



# GUÍA

de orientación para el uso  
de la evaluación ambiental  
estratégica en Chile



# GUÍA

de orientación para el uso  
de la evaluación ambiental  
estratégica en Chile





Ministerio del Medio Ambiente  
Oficina de Evaluación Ambiental  
Diciembre, 2015

**Agradecimientos a:**

Secretarías Regionales Ministeriales del Medio Ambiente, representadas por sus encargados regionales de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Comité Interministerial de Evaluación Ambiental Estratégica, conformado por la Oficina de Evaluación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente para trabajar junto a los Órganos de la Administración del Estado los temas referidos a la Evaluación Ambiental Estratégica

Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo

Divisiones de Planificación y Desarrollo Regional de los Gobiernos Regionales

Esta publicación fue elaborada para la Oficina de Evaluación Ambiental del Ministerio del Medio Ambiente, por el Centro de Estudios del Desarrollo- CED, en el marco del proyecto “Guía para orientar la aplicación de la EAE en Políticas, Planes e Instrumentos de Planificación Territorial”.



Presentación	07
<b>PARTE I</b>	
Introducción	09
<b>1.</b> Contexto de la guía	09
<b>2.</b> Objetivos de la guía	10
<b>3.</b> Alcances de la guía	10
<b>4.</b> Enfoque de la guía	11
<b>PARTE II</b>	
La Evaluación Ambiental Estratégica y la formulación de políticas y planes	13
<b>1.</b> Definición y objetivos	13
<b>2.</b> Evolución de la EAE	14
<b>3.</b> Importancia y beneficios de la EAE	15
<b>4.</b> Aspectos relevantes del pensamiento estratégico y la EAE	16
<b>5.</b> Niveles de aplicación de la EAE	16
<b>6.</b> Relación entre EAE y EIA	17
<b>7.</b> Planificación desde políticas a proyectos	19
<b>8.</b> Consideraciones para aplicar la EAE en la planificación	21
<b>PARTE III</b>	
Requisitos de la EAE en Chile	23
<b>1.</b> Marco legal de la EAE	23
<b>2.</b> Aspectos reglamentarios para la EAE	24
<b>3.</b> Condiciones institucionales para un buen desempeño de la EAE	26

**PARTE IV**

El uso de la EAE en Chile	<b>27</b>
<b>1.</b> Esquema general	<b>27</b>
<b>2.</b> Etapa de contexto y enfoque de la EAE	<b>29</b>
<b>3.</b> Etapa de diagnóstico ambiental estratégico (DAE)	<b>45</b>
<b>4.</b> Etapa de evaluación y directrices	<b>47</b>
<b>5.</b> Etapa de seguimiento	<b>50</b>
<b>6.</b> Etapa continua	<b>52</b>
<b>7.</b> Informe ambiental	<b>52</b>
<b>8.</b> Consulta pública de los resultados de la EAE	<b>53</b>
Lista de acrónimos	<b>55</b>
Glosario	<b>57</b>
Anexos	<b>61</b>
Bibliografía	<b>73</b>

# Presentación

Luego de casi dos décadas de utilización de las evaluaciones de impacto ambiental a nivel de proyectos, Chile ha dado un impulso sustantivo en su gestión ambiental por medio de la puesta en marcha formal de la evaluación ambiental estratégica (EAE). Con ello se busca incidir en la búsqueda de mejores opciones para el desarrollo, actuando de manera anticipada en las decisiones mediante un proceso transparente y democrático. Se reconoce explícitamente que, en la formulación e implementación de políticas públicas, convergen múltiples actores con sus propios valores, preferencias y objetivos, muchas veces en conflicto o con visiones diferentes, que necesitan ser canalizados en una perspectiva común, sustentable y de largo plazo.

El Ministerio del Medio Ambiente tiene el compromiso de profundizar la gestión ambiental en el país mediante el uso de los instrumentos adecuados tanto a la realidad y contexto nacional como a las demandas del proceso de desarrollo con sustentabilidad y bienestar para los chilenos. Por ello estimamos que los instrumentos de advertencia temprana, como la EAE, deben facilitar el cumplimiento anticipado de criterios, principios y lineamientos de política ambiental, con el propósito de asegurar que una decisión sea sustentable a lo largo del tiempo.

La literatura internacional señala a las *decisiones estratégicas* como el foco de atención de la EAE, demandando la inclusión de los tomadores de decisión para transformarla en un ejercicio con efectos concretos. Para ello, son necesarios esfuerzos sustantivos que consideren tanto la amplia diversidad de contextos institucionales, que van desde sus distintas instancias de gestación, formulación y aprobación hasta los ámbitos temáticos y territoriales, como las capacidades políticas, técnicas y operativas asociadas a los contextos de implementación.

Esta guía ha sido elaborada mediante orientaciones que permitan a los usuarios la implementación de una EAE que, con una visión de enfoque basado en el pensamiento estratégico, actúe bajo el marco procedimental que entrega el Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica publicado el 04 de noviembre de 2015, mediante el Decreto Supremo N°32. En Chile, la Evaluación Ambiental Estratégica es una herramienta de gestión utilizada en dos vertientes fundamentales: i) en las políticas y planes de carácter normativo general que decida la Presidenta de la República a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad; y ii) en el conjunto de instrumentos conocidos como de ordenamiento territorial ya de amplio uso en el país.

En este marco, el Ministerio del Medio Ambiente presenta su segundo instrumento técnico destinado a respaldar y orientar la aplicación de la EAE. Esta *“Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile”* busca atender las necesidades derivadas de la aplicación de una herramienta decisiva en el apoyo a procesos de desarrollo sustentable en Chile.

Pablo Badenier Martínez  
Ministro del Medio Ambiente





## 1. Contexto de la guía

La Evaluación Ambiental estratégica (EAE), como instrumento de gestión ambiental y con base en un modelo de pensamiento estratégico (según Partidário, 2007), se enfoca en la definición de elementos clave para el proceso de decisión y en la búsqueda de opciones de desarrollo; la finalidad es anticiparse a sus potenciales consecuencias ambientales y de sustentabilidad. Por ello; la EAE ha tenido una amplia aceptación en el mundo y en la actualidad se le usa como una herramienta de apoyo en los procesos de toma de decisiones.

El enfoque estratégico de la EAE está ligado a interactividad, dinamismo y complejidad en las decisiones. Se reconoce con ello que, en la formulación e implementación de políticas públicas, convergen múltiples actores con valores, preferencias y objetivos que necesitan ser analizados en una perspectiva de largo plazo. Ello permite aprovechar las oportunidades existentes y evitar situaciones de conflicto potencial o evidente. Asimismo, los problemas vinculados a decisiones estratégicas son complejos; a menudo también existe incertidumbre tanto sobre sus contenidos y causas así como en sus implicancias y capacidades de respuesta.

La EAE se desarrolló básicamente ante una sociedad que necesita de instrumentos para la inclusión de las cuestiones ambientales en planeamientos de largo plazo y en aproximaciones sustentables por encima de las decisiones a nivel de proyectos. Este requerimiento, sin embargo, se ha visto influido por la experiencia disponible en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos razón por la cual uno de los mayores desafíos en su utilización ha sido establecer la diferenciación entre ambos procesos. En la última década su uso a nivel mundial ha ido en aumento como consecuencia de marcos legales, con requisitos de diversa índole, y de demandas para su aplicación práctica, muchas veces de carácter voluntaria. Los países miembros de la Unión Europea, naciones como Sudáfrica, Australia y Canadá, y diversos organismos multilaterales y de cooperación internacional la han ido adoptando de forma paulatina pero sostenida en el tiempo. Esta realidad se ha traducido también en una creciente práctica de la EAE en los países en desarrollo, estableciendo un desafío mayor para su integración y adaptación a los particulares contextos de decisión estratégica.

La experiencia acumulada en el uso de la EAE en el mundo da cuenta de una diversidad de enfoques y procedimientos, cuestión que se traduce en una amplia gama de metodologías y técnicas; esos antecedentes están disponibles en distintas guías a nivel internacional. Es importante, sin embargo, recalcar que en su mayoría la EAE es considerada como: i) un proceso que se aplica a decisiones de carácter estratégico, tomadas en el ámbito privado y público; ii) un instrumento de uso formal o voluntario; iii) una serie de pasos enfocados en temas estratégicos; y iv) un apoyo efectivo a procesos de decisiones sustentables.

En Chile, la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, que fue modificada a través de la Ley 20.417, estableció un procedimiento de EAE que incorpora las consideraciones am-

bientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de: i) políticas y planes de carácter normativo general y a sus modificaciones sustanciales que tengan consecuencias sobre el medio ambiente; y ii) un conjunto de instrumentos de ordenamiento territorial (IOT). La Ley establece que este proceso se hace operativo mediante el reglamento para la EAE que se publicó oficialmente el 4 de noviembre de 2015.

## 2. Objetivos de la guía

El objetivo general de la presente guía es disponer de una herramienta de apoyo con orientaciones conceptuales y metodológicas para la aplicación de la EAE en procesos de formulación de políticas y planes de carácter normativo e instrumentos de ordenamiento territorial, en el marco de la normativa vigente en Chile.

### Los objetivos específicos son:

- Facilitar una propuesta de pasos para aplicar la EAE en función del contexto del país, incluyendo el trabajo con actores clave y con los servicios públicos de la Administración del Estado
- Establecer una sincronía entre los procesos de planificación y formulación de políticas y planes con la EAE
- Facilitar la aplicación de la EAE bajo el enfoque de pensamiento estratégico con base en los factores críticos de decisión que representan el foco de la evaluación
- Ayudar a que los procesos de decisión fijen caminos dirigidos a la sustentabilidad, facilitando la consideración de cuestiones ambientales y creando condiciones favorables para el proceso de desarrollo

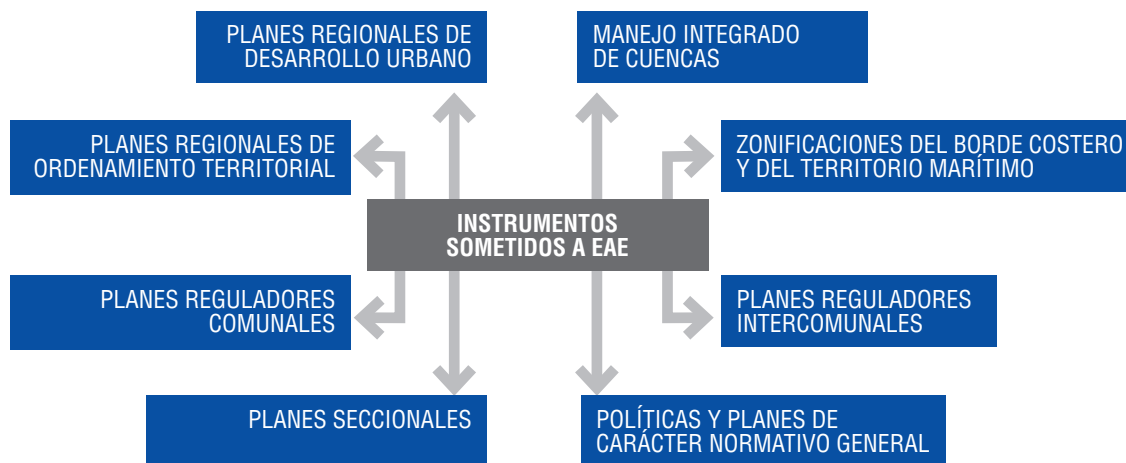
## 3. Alcances de la guía

La EAE es un proceso sistemático, continuo y participativo que integra las consideraciones ambientales y de sustentabilidad en la formulación de decisiones estratégicas. En ese marco son relevantes la conservación del patrimonio natural y cultural, la calidad ambiental, el uso sustentable de los recursos naturales, la promoción del bienestar humano y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La ley 19.300 y el reglamento<sup>1</sup> respectivos establecen que se *someterán a EAE las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, con consecuencias significativas sobre el ambiente o la sustentabilidad, y que decida el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad*<sup>2</sup>. Además, señalan que siempre deberán someterse a EAE los IOT (ver **Figura 1**).

<sup>1</sup> Decreto Supremo N°32 de 2015, del Ministerio del Medio Ambiente que aprueba Reglamento para Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante Reglamento)

<sup>2</sup> Artículo 7° Bis de la Ley 19.300 que fue modificada a través de la Ley 20.417



**Figura 1.** Instrumentos que deben desarrollar un proceso de EAE<sup>3</sup>. **Fuente:** Elaboración propia con base en la Ley 19.300 que fue modificada a través de la Ley 20.417

#### 4. Enfoque de la guía

Esta guía se basa en el enfoque de **pensamiento estratégico** (promovido por Partidario, 2007), buscando la integración de criterios de desarrollo sustentable y objetivos ambientales en los procesos de formulación de políticas, planes e IOT. Este enfoque de EAE tiene los siguientes propósitos<sup>4</sup>:

- Fomentar la integración de ambiente y sustentabilidad (incluidos aspectos biofísicos, sociales, institucionales y económicos), estableciendo condiciones habilitantes para futuras propuestas de desarrollo
- Agregar valor a la toma de decisiones a través del análisis de las oportunidades y los riesgos que conllevan las opciones de desarrollo
- Cambiar la mentalidad y crear una cultura estratégica en torno a la toma de decisiones, al promover la cooperación institucional y el diálogo entre actores

##### El pensamiento estratégico se caracteriza por la<sup>5</sup>:

- **Visión** sobre objetivos a largo plazo
- **Flexibilidad** para trabajar con sistemas complejos
- Capacidad de **adaptación a contextos y circunstancias** cambiantes,
- **Focalización** en aquello que es realmente importante para la decisión
- **Estrategia** para alcanzar los objetivos deseados

<sup>3</sup> En el Artículo 7° Bis de la Ley 19.300 que fue modificada a través de la Ley 20.417 se menciona que también se someterán a EAE las modificaciones sustanciales de los señalados instrumentos o aquellos que los reemplacen o sistematicen

<sup>4</sup> Partidario, 2012

<sup>5</sup> Ídem



# La Evaluación Ambiental Estratégica y la formulación de políticas y planes

## 1. Definición y objetivos

En el mundo existen diversas aproximaciones para la EAE. En general consiste en una visión estratégica de evaluación y planificación orientada a la consideración y evaluación de aspectos ambientales y de sustentabilidad en las decisiones vinculadas a políticas, planes y programas (PPP). En Chile y de acuerdo al Artículo 2 del reglamento para la EAE, su objetivo es la *consideración ambiental del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial establecidos en la legislación*.

A manera ilustrativa se presentan algunas definiciones de EAE que se pueden encontrar en la literatura:

- **Comisión Europea (Directiva Europea 2001/42/EC)**: su objetivo es dotar de un elevado nivel de protección ambiental y contribuir a la integración de las consideraciones ambientales en la preparación y adopción de planes y programas con efectos significativos sobre el medio ambiente
- **IAIA (2002)**: proceso que informa a los planeadores, decisores y público afectado acerca de la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, facilitando la búsqueda de mejores alternativas y asegurando un proceso de decisión democrático
- **Banco Mundial (2005)**: aproximación participativa de conducir los asuntos ambientales y sociales para influenciar los procesos de planificación, la toma de decisiones y la implementación a nivel estratégico
- **OCDE DAC (2007)**: una gama de enfoques analíticos y participativos que buscan integrar las consideraciones ambientales en los planes, políticas y programas, y evaluar las interconexiones con las consideraciones económicas y sociales
- **Partidario (2012)**: instrumento estratégico que ayuda a crear un contexto de desarrollo que apunta a la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones de ambiente y de sustentabilidad a la toma de decisiones y la evaluación de opciones de desarrollo a la luz de las condiciones de contexto

El concepto de EAE es complejo y no está exento de controversias. Como resultado de su permanente evolución, existe una diversidad de interpretaciones en relación a temas que son relevantes, tales como: el ámbito de su aplicación, sus contenidos, su relación y sincronización con los procesos de decisión, el uso del concepto de “ambiente y sustentabilidad”, y la integración de actores clave, entre otros.

La **EAE** debe ser entendida como un proceso altamente **adaptativo y flexible** a los contextos político-institucionales, no solo de los países sino también de la cultura de decisión vinculadas a políticas, planes o programas

La mayoría de las definiciones de EAE coinciden en señalar que es una herramienta de apoyo, desarrollada en forma de proceso, que se aplica a decisiones de naturaleza estratégica. Sin embargo, no todas las instituciones y países promueven su aplicación en los distintos niveles estratégicos; por ejemplo, la Directiva Europea la promueve en planes y programas y la legislación chilena la solicita a políticas y planes.

En la actualidad la EAE ha ido avanzando hacia un proceso que busca influir en la concepción y formulación de las decisiones, mediante la integración de objetivos y valores ambientales en el marco de la sustentabilidad.

### **Características de una EAE centrada en la decisión:**

- Actúa sobre el proceso de concepción y elaboración de las decisiones
- Es un instrumento flexible y adaptado a contextos cambiantes de cada proceso de decisión
- Desarrolla un análisis con perspectivas holísticas y de largo plazo
- Se enfoca en la consideración de los riesgos y oportunidades de decisiones estratégicas
- Asegura que los riesgos y oportunidades ambientales y de sustentabilidad sean correctamente gestionados, mediante la aplicación de criterios de seguimiento y rediseño
- Promueve desde un comienzo la participación de los actores clave y de las partes interesadas en los temas estratégicos
- Se focaliza en lo que es importante
- Es interactiva e iterativa en la toma de decisión

**Fuente:** CONAMA y CED, 2010, modificado

## **2. Evolución de la EAE**

La flexibilidad y natural aprendizaje inherente a una evolución y maduración del proceso de aplicación de la herramienta, ha generado una variedad de enfoques y tipologías, que no han permitido establecer una única interpretación de sus alcances. Debido a la experiencia acumulada, en muchas ocasiones se la ha vinculado a la extensión de los procedimientos y métodos de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) existentes en el ámbito de proyectos.

Chile está instalando una mirada propia para abordar las demandas de la EAE con un procedimiento diseñado especialmente para estos fines y adecuado al contexto político-institucional y cultura de decisión.

### **Tendencias clave en la evolución conceptual de la EAE**

- Los impactos ambientales de una decisión dejan de ser el objeto de evaluación en EAE; en su lugar, es el proceso de decisión el objeto de análisis y reflexión
- Un consenso en que la EAE acompaña un proceso de decisión desde sus etapas más tempranas, actuando de manera proactiva en la formulación de propuestas de desarrollo
- Un reconocimiento de que la EAE está destinada a mejorar los procesos de decisión, facilitando la identificación de opciones de desarrollo y de propuestas alternativas más sustentables
- Un reconocimiento de la EAE para fortalecer las capacidades institucionales y de gobernabilidad que afectan la sustentabilidad de las decisiones
- Un mayor énfasis en la flexibilidad y adaptabilidad de la EAE al contexto político institucional en el cual se formulan e implementan las decisiones
- Una mayor preocupación en el establecimiento de criterios de desempeño en lugar de requisitos legales específicos para la aplicación de la EAE
- Un reconocimiento de la necesidad de aumentar los niveles de inclusión e integración en el más amplio rango posible de actores estratégicos

**Fuente:** Lobos y Partidario, 2010, modificado

La EAE tiene su origen en la EIA<sup>6</sup>. Sin embargo, el hecho de que no fuera aplicada a niveles de decisión considerados jerárquicamente más “estratégicos” que los proyectos, como es el caso de los planes y políticas, constituyó el argumento central que justificó la necesidad de la EAE<sup>7</sup>. A pesar de que Wood y Djeddour (1989) defendieron tempranamente una evaluación ambiental de carácter estratégico, aún los conceptos y las prácticas dominantes de EAE siguen reflejando el conocimiento y la experiencia existente desde la EIA de proyectos.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>8</sup> señala que existirían tres tipos de enfoques distintivos en la práctica de EAE<sup>9</sup>:

- **Orientada al análisis de los impactos (enfoque tipo EIA):** cuyo objetivo es identificar y ayudar a la prevención y mitigación de impactos ambientales de decisiones a nivel estratégico, usándola como una extensión de la EIA de proyectos
- **Orientada al proceso de decisión:** su objetivo es ayudar de forma proactiva en la integración de cuestiones ambientales en procesos de planes y políticas. Esto significa que la EAE identifica, desde el inicio, objetivos ambientales y de sustentabilidad operacionalizando el concepto de desarrollo sustentable con la identificación y gestión de riesgos y oportunidades
- **Orientada al fortalecimiento de las capacidades institucionales:** su objetivo es evaluar las capacidades institucionales para el cumplimiento de la legislación vigente, así como para abordar las consecuencias negativas de una política mediante recomendaciones para el fortalecimiento institucional y la gobernabilidad ambiental

La evolución hacia un enfoque de naturaleza estratégica ha conducido a que los criterios para medir la efectividad de la EAE estén siendo reformulados en función de sus potencialidades para incidir en las decisiones. De este modo cuestiones como el aprendizaje, la gobernabilidad, el diálogo y la comunicación, surgen como nuevos elementos para analizar su desempeño<sup>10</sup>.

### 3. Importancia y beneficios de la EAE

Se reconoce la existencia de varias razones que hacen que la EAE tenga importancia en las decisiones estratégicas; entre ellas, se encuentran las siguientes<sup>11</sup>:

- Incorpora la sustentabilidad desde una perspectiva integrada y de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación y ordenamiento territorial
- Apoya un proceso de decisión estratégica estableciendo condiciones que propician el desarrollo
- Facilita la identificación y el debate en torno a las opciones de desarrollo y entrega directrices para que ellas se apeguen a la sustentabilidad
- Informa a los encargados de la planificación, de la toma de decisiones y a los actores clave sobre la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, lo cual garantiza que ellas sean democráticas y más creíbles
- Fomenta la voluntad política, incentiva los cambios de mentalidad y crea una cultura estratégica en los procesos de decisión

Entre otros beneficios se encuentran que la EAE: i) apoya el **proceso de decisión** contribuyendo a mejorar objetivos, estrategias y mecanismos de implementación; ii) facilita la identificación de las opciones de desarrollo y de propuestas **sustentables**; iii) se enfoca en temas de **importancia estratégica o crítica** para el proceso de decisión; iv) incluye **actores clave** en el proceso de decisión y en la evaluación; v) es

<sup>6</sup> CONAMA y CED, 2010

<sup>7</sup> Théritel et al, 1992

<sup>8</sup> PNUMA, 2009

<sup>9</sup> CONAMA y CED, 2010

<sup>10</sup> CONAMA y CED, 2010

<sup>11</sup> Partidário, 1999; CSIR, 2000; IAIA, 2002



flexible y adaptable al ritmo de la **planificación**, a los contextos de la decisión y a las necesidades de los tomadores de decisión; vi) apoya la integración del medio ambiente y el desarrollo; vii) mejora las capacidades de gobernanza; viii) previene errores costosos; y ix) **mejora la toma de decisiones** relacionadas con políticas, planes y programas<sup>12</sup>.

