Universidad de Valparaíso
CHILE

FACULTAD DE ARQUITECTURA
ESCUELA DE GRADUADOS

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
BIBLIOTECA
FACULTAD DE ARQUITECTURA

El significado del ambiente en la planificación del territorio

Aportes e interrogantes sobre la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile: el discurso institucional

TESIS PARA OPTAR AL GRADO ACADEMICO DE MAGISTER EN DESARROLLO REGIONAL Y MEDIO AMBIENTE

Autora
María Victoria Cebrián
Profesora guía
Dr *rer nat* M. Ximena Galleguillos Araya-Schübelin

VALPARAÍSO – CHILE

Marzo 2014

Agradecimientos

A la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y a la Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño, por brindarme la posibilidad de realizar estos estudios.

A la Universidad de Valparaíso y a profesores y funcionarios del Magíster en Desarrollo Regional y Medio Ambiente, a los Profesores Alfredo Sánchez y Fernando Murtinho, así como también a Nura Silva por su disposición y gestión, y en especial agradezco a mi profesora guía Ximena Galleguillos que me acompañó en este proceso.

A todos los que colaboraron con este trabajo, en particular a las personas entrevistadas, por su aporte generoso de tiempo e ideas.

A quienes me apoyaron y acompañaron en estos dos años, a un lado y otro de la cordillera.

INDICE

RESUMEN 1

INTRODUCCION 2

i. Planteamiento del problema. Ambiente y planificación del territorio 2

ii. Relevancia del tema. Hacia una planificación ambiental estratégica 3

iii. Sujeto de investigación. Evaluación Ambiental Estratégica - EAE 4

iv. Preguntas de investigación, objetivos y resultados esperados 5

v. Metodología 6

vi. Estructura de la tesis 7

CAPITULO I: AMBIENTE Y PLANIFICACIÓN

1.1. El significado del ambiente en la planificación del territorio. Conceptos y panorama actual 8

1.1.1. El ambiente 8

1.1.2. Ambiente y territorio. Dos conceptos entrelazados 13

1.1.3. Las preocupaciones ambientales en el mundo y el vuelco hacia el desarrollo sustentable 14

1.2. Las políticas ambientales y la sustentabilidad urbana y territorial 19

1.2.1. ¿Planificación o libre mercado? 19

1.2.2. Apogeo, crisis y futuro de la planificación 20

1.2.3. El derecho a la ciudad. Ni centralización, ni liberalismo: desarrollo humano 24

1.2.4. Acercamiento metodológico a la planificación del territorio 25

1.3. Enfoques de planificación territorial y su consideración ambiental 28

1.3.1. Planificación normativa 29

1.3.2. La planificación normativa en la urbanística o planificación territorial. 30

1.3.3. Planificación estratégica 32

1.3.4. La planificación estratégica de ciudades 35

1.3.5. Planificación Estratégica Situacional (PES) 38

1.3.6. Otros enfoques y métodos de planificación 40

1.4. Hacia una praxis de planificación ambiental estratégica 42

1.4.1. Consideraciones sobre la planificación ambiental del territorio 42

1.4.2. Definiciones para una planificación ambiental del territorio 47

CAPITULO II: EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA – EAE

2.1. EAE - Origen y evolución del concepto 49

2.1.1. EAE y EIA (Evaluación de Impacto Ambiental) 50

2.1.2. La EAE en el contexto de las políticas ambientales internacionales 53

2.1.3. Modelos conceptuales y modelos metodológicos. Experiencias internacionales 56

2.2. La EAE y los instrumentos de planificación territorial en chile 67

2.2.1. Ley 19.300 y Ley 20.417 67

2.2.2. Instrumentos de Planificación Territorial en Chile 70

2.2.3. Ministerio del Medio Ambiente: intervenciones en IPT 79

CAPITULO III: EAE Y PRAXIS - EL DISCURSO INSTITUCIONAL, UN ANÁLISIS CONTEXTUAL EMPÍRICO 93

3.1. El discurso institucional: los temas clave para cada sector 96

3.2. El concepto de ambiente y la dimensión ambiental de la planificación 99

3.3. Planificación del territorio e instrumentos de planificación territorial -IPT 105

3.4. La EAE. Modelo y metodología 107

3.4.1. Definiciones, logros y aspectos pendientes 107

3.4.2. Los modelos de EAE. El modelo chileno y sus características 110

3.4.3. La metodología de EAE en chile 116

3.5. Las políticas públicas: una cuestión de fondo 120

CAPITULO IV: RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Re-conceptualización: postulados básicos para una planificación ambiental estratégica del territorio. 122

4.2 Matriz cronológica de la evolución de tendencias en los acuerdos ambientales internacionales junto a la aparición y evolución de la EAE en el mundo y en Chile en particular 126

4.3 Diagrama proyectado de escenarios: círculo vicioso y círculo virtuoso de la planificación ambiental del territorio en el país. 132

4.4 Síntesis del análisis contextual empírico de los discursos institucionales sobre la EAE en Chile. 135

4.5 Matriz DAFO de la EAE en Chile. 138

4.6 Diagrama de optimización proyectada de la EAE en Chile bajo los preceptos de la planificación ambiental estratégica para la sustentabilidad urbana y territorial. 139

4.7 Comentarios y discusión 141

CAPITULO V: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES 149

BIBLIOGRAFIA 155

ANEXOS 165

INDICE DE FIGURAS Y CUADROS

Figuras

Figura 1- El Ambiente como relación de elementos naturales y artificiales. El hombre ¿está dentro de la naturaleza, fuera o entremedio? 9

Figura 2- El Ambiente como sistema de interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico, tanto natural como modificado 10

Figura 3- El ambiente como conjunto de variables acopladas: ecosistema 10

Figura 4- El ambiente como constructo de interrelaciones múltiples 11

Figura 5- El ambiente como conjunto de elementos, capaces de causar efectos sobre los seres vivos y las actividades humanas 12

Figura 6- El ambiente como campo de relaciones entre naturaleza y cultura 13

Figura 7- La zonificación y rigurosidad normativa en el Plan General de Ordenamiento Urbano de Madrid (1985) 31

Figura 8- Etapas del Método para la planificación estratégica de ciudades 37

Figura 9- El Plan Estratégico: imagen y proyecto urbano. La orientación económica de la planificación. Caso Bilbao Metropoli-30 38

Figura 10 - Metodología de desarrollo natural cultural: técnicas, etapas y métodos 43

Figura 11 – El ambiente como la resultante de interacciones entre componentes bióticos, abióticos y antrópicos 47

Figura 12 - Dinamismo entre sistema-objeto y sistema-ambiente 47

Figura 13- EAE y EIA en los diferentes niveles de planificación 51

Figura 14- EAE: ¿nueva metodología o nuevo nombre para una metodología ya existente? 56

Figura 15- EAE de base EIA (a) y EAE de base estratégica (b) 58

Figura 16- IPT afectados por la EAE 74

Figura 17- La falta de relación entre IPT Estrictos Indicativos y Normativos 79

Figura 18- La participación de los servicios públicos en el proceso de EAE. Plan Intercomunal Alto Aconcagua. Taller realizado en Valparaíso el 2 de septiembre de 2013 80

Figura 19- Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica. Su procedimiento administrativo y las fases de formulación del plan 82

Figura 20- La concepción ambiental en los diferentes niveles de la Administración del Estado 100

Figura 21- El ambiente como interacción del medio físico y social 101

Figura 22- El Sistema Ambiental Estratégico (SAS) 103

Figura 23- El significado del ambiente desde la percepción de los actores territoriales 103

Figura 24- Aportes de los enfoques de planificación para una Planificación Ambiental del Territorio 123

Figura 25- Planificación ambiental del territorio: integración de niveles territoriales y dimensiones ambientales 125

Figura 26- Esquema síntesis de la evolución temporal de los acuerdos ambientales, desarrollo de la EAE y períodos de la planificación territorial, en el contexto político de Chile y Argentina 128
Figura 27- La planificación ambiental del territorio en Chile 132
Figura 28- El discurso institucional: tipo de reflexiones en los distintos sectores 135
Figura 29- El discurso institucional: el concepto de ambiente para los distintos sectores 136
Figura 30- El discurso institucional: el modelo de EAE en Chile 136
Figura 31- Escenario óptimo de la EAE en Chile bajo los supuestos de la Planificación Ambiental del Territorio 139

Cuadros

Cuadro 1- Matriz evolutiva-temporal de acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente 17
Cuadro 2- Los estilos de planificación 21
Cuadro 3- Tipos de planificación según ámbitos y alcances 21
Cuadro 4- Dificultades de la planificación urbana 29
Cuadro 5- Los enfoques de planificación y su consideración ambiental 42
Cuadro 6- Evaluación de impactos a diferentes niveles de decisión 50
Cuadro 7- Diferencias entre EAE y EIA 51
Cuadro 8- Matriz evolutiva-temporal de la EAE en Chile y el mundo, en el contexto de acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente 54
Cuadro 9- Metodología de base estratégica para EAE 60
Cuadro 10- Experiencias internacionales de EAE: características de sus modelos y metodologías 62
Cuadro 11- Experiencias de EAE en organismos de Cooperación Internacional 65
Cuadro 12- Normativa sobre EAE en algunos países de América Latina 67
Cuadro 13- Ámbito de aplicación de la EAE en Chile 68
Cuadro 14- Organismos creados por la Ley 20.417 69
Cuadro 15- Niveles de Planificación Urbana en Chile 72
Cuadro 16- Instrumentos de Ordenamiento Territorial en Chile 73
Cuadro 17- Características de los IPT afectados por la EAE 74
Cuadro 18- Fases de la EAE. Objetivos y tareas 83
Cuadro 19- Evaluación Ambiental Estratégica aplicada a los Instrumentos de Planificación Territorial. Chile 2013 85
Cuadro 20- Mapa de actores involucrados en el proceso de EAE. Contexto y discurso institucional 98
Cuadro 21- Bibliografía consultada en el contexto de la EAE y los acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente 127
Cuadro 22- Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la implementación de la EAE en Chile 138

LISTADO DE ABREVIATURAS

CONAMA	COMISION NACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE
CORE	CONSEJO REGIONAL
DAFO	DEBILIDADES, AMENAZAS, FORTALEZAS, OPORTUNIDADES
EAE	EVALUACION AMBIENTAL ESTRATEGICA
EASE	EVALUACION AMBIENTAL Y SOCIAL CON ENFOQUE ESTRATEGICO
EIA	EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL
ERD	ESTRATEGIA DE DESARROLLO REGIONAL
GORE	GOBIERNO REGIONAL
IA	INFORME AMBIENTAL
I-EAE	EAE DE ENFOQUE INSTITUCIONAL
IOT	INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
IPT	INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION TERRITORIAL
LBGMA	LEY DE BASES GENERALES DEL MEDIO AMBIENTE
LGUC	LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES
LU	LIMITE URBANO
MINVU	MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
MMA	MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE
OCDE	ORGANIZACIÓN DEL COMERCIO Y DESARROLLO ECONOMICOS
OGUC	ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES
OT	ORDENAMIENTO TERRITORIAL
PLADECO	PLAN DE DESARROLLO COMUNAL
PPP	POLÍTICA, PLAN, PROGRAMA
PRC	PLAN REGULADOR COMUNAL
PRDU	PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO
PRI	PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL
PRM	PLAN REGULADOR METROPOLITANO
PROT	PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
PS	PLAN SECCIONAL
SEIA	SISTEMA DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL
SEREMI	SECRETARIA REGIONAL MINISTERIAL
SUBDERE	SUBSECRETARIA DE DESARROLLO REGIONAL
ZBC	ZONIFICACION DEL BORDE COSTERO
ZTM	ZONIFICACION DEL TERRITORIO MARITIMO

RESUMEN

La conceptualización y valoración del ambiente a lo largo de la historia ha condicionado la relación hombre-naturaleza expresando distintas relaciones de poder entre ambos. Desde hace tiempo numerosos conflictos sociales, económicos y la degradación del medio biofísico muestran una evidente falta de consideración ambiental en la planificación del territorio.

Al mismo tiempo, esta planificación ha atravesado varias etapas con enfoques que acentúan distintos aspectos ambientales. Así, en las últimas décadas, como principales vertientes la planificación normativa, la estratégica y la situacional representan aportes técnicos, económicos, sociales y políticos que debieran aunarse en una visión integral del territorio.

El presente trabajo examina el significado que tiene el ambiente en la planificación, haciéndolo a través del análisis de una posible respuesta instrumental y metodológica: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) aplicada a los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en Chile. Esta herramienta aparece en el país por compromisos internacionales que se debieron asumir en el plano de la regulación ambiental. Por eso, al tratarse de un mecanismo de aparición reciente y con una breve historia de implementación a nivel nacional, se abordará su estudio a través de los discursos institucionales que entregan los actores involucrados en el proceso, para identificar en su voz las dificultades y potencialidades que ofrece actualmente.

Se estudia el surgimiento y evolución de la EAE en el contexto internacional de los acuerdos ambientales y visiones sobre el desarrollo sustentable, paralelamente a los tipos de planificación imperantes en cada momento.

También como resultado, se definen postulados básicos para una planificación ambiental del territorio, junto al escenario óptimo para su desarrollo en el país, partiendo de los problemas detectados actualmente.

Por último, se evalúan debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades de la EAE para llegar a una revalorización del instrumento en Chile bajo los preceptos de la planificación ambiental en la búsqueda permanente de la sustentabilidad urbana y territorial.

El estudio del ambiente desde la visión de actores sociales diversos, con el discurso institucional que definen, y desde el nivel de un instrumento de apoyo ambiental hacia arriba, es decir, hacia la planificación territorial y las políticas que la sostienen, permite observar que están en juego las redes de poder y un necesario cambio de paradigma social, económico y político que permita el paso del objeto al proceso como sujeto y principal desafío, situación que en la actualidad es un obstáculo significativo en la consideración de una planificación ambiental. Este constituye uno de los principales hallazgos del estudio.

INTRODUCCIÓN

La planificación del territorio ha mostrado en los últimos años una innegable tendencia a incorporar consideraciones ambientales y criterios de sustentabilidad en sus procesos. En forma simultánea, y en los mismos escenarios, se sucede la aparición de numerosos conflictos que acusan la crisis ambiental en procesos graves de degradación y destrucción del medio físico, así como manifestaciones de disputas sociales y económicas que denuncian el desequilibrio sostenido por el actual estilo de desarrollo. Como una respuesta inmediata a la situación planteada se introducen nuevas herramientas de planificación, entre las cuales se cuenta la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Su aplicación en Chile está en una fase preliminar de aplicación y su examen y revisión constituye el objeto de este trabajo de investigación.

i. Planteamiento del problema. Ambiente y planificación del territorio

En las últimas décadas, **el rol de la planificación parece haber quedado relegado a un segundo plano pues el mercado y sus leyes se convirtieron en los verdaderos reguladores de los ámbitos antes planificados por el Estado. La falta de consideración ambiental en la planificación del territorio se visualiza en múltiples efectos negativos** que son palpables para muchos, en oposición a los beneficios de este sistema, que son disfrutados por unos pocos. Esta realidad pareciera estar sostenida por la introducción indiscriminada de instrumentos que operan en la superficie del tema y puesto que hay pruebas fehacientes y una larga trayectoria de investigaciones que comprueban, una y otra vez, que las vueltas del mercado y sus reglas nunca ofrecen favores a los sectores minoritarios (Huertas y Matus, 1993), se hace necesario investigar nuevas formas de manejo ambiental, sustento de la vida para todos sus habitantes. El medio ambiente, así como la educación, las ciencias, la tecnología, la seguridad nacional entre otros aspectos que le competen a la sociedad, deben ser planificados para el bien común.

Al mismo tiempo que esta supremacía del mercado se fortalece, surgen, históricamente y en paralelo, voces disidentes que claman por un desarrollo en el sentido contrario, esto es la apuesta por lo pequeño (Schumacher, 1973), por el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968), por el desarrollo a escala humana (Max-Neef, 1993), por el decrecimiento (Latouche, 2008) o la reinvención del poder (De Sousa Santos, 2010).

La emergencia de grupos organizados en espacios de poder no tradicionales se produce, entre otros, en el ámbito de los reclamos medioambientales ante los innegables efectos irreversibles producidos sobre la naturaleza, desde el cambio climático a acciones mínimas de deterioro ambiental. Allí, nuevas prácticas ciudadanas se dispersan en diversos campos de acción y territorialidades, expresando su descontento ante la disminución de su calidad de vida.

ii. Relevancia del tema. Hacia una planificación ambiental estratégica

En este contexto, surge la necesidad de complementar esta búsqueda de nuevas formas de concebir la relación hombre-naturaleza con el desarrollo e innovación, en una planificación del territorio que se comprometa con un enfoque de sustentabilidad ambiental y con posibilidades reales de ser practicada en el actual contexto de amplia liberalización en favor del mercado como elemento (des) ordenador de todos los ámbitos. Se pretende así **abrir caminos hacia una planificación ambiental estratégica**, siendo ésta la motivación y el aporte de la presente investigación.

A la luz del análisis de un instrumento formulado recientemente en Chile con la finalidad de aproximarse a la equidad social y equilibrio ambiental, denominado **Evaluación Ambiental Estratégica** (**EAE**), la tesis discute estos aspectos e interrogantes. Se estudian en profundidad **sus alcances y su implementación sobre los Instrumentos de Planificación Territorial** (**IPT**) **en Chile**. Su estudio resulta particularmente interesante porque se da la paradoja de que la aplicación de un instrumento con carácter de política pública orientado a la consecución del bien común y la sustentabilidad ambiental, surge en un país con políticas tendientes a la privatización de los recursos naturales.

Su aparición en América Latina, posterior a Europa y otras partes del mundo, como metodología de apoyo a la planificación, novedosa por su carácter integral, participativo y con objetivos claramente orientados hacia el desarrollo sustentable, constituye un sentido de oportunidad impostergable para investigar su aplicabilidad en el contexto actual y revisar en la práctica los cuestionamientos a su efectividad. Además, la posibilidad de examinar este instrumento en Chile, que es el único país de la región que cuenta con una ley específica en el tema, es un estímulo importante para pensar en su aporte a la comunidad de países latinoamericanos. Es muy común encontrar literatura, congresos, tratados políticos o incluso

disciplinas sobre ambiente o ciencias ambientales sin que sean explícitos los acuerdos conceptuales sobre el tema.

En este contexto, esta investigación se fundamenta en la necesidad de **re-conceptualizar** y **re-significar el valor del ambiente en la planificación**. Su pertinencia radica en que se desarrolla justamente en el momento de evolución de la EAE en Chile, y esto significa el desafío de mirar un punto de encuentro entre una definición conceptual sobre el ambiente como modelo de sustentabilidad y una aplicación concreta como metodología de planificación estratégica.

En síntesis, el problema de la **falta de consideración ambiental en la planificación del territorio**, cuestión que se visibiliza en múltiples conflictos causados por la inequidad social y económica, dificultades institucionales, degradación y destrucción del espacio urbano y natural, **se revisa a partir de una posible respuesta instrumental y metodológica**. Es notable la emergencia de nuevos IPT como el PROT, o la misma EAE como un paso posterior al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). No obstante, aunque la generación espontánea de instrumentos varios como modo de alcanzar desarrollo sustentable está lejos de ser el mecanismo para lograr el equilibrio y justicia ambiental, si logra legitimarse, se acerca al objetivo buscado.

iii. Sujeto de investigación. Evaluación Ambiental Estratégica - EAE

La EAE se presenta como una metodología de evaluación ambiental aplicable a decisiones estratégicas de la planificación. Según cada país, puede dirigirse a la definición de planes, políticas y/o programas, que estarán más o menos puntualizados según el caso. En Chile, la Ley 20.417 establece 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.(...) siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y del territorio marítimo." (párrafo 1° bis, artículo 7° bis). **Este trabajo centrará su atención en la EAE aplicada a estos últimos Instrumentos de Planificación Territorial.**

iv. Preguntas de investigación, objetivos y resultados esperados

Las preguntas surgidas del problema descrito y que guiarán la investigación son:

¿Qué significado tiene actualmente el ambiente en la planificación del territorio?
¿Cuál es el aporte de la EAE para el logro de políticas ambientales sustentables en la planificación territorial?

El propósito u objetivo general de esta investigación es **examinar la significación y valoración actual del ambiente en el territorio y en la planificación y, a partir de una revisión de la evaluación ambiental estratégica (EAE), profundizar en el análisis y la discusión a favor de una planificación ambiental estratégica del territorio como condición para lograr sustentabilidad urbana territorial.**

Objetivos específicos:

1. Re-conceptualizar y definir las características de una planificación ambiental del territorio.
2. Reconocer en el contexto internacional la evolución que tuvieron los conceptos ambientales, los enfoques de planificación y el surgimiento y desarrollo de la EAE en el mundo y en Chile en particular.
3. Identificar problemas y oportunidades que ofrece la planificación territorial en Chile para la adopción de un enfoque ambiental estratégico.
4. Identificar los distintos discursos institucionales en Chile sobre la implementación reciente de la EAE.
5. Valorar fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas que conlleva la implementación de la EAE a los IPT en Chile.
6. Valorar la EAE en la contingencia actual de las políticas ambientales del país y proyectar el instrumento re-conceptualizado y re-valorado.
7. Confrontar los aspectos más relevantes de los discursos institucionales sobre el ambiente, la planificación y la EAE, con la bibliografía más destacada sobre el tema.

Resultados esperados:

1. Postulados básicos para una planificación ambiental estratégica del territorio
2. Matriz cronológica de la evolución de tendencias en los acuerdos ambientales internacionales junto a la aparición y evolución de la EAE en el mundo y en Chile en particular.
3. Diagrama proyectado de escenarios: círculo vicioso y círculo virtuoso de la planificación ambiental del territorio en el país.
4. Síntesis del análisis contextual empírico de los diferentes discursos institucionales sobre la EAE en Chile.
5. Matriz DAFO de la EAE en Chile.
6. Diagrama de optimización proyectada de la EAE en Chile bajo los preceptos de la planificación ambiental estratégica para la sustentabilidad urbana y territorial.
7. Comentarios y discusión

v. Metodología

Considerando que la implementación de la EAE en Chile es muy incipiente, que las experiencias están en formulación mientras se espera la reglamentación de la ley respectiva y que de tal forma no se cuenta con un volumen significativo de literatura al respecto, se ha optado por realizar un análisis contextual empírico, de tipo exploratorio, cuya herramienta metodológica es el análisis de discurso institucional, y el sujeto del análisis, la EAE. Este tipo de acercamiento metodológico se ajusta a las condiciones del estudio, y tiene por misión abrir el campo epistemológico en el tema.

El análisis de discurso se realizará sobre la base de entrevistas no estructuradas a actores involucrados de una u otra manera con el tema ambiental y la implementación de esta metodología en Chile, a fin de detectar desde su práctica cuáles son los aciertos e interrogantes que se plantean. Esta aproximación se encuadra en los conceptos de la etnometodología, donde se entiende la producción del conocimiento desde la práctica de los propios individuos (Garfinkel, 1967). Se adoptarán en forma complementaria enfoques "étic" y "émic" para el entendimiento de los conceptos teóricos y operativos de la EAE (Ibáñez, 1994). El enfoque *étic,* defendido por Harris (1979) es de carácter objetivo, genérico e intercultural. En cambio, el enfoque *émic* creado y sostenido por Pike (1967) es subjetivo, específico, integrador y donde la verdad se construye desde dentro del sistema observado. Importante para este caso de estudio resulta la idea sostenida por Ibáñez (1994), según la cual los sistemas complejos tienen la

necesidad de conjugar descripciones étic y émic como único camino para la producción del conocimiento. En consideración a estos postulados metodológicos, para llevar a cabo la definición conceptual del ambiente y la caracterización de la práctica de la EAE, las técnicas a aplicar se orientan en dos direcciones:

a) Hacia una revisión del estado del arte y reconceptualización de los temas de estudio:
   - Revisión bibliográfica sobre ambiente, desarrollo sustentable y planificación.
   - Revisión del historial internacional de acuerdos, cumbres, tratados ambientales y/o de desarrollo sustentable.
   - Revisión sobre experiencias de EAE internacionales y chilenas.
   - Análisis institucional y normativo chileno.

b) Hacia una actualización y reconceptualización basada en un análisis contextual empírico que conduzca a definiciones prácticas / operativas:
   - Entrevistas a actores involucrados en la implementación de la EAE en Chile.

vi. - Estructura de la tesis

La tesis está estructurada en cinco capítulos. El capítulo 1 aborda el significado del ambiente en la planificación territorial, desarrollando un marco teórico conceptual sobre ambiente, desarrollo sustentable y su definición en las políticas ambientales. A partir de la revisión bibliográfica plantea la necesidad de una planificación del ambiente que enfrente los desafíos de la vida humana y el territorio, tanto en las aglomeraciones urbanas como en el ámbito rural. Al mismo tiempo introduce el sujeto del estudio que es, específicamente, una metodología de apoyo a los instrumentos de planificación territorial: la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE.
El capítulo 2 focaliza la atención en la EAE en el mundo y en Chile, donde se integra a los instrumentos de planificación territorial (IPT). Se hace una revisión de la ley 19.300 y ley 20.417, el Ministerio del Medio Ambiente y sus intervenciones en los IPT. En particular, se centra en la EAE como enfoque y como instrumento de aplicación a la evaluación ambiental de planes.
El capítulo 3 realiza un análisis contextual empírico de EAE en la praxis, a través del discurso institucional sobre su implementación en el contexto nacional.
El capítulo 4 presenta textos, matrices, cuadros y diagramas, resultados del análisis bibliográfico conceptual y contextual empírico, así como elementos para su discusión.
Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones en el capítulo 5.

CAPITULO I

Ambiente y Planificación

1.1. El significado del ambiente en la planificación del territorio. Conceptos y panorama actual

1.1.1. El ambiente

Al hablar de planificación ambiental el primer concepto que debe ser aclarado es el de ambiente, ya que existe en la literatura y en los ámbitos de operación cierta confusión o imprecisiones acerca del mismo.

En una aproximación general, se podría decir que el concepto de **ambiente** engloba a todos los elementos y relaciones que se encuentran dentro de la biósfera, tanto los que son estrictamente naturales como los que han sido producto, en mayor o menor grado, de la intervención humana. Es común creer que el término ambiental se refiere sólo a lo estrictamente natural, dejando de lado lo hecho por el hombre (lo que comúnmente se conoce como artificial). Esto en el fondo es una separación forzada y artificial de un conjunto de elementos que en la realidad concreta se encuentran agrupados y que son, muchas veces, indistinguibles en su origen o de difícil clasificación en sus características. En este sentido, muchas veces se emplea el término naturaleza como sinónimo de ambiente, aunque no significan lo mismo (Reboratti, 2000).

Para algunos autores, ambos términos se refieren a todos los elementos y procesos de la Tierra fuera de la especie humana, y la diferencia entre uno y otro es que el ambiente incluye los elementos que fueron alterados por el hombre, mientras que los que conforman la naturaleza no lo han sido, la naturaleza es lo que precede a la actividad humana. Reboratti (2000) plantea el escenario y la pregunta: en esta división del mundo en tres sectores (la naturaleza, el hombre y sus artefactos y el ambiente entre medio de ambos), que en la práctica cotidiana se resume en un mundo polarizado entre la naturaleza y el hombre, el hombre ¿está dentro de la naturaleza, fuera o es algo entremedio?



Figura 1: **El Ambiente como relación de elementos naturales y artificiales. El hombre ¿está dentro de la naturaleza, fuera o entremedio?**
Fuente: Elaboración propia en base a Reboratti (2000)

Si hacemos una revisión histórica del término, veremos que hasta el siglo XIX tenía una connotación física, geográfica. Charles Darwin incorpora lo orgánico y las relaciones entre estos elementos (Di Pace, 2008), pero previamente se reconoce la experiencia de Alexander Von Humboldt que influyó sobre él.

Según Bowler (2002), Alexander Von Humboldt influyó en toda una generación de naturalistas. Él quería entender las leyes de la naturaleza, pero sabía que los procesos gobernados por esas leyes estaban influenciados por el ambiente local, en una forma no anticipada por los naturalistas. Con todo, estos diversos fenómenos estaban integrados dentro de un todo armónico, y el objetivo de Alexander Von Humboldt era tratar de comprender las relaciones comprometidas. Al mismo tiempo, estaba preocupado por el significado humano del ambiente natural (Bowler, 2002).

Siguiendo a Reboratti (2000), podemos decir que la idea de ambiente proviene de la ecología. Ésta nace como ciencia biológica, sin relación con el ambiente. En ese sentido, vale revisar las definiciones de Odum sobre ecología, quien la define como el estudio de la estructura y función de la naturaleza, y luego, en 1985, él mismo la define como el estudio de la totalidad del hombre y el ambiente (Di Pace, 2008).

A pesar de la confusión o falta de distinción entre lo ecológico y lo ambiental, autores como Kullock, ya por la década de 1980, establecían la diferencia. Comentando el trabajo del biólogo Raúl Montenegro[1] sobre la ciudad como ecosistema, Kullock[2] considera que "lo ambiental remite a un enfoque de dimensiones y niveles más amplios. Como se ha dicho, el ecólogo biólogo está familiarizado con el tratamiento de variables y dimensiones que representan adecuadamente el medio ambiente (MA) de los organismos, y la componente biofísica del MA humano. Pero el MA humano es mucho más difícil de caracterizar que el de un ecosistema natural. Aparecen las dimensiones sociales, culturales, estéticas o éticas, aparece la propia

[1] Montenegro (1982). En: CLACSO. CIFCA (1982, p. 115-130)
[2] Kullock (1982). En: CLACSO. CIFCA (1982, p. 131-135)

capacidad humana de percibir y reaccionar frente a variables totalmente distintas de las biológicas y fisicoquímicas que componen el medio ambiente de otros seres vivos. Por lo anterior se ha considerado legítimamente que un enfoque ecológico biológico del MA humano es reduccionista en el sentido de que sólo es apto para estudiar las dimensiones más biológicas del MA".

En el Primer Congreso Argentino del Ambiente, realizado en agosto de 1981, se adopta el concepto de **ambiente** definido, como **"el sistema de interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico, tanto natural como modificado"** (citado en Reboratti, 2000).

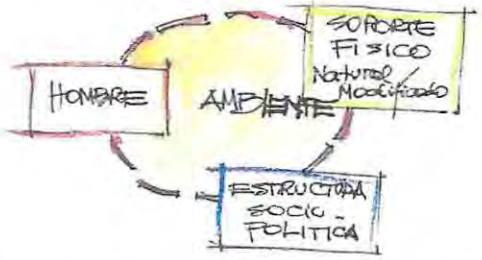


Figura 2: **El Ambiente como sistema de interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico, tanto natural como modificado.**
Fuente: Elaboración propia en base a Primer Congreso Argentino del Ambiente (citado en Reboratti, 2000).

Podría decirse, entonces, que **el ambiente es biótico, abiótico y antrópico**[3]. Gallopín (citado en Di Pace, 2008) define al **ambiente** como **otro sistema que influencia al sistema–objeto y que es influenciado por él. El conjunto de sistema–objeto sumado al sistema–ambiente es el ecosistema**.

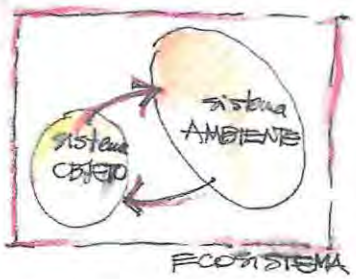


Figura 3: **El ambiente como conjunto de variables acopladas: ecosistema.**
Fuente: Elaboración propia en base a Gallopín (citado en Di Pace, 2008).

Di Pace (2008) concluye que, por lo tanto, el **ambiente físico de un sistema humano** incluye tanto el ambiente natural de base (espacio, relieve, clima, agua, aire, suelo) como el construido.

[3] Conferencia brindada por el Arq. colombiano J. Ángel en el Quinto Congreso Iberoamericano de Arquitectura y Ambiente. Concepción, Chile. Noviembre 2013.

Pero, el ambiente tiene tantos componentes físicos como sociales, económicos, normativos, institucionales, etc., y son sus interrelaciones las que dan cuenta de él.

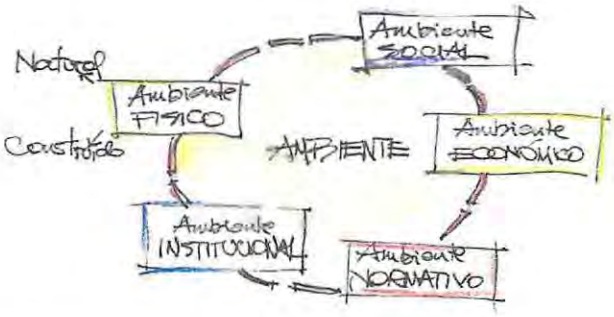


Figura 4: El ambiente como constructo de interrelaciones múltiples.
Fuente: Elaboración propia en base a Di Pace (2008).

Vemos entonces, que desde las primeras ideas de Alexander Von Humboldt se concibe al **ambiente como un hecho integral** (Bowler, 2002). Desde la década de 1980 esto se hace explícito y permanece constante en su definición conceptual. Lo que se verá más adelante es que la intervención operativa sobre el ambiente, ha tomado otro camino de corte reduccionista o sectorial y pierde importancia su componente fundamental que es el sistema de relaciones establecidas entre los componentes.

Por su parte, en Chile la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, define al **medio ambiente** como "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" (Ley 19.300, Art. SEGUNDO N° 2, II). Esta definición tiene relación directa con la concepción antropocéntrica del **ambiente** trazada en la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo en 1972, como "el conjunto de elementos físicos, químicos, biológicos y de factores sociales, capaces de causar efectos directos o indirectos, a corto o largo plazo, sobre los seres vivos y las actividades humanas".[4]

[4] Naciones Unidas (1972). I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Estocolmo. Citado en Gianuzzo, (2010).

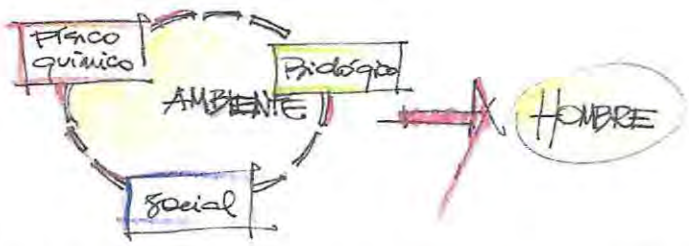


Figura 5: **El ambiente como conjunto de elementos, capaces de causar efectos sobre los seres vivos y las actividades humanas.**
Fuente: Elaboración propia en base a Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente (Art. SEGUNDO N° 2, II)

Gianuzzo (2010) establece las distintas acepciones que puede tomar el término ambiente:

- **En la química y la ingeniería**, por ejemplo, es común el uso del vocablo aludiendo a los componentes abióticos de los ecosistemas, agua, suelo, aire.
- **En las ciencias sociales y humanas**, el término suele utilizarse para indicar ciertas condiciones externas a un fenómeno bajo estudio; se hace referencia al ambiente económico, cultural, político.
- **En biología y ecología**, su uso alude a las condiciones bióticas y abióticas en las que vive un organismo, población o comunidad, es decir, al conjunto de influencias del exterior sobre los mismos.
- **En ecología humana**, es considerado como el conjunto de parámetros externos que, en forma directa o indirecta y a corto plazo, pueden tener influencia en la calidad de vida del hombre.
- **Desde el derecho**, el ambiente ha sido descrito, por ejemplo, como el producto de la interrelación de los subsistemas naturales, económicos y sociales (Sisto, 1999).
- En áreas como **la economía y la economía ecológica**, el ambiente es referido como entorno o medio, como subsistema dentro de la interrelación de los sistemas naturales y sociales o, con menor frecuencia, en acuerdo a la acepción que aquí procura enfatizarse, el ambiente como la integridad plasmada por los subsistemas naturales y culturales.

Gianuzzo (2010) define que desde la nueva corriente denominada epistemología ambiental, queda claro que **el ambiente es el campo de relaciones entre la naturaleza y la cultura** (Leff, 2004), es decir, que lo que se redefine es el vínculo dinámico que decide entre ambas las mutuas afectaciones observables.



Figura 6: **El ambiente como campo de relaciones entre naturaleza y cultura.**
Fuente: Elaboración propia en base a Leff (2004)

La sustitución de los estudios sobre la naturaleza por los estudios de la interacción humanidad-naturaleza o, como se presentó al principio, el reconocimiento del ambiente como objeto complejo de estudio, fue percibida en las distintas disciplinas con la consecuente necesidad y búsqueda de la **interdisciplinariedad y transdisciplinariedad**. Esta segunda etapa ha sido señalada como la emergencia de las ciencias ambientales.

