado hasta ese momento por la EIA.

Para ese entonces, la EAE debía consistir en la ejecución de un proceso de evaluación objetivo, sistemático y estructurado para analizar los impactos ambientales de las PPP, siguiendo de cerca las metodologías de EIA. De esta manera, los primeros ejemplos de EAE siguieron los mismos pasos y enfoques metodológicos de la EIA. Por ejemplo, el caso del Area-Wide Environmental Asses-

sment realizado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano de Estados Unidos en 1980.

A modo general, las evaluaciones ambientales de programas en EE.UU. se remontan a los años setenta, mientras que a fines de la década de los ochenta, fueron Holanda y Australia los que legislaron en esta materia. A estas naciones, les siguieron Canadá, Nueva Zelanda y otros países en los años noventa. Cabe señalar que varios países europeos cuentan con disposiciones que anteceden a la Directiva Europea de 2001. En otras regiones, como Asia del Este, existe un creciente interés en el establecimiento de marcos legales específicos para la EAE.

<sup>2</sup> Los estudios de impacto ambiental tanto de políticas como de planes y programas tienen denominaciones diversas, a saber: “EIA programática”, “EIA regional”, “EIA acumulativa” o “EIA genérica” o simplemente “EIA”.

### Cuadro N°3 Panorama histórico de los instrumentos legales asociados a la evaluación ambiental de PPP

- 1970: U.S. National Environmental Policy Act NEPA (Ley Nacional de Política Ambiental de Estados Unidos).
- 1978: NEPA Regulations Issued by Council on Environmental Quality (Regulaciones Emitidas por el Consejo de Calidad Ambiental).
- 1987: Netherlands Environmental Impact Assessment Act (Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de los Países Bajos).
- 1989: Australia Resource Assessment Commission Act (Ley de Evaluación de Recursos de Australia).
- 1990: Canada Environmental Assessment Process for Policy and Programme Proposals by order in Council (enmendado en 1999) (Proceso de Evaluación Ambiental de Canadá para las Políticas y propuestas de programa indicadas en el Consejo).
- 1991: New Zealand Resource Management Act (Ley de Gestión de Recursos).
- 1991: Convention on EIA in a Transboundary Context. Espoo Finlandia (Convenio sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo).
- 1993: Denmark Environmental Assessment of Government Bills and Other Proposals by Prime Minister's Office circular (enmendado en 1995, 1998) (Evaluación Ambiental de Proyectos de Ley y otras propuestas por circular de la Oficina del Primer Ministro de Dinamarca).
- 1994: UK Guide on Environmental Appraisal of Development Plans (actualizado 1998) (Guía de Evaluación Ambiental de Planes de Desarrollo).
- 1995: Norway Assessment of White Papers and Government Proposals by Administrative Order Slovakia Environmental Impact Assessment Act, (1994) (Evaluación de los Libros Blancos y propuestas del gobierno de Orden Administrativo, Noruega - Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de Eslovaquia).
- 1998: Finland Guidelines on Environmental Impact Assessment of Legislative Proposals by Decision-in-Principle (Directrices de Evaluación de Impacto Ambiental de las propuestas legislativas derivadas del principio de la decisión, Finlandia).
- 1999: Australia Environmental Protection and Biodiversity Conservation Act (Ley de Protección Ambiental y Conservación de la Biodiversidad, Australia).
- 2001: EU SEA Directive (2001/42/EC) (Directiva EAE de la UE (2001/42/CE)).
- 2003: Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Espoo Convention on EIA in a Transboundary Context (Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica a la Convención de Espoo sobre EIA en un contexto transfronterizo).

Fuente: Dalal-Clayton & Sadler (2005).

Dos reflexiones marcaron profundamente el desarrollo futuro de la EAE:

- Debe ser un instrumento que ayude a mejorar la toma de decisiones (Partidario 2007; Dalkmann et al 2004; Brown & Théritel 2000; Jiliberto 2002 y 2007; Caratti et al., 2004);
- Debe contribuir al desarrollo sustentable (Théritel & Partidario 1996);

Las nuevas tendencias enfatizaron, entre otros aspectos, que la EAE debía poner en el centro de la evaluación el proceso de toma de decisión en su totalidad, en lugar de evaluar sólo sus resultados, dando lugar a un conjunto de tendencias conceptuales.

Direccionar la EAE hacia un procedimiento centrado en el proceso de decisión, en lugar de sus resultados, en términos de impactos o efectos ambientales, se sostiene a partir de los siguientes elementos:

- El nivel de abstracción contenida en la toma de decisiones estratégicas, en particular en políticas y planes, hace que la predicción de los impactos sea altamente incierta. El desarrollo de una PPP depende en gran medida de factores no previsible al momento de su definición, por tanto, la materialización en proyectos concretos de las decisiones de PPP depende de factores externos a ellas.
- La formación y formulación de PPP son procesos sociales de decisión que implican un ejercicio de equilibrio de largo plazo entre necesidades y recursos.

Casi nunca se trata de un ejercicio cerrado una vez aprobada la PPP; en consecuencia, los escenarios finales de una PPP no sólo son virtuales sino también difíciles de expresar en formas que permitan prever un efecto ambiental preciso, ya sea directo o indirecto.

• Una política o un plan suelen ser instrumentos complejos en su contenido, en su forma, en términos de sus procedimientos de gestión y en el número y relaciones de agentes involucrados, lo que también dificulta la detección, clasificación y análisis de sus posibles efectos ambientales.

• En consecuencia, las incidencias ambientales derivadas de PPP se caracterizan por ser indirectas, inciertas e imprevisibles y por hallarse insertas en un marco de suma complejidad.

Situar el proceso de decisión en el centro de la EAE, la obligó a internarse en el complejo mundo de la teoría de la decisión y el Análisis de política (policy Analysis). Esto porque debía responder hasta qué punto la toma de decisión estratégica podía ser consistente con metodologías de evaluación ambiental fundadas, en última instancia, en criterios de racionalidad objetiva o procedimental. Punto que resultaba particularmente crítico teniendo en cuenta que la teoría de la decisión y el *Policy Analysis* señalaban más bien lo contrario; la ausencia de un modelo de toma de decisiones racional en materia de políticas pública.