## 4. Aspectos relevantes del pensamiento estratégico y la EAE

### La EAE en el marco del pensamiento estratégico<sup>13</sup>:

- Facilita estratégicamente procesos de sustentabilidad
- Focaliza en aquellas cuestiones relevantes que son realmente importantes
- Trabaja principalmente con procesos conceptuales
- Aplica a decisiones de carácter estratégico y se utiliza en el proceso de toma de decisión

Según Partidário (2012), en un modelo de pensamiento estratégico, el propósito de la EAE es ayudar a comprender el contexto de desarrollo para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables para alcanzar los objetivos estratégicos. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. La EAE en este marco de pensamiento estratégico contribuye a<sup>14</sup>:

- Asegurar una perspectiva estratégica, sistemática y amplia en relación con cuestiones ambientales en un contexto de sustentabilidad
- Ayudar a la identificación, selección y análisis de opciones de desarrollo que apunten a la toma de decisiones más sustentables
- Detectar oportunidades y riesgos de carácter estratégico en las opciones analizadas y facilitar la consideración e implicaciones acumulativas
- Sugerir programas de seguimiento mediante la gestión estratégica
- Garantizar procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo, fomentando decisiones integradas en relación a los puntos de vista más significativos

### Las funciones del modelo de pensamiento estratégico son la<sup>15</sup>:

- Integración de las cuestiones del ambiente y de sustentabilidad a los procesos cíclicos de decisión estratégica
- Evaluación de opciones estratégicas en relación a las oportunidades y los riesgos para el ambiente y la sustentabilidad de las decisiones
- Validación de los aportes de EAE a los procesos estratégicos y resultados esperados

## 5. Niveles de aplicación de la EAE

La EAE se usa en los niveles de decisión considerados **estratégicos**; por ello, en la literatura existen diversas guías de orientación para aplicar la EAE a **Políticas, Planes y Programas** (ver **Figura 2**). Según Partidário (2012) las decisiones de naturaleza estratégica: i) están determinadas por la óptica de un futuro deseable, ii) tienen objetivos de largo plazo acordes con esa visión, iii) definen estrategias asociadas con caminos para alcanzar los objetivos deseados, iv) establecen condiciones amplias e integradas para

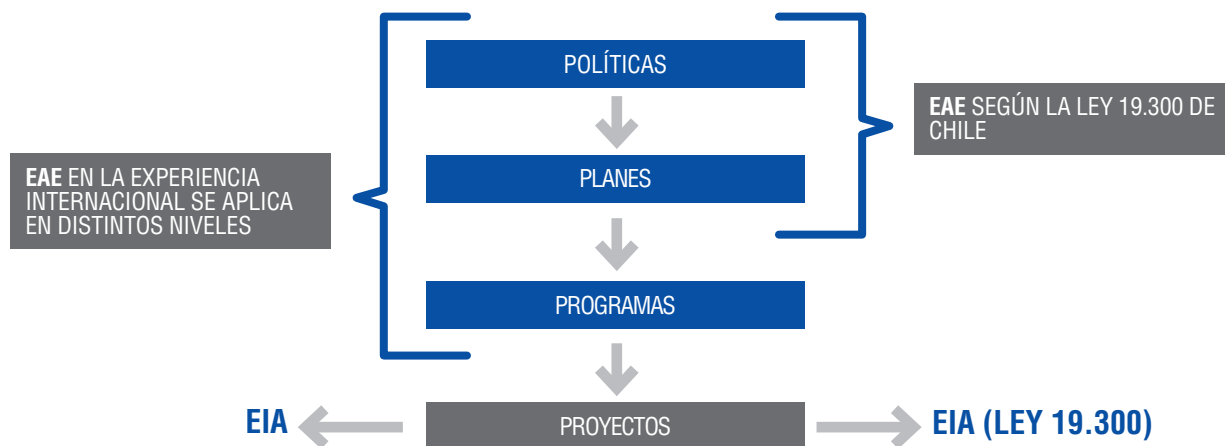
<sup>12</sup> DEAT, 2000; OCDE, 2007; UICN y CCAD, 2007

<sup>13</sup> Partidário, 2012

<sup>14</sup> Ídem

<sup>15</sup> Ídem

el desarrollo futuro, y v) son flexibles tanto en su formulación como en su ejecución, proporcionando una dirección sustentable para el desarrollo.



**Figura 2.** Niveles de aplicación de la EAE. **Fuente:** Elaboración propia

En Chile y de acuerdo a la Ley 19.300, la EAE se aplica a **políticas y planes**. Se espera, por ejemplo, que a nivel de **políticas** evalúe las implicancias que se relacionan con la definición de los objetivos de desarrollo, o de un modelo territorial físico pretendido, o de un modelo económico y social con objetivos y metas sustentables, o con una visión de largo plazo, o con opciones de desarrollo para alcanzar esos mismos objetivos y metas. A nivel de **planes** orienta acciones concretas de desarrollo que se presenten como soluciones de planeamiento o acciones programáticas de inversión<sup>16</sup>. En general, se espera que la EAE asegure la integración de consideraciones ambientales y sus vínculos con los aspectos de sustentabilidad y que juegue un rol estratégico en un contexto de un significativo trabajo interinstitucional.

## 6. Relación entre EAE y EIA

En la literatura se señala que la EAE surgió en términos conceptuales a partir de la EIA, institucionalizada en los Estados Unidos a fines de los años 60s por medio de la NEPA (National Environmental Policy Act). Este marco jurídico introdujo la práctica de la evaluación de impactos en las principales “*propuestas de acción (major federal actions) que afectasen significativamente la calidad del medio ambiente humano*”. El término “*major federal action*” fue posteriormente definido a través de la CEQ (*Council on Environmental Quality*, 1978) para incluir los proyectos, programas, regulaciones, planes, políticas y propuestas legislativas presentadas por las agencias federales<sup>17</sup>. Este requisito en Chile vino a ser conocido como “evaluación de impacto ambiental”, tornándose en un proceso administrativo destinado a evaluar la calidad de las propuestas por medio de un estudio de impacto ambiental<sup>18</sup>.

En su idea original la EIA consistía en la evaluación de los impactos ambientales de todas las actividades sometidas a decisión, pero con el transcurso del tiempo acabó en una aplicación dirigida únicamente a proyectos; ello redujo su alcance y capacidad para integrar la dimensión ambiental en todos los niveles de decisión. Según Oñate *et al* (2002) las razones de la marginación de las acciones más estratégicas como las políticas y los planes, estarían dadas por la fuerte oposición que la evaluación ambiental en-

<sup>16</sup> Sin embargo, el objeto de la EAE deberá mantenerse siempre enfocado en las implicancias ambientales resultantes del concepto y estrategia de desarrollo representado por ese conjunto de acciones, y nunca por los impactos ambientales resultantes de cada una de las acciones que constituyen la solución de implementación de un proyecto

<sup>17</sup> Los primeros ejemplos de aplicación de EIA a planes ocurren exactamente en los Estados Unidos a finales de los años 70, habiendo sido publicado en 1981 una guía de apoyo para la aplicación del instrumento a los planes urbanísticos, designado *Area-wide Environmental Impact Assessment: a Guidebook*, y publicado por el US Department of Housing and Urban Development (USHUD, 1981)

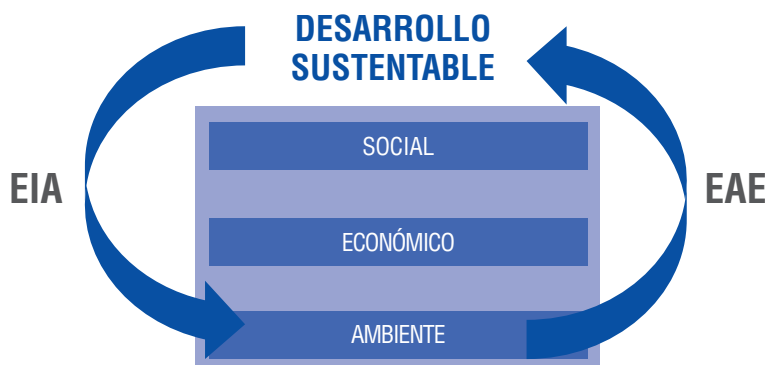
<sup>18</sup> CONAMA y CED, 2010

contró en las instancias superiores de decisión, a pesar de que conceptualmente parecía tan necesaria como la evaluación ambiental de proyectos.

El reconocimiento de las limitaciones de la EIA llevó a pensar que esta, por sí sola, no estaba conduciendo a una conservación integral del ambiente como se esperaba, contribuyendo escasamente a promover una visión ambiental estratégica en la toma de decisiones. Según Thérivel *et al* (1992) la ventaja de la evaluación ambiental a niveles estratégicos es que puede implicar cambios en los perfiles y tipos de proyectos que se desarrollen como consecuencia de ellos. Es decir, una decisión a nivel estratégico podría evitar, por sí sola, impactos ambientales posteriores en cada uno de los proyectos desarrollados.

**La EAE no sustituye a la EIA**, sino que la complementa. Son ambas partes integrales de una completa “caja de herramientas” para evaluar el medio ambiente. Esto tiene implicancias importantes en países donde los sistemas de EIA pueden estar aún en proceso de instalación. La EAE puede, de hecho, acelerar los procedimientos de la EIA y simplificar su alcance, al asegurar que las propuestas para proyectos se ubiquen dentro de un marco de políticas previamente analizadas en sus aspectos ambientales<sup>19</sup>

En el año 1996, el Consejo de Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica (CSIR), señaló que mientras la EIA se enfoca en las consecuencias que causa el desarrollo en el ambiente, la EAE se centra en evaluar las implicancias del ambiente en el desarrollo. Ello significa que, en un plano estratégico, el ambiente ayuda a establecer las condiciones para el desarrollo y que la EAE debe evaluar si ellas se están tomando en cuenta (ver **Figura 3**).



**Figura 3.** Diferencia entre EAE y EIA. **Fuente:** Adaptación de CSIR, 1996 en Partidário, 2012, modificado

Según Partidário (2012), la EAE no debería tratar los efectos ambientales que conllevan los procesos de decisión, como en los proyectos, sino en una evaluación de las condiciones de desarrollo tendientes a la creación de mejores contextos y resultados en las decisiones relacionadas con el ambiente y la sustentabilidad. La misma autora defiende que ya no basta con distinguir que la EAE se aplica a políticas, planes y programas y la EIA a proyectos, porque las diferencias van mucho más allá de esta apreciación general. En la siguiente **Tabla 1** se presentan diferencias entre la EAE y la EIA.

<sup>19</sup> CONAMA y CED, 2010

**Tabla 1.** Diferencias entre la EAE y la EIA

EAE	EIA
Se aplica a PPP con una perspectiva estratégica, amplia y de largo plazo	Se aplica a proyectos de relativo corto plazo, y a sus especificaciones
Idealmente, ocurre en una etapa inicial de la planificación estratégica	Ocurre en una etapa inicial de la planificación del proyecto, una vez fijados los parámetros
Considera una gama amplia de escenarios alternativos	Considera una gama limitada de alternativas de proyecto
Realizada de manera independiente respecto de cualquier proponente de proyecto específico	Usualmente preparada y/o financiada por los proponentes del proyecto
Concentrada en decisiones sobre las implicancias de las PPP para las decisiones futuras de menor nivel	Concentrada en obtener el permiso para el proyecto, y raramente con retroalimentación en dirección de PPP
El proceso es cíclico y continuo	El proceso es individual, motivado por propuestas concretas de intervención
Puede no documentarse formalmente	La preparación de un documento obligatorio, con formato y contenido prescritos. Este documento proporciona una referencia de línea de base para el seguimiento
Énfasis en cumplir objetivos ambientales, sociales y económicos equilibrados, con la identificación de resultados a nivel macro	Énfasis en los impactos ambientales y sociales mitigantes de un proyecto específico, pero con la identificación de algunas oportunidades e intercambios compensados
Inherentemente, incorpora la consideración de los impactos acumulativos	Revisión limitada de los impactos acumulados, con frecuencia limitada a fases de un proyecto específico. No cubre desarrollos a nivel regional ni proyectos múltiples
El propósito es ayudar a construir un futuro deseable, no predecir el futuro	El propósito es anticipar los impactos potenciales, sobre la base de predicciones de los eventos del pasado
La definición de lo que se busca tiene mucha incertidumbre y los datos son siempre muy insuficientes	La definición de lo que se busca realizar es relativamente precisa y los datos están razonablemente disponibles o se pueden reunir mediante un trabajo de campo
El seguimiento se realiza a través de la preparación y el desarrollo de PPP	El seguimiento en EIA se realiza mediante la construcción y la ejecución del proyecto
Es posible que la estrategia jamás se ponga en práctica, dado que las acciones establecidas pueden no implementarse	Los proyectos que requieren EIA se ejecutan una vez asegurada su viabilidad ambiental

**Fuente:** OCDE, 2007; Partidário, 2012

## 7. Planificación desde políticas a proyectos

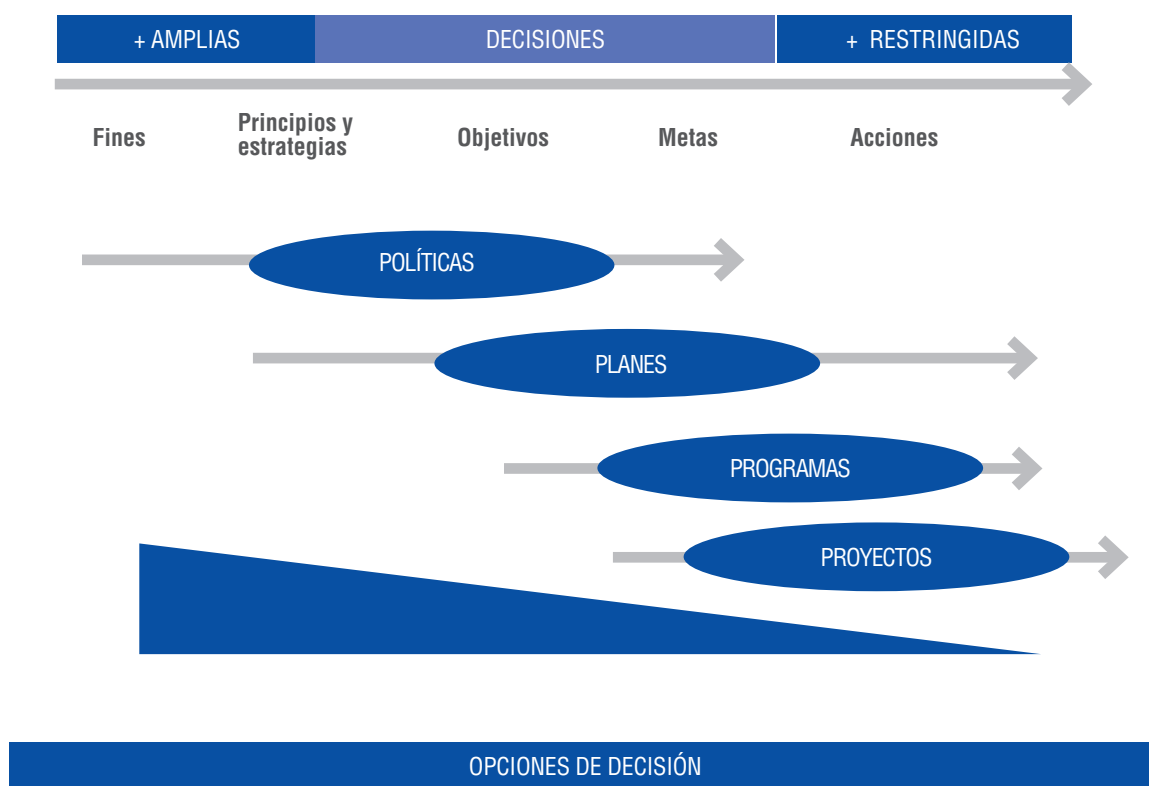
El proceso de evaluación ambiental es continuo y relaciona a los distintos niveles de decisión en un sistema jerárquico. Lo anterior implica una consideración de las decisiones en forma particular según el nivel de detalle que requiere cada caso, ampliando la profundidad del análisis y la focalización de los esfuerzos desde las políticas hacia los proyectos<sup>20</sup> (Ver **Figura 4**).

<sup>20</sup> Sadler y Verheem, 1996; OCDE, 2007

Se considera a una **política** como un curso de acción general, o una dirección genérica propuesta y que orienta permanentemente el proceso de toma de decisiones. A este nivel se evalúa el significado de las grandes decisiones, se toman opciones generales trascendentes, y se delimitan acciones, recomendaciones e instrumentos para alcanzar los objetivos y propuestas<sup>21</sup>

Un **plan** se asume como una estrategia que busca unos resultados y que está orientado al futuro, frecuentemente con prioridades, opciones y medidas coordinadas que detallan e implementan la política. En los planes se considera el contexto en su conjunto, se lo valora, se lo clasifica y según las consecuencias potenciales y la agresividad de las diferentes opciones de desarrollo propuestas, se eligen aquellas más factibles de acuerdo al conjunto de aspectos considerados<sup>22</sup>

Los **Instrumentos de Planificación Territorial** de acuerdo a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se refieren genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI-PRM), al Plan Regulador Comunal (PRC), al Plan Seccional y al Límite Urbano. El PRDU fija los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc. El PRI regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. El PRC está constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento. El Plan Seccional fija con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc<sup>23</sup>



**Figura 4.** Procesos de decisiones. **Fuente:** Elaboración propia

<sup>21</sup> CONAMA y CED, 2010

<sup>22</sup> Ídem

<sup>23</sup> Minvu, 1975

## 8. Consideraciones para aplicar la EAE en la planificación

La aplicación de una EAE está influida por aspectos que deben ser resueltos en etapas tempranas de elaboración del instrumento y cuyos antecedentes, además de focalizar el trabajo, permiten lograr los arreglos técnicos, operativos y participativos necesarios para iniciar el proceso de evaluación. Entre ellas, se cuentan:

- a) **Aspectos conceptuales:** es común que una EAE se vea debilitada porque no resulta obvia la diferencia entre niveles de decisión debido a las confusiones **conceptuales** con que se gestan las diversas propuestas específicas. Esta heterogeneidad dificulta la aproximación de la EAE y fortalece la necesidad de que cada evaluación tenga en su inicio un profundo análisis de contexto de la decisión que se resuelve caso a caso. Entre las principales dificultades que deben ser consideradas en este ámbito se encuentran:
  - Diversidad de extensiones temporales y espaciales
  - Diferentes alcances dados en la práctica para casos similares
  - Inconsistencias de terminologías y contenidos genéricos
  - Diversos grados de detalle en las propuestas
- b) **Relación entre los niveles jerárquicos de decisión:** uno de los aspectos clave en la evaluación es que el proceso **jerárquico** rara vez se expresa de manera lineal desde el nivel más amplio y estratégico hasta el más focalizado, como se presenta en la anterior **Figura 4**. Es común que muchas decisiones a nivel de planes ocurran después de la aprobación de proyectos y programas, o también ocurre que algunos planes sean formulados en ausencia de políticas. Por ello, en una EAE se considera el contexto del objeto de evaluación como base para identificar las características y estado del proceso de decisión.
- c) **Contenidos de la decisión:** aunque existe especificidad en cada nivel de decisión, se identifica un conjunto de **contenidos** que comúnmente deben ser cumplidos en cualquier proceso. Estos antecedentes dan el marco a la EAE, a nivel de objetivos e implicancias, aspectos que son el objeto central de la evaluación. Entre ellos se encuentran:
  - Situación existente y el contexto en que surge la decisión
  - Principios y fines que orientan el proceso de decisión evaluado
  - Objetivos y metas planteadas
  - Estrategias recomendadas para la implementación de la decisión
  - Mecanismos de gestión y seguimiento
  - Cuestiones institucionales vinculadas con el proceso de decisión
- d) **Grado de detalle respecto al proceso de decisión:** las decisiones estratégicas van comprometiendo un mayor **grado de detalle** en la medida que se pasa desde el nivel más abstracto de las políticas a los casos más concretos a nivel de planes y programas. Si bien es aceptable el papel de orientación en la secuencia jerárquica de decisiones desde arriba hacia abajo, en la práctica se reconoce su complejidad y se asume que la demanda concreta no permite cumplir con esta lógica. Por ello, se toma en cuenta en cada evaluación que existen:
  - Procesos secuenciales y estratégicos no siempre seguidos; por ejemplo, planes que no responden a una política o que llevan insertos una definición de política o que no detallan sus implicancias a nivel de programas
  - Dificultades concretas para distinguir las diferencias entre cada nivel estratégico, 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, lo que aumenta el grado de complejidad propia de la elaboración de la EAE

- Continuos cambios en las temáticas, instituciones y personas responsables los que dificultan la gestación de decisiones permanentes a estos niveles
- e) **Aspectos institucionales que deben ser considerados:** la evaluación también depende de la diversidad de **contextos institucionales** en las cuales ellos son definidos, lo que genera diversos criterios y enfoques, dado que:
- Hay distintas instancias de gestación, formulación y aprobación y por lo tanto diferencias de alcances debido a estas causas
  - Existen diversas culturas y modos de decisión y de hacer las cosas que influyen en la evaluación y propuestas de gestión
  - Existen distintas capacidades políticas, técnicas y operativas para llevar adelante los propios instrumentos evaluados y por consiguiente para la EAE
  - Existe una fragmentación y baja interacción entre los diversos niveles lo que disminuye la visión estratégica de una decisión concreta

# PARTE III

## Requisitos de la EAE en Chile

### 1. Marco legal de la EAE

En la Ley 19.300 se introdujo la EAE como un instrumento obligatorio de gestión ambiental. En ella se establece que:

*“Es el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”<sup>24</sup>*

También señala que *“se someterán a evaluación ambiental estratégica las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, que el Presidente de la República, a proposición del Consejo de Ministros, señalado en el artículo 71, decida”<sup>25</sup>*.

La Ley también señala que se deben someter a EAE<sup>26</sup>:

- Los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial
- Los Planes Reguladores Intercomunales
- Los Planes Reguladores Comunes y Planes Seccionales
- Los Planes Regionales de Desarrollo Urbano
- Las Zonificaciones del Borde Costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen

Según la Ley en la etapa de diseño de las políticas y planes *“el organismo que dictará la política o plan, deberá considerar los objetivos y efectos ambientales del instrumento, así como los criterios de desarrollo sustentable de los mismos. Durante esta etapa se deberá integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto de la política o plan, así como otros instrumentos relacionados con ellos a fin de garantizar la actuación coordinada de las entidades públicas involucradas en los proyectos afectados por la política o plan. En el caso señalado en el inciso segun-*

<sup>24</sup> Artículo 7° Bis de la Ley 19.300 que fue modificada a través de la Ley 20.417

<sup>25</sup> Ídem

<sup>26</sup> Ídem



do, se deberán siempre considerar los instrumentos relacionados con capacidad vial elaborados por la autoridad competente<sup>27</sup>.