La **ciencia ambiental** es referida como el conjunto de conocimientos y metodologías, provenientes de múltiples disciplinas, integrados con el objeto de comprender, predecir y accionar sobre las interrelaciones de las poblaciones humanas en su devenir histórico, social, cultural y tecnológico con la naturaleza y su evolución dinámica intrínseca. Es una ciencia que se perfila relacionando los conocimientos y metodologías inherentes: químicos, físicos, biológicos, toxicológicos, geográficos, climatológicos, ecosistémicos, propios de las llamadas ciencias exactas, físicas, naturales y de la tierra. Tales conocimientos son articulados, a su vez, a conocimientos y metodologías de las ciencias sociales y humanas (...) De este modo, el dominio de la ciencia ambiental es la **intersección de las ciencias naturales, las sociales y las humanas, para el estudio, tratamiento, gestión y planificación de los problemas ambientales** (Gianuzzo, 2010).

1.1.2. Ambiente y territorio. Dos conceptos entrelazados

Cuando hablamos de territorio, ¿estamos hablando de la tierra que sirve de soporte a las actividades o hablamos de algo más? El término sin dudas se utiliza con diferentes acepciones. Si hacemos énfasis en la relación de esta porción espacial con la población que la habita, surge un nuevo significado para el **territorio**, pues "estos espacios se vuelven significativos para el grupo que los habita, se cargan de sentido porque por él transitaron generaciones que fueron dejando sus huellas, las trazas de su trabajo, los efectos de su acción de transformación de la naturaleza." (Arocena, 2002)

Se puede decir que existen diferencias en los conceptos de espacio y territorio. El **espacio** se entiende como la expresión geográfica tridimensional con su contenido biótico y abiótico que existe en forma natural y que se transforma a lo largo del tiempo. Incluye la superficie del suelo y sus accidentes geográficos, el subsuelo, la atmósfera, los espacios marinos y submarinos adyacentes y los seres vivos que todos ellos alojan. Por otro lado, el **territorio** se considera como la plataforma sistémica que sirve de soporte a las actividades sociales, culturales y productivas, y al mismo tiempo como contenedor de una cultura propia que se traduce, mediante prácticas sociales e históricas, en costumbres, lenguajes, historias, incluso bienes y servicios fuertemente ligados a la cultura (Arocena, 2002).

Di Pietro Paolo (2001) **liga la noción de territorio a lo local**. Argumenta que desde una perspectiva de desarrollo local, el territorio es más que un mero espacio. A nivel macro (desde la Nación) el espacio es virtual, la planificación habla de un espacio teórico, plano, en el mapa. En la escena local el espacio se convierte en territorio real, vivo, interpelante, que obliga a situarse en una perspectiva integral porque la atención se dirige a la construcción social cotidiana, al hombre concreto y su entorno inmediato, a su permanente transformación de la naturaleza. A su vez lo local debe integrarse en una propuesta más amplia que proporciona la región. Para ser sustentable se requiere una escala al menos regional de acción. Instalar un proceso de desarrollo requiere no sólo atraer recursos a determinados lugares sino re-significarlos coherentemente con el desarrollo deseado, y eso difícilmente puede lograrse a nivel local. Trabajar para el desarrollo local abre la necesidad de generar mesoestructuras, una articulación de comunidades e instancias múltiples.

1.1.3. Las preocupaciones ambientales en el mundo y el vuelco hacia el desarrollo sustentable

Habiendo repasado algunas consideraciones sobre el concepto de ambiente, vemos que se han realizado numerosos acuerdos y cumbres internacionales sobre el tema. Y ocurre que muchas veces, acompañando o reemplazando la temática ambiental, se ocupa la traducción de *sustainable development*, con un rótulo de desarrollo sostenible en vez de desarrollo sustentable o ambas traducciones como sinónimos. Hay razones que explican estos usos. La sostenibilidad, remite en su etimología a "sostén". A pesar de contradecir su definición, implica, en el fondo, que alguien o algo externo o ajeno aparezca en escena y "sostenga". La palabra sustentable o la sustentabilidad etimológicamente nos remite a "sustento", alimento. He ahí el

matiz que diferencia la forma de traducir *sustainability*, importante al momento de usar los conceptos porque un modelo sustentable no sólo se valdría por sí mismo sino que también realizaría la función de alimentar a las personas que lo forman. Para el presente documento se utilizará el concepto de **sustentabilidad**.[5]

El Informe Bruntland de 1987 sobre Nuestro Futuro Común fue poniendo de moda la traducción del objetivo del "**desarrollo sustentable**" entendiendo por tal, aquél que permite satisfacer nuestras necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas (Naredo, 1996). Sobre esta base está formulada la definición de **desarrollo sustentable** en el glosario de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente en Chile. Allí se los postula como "el proceso de mejoramiento sostenido y equitativo de la calidad de vida de las personas, fundado en medidas apropiadas de conservación y protección del medio ambiente, de manera de no comprometer las expectativas de las generaciones futuras" (Ley 19.300, Art. SEGUNDO, g).

El origen del término remite a una objeción realizada, a comienzos de la década de 1970, al vocablo "**ecodesarrollo**". Henry Kissinger, como jefe de la diplomacia norteamericana, lo sustituyó por "desarrollo sostenible", que los economistas más convencionales podían aceptar sin recelo, al confundirse con el "desarrollo autosostenido", barajado profusamente por los economistas que se ocupaban del desarrollo sostenido (sustained) o sostenible (sustainable), se trataba de seguir promoviendo el desarrollo tal y como lo venía entendiendo la comunidad de los economistas. La sustentabilidad parece ser aceptada como un término mediador diseñado para tender un puente entre los desarrollistas y los ambientalistas. (Naredo, 1996).

Las metas de sostenibilidad se han ido articulando en largas series de acuerdos formales sobre los derechos humanos, la pobreza y el medio ambiente. Pero los sentimientos nobles no han estado acompañados por compromisos políticos suficientes. La visión de la sustentabilidad ha sido una realidad virtual superpuesta sobre el avance del mundo real hacia la globalización de los mercados (CEPAL, 2006). La preocupación por la sustentabilidad está remarcando la insostenibilidad del modelo económico al que nos ha conducido la civilización industrial. Pero esa preocupación no se tradujo en reconversiones operativas.

Muchos autores, como Naredo (1996), sostienen que el éxito de la nueva terminología se debe al halo de ambigüedad que la acompaña. En palabras del autor, no se trata tanto de "descubrir

[5] European Commission (2009). Sustainable Development in the European Union. Monitoring report of the sustainable development strategy, p. 302)

la pólvora" de la sustentabilidad como de desandar críticamente el camino andado, volviendo a conectar lo físico con lo monetario y la economía con las ciencias de la naturaleza. Con relación al **desarrollo sostenible**, Gallopín (2006) deja en claro la **diferencia con sostenibilidad** estableciendo que la palabra "desarrollo" apunta claramente a la idea de cambio, cambio gradual y direccional. Con gran lucidez pone el dedo en la llaga al plantear la pregunta central: ¿qué es lo que ha de sostenerse, y qué es lo que hay que cambiar?

Entonces, ¿sostenible o sustentable? En diferentes fuentes, sustentabilidad es aceptada como sinónimo de sostenibilidad. En lo explicado anteriormente está la razón del por qué, y en realidad no significan lo mismo. Parece ser que la diferencia entre sustentabilidad y sostenibilidad nace de dos formas de ver el mundo: latinoamericana y europea. En Europa, la sostenibilidad, remite en su etimología a sostén. A pesar de contradecir su definición, implica en el fondo, que alguien o algo externo o ajeno aparezca en escena y sostenga. Por otro lado, en su forma adjetiva, sostenible, en Europa se suele anteponer el sustantivo desarrollo. Por otro lado, el concepto de la sustentabilidad etimológicamente nos lleva a sustento, alimento, ahí está el matiz: que **un modelo sustentable no sólo se valdría por sí mismo sino que también realizaría la función de alimentar a las personas que lo forman de allí que se utilizará el término sustentable y sustentabilidad donde corresponda.**

A continuación se sintetizan los principales acuerdos, conferencias internacionales e hitos mundiales realizados a fin de generar una agenda hacia la protección del medio ambiente y generar un desarrollo `sostenible´ de todas las regiones del planeta.

-	ACUERDOS / CONFERENCIAS / HITOS AMBIENTALES	ENFOQUES Y DEFINICIONES
1969	**NEPA** - EEUU (National Environmental Policy Act) - Ley Nacional Política Ambiental	Primer antecedente de políticas de control y evaluación sobre las acciones que afecten el ambiente.
1972	- **Club de Roma. Informe "Los límites del crecimiento"** - **Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano. ONU. Estocolmo**	- **Club de Roma.** Se plantean a nivel mundial los riesgos planetarios a causa del crecimiento acelerado y sus formas de desarrollo. - **Conferencia de Estocolmo** Se considera por primera vez la dimensión ambiental como condicionadora y limitadora del modelo tradicional de crecimiento económico y del uso de los recursos naturales. Se distribuye la responsabilidad del deterioro medioambiental con más énfasis a los países en desarrollo. Antes que en el Informe Bruntland, ya se comienza a hablar de generaciones futuras.
1973	**Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**	Creado con un enfoque de previsión, evaluación y asistencia técnica sobre el estado del medio ambiente mundial.
1976	Creación de la **Agencia ONU-Hábitat,: Declaración de Asentamientos Humanos de Vancouver o Hábitat I.**	Incorpora el concepto de **calidad de vida de los seres humanos** en toda política de asentamientos humanos.
1980	Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN) **"Estrategia Mundial para la Conservación"**	Puntualizaba la sustentabilidad en términos ecológicos, pero con muy poco énfasis en el desarrollo económico.
1982	**Conferencia de Nairobi**	Promueve la lucha contra la pobreza, la paz y el desarme nuclear como temas prioritarios.
1983	**Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (ONU)**	Promueve nuevas formas de cooperación internacional capaces de influir en la formulación de las políticas sobre temasde desarrollo y medio ambiente.
1986	**ONU: Conferencia de Estambul. Hábitat II**	Definía el medio ambiente como respuesta a las necesidades de vivienda, pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la violencia y vulnerabilidad en las ciudades.
1987	**Informe Bruntland "Nuestro Futuro Común"**	Define el término **desarrollo sostenible**, como **aquél que satisface las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones.** Expresa la necesidad de **abandonar la idea del medio ambiente como una esfera separada de la política.**
1990	**Libro Verde sobre el Medioambiente Urbano (CE)**	Se plantea el problema de la **ciudad sostenible, la calidad de vida y su incidencia sobre el resto del territorio.**
1991	**Estrategia "Cuidando el Planeta Tierra".** PNUMA, Fondo Mundial para la Naturaleza y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).	Se define una estrategia global con nueve principios fundada en el **cuidado ambiental** en un sentido integral.
1992	- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible – "Cumbre de la Tierra", Río de Janeiro** - **Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales y Movimientos Sociales** (Foro Global o Cumbre - **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible – "Cumbre de la Tierra", Río de Janeiro** - **Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales y Movimientos Sociales** (Foro Global o Cumbre	La **Declaración de Río** define los principios del desarrollo sostenible con tres dimensiones: económica, social y ambiental. Se definen: Agenda 21, Convenio Cambio Climático, Convenio sobre Biodiversidad, Acuerdo sobre Desertificación, Declaración de Principios sobre Bosques. **Agenda 21** es un plan de acción, operativo, que describe qué se debe hacer para alcanzar un desarrollo medioambiental, social y económico sostenible. Ya no se habla de educación ambiental, sino de educación hacia el desarrollo sostenible. La **Declaración de Río** define los principios del desarrollo sostenible con tres dimensiones: económica, social y ambiental. Se definen: Agenda 21, Convenio Cambio Climático, Convenio sobre Biodiversidad, Acuerdo sobre Desertificación, Declaración de Principios sobre Bosques. **Agenda 21** es un plan de acción, operativo, que describe qué se debe hacer para alcanzar un desarrollo medioambiental, social y económico sostenible. Ya no se habla de educación ambiental, sino de educación hacia el desarrollo sostenible.

	Paralela), Río de Janeiro. - Publicación del Informe **"Más allá de los límites del crecimiento".**	En **el Foro Global** se pronuncian duras críticas al desarrollo económico existente, a diferencia de la Cumbre de Río, donde se continúa en la búsqueda de un desarrollo sostenible que integre el medio ambiente.
1993	**1° reunión Comisión de Desarrollo Sostenible**	Su misión es operativa: examinar la aplicación de los acuerdos alcanzados en la Cumbre para la Tierra y fortalecer el Programa 21 y promover el diálogo entre organismos y naciones.
1994	- 1° Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg, Dinamarca. **Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad.** - **Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)**	- **Carta de Aalborg** Se vincula el desarrollo sostenible a la justicia social - **ICLEI** Promueve un movimiento mundial de gobiernos locales para alcanzar mejoras tangibles por medio de acciones locales acumulativas.
1996	- 2° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles – Lisboa. **Plan de acción de Lisboa: de la Carta a la Acción. Informe Ciudades Europeas Sostenibles**	Propone profundizar el proceso hacia la elaboración de la Agenda 21 local, con un plan de acción a medio y largo plazo. El informe señala que "el **desafío de la sostenibilidad urbana apunta a resolver tanto los problemas experimentados en el seno de las ciudades, como los problemas causados por las ciudades**".
1997	- **Protocolo de Kyoto** - **Conferencia Río + 5** - **Último Informe Club de Roma**	- **Protocolo de Kyoto** primer acuerdo multilateral que fija objetivos específicos para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en los países desarrollados.
1998	- **Convenio de Aarhus** - **Foro Urbano de la Unión Europea**	- **Convenio de Aarhus** Promueve la participación ciudadana en asuntos medioambientales con los principios del derecho del público de acceso a la información, el derecho de participación en los procesos de toma de decisiones y el derecho de acceso a la justicia por parte de los ciudadanos en asuntos medioambientales.
2000	- **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (Nueva York) - 3° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles. **Declaración de Hannover - Campaña de ciudades y pueblos sostenibles.**	Ocho propósitos fijados por la ONU para conseguir en el 2015, entre los que se cuenta "garantizar el sustento del medio ambiente".
2001	- **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.** VI Programa de Acción en materia de medio ambiente de la UE: **Medio Ambiente 2010. Nuestro futuro, nuestra elección.**	- **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible** Marco político, a escala de la Unión Europea para permitir el desarrollo sostenible. Promueve la protección de los derechos fundamentales, solidaridad intra e intergeneracional, garantía de una sociedad abierta y democrática, participación de los ciudadanos, empresas e interlocutores sociales, coherencia e integración de las políticas, principios de precaución y de «quien contamina, paga».
2006	**Revisión Estrategia Europea Desarrollo Sostenible**	Promueve mejorar la calidad de vida a través de siete grandes retos: Cambio climático y energía limpia, Transportes sostenibles, Consumo y producción sostenibles, Conservación y gestión de los recursos naturales, Salud pública, Inclusión social, demografía y flujos migratorios y Pobreza en el mundo y retos en materia de desarrollo sostenible.
2007	- **Carta Ciudades Europeas sostenibles, Leipzig** - **V Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Sevilla**	- **Leipzig** La Unión Europea define una estrategia común de regeneración urbana. - **Sevilla** Se define la implementación de indicadores a nivel local a fin de cumplir los retos de sostenibilidad
2012	**Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río+20**	Se propone la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el marco institucional para el desarrollo sostenible. En la declaración final, "El futuro que queremos", no se apreciaron avances en medidas concretas para la protección ambiental y el desarrollo equitativo de los países.

Cuadro 1- **Matriz evolutiva-temporal de acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente**
Fuente: Elaboración propia a partir de Zambrano Tapia (2010).

El crecimiento económico, la industrialización, el incremento del nivel de vida; en una palabra, el desarrollo, figura como causa de la degradación del medio humano. Los múltiples conflictos ambientales derivados del persistente estilo de desarrollo demuestran que esta frondosa serie de conferencias, acuerdos y tratados sobre diferentes temas ofrecen decisiones inspiradoras pero ineficaces al momento de pasar a la acción.

Eschenhagen (2006) señala que si se toman como referencia las **tres Conferencias Mundiales organizadas por la ONU**, se observa que el solo título de las tres Conferencias ya muestra sus tendencias y objetivos. La **Conferencia de Estocolmo** se centra en lo humano. En los resultados directos se percibe una clara preocupación por lo ambiental con lineamientos claros de acción (PNUMA, PIEA). La **Conferencia de Río** está fuertemente influenciada por el Informe Bruntland y opera bajo la racionalidad del capitalismo que ganó tras la caída del muro de Berlín. El desarrollo sostenible tiene que ser implantado en todo el planeta. Comienza a cooptar al ambiente en su discurso, despojándolo de su capacidad crítica e innovadora. Los incentivos para un pensamiento crítico o la interdisciplinariedad más bien se van perdiendo. **Johannesburgo** se realiza en un clima de tensión por las guerras latentes. La Cumbre se centra completamente en el discurso del desarrollo sostenible y lo ambiental juega sólo un papel marginal. La última de las grandes cumbres, **Río+20**, opera definitivamente en este camino, siendo que la mayoría de los asistentes reconoció los pobres resultados del encuentro.

Gligo (2006) establece la diferencia entre sustentabilidad ecológica y sustentabilidad ambiental. La **sustentabilidad ecológica** se logra cuando se mantiene la equivalencia entre las salidas de materiales y energía e información del sistema intervenido, y las entradas, sean éstas naturales o artificiales. Cuando las salidas de materia y energía son mayores que las entradas no hay sustentabilidad ecológica. **La sustentabilidad ambiental** significa incorporar plenamente la problemática relación sociedad–naturaleza. Este autor define que la apropiación del entorno natural de la sociedad, implica un hecho político que lleva impresas las características del poder y de quienes lo ejercen. Sin embargo, lo político es corrientemente evitado en América Latina.

El discurso ambiental surge como una crítica radical del sistema social, pero se diluye en definiciones técnicas. El miedo a la politización se oculta tras el planteamiento de la solidaridad mundial, y se habla en nombre de la humanidad que incluye a todos los seres del mundo. De esta forma se generaliza el discurso a algo tan abstracto y tan amplio que abarca a todos los seres del mundo, pero que significa muy poco o nada. La solidaridad con la humanidad toda es

evidentemente una trampa que sirve para reducir el debate a una mera discusión técnica, ya que las soluciones para toda la humanidad no diferencian los conflictos internos (Gligo, 2006).

Un nuevo paradigma de sustentabilidad debería desafiar tanto la viabilidad como la deseabilidad de los valores convencionales, las estructuras económicas y los ordenamientos sociales. Cuatro agentes globales principales de cambio, actuando sinérgicamente, podrían impulsar un nuevo paradigma de sustentabilidad. Tres de ellos son actores globales: las organizaciones intergubernamentales, las corporaciones transnacionales y la sociedad civil actuando a través de organizaciones no gubernamentales y de las comunidades espirituales. El cuarto es menos tangible, pero es el elemento subyacente crítico: la conciencia del público en general sobre la necesidad del cambio, y la difusión de valores que den primacía a la calidad de vida, la solidaridad humana y la sustentabilidad del medio ambiente (CEPAL, 2006).

Di Pace (2008) cita los principales **cambios en la planificación y gestión sustentable del desarrollo**:

- Reconceptualización del ambiente como proceso dinámico de potencialidades y restricciones.
- Consideración de la viabilidad social y natural de largo plazo de los patrones contemporáneos de producción y consumo.
- Incorporación de la dimensión del consumo como aspecto central de la problemática ambiental y de desarrollo global.
- Búsqueda de tecnologías alternativas.
- Incorporación de principios de autosuficiencia, autodeterminación, participación y diversidad natural y cultural como aspectos esenciales en la planificación del desarrollo.

1.2. Las políticas ambientales y la sustentabilidad urbana y territorial

1.2.1. ¿Planificación o libre mercado?

La existencia de un sistema tan complejo como el ambiente plantea la necesidad de una planificación para su desarrollo, aunque esto no ha sido una constante en las últimas décadas. Pero antes de referirnos a ello, resulta importante definir qué se entiende por planificación.

Ander Egg (1991) define a la **planificación** como la realización de un cálculo sistemático que permite relacionar el presente con el futuro y el conocimiento con la acción, de tal manera que sirva como herramienta para llegar o generar esa situación. Entonces la planificación sería la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en un conjunto de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente, tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos para alcanzar una situación definida como deseable, mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados.

Por su parte, Matus (1996) expone la **planificación** como un **cálculo que precede y preside la acción para crear el futuro, no para predecirlo**. Sostiene que planificar significa pensar antes de actuar, pensar con método, de manera sistemática; explicar posibilidades y analizar sus ventajas y desventajas, proponerse objetivos, proyectarse hacia el futuro, porque lo que puede o no ocurrir mañana decide si mis acciones de hoy son eficaces o ineficaces. La planificación es la herramienta para pensar y crear el futuro. Entiende **la planificación como herramienta de libertad**, como el instrumento que otorga la capacidad de crear el propio futuro. Según él mismo, la única planificación legítima es la planificación democrática y descentralizada que minimiza la imposición de valores.

Al mismo tiempo, define las razones por las cuales necesitamos planificar:

- Se necesita una mediación entre el futuro y el presente. La racionalidad de una decisión hoy depende de lo que ocurra mañana.
- Se necesita prever cuando la predicción es imposible.
- Se necesita capacidad para lidiar con las sorpresas.
- Se necesita una mediación del pasado con el futuro.
- Se necesita una mediación entre el conocimiento y la acción.
- Se necesita una coherencia global frente a las acciones parciales de los actores sociales.

1.2.2. Apogeo, crisis y futuro de la planificación

Las formas que puede tomar la planificación son múltiples.

Gutman (1984) realizó en la década del ´80 varias clasificaciones que aún tienen vigencia. Entre ellas:

- La planificación relacionada a los estilos de desarrollo

ESTILOS DE PLANIFICACION	PROYECTO NACIONAL DE DESARROLLO	CONCEPCION DE LA PLANIFICACION
1	***Mercado libre*** Estado y política social subsidiaria, apertura externa amplia	**Subsidiaria, comprensiva, normativa**
2	***Mercado orientado*** Mercado regulado, objetivos sociales preeminentes, apertura externa regulada	**Reguladora, comprensiva, normativa**
3	***Completamente planificado*** Estado asigna recursos, objetivos sociales preeminentes, apertura externa restringida.	**Centralizada, administrativa, adaptativa**

Cuadro 2- **Los estilos de planificación**
Fuente: Reproducido parcialmente de Gutman (1984)

- La planificación según ámbitos y alcances

TIPOS DE PLANIFICACION	CARACTERISTICAS
Planes Nacionales Globales	Se abordan aspectos del conjunto de la economía nacional, crecimiento de la producción y la población, distribución intersectorial de la inversión.
Planes Sectoriales	Se buscan definiciones más precisas de metas y acciones en términos más desagregados. Algunos sectores son, por ejemplo: agricultura, energía, industria, obras públicas, transporte, minería, etc.
Planificación Social	Atiende a la actividad en sectores de interés social: salud, educación, vivienda y servicios comunitarios.
Planificación Regional	Enfatiza los aspectos de la distribución espacial de las propuestas socioeconómicas dentro de un ámbito regional o inter-regional.
Planificación Urbana o Urbana Regional	Atiende al proceso de crecimiento urbano, algunas veces limitándose a los perímetros urbanos y otras, en un marco más amplio de relación, ciudad-entorno, asimilándose a una planificación regional con énfasis en su sistema urbano.
Ordenación u ordenamiento del Territorio	Agrupa la planificación del usos del espacio, generalmente a escala regional, con énfasis en la infraestructura requerida para su incorporación a los procesos económicos
Planificación de proyectos, espacios o recursos específicos	Enfoque común en la gestión de grandes inversiones públicas, a veces a escala regional, otras con carácter más puntual.

Cuadro 3- **Tipos de planificación según ámbitos y alcances.**
Fuente: Elaboración propia a partir de Gutman (1984)

La **planificación como instrumento con finalidad política** ha atravesado varias fases en las últimas décadas. El contexto histórico en el que este tipo de planificación tuvo mayor auge fue, sin duda, durante el desarrollo de los regímenes comunistas en el periodo de la Guerra Fría, en el que su forma de concebir la sociedad y el rol que tenía el Estado en ella, hizo necesario el desarrollo de una herramienta que apoyara el manejo completo de la economía y del desarrollo del país por el Estado, lo que se conoció como Modelo de Economía Centralmente Planificada (Gutman, 1984).

En la región, desde fines de la década del '50, se forman las oficinas de planificación en casi todos los países de América Latina, tal como continúa explicando Gutman (1984). Las políticas de industrialización y los planes para la reconstrucción de Europa, aumentan la confianza en las bondades y en la necesidad de la planificación económica. Los conceptos más generalizados en esta etapa son sustitución de importaciones mediante la producción nacional y la modernización del campo mediante una reforma agraria que aumentara la productividad y producción. En este período la aceptación de la planificación se expresa en la creación de numerosas agencias nacionales e internacionales, en la amplia difusión del término y en la elaboración de múltiples planes. Hacia fines de la década de 1970 se propagan las ideas de la Escuela de Economía de Chicago, que es una escuela de pensamiento económico partidaria del libre mercado.

Barton (2006) señala que esta irrupción de tendencia hacia el neoliberalismo, está asociada con la emergencia de la "nueva derecha" en Estados Unidos (por ejemplo la administración de Reagan) y Europa (en particular la administración de Thatcher), así como también en América Latina (la dictadura de Pinochet y los regímenes autoritarios de Brasil y de Uruguay) y otras regiones, siendo dramática y amplia en sus impactos. Las privatizaciones de servicios públicos, desarrollo infraestructural y provisión de vivienda fueron típicos de esta tendencia. Bajo el modelo neoliberal de determinaciones de mercado, el rol del Estado fue relegado a facilitador y regulador (normalmente más eficaz en el primero, altamente ineficaz en el segundo). La planificación era reemplazada por la gestión urbana, y su visión con resultados a corto plazo, en forma discursiva y en la práctica.

Harvey (2007) define los años 1978 y 1980 como un punto de inflexión revolucionario en la historia social y económica del mundo. En 1978 Deng Xiaoping emprendió la liberalización de la economía china. En 1979 Paul Volcker asumió el mando de la Reserva Federal de Estados

Unidos, y en pocos meses ejecutó una drástica transformación de la política monetaria. El mismo año Margaret Thatcher ya había sido elegida primera ministra de Gran Bretaña con el compromiso de domeñar el poder de los sindicatos y de acabar con el deplorable estancamiento inflacionario.

Según este autor (Harvey, 2007), el **neoliberalismo** es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano, consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo, dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, fuertes mercados libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas. La desregulación, la privatización, y el abandono por el Estado de muchas áreas de la provisión social han sido generalizadas (...) El proceso de neoliberalización ha acarreado un acusado proceso de "destrucción creativa" no sólo de los marcos y de los poderes institucionales previamente existentes (desafiando incluso las formas tradicionales de soberanía estatal) sino también de las divisiones del trabajo, de las relaciones sociales, de las áreas de protección social, de las combinaciones tecnológicas, de las formas de vida y de pensamiento, de las actividades de reproducción, de los vínculos con la tierra y de los hábitos del corazón. En este contexto, la planificación y el dirigismo son acusados de constituir la negación de la libertad.

Pese a este panorama generalizado, pronto los efectos de la situación hicieron que muchas voces clamaran por la **necesidad de planificar**. La política, las relaciones de poder internacional, el poder económico liderado por la propiedad de la ciencia y la tecnología, la seguridad nacional y la consideración del ambiente deben ser planificados. El desarrollo económico mismo, como proceso diacrónico que genera relaciones internacionales de poder, también debe ser planificado, porque allí la mano invisible opera en el sentido contrario: da muchas ventajas a los que ya tienen ventajas (Matus y Huertas, 1996). Peñín (2006) sostiene que la limitación de los recursos, la irreversibilidad de las actuaciones, la importancia de sus consecuencias, la diferencia de objetivos de unos y otros agentes urbanos o ciudadanos, la desigualdad social y la existencia de amplios colectivos sin posibilidad de participar, obligan a actuaciones de gobierno.

Ya Schumacher (1973) advertía que la idea del crecimiento económico ilimitado, hasta que todos naden en la abundancia, necesita ser cuestionada seriamente en por lo menos dos

aspectos: la disponibilidad de recursos básicos y, alternativa o adicionalmente, la capacidad del medio ambiente para absorber satisfactoriamente el grado de interferencia que implica. Operaciones de **pequeña escala**, no importa cuán numerosas, son siempre menos propensas a causar daño en el medio ambiente que las de gran escala, simplemente porque su fuerza individual es pequeña en relación con las fuerzas de recuperación de la naturaleza. Hay sabiduría en la pequeñez.

En esta línea y más adelante en el tiempo, Max Neef (1993) sostiene la idea de que un **desarrollo orientado hacia la satisfacción de las necesidades humanas** no puede, por definición, estructurarse desde arriba hacia abajo. No puede imponerse por ley ni por decreto. Sólo puede emanar directamente de las acciones, aspiraciones y conciencia creativa y crítica de los propios actores sociales que, de ser tradicionalmente objetos de desarrollo, pasan a asumir su rol protagónico de sujetos. El carácter contra-hegemónico que tiene el Desarrollo a Escala Humana no implica necesariamente agudizar el conflicto entre Estado y sociedad civil. Por el contrario, intenta demostrar, a través del método propuesto, que el Estado puede asumir un rol estimulador de procesos sinérgicos a partir de los espacios locales, pero con capacidad de abarcar todo el ámbito nacional. El **rescate de la diversidad** es el mejor camino para estimular los potenciales creativos y sinérgicos que existen en toda sociedad.

También abogando por un **desarrollo "desde abajo y desde dentro"**, Salazar (2003) parte de la escala humana al definir que la ciencia de la soberanía popular, la de la identidad y la acción de los sujetos de carne y hueso, se mueve en dirección a la totalización. Pasa de cubrir lo local a cubrir lo comunal, y de aquí a lo regional, y de aquí a lo nacional. Recorre todo el trayecto que dominan la ciencia y la política formales según la gobernabilidad, pero en sentido inverso. Esto es: no bajando de lo general a lo particular, sino de lo particular a la integración totalizadora. No bajando normativamente y por mandato, sino subiendo culturalmente y por consenso democrático. Se podrá entonces sustituir la planificación estratégica (mecánica, estadística y abstracta) de la gobernabilidad, por los nuevos contratos sociales que puedan surgir del consenso y la voluntad del pueblo. Es la aplicación de la inteligencia del pueblo.

1.2.3. El derecho a la ciudad. Ni centralización, ni liberalismo: desarrollo humano.

Cualquiera sea la condición en la que se componga una sociedad, Lefebvre (1968) define **que la ciudad es la proyección global de la sociedad sobre el terreno**. Los conflictos y

contradicciones múltiples se plasman en la estructura y forma urbana. La ciudad se sitúa en un punto medio entre un orden próximo (relaciones de individuos y de grupos entre sí) y un orden lejano (la sociedad regulada por grandes y poderosas instituciones). En ese contexto, el autor entiende al urbanismo como una práctica social que concierne a toda la sociedad. Esta práctica es integrativa, a diferentes niveles y con distintas modalidades, persiguiendo integrar todos los elementos y aspectos en un todo coherente.

Pero ni el arquitecto, ni el urbanista, ni el geógrafo, ni el sociólogo, ni el economista, ni el filósofo o el político pueden sacar de la nada formas y relaciones nuevas. Únicamente la vida social posee estos poderes. El **derecho a la ciudad puede plantearse entonces como el derecho a la vida urbana**. Se trata de reorientar el crecimiento hacia el desarrollo, hacia la sociedad urbana. Ello supone substituir la planificación económica por una planificación social. Así, el derecho a la ciudad se manifiesta como forma superior de los derechos: el derecho a la libertad, a la individualización en la socialización, al hábitat y al habitar. El derecho a la obra (actividad participante) y el derecho a la apropiación (Lefebvre, 1968).

1.2.4. Acercamiento metodológico en la planificación del territorio

Habiéndonos referido ya a los conceptos de ambiente y planificación, y como introducción a las metodologías de planificación del territorio, vale analizar qué se entiende por la **dimensión ambiental de la planificación.**

Gligo (2006) plantea una cuestión central al decir que no es condición necesaria para un mejoramiento de las condiciones ambientales que se modifique el esquema de configuración del espacio. Ello reduce el marco de la discusión pues antepone al problema de la ubicación territorial el de la forma en que se desenvuelven las actividades de producción, distribución y consumo. Cabe preguntarse por qué después de cuarenta años de intentos, el tema del ordenamiento ambiental territorial sigue en pañales en América Latina. Por qué tantos estudios quedaron en el olvido sin que se haya conseguido el efecto deseado. Por qué las mismas metodologías aplicadas en países de Europa, no han sido eficaces en esta región. La respuesta hay que explorarla en la **estructura de tenencia y formas de organización de los procesos de producción y consumo.** En América Latina las determinantes socioeconómicas son fundamentales, en donde se destaca **la tenencia de la tierra**. Por ello que entrar a cambiar

estas condicionantes convierte al plan aparentemente técnico en un instrumento político, que por lo general, lo invalida.

Hay que destacar que los planos reguladores urbanos han sido generalmente elaborados por lo que se llamaría urbanistas tradicionales, que están bastante lejos de internalizar en forma adecuada la dimensión ambiental, dejando en la sombras las causas éticas, filosóficas y políticas de la situación ambiental, reduciéndola sólo a explicaciones físico-ecológicas. Por su parte, Kullock (1982) definía ya en la década del ´80 que habiendo **capacidad de decisión política** no hay cuello de botella técnico que resulte significativo. En su parecer, si sostuviésemos que lo ambiental se refiere sólo a los efectos perjudiciales que los asentamientos humanos producen sobre los recursos (agua, aire, flora, fauna, suelo, clima, paisaje), y que la acción consecuente es la solución de los respectivos problemas, podríamos hablar de un sector ambiental y por ende de un subsistema de planeamiento ambiental (...) Si pensamos que lo ambiental involucra la totalidad de las interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico tanto natural como transformado, son ambientales todos los componentes esenciales de las estructuras urbanas (uso del suelo, tejido, densidad, morfología, etc.) y sus correspondientes problemáticas, y si bien los efectos perjudiciales sobre los recursos deben ser solucionados en la medida de su carácter crítico, antes deben ser evaluados en relación con la validez de la situación urbana que les dio origen y, en realidad, antes de la evaluación y solución de los efectos perjudiciales, está la consideración de las características del soporte natural como cuadro de aptitudes potenciales para las distintas circunstancias urbanas.

Con esta visualización de lo ambiental, **ya no es válido hablar de un sector ambiental sino de un enfoque ambiental de los estudios urbanos. Consecuentemente no ha lugar un subsistema de planeamiento ambiental, sino un sustrato ambiental del sistema de planeamiento urbano.** La visión de Gutman (1984) sobre el tema proponía un cambio de enfoque: el paso del ambiente como problema al ambiente como potencial. Define, en la planificación, el paso de una visión del ambiente como elemento natural a una visión más amplia: el ambiente como un conjunto de componentes naturales y sociales y sus interacciones en un espacio y tiempo determinados. Esto es, en definitiva, una visión antropocéntrica de los ecosistemas que no pretende convertir al ambiente en todo. Se destaca, por el contrario, que el centro de interés está puesto en la interacción entre la sociedad y la naturaleza, sus dinámicas y sus consecuencias.

Con esta complejización del ambiente como problema, va ganando cuerpo la percepción de una dimensión ambiental como potencial, como oportunidad, con nuevas alternativas para el desarrollo económico y social. La dimensión ambiental puede ser más relevante en un problema de desarrollo regional, que en uno de política monetaria. Aún así, **la temática ambiental no apunta a un sector de la planificación tradicional (recursos naturales, energías u otros). Apunta a dar énfasis a una nueva dimensión, la que destaca las interacciones entre la sociedad y la naturaleza y sus múltiples efectos.**

Acercándonos en el tiempo, recientemente Jiliberto (2009) reflexiona sobre **la dimensión ambiental de la planificación en relación a las decisiones estratégicas**. Define que la dimensión ambiental de las actividades sectoriales es más o menos conocida y se utiliza como referencia para evaluar ambientalmente los proyectos de las actividades del sector. Esa dimensión viene dada por el binomio actividades en cuestión-impactos ambientales que generan. Pero la dimensión ambiental de un plan o programa es distinta y lo que la hace distinta es su carácter estratégico. Una decisión o programa decide sobre un abanico de ámbitos que exceden con mucho la mera programación de proyectos. Una decisión estratégica es una intervención que pretende actuar sobre los condicionantes estructurales de un sector para hacerlo más eficiente desde el punto de vista de los agentes implicados y de la sociedad. Entonces, a mayor capacidad de la decisión para fundamentarse en una visión estructural, mayor es su capacidad para modificar comportamientos de largo plazo.