El resultado de esta indagación teórica y la propia práctica de la EAE supusieron un nuevo giro en la evolución de su conceptualización. En el eje de ese giro se encontraba el creciente convencimiento de que los modelos de EAE, incluso, el centrado en la decisión, se fundan en un paradigma de racionalidad técnica (objetiva o procedimental) que no se condice con la naturaleza discrecional de los procesos de decisión estratégicas.

Tanto el modelo de EAE basado en impactos ambientales, como el centrado en el proceso de decisión, le suponen al proceso de decisión evaluado propiedades de racionalidad que no tiene; racionalidad sustantiva, en el sentido de adecuación de fines y medios; racionalidad procedimental, en el sentido de seguimiento de un conjunto de pasos; un sujeto racional, en el sentido de una entidad identificable que asume esas racionalidades. (Walington et al, 2008; Banco Mundial, 2005).

En la presente década la EAE ha alcanzado un significativo desarrollo, en sus aspectos teóricos, prácticos y normativos. Un papel importante lo tuvo la Directiva Europea (conocida como "Directiva de EAE") aprobada

en 2001, que impone el mecanismo en los 27 países de la UE para un amplio listado de planes y programas con el propósito de asegurar que sus consecuencias ambientales sean identificadas y evaluadas durante las etapas de preparación y adopción<sup>3</sup>.

En el año 2003, en el marco de la Convención de Espoo sobre EAE en un contexto transfronterizo, se aprueba el Protocolo de Evaluación Ambiental Estratégica que facilita a todos los países miembros de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) un procedimiento de evaluación estratégica de sus decisiones estratégicas comunes o compartidas, favoreciendo una amplia participación del público en la toma de decisiones gubernamentales en numerosos sectores del desarrollo<sup>4</sup>.

De la misma forma, países como Canadá, Nueva Zelanda, Holanda; Sudáfrica y Reino Unido han sido pioneros en la aplicación del instrumento, eso sí cada uno de forma singular. Canadá representa uno de los primeros países en desarrollar disposiciones administrativas específicas para su aplicación. Nueva Zelanda, representa un caso especial de aplicación de un en-

foque de EAE plenamente integrada a los procesos de planificación. Los Países Bajos, han desarrollado a nivel de política un sistema diferente llamado E-test, un proceso rápido que se aplica a propuestas legislativas. Sudáfrica, es considerado uno de los países en desarrollo con mayor experiencia y liderazgo en el tema. Reino Unido, asumió desde el principio el liderazgo en Europa, estableciendo directrices para su aplicación, particularmente, a la planificación territorial.

Muchos otros países, desarrollados y en desarrollo, han comenzado paulatinamente a incorporar el uso de la EAE en sus marcos legislativos nacionales. Actualmente son cerca de 40 los países que cuentan con algún mecanismo normativo para la integración ambiental en los procesos políticos y de planificación<sup>5</sup>.

Algunos países han incorporado la EAE mediante códigos normativos específicos sobre recursos naturales, leyes sectoriales, o a través de la propia legislación de EIA existente, que obligan a un enfoque de tipo EAE en el caso de los planes (China), los programas (Belice) o en planes y programas (Etiopía).

De manera conclusiva la EAE representa un concepto atractivo, sin embargo, complejo y no exento de controversias. La literatura es clara en señalar las múltiples interpretaciones existentes y el amplio espectro de aplicaciones posibles. En este sentido, lejos de haberse alcanzado un consenso general en relación a sus bases teóricas y metodológicas, es posible afirmar que éstas han estado en permanente discusión.

## B. De la experiencia en organismos internacionales

La diferente comprensión de los objetivos de la EAE y los diversos contextos políticos institucionales en los que se ha aplicado, han dado lugar a variados formatos de aplicación, en lo relativo a qué decisiones estratégicas se aplica, a qué contenidos, cuáles son los procedimientos de evaluación y cuáles son los marcos legales que se han implementado, entre otros. A continuación se revisan algunos de estos formatos.

<sup>3</sup> La Comisión Europea aprobó el 27 de junio de 2001, la Directiva 2001/42/CEE "de evaluación de los efectos de ciertos planes y programas en el medio ambiente" que es aplicada a partir de 2004, en los 27 países miembros de la UE.

<sup>4</sup> En un futuro cercano podrá sumarse a este Protocolo de EAE para la evaluación de decisiones estratégicas transfronterizas cualquier país miembro del sistema de Naciones Unidas.

<sup>5</sup> Se consideran los 27 países miembros de la Unión Europea, los 9 países de América Latina y el Caribe con legislación aplicable y otros países como Canadá, Sudáfrica y Australia.

Cuadro N° 4 - Una mirada comparativa en 5 organismos internacionales

VARIABLE	APLICACIÓN	ORGANISMO
¿A qué instrumento?	PPP	Banco Mundial- PNUMA
	Planes - programas	UE
	PPP, pero su Guía se refiere a planes y programas	CEPAL
	Decisiones estratégicas formales y no formales, correspondientes con los niveles de PPP	BID
	Procesos estratégicos de planificación. Estrategias- programas - planes generales y sectoriales- políticas	OCDE
¿En qué escala territorial?	Nacional- Regional- Local	Banco Mundial- BID- OCDE- PNUMA- UE-
	Nacional- Regional- Local, con criterios para decidir aplicabilidad	CEPAL
Sector	Todos los sectores	Banco Mundial- BID- CEPAL- OCDE- PNUMA
	Establece sectores como agricultura, silvicultura, pesca, industria, telecomunicaciones, ordenamiento territorial	UE
¿En qué momento?	Primeras etapas de preparación y formulación de la iniciativa	Banco Mundial- BID- CEPAL- OCDE- PNUMA- UE
Alcance	Sostenibilidad (sustentabilidad) del desarrollo	Banco Mundial- OCDE- PNUMA
	Integración de consideraciones ambientales	Banco Mundial- CEPAL- OCDE
	Impactos ambientales	BID - OCDE- PNUMA- UE
¿Cómo se expresa la Participación pública?	Integrada en todo el proceso	Banco Mundial, BID, OCDE, PNUMA, CEPAL.
	Puntual, previo a la aprobación de la iniciativa	UE

Fuente: Consultoría "Marco Conceptual para la implementación de la EAE en Chile", Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, 2010.

