



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced\_cl

Novedades

28/08/2018  
Política Sectorial  
La Evaluación Ambiental  
Estratégica (EAE) en Chile:  
Mitos y Realidades

11/06/2018  
Política  
Inmigrantes europeos en La  
Araucanía

04/06/2018  
Política Sectorial  
La complejidad de la Reforma  
de la Educación Superior

28/05/2018  
Política  
Conciencia moral y objeción de  
conciencia personal e  
institucional:  
Un análisis ético de la ley  
21.030. Segunda parte

22/05/2018  
Política  
Dignidad humana: Un análisis  
ético de la ley 21.030. Primera  
parte

Acerca de

Este informe ha sido preparado  
por el Consejo Editorial de  
asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl.  
Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total  
o parcial, de lo publicado en este  
informe con sólo indicar la  
fuente.

# Informe 1340

## Política Sectorial

28/08/2018

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Chile: Mitos y Realidades

Guillermo Espinoza<sup>1</sup> y Esteban Espinoza<sup>2</sup>

### Introducción

El presente documento entrega una mirada integral sobre oportunidades y desafíos de la EAE para el desarrollo sustentable de Chile. Se tiene en consideración que después de más de dos décadas de utilización de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a nivel de proyectos, el país ha estado dando un impulso todavía tibio en lo que respecta a la puesta en marcha de la EAE, con la finalidad de visualizar y alcanzar las mejores opciones para el desarrollo, actuando de manera anticipada en decisiones a nivel de políticas y planes. Este es un espacio en donde confluyen diversos actores públicos y privados, cada uno con sus propias visiones, preferencias y objetivos, muchas veces en conflicto unas con otras, y que pueden ser orientados en una perspectiva común, sustentable y de largo plazo.

La EAE se desarrolló mundialmente por la necesidad de instrumentos que incorporen los temas ambientales y de sustentabilidad a largo plazo, y con un enfoque por encima, pero complementario, a las decisiones a nivel de proyectos. 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 en los países en desarrollo, estableciendo un desafío mayor para su integración y adaptación a los particulares contextos de decisión y de la cual Chile no puede restar sus esfuerzos.

### 1. ¿Qué podemos esperar de la EAE?

La EAE surge en el mundo desde la necesidad de desarrollar una visión preventiva y proactiva más amplia que los proyectos en el marco de evaluaciones de decisiones de carácter estratégico. Ello le da un espacio para evaluar políticas y planes, e incluir, por ejemplo, el análisis de iniciativas sectoriales, que comúnmente se analizan de manera aislada, considerando en etapas tempranas aspectos naturales, socio-económicos y territoriales, entre otros aspectos. Este enfoque estratégico permite actuar de forma efectiva y anticipada sobre las oportunidades y los riesgos existentes para el ambiente y la sustentabilidad, sobre todo en escenarios de conflicto, colocando en valor aquellas iniciativas que permitan escenarios deseados más que predecir los comportamientos futuros.

<sup>1</sup> Geógrafo de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Consultor internacional. Líder del Área de Sustentabilidad y Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

<sup>2</sup> Ingeniero Agrónomo y Licenciado en Ciencias Agrarias, y MBA -Master of Business Administration-, Facultad de Economía y Negocios de la Universidad de Chile. Coordinador del Área de Sustentabilidad y Desarrollo del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

Aun cuando existen diversas definiciones respecto al propósito de la Evaluación Ambiental Estratégica, la mayoría de los autores concuerda que constituye un instrumento que integra las consideraciones ambientales a los procesos de toma de decisión, sobre la base de impulsar criterios de sustentabilidad a nivel de políticas y planes. Este enfoque no consiste en aplicar nuevamente la evaluación ambiental que se hace a nivel de proyectos, sino que se caracteriza por ser un instrumento de alerta temprana, que apoya la toma de decisiones a niveles superiores para: i) reforzar los compromisos de la sociedad con el desarrollo sustentable; ii) promover una gestión eficiente de los recursos y facilitar el cumplimiento de criterios de sustentabilidad y objetivos ambientales; y iii) entregar principios y lineamientos de política ambiental y de sustentabilidad. Es decir, se aplica a problemas y decisiones de naturaleza estratégica y de acuerdo con la Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto (IAIA, en su sigla en inglés), la EAE constituye un “proceso que informa a los planeadores, decisores y público acerca de la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, facilitando la búsqueda de mejores alternativas y asegurando un proceso de decisión democrático”.