Por su parte, en la etapa de aprobación de las políticas y planes "se deberá elaborar un anteproyecto de política o plan que contendrá un informe ambiental, que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones, para luego ser sometido a consulta pública por parte del organismo responsable<sup>28</sup>. La etapa de aprobación culminará con una resolución del Ministerio sectorial, en la cual se señalará 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 ha sido considerada, el contenido del informe ambiental y las respectivas consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que debe incorporar la política o plan para su dictación, así como los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan o política, y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación de dicho plan o política en el mediano o largo plazo"<sup>29</sup>.

En cuanto a la vinculación con los proyectos y el sistema de evaluación de impacto ambiental en el Artículo 8 de la Ley 19.300 se establece que "los proyectos o actividades sometidos al sistema de evaluación de impacto ambiental deberán considerar siempre las políticas y planes evaluados estratégicamente, de conformidad a lo señalado en el Párrafo 1° bis de este título".

## 2. Aspectos reglamentarios para la EAE

Este procedimiento ha sido estructurado desde el enfoque de EAE con pensamiento estratégico, al igual que la presente Guía, para su aplicación en Políticas, Planes e Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT). El objetivo de ello, es generar una herramienta que sea operativa en términos metodológicos para apoyar la aplicación del reglamento y con ello lograr una aplicación exitosa de la EAE. El reglamento se estructura de la siguiente manera (ver **Tabla 2**):

**Tabla 2.** Estructura del reglamento de EAE

Reglamento	
Título I Disposiciones Generales	Ámbito de Aplicación
	Objetivo de la EAE
	Carácter Obligatorio de la EAE
	Definiciones
	Cómputo de los Plazos
	Rol del Ministerio del Medio Ambiente
	Rol del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad
	Sistema de Información de EAE
Título II Procedimiento de EAE	Normas Generales
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desconcentración Territorial en el Procedimiento</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Órganos Participantes en la EAE</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordinación y Consulta con los Órganos que participan en la EAE</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expediente de EAE</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad y Reproducción del Expediente</li> </ul>

<sup>27</sup> Ídem

<sup>28</sup> Ídem

<sup>29</sup> Artículo 7 quáter de la Ley 19.300 que fue modificada a través de la Ley 20.417

Reglamento		
Etapa de Diseño de la Política, Plan o Instrumento de Ordenamiento Territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inicio del Procedimiento de EAE</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis del Inicio</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difusión del Inicio del Procedimiento</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Participación Ciudadana en la Etapa de Diseño</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informes de los Órganos de la Administración del Estado participantes</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reuniones o sesiones trabajo con los Órganos de la Administración del Estado participantes</li> </ul>
Etapa de Aprobación de la Política, Plan o Instrumento de Ordenamiento Territorial		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Anteproyecto</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Ambiental</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe Ambiental Complementario</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consulta Pública</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Versión Final del Anteproyecto e Informe Ambiental Corregido</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Resolución de Término del Proceso de EAE</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración y Aprobación de la Política, Plan o Instrumento de Ordenamiento Territorial</li> </ul>
Modificaciones Sustanciales		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI-PRM)</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Regulador Comunal (PRC) o Plan Seccional</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonificación del Borde Costero y del Territorio Marítimo</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Reglamento

El reglamento busca asegurar que la EAE se incorpore de manera temprana a la Política, Plan o Instrumento de Ordenamiento Territorial; es decir, que se involucre desde el inicio de su diseño y formulación. Este aspecto es clave a la hora de evaluar los aportes de la EAE a los procesos de toma de decisión, ya que la práctica ha demostrado que su llegada tardía dificulta la correcta aplicación y disminuye su contribución en la elaboración de la Política, Plan o Instrumento de Ordenamiento Territorial. Es por ello que el reglamento aborda los procedimientos y condiciones necesarias para dar inicio a la EAE, junto con definir a los Órganos de la Administración del Estado (OAE) que deberían ser considerados en el proceso.

Otra característica de este reglamento es que busca desconcentrar la EAE al interior del Ministerio del Medio Ambiente (MMA), en cuanto al proceso completo de la EAE (desde su inicio a la evaluación del Informe Ambiental). Es importante que los actores regionales y locales se empoderen de esta herramienta de gestión ambiental al igual que los equipos regionales del MMA; ello es consecuente con el espíritu mismo de la EAE al impulsar procesos participativos e incluir a los actores relevantes.

El reglamento, además, propicia la participación ciudadana temprana en la etapa inicial de la política, plan o instrumento territorial. Se incorpora la posibilidad de que la ciudadanía entregue antecedentes que sirvan al proceso de toma de decisión y que además tengan la posibilidad de manifestar sus observaciones antes que se tomen las decisiones finales.

Por otra parte, el reglamento formaliza el procedimiento de evaluación de los Informes Ambientales, estableciendo cómo se emiten y subsanan las observaciones en el Informe Ambiental Complementario. En este contexto, se incorpora la fase de Consulta Pública, de la cual pueden surgir modificaciones que afecten tanto al proceso de EAE como al producto final de la Política, Plan o Instrumento Territorial (en este caso se designa como Informe Ambiental Corregido).

Finalmente, se establecen las modificaciones sustanciales en los instrumentos territoriales a los cuales se les deberá aplicar la EAE y genera un hito de Resolución de Término, lo cual permite contar con un acto administrativo que respalde el cierre del proceso.

### 3. Condiciones institucionales para un buen desempeño de la EAE

Para un buen funcionamiento y correcta utilización de la EAE se requiere, además de habilidades técnicas, una dimensión político-institucional que permita<sup>30</sup>:

- a. **Objetivos validados de ambiente y sustentabilidad:** con un marco de criterios para la definición de objetivos de ambiente y sustentabilidad; ello proporciona una referencia tanto para la planificación como para la evaluación de las opciones de desarrollo. Es relevante su coherencia con los objetivos de la política o plan y con los problemas y preocupaciones de ambiente y de sustentabilidad identificados durante el proceso de evaluación.
- b. **Apoyo de los tomadores de decisión:** es indispensable que los tomadores de decisiones de políticas y planes e IOT, comprendan el alcance y brinden su apoyo al proceso de EAE, sobre todo para influir en el proceso de decisión.
- c. **Capacidades de gestión:** el éxito de la aplicación no depende solo de un adecuado procedimiento metodológico; se requiere la creación de condiciones que faciliten una buena práctica. Entre los aspectos relevantes se encuentran: disponer de información calificada, capacitar al personal evaluador y planificador de la decisión, asegurar el correcto seguimiento de los resultados y recomendaciones, y disponer de recursos financieros y operativos para la aplicación<sup>31</sup>. Ello requiere contar con un **equipo de EAE**, en donde se explicita quién va a realizarla, quién va a estar involucrado y cuáles son las condiciones en que debe ser aplicada.
- d. **Mecanismos de colaboración interinstitucional:** se requiere la participación activa de diversas instituciones públicas relacionadas con el objeto de evaluación. Para ello, se debe tener una adecuada comunicación entre los actores involucrados en el proceso, incluyendo a los tomadores de decisión como base para desarrollar un trabajo colaborativo.
- e. **Mecanismos para la gestión de la información:** se requiere asegurar la producción y sistematización de información en nivel de agregación y escala adecuado para tomar decisiones estratégicas. Para estos efectos, la coordinación interinstitucional resulta clave para compartir información sectorial y detectar conjuntamente los vacíos que puedan incidir en el nivel de incertidumbre con que trabaja la EAE<sup>32</sup>.
- f. **Voluntad política:** se requiere una disposición favorable de las autoridades a la EAE, más allá de cumplir con una obligación legal; si ello no ocurre se presentarán constantes impedimentos de diferente índole que limitarán los resultados. Por ejemplo, si no hay voluntad política difícilmente se podrán implementar las directrices que resulten del proceso de evaluación.
- g. **Coordinación y función institucional:** según el reglamento para la EAE, la entidad u órgano responsable de desarrollar el proceso de evaluación, debe entre otros aspectos:
  - Convocar, coordinar y consultar a los OAE y actores clave que participan en la EAE
  - Elaborar y publicar el expediente de la EAE
  - Preparar el acto administrativo de inicio de la EAE y presentarlo al MMA
  - Preparar el informe ambiental
  - Enviar al MMA un anteproyecto de la política o plan, en conjunto con el informe ambiental
  - Determinar la forma en que serán consideradas todas las observaciones de los actores involucrados en el proceso de evaluación
  - Realizar un proceso de consulta pública

<sup>30</sup> Ministerio de Energía, 2014

<sup>31</sup> Ídem

<sup>32</sup> Ídem

# PARTE IV

## El uso de la EAE en Chile

### Los principios de la EAE en Chile<sup>33</sup>:

- Orientada a dar apoyo al **proceso de decisión** contribuyendo a mejorar objetivos, estrategias y mecanismos de implementación
- Orientada a la **sustentabilidad** facilitando la identificación de las opciones de desarrollo propuestas
- Iniciada **tempranamente** actuando de manera proactiva en relación a la formulación de las propuestas de desarrollo y aumentar la capacidad de injerencia en el proceso de decisión
- Enfocada en pocos temas (**factores críticos de decisión-FCD**) que son relevantes para el proceso de decisión
- Participativa e inclusiva al propiciar el involucramiento de actores clave en el proceso de decisión y en la evaluación, asegurando igualdad de oportunidades para grupos vulnerables
- Adaptada al ritmo de la **planificación**, a los contextos de la decisión y a la necesidad de los tomadores de decisión

## 1. Esquema general

En la **Figura 5** se presenta el esquema general para el desarrollo de una EAE desde las etapas más tempranas en la formulación de decisiones estratégicas. Estos bloques se comunican entre sí y pueden ser analizados de forma secuencial o paralela.

La utilidad de la EAE se mide tanto por su capacidad de incidir en el proceso de formulación como por la calidad y sustentabilidad de la decisión estratégica que sea tomada

En la **Etapa de Contexto y Enfoque** se focaliza la EAE en los factores críticos de decisión (FCD), incluyendo el marco de evaluación estratégica y las necesidades de información específica.

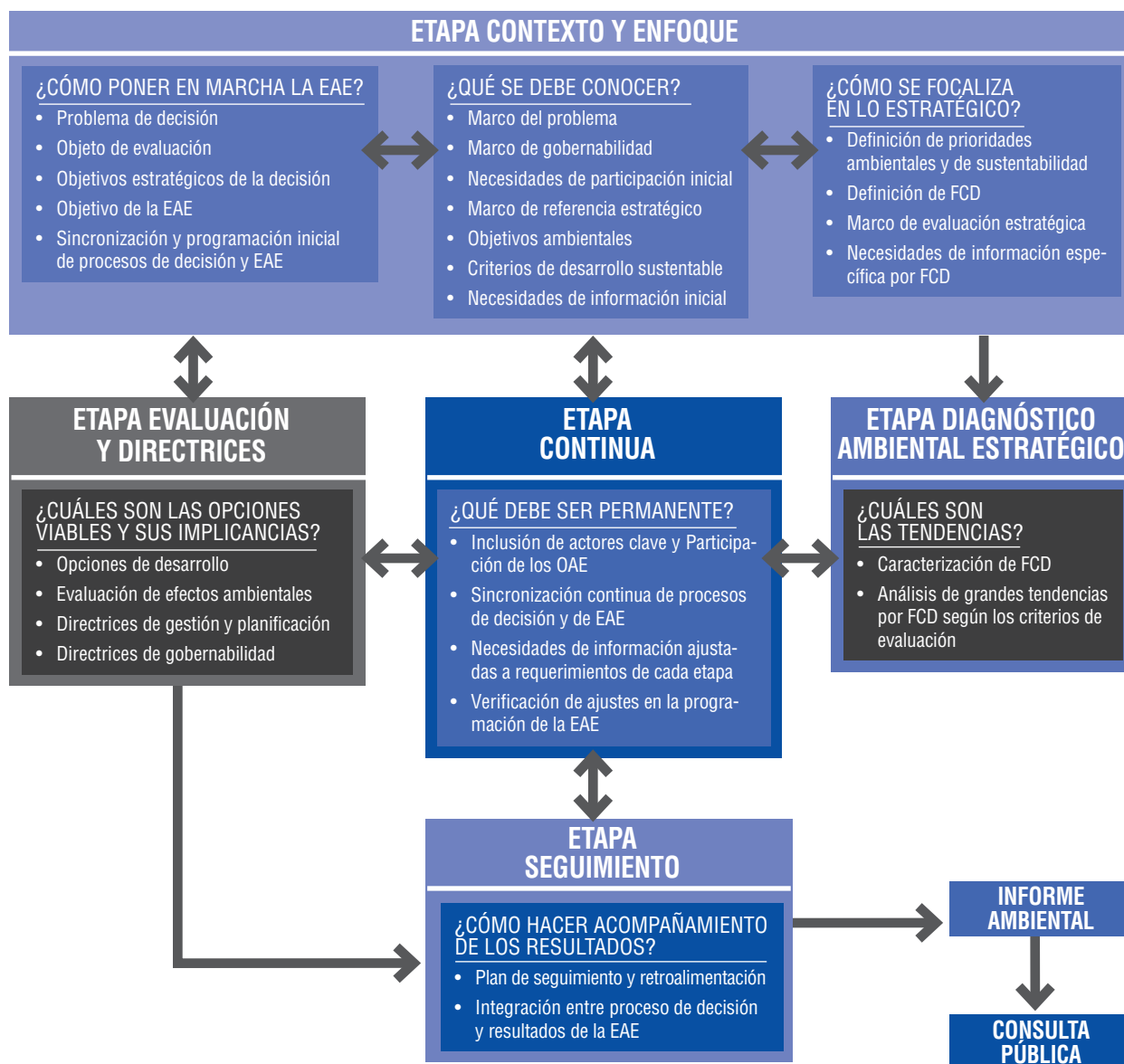
En la **Etapa de Diagnóstico Ambiental Estratégico (DAE)** se caracterizan los FCD y se realiza un análisis de grandes tendencias de FCD. En la **Etapa de Evaluación y Directrices** se definen las opciones de desarrollo, se evalúan sus efectos ambientales (riesgos y oportunidades), se formulan las directrices de gestión y planificación y de gobernabilidad. En la **Etapa de Seguimiento** se propone el plan de seguimiento, y se realiza una integración entre el proceso de decisión y los resultados de la EAE.

La **Etapa Continua** que se desarrolla de forma permanente durante todo el proceso de la EAE, se relaciona con la inclusión de actores clave, la sincronización continua de los procesos de decisión y de EAE,

<sup>33</sup> CONAMA y CED, 2010

las necesidades de información ajustadas a requerimientos de cada etapa, y la verificación de ajustes en la programación de la EAE.

El **inicio del procedimiento de EAE** requiere de un acto administrativo dictado por la entidad u órgano responsable de desarrollar el proceso de evaluación (ver **Anexo 1**)



**Figura 5.** Esquema del proceso de aplicación de la EAE. **Fuente:** Elaboración propia con base en el Reglamento y en Partidario, 2012

Las técnicas y métodos que pueden ser útiles de usar para desarrollar los contenidos de cada etapa de la EAE se presentan en el **Anexo 2**

## 2. Etapa de contexto y enfoque de la EAE

Esta etapa permite planificar la puesta en marcha de la EAE y conocer el contexto y condiciones en que será aplicada en cada caso (ver **Tabla 3**)

**Tabla 3.** Síntesis de la etapa de contexto y enfoque de la EAE

Objetivos de la etapa	Focalizar y establecer los requerimientos necesarios para implementar el proceso de EAE en función del contexto de la decisión
Productos esperados	Un informe de contexto y enfoque con una síntesis de esta etapa que asegure la incidencia de la EAE en el proceso de decisión
Contenidos o pasos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición del problema de decisión</li> <li>• Descripción del objeto de evaluación</li> <li>• Definición de objetivos estratégicos de la decisión</li> <li>• Definición de objetivo de la EAE</li> <li>• Sincronización y programación inicial de procesos de decisión y EAE</li> <li>• Definición del marco del problema</li> <li>• Definición del marco de gobernabilidad</li> <li>• Identificación de objetivos ambientales</li> <li>• Necesidades de participación</li> <li>• Marco de referencia estratégico</li> <li>• Definición de criterios de desarrollo sustentable</li> <li>• Definición de prioridades ambientales y de sustentabilidad</li> <li>• Necesidades de información inicial</li> <li>• Definición de FCD</li> <li>• Definición del marco de evaluación estratégica</li> <li>• Identificación de necesidades de información específica por FCD</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

### 2.1 Problema de decisión

El **problema de decisión** se relaciona con las razones que motivan la necesidad de adoptarla y por tanto, con aquello que la EAE ayudará resolver para que sea un aporte al proceso<sup>34</sup>

La identificación de las preocupaciones relacionadas directamente con el problema ayuda a establecer sus distintas implicancias y a gestionar los mecanismos necesarios para su solución. Por ello, es importante que en el proceso de evaluación se incluyan aquellos aspectos que explican el problema abordado, en particular lo que se intenta solucionar mediante la implementación y desarrollo de la política o plan. Todos deben estar de acuerdo sobre lo que es el problema de decisión. Dado que se actúa sobre la raíz de los problemas y no sobre los síntomas, su comprensión y su contexto acotan los esfuerzos que deben ser adelantados por la EAE<sup>35</sup>. Aunque el problema de decisión no corresponde a los problemas ambientales, en algunos casos estos pueden llegar a convertirse en un problema de decisión. Los aspectos que se recomienda abordar en este punto son los siguientes:

- Forma concreta a través de la cual se buscará la solución del problema

<sup>34</sup> Partidario, 2012

<sup>35</sup> Ídem

- Necesidades o temas que motivan la decisión
- Elementos que describen la naturaleza del problema
- Elementos y aspectos ambientales y de sustentabilidad relacionados con el problema y el proceso de decisión evaluado

**No necesariamente el problema de decisión corresponde a un problema ambiental**, pero pueden estar relacionados; es decir, el problema de decisión puede desencadenar en la ocurrencia de un problema ambiental en el territorio

**Plantilla 1.** Descripción del problema de decisión<sup>36</sup>

Identificación del problema de decisión	Descripción del problema	Temas de ambiente y sustentabilidad relacionados
Necesidad de conservar la biodiversidad ante su no compatibilización con las actividades productivas en un territorio	Surge la necesidad de desarrollar un proceso de decisión que permita la compatibilización de las actividades productivas con la conservación de sus recursos naturales, debido a la importancia que presenta la biodiversidad para el proceso de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo local equilibrado</li> <li>• Actividades productivas sustentables (ganadería, agricultura, minería, turismo, etc.)</li> <li>• Conservación de la fauna y flora endémica</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.2 Objeto de evaluación

El **objeto de evaluación**, según Partidário (2012), corresponde a aquello que será evaluado en la EAE

El objeto de evaluación puede manifestarse de diversas formas y es conveniente reconocer con claridad la situación en que se encuentra al inicio del proceso. Por ejemplo, puede consistir en definiciones de políticas o de planificación que están o no contenidas en documentos formales. Dado que el objeto de evaluación es la instancia concreta a través de la cual se aborda el problema de decisión, es importante considerar los siguientes aspectos:

- Descripción y alcance del objeto de evaluación
- Estado del objeto de evaluación (ejemplos: una decisión nueva, un ajuste o modificación a una decisión existente, la ampliación de una decisión, etc.)
- Grado de formalidad del objeto de evaluación (ejemplos: apoyo por ley, reglamento, resolución, etc.)

**Plantilla 2.** Descripción del objeto de evaluación

Objeto de evaluación	Condición del objeto de evaluación	Descripción
Decisión de elaborar una Política Energética	Una decisión nueva y de largo plazo como marco integrador de los lineamientos energéticos actuales y futuros en las próximas tres décadas	La política corresponde a los principios, lineamientos y prioridades que constituirán el marco para las transformaciones políticas, tecnológicas y sociales necesarias para el logro de la visión deseada por la sociedad para el desarrollo del sector energía

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>36</sup> Las plantillas que se presentan en esta guía corresponden a ilustraciones para ayudar en el desarrollo de los contenidos de la EAE

### 2.3 Objetivos estratégicos de la decisión

Los **objetivos estratégicos** corresponden a los elementos centrales que deben ser atendidos en el desarrollo de la EAE, particularmente durante la evaluación de opciones y propuestas de estrategias

Según Partidário (2012), los objetivos estratégicos son inherentes al problema de decisión. Por ello, se requiere expresar de manera precisa lo que se persigue, para facilitar la definición de sus objetivos, alcances y metas. A menudo en las normas y legislaciones se establecen algunas cuestiones ambientales y de sustentabilidad que pueden ser prioritarias y determinantes para la EAE, las que deben ser analizadas de acuerdo a su importancia para cada proceso de decisión<sup>37</sup>.

**Plantilla 3.** Descripción de objetivos estratégicos de la decisión

Objetivos estratégicos
Fomentar el uso sustentable de la biodiversidad en las propuestas de ordenamiento de un territorio
Proponer lineamientos estratégicos para enfrentar el crecimiento demográfico

**Fuente:** Elaboración propia

### 2.4 Objetivo de la EAE

El **objetivo** es aquello que se desea contribuir con la aplicación de la EAE. Aquí es clave establecer cómo se pretende mejorar el proceso de decisión y cuál será el papel de la EAE en ello

Es necesario establecer las finalidades generales y específicas perseguidas con el desarrollo de la EAE, debido a que permite establecer el alcance y las limitaciones respecto de su incidencia en el proceso. Con ello, se enfocará desde el inicio la EAE hacia aquellos aspectos que son realmente relevantes para el problema de decisión y el objeto de evaluación<sup>38</sup>. En la definición de los objetivos de la EAE se deben tener presente las cuestiones que se quieren lograr desde la sustentabilidad y el ambiente.