### C. De la experiencia en América Latina y el Caribe

Al observar la normativa en materia de EAE existente en algunos países de Latinoamérica y el Caribe (Bolivia, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana y Venezuela), se constata también esta variedad de formatos.

Cuadro N°5: Una mirada comparativa en 9 países

VARIABLE	APLICACIÓN	ORGANISMO
¿A qué instrumento?	Políticas	Costa Rica- El Salvador- Guatemala- Perú- República Dominicana- Honduras- Venezuela
	Planes	Bolivia- Costa Rica- Cuba- El Salvador- Guatemala- Honduras- Perú- República Dominicana- Venezuela.
	Programas	Bolivia- Costa Rica- Cuba- El Salvador- Honduras- Perú- República Dominicana- Venezuela.
	Grandes o Megaproyectos	Cuba- Guatemala
¿En qué escala territorial?	Nacional	Bolivia- Costa Rica- Guatemala- Perú- República Dominicana
	Regional	Bolivia- Costa Rica- Perú- República Dominicana
	Provincial	República Dominicana
	Local o municipal	Costa Rica- Perú
Ciclo de vida de la toma de decisión	Transnacional	Guatemala
	Etapas de diseño o planificación	Costa Rica- Cuba- República Dominicana-
	Fase de implementación	Bolivia
	En todas las etapas	Venezuela
	Previo a la adopción del PPP	Perú
¿Qué evalúa?	No se especifica	El Salvador- Honduras
	Integración de variable ambiental en proceso de planificación	Cuba- Venezuela
	Impactos o incidencias ambientales	Bolivia- Perú- Guatemala- Honduras
	Impactos acumulativos	Costa Rica
¿Qué beneficios se espera?	Analizar alternativa y elegir	El Salvador- República Dominicana
	No especifican	El Salvador
	La protección ambiental y el Desarrollo Sostenible	República Dominicana
Contenidos mínimos	Diversos, tales como incluir tema ambiental en procesos de planificación, protección ambiental, desarrollo sostenible, consistencia entre PPP y la política ambiental, evitar o mitigar impactos ambientales, entre otros	Bolivia- Costa Rica- Cuba- El Salvador- Guatemala- Honduras- Perú- República Dominicana- Venezuela
	Similar a la EIA (declaración jurada, informe, plan de seguimiento, plan de mitigación)	Bolivia- Cuba- Perú- Guatemala- Honduras- Venezuela
	Selección de alternativa con menor impacto	El Salvador- República Dominicana
¿Cómo se expresa la Participación pública?	Solicita un informe y plan de manejo	Costa Rica
	No se especifican criterios	Cuba- Honduras- Venezuela
	Lineamientos generales; el Estado debe procurar la participación, el ciudadano debe participar en defensa del patrimonio ambiental, ciudadanos organizados ante autoridad ambiental	Bolivia- Perú- República Dominicana
	Organizaciones públicas o privadas responsables de elaborar las PPP	Costa Rica
	En las fases de evaluación, revisión de resultados y operación de actividades. Se requiere Plan de participación	Guatemala
	Instituciones del sistema Nacional de Gestión del medio Ambiente consultarán a las organizaciones de participación, previo a la aprobación de PPP	El Salvador
	Crea Tribunal de Solución de Controversias Ambientales	Perú

Fuente: Consultoría "Marco Conceptual para la implementación de la EAE en Chile", Centro de Estudios para el Desarrollo, CED, 2010.

### III. Chile: La EAE en la Ley 20.417

Un aspecto central en el análisis de las expectativas de implementación de la EAE en Chile es la reciente reforma a la legislación ambiental, que a través de la Ley no 20.417 promulgada en enero de 2010 -que modificó la Ley 19.300-, la introduce como instrumento de gestión ambiental.

Dicho cuerpo legal define a la EAE como un procedimiento que es realizado por los ministerios sectoriales, para que incluyan las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable en la formulación de políticas y planes (PP) de carácter normativo general, dejando fuera a los programas públicos. En este último punto, es necesario precisar que la mayoría de los países en los cuales se aplica la EAE, evalúan planes y programas, siendo muy pocos los que consideran las políticas.

Con respecto al ámbito de aplicación, señala que la EAE debe ser empleada en la formulación de PP, como también cuando se realizan modificaciones sustanciales

a los mismos. Agrega que deben ser sometidas a EAE las PP que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, siempre y cuando el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros<sup>6</sup> para la Sustentabilidad, lo decida.

La ley establece asimismo la obligatoriedad de someter a EAE los planes regionales de ordenamiento territorial, los planes reguladores intercomunales, los planes reguladores comunales y planes seccionales, los planes regionales de desarrollo urbano y la zonificación del borde costero y del territorio marítimo, y cualquier plan que haga referencia al manejo integrado de cuencas, o cualquier otro instrumento de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En este caso, no es necesaria la participación del CMS y el Presidente de la República.

Para esos casos, el procedimiento y la aprobación del instrumento está a cargo

del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, del Gobierno Regional, del Municipio o de cualquier otro organismo de la administración del Estado que corresponda.

La Ley también establece los aspectos que deben ser analizados en la elaboración de PP. Para la etapa de diseño del instrumento, indica que el promotor debe considerar los objetivos y efectos ambientales del mismo y los criterios de desarrollo sustentable involucrados. Establece, además, que el promotor debe integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan.

Para la etapa de aprobación, la ley determina que el organismo promotor tiene que elaborar un anteproyecto de PP, el cual debe contener un informe ambiental.