La relación actividad sectorial-efecto ambiental es el último eslabón de una estructura que la condiciona de forma sistemática, por lo que a veces se gana más influyendo en elementos alejados de esa causalidad para mejorar el desempeño ambiental de la totalidad. Una decisión que tiene una perspectiva estratégica no se preocupa por la causa inmediata de un efecto deseado (o indeseado), sino por la estructura que hay detrás y que lo genera de forma recurrente.

Por último, Jiliberto (2009) define que **la dimensión ambiental de una decisión estratégica consiste en entender el marco estructural, el patrón sistémico, que determina y explica el estado actual de los efectos ambientales que genera el sector como totalidad**. Esa explicación sistémica del alcance ambiental estratégico de una intervención se puede denominar **Sistema Ambiental Sectorial**. Todas estas reflexiones y definiciones, distantes entre sí en el tiempo, remiten reiteradamente a la **concepción del ambiente como sistema**.

Desde la definición de la Teoría General de Sistemas, cuando Von Bertalanffy (1968) la define como un mecanismo de integración entre las ciencias naturales y sociales, hasta la actualidad, vemos que cuanto más estudiamos los principales problemas de nuestro tiempo, más nos percatamos de que no pueden ser entendidos aisladamente. Se trata de problemas sistémicos, lo que significa que están interconectados y son interdependientes (Capra, 1996).

1.3. Los enfoques de planificación territorial. Su consideración ambiental

Desde la posguerra la planificación del territorio ha atravesado diversas etapas en que los enfoques adoptados tomaron distintas denominaciones, aunque no en todos los casos sus variantes y aportes fueron significativamente diferentes. Gutman (1984) reconoce una secuencia esquemática que se reconoce en toda acción humana, sea quien fuere el actor social que la realiza, cuando supera la simple reacción instintiva o la respuesta rutinaria a una situación reiterada:

a) Reconocimiento de la existencia de una situación problemática.
b) Diagnóstico e interpretación de la situación.
c) Decisión respecto a los objetivos y metas que se quiere alcanzar, la situación final a la que se aspira.
d) Identificación de las acciones que son necesarias para dirigir la situación problemática en la dirección de los objetivos. Selección de una secuencia de acciones más adecuadas o accesibles.
e) Ejecución de las acciones
f) Evaluación de los resultados obtenidos en relación a los objetivos deseados.
g) Reorientación de las acciones, reconocimiento de la emergencia de una nueva situación problemática.

Los distintos enfoques de planificación se relacionan con uno o varios puntos de esta secuencia. Aquí detallaremos tres de los principales, que corresponden a períodos históricos significativos: planificación normativa (tradicional o clásica), planificación estratégica y planificación situacional. La necesaria consideración es que no se trata de enfoques excluyentes, sino que coexistieron y aún lo siguen haciendo en diferentes escenarios y con diferentes pesos. Cada uno de ellos se ha aplicado particularmente en la planificación del territorio, planificación urbana o urbano regional.

Fernández Güell (2006) identifica las siguientes dificultades de la planificación urbana, comunes a todos los enfoques:

DIFICULTADES DE LA PLANIFICACION URBANA	
TIPO DE DIFICULTADES	**CARACTERÍSTICAS**
Intrínsecas a la planificación urbana	- **Complejidad**: característica de los sistemas, en los que se trata de objetivar los problemas. La ciudad como sistema urbano. - **Diversidad**: coexisten agentes locales y supralocales. - **Incertidumbre**: la prospectiva permite analizarla y manejarla.
Factores internos	- **Filosofía neoliberal**: desconfía de toda fuerza pública que imponga restricciones al libre juego del mercado. - **Complicación técnica y lentitud administrativa** para poner suelo urbanizado en el mercado. - Escasa transparencia y elevada **corrupción**. - **Desbordamiento urbano** de los límites administrativos. - **Conflictividad entre las diferentes visiones profesionales** sobre la ciudad.
Factores externos	- Vuelco en las estructuras sociodemográficas: **mayor complejidad y diversidad en las demandas** sobre equipamientos y espacios públicos urbanos. - Instauración de un **nuevo modelo capitalista**: incremento de la competitividad, fuerte volatilidad de las inversiones y creciente amenaza de la deslocalización empresarial. - Sucesión de **oleadas tecnológicas**. - Aparición de la **sociedad civil global**. - Hacia una **democracia más participativa y menos representativa**. - **Descentralización administrativa frente a la supranacionalidad de decisiones.**

Cuadro 4- **Dificultades de la planificación urbana.**
Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández Güell (2006).

1.3.1. Planificación normativa

Se denomina así a la **planificación tradicional o clásica**. Como su nombre lo indica, la planificación normativa es aquella que se basa principalmente en procedimientos preestablecidos cuyo fin es generar un orden tal que permita estandarizarlos y mantenerlos controlados en todo momento para que sea posible un seguimiento permanente y así conocer su desarrollo en todos los aspectos (Orion Aramayo, 2006).

De acuerdo con Ander-Egg (1991), lo que hace este modelo es determinar de manera precisa las acciones necesarias para alcanzar ciertas metas y objetivos, estableciendo tiempos parciales y totales de una trayectoria que conduce desde el modelo analítico (resultado del diagnóstico) al modelo normativo (a lo que se quiere llegar según lo establece el sujeto planificador). De esta manera, la planificación se concibe como un proceso que debe ser definido e implementado a nivel gerencial o cupular, constituyendo una forma de preparar y guiar las decisiones de Gobierno mediante la formulación de un plan.

En palabras de Matus (1998), la planificación normativa es aquélla en la que un sujeto (Estado) planifica un objeto (realidad económico -social). El primero controla al segundo. El sujeto debe diagnosticar la realidad para conocerla, habiendo un solo diagnóstico, un solo concepto del tiempo y una verdad única y absoluta. Para comprender la realidad es necesario descubrir sus leyes de funcionamiento y el plan es producto de una capacidad exclusiva del Estado. Inmediatamente, este autor plantea las críticas a la planificación tradicional (Huertas y Matus, 1996):

- Es una planificación que ignora todos los actores del proceso social, menos el Estado o que planifica. Tiene un sesgo autoritario y tecnocrático, es proclive a ignorar todo aquello que escapa a sus capacidades de control y predicción: ignora que el otro existe.
- Es pobre y de escaso rigor científico, aunque oculta sus limitaciones detrás del desarrollo sofisticado de la estadística y la econometría de los años sesenta.
- Se restringe a lo económico con proyecciones limitadas hacia lo social.
- Ignora el mundo de la política y cómo hacer que el plan sea posible. La planificación tradicional no ofrece un soporte efectivo para la toma de decisiones ni su oferta es requerida por el decisor.

1.3.2. La planificación normativa en la urbanística o planificación territorial.

Peñín (2006) sostiene que la crisis actual no es sólo urbana, sino que afecta al urbanismo y su fórmula más consolidada: el Plan General. Citando a Panerai y Mangin (2002), el urbanismo no puede pretender más el control total de la ciudad, el poder político está directamente implicado en la forma urbana, los habitantes reivindican un territorio y una capacidad de acción. El urbanista, a fin de cuentas, debiera ser antes que nada un habitante.

El urbanismo normativo europeo es el urbanismo del racionalismo, de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), de la Carta de Atenas, de la Europa socialdemócrata de la posguerra y de la España del franquismo. Se trata de un planeamiento cerrado, universal y jerárquico producido exclusivamente desde los poderes públicos. Generó herramientas como la zonificación, la edificación abierta y la ordenación por manchas e infraestructuras. En el caso español, imitado luego por la mayoría de los países latinoamericanos, el urbanismo se generalizó tras la Ley de Régimen del suelo y Ordenación Urbana de 1956, por la que todos los municipios tenían la obligación de disponer de un Plan General de Ordenación Urbana (PGOU). El sistema se mantiene hasta 1996 en que aparecen las primeras medidas liberalizadoras del suelo y luego, en 1998, con la entrada en vigor de la Ley del suelo y valoraciones urbanas, que

separa la política del suelo del planeamiento, se deja éste en manos de las autonomías y autoriza la gestión privada del mismo y la ruptura de la línea jerárquica y secuencial del planeamiento (Peñín, 2006).

Fernández Güell (2006) define los siguientes rasgos de la planificación urbanística tradicional:

- **Predominio del producto**: se separa el diseño de la ejecución, por lo que no hay un camino sistemático para gestionar la evolución de la ciudad.
- **Enfoque sectorial y/o territorial**: el efecto es de descoordinación entre sectores y niveles territoriales.
- **Propuestas deterministas, normativas y vinculantes**: este modelo limitó gravemente la participación local.
- **Orientación hacia la oferta urbana**: provisión de una oferta genérica, productos o servicios, para una demanda aparentemente homogénea e indiferenciada.
- **Sujeción a los límites administrativos**.
- **Participación tardía y difusa**: se espera la aprobación del plan para abrir la participación pública, sin consideración de la complejidad y diversidad de intereses y actores involucrados.

El caso del PGOU de Madrid es paradigmático de este planeamiento ortodoxo (Peñín, op. cit.). Se inició en 1981 y se aprobó en 1985 y se considera el emblema del planeamiento de los 80. El Plan General de Madrid de 1985 plantea una restrictiva clasificación del suelo: en el urbano para evitar la especulación y permitir las dotaciones legalmente obligadas, el urbanizable para evitar el desorbitado consumo de suelo del planeamiento anterior y para poder lograr, mediante mecanismos de adquisición de derechos, que las plusvalías se reviertan en el municipio. Además se reclasificaba la expropiación-sanción para forzar la edificación y urbanización.



Figura 7: **La zonificación y rigurosidad normativa en el Plan General de Ordenamiento Urbano de Madrid (1985)**
Fuente: Extraído de http://arquites.wordpress.com/2013/01/01/plan-general-de-madrid-de-1985/

El Plan fue muy pronto revisado, en 1990 se decía ya en los documentos que la previsión de no crecimiento, la supuesta suficiencia de capacidad infraestructural que no precisaba de más reservas de viario exterior, el reparto modal de transporte público-privado del 80%-20% (quedó en 50-50), la falta de previsión de suelo suficiente para oficinas (la superó tres veces), fueron errores, utopías se dice en algún lado, del Plan de 1985.

Así como Matus (op.cit.) y Fernández Güell (op.cit.) plantean en términos críticos las características de la planificación tradicional, también Peñín (op.cit.) asume los límites a la continuidad de este tipo de planeamiento: la mundialización de la economía y la dependencia de políticas sectoriales ajenas, la crisis del Estado de Bienestar, la liberalización económica y la limitación en la intervención pública, el conflicto histórico entre planeamiento como instrumento global / sectorial, la crisis del planeamiento supramunicipal, las contradicciones entre plazos de los programas y las anualidades de la Administración, el ensimismamiento de ciertas propuestas técnicas y la reducción disciplinar del proyecto urbano, la lentitud en el proceso de elaboración y aprobación de los Planes Generales. Ante este escenario, documentos menos reglados que el Plan y más proclives al encargo y planificación libre han proliferado en los últimos tiempos (Peñín, op. cit.):

- Libros Blancos
- Planes Estratégicos
- Planes de Desarrollo Territorial
- Planes Maestros
- Modelos de futuro urbanos – territoriales
- Directrices
- Normas especiales-reguladoras

De todos ellos, veremos a continuación los Planes Estratégicos, previo reconocimiento de las características generales de la Planificación Estratégica.

1.3.3. Planificación estratégica

Ya se ha analizado el concepto de planificación, por lo que resulta conveniente introducir ahora la consideración del término estrategia.

La palabra estrategia viene del término griego *estrategos,* combinación de stratos (ejército) y egos (líder). Dentro del ámbito militar, su origen innegable, la estrategia puede definirse como el arte de conducir un ejército hasta la presencia del enemigo y dirigir las operaciones para lograr

el objetivo deseado (Fernández Güell, 2006). Según Matus (Matus y Huertas, 1996) hay cuatro conceptos de estrategia bien diferenciables:

1) el concepto de estrategia como equivalente a lo importante para alcanzar un gran objetivo; es el concepto normativo de estrategia muy usado en el análisis de gran estrategia.

2) El concepto de estrategia en un juego deportivo o de inteligencia, significa un modo de sortear los obstáculos activos y creativos que presentan uno o varios oponentes en una competencia voluntaria en igualdad de condiciones, salvo en las diferencias de capacidades que quiere medir el resultado del juego.

3) El concepto de estrategia en la teoría matemática de juegos que asume el cálculo interactivo de movimientos finitos y enumerables

4) El concepto de estrategia en el juego social, cuando las reglas del juego no son de igualdad, son difusas y las posibilidades de acción de los jugadores no son finitas ni totalmente enumerables. Se trata del juego como problema cuasiestructurado.

La planificación estratégica fue tomada del ámbito militar y adaptada al campo empresarial. En ese medio, una definición apropiada de planificación estratégica es el modo sistemático de gestionar el cambio en la empresa con el propósito de competir ventajosamente en el mercado, adaptarse al entorno, redefinir los productos y maximizar los beneficios (Fernández Güell, 2006).

Con la llegada de Margaret Thatcher en 1979 al gobierno del Reino Unido y de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos en 1981, cambiaron las actitudes con respecto al sector público adoptando el enfoque estratégico en su planificación. Las organizaciones públicas se caracterizaron entonces por los términos control de costos, desregulación, privatización, orientación al ciudadano, búsqueda de la eficacia y eficiencia. Se perseguía la concepción de un nuevo modelo de administración pública inspirado en el sector empresarial, el cambio fue revolucionario: transferencia de propiedades al sector privado, desregulación de sectores productivos, prestación de servicios a través de organizaciones privadas y voluntariado, consideración del ciudadano como cliente con derechos, etc. Orion Aramayo (2006) define las principales características que distinguen a esta herramienta en el contexto empresarial:

- La visión de conjunto, donde se ven las partes en función al todo.
- La visión a largo plazo. Define todos los objetivos específicos necesarios para el logro de un objetivo general.

- Permite lograr objetivos de mayor impacto y duraderos en el tiempo.
- Consolidación de la empresa y la aproximación a objetivos superiores y no limitados.
- Contribuye a la aproximación de la visión, es decir, a la proyección que se tiene de la empresa a largo plazo.
- La interrelación con el contexto es sumamente importante.
- Gracias a la evaluación y seguimiento continuos, se pueden identificar los cambios a ser introducidos en el plan, respondiendo a la nueva realidad.
- Sistematicidad, que entiende la necesidad de que los distintos niveles de la organización estén articulados a través de los planes, de tal manera que sus actividades constituyan reales aportes a los objetivos de la institución.

De acuerdo con Ander-Egg (1991), en la planificación estratégica lo que interesa es la direccionalidad del proceso (mantener el arco direccional para alcanzar determinadas metas y objetivos) y ajustar tanto cuanto sea necesario, y según la intervención de los diferentes actores sociales, la trayectoria del proceso de planificación en su realización concreta. Este autor, por su parte, sintetiza las siguientes características del enfoque:

- Centrado en la lógica de la realización.
- Los planes, programas y proyectos expresan lo posible.
- Destaca la importancia de la política y la intervención de los diferentes actores sociales.
- Importancia de integrar el aporte metodológico de los expertos y las personas involucradas.
- El centro de la planificación es la dinámica de conducción, no se cristaliza en un plan, permanente seguimiento de la coyuntura política, económica y social.
- Importa la confluencia de las decisiones de los diferentes actores sociales que, de una u otra forma, están interesados o implicados, el sujeto planificador está dentro de la realidad y coexiste con otros actores sociales que, de algún modo, también planifican.
- Procura conciliar el conflicto y el consenso como dos factores actuantes en los procesos sociales y que condicionan la realización del plan.
- El punto de partida es la situación inicial, que explica la situación problema, expresada en un diagnóstico.
- El punto de llegada es la situación objetivo que expresa la realización en el tiempo de la imagen objetivo que configura el horizonte utópico.

En la visión de Matus (1998) los principales atributos de la planificación estratégica son:

- El sujeto que planifica está comprendido en el objeto planificado, junto a otros sujetos que planifican.
- No es posible ya un diagnóstico único y la verdad objetiva. Sólo es posible una explicación situacional donde cada sujeto explica la realidad desde la posición particular que ocupa en el sistema planificado.
- La predicción es imposible, y debe ser reemplazada por la previsión.
- El contexto del plan es un pasaje continuo entre conflicto, concertación y consenso.
- El plan no es un monopolio del Estado.

Además, define que el plan es una apuesta estratégica, no es una apuesta de azar. Esto quiere decir que quien planifica influye sobre los resultados futuros, aunque no controla totalmente los resultados de su acción. Se requieren herramientas potentes para lidiar con la incerteza, prever posibilidades, descubrirlas y anticipar respuestas. Eso es planificación. **La planificación se refiere a hacer caminos para transitar hacia al futuro, no a predecir el futuro.**

Matus considera que al introducir en la teoría de manera consistente a los oponentes o competidores, se desvaloriza el cálculo de predicción, dominante en la planificación tradicional, y entra en el terreno fascinante de la planificación bajo incertidumbre y sorpresas. La esencia de la planificación moderna consiste en plantearse el problema de tomar decisiones sabiendo que no podemos conocer el futuro, sólo podemos prever algunas posibilidades (Matus 1998, Matus y Huertas, 1996).

1.3.4. La planificación estratégica de ciudades

La planificación estratégica de ciudades es un proceso sistemático, creativo y participativo que sienta las bases de una actuación integrada a largo plazo, que define el modelo futuro de desarrollo, que formula estrategias y cursos de acción para alcanzar dicho modelo, que establece un sistema continuo de toma de decisiones y que involucra a los agentes locales a lo largo de todo el proceso (Fernández Güell, 2006).
Sus características más significativas son:

- Integración de las diferentes visiones sectoriales sobre la ciudad: enfoque pluridisciplinar y multisectorial
- Conjunción de equidad, competitividad y sostenibilidad
- Visión a largo plazo y compartida
- Consideración del entorno
- Comprensión de las relaciones entre ciudades
- Configuración de una oferta urbana competitiva
- Énfasis en la prospectiva: estudios de futuro de tipo cualitativo con el diseño y escenarios
- Concentración en temas críticos
- Orientada a la acción
- Flexibilidad de las decisiones
- Participación de todos los agentes locales
- Modernización de la Administración

Peñín (2006) define la **planificación estratégica de ciudades** como la traducción al escenario urbano de una estrategia militar y empresarial de planificación, mediante la definición de actuaciones de carácter estratégico, realizadas mediante **un proceso de debate abierto entre los poderes públicos y los diferentes agentes sociales y económicos privados.** En su visión, los aspectos negativos se refieren a las propuestas como una suma de decisiones a veces contradictorias y que carecen de un marco de referencia.
Como no tienen valor normativo, son además flexibles por su ambigüedad. Tienen de positivo su visión a largo plazo y su carácter plurilegislativo, su énfasis en el entorno socioeconómico, la creación del debate entre la administración y la sociedad civil, el reconocimiento de temas críticos en la ciudad, su listado de objetivos estratégicos y la identificación de recursos disponibles, tanto públicos como privados.

Los rasgos principales que Fernández Güell (2006) identifica como los que diferencian a este enfoque de la planificación urbanística tradicional son:

- Predominio del proceso antes que el producto.
- Enfoque integrado y coordinado, antes que sectorial.
- Propuestas indicativas, sin fuerza legal pero fundamentadas en un proceso participativo.
- Orientación hacia la demanda.

- Superación de los límites administrativos.
- Participación temprana y focalizada.

La metodología propuesta por este autor para la planificación estratégica de ciudades se puede sintetizar en el siguiente esquema:

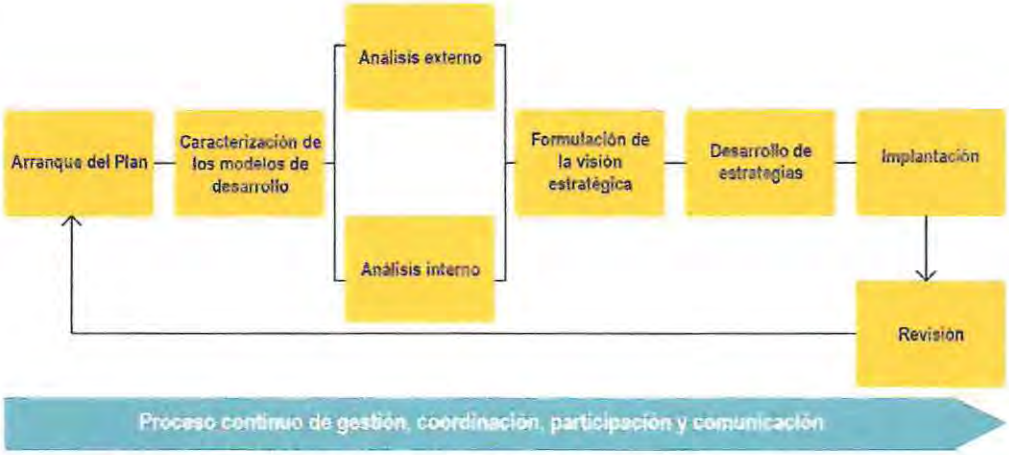


Figura 8: **Etapas del Método para la planificación estratégica de ciudades**
Fuente: Reproducido de Fernández Güell (2006)

El origen de esta planificación en las ciudades se remonta a comienzos de 1980 en San Francisco, Estados Unidos, ciudad pionera que elaboró el primer plan estratégico urbano. A finales de la década del ´80 este tipo de planes llegó a Europa y se aplicó con singular intensidad en España. En 1987, con motivo de los Juegos Olímpicos del ´92, se elabora el Plan Estratégico de Barcelona, un año después de la entrada de España en la Unión Europea y sus consecuencias, como la consolidación del sistema económico de mercado con un adelgazamiento del papel del Estado y la Administración, y las consiguientes medidas de liberalización (Peñín, 2006).

Fernández Güell (2006), quien más ha desarrollado el enfoque de la planificación estratégica de ciudades, reconoce de igual modo los riesgos que puede traer consigo su mala aplicación:

- La falta de capacidad implantadora por parte de quien elabora el plan
- Excesiva importancia de los temas económicos
- Generalidad de los análisis técnicos
- Abuso del enfoque negociador
- Ausencia de conexión entre los planes públicos y empresariales
- Desinterés de los políticos hacia la continuidad del proceso



Figura 9- **El Plan Estratégico: imagen y proyecto urbano. La orientación económica de la planificación. Caso Bilbao Metropoli-30.**
Fuente: Extraído de http://www.bm30.es/

1.3.5. Planificación Estratégica Situacional (PES)

Este enfoque, que fue desarrollado por el economista chileno Carlos Matus durante la década de los ´80, tiene como base inicial el **concepto de situación** que es definido como **la realidad explicada por un autor que vive en ella, en función de su acción** (Orion Aramayo, 2006). Este modelo viene a cuestionar el carácter externo y ajeno que tiene el planificador en el esquema tradicional, por cuanto no permite el involucramiento de éste en la realidad que será objeto de la planificación, lo que le impide conocer las características que no están dentro de los esquemas formales.

Matus (1998) adopta el concepto de **situación**, estableciendo que **para cada actor social la realidad en que habita es una situación diferente**. Y, a la vez reconoce un juego entre varios actores componiendo así la planificación estratégica. El PES enmarca la definición de estrategia en el juego social, y define que la táctica es el uso de los recursos escasos en la producción de un cambio situacional y la estrategia es el uso del cambio situacional para alcanzar la situación-objetivo. Tiene en común con la rama buena de la planificación estratégica corporativa su consideración de varios actores en un juego de conflicto y cooperación, pero se diferencia de ella en que los actores son partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, empresariales y sindicales.

Los actores son autores y sujetos de la estrategia, el oponente es parte de la realidad. Por consiguiente, **lo esencial de la apreciación situacional se refiere al estudio de los actores**. (Matus, op.cit.).

El PES es un método y una teoría de la Planificación Estratégica Pública, su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social. Según este enfoque de Matus (1998), el análisis situacional se distancia del concepto de diagnóstico, en los siguientes puntos:

- El concepto de situación obliga a precisar quién explica.
- Una misma realidad puede ser explicada mediante situaciones diferentes, porque los actores del juego social participan en el con distintos propósitos.
- El análisis situacional obliga a diferenciar explicaciones. Si ignoro la explicación del otro o yo le atribuyo la mía, es imposible jugar bien y ser un buen estratega.
- Explicaciones distintas sobre una misma realidad no sólo significan distintas respuestas a las mismas preguntas, sino distintas respuestas a distintas preguntas.

Siguiendo la propuesta de Matus (Matus y Huertas, 1996), otro de los aspectos distintivos del método PES es que **se concentra en problemas en vez de sectores**, como hace la planificación tradicional. El fundamento está en que la realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El concepto de sector es una imposición analítica. En torno a los problemas es posible la participación ciudadana, en torno a sectores es imposible. Los actores del juego social lidian con problemas, no con sectores.

Por último, el PES aporta la idea de plan de acción, que no sólo trata con problemas económicos, políticos, de organización, de seguridad, de democratización, de relaciones exteriores, etc., sino que cuando analiza la restricción de recursos, considera allí también el poder político, los conocimientos, las capacidades organizativas y los recursos económicos. Es un concepto más amplio de plan que considera múltiples recursos escasos y múltiples criterios de eficiencia y eficacia, entre ellos el de eficacia política. En este sentido el PES propone **un plan integral que se sitúa en la cabeza del dirigente, no de los técnicos**.

Habiendo visto las características de tres de los principales enfoques de planificación y su carácter específico en la planificación territorial, vale repetir las consideraciones realizadas por varios autores en cuanto a su carácter complementario. Mientras que Esteban (Peñin, 2006)

expresa que en ninguna medida un plan estratégico es sustitutivo de un plan urbanístico, Matus (1998), defensor a ultranza del método PES, afirma que de ningún modo las críticas a la planificación normativa invalidan la dimensión normativa que debe tener todo plan. Sin norma no existe el problema de la planificación y el planificador.

Por su parte, Fernández Güell (2006), a pesar de su exhaustivo trabajo y experiencia en planificación estratégica, sostiene que se debe perseguir con todo convencimiento una articulación entre aquélla y la urbanística tradicional, con el fin de ligar las estrategias multisectoriales con las determinaciones que guían el desarrollo físico espacial. En consecuencia, el objeto de la planificación estratégica es complementar y no sustituir los procesos de planificación sectoriales de corte tradicional.

1.3.6. Otros enfoques y métodos de planificación

Existen, además de los vistos, muchos métodos complementarios de planificación. Por nombrar algunos de ellos:

- **Prospectiva Estratégica**

Metodología íntimamente ligada a la planificación estratégica por escenarios. Ésta resume la unión de la estratégica con la prospectiva, cuyo objetivo es proponer orientaciones y acciones apoyándose en las competencias de la empresa según los escenarios de su entorno (Godet, 2000). Un escenario es la descripción de una situación futura junto al camino de acontecimientos que permiten el paso de una situación de origen a una de futuro. La prospectiva estratégica territorial es un proceso de reflexión participativo, que propone una amplia variedad de herramientas referidas a los actores, la identificación de variables clave y la elección de opciones estratégicas.

- **Método para Análisis y Planificación Paisajístico Regional**

Este método fue desarrollado por el Arquitecto Paisajista y Planificador Cívico Ian Mc Harg (Mc Harg, 1969), quien se puede considerar fundador contemporáneo de los estudios, las prácticas y las obras referidas al Diseño Ecológico Urbano Regional (DEUR) y no sólo se anticipó a los métodos para evaluación de Impacto Ambiental inaugurados en la década del 70 del siglo pasado en los EEUU. También previó las técnicas del Sistema de Información Geográfica (SIG),

con sus métodos de análisis biogeográficos, el "plan overlay" (superposición de planos transparentes) (Murtinho, 2012).

- **Procesos de evaluación multicriterio**

La consideración de los actores sociales y su diversidad ya fue planteada por Matus (1998) al momento de definir la Planificación Estratégica Situacional (PES). De acuerdo a ello, años más tarde Munda (2004) formula un método de evaluación multicriterio al reconocer que cualquier problema de decisión social se caracteriza por conflictos entre valores e intereses que compiten y diferentes grupos y comunidades que los representan, por ejemplo, en la gestión ambiental.
El diseño metodológico que propone ha permitido identificar los diferentes actores involucrados, describiendo, al mismo tiempo, los problemas de gestión de una forma simultánea tanto en el riguroso lenguaje científico como en términos socio-políticos. Esto ha permitido delimitar los conflictos sociales y mostrar diferentes posibilidades para su solución a través de compromisos, cooperación y dialogo entre las partes, dando oportunidad a que emergieran soluciones.

- **Planificación integrativa**

En la misma línea de la planificación situacional estratégica y la evaluación multicriterio, surge en los últimos años la planificación integrativa o integrada (Dol et al, 2007).
Este enfoque vincula la visión y prioridades de la gente, con un sistema flexible de evaluación, toma de decisiones y acción.
Los aspectos que la caracterizan son:

- La consulta a todos los actores involucrados, valorando su historia y experiencia en la búsqueda del fortalecimiento de su identidad.
- Un sistema institucional flexible de decisión que se fortalece porque evoluciona en la comunidad, independientemente de los gobiernos de turno y está en un proceso de constante autoevaluación.
- El uso de la "imagen" como detonante de inversiones y como estrategia en la búsqueda identitaria.

En síntesis, a partir de los tres enfoques principales de planificación analizados, se puede resumir la consideración ambiental del siguiente modo:

ENFOQUES DE PLANIFICACION	CONSIDERACION DEL AMBIENTE
NORMATIVO O TRADICIONAL	El ambiente como sistema cerrado, cuya estructura es ordenada por sectores, desde arriba.
ESTRATÉGICO	Toman importancia los componentes económicos y sociales del ambiente en desmedro de los naturales e institucionales. La planificación es realizada por los sectores más fuertes en algunos sectores prioritarios.
SITUACIONAL	Se promueve la planificación ambiental, desde abajo, considerando todos los sectores y actores.

Cuadro 5- **Los enfoques de planificación y su consideración ambiental.**
Fuente: Elaboración propia.

1.4. Hacia una praxis de planificación ambiental estratégica

1.4.1. Consideraciones sobre la planificación ambiental del territorio

Considerando el carácter sistémico del ambiente, el desarrollo de la duplicidad de sus componentes naturales y culturales resulta coincidente con la metodología elaborada por Murtinho (1975) para un desarrollo urbano regional, tal como lo expresa la siguiente figura:

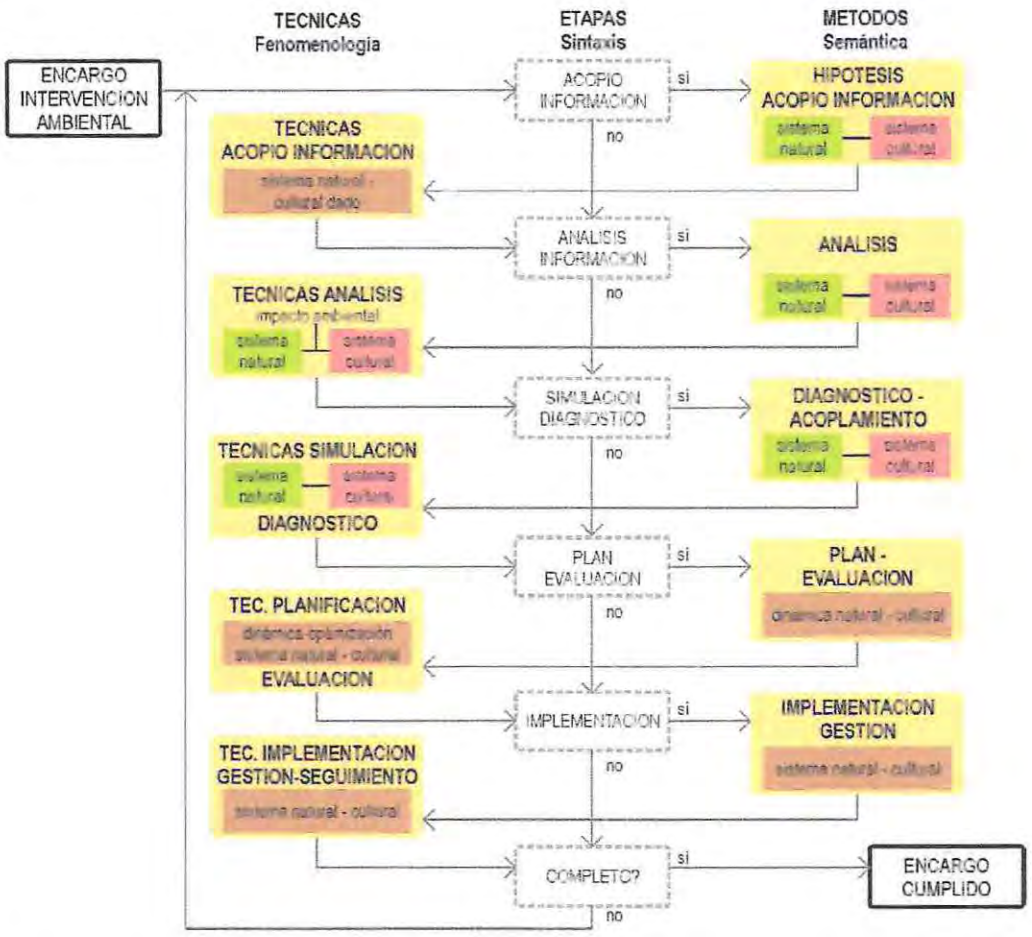


Figura 10 - **Metodología de desarrollo natural cultural: técnicas, etapas y métodos.**
Fuente: Reelaboración a partir de Murtinho (1975)

Según lo expuesto por el autor, las fases de intervención metodológica a través de las cuales se interviene en el ambiente regional son:

1. Se analizan las estructuras y las funciones autorganizativas naturales a-bióticas, bióticas y ecosistémicas de la Región.
2. Se analizan las estructuras y funciones culturales autorganizativas económicas, sociales, físicas e institucionales de la Región.
3. Se analizan y diagnostican los impactos positivos y negativos entre los componentes naturales y culturales.
4. Se establecen los términos, la organización y las estrategias simbióticas autorganizativas de Desarrollo Natural Cultural entre la Agroecología, la Industrioecología, la Urbanoecología y los Ecosistemas Regionales para la Región a desarrollar.

En la Figura 10 se indica que una hipótesis de trabajo, formulada inicialmente, se va modificando o refinando en cada etapa del proceso metodológico de desarrollo natural cultural.

Como en este caso, vemos que existe en general un gran bagaje intelectual que ha desarrollado elaboraciones muy concisas sobre las exigencias de una planificación ambiental pero, por situaciones contextuales, han sido relegadas y en la actualidad son redefinidas con otras denominaciones pero con el mismo enfoque.

Es el caso, por ejemplo, de Gallopín (1982), quien con una labor ininterrumpida en el tema, ya a comienzos de 1980 reflexionaba sobre el ambiente humano y la planificación ambiental. En sus palabras, la generación de un efecto o impacto ambiental depende de dos conjuntos de factores principales: el conjunto de acciones humanas que inciden sobre el sistema ambiental físico, y el conjunto de respuestas ambientales o reacciones a esas acciones. La planificación ambiental debe por lo tanto tener en cuenta los dos grandes grupos de factores: los sociales, por un lado, y los naturales, por otro. Aparece claro que el ambiente humano tiene dimensiones naturales y sociales.

Por otra parte, los sistemas ambientales humanos exhiben dimensiones espacio-temporales caracterizables en:

- Dimensiones localizables espacialmente
- Dimensiones difícilmente proyectables al espacio (educación ambiental, aspectos culturales no materiales, etc.)

La planificación ambiental incluye la propuesta y ejecución de medidas para mejorar la calidad de vida presente y futura de los seres humanos a través de la preservación y mejoramiento del ambiente tanto en sus aspectos localizables como no localizables. **La planificación ambiental territorial pone énfasis en los aspectos localizables y representables espacialmente, pero teniendo en cuenta la posible incidencia de los factores no localizables** (Gallopín, 1982).

Uno de los problemas conceptuales más importantes, que se traduce en los aspectos operativos de la planificación, está asociado con el contraste entre la realidad de los sistemas ambientales y los paradigmas tradicionales de la planificación y las modalidades sectoriales de aproximación a los problemas. Los sistemas ambientales y los sistemas humanos están íntimamente conectados y parcialmente contenidos unos dentro de otros. Esto no significa que todo esté conectado con todo, sino que existen conexiones importantes entre ambos sistemas y están poco relacionadas con las fronteras entre disciplinas científicas o profesionales.