## 2. ¿Qué dificultades surgen para el uso de la EAE?

Entre las principales dificultades que surgen en la aplicación de la EAE, entre otras, se encuentran: i) la situación frecuente de que se le confunda con una Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de proyectos y finalmente termine como un procedimiento administrativo que debe ser cumplido; ii) la necesidad de una adecuada integración entre la EAE y el proceso de decisión en juego, para aumentar la incidencia y sentido de la evaluación; y iii) las dificultades planteadas por la calidad no siempre suficiente en los procesos de formulación de políticas y planes territoriales y sectoriales.

La EAE permite identificar y establecer valores, objetivos y metas ambientales de las Políticas, Planes y Programas (PPP) en un marco de sustentabilidad en el cual pueden insertarse los proyectos específicos; con ello, contribuye a minimizar la conflictividad o complejidad de una EIA a nivel puntual y tiende a abordar potenciales conflictos mucho antes que ellos se hayan declarado. Cabe destacar que durante las últimas dos décadas la EAE ha alcanzado un notable desarrollo en cuanto a sus aspectos teóricos, prácticos y normativos. Esta necesidad se cristalizó en una Directiva 2001/42/EC que constituye uno de los principales instrumentos legislativos con los que cuenta la Unión Europea en materia de evaluación ambiental, y que busca asegurar que las consecuencias ambientales de ciertos planes y programas sean identificadas y evaluadas durante sus etapas de preparación y adopción.

## 3. ¿De qué manera la EAE aporta sustentabilidad en las políticas públicas?

La mirada estratégica en EAE reconoce la necesidad de contar con políticas públicas que entreguen un equilibrio y justa consideración de los aspectos ambientales, económicos, sociales y territoriales. Dado su alcance de evaluación más amplio y estratégico, la hace aplicable a políticas sectoriales, estrategias de desarrollo regional, adaptación al cambio climático, política de uso del litio, entre otras decisiones, como una manera de abordar implicancias acumulativas o no consideradas en el enfoque de proyectos individuales. Su aplicación a políticas nacionales, como la energética y la de ordenamiento territorial, son ejemplos dignos de imitar para darle mayor fortaleza al país en el camino de la sustentabilidad.

En política pública, la EAE influye en los niveles de decisión más altos a través de la incorporación de objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad, junto a aquellos aspectos relacionados con el ámbito social, territorial y económico, permitiendo darle consistencia real al desarrollo. Una de las consecuencias

relevantes es que entrega un contexto adecuado para que los proyectos, a escala más local, sean concebidos y diseñados con las menores consecuencias ambientales adversas posibles. Mientras más arriba se aplica la EAE en el nivel de toma de decisión, mayores son los beneficios que se obtienen en el ámbito ambiental y de sustentabilidad.

A modo de ejemplo de los beneficios claves que puede aportar la EAE, se pueden mencionar los siguientes:

- Incorpora de manera sistemática a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, disminuyendo el grado de conflictividad y facilitando el alcance de acuerdos
- Ayuda a definir objetivos ambientales que servirán para los instrumentos de planificación y política
- Promueve la incorporación sistemática de la sustentabilidad en la planificación y toma de decisiones
- Favorece la aplicación coherente y anticipada de las políticas y objetivos ambientales, tanto en el ámbito público como privado
- Permite manejar las implicancias acumulativas en las primeras fases de la planificación
- Promueve mejores prácticas para eliminar, reducir, o mitigar escenarios y riesgos adversos significativos asociadas a las decisiones
- Promueve una estrategia coherente de decisiones a distintos niveles conectadas entre sí en torno a objetivos ambientales que tienen prioridad entre los diversos actores sociales
- Facilita los procesos de largo plazo al promover objetivos de orden superior enmarcados en visiones estratégicas que promueven el desarrollo sostenible y enfocados en los temas relevantes