<sup>6</sup> El Consejo de Ministros para el Desarrollo Sustentable.



Este informe debe ser remitido al MMA para sus observaciones. Posteriormente, el proponente debe realizar una consulta pública sobre los contenidos del informe ambiental.

Finalmente, la ley define que el proceso administrativo de formulación de PP culmina con una resolución del ministerio sectorial, en la cual se debe explicar el proceso de elaboración de la política o plan desde su etapa de diseño, la participación de los demás organismos del Estado, la consulta pública realizada y la forma en que han sido consideradas las observaciones, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable incorporadas en su dictación. Debe contener también los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia de política o plan y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho instrumento en el mediano o largo plazo.

En relación a la vinculación de la EAE con el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA, se establece que los proyectos o actividades sometidos al SEIA siempre deben considerar las PP evaluadas estratégicamente.

Par dar operatividad a este nuevo instrumento de gestión ambiental, la ley 20.417 señala que un Reglamento establecerá el

procedimiento y los plazos en virtud de los cuales se tramitará y aplicará la EAE, el que debe incluir:

- a) Los aspectos básicos a considerar durante la etapa de diseño, incluida la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado que puedan vincularse con la política o plan objeto de evaluación;
- b) Los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los informes ambientales de las políticas o planes;
  - Forma de participación del público interesado, y
  - Forma de publicidad de la política o plan, así como su reformulación posterior. Ésta deberá considerar una difusión masiva, completa y didáctica hacia los afectados y la comunidad en general, en lo referente a los contenidos, alcances y efectos de la política o plan, así como de su reformulación posterior.



## IV. Definición de un modelo de EAE

Como se puede desprender de los capítulos anteriores, existen diversas definiciones y alcances para el instrumento EAE, existiendo un marco conceptual propio de EAE, que siempre dependerá del contexto legal, institucional y de procesos de planificación en el que se desarrolla la EAE.

Para efectos de este capítulo se definirá el marco conceptual de la EAE como el conjunto estructurado de aspectos analíticos que es necesario considerar con objeto de precisar las características operativas (por ejemplo políticas y planes, a los que se aplicaría la EAE, el papel de la autoridad ambiental y del promotor en el proceso, su duración y los pasos del procedimiento, entre otras) con que se aplicará esta evaluación en el país.

Cabe señalar que la conjunción del objetivo social, que es la función socio-institucional que se espera de la herramienta; con el objetivo operativo, relativo a lo que se pretende alcanzar con cada evaluación, forman la base del conjunto que se puede denominar “El modelo de EAE”.

El trabajo desarrollado por el proyecto ha permitido esbozar un primer conjunto de respuestas acerca del modelo de EAE para Chile, las que deben seguir debatiéndose en el marco de esta iniciativa, a través de sus canales de participación, y contrastándose con la realidad en el contexto de los casos pilotos previstos en el cronograma del proyecto.

La EAE de políticas, planes e instrumentos de planificación territorial es para Chile una oportunidad de mejorar sustantivamente la calidad de las Políticas Públicas, pues institucionaliza un mecanismo permanente de diálogo entre los principales actores institucionales y sociales para la incorporación de la dimensión ambiental en esas decisiones.

Dada la naturaleza estratégica de las decisiones evaluadas, su aplicación sistemática y eficiente puede suponer una contribución significativa a la sustentabilidad del desarrollo del país.

Esto supone que la EAE en Chile requiere del bagaje y la experiencia internacional, pero obviamente no puede ser una réplica, sino que debe partir dándose cuenta de las particularidades institucionales y políticas del país.

Chile posee reciente experiencia en la aplicación práctica de la EAE ya que el tema ha sido abordado desde finales de los años 90's, principalmente a través de esfuerzos puntuales y parciales realizados desde una perspectiva de aprendizaje metodológico, capacitación y de transferencia de conocimiento.

Si bien se puede utilizar como antecedente la realización -en el marco del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, SEIA- de Estudios de Impacto Ambiental a los Planes Reguladores, se trata de experiencias desarrolladas desde una perspectiva estricta del instrumento de EIA.

## V. Propuesta de modelo de EAE para Chile

La implementación de la EAE en el país debe considerar los elementos del modelo que se describen a continuación:

### A. Determinación del objetivo social o razón de ser de la EAE:

Responde a las preguntas: ¿Por qué se requiere otro instrumento de gestión ambiental?, ¿Qué función social se espera que cumpla, más allá de las que ya cumplen los instrumentos disponibles?, ¿Qué ganancia social genera?

Varias pueden ser las respuestas: que supere las deficiencias de la EIA, que permite incorporar objetivos ambientales y de sustentabilidad en las decisiones estratégicas, que mejora la planificación, que fortalece la gobernabilidad y la participación pública en la toma de decisiones estratégicas, entre otras.

Es recomendable que el país examine, dado el grado de desarrollo de su sistema de gestión ambiental, cuál es la función social que espera que desempeñe la EAE

y cuáles son las capacidades que tiene el sistema para cumplirlas.

### B. Determinación del objetivo operativo de la EAE:

La pregunta a resolver es ¿Cómo esperamos que operativamente se obtenga lo que se ha definido como objetivo social de la EAE?. La definición del objetivo operativo es de crucial importancia pues tiene una función de directriz metodológica para todo el modelo de EAE. Definirla determina la orientación y la dirección de la metodología del proceso de EAE, pues ésta se diseña para alcanzar dicho objetivo.

Como se ha descrito en este documento, a lo largo de los años, se han argumentado diversos y cambiantes objetivos a la EAE. En los inicios el objetivo era la evaluación de los impactos ambientales en la toma de decisiones, luego el término impacto se modificó por efectos, y más tarde por consecuencias o implicancias. En general, estas definiciones apostaban a que la EAE perfeccionara la información sobre las con-

secuencias ambientales de las decisiones como vía para su mejora ambiental.