**Plantilla 4.** Descripción de objetivos de la EAE

Objetivos de la EAE
Acompañar el proceso de elaboración de la política de recursos hídricos, considerando la visión de los distintos actores clave para asegurar la sustentabilidad de las opciones de desarrollo relacionadas
Facilitar la inclusión de la dimensión ambiental y la sustentabilidad en un Plan de Ordenamiento Territorial

**Fuente:** Elaboración propia

### 2.5 Sincronización y programación inicial de procesos de decisión y EAE

La **sincronización de los procesos de decisión y EAE** corresponde a su integración conceptual, procedimental, técnica, operativa y participativa con una planificación desde el inicio que logra una adecuada interacción y sinergia entre ambos procesos

**La EAE debe incidir desde el inicio los instrumentos evaluados.** Se requiere realizar una descripción funcional de la planificación del proceso de decisión y su relación con las etapas y contenidos de la EAE. Según Partidário (2012) el propósito de este punto es identificar qué antecedentes y cuándo son nece-

<sup>37</sup> Partidário, 2012

<sup>38</sup> Ministerio de Energía, 2014



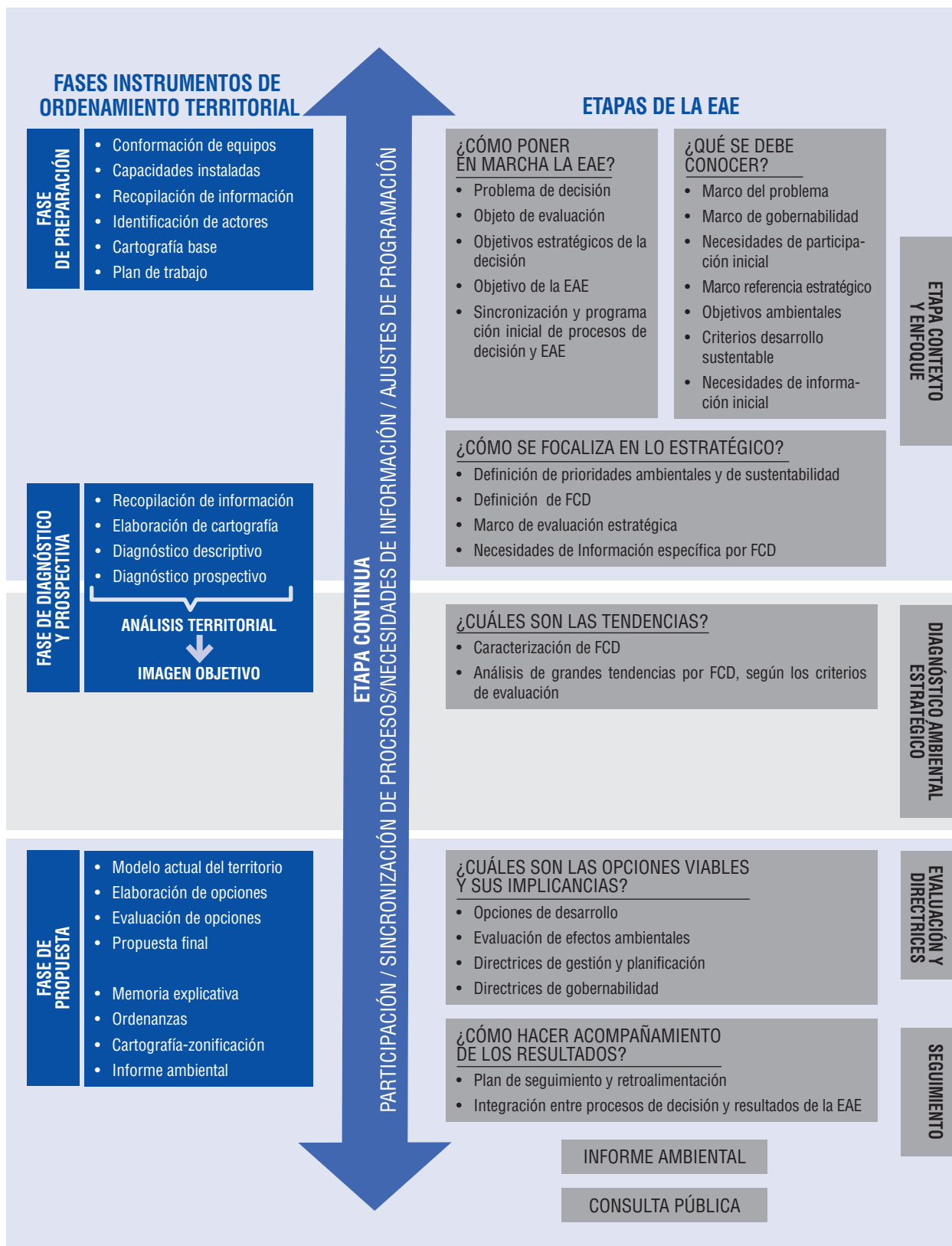
sarios para los dos procesos y cómo y cuándo deberían involucrarse a los actores clave. Se recomienda utilizar un cronograma de trabajo que explicita las etapas y actividades de ambos procesos, su retroalimentación, sus entradas, productos esperados, la información necesaria y los momentos clave de cada proceso. Es importante tener presente los siguientes aspectos:

- Las características particulares y específicas del proceso de decisión y de la EAE
- Los actores que ocupan los roles clave
- Los mecanismos o medios adecuados para llevar adelante la integración de ambos procesos
- Los momentos críticos en que la EAE puede incidir de mejor forma en la decisión

La EAE debe ser considerada desde el inicio del proceso de elaboración y formulación de decisiones, para asegurar la consideración de temas o aspectos de ambiente y de sustentabilidad. Según Partidario (2012) el éxito de la EAE demanda una coordinación e interrelación entre ella y el proceso de decisión. Sin embargo, es importante separar funciones y responsabilidades en tanto sea posible la disponibilidad de recursos técnicos y financieros. Pero se requiere que, al menos, la EAE y el proceso de formulación de políticas y planes compartan actividades, tales como: la recolección de datos e información, el compromiso de los actores clave, y la participación de actores.

A modo de ejemplo, en la **Figura 6** se presenta la forma en que se podrían vincular los contenidos de esta guía de EAE con cualquier proceso de formulación de IOT. Cabe señalar que siempre se actúa de manera flexible, debido a la necesidad de adaptación a los distintos contextos políticos y culturales de los procesos de decisión y de enfoque en aquellos aspectos y temas relevantes de ambiente y de sustentabilidad.

Los procesos de formulación de IOT en general comparten una lógica más o menos similar, la que se relaciona, entre otros aspectos, con: i) conformación de equipos, ii) propósito y objetivos que impulsan la elaboración del instrumento, iii) recopilación de información, iv) identificación y caracterización de actores clave, v) elaboración de cartografía, y vi) diagnóstico descriptivo y prospectivo, entre otros. En estas etapas se incorporan y relacionan elementos de la EAE como: i) las necesidades de información, ii) las necesidades de participación e inclusión de actores clave, iii) objetivos estratégicos, y iv) definición de directrices, entre otros.



**Figura 6.** Relación de etapas de la EAE con las etapas de los instrumentos de ordenamiento territorial. **Fuente:** Elaboración propia

La **programación del proceso de EAE** permite agendar el trabajo con énfasis en las ventanas relevantes para la incidencia en la decisión y para armonizar las actividades y productos con lo previsto en ambos procesos

La definición, sistematización y organización de los recursos necesarios, las actividades y los tiempos requeridos para desarrollar las actividades de la EAE se establecen en un plan de trabajo. Ello brinda una perspectiva y visión de lo que se debe realizar, incluyendo la evaluación y seguimiento de las actividades planteadas. Se requiere considerar los siguientes elementos:

- Los recursos humanos, operativos y financieros necesarios para llevar a cabo la EAE
- La conformación del equipo técnico y profesional para la EAE
- El tiempo requerido para cumplir con el objetivo y requerimientos de la EAE
- La agenda del plan de participación de actores clave
- Los espacios físicos para el desarrollo de la actividades planteadas
- Las gestiones administrativas, técnicas y operativas necesarias para el desarrollo de las actividades
- Los tiempos de inicio y término de la EAE

#### Plantilla 5. Programación de la EAE

Etapa de la EAE	Actividades	Responsable	Fecha de ejecución
Etapa de contexto y enfoque	Definición de los objetivos ambientales	Equipo de EAE y equipo de la política	05 al 11-11-2015
	Definición del marco del problema	Equipo de EAE	05 al 14-12-2015

Fuente: Elaboración propia

## 2.6 Marco del problema

El **marco del problema** se refiere a las dificultades y potencialidades que reflejan prioridades ambientales y de sustentabilidad, identificadas en un análisis rápido para enfocarse en lo que realmente importa para la decisión

El marco del problema incluye una descripción prospectiva del sistema territorial, con un análisis de los valores y preocupaciones específicas ya sea en la actualidad como a futuro. Su propósito es abordar las causas que constituyen la raíz de los problemas detectados.

### a) Descripción analítica y prospectiva del sistema territorial

Se describen los aspectos generales de ambiente en el marco de la sustentabilidad del sistema territorial que caracterizan y le dan contexto al proceso de decisión. Se consideran las principales características; **no se trata de realizar una línea base del territorio**, sino de priorizar los elementos más relevantes en el contexto de la decisión.

### b) Valores de ambiente y de sustentabilidad

Es importante que los actores clave identifiquen y/o validen los aspectos, atributos, componentes o elementos del ambiente considerados como un valor ambiental, usando el marco de la planificación y la inclusión de los actores relevantes lo que permite anticipar posibles conflictos durante la evaluación. Debido a que un atributo puede no ser considerado como un valor ambiental por todos los actores involucrados en el proceso, es esencial que el órgano responsable de la decisión, defina criterios para la consideración de los valores ambientales y de sustentabilidad. En este punto se recomienda abordar los siguientes temas:

- Ventajas existentes en los valores ambientales
- Amenazas frente a los valores ambientales

- Mecanismos de potenciación y/o mantenimiento del valor ambiental
- Mecanismos de prevención de amenazas sobre los valores ambientales

### c) Problemas y preocupaciones ambientales y de sustentabilidad

Es importante que la evaluación incorpore los aspectos o temáticas ambientales y de sustentabilidad que expliquen o se relacionen con los problemas y preocupaciones existentes en el presente o previstas a futuro. Estos elementos se gestionan luego en la implementación y desarrollo de la EAE y del proceso de decisión<sup>39</sup>. Se recomienda abordar los siguientes elementos:

- Problemas y preocupaciones ambientales y de sustentabilidad evidentes y potenciales
- Razones por las cuales se generan los problemas ambientales
- Relación de las preocupaciones y problemas ambientales con el problema de decisión
- Formas de solución de las preocupaciones y problemas ambientales y de sustentabilidad

### d) Conflictos socioambientales

El conflicto es una tensión evidente entre los actores frente a una temática identificada como relevante. Se analizan los **conflictos socioambientales actuales y potenciales** que deben ser gestionados mediante el proceso de decisión evaluado. Es importante que los conflictos no se vean de manera negativa, como una situación no deseada que se deba rechazar y suprimir, o que conlleve a una actuación reactiva con salidas rápidas que suelen tener consecuencias negativas. Por el contrario, una manera proactiva ayuda a entender el conflicto, anticipando y buscando respuestas oportunas y adecuadas<sup>40</sup>. En este punto se recomienda usar la “Guía para la transformación de conflictos socio-ambientales” del PNUMA.

Es necesario que para actuar apropiadamente, se tenga en cuenta lo siguiente ante al conflicto <sup>41</sup>:

- No es bueno ni malo en sí mismo
- Es parte de las relaciones humanas
- Tiene que ver con la percepción de las situaciones
- Puede ser visto como una **oportunidad** porque revelan problemas de fondo que han salido a la superficie y que necesitan ser abordados
- Lo que importa es la forma como se responde a ellos. Esto determinará si el conflicto será destructivo o constructivo

## Plantilla 6. Descripción del marco del problema

Descripción analítica y prospectiva del sistema territorial
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspectos naturales: el territorio en donde se emplaza la decisión se caracteriza por presentar una gran escasez de agua, debido a la falta de lluvia y a la sobreexplotación de los recursos hídricos por parte de empresas privadas. Además, presenta una gran diversidad de especies de flora y fauna en distintos estados de conservación</li> <li>• Aspectos económicos: las principales actividades económicas son la agricultura y el turismo, con una participación en el PIB alrededor del 60% y 20%, respectivamente. Se estima que estas actividades seguirán creciendo por los próximos 10 años</li> <li>• Aspectos sociales: la población se estima en 100.000 habitantes; de ellos, el 80% habita en zonas urbanas. Se requiere planificar y ordenar el territorio, en torno a la concentración poblacional</li> <li>• Aspectos culturales: en el territorio hay presencia de varias fiestas y tradiciones como, por ejemplo, la Fiesta de Cuasimodo y las trillas a yegua suelta, que requieren ser valoradas y conservadas</li> </ul>

<sup>39</sup> MMA, 2015

<sup>40</sup> PNUMA, 2010

<sup>41</sup> Ídem

Valores de ambiente y de sustentabilidad	Descripción
Patrimonio natural	Especies de flora endémicas: especies de flora con distribución geográfica limitada y que no se encuentran en ninguna otra parte del mundo como, por ejemplo, chagual ( <i>Puya chilensis</i> ) y violeta arbustiva ( <i>Viola portalesia</i> )
Patrimonio cultural	Conservación y reparación de la Iglesia y Casa Parroquial: monumento histórico con arquitectura colonial, con techos internos de estilo renacentista y columnas dóricas
Problemas y preocupaciones de ambiente y de sustentabilidad	Descripción
Problemas ambientales	Incendios forestales: pérdida de biodiversidad y recursos por los incendios forestales originados principalmente por las personas
Preocupaciones culturales	Deterioro del patrimonio arquitectónico local: los monumentos históricos y otros elementos patrimoniales de la arquitectura local, han sido deteriorados por el paso del tiempo, los terremotos, el mal uso y gestión deficiente
Conflictos socioambientales	Descripción
Malos olores provenientes de industrias cercanas	Los vecinos se quejan del constante mal olor proveniente de las industrias frutícolas cercanas a sus viviendas. Ello ha conllevado a múltiples marchas y mesas de concertación, pero que hasta la fecha no han tenido resultados positivos
Agotamiento y escasez del recurso hídrico	Los vecinos manifiestan que la escasez de agua se debe a una sobreexplotación de los recursos hídricos por parte de empresas mineras

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.7 Necesidades de participación

La definición de las **necesidades de participación** permite identificar y caracterizar a los actores clave y los mecanismos inclusivos que requieren ser implementados desde el inicio junto con los aspectos que serán abordados en cada etapa del proceso de EAE

Es esencial asegurar el uso de métodos adecuados al contexto político, cultural, ambiental, social y económico de cada proceso de decisión, y que promuevan un diálogo abierto y transparente entre los actores involucrados en la evaluación. El empleo de métodos y herramientas de comunicación garantiza que se involucre a todos los actores, de acuerdo con la necesidad, contexto, momento y recursos disponibles<sup>42</sup>.

Dependiendo de cada proceso de decisión, los métodos de participación de una política pueden ser diferentes a los de un plan.

Los métodos de participación inclusivos y adecuados tanto a la complejidad de los problemas como a la naturaleza de los agentes, aseguran la integración activa de los diferentes actores. Es importante, la definición de alcances de cada proceso participativo, teniendo en cuenta las diferentes herramientas posibles junto con las características del instrumento y la cultura de decisión instalada. En este punto se recomienda tener en cuenta los siguientes temas:

- Los actores clave que necesitan ser incluidos en el proceso
- Razones por las cuales es relevante que sean considerados en el proceso

<sup>42</sup> MMA, 2015

- Intereses de cada actor con respecto a la política o plan
- Mecanismos participativos más eficientes para lograr la inclusión de todos los actores clave
- Actores que pueden ser parte de posibles conflictos con la política o plan
- Momentos en los cuales se requiere la participación de actores clave
- Los medios más efectivos para comunicar los resultados parciales y finales del proceso de EAE a los actores participantes

El instrumento central es el **plan de participación** que, por supuesto, incluye los mecanismos de comunicación durante toda aplicación. Para darle una consistencia estratégica al diseño, los métodos y técnicas se escogen según las características del territorio y de la cultura de decisión. El plan de participación necesita que los diferentes actores clave formen parte ordenada y efectivamente en las decisiones sobre las cuales tienen conocimiento o están involucrados por diversos motivos.

De acuerdo al reglamento para la EAE en Chile, en el plan de participación es crucial incluir la difusión del acto administrativo de inicio del procedimiento de EAE y la consulta pública del informe ambiental que contiene los antecedentes de todo el proceso de desarrollo de la evaluación (ver **Figura 7**). La primera garantiza la inclusión temprana de los actores clave y de sus observaciones, y la segunda instancia permite la validación de los resultados obtenidos durante el proceso.

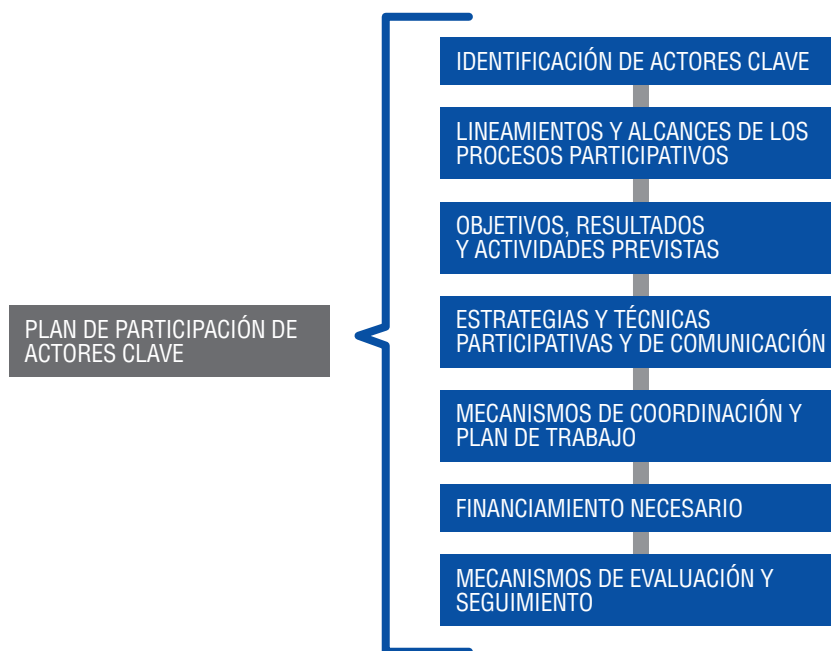


**Figura 7.** Momentos formales de la inclusión de actores clave. **Fuente:** Elaboración propia

Los contenidos de un Plan de Participación pueden variar dependiendo del contexto del proceso de decisión; sin embargo, a continuación se presenta un esquema de lo que debería contener cualquier plan<sup>43</sup> (ver **Figura 8**).

Los contenidos del plan de participación que aparecen en la **Figura 8** y que se desarrollan en el **Anexo 3** se obtuvieron de la **“Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable”** del MMA. Ello con el fin de unificar los procesos de ordenamiento y planificación con la EAE

<sup>43</sup> MMA, 2015



**Figura 8.** Contenido del plan de participación de actores clave. **Fuente:** MMA, 2015

## 2.8 Marco de gobernabilidad

El **marco de gobernabilidad** entrega el contexto de las capacidades institucionales disponibles para enfrentar los temas que son abordados en la EAE, especialmente durante la definición de prioridades, la definición del foco de evaluación, la evaluación de opciones, el planteamiento de directrices, y el seguimiento de las propuestas. El marco de gobernabilidad se nutre de los antecedentes relativos a los actores clave anteriormente definidos

Se requiere identificar las responsabilidades institucionales en el proceso de decisión que es evaluado. Además, se recomienda establecer una red de trabajo con las organizaciones<sup>44</sup>, tales como ministerios integrantes del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y Órganos de la Administración del Estado con competencias vinculadas a las materias de la evaluación. Se requiere identificar competencias ambientales y de sustentabilidad, cómo ellas se relacionan entre sí, y cuáles son sus responsabilidades en relación con la evaluación y el proceso de decisión. Estas organizaciones y servicios públicos son incluidas en el plan de participación de actores clave.

Según Partidario (2012) la gobernabilidad abarca al menos las siguientes dimensiones:

- Responsabilidad institucional: con posibles brechas o superposiciones y probables conflictos y problemas de gobernabilidad en relación a las prioridades y objetivos estratégicos
- Cooperación institucional: con los instrumentos que permiten entender el contexto de la gobernabilidad
- Compromiso de los actores involucrados: con las organizaciones y los grupos que deben participar en un proceso inclusivo

<sup>44</sup> Todo tipo de organizaciones clave para el proceso de decisión, las cuales, pueden ser de tipo social, cultural, ambiental y productivo, etc.

El **marco de gobernabilidad** establece los derechos y deberes de responsabilidad compartida para todos los actores involucrados en el proceso de decisión en relación a temas de ambiente y sustentabilidad y está en relación directa con los actores identificados como clave para la EAE

## 2.9 Marco de referencia estratégico (MRE)

El **MRE** es el contexto de macro-políticas que deben ser incluidas en la EAE, ya que ellas dan las referencias y orientaciones a la evaluación identificando las políticas e instrumentos de gestión y planificación que provean una dirección estratégica<sup>45</sup>

La definición de la relación de los demás instrumentos o decisiones de política con el proceso de decisión ayuda tanto a prevenir posibles contraposiciones y repetición de iniciativas tendientes a lograr el mismo objetivo así como a analizar las oportunidades existentes para la evaluación. Las macro políticas, orientaciones y metas entregan lineamientos para analizar el problema y constituyen una referencia para el proceso de decisión.