El enfoque predominante en planificación sigue siendo sectorial, donde además de los sectores tradicionales como urbanización, energía, economía, salud, etc., aparece un nuevo sector "ambiente". El análisis sectorial por sí solo no puede identificar el patrón total de interacciones y las políticas sectoriales aisladas pueden dar como resultado la agravación de los mismos problemas que intentan resolver (CLACSO. CIFCA, 1982).

Contemporáneo a Gallopín (op.cit.), Gutman (1984) definía al mismo tiempo nuevas áreas de acción para la planificación:

- El medio ambiente como oferta y restricción dinámica para el desarrollo
- La viabilidad natural y social en el largo plazo
- La dimensión del consumo
- La búsqueda de tecnologías ambientales apropiadas
- La importancia de la diversificación, lo regional, lo autóctono, la autoconfianza
- La preocupación por los actores sociales, la participación, la autogestión

Además, postulaba la necesidad de nuevos enfoques metodológicos:

- La integralidad, el carácter holístico y sistémico del proceso de desarrollo
- La consideración de la incertidumbre, el riesgo y las opciones
- La diversidad natural y social y la interdisciplina
- Nuevos métodos de evaluación

Gallopín (op. cit.) aborda aspectos operativos de la planificación ambiental, al decir que algunas de las restricciones importantes para solucionar los grandes problemas ambientales de América Latina no son técnicas, sino de **voluntad política**. Esto no pretende minimizar los problemas técnicos existentes en el manejo del ambiente, sino situarlos en una adecuada perspectiva general.

Debido a las interacciones propias de los sistemas ambientales, los **factores de incertidumbre** en las respuestas del ambiente a las acciones humanas son grandes. Esto requiere una visión de la planificación ambiental que abandone la pretensión de determinar completamente el futuro, que en vez de estar basada en el control y ajuste de las variables al detalle (planificación dura), esté centrada en **estrategias generales adaptativas** que tiendan a mover el sistema total hacia grandes modos de comportamiento deseable, permitiendo que el propio sistema realice los ajustes posteriores, pero conteniendo las estrategias indicadores que permitan reaccionar ante tendencias hacia modos indeseables, aumentando el grado de libertad del sistema (planificación blanda)(Gallopín, op. cit.).

Mucho más cerca en el tiempo, pero con los mismos criterios de planificación Peñín (2006), junto a varios autores españoles, define lineamientos para un nuevo planeamiento en el territorio: "un plan de futuro de la ciudad y su territorio será comprensible y claro, comprometido, adecuado a su lugar y su gente, de carácter estratégico y no determinista, protagonizado y dirigido por la Administración local a cuyo cargo esté su ámbito, que periódicamente se chequee y actualice, selectivo, que actúe en áreas de oportunidad de interés general o de protección social, flexible, sostenible, posible, garante de los activos sociales urbanos, abierto a las iniciativas privadas y, por lo tanto, con potente equipo de apoyo/negociación y alejado de adherencias técnicas, jurídicas o económicas no imprescindibles." (Peñín, 2006, p. 233)

Las características del nuevo Plan que este autor propone, serían:

1- Proyecto de futuro e indicadores de seguimiento, con formas de control y de propuesta de rectificación. Auditorías urbanísticas.
2- Ámbito adecuado, plurimunicipal.
3- Contenido estratégico, acciones prioritarias y fórmula concreta de gestión.
4- Elementos urbanos relevantes, centralidades, espacios públicos y redes básicas de comunicación e infraestructuras urbanas de carácter general.
5- Flexibilidad en las decisiones e importancia de la gestión del Plan de ordenación de tejidos urbanos y equipamientos.
6- Ordenación pormenorizada y selectiva de áreas más sensibles.
7- Identificación y salvaguarda de las señas de identidad colectiva.
8- Proyectos urbanos estratégicos, concretos y selectivos, con financiación y ejecución precisas a corto plazo.
9- Acciones subsidiarias sobre colectivos especiales.
10- Integración y convenios con otras administraciones concurrentes.
11- Actuaciones de oportunidad, circunstanciales, espontáneas o provocadas.
12- Regulación y negociación de propuestas de actuación privada. Comisiones ciudadanas de participación.
13- Regulación de balances ecológicos periódicos.
14- Enunciado básico y relegamiento de la equidistribución a las fases de desarrollo del Plan General.

1.4.2. Definiciones para una planificación ambiental del territorio

Finalmente, tras la revisión de los conceptos y la evolución en el tiempo sobre el ambiente y la planificación ambiental, se puede decir que las formulaciones teóricas y propuestas metodológicas efectivas para un desarrollo ambiental sustentable ya están hechas.

La realidad es que no se necesita ninguna formulación extraordinaria sobre el tema, sino un trabajo cuidadoso de rescate de proposiciones que quedaron tapadas por el peso del mercado y las urgencias contemporáneas. Es necesaria una recomposición exacta, priorización e integración de todos los componentes ambientales que no se atendieron más que con abordajes sectoriales. Los actuales conflictos manifiestos en el ambiente demuestran la necesidad de un nuevo tratamiento, adoptando un enfoque integral, aún cuando se deba conservar el rigor de cada disciplina.

Definimos entonces al **ambiente,** como la **estructura resultante de las relaciones entre los componentes bióticos, abióticos y antrópicos de un sistema, tanto en sus aspectos materiales como inmateriales.**

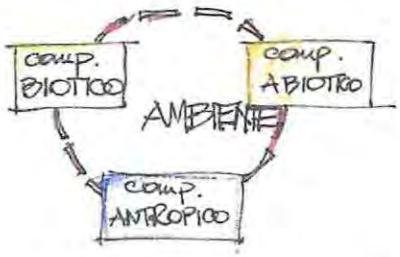


Figura 11 – **El ambiente como la resultante de interacciones entre componentes bióticos, abióticos y antrópicos.**
Fuente: Elaboración propia.

Cada componente ambiental se comporta como un sistema-objeto que modifica, y es modificado, por el restante sistema-ambiente.

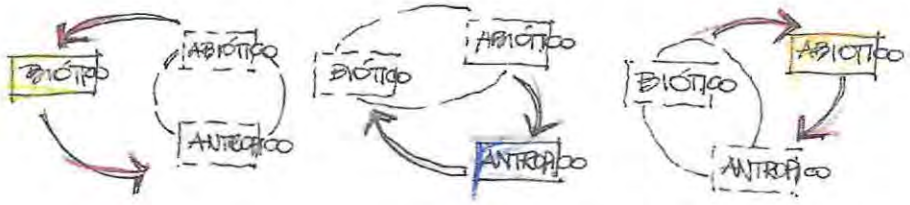


Figura 12 - **Dinamismo entre sistema-objeto y sistema-ambiente.**
Fuente: Elaboración propia.

La planificación ambiental del territorio consiste, entonces, en el desarrollo natural y cultural de esa estructura en un proceso contínuo hacia la autorregulación del sistema.

Características de la planificación ambiental del territorio

- La visión global del sistema ambiental, aún actuando en lo específico de cada disciplina.
- La comprensión de la problemática ambiental de cada territorio, es decir, del sistema de relaciones estructurales que definen su naturaleza, en una mirada transdisciplinaria.
- La concepción unitaria de la ciudad y el territorio, un enfoque pluriescalar del ambiente.
- Concepción integrada: Plan – Programa - Norma – Proyecto. Estrategias flexibles acompañadas por normas rigurosas.
- La integración de la Planificación y la Gestión Territorial.
- Flexibilidad institucional y administrativa, superando límites que permitan la correspondencia con los problemas ambientales.
- Una institucionalidad amplia, integrada, con políticas ambientales comprensibles y concretas, en beneficio del interés general y buscando mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.
- Apego al territorio y su sociedad, al alcance de cada habitante permitiendo su participación en un proceso continuo de planificación territorial local.
- Una evaluación continua de la dinámica ambiental, hacia un estado de autorregulación.

CAPITULO II

Evaluación Ambiental Estratégica – EAE

2.1. EAE - Origen y evolución del concepto

En una clara tendencia internacional de las últimas décadas por incorporar consideraciones ambientales en los procesos de planificación, aparece la Evaluación Ambiental Estratégica – en adelante EAE, como un instrumento facilitador que intenta remediar los escenarios de conflictos territoriales crecientes en todas sus fases: físicas, económicas, sociales e institucionales.

El concepto de EAE no admite una única explicación, como tampoco es posible describir un modelo de aplicación universalmente aceptado.

Una primera definición de la EAE sostiene que **es un instrumento de apoyo para la incorporación de la dimensión ambiental a la toma de decisiones estratégicas, las que usualmente se identifican con políticas, estrategias, planes o programas, y como tal, es un procedimiento de mejora de estos instrumentos de planificación** (Jiliberto y Bonilla, 2009). Según estos autores, es necesario que el proceso de EAE parta de la adecuada comprensión del proceso de planificación como proceso que es evaluado y que, en este sentido, desarrolle un modelo y unos métodos de inserción coherentes con el mismo. Entonces, la EAE se deberá integrar al proceso de planificación en vez de desarrollarse como un proceso paralelo y ajeno al mismo, aportando un claro valor agregado al resultado esperado del plan, al desarrollar los mecanismos y criterios adicionales que la metodología de EAE incorpora para la mejora de sus contenidos.

Otro estudio establece a la EAE como un **instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes y programas, y también a decisiones de localización estratégica de grandes proyectos. Se constituye como un proceso sistemático de integración de factores ambientales y de sostenibilidad, y de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica** (Partidario, 2006).

Analizando los supuestos de la definición de Partidario (2006), se entienden como impactos de naturaleza estratégica a aquéllos que son generados por causas (acciones y decisiones) de naturaleza estratégica y cuyos efectos (consecuencias o resultados de esas acciones) deben ser interpretados bajo una óptica estratégica. Por estrategia, se entiende a las principales líneas de acción que permiten alcanzar objetivos de largo plazo, en el marco de principios o supuestos establecidos. La EAE actúa, de preferencia, sobre el proceso de concepción y elaboración de las políticas, planes y programas, y no sobre su resultado, y busca influenciar el modo y las prioridades de decisión, así como el ámbito de los vectores considerados relevantes para la decisión. El objeto de la EAE deberá mantenerse siempre enfocado en los impactos resultantes del concepto y estrategia de desarrollo representado por ese conjunto de acciones, y nunca por los impactos resultantes de cada una de las acciones que constituyen la solución de implementación del plan o programa. El ámbito de consideración de los impactos en EAE incluye ámbitos físicos, ecológicos, sociales, culturales y económicos. La EAE es así un instrumento de evaluación de impactos de decisiones de naturaleza estratégica que actúa previamente a la toma de decisión.

2.1.1. EAE y EIA (Evaluación de Impacto Ambiental)

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) es el **instrumento metodológico para establecer en forma fehaciente el impacto o alteración ambiental de proyectos de obras públicas o privadas** (Fazio, 2013).

La EIA se origina en los Estados Unidos a fines de la década del ´60 generalizándose su aplicación rápidamente a otros países. Hoy, la EIA, además de ser un instrumento metodológico de carácter técnico es también un instrumento legal de aplicación estandarizada prácticamente en todos los países del mundo (Fazio, 2013).

Partidario (2006) define la evaluación de impactos a diferentes niveles de decisión, precisando la pertinencia de EAE y/o EIA. Ello queda expresado en la siguiente figura:

JERARQUÍA DEL NIVEL DE DECISIÓN	OBJETO DE EVALUACION	INSTRUMENTO DE EVALUACION DE IMPACTOS
Política	Visión, objetivos globales, prioridades e intenciones de desarrollo.	EAE
Plan	Concepto de desarrollo, líneas y propuestas de acción, modelo territorial.	EAE
Programa	Conjunto coherente de acciones programáticas de inversión y desarrollo.	EAE / EIA
Proyecto	Acciones concretas de desarrollo.	EIA

Cuadro 6- **Evaluación de impactos a diferentes niveles de decisión**
Fuente: Extraído de Partidario (2006)

El siguiente gráfico muestra la aplicación de cada instrumento según la escala de planificación:

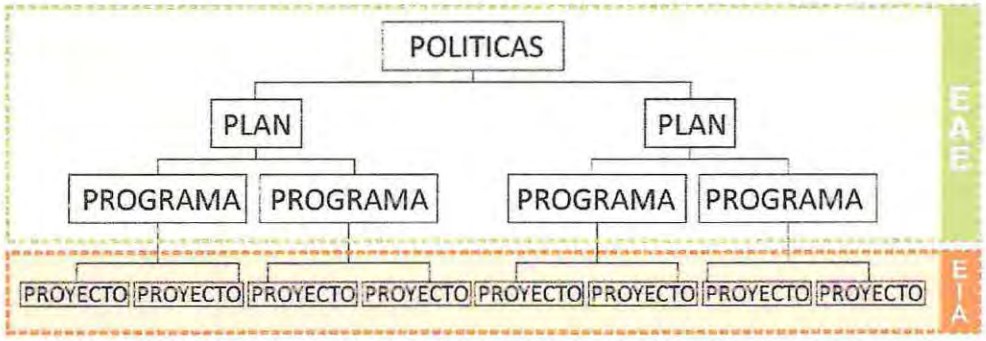


Figura 13- **EAE y EIA en los diferentes niveles de planificación**
Fuente: Elaboración propia a partir de Fazio (2013).

El Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2012) y otros autores también establecen las diferencias entre ambos instrumentos, lo cual se expresa del siguiente modo:

	EAE	EIA
Nivel de decisión	Plan o programa de un marco o política	Proyecto
Naturaleza de la acción	Estratégica, conceptual Previene impactos	Inmediata, operacionla Minimiza impactos
Proceso	Evaluación iterativa, desde etapas tempranas del plan	Evaluación lineal, en la fase final del proyecto
Productos	Generales	Detallados
Impactos	Acumulativos, indirectos y sinérgicos	Localizados, individuales
Escala temporal	Largo a mediano plazo	Medio a corto plazo
Tipos de datos	Cualitativos	Cuantitativos
Alternativas	Área extensa, política, regulativa, tecnológica, fiscal, económica	Localizaciones concretas, diseño, construcción, operación
Evaluación de cumplimiento	Criterios y objetivos	Restricciones legales

Cuadro 7- **Diferencias entre EAE y EIA**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Medio Ambiente (2012) y Zambrano Tapia (2010).

Según Partidario (2006), en ambos casos son instrumentos de evaluación de impactos que parten de una situación existente, la proyectan en un horizonte futuro, estiman resultados de acciones que pueden alterar las tendencias, e informan sobre la decisión por medio de recomendaciones, o medidas, que buscan garantizar procesos de sustentabilidad y niveles adecuados de calidad ambiental.

Aunque la diferencia más notoria está en los niveles de decisión en que se aplican, esto no es excluyente, ya que es posible y aceptable emplear la EIA para evaluar las propuestas finales de los planes y programas, como se verifica en muchos ejemplos designados de EAE que utilizan metodologías de EIA, lo que es estimulado por la Directiva 2001/42/CE (Directiva Europea de EAE). También es posible usar la EAE para evaluar la estrategia subyacente a grandes proyectos antes de pasar a la evaluación operacional de las múltiples partes que concretizan un mega-proyecto (Partidario, 2006).

Las diferencias entre ambos instrumentos se pueden referir a criterios generales, tal como lo expresa el Jefe de la Oficina de EAE del Ministerio del Medio Ambiente[6] al decir que, a diferencia de la EAE, la EIA no está enfocada al desarrollo sustentable.
También al hablar de la lógica de cada herramienta, desde la SEREMI MINVU Valparaíso, el Jefe de Departamento de Desarrollo Urbano, puntualiza que el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) tiene una lógica de proyecto y un IPT no es un proyecto[7].

Al momento de señalar las diferencias en cuanto a la participación que propone tanto la EAE como la EIA, en la opinión de un consultor social con experiencia en el tema, "con la EIA los funcionarios se encontraban con un instrumento ya cerrado, no tenían decisión, era un mero trámite. Para una planificación territorial donde necesitas que participen muchas voces era contraproducente. Lo manejaba el MINVU. El Ministerio del Medio Ambiente (MMA) está más próximo al análisis multicriterio, cada uno tiene su voz: la ciudadanía, el comité técnico, el promotor. Para que la autoridad decida." [8]
Y con respecto a la relación entre los dos instrumentos, agrega que "en el marco del derecho positivo, se planteó una EAE separada de la EIA, en el sentido que la EAE no tiene tutelaje sobre el SEIA. El único valor, entonces, es que cuando la evaluación ingresa al SEIA ha habido un proceso de seguimiento y constitución." [9]

[6] Conferencia brindada en octubre de 2013 por Juan José Troncoso, Jefe de EAE en el Ministerio del Medio Ambiente. Santiago.
[7] Entrevista realizada en octubre de 2013 al Jefe de Departamento de Desarrollo Urbano, SEREMI MINVU, Región Valparaíso.
[8] Entrevista realizada en noviembre de 2013 al titular de una Consultora Social en Valparaíso.
[9] Ibídem.

2.1.2. La EAE en el contexto de las políticas ambientales internacionales

Resulta interesante observar que existe una relación inversa entre el origen temporal de ambos instrumentos metodológicos, primero la EIA y luego la EAE, y el orden aconsejable para su realización: primero la EAE y luego la/s EIA/EIAs (según lo expresado en la Figura 13).

En efecto, la EAE, en los hechos, podría considerarse como la "hija" de la EIA a pesar de que esta última se refiere a proyectos puntuales mientras que la EAE se corresponde con aspectos más generales en el espacio y el tiempo y, sobre todo, estratégicos, esto es, un proceso regulable o conjunto de reglas que aseguren una decisión óptima en cada momento para todos los aspectos y actores involucrados (Fazio, 2013).

La EAE aparece en escena como consecuencia de la toma de conciencia general (entes públicos o privados, organismos internacionales, comunidades, ONG's) sobre los alcances reales del impacto ambiental de la actividad económica más allá de un proyecto determinado sino del conjunto de proyectos presentes y/o futuros y, en especial, en su interrelación. Se hizo necesaria por la insuficiencia analítica de la EIA en cuanto a los impactos ambientales indirectos que son susceptibles de potenciarse en el tiempo o interrelacionarse entre sí provocando un efecto sinérgico (Fazio, 2013).

Vemos en el siguiente cuadro la aparición cronológica de los dos instrumentos, EIA y EAE, tanto en el ámbito internacional como chileno, situándolos en el contexto de los acuerdos internacionales sobre ambiente y desarrollo sostenible.

AÑO	ACUERDOS / CONFERENCIAS / HITOS AMBIENTALES	ANTECEDENTES DE EAE EN EL MUNDO	ANTECEDENTES DE EAE EN CHILE
1969	**NEPA** - EEUU (National Environmental Policy Act) - Ley Nacional Política Ambiental	**NEPA: Surgen las siglas EIA.** **Enfoques de integración de factores diversos del medio físico** . Ej.: Mc Harg, Ian publica "Proyectar con la Naturaleza" (1969).	
1972	**Club de Roma. Informe "Los límites del crecimiento"** **Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano. ONU. Estocolmo**	**Estudios Integrados de Planificación**: década '70, Francia: "Cartografías de riesgos ecológicos" Planes de Estructura ingleses.	
1973	**Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**		
1975		**Estudios Integrados de Planificación**: España: COPLACO (Comisión de Planeamiento y coordinación del Área Metropolitana de Madrid). Holanda: modelo GEM.	
1976	Creación de la **Agencia ONU -Hábitat,: Declaración de Asentamientos Humanos de Vancouver o Hábitat I.**	**Estudios Integrados de Planificación**: Israel: modelo LESA.	
1980	Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN) **"Estrategia Mundial para la Conservación"**		
1982	**Conferencia de Nairobi**		
1983	**Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (ONU)**	**IV Programa Marco de la UE** : propone extender la EIA a políticas, planes y programas.	
1985		**Directiva 85/377 de la Comunidad Económica Europea sobre EIA en la Unión Europea.**	
1986	**ONU: Conferencia de Estambul. Hábitat II**		
1987	**Informe Bruntland "Nuestro Futuro Común"**		
1990	**Libro Verde sobre el Medioambiente Urbano (CE)**	Word y Djeddour aplican, las siglas **EAE** para identificar la evaluación ambiental de políticas, planes y programas mediante enfoques y metodologías específicas y diferentes a los de la EIA.	
1991	**Estrategia "Cuidando el Planeta Tierra".** PNUMA, Fondo Mundial para la Naturaleza y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).	**Convención sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo** (UNECE 1991)	
1992	**Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible – "Cumbre de la Tierra", Río de Janeiro** **Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales y Movimientos Sociales** (Foro Global o Cumbre Paralela), Río de Janeiro.	**Agenda 21**: enfatiza una serie de mejoras a los procesos de decisión, información para la toma de decisión, instrumentos de evaluación y planificación, y coloca el tema de la integración en el centro del debate de la EAE.	

	Tierra", Río de Janeiro **Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales y Movimientos Sociales** (Foro Global o Cumbre Paralela), Río de Janeiro. Publicación del Informe **"Más allá de los límites del crecimiento".**	evaluación y planificación, y coloca el tema de la integración en el centro del debate de la EAE.	
1993	**1° reunión Comisión de Desarrollo Sostenible**		
1994	1° Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg, Dinamarca. **Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad.** **Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)**		**Ley 19.300: Bases Generales del Medio Ambiente**
1996	2° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles – Lisboa. **Plan de acción de Lisboa: de la Carta a la Acción.** **Informe Ciudades Europeas Sostenibles**		
1997	**Protocolo de Kyoto** **Conferencia Rio + 5** **Último Informe Club de Roma**		CONAMA, junto con las instituciones públicas con competencia ambiental, es la encargada de implementar el **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)**, instrumento de gestión contemplado en la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente (LBGMA).
1998	**Convenio de Aarhus** **Foro Urbano de la Unión Europea**	**Comisión Europea: plantea seis etapas para la EAE** para integrar los objetivos sociales, económicos y ambientales.	
2000	**Objetivos de Desarrollo del Milenio** (Nueva York) 3° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles. **Declaración de Hannover - Campaña de ciudades y pueblos sostenibles.**		**Seminario "Evaluación Ambiental Estratégica: Aplicaciones y Potencialidades para** **Chile"**, CONAMA
2001	**Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.** VI Programa de Acción en materia de medio ambiente de la UE: **Medio Ambiente 2010. Nuestro futuro, nuestra elección.**	Promulgación **de la Directiva Europea 2001/42/EC (Directiva de EAE).**	**Guía de EAE de CONAMA**
2002	**Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.** **Río+10, Johannesburgo.**		
2003	**Declaración de Ljubljana**	Quinta conferencia ministerial "Medio Ambiente para Europa": Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) o **Protocolo de Kiev.** **Directiva 2003/4/CE** de acceso público a la información ambiental para ajustar directivas al Convenio de Aarhus.	

2004	**IV Conferencia Europea sobre ciudades y poblaciones sostenibles. Compromisos de Aalborg (Aalborg + 10)**	**Banco Mundial – Estrategia Ambiental.** Política operacional (OP/BP 8.60)	
2005		CCAD (Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo) - **Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)**	
2006	**Revisión Estrategia Europea Desarrollo Sostenible**	**Ley 27/2006. UE.** Regula el derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.	**Seminario evaluación ambiental estratégica y su utilidad para Chile: Conceptos, situación y perspectivas** (CED- CONAMA-FAO / FODEPAL-U. DE CHILE-U. CATOLICA) CONAMA - documento **"Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano"**
2007	**Carta Ciudades Europeas sostenibles, Leipzig** **V Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Sevilla**	**OCDE - Guía de Buenas Prácticas para la EAE en la Cooperación para el Desarrollo.**	**Curso-Taller: Evaluación ambiental estratégica y conservación de la biodiversidad marina y costera en Chile: conceptos, alcances y aplicaciones.**
2009		**BID - Guía de Aplicación de la EAE** **CEPAL - Guía de Evaluación Ambiental Estratégica** **CAF - Corporación Andina de Fomento / BID - Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**	
2010			**Chile se incorpora a la OCDE** **Creación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA)** **Ley Nº 20.417,** modificatoria de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, introduce la **EAE.**
2011			**Curso sobre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).** Ministerio del Medio Ambiente (Chile), PNUMA, Gobierno de España.
2012	**Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río+20**		

Cuadro 8- **Matriz evolutiva-temporal de la EAE en Chile y el mundo, en el contexto de acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente.**
Fuente: Elaboración propia en base a Zambrano Tapia (2010), Gómez Villarino (2010) y CONAMA-CED (2010)

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO FACULTAD DE ARQUITECTURA BIBLIOTECA

Sobre la aparición y evolución de estos instrumentos de evaluación ambiental, en el contexto de los acuerdos internacionales sobre ambiente y desarrollo sostenible, podemos sintetizar lo siguiente:

- La **NEPA**, Ley Nacional sobre Política Ambiental – EEUU, promulgada en 1969, constituye el primer antecedente de políticas de control y evaluación sobre las acciones que afecten el ambiente. En esta legislación aparece el concepto de impacto ambiental y, en forma indirecta, el de EIA (sección 102, numeral C, NEPA, 1969).
- La **Directiva 85/377 de la Comunidad Económica Europea sobre** EIA se promulga en 1985. Apenas dos años después, en 1987 se elabora el **Informe Bruntland** donde se comienza a hablar de desarrollo sostenible en lugar de las anteriores preocupaciones por el ambiente fundadas en la **Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano** (Estocolmo, 1972).
- La **Ley 19.300** de Bases Generales del Medio Ambiente en Chile (1994) y la puesta en marcha del **SEIA** (1997) están imbuidos del espíritu de la **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible**, Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro, donde se declara abiertamente el interés por mantener el ritmo de crecimiento económico con la salvaguarda de los recursos ambientales, como bienes asegurados para las generaciones futuras.
- La **Directiva Europea 2001/42/EC** (Directiva de EAE) en la Unión Europea, se promulga dieciséis años después de la Directiva de EIA, con catorce países que luego la adaptarán a su realidad de modos diferentes. Al año siguiente, 2002, la **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Río+10**, en Johannesburgo, reafirma la visión antropocéntrica que se comenzó a perfilar en Río 92.
- En 2010, con la entrada de Chile a la **OCDE** (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), se cumple con los requisitos medioambientales exigidos: se crea el **Ministerio del Medio Ambiente** (MMA) y se promulga la **Ley 20.417**, modificatoria de la Ley 19.300, que introduce la **EAE**. Un dictamen de Contraloría (N° 078815, 28 de diciembre de 2010) exige su aplicación inmediata, aún cuando no se hubo definido su reglamento.

2.1.3. Modelos conceptuales y modelos metodológicos. Experiencias internacionales

Los modelos conceptuales de Evaluación Ambiental Estratégica

La definición de modelos conceptuales, institucionales y/o metodológicos de EAE es muy compleja, tanto por la diversidad de enfoques coexistentes, como por tratarse de un instrumento en permanente evolución.

La EAE ha evolucionado según dos escuelas de orientación fundamentales (Partidario, 2006): la **escuela de proyecto**, ya expresada en el desarrollo de la EIA de proyectos, basada en abordajes racionales, y que influenció la EAE con las metodologías de base EIA, y la **escuela de política y planeamiento** que ha influenciado la EAE con abordajes de naturaleza más estratégica.

Siguiendo el análisis de Partidario (2006), se definen dos modos de abordar la EAE: como una nueva designación para una metodología y una práctica ya existente, basada en las metodologías utilizadas en EIA de proyectos, aplicándola a otros diferentes niveles de decisión y, como una nueva metodología que trata los impactos ambientales de estrategias de desarrollo en un contexto de sustentabilidad, o mejor, que adopta un abordaje integrado de factores ambientales y el modo como pueden afectar la sustentabilidad de las decisiones estratégicas.



Figura 14- **EAE: ¿nueva metodología o nuevo nombre para una metodología ya existente?**
Fuente: Reproducido de Partidario (2006).

El primer apartado, considera la **EAE como una extensión de la metodología de la EIA** aplicada a los niveles estratégicos de toma de decisión. La EAE toma así, sus elementos básicos y la metodología patrón, para asegurar que las cuestiones ambientales sean consideradas en la decisión por medio de la evaluación y validación ambiental de propuestas presentadas en planes y programas. Estas tendencias son hoy en día una realidad y se revelan, por ejemplo en la Directiva Europea 2001/42/CE, que se refiere a los efectos ambientales de ciertos planes y programas, adoptando requisitos en casi todo semejantes a los exigidos para la

EIA de proyectos, punto que se desarrollará más adelante. El segundo apartado, presenta una **EAE de base estratégica**, con un modelo centrado en la decisión. No existe en este caso un patrón lineal, sino que una vez que la visión y los objetivos estratégicos de desarrollo estén identificados, se definen los objetivos de la EAE y su proceso de modo ajustado a la decisión.

En definitiva, como expresan Jiliberto y Bonilla (2009), se observa que la incorporación de la dimensión ambiental al proceso de planificación tiene por finalidad la mejora de la calidad del plan resultante, lo que pone en el centro de la **evaluación al proceso de decisión, antes que al producto final del proceso**. A esta orientación metodológica que pone el acento en la mejora de la calidad ambiental del proceso de planificación como objetivo último y operativo de la EAE, se le puede denominar una **EAE orientada a la decisión**. Esta es una de las características centrales de la EAE como procedimiento de evaluación ambiental, la que deberá, por tanto, desarrollar metodologías orientadas al proceso de decisión (evaluación in itinere), anteponiendo este criterio al de la evaluación de los productos de la planificación (evaluación ex post) (Jiliberto y Bonilla, 2009).
La visión de Jiliberto (2009), resume la evolución del modelo conceptual de la EAE en tres momentos:

a- Modelo técnico racional, basado en la EIA

El centro de las decisiones se basa en sus consecuencias ambientales y allí radica también su dificultad, por la incertidumbre e indefinición que implica el conocimiento racional de los efectos o impactos de las decisiones.

Según Partidario (2006), los primeros ejemplos de EAE siguieron exactamente los mismos pasos y abordajes metodológicos de la EIA. Estas tendencias son hoy en día una realidad y se revelan, por ejemplo, en la Directiva Europea 2001/42/CE, que se refiere a los efectos ambientales de ciertos planes y programas, adoptando requisitos en casi todo semejantes a los exigidos para la EIA de proyectos.

b- Modelo centrado en el proceso de decisión

Por lo dicho en el punto anterior se ve que, en muchos casos, resulta más importante la valoración de la consistencia decisional que los efectos en sí mismos. Es decir se deja de dirigir

la atención a los efectos de la decisión y se centra la importancia en el proceso mismo de la decisión.
Pero a pesar de esta evolución conceptual, en términos operativos la EAE sigue vinculada a los impactos ambientales. Ello se debe, entre otros factores, a la legislación vigente, las prácticas metodológicas y culturales tanto de evaluación ambiental como de planificación.

En coincidencia con esto, Partidario (2006) considera que la EAE de base EIA es extremadamente exigente en términos de datos, de información y que en la escala en la cual son abordadas políticas y otras decisiones estratégicas, no es compatible con las exigencias de un abordaje tipo EIA. Paulatinamente surgen abordajes de EAE que adoptan una metodología de base más estratégica permitiéndole desempeñarse de modo distinto de la EIA y resolver problemas difíciles para las exigencias impuestas. Esto significa cambiar los abordajes de EAE de los fundamentos del racionalismo-determinístico hacia los de las escuelas estratégicas.

Lo que se torna esencial en la EAE como instrumento de evaluación de impactos de naturaleza estratégica es su ayuda a reflexionar sobre las oportunidades y consecuencias de optar por determinadas direcciones de desarrollo en el futuro (Figura 15- b) y no, tal como en la EIA, asumir resultados esperados de planes y políticas como altamente probables, para evaluar sus impactos positivos y negativos, proponiendo medidas de minimización o compensación de sus impactos negativos (Figura 15- a). Uno de los grandes desafíos de la EAE reside entonces en la **capacidad de evaluar las posibles oportunidades y consecuencias de estrategias de desarrollo territorial y sectorial**, y consecuentemente juzgar el mérito o los riesgos de proseguir con ellas, eventualmente proponiendo mejores direcciones que deben ser seguidas (Partidario, 2006).

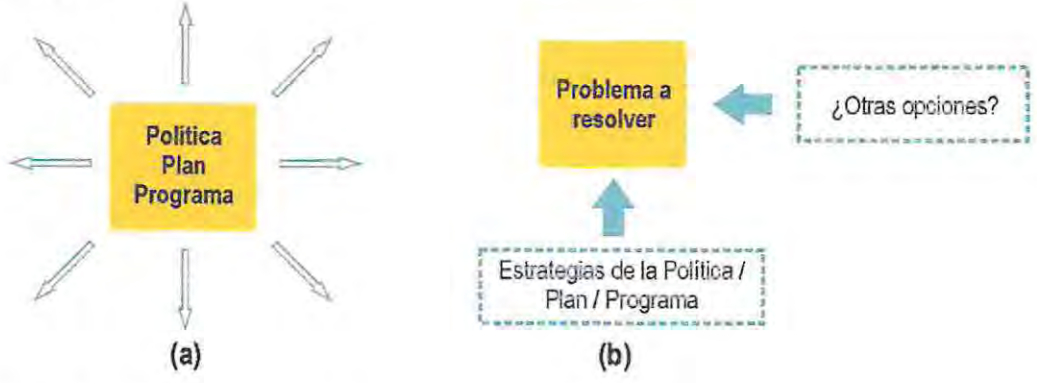


Figura 15- **EAE de base EIA (a) y EAE de base estratégica (b).**
Fuente: Reproducido de Partidario (2006)

c- Modelo centrado en la deliberación y el diálogo

Los procesos de decisión estratégicos son, por naturaleza, contextos complejos con importantes grados de incertidumbre, conflictos de valores, relaciones de poder asimétricas, negociaciones, redes, cultura política y juegos de fuerzas políticas entre los actores del esquema evaluador. La EAE, como instrumento de apoyo a la formulación de políticas públicas, hace que los factores de contexto no sean ya contexto de la EAE, sino que pasan a ser sus elementos (Jiliberto, 2009). El contexto descripto no puede ser evaluado con herramientas de tipo técnico racional, ni sus lógicas se prestan para establecer un modelo estandarizado. Por ello es que se debe superar el paradigma técnico racional, pasando de la evaluación de resultados y de procesos hacia una herramienta acorde a las lógicas de decisión del contexto en que se aplica.

La **gobernabilidad** trata de cómo los gobiernos y otras organizaciones sociales interactúan, cómo se relacionan con los ciudadanos y cómo las decisiones son tomadas en un mundo complejo. Por lo tanto gobernabilidad es un proceso en el cual las sociedades u organizaciones toman sus decisiones claves, determina quién está involucrado en el proceso y cómo se rinden cuentas. La EAE ayuda a mejorar la legitimidad de las decisiones estratégicas y amplía el espectro de quienes participan en ellas. Contribuye a los principios de una buena gobernabilidad: **apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia** (Jiliberto, 2009).

Si bien se pudiera pensar que cada EAE encuadra en algunos de estos tres modelos, Jiliberto (2009) define el **procedimiento de la EAE como "tridimensional"**. Esto implica entender que cada fase no es excluyente de las restantes, sino que la dimensión ambiental de las decisiones estratégicas tiene tres dimensiones: **una sustantiva, una procedimental y una deliberativa**. Esta naturaleza hace que el proceso de evaluación tenga el mismo carácter y cada EAE debe dar cuenta de cada uno de los tres aspectos.

Los modelos metodológicos de EAE. Experiencias internacionales

A pesar de la variedad de enfoques y modalidades adoptadas, muchos autores coinciden en asignar tres funciones principales a la EAE (por ejemplo: Partidario, 2006).

- **Integración** de las cuestiones ambientales y de la sustentabilidad en los procesos estratégicos que permitan mejorar la calidad de las decisiones actuales y futuras.

- **Evaluación de impactos**, o sea, de las oportunidades y riesgos inherentes al seguimiento de determinadas estrategias, apoyadas por medidas de planeamiento.
- **Validación** de la calidad de los procesos estratégicos y consecuentemente de sus resultados.

Sobre estas tres funciones básicas se muestra a continuación una metodología de base estratégica para luego analizar las adoptadas en distintos países.

1- Contexto para la EAE

1- Identificar el **objeto de evaluación** (definir el problema, encuadrar la visión y los objetivos de desarrollo)
2- Identificar los **factores críticos para la EAE**: las cuestiones estratégicas frente a las tendencias, los factores ambientales, las interacciones / conflictos sectoriales y el cuadro de referencia (objetivos de ambiente y sustentabilidad).
3- Identificar los **objetivos de la EAE**.
4- Establecer el foro apropiado de **actores** y la estrategia de **comunicación e involucramiento**.
5- Establecer el esquema de **conexión a los procesos de política, planeamiento y programación - integración de proceso y ventanas de decisión**.