Más recientemente, se ha señalado que el objetivo de la EAE consiste en la mejora (ambiental) del proceso de decisión como un todo, lo que se obtiene mediante la incorporación de criterios ambientales al proceso de toma de decisiones. Por criterios ambientales de procedimiento se entienden recomendaciones de cómo operar en las distintas fases del proceso de decisión, por ejemplo: “considere tal información”, “tenga en cuenta tal alternativa”, “evalúe estos efectos ambientales”, etc. Esta aproximación se ha recogido también en el concepto de llevar lo ambiental al centro de la decisión “*mainstreaming*”<sup>7</sup> como objetivo de la EAE.

El objetivo operativo de la EAE es de suma relevancia y está íntimamente relacionado con la definición de lo que se ha llamado su razón de ser. Por ejemplo, si la razón de ser de la EAE ha considerado los impactos,

efectos o consecuencias ambientales en las decisiones estratégicas, entonces un objetivo operativo definido: como abrir el diálogo en el proceso de decisión, resulta compatible.

### C. De la naturaleza del instrumento

Un aspecto central es la definición de incentivos que motiven a los actores involucrados, apostando a incentivos como la imagen pública, la legitimación socio-institucional, la responsabilidad social. Esto supone el establecimiento de un instrumento basado en la voluntariedad y que posea mecanismos para hacerlos tangibles. con ello una parte significativa de esta decisión recae en el papel de dos de los actores claves del sistema, el promotor de una PP y la Autoridad Ambiental. Cabe señalar que la voluntariedad señalada en la Ley N° 20.417 faculta al promotor para determinar los contenidos y tiempos del procedimiento.

<sup>7</sup> Tal como se conoce el concepto en su término en inglés.

## D. Del procedimiento de EAE

La EAE en su formato actual, lleva implícito un procedimiento, pues es un instrumento que se aplica en una serie de actos. Esto es así, entre muchas razones, porque lo que se evalúa es en buena medida una decisión que no se toma en un único acto, y de manera muy importante porque se trata de un instrumento donde participan varios agentes.

El procedimiento de EAE tiene un carácter administrativo en el sentido de constituir una secuencia de pasos que organizan la ejecución del instrumento. En aquellos países en los que la EAE se halla normada legalmente, este procedimiento se encuentra claramente establecido en la Ley, de la misma forma que la legislación de EIA norma a ese procedimiento.

Por tanto, se debe diferenciar el procedimiento administrativo con lo que puede ser denominada la metodología de EAE o EIA, que constituye una secuencia metodológicamente fundada del estudio de EIA, y en este caso de los estudios y demás productos requeridos por el procedimiento de EAE.

Muchos de los aspectos de ese procedimiento están determinados por el propio objetivo de la EAE. Por ejemplo, los momentos y tiempos del procedimiento están determinados por el hecho de que el

objetivo operativo declarado de la EAE sea incorporar las consecuencias ambientales en la toma de las decisiones estratégicas, en este caso el procedimiento tendrá que establecer los hitos necesarios para que la EAE tenga lugar al menos antes de que la decisión sea tomada, y tendrá como eje algún documento que informe sobre esos efectos.

Si el objetivo operativo declarado de la EAE es establecer un diálogo con la toma de decisiones estratégicas en torno a su dimensión ambiental, el procedimiento deberá establecer un conjunto de hitos que faciliten ese diálogo desde fases muy tempranas del proceso de toma de decisiones, y no pondrá en el eje del procedimiento un documento que informe de efectos.

Otros aspectos del procedimiento de EAE no responden directamente a los objetivos operativos declarados, sino a la naturaleza interinstitucional del instrumento mismo. Es decir, la EAE opera entre agentes, normalmente públicos, que se mueven en un marco básico de igualdad interinstitucional, sin prerrogativas de unos sobre otros, lo que requiere el establecimiento de un delicado sistema de relaciones interinstitucionales. Por otra parte, la EAE comprende desde sus inicios procesos de participación pública, los que a su vez determinan aspectos del procedimiento de EAE.

En consecuencia, un procedimiento de EAE

debe contar con los siguientes elementos:

### a) Hitos del procedimiento y papel de los actores

Los hitos del procedimiento de EAE responden, en general, a sus objetivos operativos, es decir, en lo que administrativamente compete facilitan su logro, responden a las otras definiciones del propio procedimiento, como es el papel del promotor y de la Autoridad Ambiental o de la participación pública, además de considerar aspectos de relaciones interinstitucionales convencionales y de rendición de cuentas. En este sentido, los hitos o pasos responden a muchas condiciones particulares del contexto y de las definiciones de cada uno de los elementos antes mencionados. De la misma forma el papel de los actores en el procedimiento viene determinado por la naturaleza del instrumento y lo mismo pasa con el poder que se le otorga tanto al promotor como a la autoridad ambiental.

### b) El alcance de la participación pública

La EAE es en su base un proceso de apertura de las decisiones estratégicas a actores que habitualmente no toman parte en la construcción de las mismas, como por ejemplo a otros actores de la propia administración pública, y en particular a la Autoridad Ambiental. La apertura incrementa la transparencia, y ambas son consideradas

relevantes para mejorar los grados de gobernabilidad de los países y el desarrollo sustentable.

En los contenidos del modelo de EAE se parte de un supuesto implícito: la EAE supone un proceso en el cual un promotor somete su decisión a un proceso -amplio o restrictivo-, en el cual ésta es puesta a la vista de una mirada externa, con el objeto de mejorar la incorporación de su dimensión ambiental.

En todos los modelos de EAE se ha privilegiado la mirada de la Autoridad Ambiental. No obstante, no existen razones técnicas ni sociológicas que hagan pensar que la única mirada que puede aportar a la mejora ambiental de una decisión estratégica sea del sector público. Más bien la tendencia internacional es a considerar que los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tienden a mejorarlas de forma sistemática. Por esta razón la participación pública ha formado parte consustancial de la EAE.

No obstante, los grados y formas de participación varían enormemente y son dependientes del contexto institucional y de las prácticas dominantes en esta materia en el país. Así la participación pública puede variar desde procesos muy abiertos y participativos, hasta procesos muy formalizados, que constituyen actos de puesta en conocimiento de las decisiones tomadas.