#### 4. ¿Cuál es el contexto de la EAE en nuestro país?

La EAE fue introducida a través de la Ley N° 20.417 de 2010, la cual modificó la Ley 19.300 sobre Bases del Medio Ambiente y la institucionalidad ambiental del país, cumpliendo así con el compromiso adquirido ante la OCDE con antelación a su ingreso en esta organización. Existe un reglamento y una guía metodológica vigentes que señalan que el objetivo principal de la EAE es la incorporación de consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de las políticas, planes e instrumentos de ordenamiento territorial.

En términos participativos el responsable de la EAE (por ejemplo, un municipio, un ministerio o un gobierno regional) interactúa con otros organismos públicos para integrar sus visiones, incluyendo procesos de consulta ciudadana y participación de actores clave. La resolución con que se pronuncia sobre una EAE es de acceso público y debe dar cuenta de cómo se integraron las visiones, cuáles son las consideraciones ambientales y de desarrollo sustentable que incorporar la política o plan, y cuáles son sus criterios e indicadores de seguimiento.

Un actor relevante en la implementación de la EAE en Chile, es el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad. Según lo establecen la Ley y el Reglamento, cualquier Órgano de la Administración del Estado (OAE) con competencias para la elaboración de políticas y planes de carácter normativo general podrá, a través del MMA, solicitar a este Consejo someter sus políticas o planes a EAE. Dicho Consejo, además, debe proponer al Presidente de la República aquellos instrumentos de políticas y planes que deban ser sometidos a EAE.

La institución responsable debe facilitar antecedentes sobre la decisión<sup>3</sup>, el contexto de otras políticas ambientales y de sustentabilidad que pudieran incidir en el instrumento a implementar, los objetivos ambientales<sup>4</sup> que se pretenden alcanzar, los criterios de desarrollo sustentable<sup>5</sup> que se considerarán y que deben estar relacionados con las materias atendidas en los objetivos ambientales, y la identificación de las posibles implicancias sobre el medio ambiente y la sustentabilidad que generarían las opciones de desarrollo planteadas.

De acuerdo a lo establecido en el Reglamento, los efectos ambientales que deben ser considerados en una EAE 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 EAE. Esta definición, al ser tan amplia, podría inducir a error sobre la determinación en el alcance de la EAE; ello puede implicar un refuerzo de la tendencia de evaluar impactos directos y no implicancias estratégicas sobre la base de identificar riesgos y oportunidades.

Sobre la participación de actores clave, la institución que lo lidera deberá convocar a otros Órganos de la Administración del Estado, actores privados y representantes de la comunidad, según sean pertinentes para cada etapa de evaluación. En este sentido, se debe dar relevancia a la participación de otros OAE en consideración a la posterior coordinación necesaria para el éxito en la implementación de políticas públicas con implicancias en la sustentabilidad. El mismo reglamento propone, como metodología, la ejecución de reuniones o sesiones de trabajo, en número y periodicidad a acordar entre los participantes, dando relevancia al trabajo presencial que permite una mayor coordinación entre actores.

Para la participación ciudadana se otorga un plazo y se abren las posibilidades para aportar antecedentes y formular observaciones en forma escrita, debiéndose dar respuesta a dichos aportes en el Informe Ambiental que registra el proceso de EAE. De todas formas, el Reglamento deja abierta la posibilidad de implementar otros mecanismos destinados a profundizar la participación ciudadana.