2- Análisis y evaluación

6- Caracterizar y analizar las principales **tendencias relacionadas a los factores críticos**.
7- Usar **escenarios futuros posibles** y considerar **opciones y alternativas** para alcanzar los objetivos propuestos.
8- **Evaluar y comparar opciones** (usar criterios de evaluación) que permitan selecciones.
9- Concluir sobre **oportunidades, riesgos y medidas de gestión**.

3- Seguimiento

10- Proponer un **programa de seguimiento** (directrices de planeamiento, monitoreo y de gestión) y los arreglos institucionales necesarios para una buena **gobernabilidad.**

Cuadro 9- **Metodología de base estratégica para EAE**
Fuente: Reproducido de Partidario (2006)

La Directiva EAE

Con este nombre se conoce a la **Directiva Europea 2001/42/EC**. Se refiere a una forma estructurada para integrar el medio ambiente en decisiones estratégicas y ha servido de modelo a la normativa de muchos países.

Los aspectos fundamentales de la Directiva Europea 2001/42/CE son (Partidario, 2006):

Objetivo (Art. 1º) – Establecer un elevado nivel de protección ambiental, contribuir para la integración de las consideraciones ambientales en la preparación y aprobación de planes y programas y promover un desarrollo sustentable.

Informe ambiental (nº 1, art. 5º) – Preparación de un informe ambiental con la identificación, descripción y evaluación de los eventuales efectos significativos y de alternativas razonables, llevando en cuenta el objetivo y o ámbito de aplicación territorial respectivo.

Contenido del informe (Anexo I) – Describe el contenido del informe que incluye la descripción de los objetivos del programa y de las relaciones del programa con otros planes y programas pertinentes, los aspectos ambientales pertinentes en relación con la biodiversidad, población, salud humana, fauna, flora, suelo, agua, atmósfera, factores climáticos, bienes materiales, patrimonio cultural (incluyendo arqueológico y arquitectónico), paisaje e interrelación de los factores mencionados.

Consultas (nº 4, art. 5º) – Consultar a las autoridades con responsabilidades ambientales específicas, para determinar el alcance y nivel de detalle del informe ambiental.

Consultas (art. 6º) – Facultar el informe ambiental y programa, a las autoridades con responsabilidad ambiental específica, y al público, en plazos adecuados para obtener observaciones, previamente a la aprobación del programa, identificando las autoridades referidas, así como el público afectado o interesado, incluyendo organizaciones no-gubernamentales pertinentes y otras organizaciones interesadas.

Consultas transfronterizas (art. 7º) – Proceder a la consulta de estados miembros potencialmente afectados, si se justificar en función del ámbito de las incidencias del programa en evaluación.

Influencia en la decisión (art. 8º) – Llevar en consideración en el proceso de programación los resultados de la evaluación y consultas realizadas.

Información sobre la decisión (art. 9º) – Por medio de declaración, informar al público y a las autoridades consultadas, sobre la forma como las consideraciones ambientales fueron tomadas en cuenta en el programa, presentar el programa y las medidas de control que cumplirán con lo dispuesto en el art. 10º.

(Reproducido de Partidario, 2006)

La preparación de un Informe Ambiental es uno de los requisitos más importantes de la Directiva que acaba por acercarla a lo que es normalmente exigido por la EIA de proyectos, sea en materia de forma o en relación al contenido. Por otro lado, la Directiva posee aspectos bastante positivos como son los requisitos para consulta institucional en fase de establecimiento del ámbito de la EAE, así como la consulta al público .

La Directiva de EAE fue adoptada por la mayoría de los países europeos que incluyeron sistemas de evaluación ambiental en su legislación, siendo tan diversas las experiencias como casos se cuenten.

A continuación se refieren algunos de ellos, junto a otras experiencias de EAE fuera de Europa.

PAIS	CARACTERISTICAS EAE
ESPAÑA	La **Ley 9/2006** sobre evaluación de los efectos de determinadas planes y programas en el medio ambiente, transpone la Directiva de EAE al ordenamiento jurídico español. La Ley española incorpora la elaboración de la **documentación inicial** y de la **memoria ambiental**. Establece cuáles deben ser los **agentes fundamentales** involucrados en el proceso y los **productos básicos** del mismo. El informe ambiental de la Directiva es denominado en la Ley **Informe de Sostenibilidad Ambiental (ISA)**. En el caso de planes y programas de iniciativa estatal, la Ley establece la obligación para la autoridad promotora de elaborar una **documentación inicial (DI)** del plan o programa conteniendo una evaluación ambiental previa del plan, que debe entregar al Ministerio de Medio Ambiente comunicando el inicio del proceso de planificación. Con esta evaluación previa, el Ministerio de Medio Ambiente inicia el proceso de consultas y elabora un **documento de términos de referencia (DtR)** que determina el alcance del ISA. Establece asimismo la elaboración de una **memoria ambiental (MA)** entre el organismo promotor del plan y el organismo ambiental, una vez realizadas las consultas. Esta memoria tiene por objeto asegurar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta de plan, así como prever los impactos significativos de su aplicación posterior.
REINO UNIDO	No existen disposiciones legales para la EAE. Sin embargo, varios procesos "tipo EAE" habían surgido durante la década del 90 y el Reino Unido asumió desde el principio el liderazgo de la EAE en Europa. La Directiva Europea de EAE es legalmente aplicada a través de marcos regulatorios (normas) independientes en los cuatro países del Reino Unido (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte). Cada una de las regulaciones sigue estrictamente las exigencias establecidas por la Directiva, sin embargo, han desarrollado especificaciones diferentes. Los cuatro países han desarrollado y publicado conjuntamente una **guía práctica para la aplicación de la Directiva**, la cual puede aplicarse a cualquier plan o programa (dentro del marco de lo que establece la Directiva) a excepción de los instrumentos de planificación territorial. Esto se debe a que cada uno de los países opera con sistemas diferentes de planificación de uso del suelo, por lo que han tenido que desarrollar de forma separada guías de orientación para el uso de la EAE en este sector. En **Inglaterra**, la Directiva de EAE ha sido incluida dentro de un nuevo sistema denominado **Evaluación de la Sustentabilidad (ES)**, que es obligatorio en virtud de la Ley de Planificación y Expropiación Forzosa de 2004. Este nuevo sistema exige un informe de ES para cada plan, el cual incorpora el informe ambiental exigido por la Directiva EAE, y abarca una gama más amplia de los efectos y exige una consulta social y económica, así como las autoridades ambientales (Office of the Deputy Prime Minister- ODPM). Debido que **tanto la Evaluación de la Sostenibilidad (ES) como la Evaluación Ambiental Estratégica son exigidas legalmente**, y además, por tener similitudes y sobreposición de objetivos, la ODPM promueve una aplicación conjunta. Desde el punto de vista metodológico

	este proceso normalmente **sigue la secuencia típica de actividades según lo establece la Directiva Europea de EAE**, sin embargo, integra una serie de aspectos diferentes: - Considera los **efectos (impactos) sociales y económicos, así como los ambientales** - Utiliza el concepto de **"objetivos de ES/EAE"** para testear los efectos del plan. - Involucra **el uso intensivo de la opinión de expertos** - Conlleva la consulta de un **"informe de alcance"** (scoping report) y de un **"informe de ES" con una amplia gama de actores sociales, económicos y ambientales, así como el público en general.** La transición de una EAE a una ES/EAE, puede ser vista como un cambio de enfoque hacia una **integración más equilibrada de todos los aspectos del desarrollo sostenible en la toma de decisiones.**
CANADÁ	La evaluación ambiental se realiza en base a una directiva, que fue actualizada en el año 1999, y que no es propiamente un texto con carácter de Ley, sino una disposición interna del Gobierno de Federal, que establece el marco por el que se regula la EAE en Canadá (CEAA). Para llevar a cabo una EAE la Directiva establece un proceso estructurado en dos etapas: - **un análisis preliminar**, que incluye la identificación de los resultados directos e indirectos asociados con la implementación de la propuesta (de PPP), así como una consideración de si los resultados pueden afectar a cualquiera de los componentes del medio ambiente - **un análisis de los efectos ambientales**, que incluye el alcance y la naturaleza de los posibles efectos, la necesidad de mitigación o de oportunidades de mejora, el alcance y la naturaleza de los efectos residuales, el seguimiento, y las preocupaciones del público y los stakeholders. En el proceso de evaluación ambiental estratégica: **Todos los ministros son responsables de la evaluación ambiental de PPP relevantes**, en el contexto de sus propias metas de sustentabilidad, y objetivos y políticas institucionales. El Ministerio de Medio Ambiente es el encargado de promover la aplicación de la EAE y establecer un marco de referencia para su puesta en marcha. Además, debe aconsejar a otros ministerios respecto a los potenciales efectos ambientales de sus iniciativas (PPP) y el curso de acción a tomar. **Esto no constituye un rol de aprobación o veto.** **Los Stakesholders son clave en el proceso de evaluación ambiental.** **La Directiva promueve la notificación pública y consulta en la EAE a partir de las etapas más tempranas del proceso.**
SUDÁFRICA	A mediados de la década del 90, un cambio de percepción respecto a la relación entre ambiente y desarrollo dio lugar al surgimiento de un enfoque innovador en materia de EAE. Esto es de particular interés porque en la práctica Sudáfrica es una amalgama única de economías y sociedades en desarrollo y desarrolladas. El **protocolo de EAE** hizo hincapié en "la evaluación del efecto del ambiente sobre las necesidades de desarrollo y oportunidades" con un fuerte énfasis en la **evaluación de los impactos acumulativos**.

	Aún cuando hasta ahora la EAE no ha sido aplicada a nivel de políticas, existe una vasta experiencia a nivel de planes y programas. Se trata de estudios integrados que forman parte de los procesos de planificación y programación, proporcionando información ambiental estratégica, como por ejemplo: **oportunidades y restricciones en cuanto al uso de los recursos naturales, actividades y procesos existentes en el territorio, capacidad de carga del sistema ambiental en cuestión**, etc. Sudáfrica tiene un **sistema voluntario de EAE**, por lo tanto no se aplica de acuerdo a un procedimiento legalmente establecido. Sin embargo, existe una **Guía para la Aplicación de la EAE** que incluye los siguientes seis principios: La EAE es un **proceso flexible** que se adapta a la planificación y el ciclo de desarrollo sectorial. La EAE es un **proceso estratégico**, que se inicia con la conceptualización del plan o programa. El ámbito de aplicación de una EAE se define dentro de un **contexto amplio de procesos ambientales**. La EAE es un **proceso participativo**. La EAE se enmarca en el contexto de **escenarios alternativos**. La EAE incluye los conceptos de **precaución y mejora continua**. Desde el punto de vista metodológico, los elementos del proceso de EAE se estructuran de acuerdo a la siguiente secuencia de actividades: Identificación de amplias **alternativas al plan o programa**. **Screening.** Determinación de la necesidad de la EAE. **Scoping.** Participación de las partes afectadas e interesadas; identificación de una visión; identificación de asuntos estratégicos. **Evaluación de situación**. Preparación de inventario de recursos; identificación de objetivos, criterios e indicadores de sustentabilidad; identificación de oportunidades y restricciones **Formulación de parámetros de sustentabilidad**. Identificación de orientaciones para el desarrollo y evaluación del plan o programa **Desarrollo y evaluación de alternativas**. Ajustes al plan o programa; identificación de sustitutos ambientales **Toma de decisión** **Desarrollo de un plan seguimiento** **Implementación.**
PAÍSES BAJOS	De forma semejante a los EEUU, los Países Bajos iniciaron la práctica de la EAE a través del procedimiento de extensión de la EIA de proyectos para aplicarla a la evaluación de planes y programas. En la actualidad se utilizan dos herramientas: el **E-Test (Prueba Ambiental) y la EIA a nivel de planes**. Ambas herramientas siguen los mismos principios, se aplican por separado y son independientes uno del otro. El **E-Test** fue desarrollado por el Ministerio de Medio Ambiente e introducido en 1995 como

	parte de una iniciativa de Gobierno **para mejorar la calidad de la legislación/regulaciones y reducir su carga administrativa y financiera**. Está basado en una precepto ministerial conjunto entre el Ministerio de Economía y el Ministerio de Medio Ambiente y es considerado un **proceso rápido** (evaluación cualitativa), **flexible y confidencial (sin participación pública ni revisión independiente**). **Aplica a propuestas legislativas con "considerables efectos sobre el medio ambiente**", y se realiza antes que la propuesta sea discutida en el Consejo de Ministros. El Ministerio responsable lleva a cabo el E-test apoyado por un equipo asesor. Los resultados son documentados en una Nota Explicativa al borrador de legislación. La lista de chequeo que se aplica en el E-Test consiste en la siguiente tipología de preguntas: ¿Cuáles son los efectos del borrador? ¿Cómo es el consumo y movilidad de energía? ¿Cuánto es el consumo y stocks de materia prima? ¿Cómo es la producción de residuos y emisiones atmosféricas, al suelo y cuerpos de agua? ¿Cómo se utiliza el espacio físico disponible? El año 2003 fue aprobado un nuevo procedimiento para el E-Test, es cual se estructura en dos fases: Fase 1: **Exploración Rápida** de la propuesta de legislación. Utilizado por el ministerio responsable para justificar la necesidad de un proyecto de ley, para identificar los posibles efectos significativos y proponer las pruebas (tests) que se llevarán a cabo. Fase 2: **Análisis de Impacto**. Llevado a cabo en conformidad con un acuerdo escrito sobre la información que debe incluirse en la nota explicativa, la cual es posteriormente revisada por una comisión legislativa y el Ministerio de Justicia, y dirigida para comentarios al Ministerio de Medio Ambiente.

Cuadro 10- **Experiencias internacionales de EAE: características de sus modelos y metodologías.**
Fuente: Elaboración propia en base a CONAMA-CED (2010) y Gómez Villarino (2010).

Experiencias en Agencias de Cooperación Internacional

ORGANISMO	CARACTERISTICAS DE LA EAE
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (ver detalle metodológico en Anexo 1)	La OCDE publicó en el año 2007 la Guía de Buenas Prácticas para la EAE en la Cooperación para el Desarrollo. A través de esta Guía la OCDE reconoce en la EAE una de las principales herramientas disponibles para la consecución del Objetivo 7 de las Metas de Desarrollo del Milenio, el cual convoca a asegurar la sostenibilidad ambiental mediante la integración de los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas de los países. Según la OCDE, **la EAE debe utilizar enfoques diferentes según la jerarquía del objeto de decisión**. Por ejemplo, cuando se aplica a planes y programas, puede usarse un enfoque estructurado para integrar las consideraciones ambientales. Las etapas clave para hacer una en el nivel de planes o programas incluyen: **analizar el contexto, hacer el análisis necesario con los interesados implicados; informar sobre la toma de decisiones, e influenciar en su proceso y hacer monitoreo y evaluación.**

BANCO MUNDIAL (ver detalle metodológico en Anexo 1)	El Banco Mundial, en sintonía con las observaciones de la OCDE, reconoce la existencia de una **amplia gama de interpretaciones y aplicaciones de la EAE**. Esta diversidad representa para el organismo un continuo de enfoques donde **un extremo se centra en el análisis de impacto ambiental, y en el otro, una evaluación institucional y de gobernabilidad**. Se reconoce que los diferentes enfoques de EAE no son fijos ni prescriptivos, sino que deben responder a diferentes necesidades y adaptarse a distintos contextos de decisión. Para el Banco, no implica que un modelo específico sea superior o inferior, ni que los enfoques sean completamente excluyentes. El enfoque más apropiado a la EAE dependerá de las circunstancias particulares a afrontar. La **EAE de Enfoque Institucional (I-EAE)** surge también a partir de la publicación de la Guía de EAE para la Cooperación del Desarrollo publicado por la OCDE, la cual sugiere aplicar la EAE a nivel de la política como un enfoque para evaluar las complejas interacciones entre los factores políticos, sociales y ambientales. La **I-EAE es también conocida como la "evaluación ambiental estratégica basada en políticas"**, ya que se utiliza para incorporar el medio ambiente en la política.
CAF- BID Corporación Andina de Fomento - Banco Interamericano de Desarrollo (ver detalle metodológico en Anexo 1)	La Metodología de **Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico (EASE-IIRSA)**, en su conceptualización original, surge desde una iniciativa de la Corporación Andina de Fomento (CAF), la que posteriormente fue complementada con la participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La EASE-IIRSA busca brindar un marco metodológico práctico, rápido y de bajo costo para orientar en la definición de estrategias y líneas de acción a los organismos y entidades responsables de la toma de decisiones a nivel continental, nacional y regional. Esta metodología, basada en los principios de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), se presenta como un esquema aplicable a diferentes escalas y niveles de análisis, que utiliza fundamentalmente información secundaria y que apela al juicio de expertos y actores clave. La Metodología se adapta a las necesidades propias del territorio y / o del Grupo de Proyectos, lo que se realiza durante la fase inicial de aproximación y planeación mediante una evaluación preliminar. Se aplica a través de seis fases en un tiempo limitado cuya duración total, de preferencia, puede variar entre 16 a 22 semanas.

Cuadro 11- **Experiencias de EAE en organismos de Cooperación Internacional.**
Fuente: Elaboración propia en base a CONAMA-CED (2010) y Gómez Villarino (2010).

Algunos antecedentes normativos de la EAE en América Latina

La variedad de situaciones en la región se sintetiza en la siguiente figura:

ESTADO DE LA LEGISLACION ACTUAL	PAISES	NORMATIVAS
SIN LEGISLACION	Argentina	
	Brasil	
	Colombia	
	Ecuador	
LEGISLACION DEBIL	Venezuela	Decreto 1257 (1996)
	Bolivia	Ley 1933 (1995)
	Perú	Ley General Ambiente 28611 (2005)
	México	Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente (2005)
LEGISLACION AVANZADA	Chile	Ley 20417 del Medio Ambiente (2010)

Cuadro 12- **Normativa sobre EAE en algunos países de América Latina.**
Fuente: Elaboración propia en base a FERNANDEZ (2013).

2.2. La EAE y los instrumentos de planificación territorial en chile

2.2.1. Ley 19.300 y Ley 20.417

Hasta el año 2010, con la entrada en vigencia de la Ley 20.417, los instrumentos de planificación territorial (IPT) debían someterse al **Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)** definido en la **Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente**.
En el caso de los IPT, la principal dificultad en el SEIA era la identificación de impactos ambientales, dado su carácter normativo, a diferencia de un proyecto de inversión que presenta etapas de construcción, ejecución y abandono. Este enfoque daba como resultado que los IPT ingresaran al SEIA como una Declaración de Impacto Ambiental (Rivas, 2011).

En 2010 se promulga la Ley 20.417, modificatoria de la 19.300, que incorpora el proceso de Evaluación Estratégica Ambiental (EAE), junto a la creación del Ministerio del Medio Ambiente.

El principal cambio referido a esta nueva herramienta de gestión ambiental que introduce la citada ley, es que las políticas y planes de ya no se someten al SEIA sino a la **EAE**, entendida

como "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." (Ley 20.417, artículo c, letra i bis).
A su turno, la EAE se incorporó como instrumento de gestión ambiental, específicamente en el Párrafo 1° bis de la ley N°19.300, definiendo el ámbito de aplicación de la EAE, así como el procedimiento básico para su tramitación, dejando a un reglamento la regulación más específica. (Ferrada Nehme, 2011).
Con la introducción del artículo 7 bis se establece que "**siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero y del territorio marítimo**. En esta situación el procedimiento y aprobación del instrumento estará a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Gobierno Regional o el Municipio o cualquier otro organismo de la administración del Estado, respectivamente." (Inciso 2° del artículo 7 bis de la Ley N°19.300)

Ferrada Nehme (2011) señala que se distinguen entonces dos situaciones: por un lado, los instrumentos que obligatoriamente se les debe someter a EAE, por el otro, los instrumentos respecto de los cuales es facultativo la aplicación de EAE.

	EAE OPCIONAL	**EAE OBLIGATORIA**
Áreas de Aplicación	**1-Evaluación de planes y políticas en ministerios sectoriales** (actividades y funciones)	**2-Planes territoriales** (planes de impacto físico y territorial) **- Planes regionales de ordenamiento territorial (PROT)** **- Planes reguladores intercomunales (PRI)** **- Planes reguladores comunales (PRC)** **- Planes seccionales (PS)** **- Planes regionales de desarrollo urbano (PRDU)** **- Zonificación del borde costero (ZBC)** **- Zonificación del territorio marítimo (ZTM)** **- Manejo integrado de cuencas** **- Los instrumentos que los reemplacen o sistematicen**

Cuadro 13- **Ámbito de aplicación de la EAE en Chile.**
Fuente: Elaboración propia en base a Ley 20.417 y Ferrada Nehme (2011)

Como puede apreciarse se deben someter a EAE todos los Instrumentos de Ordenamiento Territorial (IOT) regulados en la LGUC, a excepción del límite urbano[10].

En el caso en que la EAE es opcional o facultativa, el citado artículo 7 bis de la Ley 19.300 señala lo siguiente: "Se someterán a evaluación ambiental estratégica las política y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones, 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." Conforme lo indicado por el artículo citado, no toda política o plan debe someterse a EAE, debiendo para ello cumplir cuatro requisitos (Ferrada Nehme, 2011):

- Que se trate de políticas o planes de carácter normativo general.
- Que dichas políticas o planes tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad.
- Que el CMS acuerde que el instrumento debe someterse a EAE.
- Que el Presidente de la República determine que el instrumento debe someterse a EAE.

Con respecto a la institucionalidad, Zambrano Tapia (2010) resume en la siguiente figura los organismos creados por la Ley 20.417:

Ministerio del Medio Ambiente	Elaboración de políticas, planes, programas y normas ambientales.
Consejo de Ministros para la sustentabilidad	Organismo colegiado independiente del Ministerio con funciones propositivas y decisorias en materia ambiental.
Servicio de Evaluación Ambiental	Encargado de la administración del Sistema de Evaluación Ambiental (SEIA).
Superintendencia del Medio Ambiente	Responsabilidad fiscalizadora.
Tribunal Ambiental	Resolver las controversias contencioso-administrativas en materia ambiental y resolver las demandas por daño ambiental.
Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas	Administración y supervisión del Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE).

Cuadro 14- **Organismos creados por la Ley 20.417**
Fuente: Reproducido de Zambrano Tapia (2010)

[10] En cuanto al manejo integrado de cuencas, cabe indicar que si bien se elaboró una Estrategia Nacional de Gestión Integrada de Cuencas(aprobada por el Consejo Directivo de CONAMA en 2007), a la fecha no se ha dictado regulación alguna que implemente los lineamientos de la Estrategia (Ferrada Nehme, 2011).

Así mismo, en la Ley 20.417 se define que la elaboración de las políticas y planes deberá contemplar las siguientes etapas:

- **Etapa de diseño**: el organismo que dictará el instrumento, debe definir sus objetivos y efectos ambientales, así como los criterios de desarrollo sustentable. Aquí se deberán integrar a los otros órganos de la administración del Estado vinculados a la materia.
- **Etapa de aprobación**: se elaborará un anteproyecto del instrumento que contendrá un Informe Ambiental, que se remitirá al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones y luego se someterá a consulta pública.

En el artículo 7 ter de la citada ley, se establece que un reglamento establecerá el procedimiento y plazos en función de los cuales se tramitará la evaluación. Hasta la actualidad, **el país no cuenta aún con dicha reglamentación** lo que ocasiona vacíos, tanto conceptuales como procedimentales, en cuanto a los aspectos que deberá regular, a saber: forma de consulta y coordinación con los organismos consultados en la etapa de diseño, contenidos mínimos detallados para los Informes Ambientales, forma de participación del público interesado y forma de publicidad del instrumento.

2.2.2. Instrumentos de Planificación Territorial en Chile

Siendo el área de estudio de esta tesis la **EAE aplicada a los IPT en Chile**, se analizará a continuación la realidad de estos Instrumentos de Planificación Territorial afectados por la EAE según lo indica la Ley 20.417.
En primer término, y de modo abreviado puesto que no es el objetivo central de este trabajo, veamos el encuadre de los IPT en el Ordenamiento Territorial (OT).

El concepto de **Ordenamiento Territorial**, lo encontramos en la ampliamente difundida Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, generada a partir de la Conferencia Europea de Ministros de Ordenamiento Territorial. En este documento se lo define como "**la expresión espacial de las políticas económicas, sociales culturales y ecológicas de la sociedad**". Los objetivos fundamentales de esta carta se orientan hacia un desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente y la utilización racional del territorio (Iturriaga Meneses, 2003).

Gómez Orea (1993) definía que el OT "ha de ser democrático, es decir, con participación de los ciudadanos, global, es decir, coordinadora e integradora de políticas sectoriales, funcional, en el sentido de adaptación a las diferentes conciencias regionales y prospectiva, lo que significa que ha de tomar en consideración las tendencias y evolución a largo plazo de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en el territorio".

Ante el uso indistinto de los términos ordenamiento territorial, planificación urbana y planificación territorial, Ferrada Nehme (2011) analiza que en Chile, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, dependiente del Ministerio del Interior, ha adoptado una definición basada en la Carta Europea, conceptualizando el ordenamiento territorial como "**la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector**", y señala que tanto los métodos como los instrumentos de planificación que se apliquen se desprenderán del conjunto de valores sociales, de orientaciones políticas nacionales y regionales, y de condiciones económicas y ambientales propias de los territorios, que han sido contenidas en las respectivas Estrategias de Desarrollo Regional.

Considerando este confuso escenario terminológico, y en ausencia de una definición legal de ordenamiento territorial, es posible considerar la siguiente: el **OT** es la **expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Se traduce en instrumentos que representan decisiones político-administrativas sectoriales o transversales que intervienen o tienen efectos intencionales o laterales sobre el territorio.**

La **Planificación Territorial** es la denominación utilizada para designar diferentes **enfoques, instrumentos y propuestas de planificación que se refieren a un cierto territorio (regional, intercomunal o comunal), que son de carácter estratégico y ponen énfasis en la integración multisectorial o transversal**. Sin embargo, en la legislación chilena, el artículo 1.1.2 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) define **Instrumentos de Planificación Territorial** como el "vocablo referido genérica e indistintamente al Plan Regional de Desarrollo Urbano, al Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano, al Plan Regulador Comunal, al Plan Seccional y al Límite Urbano." (OGUC, art. 1.1.2.) Ello ha llevado a que en nuestro país tiendan a utilizarse los términos de ordenamiento territorial, instrumentos de ordenamiento territorial, planificación territorial e instrumentos de planificación territorial sólo

en el ámbito de la planificación urbana, confundiéndose finalmente la planificación territorial con la planificación urbana (Ferrada Nehme, 2011).

Luego de este breve encuadre, veamos los Instrumentos de Ordenamiento Territorial[11] existentes en Chile para luego analizar en detalle aquéllos afectados por la EAE.
El título II de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, LGUC, comienza definiendo la planificación urbana y diseñando su estructura jerárquica, indicando que la "planificación urbana se efectuará en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal" (Artículo 28, LGUC).
Esta jerarquización según escalas queda resumida en la siguiente figura:

ESCALA TERRITORIAL	INSTRUMENTO	RESPONSABLE
Nacional	Ley General de Urbanismo y Construcciones - **LGUC** Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones - **OGUC**	Ministerio de Vivienda y Urbanismo - **MINVU**
Regional	Plan Regional de Desarrollo Urbano - **PRDU** Plan Regional de Ordenamiento Territorial - **PROT**	PRDU: Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo **Seremi – MINVU** PROT: Gobierno Regional **GORE**
Intercomunal	Plan Regulador Intercomunal – **PRI** Plan Regulador Metropolitano – **PRM***	**Seremi – MINVU**
Comunal	Plan Regulador Comunal – **PRC** Plan Seccional – **PS** Límite Urbano - **LU**	**Municipalidad**

*Si la aglomeración supera los 500.000 habitantes.

Cuadro 15- **Niveles de Planificación Urbana en Chile**
Fuente: Elaboración propia a partir de Zambrano Tapia (2010) y Ferrada Nehme (2011)

Pero el abanico de IOT en Chile es más amplio. Ferrada Nehme (2011) define una clasificación según el propósito de los instrumentos que implica dos grandes grupos con subcategorías:

IOT Estrictos: implican procesos planificadores, basados en un diagnóstico de la realidad con miras a generar efectos futuros, y que conforme a dicho proceso expresan la distribución espacial de los usos de suelo, en conformidad con los objetivos de desarrollo económico y social. Dentro de ellos encontramos:

[11] Instrumentos de Ordenación Territorial (IOT): designación tomada de Ferrada Nehme (2011), equivalente a Instrumentos de Planificación Territorial (IPT).

- **Normativos:** sus disposiciones son vinculantes para cualquier persona que quiera realizar una obra, proyecto o actividad regulada por estos instrumentos. En este sentido, el incumplimiento a sus disposiciones genera ya sea el no otorgamiento del respectivo permiso o autorización, cuando corresponde, o, una vez que se materializa el incumplimiento, la respectiva sanción. Estos instrumentos se enmarcan dentro de la planificación urbana, encontrándose regulados en la LGUC y la OGUC.
- **Indicativos:** implican un proceso planificador, pero que se materializan en directrices o lineamientos a seguir, no siendo sus disposiciones obligatorias para los particulares; en consecuencia, su incumplimiento no acarrea sanciones. Estos instrumentos están orientados más bien a las autoridades, siendo ellos los que debiesen plasmar los lineamientos contenidos en estos IOT en normativa vinculante, o en la generación de planes y programas que den cumplimiento a éstos.

Zonificaciones Sujetas a Protección Especial (ZSPE): no tiene como foco central una planificación, sino que su eje es la protección de algún elemento, ya sea de un recurso natural, cultural, económico u otro. Según el elemento a proteger, son: Diversidad Biológica y Valor Ambiental del Territorio, Patrimonio cultural, Comunidades indígenas y Turismo.

Entonces, el conjunto de los IOT quedan clasificados de la siguiente forma:

IOT	**ESTRICTOS**	**NORMATIVOS**	Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano **PRI/PRM** Plan Regulador Comunal – **PRC** Plan Seccional – **PS** Límite Urbano - **LU**
		INDICATIVOS	Estrategia Regional de Desarrollo - **ERD** Planes Regionales de Desarrollo Urbano - **PRDU** Plan Regional de Ordenamiento Territorial - **PROT** Planes de Desarrollo Comunal - **PLADECO** Zonificación de Uso de Borde Costero - **ZUBC**
	ZSPE	Diversidad Biológica y Valor Ambiental del Territorio Patrimonio cultural Comunidades indígenas Turismo	

Cuadro 16- **Instrumentos de Ordenamiento Territorial en Chile.**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrada Nehme (2011)

De estos IPT identificados se caracterizan a continuación aquéllos afectados por la aplicación de la EAE, según lo establecido por la Ley 20.417.

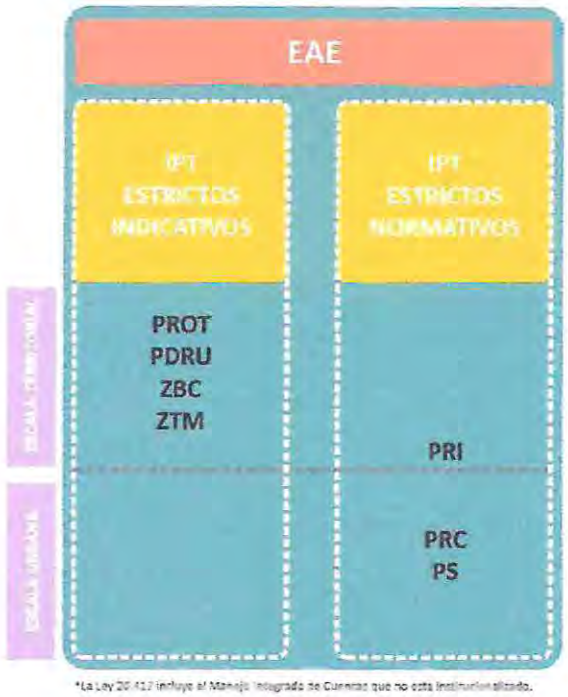


Figura 16- **IPT afectados por la EAE**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrada Nehme NEHME (2011)

IPT	DEFINICION	ALCANCE
PROT	Es la espacialización de la Estrategia de Desarrollo Regional, que permite al GORE gestionar y administrar las intervenciones públicas en el territorio y orientar las intervenciones privadas en sus distintos ámbitos de gestión: social, económico, de infraestructura y físico-ambiental. Es un **instrumento que deberá consignar las características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para orientar la planificación y las decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas**.	El PROT reemplazará al Plan Regional de Desarrollo Urbano, que es elaborado por la Seremi MINVU respectiva. La principal ventaja es que propone **una mirada integral del territorio**, dejando el énfasis urbano del PRDU y puede priorizar mejor los requerimientos de los espacios rurales, y de la multiplicidad de actividades que allí se desarrollan.
PRDU	Instrumento cuyo objetivo es **orientar el desarrollo urbano del sistema regional de asentamientos en su conjunto**. La LGUC define Planificación Urbana Regional como "aquella que orienta el desarrollo de los centro urbanos de las regiones". De este modo, el PRDU **establece los roles de los centros urbanos de una región en términos de su especialización productiva (ej.: de servicios, industrial, turístico), su jerarquía en el sistema de centros poblados de la región y las relaciones entre ellos.**	La LGUC señala que las disposiciones del PRDU deben ser incorporadas a los planes reguladores metropolitanos, intercomunales y comunales, lo que es reiterado en la OGUC. Orienta el desarrollo de los centros poblados y la ocupación del territorio por las diversas actividades de una región. Se estudia todo el territorio regional con el fin de determinar la capacidad de los distintos sectores para absorber crecimientos urbanos futuros; potenciales para localizar actividades económicas y de otra índole; y establecer las relaciones territoriales estratégicas que promuevan el desarrollo socio-económico de la región. Se identifican las áreas donde debiera registrarse el asentamiento humano, dado la existencia de riesgos geofísicos, o la mejor aptitud del lugar para otras actividades tales como la agrícola, la protección del medio ambiente o cualquier otra actividad económica o social que exija restricción urbana.

ZBC	Su objetivo es realizar un **ordenamiento de los usos del territorio costero**, compatibilizando distintos intereses sobre el mismo y planificando sus usos, mediante un proceso de participación ciudadana.	A pesar de cierta ambigüedad en la materia, sigue siendo un instrumento indicativo.
PRI **PRM**	**Regula el desarrollo físico de las áreas rurales y urbanas de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana.** Cuando una unidad urbana sobrepasa los 500.000 habitantes, se adscribe a la categoría de área metropolitana para los efectos de la planificación y debe obligatoriamente elaborar un PRM. Regula no sólo el área urbana, sino que se incluye el área rural de las comunas que caen bajo el PRI, si bien en esta área la regulación es menos específica.	Establece las normas de uso de suelo aplicables al territorio regulado, estableciendo los distintos usos permitidos y prohibidos, siendo sus disposiciones obligatorias para toda actividad. Además, las disposiciones contenidas en los PRI/PRM, en la medida que constituyan alteraciones a las disposiciones de los PRC existentes, se entienden automáticamente incorporados a éstos como modificaciones. En las comunas que carecen de PRC hacen los efectos de tal las disposiciones del PRI. Para el área urbana: a) definición de límites de extensión urbana; b) la definición de la red vial pública; c) los terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal; d) normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructura de impacto intercomunal; e) normas urbanísticas que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal; f) fijación de densidades promedio y densidades máximas; g) definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal; h) Definición de áreas de riesgo o zonas no edificables; i) reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural. Los dos últimos puntos son válidos tanto para el área urbana como rural; además establece para esta última: la definición de subdivisión predial mínima para las los instrumentos metropolitanos, y establece los usos de suelo para los efectos de la aplicación del artículo 55º de la LGUC.
PRC	Al igual que el PRI, su objetivo es **regular el desarrollo físico de la comuna, pero, a diferencia de aquél, sólo se limita al ámbito urbano; en consecuencia, no regula el área rural de la comuna.**	Regula los aspectos más relevantes de la comuna, en su dimensión territorial, tales como uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.
PS	**Instrumento de planificación urbana equivalente al PRC, pero cuyo ámbito de aplicación territorial es menor.** La LGUC contempla dos situaciones: - En aquellas comunas donde no hay un PRC vigente. - En los casos en que la Municipalidad o la SEREMI-MINVU respectiva haya establecido "Zonas de Remodelación" en las cuales se congela la situación existente (esto es, que no se entregan más permisos de edificación) y se definen nuevas condiciones urbanísticas en un área de la ciudad.	Ídem PRC.

Cuadro 17- **Características de los IPT afectados por la EAE.**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrada Nehme (2011) y Molina Urra, Escalona Ulloa (2012).

Los PRDU y los PROT

Si vemos la definición y el alcance de estos dos instrumentos las similitudes son evidentes. Ambos operan en el mismo ámbito territorial, su objetivo es el mismo, sólo difiere el órgano responsable de su formulación.