### c) Los informes o documentos considerados

Una parte importante del procedimiento son los documentos requeridos, pues todo proceso requiere un soporte documental. Éstos vienen determinados por la lógica de los momentos del procedimiento y por los contenidos sustantivos. Si hay un momento en el que se debe considerar si una decisión se debe o no someter a una EAE, entonces habrá un informe que documente la decisión que se tomó al respecto. Si el objetivo operativo de la EAE es informar sobre las consecuencias ambientales de la decisión, entonces habrá, como en el caso de la legislación española, un documento que contenga esa información. Como se observa, este aspecto es instrumental y viene determinado por otras particularidades del procedimiento o del modelo, por lo que su definición no presenta disyuntivas complejas.

### d) El acto de cierre del proceso

El acto de término del proceso refleja la concepción que se tiene del instrumento, pues éste podría oscilar entre un escenario donde el cierre lo hace una declaración ambiental otorgada por la Autoridad Ambiental hasta un escenario donde el promotor emite un informe que recoge los resultados del procedimiento de EAE (modelo de la Directiva UE).

Obviamente, si se entiende el instrumento con un sentido de comando y control, se tenderá a un cierre en el que la Autoridad Ambiental tiene más peso. Por el contrario, si se trata del modelo de instrumento voluntario, entonces esta recaerá en la voluntad del promotor.

### e) El modelo de rendimiento de cuentas

Este aspecto, asociado al anterior, señala cómo el promotor rinde cuentas del proceso de EAE y de su efectividad para mejorar la decisión, y cómo posteriormente a ello, da cuenta de la aplicación de los resultados.

En algunos casos, dependiendo del instrumento, es posible incorporar mecanismos de rendición de cuentas independientes, los cuales apuntan a valorar la calidad del proceso, no los contenidos. Nuevamente eso depende del contexto institucional porque supone incorporar a una tercera institución para la evaluación.

### E. ¿Cuál es el valor añadido de la EAE para el sistema de gestión ambiental del país?

El sistema de gestión ambiental del país cuenta con herramientas eficientes para incorporar criterios ambientales a las decisiones de proyectos. Éstas se materializan en el Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA). No obstante, no se dispone de he-

rramientas útiles para incorporar consideraciones ambientales y de sustentabilidad a decisiones jerárquicamente superiores, como son las políticas y los planes. Esto supone la probabilidad que dichas decisiones no estén considerando sus dimensiones de sustentabilidad.

Estas decisiones, a diferencia de las evaluadas en el SEIA, son de naturaleza pública. Incorporar dimensiones o aspectos nuevos a la toma de decisiones públicas no es un asunto que tenga una solución meramente técnica, sino que es una materia político-institucional. Por tanto, los términos técnicos, se encuentran condicionados por los aspectos político-institucionales en los que se aplica la EAE.

Así, el beneficio de la EAE no puede ser expresado como un beneficio técnico específico que se obtiene de la misma forma siempre que ésta se aplica, pues los alcances técnicos se hallan condicionados por el contexto político-institucional. Por lo tanto la razón de ser de esta evaluación debe adquirir en primer término una expresión institucional.

En este sentido, se puede decir que el propósito último de la EAE es el de fortalecer las capacidades de la institucionalidad del país para incorporar criterios de sustentabilidad en PP.

La EAE debe generar condiciones para que la institucionalidad responsable de formular las decisiones estratégicas -no sólo una institución- sino la institucionalidad como conjunto, disponga de un referente institucional que facilite de forma sistemática, la incorporación de criterios de sustentabilidad en PP, en sus fases de diseño y aprobación.

### F. ¿Cómo se genera un referente institucional que facilite incorporar criterios de sustentabilidad en PP?

Para encontrar la modalidad institucional que favorezca la incorporación de la dimensión de sustentabilidad a decisiones estratégicas en materia de políticas públicas es bueno tener en cuenta varios aspectos.

Las políticas públicas constituyen el eje de la acción del Estado, particularmente de un Gobierno. Por lo tanto, la EAE debe respetar el arreglo institucional vigente en términos de cómo tiene lugar su formulación. Esto supone que las instituciones responsables de la formulación de las políticas públicas son pares que rinden cuenta a un gestor único: el Presidente de la República. Entonces, toda interacción entre distintas instituciones y con la sociedad respecto a una política pública debe fundarse en un principio de diálogo que respete ese arreglo institucional básico.



un espacio formalizado de diálogo institucional y social en torno a la incorporación de criterios de sustentabilidad en PP, en sus fases de diseño y aprobación, focalizando los análisis y el diálogo en la mejora de sustentabilidad ambiental de la decisión como un todo.

cualquier tipo de sanción sea factible.

La EAE debe encontrar incentivos acordes a sus objetivos, por tanto tiene que apelar a mecanismos de naturaleza político-institucional para incentivar a los promotores de PP, los que serían “la legitimidad”, y, “la eficacia política y operativa”.

### G. ¿En qué incentivos se apoya para alcanzar un buen desempeño?

Todo instrumento de gestión debe precisar los incentivos a los que apela para motivar a los actores institucionales o sociales a alcanzar los objetivos por él propuestos. Un modelo utilizado convencionalmente apela a evitar sanciones o penas, otro busca impedir de la pérdida económica que supone la prohibición de una actividad.

Para la EAE es difícil utilizar los incentivos arriba mencionados; iría contra su objetivo de generar diálogo para el fortalecimiento institucional. Además, estos incentivos propios de las herramientas de comando y control, no son aplicables en el contexto de la formulación de políticas públicas, donde el arreglo institucional entiende a las distintas reparticiones responsables como pares. Tampoco es factible aplicar este tipo de incentivo en procesos tan complejos y difusos como lo es la formulación de políticas públicas, donde las enormes asimetrías de información entre el promotor y el resto de actores imposibilitan establecer un mínimo estándar de control para que

- Legitimidad porque una EAE exitosa hace visible el sentido de responsabilidad del promotor con la sustentabilidad del país, lo que se traduce en un beneficio político institucional inmediato.
- Eficacia política y operativa, porque tanto la legitimidad como el proceso de fortalecimiento institucional ganados con la EAE, se traducen en una mayor agilidad político-institucional en la aprobación y ejecución de PP.