El MRE permite reconocer y considerar aquellos instrumentos prioritarios de gestión y planificación que puedan tener sinergia o conflictos con la decisión evaluada, o que sean requisitos legales generales. Por ello, es importante por lo menos abordar los siguientes temas:

- Lineamientos, orientaciones y objetivos ambientales de las macro políticas e instrumentos de ordenamiento y planificación territorial que se relacionan con el problema de decisión y objeto de evaluación
- Análisis de contraposiciones, contradicciones y brechas entre los instrumentos y macro políticas, que pueden representar un riesgo para la gobernabilidad e implementación de la decisión
- Definición de requisitos o requerimientos que debe cumplir el proceso de decisión

**Plantilla 7.** Descripción del marco de referencia estratégico

Macropolíticas, instrumentos de gestión y planificación	Objetivos	Metas	Relación con el objeto de evaluación
Estrategia Nacional para la Conservación y Uso Racional de los Humedales	Conservar los humedales prioritarios de Chile y sus funciones y beneficios en un marco de desarrollo sustentable	No presenta	Este instrumento contiene medidas para la conservación de la biodiversidad, promover el desarrollo sustentable y una planificación y gestión sostenible de los humedales. Ello concuerda con los objetivos estratégicos y ambientales planteados en el objeto de evaluación
Plan de desarrollo turístico sustentable	Impulsar el desarrollo sustentable del sector, mediante acciones en destinos turísticos priorizados del país, que permitan su reconocimiento interno como sector económico relevante y mejoren la posición competitiva de Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 12 nuevas Áreas Protegidas del Estado con puesta en valor para los visitantes</li> <li>• 12 Zonas de Interés Turístico declaradas para el fomento de la inversión pública y/ privada como destino turístico</li> </ul>	Se relaciona con el objeto de evaluación en la medida que fomenta el desarrollo sustentable de los recursos turísticos en áreas protegidas, conservando la biodiversidad del territorio mediante acciones que compatibles con los objetivos del objeto de estudio

**Fuente:** Elaboración propia

<sup>45</sup> Partidario, 2012



## 2.10 Objetivos ambientales

Los **objetivos ambientales** corresponden a los fines ambientales que guían la EAE en el marco de la decisión evaluada

Se requiere definir los objetivos ambientales que buscan alcanzar las políticas, planes o IOT. Para ello es importante tener presentes los siguientes puntos:

- Los fines de carácter ambiental que se desea alcanzar con el proceso de decisión
- La relación entre los objetivos ambientales y las preocupaciones, problemas y valores previamente definidos

**Plantilla 8.** Descripción de los objetivos ambientales

Objetivos ambientales	Relación con los valores, preocupaciones y problemas de ambiente y de sustentabilidad
Integrar la conservación del patrimonio natural a las principales actividades productivas existentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conservación de la biodiversidad y recursos naturales</li> <li>• Desarrollo de actividades productivas con uso sustentable de los recursos naturales</li> <li>• Valoración del patrimonio natural</li> </ul>
Proteger las especies de flora y fauna	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protección de especies en estado vulnerable</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.11 Criterios de desarrollo sustentable

Los **criterios de desarrollo sustentable** generan el marco y las reglas de sustentabilidad dentro de las cuales se deben manejar y centrar la evaluación y el proceso de decisión

Los criterios de desarrollo sustentable ayudan a establecer el aporte esperado desde la EAE al problema de decisión. Estos criterios deben ser identificados y validados en conjunto con los actores clave del proceso de evaluación. Se recomienda abordar los siguientes temas:

- Establecimiento de las reglas de sustentabilidad bajo las cuales se moverá el proceso de decisión
- Determinación de criterios de desarrollo sustentable provenientes tanto del marco de referencia estratégico (de los instrumentos o macro políticas con injerencia en el territorio) como del marco del problema de decisión
- Definición de las cualidades de la decisión (territorio, atributos, implicancias, etc) que se pretenden sean incorporadas en la decisión

**Plantilla 9.** Descripción de criterios de desarrollo sustentable

Criterio de desarrollo sustentable	Descripción	Objetivo
Uso y consumo sustentable de los recursos naturales	Demandas de agua de los sectores productivos involucrados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer los potenciales usos de los sectores económicos</li> <li>• Estimar la relación entre las demandas de agua y el objeto de evaluación</li> </ul>
Comportamiento de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)	Tendencias en la emisión de CO <sub>2</sub> , con el cumplimiento de acuerdos suscritos y promoción de la captación de carbono en sistemas naturales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocer las emisiones de GEI</li> <li>• Estimar la relación de las emisiones de GEI con los objetivos del objeto de evaluación</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.12 Necesidades de información inicial

La definición de las **necesidades de información inicial** permite identificar y caracterizar a aquellos documentos e instrumentos que resultan clave para abordar los requerimientos de la primera etapa del proceso de evaluación, particularmente para enfocar el trabajo definiendo los FCD

Se requiere identificar desde el inicio aquellos temas relevantes desde el punto de vista ambiental y de la sustentabilidad y que deben ser considerados en la EAE. La información recopilada debe estar relacionada con esos temas clave para que la EAE alcance su objetivo. Por ello, no se trata de elaborar detalladas líneas de base, sino de proporcionar antecedentes que permitan comprender y analizar los temas de ambiente y de sustentabilidad que son relevantes.

Se recomienda usar **información secundaria** que resulte importante de analizar e incluir en cada proceso de decisión. En este paso, la información debe estar vinculada con: i) el marco del problema, ii) el marco de gobernabilidad, iii) el marco de referencia estratégico, iv) el marco de evaluación y caracterización de los FCD, y v) el análisis de grandes tendencias.

Las fuentes de información son diversas y los resultados de la evaluación deben estar alineados con los momentos críticos para que las recomendaciones tengan injerencia en el proceso de decisión. La información proviene de:

- Publicaciones científicas, informes técnicos institucionales del ámbito público y privado, instrumentos de gestión y planificación territorial, instrumentos normativos y legales, censos y encuestas, sistemas de información geográfica y sistemas de indicadores, entre otros
- Percepción de actores clave obtenida por medio del uso de diversas técnicas y métodos de participación como, por ejemplo, paneles de expertos, grupos focales, técnica Delphi, talleres y entrevistas, entre otros

### Es importante, tener presente los siguientes elementos:

- La información general de carácter ambiental, social, económica, legal y política
- La disponibilidad y el formato físico o virtual de la información para cumplir con los requerimientos de la EAE
- Los responsables y el acceso a la información
- La condición de la información; es decir, si se encuentra actualizada, validada o completa

### Plantilla 10. Necesidades de información

Tema identificado	Fuente/autor/año	Tipo de información/ disponibilidad y accesibilidad
Recursos hídricos	DGA/ Dirección Regional/2015	Calidad de agua: información disponible en formato virtual en la página de la DGA
Calidad de aire	Ministerio del Medio Ambiente/ Oficina de Calidad de Aire/2014	Concentración de PM10: información virtual disponible en la página del Ministerio del Medio Ambiente

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.13 Definición de prioridades ambientales y de sustentabilidad

**Las prioridades ambientales y de sustentabilidad** detectadas y que se refieren a temáticas específicas en ambas materias que serán abordadas por la EAE

Se requiere identificar las prioridades ambientales y de sustentabilidad relevantes para el proceso de decisión que se está evaluando. Para ello, se definen los aspectos estratégicos que serán incluidos en la evaluación y que son prioritarios para la selección de los FCD. Se recomienda considerar los siguientes temas:

- Antecedentes del marco del problema
- Visión de futuro
- Antecedentes del marco de referencia estratégico

**Plantilla 11.** Método Delphi modificado para definir prioridades de ambiente y de sustentabilidad entre actores del proceso. La puntuación va desde 1 a 3, en donde 1 significa prioridad alta, 2 prioridad media y 3 prioridad baja<sup>46</sup>

Descripción del tema	Prioridad		
	3	2	1
Presencia de fiestas y tradiciones culturales	X		
Existencia de especies endémicas		X	
Elaboración de artesanías típicas	x		
Escasez de agua			X
Degradación del suelo por la deforestación		x	

**Fuente:** Elaboración propia

## 2.14 Definición de factores críticos de decisión

Los **FCD** son temas integrados que resultan clave para la evaluación dado que son considerados elementos de éxito y foco central de las cuestiones estratégicas de ambiente y sustentabilidad<sup>47</sup>

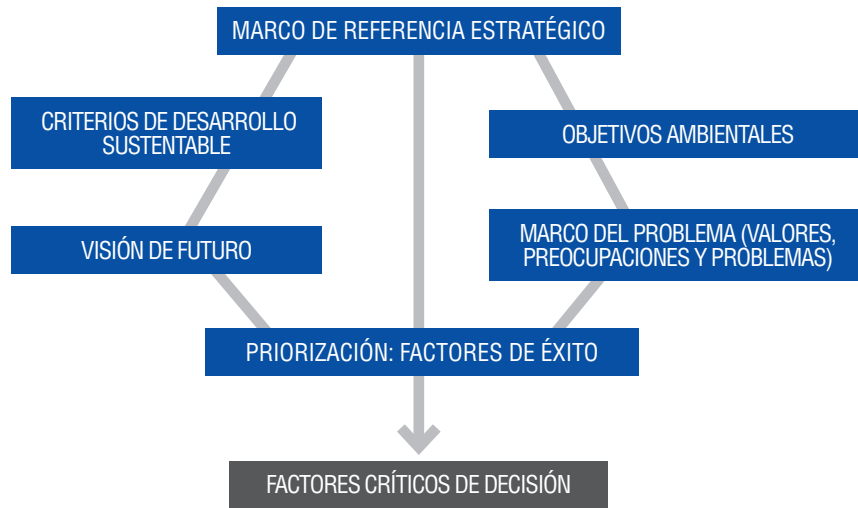
Los FCD surgen de la reflexión y conocimiento colectivo, y son una construcción social que se relaciona con las prioridades de cada proceso de decisión. Es importante validarlos con los actores clave asegurando la consideración de temas esenciales para cumplir con los objetivos trazados en el proceso de decisión y en la EAE.

Se requiere identificar y definir los temas estratégicos que permitan que la EAE se focalice en cuestiones fundamentales para asegurar el éxito del proceso de evaluación. Los FCD se determinan por medio de prioridades establecidas con una interpretación técnica, pero sobre todo con diálogos entre los actores clave; la finalidad es considerar múltiples puntos de vista y los temas de mayor interés<sup>48</sup>. Para ello, se inicia un diálogo colectivo en torno a una visión vinculada a metas futuras y objetivos estratégicos planteados (ver **Figura 9**).

<sup>46</sup> La persona debe marcar con una x la prioridad que considere a su juicio debe tener cada tema que puede estar relacionado con los valores, preocupaciones y problemas de ambiente y de sustentabilidad

<sup>47</sup> Partidário, 2012

<sup>48</sup> Ídem



**Figura 9.** Identificación de FCD. **Fuente:** Adaptación de Partidário, 2012

Los FCD estructuran el proceso de EAE e influyen en la concepción y discusión de las directrices planteadas. Actúan como ventanas de observación destinadas a focalizar la atención sobre los aspectos importantes relacionados con el ambiente y con la sustentabilidad. Según Partidário (2012) se realiza un esfuerzo de síntesis al identificar los FCD, para que solo sean unos pocos, pero holísticos, integrados y bien enfocados. Se recomienda formular entre tres y nunca más de siete a ocho FCD. Ellos deben ser fáciles de comunicar con palabras sencillas y de captación simple, aunque de manera suficiente como para expresar su significado.

**Plantilla 12.** Descripción de FCD

FCD	Objetivo/descripción de alcance
FCD 1. Conservación del patrimonio ambiental y servicios ecosistémicos	Evaluar cómo se pone en valor el patrimonio natural y cultural y los servicios ecosistémicos asociados, incluyendo aquellos que contribuyen a reducir la contaminación y garantizan la calidad ambiental
FCD 2. Disponibilidad del recurso hídrico	Conocer las extracciones de agua por parte de la minería, agricultura, la industria y el sector sanitario, en conjunto con la oferta de agua por zona hidrográfica

**Fuente:** Elaboración propia con base en Partidário, 2012

**2.15 Marco de evaluación estratégica**

El **marco de evaluación estratégica** está constituido por los FCD que, mediante los criterios de evaluación e indicadores y descriptores ambientales y de sustentabilidad, actúan como medios específicos para la evaluación

Los **criterios de evaluación** definen el alcance de cada FCD, proporcionan detalles acerca de qué se entiende por cada uno de ellos. También aportan cuestiones relevantes que se consideran prioritarias y que se incluyen en los FCD (ver **Figura 10**).

Por su parte, los **indicadores ambientales y de sustentabilidad** son la métrica de la evaluación y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los indicadores no deben ser descriptivos, sino indicativos<sup>49</sup>. Su selección debe ser especificada de acuerdo al contexto y necesidades de cada proceso de decisión. Existen varias publicaciones que contienen indicadores, entre las cuales se encuentra la “Guía de orientación

<sup>49</sup> ídem

para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial” del MMA y la “Guía para el desarrollo y el uso de indicadores de biodiversidad nacional “ del PNUMA.

Los indicadores son un eje central para una efectiva toma de decisiones y una gestión adaptativa. Ellos pueden evaluar el progreso y el éxito de las decisiones y constituir un ‘sistema de alerta temprana’ para la detección de problemas emergentes. También pueden emplearse para sensibilizar a terceros en torno a un problema y poner las respuestas en contexto. Para que un indicador sea exitoso debe<sup>50</sup>:

- Ser científicamente válido, dado el consenso de la relación entre el indicador y su finalidad
- Usar datos fiables y verificables
- Estar basado en datos disponibles, de forma que puedan aplicarse en el tiempo
- Ser reactivo a los cambios en la cuestión de interés
- Ser fácilmente comprensible, detallando cómo se vincula la medida con el objetivo, en su presentación, y la interpretación de los datos
- Ser relevante para las necesidades del usuario
- Ser utilizable para medir progresos, alertar tempranamente de problemas, informar y sensibilizar, entre otros.

Se requiere definir (ver **Figura 10**):



**Figura 10.** Marco de evaluación de los FCD. **Fuente:** Adaptación de Partidário, 2012

**Plantilla 13.** Descripción del marco de evaluación de los FCD

FCD 1. Disponibilidad de energía		
<b>Objetivo:</b> analizar el balance energético; es decir, estimar la demanda y oferta de los diversos sectores económicos existentes en el territorio		
Crecimiento en el consumo de energía	Conocimiento de los aumentos de la demanda energética	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consumo energético de la minería, hogares, industria, transporte, etc</li> <li>• Balance energético</li> </ul>
Incorporación de energías renovables no convencionales	Necesidad de implementar nuevas fuentes de abastecimiento energético que requieran un bajo consumo de agua y reducidas emisiones de GEI	Nivel de participación de todas las fuentes de abastecimiento de energía (matriz energética) en relación a las fuentes renovables no convencionales de energía

**Fuente:** Elaboración propia con base en Partidário, 2012

<sup>50</sup> PNUMA, 2011

## 2.16 Necesidades de información específica por FCD

**Las necesidades de información específica** permiten identificar los antecedentes que son clave para abordar el diagnóstico ambiental estratégico con base en los FCD, la evaluación de opciones de desarrollo, la formulación de directrices y las recomendaciones de seguimiento de la decisión

Las escalas espaciales y temporales de la información requerida para el análisis y caracterización de los FCD se plantean caso a caso, ajustándolas a las necesidades y requerimientos de los diferentes territorios involucrados en el proceso de decisión evaluado. La información empleada debe ser validada por los actores clave y provenir de fuentes confiables. Por ello, es necesario recurrir a información publicada en las bases de datos de diferentes servicios y organismos públicos como, por ejemplo, en el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) y el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA).

**Plantilla 14.** Identificación de información específica requerida por FCD

FCD 1. Distribución espacial de la población			
Tipo de información	Fuente/autor	Año	Disponibilidad y accesibilidad
Cantidad y densidad de la población	Instituto Nacional de Estadística (INE)	2002	En la página de internet del INE en formato Excel
Evolución de la población a través del tiempo	Instituto Nacional de Estadística (INE)	2002 y 2012	En la página de internet del INE en formato Excel

**Fuente:** Elaboración propia

## 3. Etapa de diagnóstico ambiental estratégico (DAE)

El **DAE** se basa en el análisis situacional y de tendencias, o patrones de conducta, de los criterios de evaluación, aplicados en los FCD (ver **Tabla 4**)

**Tabla 4.** Síntesis de la etapa de diagnóstico ambiental estratégico

<b>Objetivos de la etapa</b>	Analizar el contexto de los FCD y sus grandes tendencias
<b>Productos esperados</b>	Un informe de DAE
<b>Contenidos o pasos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Caracterización de FCD</li> <li>• Definición del análisis de grandes tendencias por FCD</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

### 3.1 Caracterización de factores críticos de decisión

La **caracterización de los FCD** utiliza como base los criterios e indicadores ambientales y de sustentabilidad establecidos como marco de evaluación

Esta caracterización debe contener información clave y sintética que permita analizar el comportamiento y tendencias de los FCD. No se trata de describir toda la información disponible respecto a cada indicador sino de aquella que sea realmente atinente a la escala de trabajo y a las necesidades del proceso de evaluación. Se recomienda tener presente los siguientes temas:

- Utilización de información validada y proveniente de fuentes confiables
- Uso de información secundaria y de la percepción de actores clave
- Visualización de la disponibilidad, medios y requisitos necesarios para acceder a la información

**Plantilla 15.** Caracterización de FCD

Criterios de evaluación	Indicador	Principales resultados
Calidad de aire	Emisiones atmosféricas de NOx, CO y SO2 por tipo de fuente en relación a las emisiones permitidas por la normatividad nacional vigente	Las emisiones de NOx, CO y SO2 han aumentado al doble a lo largo de los últimos 10 años, debido a un incremento de las emisiones de fuentes fijas y móviles
Disponibilidad de agua	Porcentaje de caudal de las extracciones efectivas de agua en relación al caudal de todas las extracciones de agua existentes	De todas las extracciones de agua, el 60% de los caudales corresponde a las extracciones efectivas de agua
	Oferta de agua por cuencas y subcuencas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La oferta de agua de las cuencas altiplánicas es de 5.000 l/s</li> <li>• La oferta de agua de las cuencas exorreicas andinas es de 1.000 l/s</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

**3.2 Análisis de grandes tendencias por FCD según los criterios de evaluación**

El **análisis de las grandes tendencias** apunta a observar los principales patrones de cambio de los FCD e identificar elementos que puedan influir en sus comportamientos futuros

Este análisis consiste en el reconocimiento de un conjunto de situaciones, basadas en indicadores, relativas a un período de tiempo, que permiten identificar patrones de comportamiento; ello podría explicar la evolución esperada para una situación específica<sup>51</sup>. Se recomienda tener presente los siguientes aspectos:

- Las líneas de base tradicionales no son útiles. Se necesitan las tendencias y comportamientos de los indicadores seleccionados para cada FCD
- El análisis de las tendencias tiene como base la información secundaria y la percepción de actores clave que ha sido previamente identificada
- Las tendencias de cada FCD permitirán observar su relación con la EAE
- Se necesita una sólida comprensión de las direcciones y dinámicas de las tendencias dominantes, teniendo en cuenta que no se busca un informe descriptivo acumulativo del conocimiento disponible sobre un determinado FCD<sup>52</sup>

**Plantilla 16.** Tendencias de los FCD

FCD	Criterios de evaluación	Indicador	Tendencia
FCD 1. Uso sostenible de los recursos costeros	Gestión integrada de los recursos costeros y marinos	Porcentaje de especies marinas y costeras involucradas con la decisión en relación al total de especies marinas y costeras nativas de la unidad territorial bajo análisis	Del total de especies marinas y costeras, alrededor del 10% se ven involucradas con la decisión. De ellas, se estima que el 80% se ven beneficiadas. Estas especies se estima que serán conservadas, disminuyendo su vulnerabilidad
FCD 2. Valoración del patrimonio natural	Protección y conservación de la flora endémica	Porcentaje de especies de flora endémicas existentes en el territorio en relación a toda la flora y fauna involucrada con la decisión	Del total de especies de flora presente en el territorio 60% se considera endémica. Estas especies están disminuyendo y se espera que esta tendencia continúe; por ello se requiere tomar medidas que permitan su conservación

**Fuente:** Elaboración propia con base en Partidário, 2007

<sup>51</sup> Partidário, 2012

<sup>52</sup> Ídem

## 4. Etapa de evaluación y directrices

En esta etapa los equipos que formulan la decisión identifican las opciones de desarrollo, evalúan las implicancias ambientales y de sustentabilidad, y formulan las directrices de gestión, planificación y gobernabilidad (ver **Tabla 5**)

**Tabla 5.** Síntesis de la etapa de evaluación y directrices

<b>Objetivos de la etapa</b>	Identificar y formular recomendaciones y directrices para abordar los efectos ambientales (riesgos y oportunidades) de las opciones de desarrollo
<b>Productos esperados</b>	Un informe de evaluación y directrices
<b>Contenidos o pasos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de opciones de desarrollo</li> <li>Evaluación de efectos ambientales (riesgos y oportunidades)</li> <li>Formulación de directrices de gestión y planificación</li> <li>Formulación de directrices de gobernabilidad</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

### 4.1 Opciones de desarrollo

Las **opciones de desarrollo**<sup>53</sup> (**OD**) son los distintos caminos viables para alcanzar los objetivos ambientales y de sustentabilidad en el marco de los propósitos del proceso de decisión. Las OD son definidas por el equipo que formula la decisión

Las opciones ayudan a transitar desde la situación actual hacia aquello deseado por la decisión, según los objetivos buscados en el largo plazo, se asocia con la visión de futuro<sup>54</sup>. Es esencial que las opciones propuestas consideren los aspectos ambientales y de sustentabilidad incluidos en las políticas generales del MRE.

Una **situación actual o vigente no es una opción de desarrollo**, toda vez que se plantea la posibilidad de salir de esa situación “base”

Las opciones de desarrollo deben ser realistas, limitadas y razonables de ser adoptadas en el proceso de decisión. Para ello es importante abordar los siguientes temas:

- Análisis del contexto del proceso de decisión y de los objetivos de la EAE para decidir cuáles son las opciones realmente clave de incorporar en la evaluación
- Identificación de opciones de desarrollo realmente posibles para lograr los objetivos estratégicos planteados en la decisión
- Identificación de los elementos que hacen viables cada opción de desarrollo identificada

**Plantilla 17.** Identificación de opciones de desarrollo

Opciones de desarrollo	Descripción/contexto
OD 1. Paisaje de conservación como un eje estratégico del PLADECO	Incluir el paisaje de conservación dentro del Pladeco, como un eje estratégico más de gestión, determinando sus lineamientos y acciones
OD 2. Paisaje de conservación como una herramienta de gestión local	Desarrollar la iniciativa de paisaje de conservación como una herramienta de gestión local. Por ende, se tendrían dos herramientas de gestión y planificación por separado, el Pladeco y el plan de gestión del paisaje de conservación

**Fuente:** Elaboración propia con base en Partidario, 2012

<sup>53</sup> En la literatura también se conocen como opciones estratégicas

<sup>54</sup> Partidario, 2012



## 4.2 Evaluación de efectos ambientales y de sustentabilidad

Los **efectos o implicancias ambientales y de sustentabilidad** se entienden como los riesgos y las oportunidades inherentes a cada opción de desarrollo detectada sobre la base de los factores críticos de decisión

Según Partidario (2012), las opciones de desarrollo se evalúan en términos de los riesgos y oportunidades para el ambiente y la sustentabilidad; se busca ayudar más eficazmente en el desarrollo de las decisiones evaluadas. La definición de los riesgos y oportunidades se hace sobre la base de los FCD previamente identificados. Ello facilita la selección de la opción preferente para el proceso de decisión que se está evaluando.