El **PROT** es un IOT que se incluye en un proyecto de Ley que introduce modificaciones a la Ley N°19.175 de Gobiernos Regionales, que fue ingresado al Senado el 13 de mayo de 2008, encontrándose actualmente en tramitación (Ferrada Nehme, 2011).
El objetivo central de este proyecto de Ley es establecer un procedimiento para la **transferencia de competencias desde el gobierno central a los GORE**, efectuar modificaciones de adecuación y concordancia entre la Ley N°19.175 y otros cuerpos legales y aumentar las plantas de personal de los GORE.
Respecto de las atribuciones del GORE, se propone reemplazar el primer literal del artículo 16 de la Ley N°19.175 por el siguiente texto: "Planificar el desarrollo de la región, especialmente en los ámbitos de infraestructura pública y transporte, económico y productivo, social y cultural, mediante la elaboración, aprobación y aplicación de políticas, estrategias, planes, programas y proyectos en su territorio, los que deberán ajustarse a las políticas nacionales de desarrollo y al presupuesto de la Nación".

Así mismo, al radicar en una institución territorial, el GORE, y no sectorial como el MINVU, facilita una **mejor representación de distintos sectores de la administración pública, del sector privado y la sociedad civil, favoreciendo acuerdos de más largo plazo respecto a las prioridades del territorio**. Ello puede dificultar los procesos de elaboración y aprobación, producto de una discusión política más intensa, cuestión que se evita con un instrumento sectorial que sólo requiere consulta a otras instituciones (como el PRDU). Pero a la vez, permitiría transparentar los intereses y demandas de cada sector así como el fundamento de las decisiones, y favorecer el seguimiento y evaluación ex -post del instrumento, cuestión hasta ahora ausente en la planificación urbana chilena (Ferrada Nehme, 2011).
En palabras de un funcionario de la SUBDERE[12], "el PROT surge porque había que hacer ordenamiento territorial en Chile y los Gobiernos Regionales son la única institucionalidad pública en Chile que tiene como competencia el ordenamiento territorial. El PRDU es un intento

[12] Entrevista realizada en el marco de la presente tesis a un funcionario de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Departamento Políticas.

del MINVU de hacer una planificación territorial integral (...) Las Contralorías los declararon inconstitucionales porque exceden las competencias de Vivienda, que son hacer casas y planificar las áreas urbanas. Se lograron aprobar tres por error de las Contralorías Regionales." Y con respecto a su concepción ambiental, este funcionario expresa que "el PROT es la espacialización de la Estrategia Regional. El tema ambiental está incluido en sí. Haces ordenamiento territorial y estudias todo lo que hace al ambiente."[13]
En acuerdo con esta visión, otro funcionario de la SEREMI MINVU de Valparaíso[14], señala que "los PROT legalmente aún no existen en Chile. Una vez que lo hagan, los PRDU dejarán de existir, y me parece bien porque el PRDU es un instrumento de planificación territorial con una lógica urbana. El PROT lo hace un organismo, GORE, que tiene una mirada más estratégica de la planificación regional, más amplia."

Los IPT y el ambiente

Zambrano Tapia (2010) al analizar la dimensión ambiental de los Planes Reguladores Comunales (PRC), define que la LGUC y OGUC, que reglamentan la elaboración de los IPT, tienen un carácter marcadamente urbano- desarrollista, esto es, junto con la fijación de un límite urbano que clasifica los suelos urbanos y rurales, determinan usos de suelos y condiciones de edificación al interior de ese límite, a la vez de identificar vías estructurantes que aseguren una adecuada conectividad. Pero esta normativa no entrega herramientas para las siguientes problemáticas:

- **Protección medioambiental:** la actual normativa de planificación urbana sólo reconoce aquellas zonas con protección oficial, otorgada por otra normativa sectorial, pero no da atribuciones para que se protejan aquellos valores ambientales relevantes identificados en el diagnóstico de la elaboración del IPT, como corredores biológicos, áreas de control del clima urbano, etc. Por otro lado, no se crea conciencia del suelo como un recurso natural no renovable.
- **Movilidad urbana:** que guarda relación con hábitos de desplazamiento de la población, más que la conexión de distintas zonas urbanas. También está relacionado con el ahorro energético de las ciudades por la optimización de los desplazamientos.

[13] Entrevista realizada en el marco de la presente tesis a un funcionario de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Departamento Políticas.
[14] Entrevista realizada en el marco de la presente tesis a un funcionario de la SEREMI MINVU Valparaíso, jefatura de Departamento Desarrollo Urbano.

- **Valor paisajístico:** que también tiene un sentido de identidad para la ciudad.
- **Relación suelo urbano / rural:** Las ciudades ya no son islas dentro de un entorno rural, sino que forman conurbaciones incorporando, dentro de sí, áreas de valor agrícola o forestal, generando presiones de ocupación hacia ellas.

Estas consideraciones bien pueden hacerse extensivas para los Planes Seccionales (PS) y los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), es decir los IPT de tipo estricto normativo según se analizó más arriba. En el Cuadro 17, es notoria la ausencia de inclusiones ambientales en la definición y alcance de los instrumentos.

En el caso de los IPT estrictos indicativos (PROT, PRDU, ZBC), por su propia naturaleza y definición, además de la escala territorial en que operan, estas deficiencias son más leves puesto que su consideración ambiental tiene un sentido más amplio al considerar aspectos económicos y sociales, además de los estrictamente físicos.

La dificultad con este último grupo radica en otro lado, como lo indica la Figura 17, que es la **falta de coherencia entre los IPT estrictos normativos con los IPT estrictos indicativos**. El origen de este problema radica en una deficiencia en la regulación, por cuanto no hay directriz ni instrumentos claros que permitan vincular los IOT Indicativos con los Normativos (Ferrada Nehme, 2011).

Si bien el GORE debe aprobar los IPT, no se establece obligación explícita de considerar los instrumentos indicativos, ni tampoco se considera su involucramiento en el proceso de elaboración de los IPT, momento que sería el oportuno para poder realizar la vinculación entre los instrumentos. Lo anterior produce una pérdida de eficacia de los IOT Indicativos con la consecuente ineficiencia en los recursos invertidos en estos.

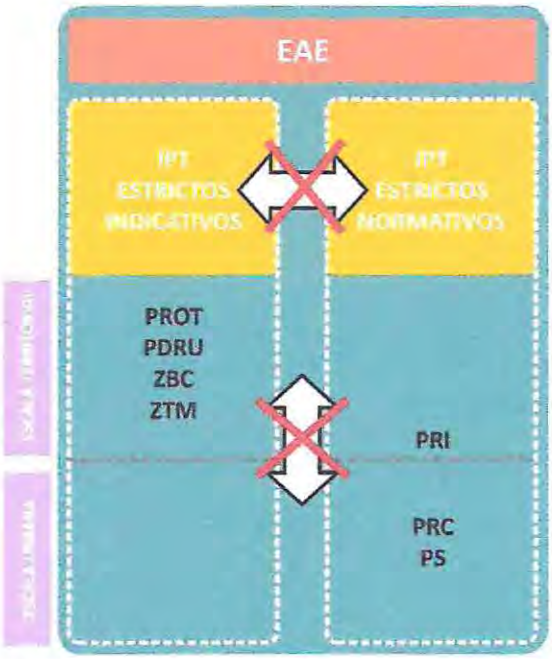


Figura 17- **La falta de relación entre IPT Estrictos Indicativos y Normativos**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ferrada Nehme (2011)

2.2.3. Ministerio del Medio Ambiente: intervenciones en IPT

En el contexto chileno, la Ley 20.417, que introduce la EAE modificando la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, fue promulgada en 2010 sin haberse definido hasta la actualidad el Reglamento correspondiente. A raíz de un dictamen emitido por Contraloría, que determinaba la inmediata aplicación del sistema, es que el Ministerio del Medio Ambiente (2012) elaboró, en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, una **Guía de EAE para IPT** en la que la EAE se define como un procedimiento para asegurar que la dimensión ambiental de las decisiones estratégicas (políticas, planes y programas) sea tenida en cuenta en los procesos de diseño de tales decisiones; como tal tiene la capacidad de mejorar la calidad de esos instrumentos, no sólo en cuanto a las consideraciones ambientales, sino en su integridad.

Allí[15] se especifica que el enfoque adoptado para la EAE puede variar de país en país, en función de los diferentes marcos legales, procedimentales y metodológicos; sin embargo, hay siempre una serie de elementos comunes:

[15] Ministerio del medio ambiente (2012)

- La EAE es un **proceso sistemático y proactivo** que sirve para identificar, analizar y considerar la dimensión ambiental de una propuesta de política, plan o programa, asegurando que ésta sea tomada en cuenta en los procesos de decisión.
- La EAE se entiende como una **parte integral e integrada de este proceso de decisión**, empezando en la primera fase de formulación de la propuesta y finalizando con un informe de la manera en que la decisión ha incorporado la dimensión ambiental.
- Elementos permanentes de este enfoque son **identificar efectos ambientales a escala estratégica, apoyar en la construcción de la decisión proponiendo alternativas de criterios ambientales e informar de los resultados de la EAE a la opinión pública**.
- El **diálogo interinstitucional y con la ciudadanía** constituyen un aspecto estructurante de los procesos de EAE, como garantía de su efectividad.

Tal como señala Rivas (2011), la citada Guía establece el procedimiento que deben seguir los IPT, el cual queda documentado en el Informe Ambiental. Pero también da cuenta de que **los órganos del Estado que participan lo hacen con carácter consultivo, no vinculante**. Entonces, cabe preguntarse cuál es la base real del consenso buscado.



Figura 18- **La participación de los servicios públicos en el proceso de EAE. Plan Intercomunal Alto Aconcagua. Taller realizado en Valparaíso el 2 de septiembre de 2013.**
Fuente: Fotografías tomadas en el taller por la autora de la presente investigación.

Es muy valorable en esta nueva metodología de evaluación ambiental, la introducción desde el inicio del proceso, de **objetivos y criterios ambientales**, así como la exigencia de **evaluar ambientalmente alternativas viables de estructuración territorial**.
Se exige luego un **Plan de Seguimiento Ambiental a los efectos ambientales del instrumento propuesto**, con indicadores, plazos y responsables (Rivas, 2011). En este contexto cabe recapitular los interrogantes que se plantea al respecto esta investigación:

- Si el plan fue concebido incorporando la dimensión ambiental desde el principio de su formulación, ¿se asume que tendrá efectos ambientales no deseados?
- ¿Cuáles serían los efectos en el caso de un IPT, que norma y zonifica un área urbana?
- ¿Cómo hacen los Municipios el seguimiento ambiental a un Plan Regulador, donde no existen recursos humanos y económicos?

En base a la **Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial**[16], publicada por el Ministerio del Medio Ambiente en julio de 2012, se elaboró la Figura 19 - Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica. Su procedimiento administrativo y las fases de formulación del plan, que sintetiza la propuesta metodológica general del Ministerio del Medio Ambiente para aplicar a todos los Instrumentos de Planificación Territorial.

[16] La guía es una versión modificada y adaptada del documento original "Guía de Evaluación Ambiental Estratégica de Instrumentos De Planificación Territorial" desarrollada en el marco del Proyecto de Cooperación entre la Unión Europea (UE) y el Gobierno de Chile, denominado "Apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile", cuyos autores son Rodrigo Jiliberto, Jefe de la Misión de la Asistencia Técnica Internacional Europea; los expertos internacionales, Manuel Álvarez y Lourdes Losarcos; y los expertos nacionales Diego Ávila y Javier Vásquez.

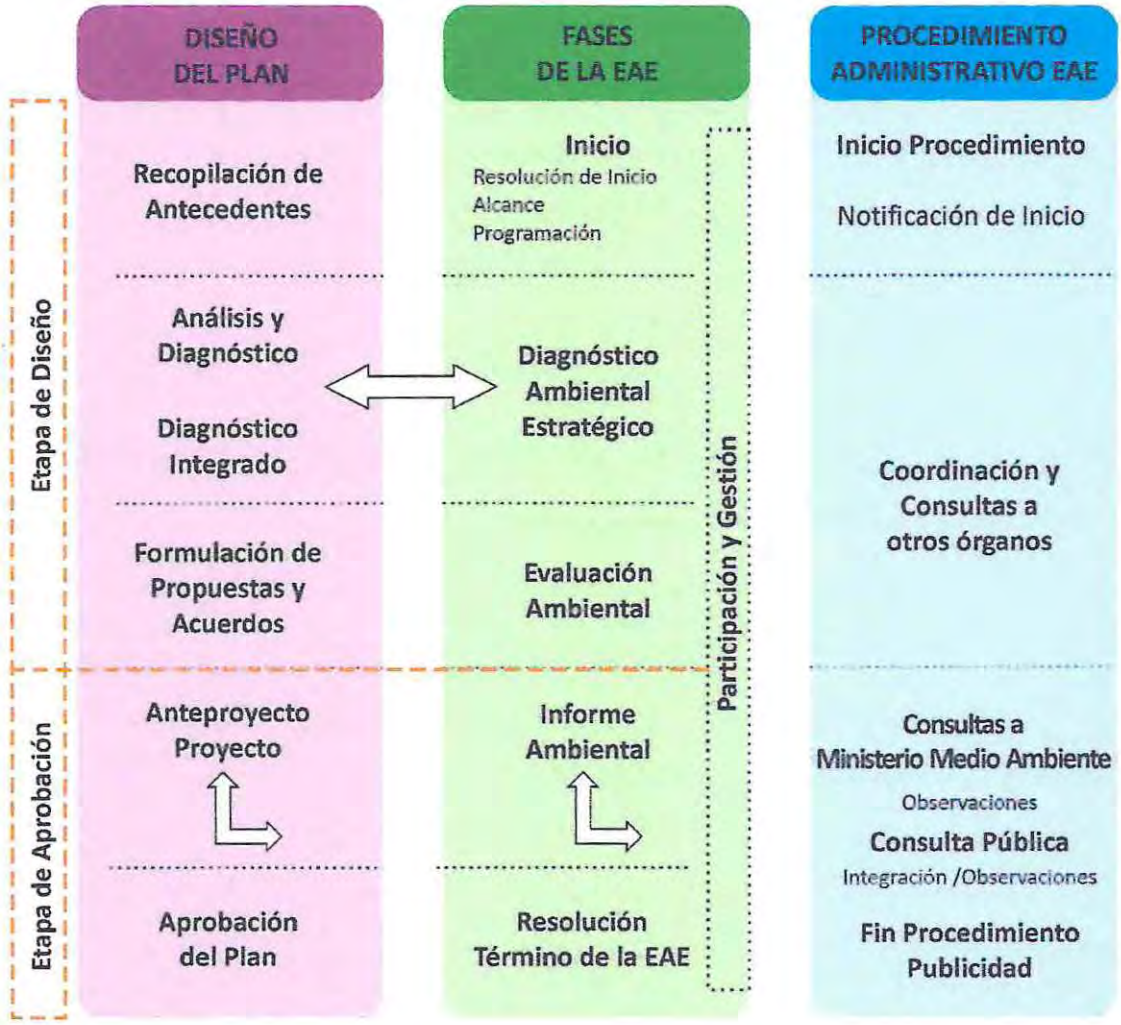


Figura 19- **Fases de la Evaluación Ambiental Estratégica. Su procedimiento administrativo y las fases de formulación del plan**
Fuente: Reelaboración a partir de Ministerio del medio Ambiente (2012)

En una columna paralela a las **Fases de la EAE**, se desarrollan la **Etapas de Diseño del Plan**, como modo de evidenciar que la formulación de la EAE no es un documento adicional al plan sino que es un proceso paralelo, inserto desde su inicio y que **se realiza mientras se elabora el plan**, lo que lleva a que las decisiones adoptadas tengan el sentido ambiental estratégico incorporado en su origen.

En el Cuadro 18, Fases de la EAE. Objetivos y tareas, se detalla el propósito y las actividades a realizar en cada etapa, en forma genérica para todos los tipos de IPT afectados.

FASES DE LA EAE	OBJETIVOS	TAREAS
Inicio **Resolución de Inicio**	- Definir los criterios de desarrollo sustentable y objetivos ambientales preliminares a considerar en la EAE.	- Redacción del documento de inicio de la EAE. Comunicación al Ministerio del Medio Ambiente.
Alcance	- Definir el alcance de los criterios de desarrollo sustentable y objetivos ambientales.	- Identificación de condicionantes institucionales. - Análisis de agentes implicados. - Análisis del proceso de planificación. - Definición de objetivos de la EAE.
Programación	- Programar las actividades a realizar en la EAE.	- Programación del proceso de EAE. - Elaboración del plan de comunicación.
Diagnóstico Ambiental Estratégico	- Identificar los problemas ambientales y redefinir o validar los objetivos ambientales.	- Elaborar el Diagnóstico Ambiental Estartégico. - Validar o redefinir los objetivos ambientales. - Definir el modelo de evaluación y las herramientas de análisis para la EAE.
Evaluación Ambiental	- Evaluar los efectos ambientales de las alternativas formuladas sobre los problemas ambientales identificados.	- Analizar la disponibilidad de alternativas ambientales viables. -Analizar la coherencia de las alternativas en referencia al marco institucional y a la incorporación de los objetivos ambientales y criterios de desarrollo sustentable al plan. - Evaluar los efectos ambientales de cada alternativa.
Informe Ambiental	- Informar al MMA sobre el grado de incorporación de los criterios de desarrollo y objetivos ambientales al IPT y de la evaluación ambiental de alternativas.	- Elaboración de recomendaciones al IPT. - Elaboración del Informe Ambiental. - Remisión el Informe Ambiental al MMA. - Dar acceso público al Informe Ambiental. - Elaboración del Plan de Seguimiento.
Resolución Término de la EAE	- Cerrar el proceso de EAE.	- Elaboración del documento de aprobación del IPT.

Participación y Gestión

- Recibir aportes y opiniones de actores institucionales y sociales para su óptima integración y consideración con otros instrumentos públicos.

Cuadro 18- **Fases de la EAE. Objetivos y tareas**
Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Medio Ambiente (2012)

Estas fases y tareas propuestas valen tanto para un Plan Seccional como para un Plan Regional de ordenamiento Territorial, instrumentos que poseen diferencias grandes en cuanto a escala de intervención, ámbito de acción, resultados que definen, actores intervinientes y variables manejadas. Al considerar ese aspecto, el primer interrogante que surge es acerca de la **validez de una metodología definida en términos tan generales que pueda aplicarse a cualquier instrumento de planificación del territorio** (normativo, indicativo, de escala local o regional).

Por ello analizamos a continuación las guías e instructivos específicos elaborados por el MMA[17] para aplicar a cada IPT. Estos son:

- **Guía para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los Planes de Ordenamiento Territorial.** Oficio Ordinario N° 131290/13. Ministerio del Medio Ambiente. Santiago, 11 de abril de 2013 (en proceso de aprobación)
- **Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales**. Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Vivienda y Urbanismo. 2011
- **Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los procesos de Zonificación del Borde Costero**. Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Medio Ambiente. Julio de 2011

El contenido de los mismos se sintetiza en el Cuadro 19, Evaluación Ambiental Estratégica aplicada a los Instrumentos de Planificación Territorial. Chile 2013, resumiendo las disposiciones de cada uno de los documentos.

[17] Documentos extraídos del sitio digital: http://www.mma.gob.cl/eae

		PROT Plan Regional de Ordenamiento Territorial	PRDU Plan Regulador de Desarrollo Urbano	
ORGANO COMPETENTE		**Gobierno Regional**	**Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo**	
ETAPA DE DISEÑO O ELABORACION	**Ámbito de acción**	Instrumentos orientadores de usos y con un horizonte territorial de mediano plazo (10 años). Tienen como finalidad posibilitar la espacialización de los objetivos económicos, sociales, culturales y ambientales de la sociedad, todos los cuales están contenidos en las Estrategias de Desarrollo Regional. El proceso de EAE del PROT se inicia una vez que los Comités Técnicos Regionales hayan aprobado los informes de los cinco componentes de análisis territorial: - borde costero - riesgos - sistema urbano - sistema rural - cuencas hidrográficas	- Propuesta de estructuración de sistemas de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales. - Definición de asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario. - Propuesta de estructura referencial de conexiones del territorio regional. - Dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas. - Definición de prioridades de formulación de los IPT necesarios. - Metas estimadas de crecimiento de los centros poblados, a fin de establecer las demandas para la planificación del suelo. - Condiciones que debe cumplir la planificación de nuevas áreas o zonas urbanas de manera de asegurar su debida inserción en el sistema regional.	
	Objetivos y posibles efectos ambientales a considerar	Se deberán considerar la realidad económica, ambiental y social de la región. Los objetivos ambientales podrán formularse como las metas a desarrollar con la aplicación del PROT, y que serán estructurados en base a los problemas ambientales estratégicos identificados.	Puede ser uno o más objetivos y se definirá a partir del ámbito de acción propio del Plan y de las características del territorio.	Se deberán económicos, de uso del te
	Criterios de desarrollo sustentable a adoptar		Pueden ser uno o más efectos y criterios y se definirán en función del ámbito de acción propio del Plan y los objetivos propuestos.	
	Órganos de la Administración del Estado que pueden ser convocados a participar en la elaboración	- La totalidad de los organismos integrantes de los Comités Técnicos Regionales. - Seremi de Agricultura, Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Minería, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Desarrollo Social, Educación, Salud. - Municipalidades - Servicio Nacional de Turismo - Servicio Nacional de la Mujer. Se hará especial referencia a la forma en que se integrará a la Estrategia Regional de Desarrollo, entre otros estudios e instrumentos.	- Gobierno Regional - Ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Minería, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Defensa, Economía y de Planificación - Sernatur - Municipios	- Ministerio

ZBC onificación Borde Costero	PRI / PRM Plan Regulador Intercomunal Plan Regulador Metropolitano	PRC / PS Plan Regional Comunal Plan Seccional
Comisión Regional de Uso del Borde Costero	**Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo**	**Municipalidad**
	- Definición de límites de extensión urbana. - Clasificación de la red vial pública. - Terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques de nivel intercomunal. - Normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras de impacto intercomunal. - Fijación de densidades promedio y máximas que podrán establecerse en los PRC. - Definición del uso de suelo de área verde de nivel intercomunal. - Definición de las áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal. - Reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonio cultural. - Definición de subdivisión predial mínima (sólo para PRM de Santiago, Valparaíso y Concepción). - Establecer usos del suelo para los efectos de la aplicación del artículo 55° de la LGUC.	*Usos del suelo* - Límite urbano. - Red vial pública. - Determinación de la línea de edificación. - Disposiciones relativas a la instalación de publicidad. - Definición de las zonas o bubzonas en que se dividirá la comuna y los distintos usos del suelo y actividades permitidas y prohibidas. - Permitir equipamientos de mayor escala en vías de menor categoría. - Ocupación del subsuelo de los bienes nacionales de uso público. Cesiones - Determinación de las proporciones de frent y fondo de las superficies a ceder para áreas verdes. *Sistemas de agrupamiento* - Agrupamiento de las edificaciones. - Carcaterísticas y profundidad de la edificación continua. - Características de las construcciones. *Coeficientes de constructibilidad* *Coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores* *Superficie predial mínima* *Alturas máximas de edificación* - Altura máxima de las edificaciones, de la edificación continua, de la edificación aislada sobre la continua. - Altura y características de los cierros hacia el espacio público. *Adosamientos* *Distanciamientos* - Distancias mínimas a los medianeros. - Distanciamientos o zonas inexcabadas en los subterráneos. - Distanciamientos de los edificios colectivos. Antejardines - Ancho de franja entre línea oficial y línea de edificación. - Disposiciones sobre construcciones en el antejardín. - Construcciones permitidas en el subterráneo. *Ochavos* *Rasantes* *Densidades brutas máximas* *Dotación mínima de estacionamientos* *Áreas afectadas a declaratoria de utilidad pública* - Terrenos destinados a vías colectoras y parques comunales. *Áreas restringidas al desarrollo urbano* - Zonas no edificables - Áreas de riesgo *Áreas de protección* - Áreas de protección de recursos de valor natural. - Áreas de protección de recursos de valor patrimonial cultural.
nsiderar, especialmente, los fundamentos mbientales y sociales que soportan las vocaciones itorio.	Puede ser uno o más objetivos y se definirá a partir del ámbito de acción propio del Plan y de las características del territorio.	Puede ser uno o más objetivos y se definirá a partir del ámbito de acción propio del Plan y de las características del territorio.
	Pueden ser uno o más efectos y criterios y se definirán en función del ámbito de acción propio del Plan y los objetivos propuestos.	Pueden ser uno o más efectos y criterios y se definirán en función del ámbito de acción propio del Plan y los objetivos propuestos.
el Medio Ambiente, entre otros.	- Municipalidades, debiendo obligatoriamente incluir a las que estén en el territorio del plan. - Gobierno Regional - Ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Minería, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Defensa, Economía y de Planificación - Sernatur	- Seremi de Vivienda y Urbanismo. - Ministerios de Agricultura, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Minería, Energía, Transporte y Telecomunicaciones, Defensa, Economía y de Planificación - Gobierno Regional - Sernatur

		PROT	PRDU	
ETAPA DE APROBACION	**Anteproyecto**	Memoria Explicativa (incluye el IA como anexo), Modelo de Ordenamiento Territorial, Normativa de seguimiento y Gestión, Cartografía.	Memoria explicativa del Plan (contiene el Informe Ambiental), Lineamientos de Desarrollo Urbano Regional y planos.	El anteproye Informe Ambi
	Informe Ambiental	Acompañará el proceso de desarrollo del PROT en las siguientes etapas: - Diagnóstico analítico territorial del PROT: el IA indicará los problemas ambientales estratégicos identificados y la propuesta de objetivos ambientales que considerará el PROT: - Análisis prospectivo: el IA presentará una evaluación de coherencia entre los criterios de desarrollo sustentable y los objetivos ambientales antes propuestos con cada una de las alternativas. Se analizarán los efectos ambientales respecto de los lineamientos de cada alternativa y de los problemas ambientales identificados. Se evaluarán posibles efectos positivos y negativos producto de la implementación del PROT. - Elaboración del Modelo de Ordenamiento Territorial: el IA expondrá un resumen del comportamiento de los objetivos ambientales propuestos para conseguir los objetivos del PROT en la Propuesta PROT, además de la metodología aplicada en el proceso de búsqueda de consensos. CONTENIDO DEL INFORME AMBIENTAL: - Índice - Resumen de contenido - Descripción general y objetivos del PROT - Órganos de la administración del Estado que participaron, forma en que se consideróa su opinión y otros instrumentos o estudios. - Principios de desarrollo sustentable considerados. - Objetivos ambientales de la propuesta, la forma en que el PROT permitirá su logro y los criterios o indicadores que se utilizarán para dar cuenta de su cumplimiento. - Diagnóstico ambiental estratégico del objeto del PROT. - Descripción de las alternativas de decisión consideradas para el logro de los objetivos propuestos para el PROT (metodología de evaluación ambiental aplicada, evaluación de los efectos sobre los problemas identificados en el diagnóstico, efectos ambientales a raíz de las decisiones, descripción de cómo cada alternativa considera los criterios ambientales y cómo se cumplen los objetivos ambientales planteados, apéndice con información documentada)	- Resumen de contenidos y objetivos principales del Plan - Órganos de la Administración convocados que participaron en la elaboración y los instrumentos y estudios considerados - Resumen de los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del Plan - Descripción de los nuevos objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad - Resumen de los efectos ambientales de cada alternativa evaluada describiendo la metodología adoptada para la evaluación - Propuesta de plan de seguimiento de las variables ambientales afectadas producto del Plan desarrollado - Criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del Plan - Criterios e indicadores de rediseño para la reformulación del Plan en el mediano o largo plazo.	- Resumen del borde c - Órganos c elaboración - Resumen sustentabili - Descripció sustentabili - Resumen describiend - Propuesta afectadas p - Criterios e eficacia de - Criterios e zonificación
	Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente	Plazo de 30 días desde su recepción, luego de lo cual el PROT con el IA se someterán a consulta pública.	Plazo de 30 días desde su recepción, luego de lo cual el Plan con el IA se someterán a consulta pública.	La Oficina T Ministerio de
	Consulta Pública	- El Gobierno Regional establecerá los mecanismos que aseguren la participación para el anteproyecto de zonificación incluyendo su Informe Ambiental.	La Seremi respectiva establecerá los mecanismos que aseguren la participación informada del público interesado.	- El Gobier participaci Informe Ar - Si la ZBC consulta p de acuerd Planificaci
	Aprobación del Plan	Concluida la consulta pública del IA, el Gore podrá someter para su aprobación el PROT ante el Core (Consejo Regional). El proceso culmina con una resolución del Gobierno Regional, la que será publicada y difundida por los medios indicados.	El plan con todos sus antecedentes será remitido para la firma previa del Jefe de Desarrollo Urbano del Minvu, luego será remitido por la Seremi al Consejo Regional para su aprobación. El plan se promulgará mediante resolución del Intendente.	Aprobada Borde de l resolución Subsecret difundida

Cuadro 19- **Evaluación Ambiental Estratégica aplicada a los Instrumentos de Planificación Territorial. Chile 2013**
Fuente: Elaboración propia en base a documentos publicados en la página digital del Ministerio del Medio Ambiente de Chile: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-channel.html

ZBC	PRI / PRM	PRC / PS
de zonificación del borde costero contendrá un lal.	Memoria explicativa del Plan (contiene el Informe Ambiental), Lineamientos de Desarrollo Urbano Regional y planos.	Memoria explicativa del Plan (contiene el Informe Ambiental), Ordenanza local y planos.
contenidos y objetivos principales de la zonificación ero a ejecutar. a Administración convocados que participaron en la os instrumentos y estudios considerados los objetivos ambientales y criterios de l de la ZBC. le los nuevos objetivos ambientales y criterios de l los efectos ambientales de cada alternativa evaluada a metodología adoptada para la evaluación plan de seguimiento de las variables ambientales lucto de la ZBC. dicadores de seguimiento destinados a controlar la ZBC. dicadores de rediseño para la reformulación de la l borde costero.	- Resumen de contenidos y objetivos principales del Plan - Órganos de la Administración convocados que participaron en la elaboración y los instrumentos y estudios considerados - Resumen de los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del Plan - Descripción de los nuevos objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad - Resumen de los efectos ambientales de cada alternativa evaluada describiendo la metodología adoptada para la evaluación - Propuesta de plan de seguimiento de las variables ambientales afectadas producto del Plan desarrollado - Criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del Plan - Criterios e indicadores de rediseño para la reformulación del Plan en el mediano o largo plazo.	- Resumen de contenidos y objetivos principales del Plan - Órganos de la Administración convocados que participaron en la elaboración y los instrumentos y estudios considerados - Resumen de los objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad del Plan - Descripción de los nuevos objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad - Resumen de los efectos ambientales de cada alternativa evaluada describiendo la metodología adoptada para la evaluación - Propuesta de plan de seguimiento de las variables ambientales afectadas producto del Plan desarrollado - Criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del Plan - Criterios e indicadores de rediseño para la reformulación del Plan en el mediano o largo plazo.
ica Regional remitirá el Informe Ambiental al edio Ambiente.	Plazo de 30 días desde su recepción, luego de lo cual el Plan con el IA se someterán a consulta pública.	Plazo de 30 días desde su recepción, luego de lo cual el Plan con el IA se someterán a consulta pública.
Regional establecerá los mecanismos que aseguren la ara el anteproyecto de zonificación incluyendo su ntal. cta directamente a los pueblos originarios de Chile, la a del instrumento y su informe ambiental se efectuará o estipulado en el Decreto Nº 124 del Ministerio de	La Seremi respectiva establecerá los mecanismos que aseguren la participación informada del público interesado. Según LGUC se deberá consultar a Municipalidades y demás organismos fiscales indicados (plazo de respuesta: 60 días).	El Concejo Comunal, antes de iniciar la discusión del Plan y su Informe Ambiental deberá: - Informar a los vecinos sobre las características del Plan y el IA. - Realizar una o más audiencias públicas. - Consultar la opinión del Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad civil. - Exposición a la comunidad. - Consulta a la comunidad mediante audiencia pública. - Observaciones escritas y fundadas de los interesados. - Consulta al Consejo Comunal de Organizaciones de la sociedad civil. - El Alcalde deberá presentar el Plan, junto al IA, para la aprobación del Concejo Comunal. - El Concejo Comunal debe pronunciarse sobre las propuestas del Plan e IA, analizando las observaciones recibidas y adoptando acuerdos. - El proyecto del Plan, con el IA, aprobado por el Concejo Comunal será remitido a la Seremi respectiva.
ropuesta de ZBC por parte de la Comisión Nacional del Borde Costero, el proceso termina con una nta dictada por el Ministerio de Defensa Nacional, para las Fuerzas Armadas, la cual será publicada y l sitio electrónico de esta última institución.	El plan con todos sus antecedentes será remitido por la Seremi al Consejo Regional para su aprobación. El plan se promulgará mediante resolución del Intendente.	*Si la comuna está regida por un PRI o PRM* - El informe de la Seremi será remitido al municipio, con copia al Gobierno Regional. - Si el informe de la Seremi es favorable, el Plan será promulgado por decreto alcaldicio. *Si la comuna no está regida por un PRI o PRM* - El informe de la Seremi será remitido al Gobierno Regional para su aprobación por el Consejo Regional, con copia al Municipio. - Si el informe de la Seremi fuere desfavorable, el Core sólo podrá aprobar el Plan mediante acuerdo fundado. Aprobado el Plan, será promulgado por resolución del Intendente

En base a estos documentos y la "Guía de EAE para IPT" analizamos las siguientes características del modelo y la metodología de EAE propuesto por el MMA en Chile.

a- La Metodología de EAE

Órganos competentes

Los órganos encargados de llevar a cabo el proceso de EAE son los mismos que deben formular los IPT, por lo que la EAE no es un instrumento adicional al Plan sino que se incluye desde el inicio de su formulación. En otras palabras, **el órgano promotor - ejecutor del plan es el mismo que realiza la evaluación ambiental del mismo**.
Para cada caso, los órganos promotores – ejecutores del plan y EAE son:

- **PROT**: Gobierno Regional
- **PRDU**: Seremi de Vivienda y Urbanismo
- **ZBC**: Comisión Regional de Uso del Borde Costero
- **PRI / PRM**: Seremi de Vivienda y Urbanismo
- **PRC / PS**: Municipalidad

b- Etapas de la EAE. Sus contenidos

b.1. Etapa de diseño o elaboración

- **Ámbito de Acción**

El ámbito de acción de cada IPT está determinado en la propia definición del instrumento y su importancia radica en que **es determinante de los contenidos específicos a abordar al momento de introducir la "dimensión ambiental" en el proceso de EAE**.
Es decir, no se les puede pedir a los IPT, mediante la EAE, que incluyan cuestiones fuera de su alcance.
Esta relación directa entre el alcance del IPT y el contenido de su EAE no se hace explícita luego en los contenidos del Informe Ambiental, donde se determinan aspectos

generales a incorporar en forma común a todos los IPT, sin diferenciar contenidos específicos por la escala que abordan o los aspectos territoriales involucrados.

- **Objetivos y posibles criterios ambientales a considerar**
- **Criterios de desarrollo sustentable a considerar**

Se indica en forma muy genérica e indefinida, para todos los IPT por igual, la formulación de objetivos y criterios ambientales, cuando son un elemento fundamental en la incorporación de la dimensión ambiental a los planes. En ellos se basa la evaluación de coherencia entre el diagnóstico realizado y la propuesta definida.

La Guía de EAE para IPT (MMA, 2012) define "como **criterio**, un juicio o enunciado que orienta la incorporación de la sustentabilidad a la política, plan o IPT en cualquiera de sus fases de elaboración, definición de objetivos, identificación y selección de alternativas, desarrollo operativo, entre otros. De esta forma, un criterio utilizado en este nivel decisional no puede sino reflejar la deseabilidad pública en materia de sustentabilidad, y por tanto, reflejar las visiones, valores u objetivos del país en el ámbito de la sustentabilidad del desarrollo en general o particular en un ámbito de política sectorial en el cual se desarrolla el IPT."

En el mismo documento se define que "los **objetivos ambientales** del IPT corresponden a la voluntad, propósito o fin ambiental que se espera lograr con el instrumento evaluado."[18] Es de destacar que se trata de **objetivos adicionales a los objetivos particulares del plan**.

Es clara la intención de vincular los objetivos ambientales al ámbito de acción y características del territorio del IPT, así como la relación entre estos objetivos y los criterios de desarrollo sustentable.

En cambio, no se lee en forma directa a qué se refieren las guías e instructivos con el carácter de "ambiental" y "desarrollo sustentable" y su diferencia con objetivos sectoriales, como podrían ser los referidos a áreas específicas de intervención o usos y proyectos particulares.