Lo anterior requiere diseñar mecanismos que activen los incentivos de legitimación, eficacia política y operativa, y responsabilidad pública. Para ello la EAE debe incorporar tres mecanismos básicos; uno que asegure un inicio temprano del proceso de diálogo en torno a la incorporación de la dimensión de sustentabilidad en las decisiones; otro que asegure la visibilidad pública de las opiniones vertidas por los distintos actores en el proceso de diálogo; y un tercero que asegure un rendimiento de cuentas participativo sobre la calidad de la evaluación realizada.

Incorporar a las decisiones públicas estratégicas su dimensión ambiental y de sustentabilidad es un asunto operativamente abierto. A diferencia de otros procesos de evaluación ambiental, donde aquello que se pretende incorporar como información a la decisión es técnicamente descriptible, universal e indiscutible, en el caso de la formulación de PP es algo que se debe definir caso a caso y mediante convenciones ad-hoc. Determinar qué es incorporar la dimensión ambiental y de sustentabilidad solo es posible mediante un proceso de diálogo o deliberación caso a caso.

Otro rasgo de los procesos de formulación de políticas públicas es su carácter irreplicable y no iterativo. Las políticas públicas son productos político-institucionales complejos, los que una vez alcanzadas sus fases finales no se pueden repetir con facilidad. Por lo tanto, para ser eficaz, la EAE debe interactuar con esos procesos desde sus inicios para asegurar la incorporación de la dimensión ambiental.

Incorporar la dimensión de sustentabilidad a decisiones estratégicas en su proceso de formulación, supone que el objeto central de ese diálogo es el proceso de decisión mismo, el que se intenta mejorar para que refleje más adecuadamente los criterios de sustentabilidad del caso. Por tanto, los alcances del diálogo durante los procesos de formulación de las políticas públicas abarcan todos los elementos y momentos del proceso de decisión.

Es decir, la EAE no se limita a un solo aspecto de la calidad de la decisión, como pueden ser sus efectos, sino a la calidad de sustentabilidad de la decisión como un todo, desde sus objetivos hasta sus alcances operativos. Esto no significa que siempre deban estar todos ellos presentes, pero sí que son todos posibles como problemáticas de la incorporación de la dimensión de sustentabilidad a las decisiones públicas estratégicas.

Teniendo en cuenta todos estos aspectos se puede decir que la EAE hace operativo su propósito mediante la generación de

## H. El papel de los actores en el proceso: ¿Cuál es la responsabilidad de cada actor en el proceso de EAE?

El actor central de la EAE es el órgano promotor de la decisión pública evaluada y a la vez, es quien más se debiera beneficiar con su aplicación. Recordemos que la EAE está para mejorar la calidad de las políticas públicas, no para ejercer un control, tuición o escrutinio sobre las mismas.

Portanto, la responsabilidad última del éxito en la incorporación de criterios de sustentabilidad a las decisiones estratégicas es de sus promotores. Es decir es responsabilidad suya identificar aquello que se entiende como la dimensión de sustentabilidad de su decisión y lo que esto pueda suponer en términos del proceso de decisión, llevar a cabo las tareas correspondientes, y evaluar la calidad del trabajo realizado.

Ahora bien, el promotor no puede llevar a cabo todas estas actividades aislado del contexto político- institucional y social de sus decisiones, pues carecerían de legitimidad. Y es el involucramiento temprano y transparente de los actores relevantes en ese proceso lo que hace legítimo el esfuerzo por incorporar criterios de sustentabilidad.

El resto de los actores de una EAE tiene un papel importante, relacionado con colaborar y cooperar con el promotor en la modulación del proceso como un todo,

en la identificación de la dimensión de sustentabilidad de la decisión evaluada, en la realización de las tareas que pueda suponer incorporar los criterios de sustentabilidad en un proceso de decisión, y en la evaluación de la calidad del proceso de EAE como un todo. Los grados de involucramiento, dependerán del tipo de agente que se trate.

Entre la variedad de actores es posible distinguir tres grupos:

- La Autoridad Ambiental, el Ministerio de Medio Ambiente, o quien lo represente en cada caso. Dadas sus funciones legales, el proceso de EAE debe considerarlo como un actor privilegiado, facilitando su incorporación temprana al proceso en todos sus momentos y decisiones claves, asegurando la visibilidad de sus opiniones en todo su transcurso, y otorgándole un papel relevante en el rendimiento de cuentas de cada EAE.
- Las restantes administraciones y órganos del Estado que puedan y deban participar en una EAE dada sus competencias, políticas o planes vigentes relacionados con la decisión evaluada, la información que disponen o su experiencia. Su participación en el proceso es relevante para asegurar la coherencia y eficacia de la acción del Estado en el ámbito de las decisiones estratégicas, coherencia y eficacia que

por el solo deseo de mejorar la calidad de las decisiones públicas mejoran su perfil de sustentabilidad. El proceso de EAE debe reservar un espacio para que estas instituciones incorporen a la construcción de las decisiones todos aquellos criterios que suponen un aporte a la sustentabilidad de la decisión evaluada.

- Instituciones, entidades privadas y la ciudadanía, que es en última instancia la destinataria de las políticas públicas y cuyos valores de sustentabilidad son los que debieran impregnarlas. La EAE debe asegurar una participación efectiva de la sociedad civil y resguardar la visibilidad de sus opiniones.

## I. La participación en el proceso: ¿Qué modelo de participación pública incorpora la EAE?

La participación es intrínseca al proceso de EAE, es un diálogo institucionalizado para la incorporación de criterios de sustentabilidad a las decisiones de políticas y planes.