La EAE da un juicio de valor con respecto a las implicancias positivas (oportunidades) y negativas (riesgos) que podría conllevar la implementación de cada opción de desarrollo. Las oportunidades y riesgos enfocan la evaluación con respecto a futuros posibles relacionados con valores de ambiente y de sustentabilidad identificados en la EAE. Se da respuesta a las preocupaciones y problemas ambientales y de sustentabilidad abordados en la EAE. Es recomendable tener presente los siguientes temas:

- Las ventajas ofrecidas por las distintas opciones para abordar los riesgos y las oportunidades
- Las barreras existentes para abordar las diversas oportunidades y riesgos
- La opción de desarrollo con mayor facilidad de actuación ante los riesgos y oportunidades

### Plantilla 18. Evaluación de opciones de desarrollo

OD 1. Paisaje de conservación como un eje estratégico del PLADECO		
FCD	Riesgos	Oportunidades
FCD 1. Valoración y conservación del patrimonio cultural	Los demás ejes de gestión del PLADECO no incluyen el patrimonio cultural	El paisaje de conservación se incluye al esquema interno municipal, sin necesidad de crear nuevas unidades de gestión
FCD 2. Valoración y conservación del patrimonio natural	Los demás ejes de gestión del PLADECO no incluyen el patrimonio natural	Incluye la conservación del patrimonio natural
OD 2. Paisaje de conservación como una herramienta de gestión local		
FCD	Riesgos	Oportunidades
FCD 1. Valoración y conservación del patrimonio cultural	No se identifican	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Releva la importancia del patrimonio cultural inmaterial y material</li> <li>• Fomenta la conservación y valoración del patrimonio cultural</li> </ul>
FCD 2. Valoración y conservación del patrimonio natural	No se identifican	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Releva la importancia del patrimonio y atributos naturales</li> <li>• Fomenta la conservación y valoración de la biodiversidad</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

**Plantilla 19.** Comparación de opciones de desarrollo (se presentan a título indicativo ilustraciones solo para 1 opción de desarrollo)

FCD 1. Conservación ambiental y servicios ecosistémicos		
OD 1. Disminución de emisiones de GEI: se disminuirán las emisiones de GEI y de contaminantes atmosféricos, a partir de disminuir la dependencia energética de los combustibles fósiles		
Criterios de evaluación	Calidad ambiental	Comportamiento de emisiones de GEI
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Calidad de agua</li> <li>Generación de residuos sólidos en la industria energética</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emisiones de los principales GEI</li> <li>Distribución de emisiones del sector energético</li> </ul>
Tendencias de criterios relacionados con la decisión	El consumo de leña y biomasa ocupa el segundo lugar en energía primaria después del petróleo	Las emisiones de GEI totales del país CO <sub>2</sub> eq al año 2010 muestran un incremento del 83,5% respecto al año 1990
Instrumentos del MRE relacionados con la decisión	La Agenda Energética establece como uno de sus objetivos mejorar el uso de la leña, y con ello contribuir en la disminución de las emisiones	La Estrategia Nacional de Energía menciona dentro de sus objetivos, contribuir a estabilizar las concentraciones de GEI que se emiten a la atmósfera
Riesgos identificados	El incremento del parque automotriz y el tamaño de las ciudades, implicarían un aumento de las emisiones de GEI, si se sigue utilizando el tipo de combustible y tecnología actuales	Si no se toman las medidas que lleven a cumplir las metas de reducción, se podrán incrementar las emisiones de GEI
Oportunidades identificadas	La existencia de planes de descontaminación nacionales y locales están apoyando la reducción en las emisiones	La incorporación y desarrollo efectivo de las energías renovables contribuirá a la disminución de las emisiones de GEI

Fuente: Elaboración propia

### 4.3 Directrices de gestión y planificación

Las **directrices** son orientaciones, recomendaciones o medidas que permiten establecer prioridades y unificar criterios para la toma de decisiones encaminadas a lograr los objetivos ambientales y de sustentabilidad

Las directrices identifican y formulan las principales acciones y propuestas para abordar los riesgos y oportunidades de la opción de desarrollo preferente. Para ello, se recomienda tener presente los siguientes aspectos:

- Las acciones de planificación y gestión específicas
- Los responsables de las acciones
- Las prioridades de directrices incluyendo las que son relevantes para el tema planteado

**Plantilla 20.** Directrices de gestión y planificación

FCD	Riesgos	Oportunidades	Directrices de gestión y planificación
FCD 1. Disponibilidad de agua	<ul style="list-style-type: none"> <li>No se solucionan todos los conflictos relacionados con los usos y demandas de agua</li> <li>Aumento de los conflictos por la escasez y alta concentración de los Derechos Aprovechamiento de Agua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Diversificación de las fuentes de abastecimiento de agua</li> <li>Conflictos ambientales relacionados con el agua se convierten en oportunidades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mecanismos de optimización en el uso y consumo del recurso hídrico</li> <li>Diversificación de las fuentes de abastecimiento de agua</li> </ul>
FCD 2. Distribución espacial de la población	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incremento de la concentración poblacional</li> <li>Aumento de la migración de zonas rurales a zonas urbanas</li> </ul>	No se identifican	Fomento y apoyo al desarrollo y crecimiento económico de todos los territorios aislados

Fuente: Elaboración propia

## 4.4 Directrices de gobernabilidad

Las **directrices de gobernabilidad** aseguran la cooperación y la responsabilidad compartida durante la implementación de los resultados y recomendaciones de la EAE en el marco del proceso de decisión

Se requiere identificar y formular las directrices respecto a las capacidades y arreglos institucionales necesarios para desarrollar o fortalecer los resultados del proceso de decisión y abordar los riesgos y oportunidades de la opción de desarrollo preferente. Se recomienda tener presente los siguientes aspectos:

- Los recursos humanos, operativos, de capacitación y de educación, y todo aquel que sea necesario para el manejo de los riesgos y oportunidades
- Los responsables y las competencias ambientales a nivel institucional para implementar los resultados de la evaluación
- El complemento de capacidades institucionales en los casos que ello fuera necesario

**Plantilla 21.** Directrices de gobernabilidad

FCD	Riesgos	Oportunidades	Directrices de gobernabilidad
FCD 1. Disponibilidad de energía	Aumento de emisiones de GEI, debido a la necesidad de responder las nuevas demandas energéticas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomento del uso de energías renovables</li> <li>• Identificación de preocupaciones relacionados con el sector energético</li> </ul>	Fortalecimiento institucional para la generación y distribución de energía renovable no convencional
FCD 2. Conservación ambiental y servicios ecosistémicos	La ausencia de normas y sistemas de gestión para que apoyen el funcionamiento de las fuentes generadoras podría afectar negativamente la adopción masiva de energías renovables	Debido a que la diversificación de las fuentes disminuye el uso de combustibles fósiles, se mejora la calidad ambiental en todo el territorio ante la estabilización o baja de emisiones de GEI	Promoción del rol de los servicios ecosistémicos de provisión de agua como mecanismos que apoyen el suministro de energía

**Fuente:** Elaboración propia

## 5. Etapa de seguimiento

En esta etapa de la EAE se define el **seguimiento** o acompañamiento de los resultados y recomendaciones del proceso de EAE mediante un plan que integre el proceso de decisión y los resultados de la EAE (ver **Tabla 6**)

**Tabla 6.** Síntesis de la etapa de seguimiento

<b>Objetivos de la etapa</b>	Elaborar el plan de seguimiento
<b>Productos esperados</b>	Un informe de seguimiento que contenga el plan de seguimiento
<b>Contenidos o pasos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación del plan de seguimiento</li> <li>• Integración del proceso de decisión y los resultados de la EAE</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

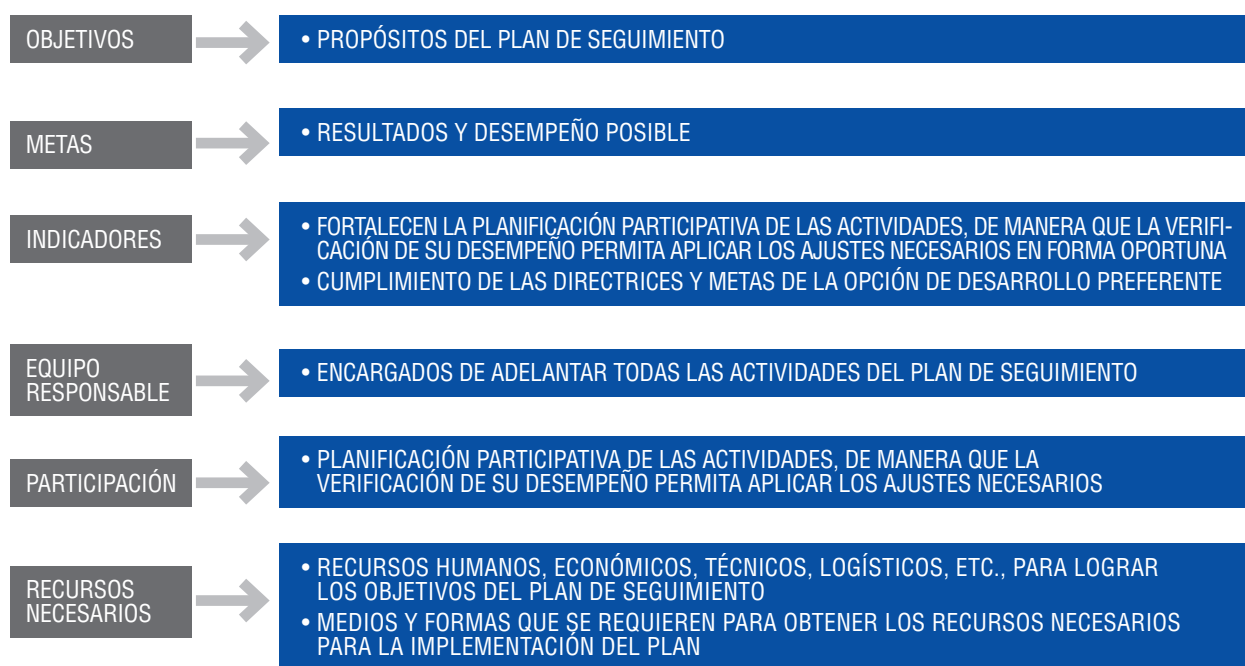
### 5.1 Plan de seguimiento y retroalimentación para integración del proceso de decisión y resultados de la EAE

El propósito fundamental del **plan de seguimiento y retroalimentación para integración del proceso de decisión y resultados de la EAE** es ejercer un control sobre los resultados de desempeño y conformidad, así como abordar los problemas inesperados que surjan durante el proceso de implementación de los resultados

La finalidad del plan de seguimiento es conocer el comportamiento y evolución de las propuestas para tomar medidas correctivas en caso de ser necesario. Se recomienda tener presente los siguientes aspectos:

- Las acciones que deben emprenderse para acompañar la evolución de los riesgos y oportunidades de la opción de desarrollo preferente
- Los responsables de llevar a cabo las actividades, acciones y tareas propuestas
- Las metas y los indicadores que permitirán hacer el seguimiento a los resultados obtenidos durante el proceso de evaluación, especialmente de la opción de desarrollo preferente

El plan de seguimiento se rige por las directrices de planificación, gestión y gobernabilidad, generando una evaluación y compromiso entre los actores clave involucrados en el proceso de EAE (ver **Figura 11**). La ejecución del plan de seguimiento requiere la gestión compartida para un mayor empoderamiento de los resultados y recomendaciones de la evaluación y una mejora de la gobernanza. Un plan de seguimiento debe contener al menos los siguientes aspectos:



**Figura 11.** Contenidos del plan de seguimiento. **Fuente:** Elaboración propia

**Plantilla 22.** Ilustración de un plan de seguimiento para una directriz

Directriz: fortalecimiento institucional para la generación y distribución de energía renovable no convencional					
Indicador	Descripción	Fórmula del indicador	Plazo de medición	Fuente de información	Responsable
Porcentaje de participación de las energías renovables en la matriz energética	Se mide la cantidad de energía renovable producida en el territorio involucrado con la decisión, comparada con la cantidad de energía de todas las fuentes que componen la matriz energética	Cantidad de energía renovable de la matriz energética/cantidad de energía de la matriz energética*100	12 meses	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estadísticas del INE</li> <li>• Sistema Interconectado del Norte Grande</li> </ul>	División de Planificación y Desarrollo Regional del GORE

**Fuente:** Elaboración propia

## 6. Etapa continua

La **etapa continua** conecta de manera permanente a la EAE con el proceso de toma de decisión y partiendo de la programación inicial, realiza los ajustes necesarios para asegurar el éxito en la aplicación (ver **Tabla 7**)

**Tabla 7.** Síntesis de la etapa continua

<b>Objetivos de la etapa</b>	Acompañar transversalmente todo el proceso de elaboración de la EAE
<b>Productos esperados</b>	Se espera una inclusión permanente de aspectos clave al proceso de EAE
<b>Contenidos o pasos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inclusión de nuevos actores clave</li> <li>• Sincronización continua de procesos de decisión y de EAE</li> <li>• Ajuste de las necesidades de información de cada etapa de la EAE</li> <li>• Verificación de ajustes en la programación de la EAE</li> </ul>

**Fuente:** Elaboración propia

**La etapa continua abarca la inclusión de actores clave, la sincronización de procesos de decisión y de EAE, los ajustes de las necesidades de información y los ajustes en la programación de la EAE.**

Esta etapa debe ser una rutina permanente en un proceso de EAE, para que la aplicación se vincule sistemáticamente tanto con los procesos de formulación de políticas y planes como con las necesidades particulares que surjan en la EAE. Para ello es necesario:

- **Inclusión de actores clave:** se requiere repasar y validar los actores clave en todas las etapas y actividades de elaboración de la EAE. Ello facilita la legitimización de los resultados obtenidos en la evaluación y su influencia en el proceso de formulación de políticas y planes
- **Sincronización de procesos de decisión y de EAE:** a medida que avance los procesos de evaluación y de decisión, es conveniente analizar la necesidad de ajustes para la sincronización de ambos procesos y evitar la duplicidad de actividades
- **Ajustes de las necesidades de información:** a medida que transcurre el proceso de evaluación, puede surgir la necesidad de incluir nueva información o de no utilizar antecedentes previstos previamente en la etapa de contexto y enfoque. Las necesidades de información van revisándose en la medida que se desarrollan las etapas del proceso de evaluación
- **Ajustes en la programación de la EAE:** es posible que se requiera hacer ajustes a la programación de la EAE, debido que en el transcurso del proceso pueden surgir aspectos que requieren respuesta y que no fueron considerados en la etapa inicial de contexto y enfoque de la EAE. También, puede existir la necesidad de ajustar la forma en que se desarrollan los contenidos del proceso de evaluación

## 7. Informe ambiental

El **informe ambiental** es el producto del proceso de EAE que sirve para documentar los resultados que se obtuvieron a lo largo de la evaluación, y **señalar cómo ella influyó en el proceso de decisión**

Este informe ambiental se elabora a lo largo de las distintas etapas del proceso de EAE, de manera de documentar permanentemente los resultados obtenidos. Por ello, los contenidos mínimos de cualquier informe de EAE son parte de los requisitos legales establecidos y de los antecedentes obtenidos en la evaluación. Se recomienda elaborar informes parciales de cada etapa del proceso de EAE para alimentar y respaldar el proceso y mantener informados a los actores clave de la EAE y de la decisión.

En el **Anexo 4** se presenta una comparación entre los contenidos y etapas del proceso de EAE de esta Guía y los contenidos del Informe Ambiental según el Reglamento

En el artículo 21 del Reglamento se establece que el informe ambiental es el documento que da cuenta de la aplicación de la EAE, donde se explica cómo se abordaron los antecedentes y cómo se incorporaron las consideraciones ambientales en el anteproyecto de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial. El informe ambiental debe contener, al menos, los siguientes antecedentes:

- a)** Un índice
- b)** Un resumen ejecutivo que contenga los aspectos básicos de los literales siguientes del presente artículo
- c)** Acerca de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial:
  - i)** La identificación y descripción pormenorizada de sus objetivos, señalando sus alcances
  - ii)** La descripción pormenorizada del antecedente o justificación que determina la necesidad de su desarrollo. En el caso de que diga relación con modificaciones sustanciales, deberá señalar en forma precisa y concreta la causal por la cual la modificación se estima sustancial
  - iii)** La identificación y descripción pormenorizada de su objeto
  - iv)** Su ámbito territorial y temporal de aplicación
- d)** Las políticas de desarrollo sustentable y medio ambiente que enmarcan la propuesta de política, plan o instrumento de ordenamiento territorial (marco de referencia estratégico)
- e)** La identificación y descripción de sus objetivos ambientales, señalando sus alcances
- f)** La identificación y descripción de los criterios de desarrollo sustentable considerados en su diseño y su relación con los objetivos de los mismos
- g)** Identificación y justificación de los factores críticos para la decisión
- h)** Un diagnóstico ambiental estratégico, que incluya una descripción analítica y prospectiva del sistema territorial; una descripción y explicación de los problemas ambientales existentes; la identificación de actores clave del territorio; la identificación de potenciales conflictos socio-ambientales
- i)** La identificación y evaluación de las opciones de desarrollo, señalando las implicancias que cada una de ellas, puede generar sobre el medio ambiente y la sustentabilidad (efectos ambientales)
- j)** Los resultados de la coordinación y consulta a los Órganos de la Administración del Estado, identificando a los convocados y a aquellos que efectivamente participaron en el proceso de aplicación de la EAE; la forma en que se desarrolló dicha coordinación y consulta; una síntesis de los elementos aportados al proceso de decisión por los Órganos participantes, una síntesis del modo en que dichos elementos fueron considerados en la formulación del Anteproyecto de política, plan o instrumento, y la indicación de aquellos que fueron desestimados y el fundamento de su exclusión (marco de gobernabilidad y participación de actores clave)
- k)** Los resultados de la instancia de participación ciudadana efectuada, incluyendo una síntesis de las principales observaciones realizadas y una respuesta razonada, en lo pertinente, que podrá ser común para las que planteen cuestiones similares en cuanto a su fondo<sup>55</sup>
- l)** Identificación de los indicadores de seguimiento señalando las medidas propuestas por el Informe Ambiental a la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial

## 8. Consulta pública de los resultados de la EAE

La formulación o modificación de una política o plan será mucho más efectiva cuando los valores, los puntos de vista, las opiniones y el conocimiento al público queden reflejados en el proceso de decisión

El artículo 24 del Reglamento de EAE señala que una vez recibidas las observaciones por parte del MMA al informe ambiental, *el órgano responsable del proceso de EAE debe publicar en su sitio electrónico*

<sup>55</sup> Consulta pública

*institucional y en un periódico de circulación nacional, regional o local, según corresponda, un aviso en el que se indique el lugar donde estará expuesto el anteproyecto de política o plan y su respectivo informe ambiental. Las observaciones deberán formularse por escrito y fundadamente.*

Una vez efectuada la consulta pública y recibidas las observaciones, el Órgano Responsable debe analizar dichas observaciones y señalar en la Resolución de Término, la forma en que han sido consideradas.

# LISTA de acrónimos

CED: Centro de Estudios del Desarrollo  
CEQ: *Council on Environmental Quality*, en español Consejo de Calidad Ambiental  
CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente  
CSIR: Consejo de Investigación Científica e Industrial de Sudáfrica  
DAE: Diagnóstico Ambiental Estratégico  
EAE: Evaluación Ambiental Estratégica  
EIA: Evaluación de Impacto Ambiental  
FCD: Factores Críticos de Decisión  
IAIA: *International Association for Impact Assessment*, en español Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto  
IOT: Instrumentos de Ordenamiento Territorial  
IPT: Instrumentos de Planificación Territorial  
MAC: Mapa de Actores Clave  
MMA: Ministerio del Medio Ambiente  
MOP: Ministerio de Obras Públicas  
MRE: Marco de Referencia Estratégico  
NEPA: *National Environmental Policy Act*, en español Acta Nacional sobre la Política Ambiental  
OAE: Órganos de la Administración del Estado  
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo  
OD: Opción de desarrollo  
PPP: Políticas, Planes y Programas  
PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
PRC: Plan Regulador Comunal  
PRI: Plan Regulador Intercomunal  
PRDU: Plan Regional de Desarrollo Urbano  
PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial  
SEIA: Sistema de Evaluación Ambiental  
SINIA: Sistema Nacional de Información de Impacto Ambiental  
UICN: Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza





**Actor clave:** corresponde a una persona, organización o agrupación humana que, en forma estable o transitoria, tiene capacidad de injerencia en la decisión que se está evaluando. Según Partidário (2007) un actor clave es un individuo que tiene interés en una decisión, ya sea porque se ve afectado positiva o negativamente por ella o porque tiene capacidad para influenciarla

**Decisión estratégica:** elección consciente y racional de una opción preferente en función de objetivos de orden superior que, en este caso, comúnmente están vinculadas a la formulación de políticas y planes. Estas decisiones tienen por objetivo asumir cursos de acción de largo plazo<sup>56</sup>

**Conflicto socioambiental:** alude básicamente a ciertas prácticas de uso y explotación de los recursos de la naturaleza que, al degradar los ecosistemas, pueden conducir a movimientos, modificaciones, cambios y/o desarticulación en la estructura de las relaciones entre diversos actores al interior de las sociedades<sup>57</sup>

**Criterio de desarrollo sustentable:** aquél que en función de un conjunto de políticas medio ambientales y de sustentabilidad, permite la identificación de la opción de desarrollo más coherente con los objetivos de planificación y ambientales definidos por el Órgano Responsable en el instrumento elaborado<sup>58</sup>

**Criterios de evaluación:** aquello que sirve para distinguir o decidir y que constituye la base de un juicio, motivo, o fundamento<sup>59</sup>

**Criterios de seguimiento:** aquel conjunto de elementos de análisis destinados al conocimiento y evaluación, dentro de un plazo determinado, de los resultados de la implementación de una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial sometido a Evaluación Ambiental Estratégica<sup>60</sup>

**Criterios de rediseño:** aquel conjunto de elementos de análisis, derivados de los criterios de seguimiento, destinados al conocimiento y evaluación, dentro de un plazo determinado, de la necesidad de modificar o reformular una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial sometido a Evaluación Ambiental Estratégica<sup>61</sup>

**Directrices de gestión y planificación:** se refiere a los principales lineamientos o recomendaciones que deben ser considerados para abordar los riesgos y oportunidades de la opción de desarrollo escogida y que deben ser considerados en el proceso de toma de decisiones

<sup>56</sup> Ministerio de Energía, 2014

<sup>57</sup> Ortiz, 1997 en PNUMA, 2010

<sup>58</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>59</sup> Porto Editora, 2007

<sup>60</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>61</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

**Directrices de gobernabilidad:** se refiere a los medios disponibles o necesarios para que las instituciones cumplan sus fines ambientales y de sustentabilidad, en recursos materiales y operativos, información, recursos humanos, aspectos normativos y financieros, entre otros<sup>62</sup>

**Directrices de seguimiento:** consisten en recomendaciones conducentes a abordar los riesgos y las oportunidades de la opción de desarrollo escogida. Las directrices pueden tener relación con arreglos institucionales (directrices de gobernabilidad) o nuevas regulaciones legales, con iniciativas en niveles subsecuentes de planificación, y con cualquier otro tipo de medidas o asuntos políticos que puedan ser relevantes<sup>63</sup>