El Informe Ambiental da cuenta de la aplicación de la EAE, explicando la manera en que se abordó y cómo se incorporaron las consideraciones ambientales en la toma de decisión, siendo presentado por la institución que lidera la EAE, para el pronunciamiento del MMA respecto al informe entregado en un plazo determinado. Esta retroalimentación busca que el MMA aporte con observaciones y sugerencias para que el OAE que diseña el instrumento en evaluación aporte mayor sustentabilidad a éste, en el caso de ser esto necesario.

---

<sup>3</sup> i) los fines o metas que se busca alcanzar; ii) la justificación que determina la necesidad de desarrollarlo o de modificarlo; iii) 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; y iv) su ámbito de aplicación territorial y temporal.

<sup>4</sup> Los objetivos ambientales son las metas o fines de carácter ambiental que buscan alcanzar las políticas, planes o instrumentos de ordenamiento territorial sometidos a una EAE. Las opciones de desarrollo, por otra parte, son las estrategias que permitirían pasar desde la situación actual hacia la deseada, para alcanzar los objetivos planteados por el instrumento.

<sup>5</sup> Los criterios de desarrollo sustentable son aquellos que, en función de un conjunto de políticas medio ambientales y de sustentabilidad, permiten 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.

## 5. Reflexión final

Más que una autorización o permiso ambiental la EAE aporta a una visión de futuro compartido. La elaboración del informe ambiental no es el fin último, sino el medio a través del cual se informa sobre las consecuencias de las decisiones y la forma de cómo se integró e incidió en el diseño de políticas y planes. Es muy importante la coordinación e integración interinstitucional bajo criterios y visiones comunes, junto con el acompañamiento de las decisiones para lograr eficacia, eficiencia y efectividad en la integración de procesos y metas.

En términos de proceso, es relevante la integración de actores a lo largo de todo el diseño de la decisión, especialmente en: i) una primera etapa de diagnóstico integral y analítico, que en la EAE busca aspectos estratégicos directamente relacionados con el objeto de evaluación; ii) una etapa participativa público privada, con actores clave como una etapa transversal; y iii) la validación de propuestas e integración de actores.

El país requiere que se defina de manera sistemática y priorizada aquellos planes y políticas que deban someterse al proceso de EAE y al mismo tiempo, enriquecer su aplicación en instrumentos de ordenamiento territorial. Ello debe ocurrir en tanto se hayan construido las capacidades básicas, eficientes y eficaces para implementar un instrumento de estas características y dar un respaldo poderoso al uso de la herramienta. Sin capacidades institucionales adecuadas, sin integración entre las decisiones y la evaluación, además de usar el enfoque estratégico correcto, la EAE se tiene a tornar en un ejercicio vano y con poca injerencia en las decisiones que están juego. Ello significaría una pérdida lamentable de sus aportes al proceso de desarrollo sustentable de Chile en acuerdo con la diversidad de sus territorios, sus gentes y sus recursos.

En la actualidad existe una gama de enfoques conceptuales y metodológicos aplicados en el mundo debido principalmente a la flexibilidad y a la complejidad de los procesos de toma de decisiones de las diferentes naciones. Chile ha implementado una visión estratégica pertinente con la realidad y las necesidades del país abordando, además, solo los niveles de políticas y planes. Con ello instaló de manera correcta y moderna el enfoque estratégico en el uso del instrumento, cumpliendo con la necesidad fundamental de disponer de una mirada propia para abordar las demandas con un proceso diseñado especialmente para estos fines y adecuado a nuestros contextos y culturas de decisión. Lo que resta ahora es darle valor agregado aplicándola de manera sistemática a un conjunto de políticas y planes sectoriales prioritarios y sobre todo, fortaleciendo y mejorando su rol en los instrumentos de planificación territorial. El país debe vencer su timidez en el uso de la EAE y ser más consistente con las herramientas que se da por ley para superar barreras vinculadas a la integración sectorial, el uso del territorio, el diseño de ciudades sustentables, entre otras acciones, aspectos que ponen trabas al proceso de desarrollo sustentable del país.