La EAE implica abrir el proceso de decisión a actores institucionales y sociales, se trata de una apertura reglada, que tiene como referente el arreglo institucional básico para la formulación de decisiones de políticas públicas, por tanto, en la que el promotor conserva todas las capacidades para decidir al interior del proceso, incluso en lo relativo

al alcance de la participación.

- Es una apertura con roles diferenciados entre el promotor, que tiene una responsabilidad político-institucional que cumplir, y los restantes actores, que están calificados para cooperar y colaborar en la mejora de las políticas públicas con vistas a su sustentabilidad.
- Es una apertura transparente, que asegura la visibilidad de las opiniones y un diálogo no condicionado.
- Es una apertura con rendimiento de cuentas, donde los resultados de la EAE son evaluados de forma participada.
- Es una apertura temprana, asegura que los actores, según su naturaleza, puedan aportar al proceso desde sus inicios, para luego contribuir a las tareas y a la evaluación de resultados.
- Es una apertura modulada según las características de la decisión evaluada, lo que supone la existencia en cada EAE de una instancia temprana donde esto se decide.

## **J. Las fases del proceso: ¿Cuáles son los pasos de un proceso de EAE?**

Los hitos o pasos del proceso de EAE deben ser consistentes con las definiciones que se han ido construyendo sobre la herramienta y deben tender a cumplir con las siguientes condiciones:

- Facilitar la interacción efectiva entre el proceso de diseño y aprobación de la decisión evaluada con su EAE.
- Facilitar el proceso de diálogo entre los actores participantes.
- Facilitar el inicio temprano de ese diálogo en orden a definir los alcances de lo que supone incorporar la dimensión de sustentabilidad en la decisión evaluada EAE.
- Facilitar una instancia de seguimiento y verificación de la realización de las tareas durante el proceso.
- Facilitar una instancia de rendimien- to de cuentas del proceso como un todo.

## **K. Ambito de aplicación: ¿A qué decisiones estratégicas se les aplicaría la EAE?**

La Ley 20.417 establece que se deben someter a EAE las siguientes decisiones estratégicas del ámbito público:

- Políticas y planes y sus modificaciones sustanciales, que cumplan con los siguientes criterios:
  - Sean de carácter normativo general.
  - Tengan impacto en el medio ambiente o la sustentabilidad.
  - Definidos por el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad.
- Planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomu- nales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas, así como los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En forma obligatoria y con independencia de los criterios anteriores.



## VI. Referencias y Bibliografía

### Bibliografía

- Ahmed K. y Sánchez-Triana, E., editores. 2008. Strategic Environmental Assessment: for Policies: an instrument for good governance. Banco Mundial, Washington, DC.
- Banco Mundial. 2005. Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation. Lessons from Policy-Based SEA, Informe Número 32783.
- Brown, A.L. y Therivel, R., 2000. Principles to Guide Strategic Environmental Assessment Methodology, in Impact Assessment and Project Appraisal Volumen 18, n° 3.
- Caratti, P., Dalkmann, H. y Jiliberto, R. editores. 2004. Analyzing Strategic Environmental Assessment: Towards better decision-making. Fondazione Eni Enrico Mattei. Series on economics and the environment.
- Centro de Estudios para el Desarrollo, CED. 2010. Marco conceptual para la implementación de la EAE en Chile. Informe final consultoría. MMA-UE.
- Dalal-Clayton, B. y Sadler, B. 2005. Strategic Environmental Assessment: A Sourcebook & Reference Guide to International Experience. Earthscan OCDE UNEP IIED.
- Dalkmann, H., Jiliberto, R. y Bongardt, D. 2004. Analytical Strategic Environmental Assessment (ANSEA) Developing a New Approach to SEA. Environmental Impact Assessment Review.
- Goodland, R. 1997. The Strategic Environmental Assessment Family. EA – the Magazine of the IEA and EARA, 5 (3): 17-19.
- Fischer, T. 2007. The Theory and Practice of Strategic Environmental Assessment – Towards a More Systematic Approach. Earthscan, London.
- International Association for Impact Assessment, IAIA. 2002. Strategic Environmental Assessment Performance Criteria 2002. Disponible en <http://www.iaia.org/publicdocuments/special-publications/sp1.pdf>
- Jiliberto R, y Bonilla, M. 2009. Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Nilsson, M. y Dalkmann, H. 2001. Decision Making and Strategic Environmental Assessment. Journal of Environmental Assessment Policy and Management, 3(3):305–327.
- Partidário, M.R. 2007. Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide: Methodological Guidance. Agencia Portuguesa del Ambiente. 2007. Strategic Environmental Assessment, Good practices Guide. Portuguese Environmental Agency, Amadora.
- Sheate, W.R., Dagg, S., Richardson, J., Aschermann, R., Palerm, J. y Steen, U. 2001. SEA and Integration of the Environment into Strategic Decision-Making. Volume 1 (main report). Final Report to the European commission. Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea\\_integration\\_main.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/sea-studies-and-reports/sea_integration_main.pdf)
- Théritel, R. y Partidario, M.R. editores. 1996. The Practice of Strategic Environmental Assessment. Earthscan, Londres.
- Wallington, T., Bina, O. y Thissen, W. 2008. Strategic Environmental Assessment Theory and Research: an analysis of discourse. In Handbook of Strategic Environmental Assessment (Eds. Sadler, B., Aschermann, R., Dusik, J.Fishcer, T.B., Partidario, M. y Verheem, R.)

### Sitios Web:

- <http://www.mma.gob.cl/eae>
- <http://www.mma.gob.cl>
- <http://www.agci.gob.cl>
- <http://europa.eu>
- <http://www.pnuma.org>
- <http://www.eclac.org>
- <http://www.oecd.org>
- <http://www.iied-al.org.ar>





## Un Programa de la Cooperación Unión Europea - Chile



Gobierno  
de Chile

[www.gob.cl](http://www.gob.cl)

Ministerio del  
Medio  
Ambiente

Gobierno de Chile

AGCI  
Ministerio de  
Relaciones Exteriores

Gobierno de Chile



UNIÓN EUROPEA