**Efectos ambientales:** corresponden a las implicancias sobre el medio ambiente y la sustentabilidad que generarían las opciones de desarrollo planteadas por la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial sometido a Evaluación Ambiental Estratégica<sup>64</sup>. Los efectos que tienen una consideración negativa se consideran como riesgos y lo que presentan una condición positiva se conocen como oportunidades

**Evaluación ambiental estratégica:** procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales<sup>65</sup>

**Evaluación de impacto ambiental:** proceso de identificación, proyección, evaluación y mitigación de efectos biofísicos (efectos físicos y ecológicos), sociales y de otro tipo que sean relevantes de las propuestas de desarrollo antes de adoptar las decisiones y los compromisos fundamentales<sup>66</sup>

**Factores críticos de decisión:** corresponden a aquellos temas de sustentabilidad (sociales, económicos y ambientales) relevantes o esenciales, que en función del objetivo que se pretende lograr con la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, influyan en la evaluación<sup>67</sup>

**Gestión:** hace referencia a la acción de administrar y organizar el desarrollo de una determinada iniciativa<sup>68</sup>

**Gobernabilidad:** es entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz<sup>69</sup>

**Gobernanza:** se refiere a la habilidad del Estado para servir a los ciudadanos. Incluye las normas, procesos y comportamientos por los que se articulan los intereses, se gestionan los recursos y se emplea el poder en la sociedad<sup>70</sup>

**Indicador:** medida basada en datos verificables que transmite información más allá de sí mismo<sup>71</sup>. Según el Ministerio de Energía (2014) corresponde a índices que permiten verificar o estimar, en forma cualitativa o cuantitativa, los efectos positivos o negativos de acciones, tendencias, riesgos y oportunidades estratégicas

**Marco de referencia estratégico:** marco de macro-políticas estratégicas para la EAE. Componente clave en establecer el contexto para EAE. Crea un punto de referencia de evaluación basado en las orientaciones y metas de las políticas pertinentes que se establecen como macro-objetivos formales de las políticas sectoriales y de sustentabilidad y ambiente a nivel internacional, europeo y nacional. También puede incluir los requisitos de otros planes y programas que fijan las orientaciones de las políticas pertinentes<sup>72</sup>

<sup>62</sup> Partidário, 2012; Ministerio de Energía, 2014

<sup>63</sup> Partidário, 2012; Ministerio de Energía, 2014

<sup>64</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>65</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>66</sup> IAlA, 1999

<sup>67</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>68</sup> MMA, 2015

<sup>69</sup> Camou, 2001

<sup>70</sup> Unión Europea, 2003

<sup>71</sup> PNUMA, 2011

<sup>72</sup> Partidário, 2012

**Medio Ambiente:** el sistema global constituido por elementos naturales y artificiales de naturaleza física, química o biológica, socioculturales y sus interacciones, en permanente modificación por la acción humana o natural y que rige y condiciona la existencia y desarrollo de la vida en sus múltiples manifestaciones<sup>73</sup>

**Objeto de evaluación:** identifica qué se está evaluando en el proceso de toma de decisiones. Guarda una estrecha relación con el problema de decisión<sup>74</sup>

**Objetivos ambientales:** las metas o fines de carácter ambiental que buscan alcanzar las políticas, planes o instrumentos de ordenamiento territorial sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica<sup>75</sup>

**Opciones de desarrollo:** las estrategias que permitirían pasar desde la situación actual hacia la deseada, para alcanzar los objetivos planteados por la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial<sup>76</sup>

**Órgano responsable:** el órgano de la Administración del Estado encargado de la elaboración de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial sometido a Evaluación Ambiental Estratégica<sup>77</sup>

**Plan:** resultado del proceso de planificación y gestión toda vez que se explican las intenciones y reglas relativas a las medidas y acciones adoptadas para resolver y evitar problemas, los cuales definen el alcance del plan. Propuesta de acción, con prioridades, opciones y medidas para la asignación de los recursos según idoneidad y disponibilidad, ceñida a la pauta y aplicación de las políticas globales y sectoriales pertinentes<sup>78</sup>

**Planificación:** es un proceso de toma de decisiones para alcanzar un futuro deseado, teniendo en cuenta la situación actual y los factores internos y externos que pueden influir en el logro de los objetivos<sup>79</sup>

**Política:** formulación de lineamientos y directrices para responder a una necesidad social o generar mejores estados de desarrollo, con principios, objetivos y metas precisas<sup>80</sup>

**Proceso de decisión:** se refiere al acto deliberado y racional en el cual se determinan acciones y medidas conducentes a alcanzar un futuro deseado. El proceso de decisión se basa en el planteamiento de problemas, y debe contar con un diseño que establezca la forma en que se buscará proponer alternativas que permitan dar con soluciones posibles<sup>81</sup>

**Preocupación ambiental:** se relaciona con los sentimientos o las emociones asociados a los problemas ambientales como la disponibilidad de recursos, la accesibilidad y la calidad ambiental<sup>82</sup>

**Problema ambiental:** es una influencia humana o natural sobre los ecosistemas que conducen a una limitación, reducción o incluso a la eliminación de su funcionamiento<sup>83</sup>

**Problema de decisión:** corresponde a aquello que los decisores requieren resolver mediante un proceso de decisión. La identificación del problema de decisión es clave en la fase inicial de la EAE e implica la identificación de lo que está en tela de juicio o a lo que se desea dar solución, considerando la complejidad e incertidumbre de los sistemas socio-ambientales<sup>84</sup>

<sup>73</sup> Artículo 2 de la Ley 19.300

<sup>74</sup> Partidário, 2012

<sup>75</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>76</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>77</sup> Reglamento para la Evaluación Ambiental Estratégica, 2015

<sup>78</sup> Partidário, 2012

<sup>79</sup> MMA, 2015

<sup>80</sup> Ministerio de Energía, 2014

<sup>81</sup> MMA, 2015

<sup>82</sup> Guedes et al, 2014

<sup>83</sup> PNUMA, 2007

<sup>84</sup> Ministerio de Energía, 2014

**Sustentabilidad:** un concepto complejo basado en el término “sustentable” que, que según Heinberg (2007) significa “aquello que se puede mantener en el tiempo”. La definición de sustentabilidad de Gibson et al (2005) es “esencialmente un concepto integrado que surge de la intersección de intereses e iniciativas ecológicas, sociales y económicas”. Se asocia al concepto de desarrollo sustentable, para lo cual hay una serie de definiciones<sup>85</sup>. En esta guía la sustentabilidad se entiende como un objetivo, y “desarrollo sustentable” como el proceso que permite eventualmente alcanzar dicho objetivo

**Valores ambientales y de sustentabilidad:** hacen referencia a la relevancia que tiene el medio ambiente por su grado de utilidad o por sus cualidades que le otorgan un interés especial para el territorio y la sustentabilidad<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Partidário, 2012

<sup>86</sup> MMA, 2015

## Anexo 1. Inicio del procedimiento de EAE

De acuerdo al **artículo 14 del reglamento para la EAE** el diseño de una política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que se someta a EAE se iniciará por medio de un acto administrativo dictado por el órgano responsable. Una copia de dicho acto será remitida al MMA y contendrá:

- a)** Antecedentes de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial a evaluar, referidos a:
    - (i)** Los fines o metas que se busca alcanzar con el instrumento en cuestión
    - (ii)** El antecedente o justificación que determina la necesidad de desarrollarloEn el caso de las modificaciones sustanciales, deberá señalarse en forma precisa y concreta la causal por la que la modificación se estima sustancial
  - (iii)** Su objeto, entendiendo por tal las temáticas que se abordarán en el proceso de planificación o definición de líneas de acción y los mecanismos mediante los cuales se llevará a cabo
  - (iv)** Su ámbito de aplicación territorial y temporal
- b)** Las políticas medio ambientales y de sustentabilidad que pudieran incidir en la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial que se pretende implementar
  - c)** Los objetivos ambientales que se pretenden alcanzar a través de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial, en función de los objetivos definidos en la letra a) punto i) del presente artículo
  - d)** Los criterios de desarrollo sustentable que se considerarán y que deben estar relacionados con las materias atendidas en los objetivos ambientales
  - e)** Las implicancias sobre el medio ambiente y la sustentabilidad que generarían las opciones de desarrollo planteadas en la presentación de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial
  - f)** Los órganos de la Administración del Estado que se convocarán a fin de garantizar una actuación coordinada en la etapa de diseño de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial
  - g)** La identificación de organismos no pertenecientes a la Administración del Estado o representantes de la comunidad que se estimen claves para el procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica y la forma de incorporarlos al mismo, y
  - h)** El cronograma estimativo de la elaboración de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial

Posteriormente, el MMA deberá pronunciarse sobre el acto administrativo. Una vez, pronunciado el MMA, el órgano responsable deberá publicar un extracto de dicho acto administrativo en el diario oficial, en su sitio electrónico institucional y en un diario o periódico de circulación masiva y que responda al menos al nivel de planificación de que se trate

**Anexo 2.** Técnicas útiles para usar en cada etapa de la EAE

Etapa de EAE / Nombre	Contexto y enfoque	DAE	Evaluación y directrices	Seguimiento	Continua
Grupos de expertos	X	X	X		X
Técnicas participativas para la evaluación	X	X	X	X	X
Mapeo de Actores Clave	X				X
Análisis FODA		X			
Marco e indicadores de sustentabilidad	X	X		X	
Análisis de redes	X	X			
Análisis de la cadena causal (CCA-causal chain analysis)	X				
Análisis de la causa raíz (RCA-root cause analysis)	X				
Análisis de tendencias		X			
Construcción de escenarios			X		
Análisis y encuestas sociales y económicas	X	X	X		
Encuestas de opinión para identificar prioridades	X				
Grupos focales	X			X	
Procesos de construcción del consenso	X	X			
Análisis de costo y beneficio, análisis de sensibilidad y análisis de múltiples criterios			X		
Sistemas de Información Geográfica	X	X	X		
Mapas de superposición	X	X			
Análisis de uso de suelos	X				
Análisis de modelamiento	X				
Análisis de vulnerabilidad	X				
Evaluación de la calidad de vida	X				
Evaluación de compatibilidad	X				
Análisis de capacidad de soporte	X				
Análisis o evaluación de riesgos			X		

**Fuente:** Adaptación de Partidário, 2012

**Anexo 3.** Plan de participación de actores clave

**1 Identificación y caracterización de actores clave**

En el Artículo 10 del Reglamento para la EAE se establece que *“serán obligatoriamente convocados a participar en la Evaluación Ambiental Estratégica de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial de que se trate los Ministerios integrantes del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad y los Órganos de la Administración del Estado con competencias vinculadas a las materias objeto de la evaluación. Respecto de los demás órganos de la Administración del Estado, la convocatoria será facultativa”*

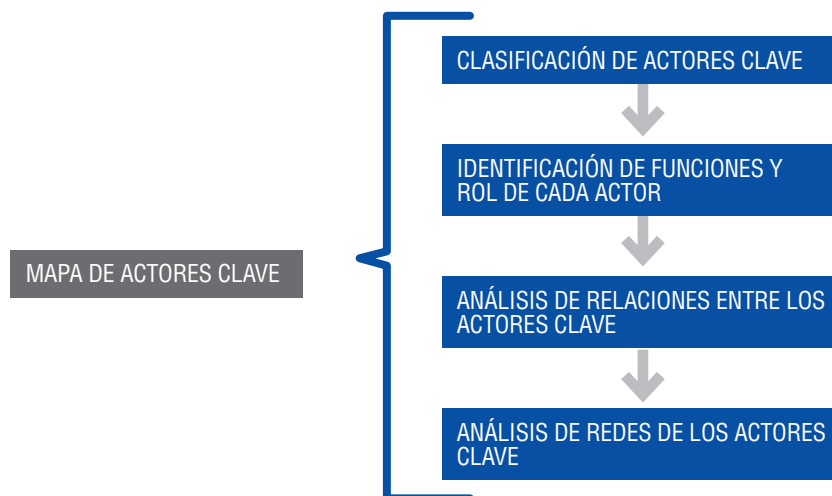
En la preparación del proceso participativo se requiere, en primer lugar, la realización de un Mapa de Actores Clave (MAC), identificando quiénes y por qué son relevantes, cómo se relacionan entre sí y definiendo su relación o función con el proceso de EAE. Un actor clave se define como aquel individuo, organización, agrupación o institución que tiene interés en la decisión y/o la capacidad para influir en los resultados de una decisión. Es importante promover un diálogo abierto y transparente entre todos los actores involucrados en el proceso, además de contar con la información necesaria para ello.

El **MAC** permite la identificación de quiénes tienen incidencia en la decisión y asegura la participación integral de los principales actores

El MAC es una metodología ampliamente extendida y vinculada con la teoría de redes sociales. Esta herramienta descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores e instituciones de diverso tipo<sup>87</sup>. Para realizar un MAC existen diferentes enfoques y propuestas. Sin embargo, a continuación se presenta un esquema con sus principales contenidos (ver **Figura 1**).

Preguntas a tener presente en la identificación de actores clave<sup>88</sup>:

- ¿Quiénes podrían verse beneficiados/as o afectados/as por la decisión?
- ¿Quiénes no estando directamente afectados/as, podrían tener un interés en la decisión?
- ¿Quiénes poseen información o experiencia en torno a la materia en consulta?
- ¿Quiénes se consideran necesarios/as para la implementación de la decisión?
- ¿Quiénes se ubican en el territorio o “área de influencia de la decisión”?
- ¿Quiénes tienen participación activa en el desarrollo de la decisión?



**Figura 1.** Contenido del MAC. **Fuente:** MMA, 2015

<sup>87</sup> Tapella, 2007

<sup>88</sup> MMA 2014, modificado



Los contenidos del MAC son:

**a) Clasificación de actores clave**

En el diseño del mapa es importante asegurar la inclusión de todos los actores ambientales clave. El tipo y número de actores a considerar depende de los objetivos y contexto de cada proceso de EAE. En la literatura se pueden encontrar variadas formas de clasificarlos; por ejemplo, Pozo (2007) propone la siguiente sistematización: i) instituciones públicas, ii) instituciones privadas, iii) organizaciones sin fines de lucro, y iv) organizaciones sociales. Por su parte, Ceballos (2004) establece una clasificación en función de: i) la naturaleza, ii) del perfil y nivel de decisión, iii) del nivel de presencia y permanencia en la zona, iv) según la distribución de los actores.

La clasificación de actores se establece de acuerdo a la naturaleza de cada institución o autoridad que está desarrollando el proceso de decisión. A modo de ejemplo, la siguiente **Figura 2** y **Tabla 1** se presentan algunas instituciones que podrían ser consideradas para asegurar la integración de la dimensión ambiental en la decisión tomada.



**Figura 2.** Clasificación de actores clave. **Fuente:** MMA, 2015

**Tabla 1.** Clases de actores clave

Clase de actor	Descripción
En función de la naturaleza	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gobierno Central: formado por empresas públicas o instituciones de gobierno, incluyendo poder ejecutivo, legislativo y judicial</li> <li>• Gobierno Local: el foco está puesto en el área municipal, donde es posible a su vez identificar diferentes actores (intendencia, concejo municipal, funcionarios locales, etc.)</li> <li>• Sociedad Civil: incluye a diferentes organismos de la sociedad que podrían ser agrupados en función de roles y acciones comunes</li> <li>• Cooperación Internacional: se refiere a agencias de cooperación con representación en el territorio (región, departamento, municipio), o por su participación en programas y proyectos de desarrollo, asistencia técnica o asistencia financiera</li> </ul>
En función del perfil y nivel de decisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticos: pueden ser funcionarios, pero se refiere básicamente a la capacidad de influenciar sobre otros actores y el contexto</li> <li>• Autoridades: las autoridades locales, provinciales o nacionales que actúan en representación del Estado y sus dependencias, así como en las instituciones creadas en la Constitución o leyes específicas</li> <li>• Partidos Políticos</li> <li>• Funcionarios: se refiere a funcionarios de diferente nivel, no solo las autoridades o directivos, sino también técnicos y consultores, entre otros</li> </ul>
En función del nivel de presencia y permanencia en la zona	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacional</li> <li>• Temporal</li> <li>• Local</li> <li>• Permanente (como delegaciones o reparticiones estables en la zona)</li> </ul>
Según la distribución de los actores	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Delegaciones gubernamentales u organismos de gobierno (Centralizadas, Semiautónoma y Autónomas)</li> <li>• Organizaciones No Gubernamentales (Fundaciones, Asociaciones, Cooperativas, Consejos u Organizaciones Vecinales, Consorcios, etc.)</li> <li>• Centros educativos (primarios, secundarios o de educación media o superior)</li> <li>• Centros de educación especial, Centros privados de educación</li> <li>• Programas y Proyectos (de cooperación internacional, nacionales y sectoriales o locales)</li> <li>• Centros religiosos (Iglesias y Congregaciones)</li> <li>• Empresa privada</li> <li>• Personas individuales de relevancia estratégica</li> </ul>
Según otros aspectos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Competencia (reguladas Jurídicamente o no)</li> <li>• Nivel de legitimidad (formal o real)</li> <li>• Capacidades institucionales (análisis de fortalezas y debilidades de cada entidad)</li> <li>• Expectativas e intereses de los actores</li> <li>• Comunidades o entidades indígenas</li> </ul>

Fuente: Ceballos, 2004

### b) Identificación de funciones y rol de cada actor clave

Se requiere tener presente las razones de la incorporación de cada actor clave, con sus funciones y atribuciones en torno al proceso de decisión. Especialmente relevantes son los intereses, preocupaciones y problemas ambientales y de sustentabilidad. Además de identificar las posibles acciones que podrían desarrollar los actores e instituciones, es necesario perfilar una red de alianzas interinstitucionales en relación con la decisión.

**Plantilla 1.** Identificación de funciones y rol de cada actor clave

Actor	Función	Rol
Juntas de Vecinos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acompañan el desarrollo de las actividades programadas en el plan de gestión</li> <li>• Participan en todas las acciones de desarrollo del plan de gestión</li> </ul>	Como líderes naturales de sus localidades se involucran activamente con las iniciativas desarrolladas en la EAE
Corporación Nacional Forestal (CONAF)	Apoyan la conservación de los biodiversidad en las áreas protegidas	Generan acciones que ayudan a la conservación y manejo de los recursos existentes

**Fuente:** Elaboración propia

**c) Análisis de relaciones entre los actores clave**

Es importante realizar un análisis de las relaciones predominantes entre los actores clave y sus niveles de poder e influencia, estableciendo las relaciones que requieren ser fortalecidas y las que pueden llegar a generar un conflicto entre los participantes del proceso de decisión.

**Plantilla 2.** Análisis de relaciones entre actores clave

Actor clave (AC)	Relación entre actores	Tipo de relación y descripción
Juntas de Vecinos	Juntas de Vecinos con DGA	Se relacionan a través de los Comités de Agua Potable Rural
Dirección General de Agua (DGA)	DGA con empresa privada	No hay ningún tipo de relación. Sin embargo, hay un intercambio formal debido a la tramitación de los derechos de aprovechamiento de agua
Empresa privada (minera)	Empresa privada con Juntas de Vecinos	Suscribieron un convenio para desarrollar un programa de emprendimientos locales

**Fuente:** Elaboración propia

**d) Análisis de redes de los actores clave**

Se identifican y analizan las redes existentes y el conjunto de acciones que deben ser tomadas. Por ejemplo, se pueden identificar redes o grupos de trabajo que coordinan actividades en común, especialmente aquellos relacionados con los problemas ambientales. Además, es importante identificar las redes relacionadas, debido a que desde ellas se pueden gestionar iniciativas o soluciones para los diferentes problemas identificados.