- **Órganos de la Administración del Estado que pueden ser convocados a participar en la elaboración**

Si bien se indica la participación necesaria de órganos del Estado involucrados de alguna forma en formulación de estos IPT, luego queda la duda sobre la forma de construir consensos

[18] Ministerio del Medio Ambiente (2012)

cuando **las opiniones de dichos órganos y servicios no son vinculantes**, o bien, puede revertirse por la sola votación del CORE en la mayoría de los casos.

- **Evaluación Ambiental**

A pesar del posible carácter de evaluación de impactos que se le da a la EAE con la definición de un Informe Ambiental, se aclara en las guías que en este apartado no se evalúan posibles impactos de actividades sectoriales referidas en un plan.
Aquí se habla de evaluar **efectos ambientales** a los que se define como las "posibles consecuencias que tienen las alternativas consideradas en la elaboración de los IPT sobre los problemas ambientales sectoriales actuales, o su potencial capacidad para generarlos."[19]

b.2. Etapa de aprobación

- **Anteproyecto**
- **Informe Ambiental**

En el contenido del anteproyecto de todos los IPT se incluye el **Informe Ambiental** como parte de los mismos. Se trata del "documento elaborado por el órgano de la Administración del Estado competente que da cuenta de la forma en que la política, plan o instrumento sometido a evaluación ambiental estratégica incorporó en su diseño las consideraciones ambientales señaladas a lo largo del procedimiento de EAE" (Ministerio del Medio Ambiente, 2012).
Al incorporarlo como un documento anexo al finalizar el proceso de diseño es cuestionable si con ello se asegura la integración de la dimensión ambiental en todo el proceso de formulación del plan. Algunos autores (Partidario, 2006) ven esta pieza como el indicador de una etapa inicial de la EAE orientada a la evaluación de impactos derivada de la EIA.
En las guías e instructivos de referencia, **los contenidos requeridos para el Informe Ambiental se repiten, de modo general, para todos los IPT**.
No se detecta referencia directa al ámbito de acción de cada instrumento siendo que es el factor que otorga especificidad a cada plan.
Se hace referencia a las "**variables ambientales**" afectadas pero sin definiciones sobre lo que se considera como tal. Además, se requiere la definición de **criterios e indicadores para el seguimiento y reformulación del plan**: ¿Cómo se definen los indicadores necesarios en cada

[19] Ministerio del Medio Ambiente (2012)

caso? ¿Son elementos posibles de estandarizar para los IPT? ¿Quién establece la normalización de los indicadores a considerar en cada IPT?

- **Observaciones del Ministerio del Medio Ambiente**

Las guías consultadas establecen un plazo de 30 días desde la recepción del Informe Ambiental, luego de lo cual el MMA realiza las observaciones. Este rol será cumplido por las Seremis del Medio Ambiente correspondientes.
No se hace explícito en las guías el carácter de tales observaciones, las cuales finalmente **no son vinculantes** ya que se trata de sugerencias que cada promotor tomará en cuenta a su criterio.
Aquí queda abierto un debate sobre **el rol que asume el MMA**. Si bien no es responsable de la EAE (el responsable es cada órgano promotor del plan), se arroga de facto la emisión de opiniones determinantes en la aprobación de los Informes Ambientales.

- **Consulta pública y participación ciudadana**

Si bien la Guía de EAE para IPT (Ministerio del Medio Ambiente, 2012) define que "las consultas y la participación deben programarse a lo largo de todo el proceso", la realidad es que la **consulta a los órganos de la Administración del Estado relacionados** se hace en forma más sistemática pero finalmente **su opinión no es vinculante**.
En el caso de la **participación ciudadana**, se hace una consulta al final del proceso sobre el IA terminado y se receptan **observaciones ciudadanas que tampoco son vinculantes**.

- **Aprobación del Plan**

Aquí lo más destacable es que **no se aprueba la EAE, sino que se aprueba el instrumento**, cada IPT.
Sobre la EAE se emite una resolución de término, mientras que **sobre los mecanismos de aprobación son las autoridades quienes tienen esa facultad** (CORE, Ministerio de Defensa, Alcaldía) nuevamente, queda abierto el debate sobre el espíritu consensuado y participativo que promueve la EAE.

Síntesis

La introducción de la EAE en Chile significa, sin lugar a dudas, un paso importante hacia la incorporación de un enfoque ambiental en la planificación del territorio. No se puede dejar de tener en cuenta, sin embargo, que su llegada se produce en el marco de compromisos internacionales y estas condiciones apresuradas, y un tanto forzadas, podrían significar condicionantes al modelo adoptado, cuya efectividad es necesario evaluar sostenidamente en el tiempo.

El desarrollo histórico de las experiencias internacionales en la materia muestran una evolución de los modelos de EAE tipo EIA, orientados a la evaluación de impactos, ex post, hacia modelos deliberativos, ex ante, donde el objetivo es fortalecer los procesos institucionales de toma de decisión.
El valor fundamental está en reconocer la necesidad de que coexistan estos enfoques en un modelo plenamente adaptado a la realidad del país. En un ámbito cercano, se ve como condición necesaria para el éxito del Sistema de Evaluación Ambiental, que se integren la EAE y la EIA en sus procedimientos y concepciones.
En cuanto a los IPT, se detecta una situación paradojal en el hecho de que existe una variedad muy amplia de instrumentos pero con una alta desconexión entre los instrumentos de carácter indicativo con los de carácter normativo, haciendo que pierdan fuerza en su poder ordenador. Además, los lazos son débiles en la relación entre las escalas en que intervienen. Este marco débil, que no constituye un real sistema de OT, es poco favorable para la inserción exitosa de una nueva metodología de evaluación ambiental, mostrando el riesgo de que ésta sea incorporada como un trámite administrativo adicional que se sume a los existentes.

Estos IPT no llevan incorporada, en general, la dimensión ambiental del territorio en su formulación legal. La situación resultante es el posible desencuentro entre los objetivos planteados por la EAE y las posibilidades reales de operación de estos instrumentos.

La promulgación del reglamento correspondiente a la Ley 20.417 es urgente, puesto que las indefiniciones o vaguedades en las guías e instructivos, que hoy suplen su carencia, son notorios y hacen difícil que los resultados sean positivos.

Se observa también cierto grado de desencuentro entre la propuesta teórica general de la EAE como una herramienta fundamentalmente participativa y formadora de consensos, con la modalidad adoptada para estos procesos, es decir, opinión sin decisión, tanto para los servicios públicos involucrados como para la ciudadanía en general.

El rol del MMA también muestra cierta confusión ya que, por un lado, su papel es determinante en los contenidos involucrados en la operatividad de la EAE, y por otro lado, opera en una doble situación al no ser responsable de la evaluación a pesar de sus observaciones vinculantes de hecho.

Quizás la ausencia de una institucionalidad clara y fuerte en la que se inserte la EAE, como instrumento formador de políticas ambientales, sea uno de los aspectos clave en la determinación de sus aciertos e indefiniciones.

CAPITULO III

EAE y Praxis - El discurso institucional, un análisis contextual empírico

Este capítulo expone el análisis contextual empírico realizado en base a una perspectiva epistemológica cualitativa, para lo cual se utilizaron como herramientas, entrevistas no estructuradas a informantes calificados con el propósito de obtener el discurso institucional y los temas clave para cada sector. El análisis focaliza en el concepto de ambiente, la dimensión ambiental de la planificación, la planificación del territorio, instrumentos de planificación territorial (IPT), la EAE como modelo y metodología y las políticas públicas.

EAE y praxis: el discurso institucional

Con el objetivo de aproximarnos a la realidad de aplicación de la EAE en Chile, se adoptó un enfoque metodológico etnográfico, para lo cual la perspectiva epistemológica cualitativa con entrevistas no estructuradas a diferentes actores que intervienen en el proceso de su implementación, constituye una valiosa aproximación metodológica.
La etnometodología es el estudio de cómo las prácticas o los métodos son usados por los miembros al actuar de manera contingente, en circunstancias particulares y concretas, para crear y sustentar el orden social, lo que permite una revaloración fundamental y un entendimiento detallado de la naturaleza de ese orden (Firth, 2010).
Como expresa Sandoval Casilimas (1996), sólo sabiendo cómo construyen los miembros sus actividades podemos estar razonablemente seguros de lo que son dichas actividades.

Bajo estas consideraciones se seleccionaron los entrevistados a fin de conocer la visión de los siguientes grupos:

- **Ámbito estatal o público**: actores representantes del Ministerio del Medio Ambiente, Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI MINVU) de Valparaíso, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA) de la Municipalidad de Viña del Mar.
- **Ámbito privado**: consultoras desempeñadas en el ámbito urbano, social y ambiental que desarrollan tareas en Santiago y la región de Valparaíso.

- **Ámbito académico**: algunos de los actores del ámbito privado que también desarrollan actividades académicas a nivel de postgrado en instituciones de Santiago y en la región de Valparaíso.

En el **ámbito comunitario**, no hay actores protagónicos en los procesos de EAE que se están llevando a cabo, debido a que ésta se encuentra supeditada al reglamento que está por dictarse, el cual de algún modo conmina a limitar la consulta a las entidades del sector público.
En la práctica, los procesos de consulta participativa de la EAE de los PRC y PRI no están considerando a los actores de la sociedad civil, sólo aquéllos de los distintos niveles del sector público, no así en los procesos de consulta ciudadana habitual de los PRC y PRI. En estos procesos de participación sí se incluyen actores de la sociedad civil, pero esa consulta es paralela al proceso EAE y, por ejemplo, no se consulta necesariamente por la opinión respecto a los objetivos y criterios ambientales, así es que podríamos decir que no existen actores no públicos en los procesos de consulta de la EAE que se están llevando a cabo para los planes reguladores.

Las personas entrevistadas y el contexto en que se desempeñan son los siguientes:

Ámbito público (profesionales con cargos en organismos del Estado):

- **Entrevistado 1**: Ingeniero Forestal. Doctor en sistemas de ingeniería, Universidad Chile. Actualmente desempeña tareas en la Jefatura de EAE, Ministerio de Medio Ambiente (MMA).
- **Entrevistado 2**: Geógrafo. Actualmente desempeña tareas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Departamento Políticas.
- **Entrevistado 3**: Arquitecto. Actualmente desempeña tareas en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Seremi Región Valparaíso, Departamento de Desarrollo Urbano.
- **Entrevistado 4**: Arquitecto. Magíster. Actualmente desempeña tareas en Municipalidad de Viña del Mar, Dirección de Asesoría Urbana, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA).

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
BIBLIOTECA
FACULTAD DE ARQUI

Ámbito privado

- **Entrevistado 5**: Geógrafo. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabajos independientes en Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

Ámbito privado y académico (profesionales que combinan actividades de ambos tipos)

- **Entrevistado 6**: Economista. Magíster en Desarrollo Económico. Académico de postgrado. Trabajos independientes en Consultoría Ambiental internacional. Autor de publicaciones internacionales sobre temas ambientales. Santiago.
- **Entrevistado 7**: Trabajador social. Magíster en Investigación social aplicada al medio ambiente, Sevilla, España. Doctorando de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. Trabajos independientes en Consultoría social. Académico de posgrado, Universidad Andrés Bello. Valparaíso.

Ámbito académico

- **Entrevistado 8**: Economista. Doctor en geografía económica y política. Académico en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Jefatura de Programas de Magíster. Santiago.

Las entrevistas realizadas son de tipo no estructuradas con el objetivo de hacer emerger el discurso propio de los actores y que cada uno de ellos manifieste sus principales puntos de interés sobre líneas generales de diálogo:

1- **Ambiente y dimensión ambiental de la planificación**
2- **Planificación del territorio e instrumentos de planificación territorial (IPT)**
3- **Evaluación Ambiental Estratégica (EAE): modelos y metodologías.**

3.1. El discurso institucional: los temas clave para cada sector

Según el contexto de los actores y las áreas particulares en que se desempeñan, se pueden agrupar en coincidencia con ello, los temas principales que resultan recurrentes en sus discursos. Por el lado de los **actores públicos** se repiten temas sobre **definiciones de procedimiento (EAE), administrativas y de gestión, acordes al nivel en que operan**. Así el Entrevistado 1, cuyas funciones se desarrollan en el Ministerio del Medio Ambiente (MMA) en Santiago, reitera definiciones teóricas y aspectos conceptuales sobre la EAE. El Entrevistado 2, de la SUBDERE en Santiago, insiste en aspectos administrativos, de planificación a nivel regional y reglamentaciones institucionales.
El Entrevistado 3, de Seremi MINVU Valparaíso, destaca aspectos relativos a la implementación de instrumento y los matices y deficiencias en las Regiones. Por último, el Entrevistado 4, del Municipio de Viña del Mar, centra su discurso en los conflictos de gestión local que son los que vivencia diariamente en su función al recibir exigencias de aplicación de la legislación urbana y la nueva ley medioambiental.

Entre los **actores privados y académicos** predominan reflexiones más profundas sobre temas sustanciales del **ambiente, las políticas públicas y la planificación**, desde el ámbito particular en que cada uno se desempeña. Así el Entrevistado 5, responsable de una consultora ambiental en Valparaíso, cuestiona temas fundamentales como el significado del ambiente y la falta de políticas públicas junto a una institucionalidad adecuada para ello en Chile. En coincidencia, el Entrevistado 6, investigador, académico y consultor de experiencia internacional, centra sus preocupaciones en las políticas e institucionalidad necesarias para que la EAE sea un instrumento de peso con un modelo adecuado a la realidad nacional, además de formular en extenso una concepción metodológica sobre la dimensión ambiental de la planificación.

El Entrevistado 7, de formación sociológica y desempeño en ámbitos laborales y académicos de tipo social en relación al medio ambiente, dirige su discurso al marco referencial del tema: la concepción de poder que le impone el Estado chileno a la planificación, la importancia que esto tiene en el significado del ambiente y la evolución de los procesos de participación ciudadana en ese contexto. Por último, el Entrevistado 8, economista, investigador y académico, manifiesta un particular interés por el modelo de EAE adoptado en Chile en un Estado con una urgente

necesidad de descentralización, los reales procesos de participación ciudadana que propicia y la realidad de las políticas públicas nacionales, en particular, ambientales.

Como una primera síntesis, podemos decir que esta separación de intereses en los discursos de actores públicos y privados – académicos, es una muestra del deslinde que manifiesta el Estado, desde hace tiempo, hacia reflexiones y formulaciones sobre los principales temas en que debe operar velando por el interés común, el ambiente en este caso, y cuya deuda es la formulación de políticas públicas serias y concretas que evidencien su responsabilidad en el resguardo de los derechos básicos de todas las personas.
Estas exploraciones marco, en áreas conceptuales o metodológicas, son desarrolladas por los actores participantes de los procesos de desarrollo de la EAE que lo hacen desde las consultoras privadas o desde el ámbito académico, a partir de observaciones y necesidades tomadas directamente en sus ámbitos de acción. Estos valiosos aportes no pueden, en modo alguno, reemplazar el papel irrenunciable del Estado, sin embargo, el mismo debiera recogerlos en el camino hacia la construcción de una política integrativa de todos los sectores.

En el Anexo 2 se adjuntan las entrevistas completas y las fichas preliminares sobre los contendidos principales en cada una de ellas. Estas matrices de aproximación gradual a los discursos recogidos se sintetizan finalmente en el siguiente mapa de actores, Cuadro 20. Éste tiene como objetivo resumir los principales contenidos y apreciar coincidencias y divergencias teniendo en cuenta el contexto desde el cual cada actor se pronuncia, observando, al mismo tiempo, cuáles son los principales puntos de atención sobre los que profundiza cada uno de ellos.

ACTORES ENTREVISTADOS			SECTOR PUBLICO			
			1	2	3	
CONTEXTO			Ingeniero Forestal. Doctor en sistemas de ingeniería UC. Ministerio de Medio Ambiente (MMA) Jefatura de EAE Santiago	Geógrafo Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) Departamento Políticas Santiago	Arquitecto Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Seremi Región Valparaíso. Departamento de Desarrollo Urbano Valparaíso	Mg. Municipali Dirección de Secretaría Cor (S
DISCURSO	TEMAS RECURRENTES		**EAE: definiciones, procedimientos Criterios de sustentabilidad y objetivos ambientales Gestión pública**	**Normativas, administración pública, institucionalidad. Rol del MMA. Implementación de la EAE en Chile**	**Rol Ministerio de Medio Ambiente (MMA) Centralismo y regiones**	**EAE versus leg Ejes de la EAE: metodológico Participación ci**
	DEFINICIONES / OPINIONES	**Ambiente - Dimensión ambiental de la planificación**		**visión escalar y asociada a definiciones legislativo - administartiv**		
		Planificación del territorio - Instrumentos de Planificación Territorila (IPT)		**Planificación desde arriba** Necesidad de organismo nacional competente en Ordenamiento Territorial		**Planificaci** Legislaci desactualiz compone
		Evaluación Ambiental Estartégica (EAE) en Chile — **Definición**	Instrumento de gestión ambiental	Documento que visibiliza la componente ambiental ya existente		Instrumento
		Modelo	Gestión sustentable del Estado	Simplificado, formal		Conflictivo met
		Centralización				Modelo
		Ministerio Medio Ambiente	Rol prescindente	Críticas al rol formal, sin responsabilidad jurídica		
		Consultores privados			Aprobación	
		Promotor - Evaluador			Aprobación	
		Participación pública	Opinión no vinculante	Difícil aplicación, poco viable	Aprobación	
		Metodología Contenidos	Claros, concisos, verificables	Contenidos precisos pero confusos en su defini		
		Equipos				
		Información ambiental		No existe		

Cuadro 20- **Mapa de actores involucrados en el proceso de EAE. Contexto y discurso institucional.**
Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a los ocho actores.

	SECTOR PRIVADO	AMBITO ACADEMICO		
4	5	6	7	8
rquitecto id Viña del Mar \sesoría Urbana inal de Planificación CPLA)	Geógrafo. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente PUC. Consultoría privada urbano ambiental Región de Valparaíso	Economista. MSc en Desarrollo Económico. Académico de posgrado. Consultoría Ambiental internacional. Santiago	Trabajador social. Magíster en Investigación social aplicada al medio ambiente. Doctorando UPC (España) Consultoría social. Académico de posgrado Valparaíso	Economista. Doctor en geografía económica y política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Santiago
lación urbana urídico y dadana	**Ambiente Políticas institucionales**	**Ambiente - Sistema Ambiental Sectorial Políticas públicas. Institucionalidad Modelo de EAE**	**Participación ciudadana Ambiente Planificación: Estado y poder**	**Políticas públicas - institucionalidad Modelo de EAE Participación**
	visión sistémica		**visión sociológica**	**visión antropocéntrica**
	operativa	**metodológica**		
n desde abajo urbanística a, no integra la e ambiental	**Planificación y gestión** Crítica a la actual planificación desarrollista	**Plan como proceso institucional**	**Planificación y poder**	
strumento actual: rol formal, burocrático tencial: rol transformador de la planificación territorial		Instrumento de desarrollo institucional	Instrumento ambiental con visión de conjunto en el territorio	
n lo jurídico y ológico		Orientado al proceso		Falta de independencia del evaluador
ntralizado				Modelo centralizado
olvencia técnica. Funcional al sistema centralizado				Críticas al rol formal
	Desconocimiento del tema ambiental. Rol funcionales al sistema impuesto por MMA			
		Aprobación		Sistema de adjudicación: clave del fracaso de la EAE en Chile
Proceso formal, sin aporte real			Aporte en proceso a muy largo plazo	Proceso formal, sin aporte real
n. Funcionales a un sitema formal, no sustantivo.				
Necesidad de formar equipos interdisciplinarios				
No existe				

3.2. El concepto de ambiente y la dimensión ambiental de la planificación

Entre los actores entrevistados del **sector público** podemos hacer diferencias en cuanto a los conceptos sobre ambiente, basándonos principalmente en la escala de intervención de cada uno de ellos. El Entrevistado 1, por el **Ministerio de Medio Ambiente, Jefatura de EAE, no brinda ninguna definición ambiental** a pesar de ser el ente encargado de velar por la consideración del tema a través de este instrumento. Su discurso transcurre en el plano teórico y mayormente referido a contenidos del proceso administrativo. Mientras tanto, el Entrevistado 2 (SUBDERE) tiene una **visión del ambiente acorde a la escala territorial en que se desenvuelve**. En sus palabras, en el "PROT (Plan Regional de Ordenamiento Territorial) el tema ambiental está incluido en sí. Haces ordenamiento territorial y estudias todo lo que hace al ambiente (...) En el PROT el impacto es sobre el territorio completo, la región completa. Y cuando haces ordenamiento territorial, exista o no la EAE, tienes que considerar el medio ambiente porque una de las variables base del ordenamiento territorial son las condicionantes naturales." (Entrevistado 1). Es decir, en su visión el ambiente es sinónimo de las variables físicas naturales que observa en el territorio.

Este mismo actor, sigue explicando que a escala local, para los "IPT (Instrumentos de Planificación Territorial) es distinto, no tienen por qué tener considerada la variable ambiental. Porque son instrumentos normativos. Trabajan en el cinco por ciento del territorio nacional. ¿Qué son un puntito en el territorio? Por lo tanto, el impacto que pueda tener sobre la sustentabilidad ambiental tiene que ver, más que nada, con el desarrollo económico. Entonces para hacer IPT no tienes que considerar necesariamente los temas ambientales, porque el nivel de impacto de un punto en el territorio es muy bajo. Te puede influir dónde botar la basura, la calidad del aire, esas cosas." (Entrevistado 1).

En la visión de este funcionario, entonces, el ambiente cobra significado sólo a partir de la escala en que se lo considere: a escala local, urbana, no tiene relevancia. A escala regional, es donde la magnitud de las condicionantes naturales le da sentido al concepto. Se trataría de una visión del ambiente desde arriba, desde el punto de vista de quien lo ordena a partir de instrumentos globales (ver Figura 20).

Dirigiendo entonces la atención a la escala local, urbana y seccional, el Entrevistado 4, por el Municipio de Viña del Mar, si bien no define explícitamente el concepto de ambiente, reconoce

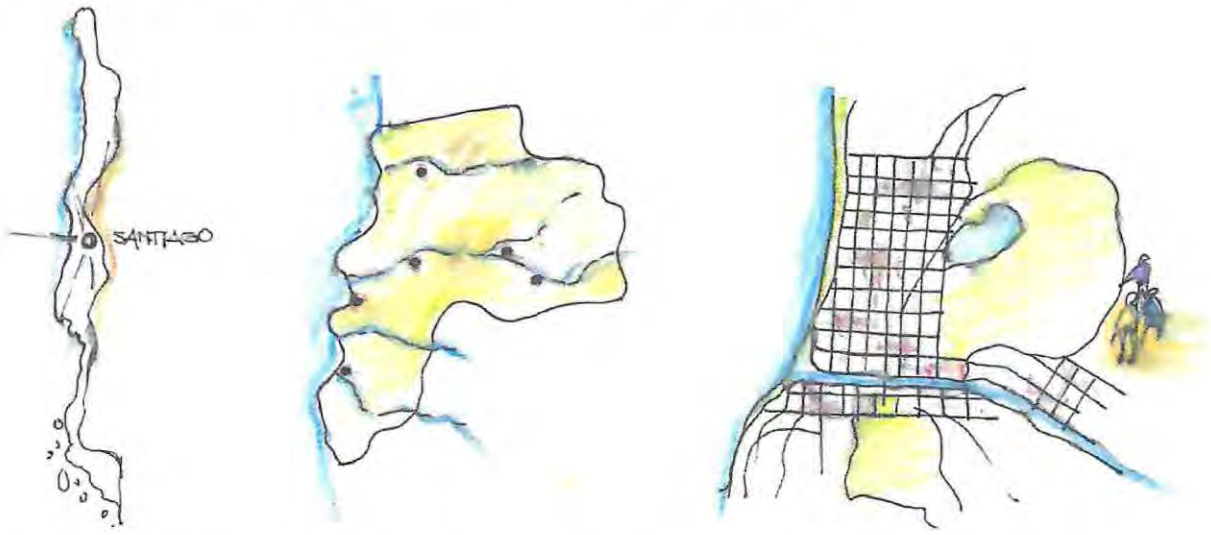
la importancia que tiene en la planificación al decir que "**la planificación urbanística clásica, de ordenamiento territorial, no alcanza a cubrir ese espectro de cosas que tienen que ver con el medio ambiente urbano** (...) La planificación clásica dispone de dieciséis normas urbanísticas. De ésas, hay una sola que es propiamente medioambiental, que es riesgo. Todas las demás no tienen nada que ver con el medioambiente" (Entrevistado 4).

Como una rápida referencia, veamos el Artículo 2.1.17 de la OGUC (MINVU, 2012), que define "Áreas restringidas al desarrollo urbano:

1. zonas no edificables
2. áreas de riesgo:

- Zonas inundables o potencialmente inundables, debido entre otras causas a maremotos o tsunamis, a la proximidad de lagos, ríos, esteros, quebradas, cursos de agua no canalizados, napas freáticas o pantanos.
- Zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas.
- Zonas con peligro de ser afectadas por actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas.
- Zonas o terrenos con riesgos generados por la actividad o intervención humana."

Se observa que en la definición de las áreas de riesgo, éstas se generan tanto por variables naturales como antrópicas. Por lo tanto, en forma indirecta el resto de las normas urbanísticas también están implicadas en la conformación de esta variable medioambiental. **El ambiente pasa a ser algo más que la presencia de recursos naturales**.



Ministerio Medio Ambiente MMA | Subsecretaría Desarrollo Regional SUBDERE | Municipalidad Viña del Mar SECPLA

Figura 20 - **La concepción ambiental en los diferentes niveles de la Administración del Estado.**
Fuente: elaboración propia en base a los discursos institucionales de cada sector entrevistado.

Por el lado de los actores entrevistados pertenecientes al **ámbito privado y académico**, nos encontramos con visiones cercanas pero que conservan el matiz propio de cada formación y actividad del entrevistado. Por un lado, el Entrevistado 5, consultor privado de amplia experiencia en temas ambientales, define el **medio ambiente desde la planificación**: se refiere "al **medio ambiente físico, al medio natural pero siempre en relación, en interacción con la sociedad, porque si no, no es medio ambiente. Esa interacción es lo que caracteriza a una temática ambiental.**" (Entrevistado 5)

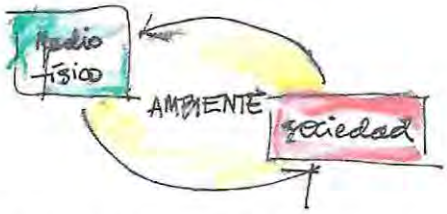


Figura 21- **El ambiente como interacción del medio físico y social**
Fuente: elaboración propia en base a los discursos institucionales de cada sector entrevistado.

Con esta concepción sistémica del ambiente pero llevándolo a términos operativos, en los que desarrolla su labor habitual, el entrevistado manifiesta que el ambiente **"en relación a los IPT, tendrían que ser como seis aspectos que establece la ley nomás: suelos, aire (tema industrial y transportes), riesgos de la población (naturales y antrópicos), paisaje (tampoco hay legislación), agua y patrimonio cultural (tangible) (...) Y se suma la vegetación, los sitios de biodiversidad identificados en cada Estrategia Regional"** (Entrevistado 5).

En su conceptualización, la definición rigurosa del ambiente en los términos que establece la ley para desarrollar la planificación urbanística (Planes Reguladores Comunales e Intercomunales) con variables ajustadas que fijan los límites de intervención, no impide tener una visión simultánea de tipo integral donde no se puede excluir la relación del medio físico, objeto de intervención, con el medio social que lo transforma y es transformado por él.

En coincidencia con esta **concepción sistémica del ambiente**, pero definida en una **aproximación metodológica a la dimensión ambiental de la planificación**, el Entrevistado 6 (economista, académico, investigador, consultor ambiental de experiencia internacional) expone la idea del "**Análisis Ambiental Estratégico** (que) define el ambiente en cualquier situación. De la planificación, pero puede ser de cualquier cosa. Es el concepto nuclear metodológico, y eso puedes aplicarlo a evaluar un plan o una situación o cualquier cosa. **Es el patrón de**

relaciones que hace que los temas ambientales, en este objeto de políticas, sea lo que es. Y descubriendo el patrón, se descubre hacia dónde debe ir la intervención. Ese análisis ambiental estratégico es el que tiene que ver con la escala de las políticas públicas, que yo puedo usar en distintas situaciones: en la EAE, en un proceso de planificación mismo, en un análisis de una situación" (Entrevistado 6).

Continúa diciendo que el **"SAS (Sistema Ambiental Sectorial) usa un modelo sistémico para describir lo ambiental estratégico, sacándolo de las variables ambientales fácticas positivas del medio"** (Entrevistado 6).

En una de sus publicaciones colectivas sobre el tema (Jiliberto y Bonilla, 2009), el entrevistado distingue la dimensión ambiental de las actividades sectoriales, de la dimensión ambiental de políticas, planes o programas, en el marco de las intervenciones de la EAE:

"La dimensión ambiental de las actividades sectoriales es más o menos conocida y ella se utiliza como referencia para evaluar ambientalmente los proyectos de las actividades del sector. Esa dimensión viene dada por el binomio actividades sectoriales en cuestión-impactos ambientales que genera. **La dimensión ambiental de una política, plan o programa es distinta y lo que la hace distinta es su carácter estratégico**. Una decisión estratégica es una intervención que pretende actuar sobre los condicionantes estructurales de un sector para hacerlo más eficiente desde el punto de vista de los agentes implicados y de la sociedad. La responsabilidad de la política, plan o programa en materia ambiental, así como en el resto de áreas tenidas en consideración, es estratégica. La pregunta ambiental relevante que formula la EAE no es si las actividades sectoriales, cualesquiera ellas sean, van a tener un impacto ambiental mayor o menor en el futuro, sino, si la política, plan o programa ha dado cuenta del patrón estructural que hace posible que el sector tenga unos efectos ambientales futuros razonables desde un punto de vista ambiental y social. La relación actividad sectorial-efecto ambiental es el último eslabón de una estructura que la condiciona de forma sistemática, por lo que a veces se gana más influyendo en elementos alejados de esa causalidad para mejorar el desempeño ambiental de la totalidad" (Jiliberto y Bonilla, 2009).

Y expone también que "una decisión que tiene una perspectiva estratégica no se preocupa únicamente por la causa inmediata de un efecto deseado (o indeseado), sino por la estructura que hay detrás y que lo genera de forma recurrente" (Entrevistado 6).



Figura 22- **El Sistema Ambiental Estratégico (SAS)**
Fuente: Elaboración propia en base a los discursos institucionales de cada sector entrevistado.

Por otra parte, con una visión diferente sobre el concepto de ambiente, dada por su formación de trabajador social y actividades desarrolladas en consultoría social orientada al medio ambiente, el Entrevistado 7 expone una **visión sociológica** sobre el tema. En primer término, encuadra la **visión antropocéntrica del medioambiente como una fuente de utilidad**. Esta idea la sitúa en la definición de "desarrollo sustentable, que está en la Ley 19.300, que es la definición por la que pugnó Henry Kissinger, que habla de preservar los recursos para las generaciones futuras" (Entrevistado 7).

Luego, desde el accionar de los sujetos que intervienen en el territorio, declara que la pregunta de **"qué significa el medio ambiente, tiene menos relevancia en los sujetos públicos que en los sujetos privados, porque en definitiva, lo que consideren los dueños del territorio es lo que va a determinar cuál es el destino de ese uso territorial** (...) La influencia de la idea del ambiente, o del medio ambiente, sobre los instrumentos de planificación va a estar dado por ese diálogo que no es horizontal. Está bastante desbalanceado porque el Estado no se atreve hoy en día a expropiar" (Entrevistado 7).

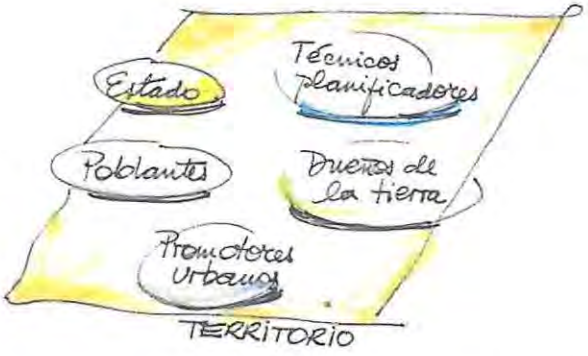


Figura 23- **El significado del ambiente desde la percepción de los actores territoriales**
Fuente: elaboración propia en base a los discursos institucionales de cada sector entrevistado.

Entonces, en esta mirada sociológica sobre la totalidad de los actores que operan en el territorio, **la noción de ambiente pasa a estar indefectiblemente ligada a la propiedad de**

los recursos naturales. El liberalismo económico inclina la balanza hacia los grandes propietarios como los sujetos que, de facto, definen la importancia del concepto.

Por último, el Entrevistado 8 (economista, investigador y académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile) mantiene la **visión antropocéntrica del ambiente**, al definir **que "la variable ambiental en la planificación es salvaguardar el hecho de que cualquier intento de reconfiguración de usos del territorio tiene impactos que alteran o comprometen el patrimonio o las condiciones futuras de uso de los recursos, disponibilidad de recursos naturales.** Y para salvaguardar ecosistemas, para salvaguardar las posibilidades de que futuras generaciones puedan disponer, digamos, en cantidad y calidad de esos recursos. Por lo tanto, no es solamente la protección de recursos naturales, (es) la protección del paisaje natural, de la ruralidad y también de ciertos modos de vida que en contextos de urbanización creciente, la planificación puede ser muy buen instrumento si incorpora la variable ambiental"(Entrevistado 8).
La idea de ambiente se asocia directamente a los recursos naturales como bienes a disponibilidad del hombre, hoy y en generaciones futuras.

En síntesis, destaca la **falta de una definición consensuada sobre el significado del ambiente entre los diferentes actores entrevistados que intervienen en el proceso de la EAE**. Este aspecto no es menor, puesto que el eje del tema es la introducción del ambiente en la planificación territorial. Esta indefinición general sin dudas que se ve reflejada en el proceder de cada una de las partes, por acción u omisión en sus acciones y consideraciones.

Por otra parte, es notable **que los actores de sectores privados y académicos tengan un grado de reflexión sobre el concepto ambiente y la dimensión ambiental de la planificación, que trasciende los aspectos instrumentales del tema**. Se trata de consideraciones orientadas a la definición de políticas públicas en la materia, el trasfondo del poder leído en la visión del ambiente y una necesaria mirada sistémica que no puede desprenderse del tema, más allá de los recortes positivistas que son propios del sistema administrativo.

3.3. Planificación del territorio e instrumentos de planificación territorial - IPT

En la línea de diálogo sobre planificación del territorio, por parte de los Entrevistados 1 y 3, pertenecientes al **nivel ministerial** del **sector público** (MMA y MINVU, respectivamente), **no hubo referencias** en sus discursos.

Los otros dos entrevistados por el ámbito público difieren en la mirada que tienen sobre el tema. El Entrevistado 2, por la SUBDERE, plantea la **necesidad de un organismo nacional con competencia en el ordenamiento territorial**, es decir, apunta a la **planificación desde arriba**, con instrumentos estratégicos que definan objetivos a largo plazo, propios de su ámbito.

Por su parte, el Entrevistado 4, por el Municipio de Viña del Mar, aborda la **planificación en sentido inverso, desde abajo**, desde el contexto local en que se desenvuelve. En sus palabras, **"la planificación urbanística, clásica, de ordenamiento territorial, no alcanza a cubrir el medio ambiente urbano. En 2010 la legislación medioambiental mete la EAE, pero la legislación (urbana) aún no ha cambiado. Entonces hay dos problemas: no sé cómo hacerlo y, administrativamente, se topan."**
Él define que la legislación medioambiental propone una planificación de abajo hacia arriba, en coincidencia con los sistemas sustentables. Es lógico, entonces, partir del nivel local, pero "la legislación urbana de Chile es de arriba a abajo, parte del nivel central y baja al local". Además, pone en relieve la **necesidad de pasar de una planificación clásica a una planificación estratégica urbana**: "de planificación de regulación, tienes que cambiar el nombre y ahí cambia todo, cómo lo haces y su metodología" (Entrevistado 4).

En referencia al **ámbito privado y académico**, se plantearon centros de atención diferentes sobre la relevancia de la planificación. El Entrevistado 5, consultor privado ambiental en Valparaíso, centra su **crítica en el actual carácter desarrollista de la planificación territorial**, "como de los años 60, no hay conciencia ambiental ni formación de profesionales. El tema aún está como en grupos ambientalistas. Estamos como en la posguerra cuando todo era ilimitado, sumado al consumo como un valor"(Entrevistado 5).
Además, define como **ideal que los IPT vayan unidos a un proyecto de gestión ambiental del territorio**. Esto asocia reflexión con acción, normativa junto a intervención.