**Plantilla 3.** Análisis de redes de los actores clave

Actor clave	Tipo de red	Descripción
Seremi del Medio Ambiente	Red de apoyo a la implementación del plan de gestión de un Parque Nacional	Esta red tiene como fin ayudar a la implementación de las acciones propuestas con el fin de conservar el patrimonio natural
Secretaría de Planificación Comunal		
Representantes de la comunidad		

**Fuente:** Elaboración propia

**Métodos de identificación de actores clave**

La identificación de actores clave y su análisis pueden apoyarse en el uso de herramientas que permitan caracterizarlos y clasificarlos según cómo se relacionan o involucran con el proceso, tales como:

**i) Matriz de Caracterización de Actores**

Esta es una herramienta para la caracterización de los actores presentes en el territorio con base en la información y conocimientos de estos para comprender los roles, visiones e influencias de cada uno (ver **Tabla 2**). Para la elaboración de la matriz se debe considerar:

- La identificación de los beneficiados y los afectados directos e indirectos de la decisión
- La descripción de los conocimientos, información y pericias que los actores tienen en relación con la decisión
- El conocimiento de la influencia o control que poseen los actores sobre los mecanismos de intervención pertinentes a la decisión
- El conocimiento de los actores que tienen capacidades de liderazgo e influencia sobre los otros miembros de la comunidad
- La realización de un buen diagnóstico y caracterización de los actores involucrados, para asegurar su real aporte del proceso participativo en la viabilidad de los objetivos de desarrollo
- El reconocimiento explícito y de manera anticipada de las preocupaciones de los actores, para enfocar los flujos de información, los contenidos de los espacios de diálogo, el tipo de antecedentes para difusión y los espacios de acuerdos posibles de ser alcanzados

**Tabla 2.** Caracterización de actores clave

Actor	Descripción	Posición	Argumentos explícitos e implícitos	Influencia
Consejo de Monumentos Nacionales (CMN)	Es clave para la protección del patrimonio cultural y natural de carácter monumental	Negativa: ayuda escasa en la reparación de los monumentos culturales	Visión negativa frente a la solución del problema de decisión, en la medida que no ayudan a la reparación y protección del patrimonio cultural	Baja, porque no existe una relación formal y directa con los actores que formulan el instrumento evaluado
Servicio Nacional de Turismo (Sernatur)	Su importancia radica en el apoyo a las iniciativas de promoción y desarrollo de la actividad turística	Positiva: ayuda en la creación de un circuito turístico	Visión positiva frente a la construcción y consolidación del circuito turístico	Alta, porque realiza acciones concernientes a la creación de un circuito turístico

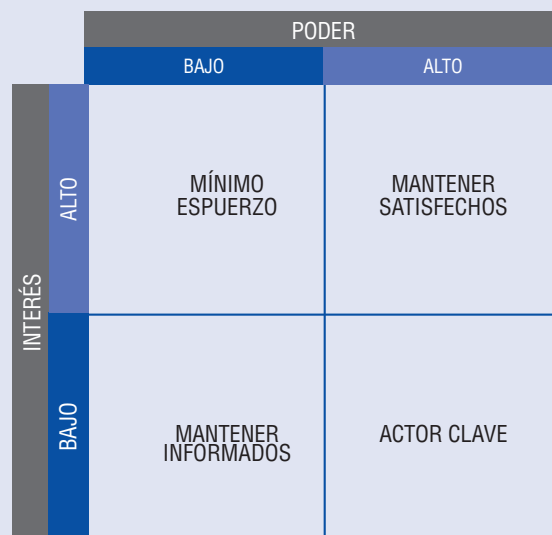
**Fuente:** Elaboración propia

Esta herramienta permite hacer una aproximación a los intereses y a generar un perfil general de cada actor y su involucramiento en la toma de decisiones, facilitando la definición de estrategias para abordar a cada cual y los alcances de su participación dentro del proceso

## ii) Matriz de Interés/poder

Esta matriz está orientada a clasificar a los actores con base en los intereses específicos de cada actor y su influencia o poder para incidir en el problema o toma de decisión. El objetivo es identificar cómo debe ser tratado de manera particular cada actor desde una mirada estratégica para saber dónde focalizar los esfuerzos en el desarrollo del proceso (ver **Figura 3**). La efectividad de esta herramienta depende de los siguientes puntos:

- Si el nivel de interés-poder de los grupos, refleja el contexto de la entidad responsable del proceso de decisión
- Si es necesario continuar determinadas estrategias para reubicar algunos grupos de interés. Esto puede ser debido a la necesidad de reducir la influencia de un actor clave o en algunos casos, a garantizar que hay más actores clave que dirijan la estrategia (clave en el contexto de los servicios públicos)
- Quiénes son los principales obstructores y promotores de cambios y cómo se responderá ante ellos, por ejemplo, en términos de educación o persuasión
- El grado en que los grupos de interés deben ser apoyados o hasta qué punto se les debe motivar para mantener su nivel de interés o poder, con el fin de garantizar la aplicación exitosa de la estrategia



**Figura 3.** Matriz interés/poder. **Fuente:** MOP (sin fecha)

Los actores de bajo interés y que a su vez tienen poco poder son de menos relevancia dentro del proceso y se pueden reducir los esfuerzos dirigidos hacia ellos. Aquellos que tampoco cuentan con poder, pero que si tienen un alto interés es necesario mantenerlos en contacto e informados del proceso. Estos también pueden cobrar relevancia para poder ejercer presión sobre actores que tengan más poder pero que presenten poco interés y puedan obstaculizar el desarrollo del proceso

A los actores con poder y un bajo interés es necesario mantenerlos satisfechos. Si bien pueden presentar una actitud más bien pasiva, su alta influencia puede pasar a cobrar antagonismo y actuar de manera reactiva frente al proceso, dificultando su desarrollo. Por último aquellos de alto interés y poder son los más importantes, son los que serán considerados como actores clave. Esta herramienta permite identificar posibles conflictos con los actores y tener información más detallada sobre las posiciones que adoptan los actores, facilitando el desarrollo de una propuesta que busque armonizar los intereses de los actores involucrados con base en sus relaciones de poder y sus intereses personales

## 2 Lineamientos y alcances de los procesos participativos

De acuerdo al contexto en que se enmarca el proceso se deben definir los ejes centrales que conduzcan las acciones que conformarán el plan participativo, orientándolo y definiendo sus alcances. La definición de los alcances debe considerar la temporalidad, referida al tiempo requerido para la realización de las actividades y el cumplimiento de los objetivos. También debe considerar el alcance espacial, referido a la delimitación del territorio en cuestión que cubrirá el proceso participativo.

A su vez, es necesario definir los alcances comunicacionales para llevar a cabo la difusión considerando qué medios se utilizarán, así como qué información se entregará y cómo será presentada. Por último, es esencial definir el alcance metodológico, correspondiente a la manera y al funcionamiento sistemático que llevará el proceso en su desarrollo.

### Plantilla 4. Lineamientos y alcances de los procesos participativos

Proceso participativo	Lineamientos o recomendaciones	Alcance espacial y comunicacional	Temporalidad
Reuniones de trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>Se programan el traslado de las personas al lugar de realización de los talleres</li> <li>Se tiene presente el grado de educación de las personas asistentes al taller</li> </ul>	Se comunica a toda la comunidad la fecha de la reunión, mediante radio y carteles por escrito	Reuniones de 2 hrs de trabajo, a lo largo de todo el proceso de evaluación. Las reuniones se realizan una vez al mes

**Fuente:** Elaboración propia

### 3 Objetivos, resultados y actividades previstas

Se deben plantear objetivos claros y realistas al contexto territorial. Estos deben apuntar a maximizar los beneficios y el grado de acuerdo entre los actores, reduciendo al mínimo posible los eventuales perjudicados en el proceso. Ellos deben estar basados en una reflexión en torno al escenario y el contexto, respondiendo a las problemáticas y conflictos que se circunscriben dentro del ámbito ambiental y de sustentabilidad. Debe plantearse un objetivo general, el cual se desglose en objetivos específicos a ir cumpliendo conforme al desarrollo del plan. A su vez se deben definir anticipadamente los resultados esperados y las actividades que fomenten una postura proactiva de todas las partes involucradas. Para esto se necesita una tabla o matriz que contenga las actividades, su objetivo y los resultados esperados.

**Plantilla 5.** Objetivos, resultados y actividades previstas

Proceso participativo	Objetivo	Resultado esperado	Actividades previstas
Talleres de trabajo	Obtener la percepción en torno al potencial turístico del territorio involucrado en la decisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Participación activa de la comunidad</li> <li>Validación de propuesta en torno al patrimonio natural y cultural</li> </ul>	Convocatoria de las personas a los talleres, por medios escritos y hablados

Fuente: Elaboración propia

### 4 Estrategias y técnicas participativas y de comunicación

El proceso de participación requiere la adopción de ciertas técnicas conducentes a fomentar el buen desarrollo de las actividades para que sean realmente útiles en la consecución de los objetivos propuestos y en la gestión de posibles conflictos que puedan surgir en el proceso de desarrollo de la EAE. El trabajo con los actores clave puede contemplar diferentes técnicas, las cuales deben ser seleccionadas según el contexto y las características de los actores, por lo que se necesita un trabajo de reconocimiento previo de ambos elementos. Luego se define la forma en que se abordará la participación de actores, dónde se focalizarán los esfuerzos y qué técnicas son las más adecuadas para el cumplimiento de los objetivos.

Además, se requiere adelantar un proceso de **comunicación** permanente para garantizar el intercambio de conocimiento y la retroalimentación entre las partes involucradas en la evaluación. La comunicación se debe ajustar a las características de los grupos destinatarios. Entre las tareas se cuentan definir procesos deliberativos o representativos, encontrar prácticas interesantes que sean apropiadas, asegurar los procesos de aprendizaje, lograr que los actores entiendan qué está pasando y qué es una visión colectiva del futuro, y promover prácticas colaborativas<sup>89</sup>.

Es importante mantener una comunicación fluida y permanente entre los actores de cada proceso de participación durante las distintas etapas de desarrollo de la EAE, según sea necesario en cada caso

**Plantilla 6.** Estrategias y técnicas participativas y de comunicación

Proceso Participativo	Estrategias de comunicación	Descripción
Grupos focales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uso de correos electrónicos</li> <li>Uso de la radio</li> <li>Uso de carteles</li> <li>Uso de página web de la entidad</li> </ul>	Se comunicará los resultados obtenidos en los grupos focales a todos los actores participantes por medio de correo electrónico

Fuente: Elaboración propia

### 5 Mecanismos de coordinación y plan de trabajo

El plan de participación debe tener un equipo que actúe de manera coordinada, definiendo responsables para cada actividad y asignar funciones específicas dentro del equipo para delegar y repartir las tareas.

<sup>89</sup> Partidário, 2012

Es necesario que esto quede definido desde un comienzo y que sea de común acuerdo con los integrantes, fomentando un espíritu del trabajo en equipo y despejando dudas respecto de las responsabilidades y deberes de cada uno. El plan de trabajo permite una estructuración general del proceso identificando claramente las tareas y lo necesario para que la aplicación se efectúe de manera organizada y coherente.

**Plantilla 7.** Mecanismos de coordinación y plan de trabajo

Proceso participativo	Actividad	Recursos necesarios	Responsable
Grupos focales	Abordan todos los puntos y preguntas previstas para la discusión	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personal de apoyo para cada grupo focal</li> <li>Coordinador o líder para la actividad</li> <li>Pizarra y plumones</li> </ul>	Equipo que realiza la EAE

**Fuente:** Elaboración propia

## 6 Financiamiento necesario

Para un buen desarrollo del plan y de cada actividad es indispensable tener claridad respecto de los recursos necesarios para establecer las prioridades y las capacidades con las que se cuentan y evitar imprevistos presupuestarios en el transcurso del proceso. En ese sentido, es necesario considerar necesidades, tales como: i) equipos humanos técnicos, expertos, administrativos y consultores; ii) traslados locales y fuera de la ciudad, estadía, alimentación; iii) materiales de oficina; iv) equipamiento, computadores; y v) diseño, edición e impresión de boletines, etc.

**Plantilla 8.** Financiamiento necesario

Proceso participativo	Actividad	Recursos económicos necesarios
Realización de talleres	Compra del coffee	\$1.000.000
	Realización de carteles informativos	\$100.000
	Convocatoria de personas por teléfono	\$50.000

**Fuente:** Elaboración propia

## 7 Mecanismos de evaluación y seguimiento

La evaluación del proceso participativo puede no solo contribuir a mejorar experiencias futuras, sino también a darle continuidad mediante la identificación de debilidades y asuntos que hayan quedado pendientes. La evaluación se basa en la determinación del grado de cumplimiento de los objetivos trazados para cada actividad y de cómo se relacionan con los objetivos generales del proceso participativo. La evaluación considera medidas para corregir las falencias iniciales y atender las nuevas situaciones que se presenten en el desarrollo de la aplicación.

**Para el seguimiento existe una diversidad de métodos y técnicas entre las cuales se encuentran:**

- Afiches
- Encuestas y entrevistas
- Observación Directa y Observación Participante
- Grupo Focal
- Grupo de Discusión
- Reuniones con la Comunidad o Asambleas
- Campañas Casa a Casa (puerta a puerta)
- Seminarios, talleres participativos y conferencias

**Anexo 4.** Contenidos del informe ambiental

Contenidos del informe ambiental			
	Contenidos de la guía	Contenido del informe ambiental según el Reglamento para la EAE <sup>90</sup>	
<b>Etapa de contexto y enfoque</b>	Problema de decisión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación y descripción pormenorizada del objeto</li> <li>• Descripción pormenorizada del antecedente o justificación que determina la necesidad de desarrollo de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial</li> <li>• Ámbito territorial y temporal de aplicación de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial</li> </ul>	
	Objeto de evaluación		
	Objetivos estratégicos de la decisión	Identificación y descripción de los objetivos de la política, plan o instrumento de ordenamiento territorial	
	Objetivo de la evaluación ambiental estratégica		
	Sincronización y programación inicial de procesos de decisión y de evaluación ambiental estratégica	Aspecto operativo de la guía para el desarrollo de las actividades	
	Marco del problema		Descripción analítica y prospectiva del sistema territorial
			Descripción y explicación de los problemas ambientales existentes
			Identificación de potenciales conflictos socio-ambientales
	Necesidades de participación	Identificación de actores clave del territorio	
	Marco de gobernabilidad	Resultados de la coordinación y consulta a los Órganos de la Administración del Estado	
	Marco de referencia estratégico	Políticas de desarrollo sustentable y medio ambiente que enmarcan la propuesta de política, plan o instrumento de ordenamiento territorial	
Objetivos ambientales	Identificación y descripción de objetivos ambientales		
Criterios de desarrollo sustentable	Identificación y descripción de criterios de desarrollo sustentable		
<b>Etapa de diagnóstico ambiental estratégico</b>	Necesidades de información inicial	Aspecto operativo de la guía para el desarrollo de las actividades	
	Definición de prioridades ambientales y de sustentabilidad	Identificación y justificación de los factores críticos para la decisión	
	Definición de factores críticos de decisión		
	Marco de evaluación estratégica		
	Necesidades de información específica por factor crítico de decisión		
	Caracterización de factores críticos de decisión		
	Análisis de grandes tendencias por factor crítico de decisión según los criterios de evaluación		

<sup>90</sup> En la guía se incluyen aspectos operativos que son importantes para un desarrollo adecuado de la EAE, pero que no son mencionados explícitamente en el Reglamento



<b>Contenidos del informe ambiental</b>		
<b>Contenidos de la guía</b>		<b>Contenido del informe ambiental según el Reglamento para la EAE<sup>90</sup></b>
<b>Etapas de evaluación y directrices</b>	Opciones de desarrollo	Identificación y evaluación de las opciones de desarrollo, señalando las implicancias que cada una de ellas, puede generar sobre el medio ambiente y la sustentabilidad
	Evaluación de efectos ambientales	
	Directrices de gestión y planificación	
	Directrices de gobernabilidad	
<b>Etapas de seguimiento</b>	Plan de seguimiento y retroalimentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspecto operativo de la guía para el desarrollo de las actividades</li> <li>• Identificación de los indicadores de seguimiento</li> </ul>
	Integración del proceso de decisión y resultados de la evaluación ambiental estratégica	
<b>Etapas continuas</b>	Inclusión de actores clave y participación de los Órganos de la Administración del Estado	Aspectos operativos de la guía para el desarrollo de las actividades
	Sincronización continua de procesos de decisión y de evaluación ambiental estratégica	
	Necesidades de información ajustadas a requerimientos de cada etapa	
	Verificación de ajustes en la programación de la EAE	
<b>Consulta pública del informe ambiental</b>		Resultados de la instancia de participación ciudadana efectuada

**Fuente:** Elaboración propia con base en el Reglamento

# Bibliografía

- BANCO MUNDIAL. 2005. Integrating Environmental Considerations in Policy Formulation. Lessons from Policy-Based SEA, Informe Número 32783. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/13/000160016\\_20060313104043/Rendered/PDF/327830white0co1vironmental01public1.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2006/03/13/000160016_20060313104043/Rendered/PDF/327830white0co1vironmental01public1.pdf)
- CAMOU, A. 2001. Los desafíos de la gobernabilidad. México: Flacso/IIISUNAM/Plaza y Valdés. Disponible en: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LOS%20DESAFIOS.pdf>. 342 p
- CEBALLOS, M. 2004. Manual para el desarrollo del mapeo de actores claves –MAC, elaborado en el marco de la consultoría técnica GITEC-SERCITEC. 16p
- CEQ-COUNCIL ON ENVIRONMENTAL QUALITY. 1978. Environmental effects abroad of major federal actions. Executive Order 12144; Implementing and Explanatory Documents. 4p
- CONAMA-COMISIÓN NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE. CED-CENTRO DE ESTUDIOS DEL DESARROLLO. 2010. Consultoría “Marco conceptual para la implementación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en Chile”. 219p
- CONSEJO DE EUROPA. 2001. Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. . Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:197:0030:0037:ES:PDF>
- CSIR- CONSEJO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INDUSTRIAL. 1996. Preliminary Strategic Environmental Assessment (SEA) for KwaZulu-Natal (Evaluación ambiental estratégica preliminar (SEA) para KwaZulu-Natal). División de tecnología hídrica, ambiental y forestal. Informe CSIR ENV P/C 96036
- CSIR- CONSEJO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA E INDUSTRIAL. 2000. Strategic Environmental Assessment in South Africa – guideline document. Department of Environmental Affairs and Tourism, Pretoria [https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/series10\\_strategic\\_environmental\\_assessment.pdf](https://www.environment.gov.za/sites/default/files/docs/series10_strategic_environmental_assessment.pdf)
- DEAT- DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL AFFAIRS AND TOURISM. 2000. Guideline Document: Strategic Environmental Assessment in South Africa. 36p
- GUEDES, G. NAWROTZKI, R. DO CARMO, R. 2014. Percepción y preocupación ambiental en distintas regiones metropolitanas del Brasil: eslabones perdidos y evidencia adicional. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Notas de Población N° 99, 133-175 pp. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37636/np99133175\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37636/np99133175_es.pdf?sequence=1)
- IAIA- INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. 1999. Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice. Disponible en: [www.iaia.org](http://www.iaia.org)
- IAIA-INTERNATIONAL ASSOCIATION FOR IMPACT ASSESSMENT. 2002. Performance Criteria for Strategic Environmental Assessment [www.iaia.org](http://www.iaia.org)
- LOBOS, V. PARTIDARIO, M. 2010. Rationale behind the current practice in SEA. Paper submitted to 30th Annual Meeting of the International Association for Impact Assessment
- MINISTERIO DE ENERGÍA. 2014. Análisis de la experiencia internacional de la evaluación ambiental estratégica de políticas públicas del sector energía. Informe final. 106p

- MINVU-MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO. 1975. Ley 458 de 1975-Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560>
- MMA-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 2014. Documento borrador, Anexo: plan de comunicación de la consulta ciudadana. Departamento de Participación Ciudadana. 14p
- MMA-MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE. 2015. Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. 64p
- MOP-MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS. (Sin fecha). Manual Participación Ciudadana para Iniciativas del Ministerio de Obras Públicas. Disponible en: [http://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Investigaciones%20y%20estudios/Manual\\_Participacion\\_Ciudadana\\_Iniciativas\\_MOP.pdf](http://www.mop.cl/CentrodeDocumentacion/Documents/Investigaciones%20y%20estudios/Manual_Participacion_Ciudadana_Iniciativas_MOP.pdf). 240 p
- OCDE-ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO. 2007. Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation
- OÑATE, J. PEREIRA, D. SUÁREZ, F. RODRÍGUEZ, J. CHACÓN, J. 2002. Evaluación Ambiental Estratégica: la evaluación ambiental de políticas, planes y programas. Ed. Mundi-Prensa, Madrid
- ORTIZ, P. 1997. Globalización y Conflictos Socioambientales. Quito: FAO-FTTP Maanarac-Abya-Ayala. 23p
- PARTIDÁRIO, M.R. 1999. Strategic Environmental Assessment - principles and potential (Evaluación ambiental estratégica: Principios y potencial). En Petts J. (Ed) Handbook of Environmental Impact Assessment (Manual de Evaluación de Impacto Ambiental), London: Blackwell
- PARTIDÁRIO, M.R. 2007. Strategic Environmental Assessment Good Practices Guide: Methodological Guidance. Agencia Portuguesa do Ambiente. Lisboa. 63p
- PARTIDÁRIO, M.R. 2012. Strategic Environmental Assessment Better Practice Guide - methodological guidance for strategic thinking in SEA. Lisbon, Portugal. [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA\\_Guidance\\_Portugal.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA_Guidance_Portugal.pdf)
- PNUMA-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. 2007. Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO4 medio ambiente para el desarrollo. 574 p. Disponible en: [http://www.unep.org/geo/geo4/report/geo-4\\_report\\_full\\_es.pdf](http://www.unep.org/geo/geo4/report/geo-4_report_full_es.pdf)
- PNUMA-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. 2009. Integrated Assessment: Mainstream Sustainability into Policymaking. A Guidance Manual. Economics and Trade Branch, Geneva
- PNUMA-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. 2010. Guía para la transformación de conflictos socioambientales. 41p. Disponible en: <http://www.pnuma.org/gobernanza/documentos/PC%20Peru/Guia%20para%20la%20Transformacion%20de%20Conflictos%20Socioambientales.pdf>
- PNUMA-PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE. 2011. Guía para el desarrollo y el uso de indicadores de biodiversidad nacional. 40p
- POZO, A. 2007. Mapeo de Actores Sociales, documento de trabajo PREVALFIDA. 6p
- REGLAMENTO PARA LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA. 2015. Decreto Supremo N°32. Ministerio del Medio Ambiente. 5p
- SADLER, B. VERHEEM, R. 1996. Strategic Environmental Assessment: status, challenges and future directions. Report 53. The Netherlands: Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment
- TAPELLA, E. 2007. El Mapeo de Actores Clave. Universidad Nacional de Córdoba. Instituto Multidisciplinario de Biología Vegetal. CONICET. Departamento de Desarrollo Rural, Facultad de Ciencias Agropecuarias. 18p. Disponible en: <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>
- THÉRIVEL, R. WILSON, E. THOMPSON, S. HEANEY, D. PRITCHARD, D. 1992. Strategic Environmental Assessment. London, Earthscan
- UICN-UNIÓN MUNDIAL PARA LA NATURALEZA. CCAD- COMISIÓN CENTROAMERICANA DE AMBIENTE Y DESARROLLO. 2007. Lineamientos para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Centroamérica. UICN, San José, Costa Rica. 40 p
- UNIÓN EUROPEA. 2003. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, al Comité Económico y Social Europeo. "Gobernanza y Desarrollo" de 20 de octubre de 2003. Comisión Europea
- UNIÓN EUROPEA. 2009. Libro blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza Multinivel. Comité de las Regiones de la Unión Europea. 42p. Disponible en: <http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/CoR's%20White%20Paper%20on%20Multilevel%20Governance/ES.pdf>
- USHUD-US DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT. 1981. Area-wide Environmental Impact Assessment: a Guidebook. 248p
- WOOD, C. DJEDDOUR, M. 1989. Environmental assessment of policies, plans and programmes. Interim report to the Commission of European Communities. EIA Centre, University of Manchester (final report submitted 1990, Contract No B6617-571-572-89)

## Links recomendados

- Banco Interamericano de Desarrollo  
<http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>
- Banco Mundial  
<http://www.bancomundial.org/>
- Centro de Estudios del Desarrollo - Chile  
<http://www.ced.cl>
- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo  
<http://www.ccad.ws/>
- University of Manchester, The Impact Assessment Research Center  
<http://www.seed.manchester.ac.uk/subjects/idpm/research/>
- Canadian Environmental Assessment Agency (CEAA)  
<http://www.ceaa.gc.ca/>
- WWW Virtual Library - Sustainable Development  
<http://www.ulb.ac.be/ceese/meta/sustvl.html>
- U.S. Environmental Protection Agency  
<http://www.epa.gov/>
- Environmental Impact Assessment Ordinance  
<http://www.epd.gov.hk/eia/english/guid/index.html>
- Quebec Association for Impact Assessment (AQEI)  
<http://www.aqei.qc.ca/>
- Greenpeace International  
<http://www.greenpeace.org/international/>
- Netherlands Commission for Environmental Impact Assessment Development  
<http://www.eia.nl/>
- IAIA  
<http://www.iaia.org/default.aspx>
- Dirección de Medio Ambiente de la Unión Europea  
[http://ec.europa.eu/environment/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/environment/index_es.htm)
- Proyecto “Apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile” / Ministerio del Medio Ambiente - Agci - Unión Europea  
<http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-propertyvalue-15961.html>





# GUÍA

de orientación para el uso  
de la evaluación ambiental  
estratégica en Chile