UNIVERSIDAD DE VALPARAISO
BIBLIOTECA
FACULTAD DE ARQUI

Con una visión estratégica y congruente con su discurso de corte metodológico, el Entrevistado 6 (consultor privado e investigador, Santiago) define al **plan, no como un documento, sino como un proceso institucional**, donde "si la planificación es mala, la incorporación del tema ambiental se hará muy mal". En esta visión de la planificación con un enfoque ambiental, el académico propone para cualquier situación, primero, definir qué es lo ambiental estratégico, con un patrón previo, un modelo ideal. Luego, sobre los patrones construir el sistema, cuáles son las prioridades que interesa que un plan aborde. Y luego entender la planificación, es decir, cómo se planifica en cada caso. Con esta concepción, **se fortalece el proceso mismo de la planificación junto a la institucionalidad interviniente** y se logra que cada proceso, que es único, tenga una evaluación ambiental congruente con su propia naturaleza.

Los Entrevistados 7 y 8 comparten en su discurso el énfasis puesto en la **distribución de poder que subyace a la planificación en general y al territorio en particular**. Mientras que para el Entrevistado 8 (economista y académico de la PUC) en Chile **no hay ordenamiento territorial por la falta de capacidad institucional del Estado para operar sobre los recursos naturales**, el Entrevistado 7, de formación y labor sociológica, coincide al decir que **"no existe una ley de ordenamiento territorial, más bien la intención legislativa es fragmentarlo de manera de poder controlar los espacios y regularlos de acuerdo a los requerimientos improvisados del momento. Es la planificación de un Estado neoliberal. Detrás de esto están los grandes propietarios"** (Entrevistado 7).

En la misma línea, expresa que "el Estado, a través de la planificación, restablece la idea con la que se funda Chile: que **esto es un mercado**. Es la historia del Chile republicano, que es constante a excepción del período ´52 al ´73 en el que hubo una comprensión del Estado de tipo keynesiano, efectivo para las políticas sociales" (Entrevistado 7).
En su análisis del poder que rige la actividad de la planificación, define que en el país "el Estado mantiene la concepción borbónica del poder, donde la ciudadanía, el técnico y el propietario le deben informar a las autoridades que son quienes deciden. Esta concepción filosófica del poder se cruza con otra visión más reciente, la republicana, asociada al liberalismo económico en donde el propietario del suelo es el que decide. Además, hay otra lógica, la de la gente que decide su destino sin acatar la ley, con una racionalidad distinta a la que nos enseñan en la Universidad." Por allí es donde el entrevistado entiende que se debe cuestionar qué es la planificación.

Como modelos de planificación que expresan una forma de toma de decisiones y significan una forma de reparto del poder, este actor identifica tres formas:

- La **planificación normativa**, la cual dirá que los expertos tienen que saber qué decidir.
- La **planificación estratégica**, en la que se concibe que estamos en una guerra con un enemigo por vencer.
- La **planificación situacional**, dentro de la que está la idea del análisis multicriterio, que considera el punto de vista de distintos actores sociales, en particular los habitantes del sistema.

Además de estas definiciones sobre planificación, se refiere a los IPT, apuntando que "están disponibles siempre, primero para fomentar las actividades productivas" (Entrevistado 7).

Entonces, vemos que existen **diferencias en las reflexiones de los ámbitos públicos y privados sobre la planificación territorial en Chile**. Por el sector público, el pensamiento está casi ausente o bien se refiere a cuestiones institucionales y de corte legislativo. Al acercarse al nivel local, es donde comienzan a surgir cuestionamientos al modelo actual partiendo de los conflictos que conlleva tratar de introducir consideraciones ambientales en la rígida legislación urbanística.
Por el ámbito privado – académico, las preocupaciones son varias pero todas cuestionando aspectos sustantivos de la planificación: la necesidad de un enfoque ambiental y la unión con criterios de gestión, el carácter estratégico y su aporte al fortalecimiento institucional, así como la conciencia sobre el poder que expresa el ordenamiento del territorio.

3.4. La EAE. Modelo y metodología

3.4.1. Definiciones, logros y aspectos pendientes

La tercera línea general de diálogo establecida en las entrevistas fue la EAE. Sobre este instrumento se trataron el modelo implementado en Chile, aportes de modelos internacionales y la metodología definida en el país, sus logros y aspectos pendientes.

Sobre la definición que establecen de la EAE los distintos actores, el espectro es amplio y las valoraciones diversas.

En cuanto a los niveles de la **administración del Estado**, quien ofrece un concepto diferenciado es el Entrevistado 1, por el MMA, quien define a la EAE como **un instrumento de gestión ambiental**. Según sus dichos, **"es incorporar el medio ambiente al proceso de planificación, no es otra cosa."** Describe a la metodología como un "instrumento de **gestión, autogestión ambiental y política** que va a cambiar la forma de hacer política pública."
Esta descripción, simple en su procedimiento, pero con una alta carga de decisión al ser formadora de políticas, puede interpretarse en términos positivos o negativos al declarar la "autogestión", pues, como veremos más adelante el éxito de este perfil depende de la distribución de competencias y responsabilidades técnicas y jurídicas.

Quitándole peso a la importancia del instrumento, encontramos las definiciones de EAE que exponen los Entrevistados 2 y 3, por la SUBDERE y MINVU, respectivamente.
Ambos coinciden en que se trata de un **instrumento que visibiliza en un documento la componente ambiental del territorio**, aspecto que siempre se consideró en la planificación, según su entendimiento.

Para el Entrevistado 2 (SUBDERE) cuya competencia incluye la definición de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial (PROT), "**la EAE para los PROT es redundante**, porque la metodología de conformación de este instrumento (PROT), o sea el análisis del ambiente, es clave, es la base. Lo que aporta la EAE es que se visibiliza en un documento, en términos de gestión qué tiene que hacer la institucionalidad de los Gobiernos Regionales." En otras palabras, el PROT conlleva una consideración ambiental que le es inherente y no justifica ninguna evaluación ambiental adicional.
El Entrevistado 3, de MINVU, expresa que "no es que a partir de la EAE se empieza a incorporar la dimensión ambiental, eso es algo que ha existido siempre. Hace que se visibilice. **Con la EAE se asume que los instrumentos de planificación están generando efectos en el medio ambiente**. En función de ellos se plantean criterios y objetivos, para que sean ambientalmente sustentables" (Entrevistado 3).

Llegando al nivel estatal local, el Entrevistado 4 coincide en su valoración del instrumento con el Entrevistado 5, consultor ambiental con amplia experiencia en la formulación de Planes Reguladores Comunales e Intercomunales. Ambos expresan el **valor potencial de la EAE como instrumento movilizador del cambio hacia una planificación ambiental**. Se trata de un instrumento que cubre "los aspectos a los que no llega la planificación clásica: territoriales,

sociales" (Entrevistado 4), cuyo "mayor aporte es hacer visible en la planificación urbana la dimensión ambiental. El segundo aporte es la incorporación ambiental desde el inicio del proyecto, y también la participación de los servicios públicos en todo el proceso" (Entrevistado 5).

Sin embargo, por el modelo con que se la ha instalado en el país, **definen en la realidad a la EAE como "un instrumento más que hay que cumplir. Cumples como sea, nada es vinculante"** (Entrevistado 4). En palabras del Entrevistado 5, "no ha habido un proceso de verdad. Todo lo ambiental ha sido con fórceps por la integración a tratados de libre comercio. **La EAE tiene un rol tal como su oficio: cumple o no cumple. Pero como algo administrativo, no con lo central**" (Entrevistado 5).

Siguiendo en el ámbito **privado y académico**, el Entrevistado 6, ofrece una visión amplia de lo que considera es la EAE. Por un lado la define como "un mecanismo de evaluación, una auditoría para ver cómo la planificación incorpora lo ambiental." En concordancia con su visión de la planificación expresada más arriba, dice que "al ser distintos todos los planes (procesos institucionales), son distintas todas las EAE. **La EAE es un instrumento de desarrollo institucional más que un instrumento técnico**" (Entrevistado 6). Es decir, fija posición con la **EAE como una "metodología para construir el problema ambiental estratégico que es objeto de política, y para introducir esa construcción ambiental en el proceso de planificación. La EAE es una metodología basada en un concepto técnico, procedimental y deliberativo"** (Entrevistado 6).

Por lo tanto, la EAE deja de ser un chequeo de cumplimiento en materia ambiental para convertirse en una parte inseparable de la planificación territorial que favorece la institucionalidad. Por último, los Entrevistados 7 y 8 (trabajador social y economista respectivamente, académicos ambos) coinciden en destacar la virtud de la **EAE como una metodología que plantea la mirada del conjunto**, somete a cuestionamiento ya no el proyecto, sino el proyecto y su relación con el entorno, su relación con otros proyectos.

Inmediatamente, el Entrevistado 8 remarca que "el único camino para que la EAE sea un instrumento exitoso es procedimental, no hay que inventar más cosas. Es tratar de que la EAE sea un instrumento cuyo procedimiento de evaluación, fiscalización y decisión sean más descentralizados" (Entrevistado 8). A este aspecto de centralización nos referiremos en los puntos siguientes.

3.4.2. Los modelos de EAE. El modelo chileno y sus características

Según el Entrevistado 6, experto internacional en temas ambientales, **el modelo de EAE es la forma en que ésta se materializa como instrumento de política pública en cada país**.

El Entrevistado 1, del MMA, define el modelo chileno como un **modelo de "gestión sustentable del Estado"** (Entrevistado 1), cuyos logros son introducir objetivos y criterios de sustentabilidad para formar una política pública, la legitimación y fundamentación de decisiones políticas, eficacia y coordinación de los aparatos del Estado. En su descripción, plantea a la EAE como **"un instrumento de autogestión (del promotor del plan), la Superintendencia del MMA no se mete"**. Además, explica que "la opinión de los servicios del Estado no es vinculante tampoco y el promotor puede decidir cómo considera esas opiniones".

En esta concepción, el MMA se desliga de funciones y responsabilidades en el proceso de EAE. A pesar de ello, es conveniente revisar las opiniones de los demás entrevistados involucrados en el mismo, ya que el rol que asume el MMA es objeto de serias críticas, así como el proceso de participación de los servicios públicos a través de su opinión no vinculante.
Por otro lado, el Entrevistado 2, de SUBDERE, expresa que el modelo chileno "se originó en el gobierno anterior (Bachelet, 2006-2010) y la gente preparada se fue. Entonces, la nueva gente no sabía y **lo simplificaron bastante. Esto es sui géneris, made in Chile**", expresando al mismo tiempo que "no se tiene que mirar la experiencia de nadie. Se simplificó la metodología, se aplica mirando la realidad de tu propio país. Tenemos claro lo que tiene Europa y otros que partieron. No tiene nada que ver con lo que se está haciendo en Chile" (Entrevistado 2),

La realidad sobre la EAE, para este entrevistado, se construye exclusivamente a partir de la propia experiencia del país. En cambio, el Entrevistado 4, por el Municipio de Viña del Mar, cita rápidamente como antecedente internacional de relevancia en EAE los casos inglés y escocés. En referencia al modelo chileno, reconoce su **conflictividad en "dos temas: uno jurídico, de legislación chilena. El otro es metodológico, que para nosotros es nuevo."** Luego revisaremos esta dificultad que plantea.

Otros entrevistados citan casos de referencia internacional en EAE: los países nórdicos son nombrados por el Entrevistado 5, consultor ambiental en Valparaíso. El Entrevistado 6,

consultor ambiental internacional y académico en Santiago, caracteriza brevemente tres modelos:

- Modelo español: citado como una "mala trasposición del modelo europeo que es muy orientado a impactos"
- Modelo sudafricano: de aplicación abierta, estratégica.
- Modelos nórdicos: flexibles, evaluaciones rápidas y más light (Entrevistado 6).

Muy interesante en su discurso resulta la división general que realiza entre los tipos de EAE:

- **Modelos con metodologías centradas en los impactos**: una especie de "Evaluación de Impacto Ambiental de planes".
- **Modelos con una metodología estratégica: aquéllos centrados en los proceso de decisión.**

En su opinión un **aspecto valorable del modelo chileno es que no está tan orientado a impactos**. Al estar centrado en criterios y objetivos de sustentabilidad, su modelo se sitúa en de los de tipo estratégico, a pesar de las dificultades que comentará más adelante (Entrevistado 6).

Por último, el economista y académico, Entrevistado 8, declara que en Chile "la EAE no es vinculante necesariamente, y además sin la independencia suficiente", por lo que no duda en calificar el modelo como **"un sistema perverso: no da las suficientes garantías de independencia de quien realiza la evaluación."** Esta consideración se refiere a un aspecto que resulta central en su visión, y detallaremos en los apartados siguientes, y que es la coincidencia entre las figuras del promotor y el evaluador del plan.

Además, extendiendo la referencia a un caso de planificación integral nombra el caso de Colombia, donde expone el "Eje cafetero como un modelo de planificación integrada: intento institucional, ciudadano, académico, político de constituir una ecorregión con una mirada integral del territorio". Explica que en ese país tienen una ley de ordenamiento territorial, pero "el problema es que requieren mayor autonomía (las regiones). Eso compromete el control de los recursos naturales y atenta contra el modelo económico. Es el problema que tiene toda Latinoamérica" (Entrevistado 8).

El modelo chileno **tiene dos aspectos que lograron la coincidencia de todos los actores entrevistados, exceptuando al entrevistado por el MMA**, y son: la **centralidad** manifiesta del modelo implementado y, justamente, las **críticas al rol adoptado por el MMA**.

Con respecto al carácter centralista del proceso de EAE, todos los entrevistados, fuera del MMA, coinciden en que "está todo centralizado, no pasa por las Seremi de Medio Ambiente Regionales. Si es una persona, y que hace de cartero nomás. Ni siquiera las han preparado" (Entrevistado 2, SUBDERE).

Con la misma visión el Entrevistado 4 (Municipio de Viña del Mar) expresa que "la EAE se hace de Santiago para abajo" y los consultores privados y académicos sentencian que a "**las capacidades regionales hay que crearlas**" (Entrevistado 6). Además, en un contexto más amplio que incluye a la EAE, se ve que "se ha debilitado el papel del Gobierno Regional en las decisiones ambientales. Pero el Gobierno Regional depende del Intendente, y éste depende del Presidente..." (Entrevistado 8).

Sobre el papel que ha adoptado el MMA en el proceso de EAE, por supuesto que excluyendo a su representante, todos los actores han manifestado en sus discursos amplias críticas a su desempeño.

Desde la SUBDERE, el Entrevistado 2 dice que "el MMA lo hace más por cumplir que por convicción de que el instrumento sirve. Es una obligación. **MMA trata de traspasar, no competencias, sino responsabilidades a otros.**"

En el otro nivel ministerial, MINVU Seremi Valparaíso, su representante expresa que "el MMA no es garante del proceso, el garante es el titular del plan, y... tú no puedes ser juez y parte. Hay que consensuar esto de haber entregado facultades al titular del proyecto y, por otra parte, tener mayor garantía de que ambientalmente los proyectos están bien evaluados. Uno no tiene la claridad de si esta evaluación está bien hecha. **No estás midiendo la calidad de la evaluación**. Hoy no tienes un pronunciamiento respecto al Informe Ambiental, lo que te evalúa el MMA son aspectos formales. No hay una mayor valoración de si el objetivo se cumple o no" (Entrevistado 3).

Llegando al nivel local, desde el Municipio de Viña del Mar el Entrevistado 4 asegura que "los responsables somos nosotros (Municipio). El MMA lo lleva a un ámbito de coordinación. Le cortaron las alas a la EAE. Están en un ámbito teórico, y lo que tú tienes que hacer con tu equipo técnico es bajar al nivel local, donde la gente se expresa. Pensé que la EAE era un cambio estructural en la planificación, pero el propio MMA no le dio el poder necesario y no pudo cambiar la otra legislación (urbanística)" (Entrevistado 4).

Aún dentro del sector privado y académico las críticas continúan, quizás con más fuerza. El consultor ambiental en Valparaíso, Entrevistado 5, expresa que "las Seremi no ven

planificación, no lo ven de forma integral, tienen el enfoque de proyectos aún para las ciudades o territorios."

Desde Santiago, con experiencia internacional en el tema, el Entrevistado 6 puntualiza que el **MMA "sólo dice si el informe cumple o no cumple. Formalizó totalmente el proceso, lo burocratizó. El MMA es técnicamente muy débil pero se arrogó el derecho a veto, se anuló su propia capacidad de opinar."** Continúa en su juicio diciendo que desde el MMA "juegan un rol facilitador en vez de su rol legal que debe ser de abogado de los temas ambientales en los procesos de planificación. Opina sobre cosas formales, nada sustantivas" (Entrevistado 6).

Finalmente, desde el ámbito académico en Santiago, el Entrevistado 8 señala que "el MMA no es un órgano neutro. Está supeditado a la presidencia o el gobierno de turno. El **MMA le quita poder a los Gobiernos Regionales**, que era clave con la posibilidad de elegir consejeros regionales."

Moviendo la atención hacia el rol que cumplen los demás actores intervinientes en el proceso, además del MMA, destacan los **consultores privados** que, en la mayoría de los casos, son quienes, por licitación, se adjudican la elaboración de los IPT y, en forma conjunta desde el 2010, la EAE correspondiente.

Desde MINVU Valparaíso, el Entrevistado 3 expresa que "en general, todos los estudios que realiza la administración pública, hoy en día, son por vía de licitaciones. **No existe la capacidad de abordar esto con equipos internos**. Pero siempre existe la **capacidad de tener una contraparte técnica**. Las decisiones de planificación las toma siempre el mandante, no es una facultad ni una responsabilidad delegada. No veo problemas en ese esquema" (Entrevistado 3).

A esta franca aprobación del esquema actual, se opone una visión crítica por parte de los propios consultores independientes. El Entrevistado 5, de Valparaíso, dice sobre los urbanistas que licitan estos procesos que "más que sus intenciones, lo importante es que **no manejan el tema**. Hay que ampliar equipos e incorporar nuevos temas, por propio interés, porque nadie te lo pide" (Entrevistado 5).

Mientras, desde Santiago, el Entrevistado 6, señala que "**los urbanistas están banalizando el proceso** como respuesta a la actitud del MMA" al tratar de cumplir con las formalidades exigidas pero sin ver la situación como una oportunidad para tratar el tema de fondo, que es un tema estratégico. En su opinión, sobre la coincidencia en una misma figura de quien promueve

el plan y quien lo evalúa (es decir, se evalúa a sí mismo), **"no está mal que estos roles coincidan, puesto que la evaluación no se puede hacer desde afuera"** (Entrevistado 6). Esta visión sin dudas acuerda con la mirada que tiene este entrevistado sobre la EAE como una herramienta de fortalecimiento institucional, del proceso de decisión.

Pero en franca oposición a estas opiniones, aparece el punto de vista del académico, Entrevistado 8, quien ve la debilidad del proceso de EAE justamente en esa coincidencia de roles. Él cuestiona: "¿Cuánta independencia tiene quien hace EAE en este país? **El vicio está en el sistema de adjudicación**. El problema está en la relación directa entre la empresa, el municipio o quien sea, con quien lo va a evaluar. **El Estado está abandonando su tarea de independizar quienes promueven el plan y quienes lo evalúan**" (Entrevistado 8).

Entonces, por un lado, la conjunción de roles promotor-evaluador fortalecería un proceso que naturalmente debería llevar a cabo quien planifica, es la institución que abandona la situación paternalista de quien hace lo establecido y luego lo somete a aprobación. Es una institución fuerte que delibera en cada caso cuál es el problema ambiental estratégico. Por otro lado, esta falta de independencia sin dudas que refiere a procesos viciados que permanecen en la historia de la institucionalidad chilena.

Y quizás una de las características más importantes promovidas por la EAE sea la **participación pública**. Se trata de la participación de los servicios públicos y la participación ciudadana. Por ley, la primera se formaliza en forma de opinión no vinculante pero obligatoria y, como explica el Entrevistado 1 de MMA, el promotor puede decidir cómo considera esas opiniones. La segunda, sólo en modo informativo una vez elaborado el Informe Ambiental y con las mismas reservas del promotor en su valoración. Sobre este tema los entrevistados tienen varios puntos de vista.

Haciendo referencia a su ámbito de trabajo en SUBDERE, el Entrevistado 2 explica que "la Zonificación de Borde Costero (ZBC) tiene más participación, se hace con equipos más abiertos (...) los **PROT y los IPT, es un instrumento muy complejo, es de elaboración técnica, entre técnicos. Entre gente que entiende**. No tiene fase participativa con la comunidad ninguno de los dos porque es muy complejo, demasiado técnico (...) **En los PROT, es casi imposible porque es toda la Región.**" En su parecer, las opiniones de las demás instituciones del Estado son "absolutamente vinculantes", el GORE coordina, pero al PROT lo construye el Comité

Técnico Regional donde están todos los servicios y el trabajo es permanente. Quizás vale aclarar aquí que esta construcción colectiva está referida, en consonancia con lo que establece la ley, a la definición del propio IPT, PROT en este caso. La legislación de EAE no exige someter en forma vinculante a procesos de participación temprana sus contenidos fundamentales, criterios de sustentabilidad y objetivos ambientales.

Tanto por la administración local en el Municipio de Viña del Mar, como los consultores ambientales privados y académicos, los entrevistados coinciden en señalar que sobre participación ciudadana la EAE **no ha significado avance alguno** ya que se propone de modo temprano pero sin ser vinculante.

El investigador entrevistado por la Pontificia Universidad Católica de Chile, define que en el país "la participación sólo se expresa en rebeldía, sin ser vinculante termina siendo vinculante a través de presión y rebeldía a extremos (...) Se trata de **hacer que la ciudadanía se sienta participante, pero sin estorbar en los procesos.**" Y en referencia a las demás instituciones oficiales que deben incluirse en el proceso de EAE, estima que "**los servicios públicos no participan, son chequeados, no tienen en Chile ninguna autonomía** (...) **En un régimen político institucional centralizado, presidencialista, sectorial, la participación siempre será vista como una dificultad. Aumentamos la descentralización política y democratización, pero al mismo tiempo le quitamos facultades. Es una lógica latinoamericana. Es un juego formal**" (Entrevistado 8).

Bajo su visión, se podría decir que no existe, en lo ambiental, la voluntad de que la ciudadanía sea vinculante en su participación. Particularmente cuando compromete áreas estratégicas propias del modelo de desarrollo del país. Finalmente, con la visión sociológica propia de su formación y labor, el Entrevistado 7 analiza que "hay varios intereses y varios actores, todos en el mismo territorio. El dueño tiene las mejores posibilidades. Pero hay otros actores que dan mucho uso al territorio pero no tiene capacidad ni posibilidades de tener una opinión sobre la planificación y el tema ambiental. Se va planificando de manera autónoma y la actividad planificadora está muy cerrada a esos procesos, que son mayoritarios."
Este investigador considera que el MMA está imbuido por el espíritu de Rio 92, en la que los ciudadanos y personas naturales tienen que estar incluidos en el proceso, pero "lo hacen de modo muy limitado, aún hay generaciones por andar (...) **Hay mayor cantidad de posibilidades de opinión, no de decisión. La decisión siempre está en la autoridad. Es la**

concepción de la participación ciudadana del Estado pos borbónico. Pero si miras el ciclo largo, hay un proceso gradual de cambio cultural y de cambio social (que es más lento)". Por último, expresa que el proceso de participación ciudadana es un proceso de mucha complejidad, con decisiones inciertas, "y a eso, los que tienen los privilegios, le tienen miedo porque quieren seguir manteniéndolos" (Entrevistado 7).

3.4.3. La metodología de EAE en Chile

Nuevamente, se observa una clara diferencia en el discurso vertido por el Entrevistado 1 del MMA y el resto de los actores que muestran un relato unificado, principalmente mostrando críticas a la metodología implementada en el país.

Por un lado, el representante del MMA, define con claridad características sustanciales de la metodología (Entrevistado 1):

- La EAE "la hago **mientras** estoy diseñando el instrumento, haciendo la política pública. Cuando estoy planificando, estoy haciendo planificación ambiental."
- Las etapas son: notificación de inicio, anteproyecto, informe ambiental (IA), observaciones del MMA y consulta pública. El MMA sólo hace observaciones al IA que no son vinculantes, viendo si cumple o no cumple contenidos mínimos. Luego se hace la consulta pública, observaciones de la ciudadanía.
  Finalmente el Municipio, Ministerio, etc. aprueba el plan correspondiente.
- **No hay una aprobación de la EAE, lo que se aprueba es el instrumento**.

Además, define puntualmente los elementos requeridos por ley: **criterios de desarrollo sustentable, objetivos ambientales, consulta pública y efectos ambientales**. Los **objetivos ambientales** los define como "**anexos a los objetivos propios de la política pública**. Se deben pedir **metas ambientales comprobables.**" Por el lado de los efectos, expresa que "**lo que se evalúa en la EAE no son impactos, sino efectos sobre los problemas ambientales que tiene el territorio o el sector** (...) Son efectos ambientales en problemas que ya existen o efectos generados que voy a producir a largo plazo" (Entrevistado 1).

Por otro lado, con diferentes puntos de atención, el resto de los entrevistados muestran sus cuestionamientos a la metodología.

Un aspecto fundamental es que la aplicación de la Ley 20.417 se realiza sin reglamentación hasta la fecha, por exigencia de un dictamen emitido por Contraloría. A los efectos prácticos el MMA elaboró, en conjunto con MINVU, una guía de aplicación de EAE donde se definen contenidos y procedimientos a seguir. Sobre esto, el Entrevistado de MINVU, expresa una situación de fragilidad: "Aspectos de carácter reglamentario que hoy aún no están, se suplieron con una guía... no es buena señal. **¿Es legal o no es legal la guía?"** (Entrevistado 3).
Por parte de la SUBDERE, el Entrevistado 2 reitera el carácter simplificado con que el gobierno de turno (2010-2014) aplica la EAE, al decir que **"el reglamento es bien clarito en lo que tienes que hacer: fijarte criterios y objetivos y, después, llegar a una propuesta que los incorpore. Nada más."**
Según este funcionario, los equipos para la EAE son los mismos del PROT, "se hizo una inducción, región por región, que fuimos junto con la gente de MMA. Fue un aprendizaje mutuo, porque ni ellos (MMA) tenían claro cuál es la diferencia entre un criterio y un objetivo." Acerca de los contenidos que debe llevar el Informe Ambiental a presentar en MMA, desde MINVU su representante señala que a pesar de ser claros en líneas generales, **"¿qué entendemos por criterio de sustentabilidad?** Creo que eso se va a ir zanjando sólo con la experiencia" (Entrevistado 3).

En la línea ya expresada de carácter local, el Entrevistado por el Municipio de Viña del Mar asume una crítica sobre los **objetivos ambientales**, "la EAE los construye en un ámbito cerrado, de planificadores. Estos **deben ser posibles y construirlos con la comunidad**." Simultáneamente, ve como positivo la exigencia de considerar efectos ambientales, con ello "la legislación medioambiental dice que un plan regulador puede tener consecuencias beneficiosas o no. (Pero) esos **efectos serán difíciles de medir cuando no tienes herramientas**. Mi impresión es que es a través de indicadores. Hoy lo único que tenemos en Viña es la capacidad vial" (Entrevistado 4). En un paréntesis, sobre este tema el consultor de Santiago (Entrevistado 6) avanza al definir la consideración **de problemas ambientales sectoriales en lugar de impactos**. Esta visión estratégica cambia la perspectiva de los efectos negativos.

Volviendo al Municipio, como una crítica más extensa a la metodología impuesta, de la que ya señalamos los problemas que este entrevistado encuentra al momento de juntarla con la legislación urbanística, aquí comenta que desde la Municipalidad se ha elaborado una **metodología integrada** que llevaron al MINVU en Santiago. Describe que para subsanar falencias técnicas y legales, "**separamos elaboración de tramitación**. Para la elaboración:

construimos el plan con la comunidad, hacemos los indicadores, definimos objetivos y cuando llegamos al anteproyecto lo pasamos a proyecto y ahí lo congelamos para tramitar. La tramitación va a tener el aval de la comunidad y los indicadores ya corriendo" (Entrevistado 4).

Al conversar sobre los **equipos profesionales** que implica esta nueva metodología, los propios entrevistados del **sector público** (MINVU y Municipio Viña del Mar) reconocen la **imposibilidad de llevarla a cabo con equipos propios**, por ello se recurre a licitaciones con una contraparte técnica oficial.

"Cosas fundamentales, como la participación ciudadana, no las puede hacer el municipio porque no tiene experiencia. **Tendrías que tener un equipo multidisciplinario, no puros arquitectos.**" (Entrevistado 4, Municipio Viña del Mar).

Desde las consultoras ambientales privadas, el entrevistado de Valparaíso expresa que "ha costado trabajar en equipos porque la planificación no se trabaja como integral. **Las consultoras más antiguas se orientan al desarrollo urbano duro, desarrollo inmobiliario, inversiones. A eso se suma que en la Seremi de MA hay pocos profesionales ambientales**" (Entrevistado 5). Y desde Santiago, el consultor Entrevistado 6 agrega que "sí o sí se necesita un equipo con gente especializada en los temas ambientales del área, con gente que sepa de EAE, un economista y uno por análisis social. Y SIG."

El último tema conversado sobre la metodología, es la necesidad de disponer de un **banco de datos ambientales**. Tanto desde el ámbito privado como público, los entrevistados que se refirieron a ello señalan las fuertes deficiencias en las que se desarrolla el proceso. En el caso de EAE sobre los PROT, desde la SUBDERE se señala que "tienes que tener identificados activos y pasivos ambientales, y **esa información en Chile no existe**" (Entrevistado 2). Esta situación a escala urbana es descripta en el Municipio de Viña del Mar cuando "se propone un sistema de seguimiento, controlado por indicadores. Pero para eso tienes que tener recursos y gente (...) tienes que buscar indicadores que estén asociados a eso. **El rayado de cancha no lo podemos hacer acá abajo porque no estamos validados**" (Entrevistado 4).

Y buscando el fundamento de esta situación a una escala mayor, el consultor ambiental de Valparaíso señala que "**no hay un sistema de información ambiental del Estado**. Todo lo que hay se levanta a través del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) que hacen los privados, lo que es **también una política**, porque Chile tiene recursos para hacerlo" (Entrevistado 5).

El único entrevistado que relativiza el tema es el Entrevistado 6, que en su experiencia internacional de consultoría ambiental, expresa que "**las decisiones de políticas públicas se tienen que tomar con la información que hay**. No creo que los modelos sean capaces de decir nada (...)" y finaliza diciendo que ante la exigencia de un monitoreo y rediseño a través de indicadores ambientales, estos "se deben construir teniendo un marco estratégico."

Síntesis

De los discursos recogidos, podemos mantener este agrupamiento que realizamos de **coincidencias entre los actores públicos por un lado y los privados - académicos por el otro**.

Por el **ámbito público**, en general es muy escasa la reflexión realizada sobre temas estratégicos, como el significado ambiental y el perfil deseado de la planificación. Además, dentro de este grupo es clara la separación entre el discurso del MMA del resto de los organismos: SUBDERE, MINVU, Municipalidad de Viña del Mar.
Mientras que el MMA presenta la EAE como un formidable instrumento conformador de políticas públicas, el resto de los organismos reconocen su valor potencial pero señalan fuertemente todos los aspectos críticos que la hacen actualmente un simple procedimiento administrativo al que hay que dar cumplimiento.
El nivel local del sector público aparece como el ámbito donde surgen los cuestionamientos más profundos sobre el modelo de planificación chileno, su forzada integración a la legislación ambiental, los problemas que esto acarrea y la necesidad, con propuestas adjuntas, de una visión integral del tema. El sentir propio de los conflictos territoriales "desde abajo" justifica que sea aquí donde se producen los cuestionamientos más firmes al sistema.

En el otro grupo de discursos, **privado – académico**, hay consensos generales y un marco de reflexión más profundo sobre el encuadre político en que se inserta la EAE. A su vez, comparten críticas derivadas de las vivencias directas del rol asumido por el MMA y las formas de implementación de esta metodología. A pesar de este carácter grupal, se perfilan líneas diferenciadas, marcadas por la formación específica y ámbito laboral de cada entrevistado.
En el caso del economista y consultor ambiental de experiencia internacional (Entrevistado 6), se destaca la coherencia de todo su discurso en la descripción de la EAE como un instrumento

de desarrollo institucional, mediante la consolidación del proceso de toma de decisiones en un marco deliberativo. Por parte del geógrafo, consultor ambiental en la Región de Valparaíso (Entrevistado 5)., su discurso remite en forma recurrente a aspectos sustanciales como el significado del ambiente en la planificación, los aspectos metodológicos y operativos derivados de ello y el encuadre político del tema como irrenunciable.
Los entrevistados 7 y 8, trabajador social y economista - investigador en políticas públicas respectivamente, ponen el acento discursivo en el trasfondo de poder que subyace al tema de la evaluación ambiental.

En general, exceptuando el discurso del MMA, todos los actores coinciden en señalar la debilidad y efectos negativos del carácter centralista que tiene el modelo de EAE adoptado en el país, el rol prescindente de la Superintendencia del MMA y la indefinición en los contenidos clave del instrumento, hechos todos que transforman la EAE en un trámite burocrático que, por el momento, no ofrece perspectivas de cambio.

3.5. Las políticas públicas: una cuestión de fondo

Si hay un ámbito de los discursos institucionales recogidos que es **exclusivo del sector privado – académico**, es el relacionado a las **políticas públicas en Chile**. Allí encontramos los fundamentos que resultan clave para la validación de la EAE, en la voz de este grupo de actores y, a la vez, es donde se produce el silencio en las reflexiones de los actores públicos. Sin rodeos, el economista e investigador, Entrevistado 8, sentencia que no cree mucho "el cuento de la EAE, pues está inserta en lógicas de decisión política que la hacen débil como instrumento. El control de los recursos naturales en Chile está dado porque no hay ordenamiento territorial. ¿Cómo puedes ordenar el territorio sin tener ninguna capacidad institucional del gobierno de tener control sobre los recursos? Es absurdo (...) Todo lo que se está haciendo hoy es maquillaje. **Hay un problema institucional de descentralización política administrativa del país, y hay que hacerse cargo del ordenamiento territorial**" (Entrevistado 8).

Sobre este aspecto del ordenamiento territorial, el entrevistado por SUBDERE alude a la **falta de instituciones de nivel nacional con competencia en el tema**: "tienes una institución de nivel regional (SUBDERE) que tiene competencia, pero no hay ninguna institución de nivel

nacional que tenga el ordenamiento territorial como competencia (...) Nosotros (SUBDERE) estamos elaborando la Política Nacional de Desarrollo Regional, que va a ser el paraguas de los instrumentos de ordenamiento territorial. Sin EAE, sería muy complicado porque las políticas nacionales son sectoriales. Está la ley (19.300) que en el fondo es el equivalente a una política nacional" (Entrevistado 4).

El economista y consultor ambiental, Entrevistado 6, define a la **EAE** directamente como un **instrumento de política pública**. Y dice que "**en Chile hay un concepto de política pública liberal: el promotor hace y el Estado mira (...) Hay una necesidad de políticas más que de instrumentos de evaluación.**"

El Entrevistado 8, desde su experiencia académica en el tema, busca las raíces del problema en el sistema legal. Según él define, "**la Constitución establece un culto a la propiedad privada. No puedes incorporar el espíritu de la EAE en un país que consagra como prioridad el modelo de desarrollo económico. Y ese modelo no permite descentralizar políticamente las decisiones**" (Entrevistado 8).

Es decir, ambos actores centran la clave del problema en el **carácter centralista y neoliberal** de las políticas públicas definidas.

De acuerdo con ellos, el Entrevistado 5, desde su consultora ambiental en Valparaíso, coincide en que "Chile está orientado al crecimiento económico a full. Es difícil un cambio porque tocas al inversionista." Y continúa afirmando que "**no hay políticas públicas en Chile**. Tampoco de Medio Ambiente. Se trabaja proyecto a proyecto. Lo único que tenemos es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Se enmarca en el proyecto político en que estamos." Indagando en la conversación sobre posibles salidas a la situación en un plazo no tan lejano, expresa que "a veces pienso que la única salida es **la economía ecológica**, que se le ponga valor a los recursos porque eso hoy no está en el PIB (...) El tema de fondo es que no hay una institucionalidad ambiental real. No hay ni siquiera fiscalización, la EAE es una patita, si analizas toda la institucionalidad no funciona" (Entrevistado 5).

La falta de búsquedas en este sentido por parte de los niveles oficiales y la contundencia con que los actores señalados enuncian las claves del problema ambiental, son una buena explicación acerca de los desequilibrios ambientales que se observan en el territorio chileno sin significar cambios de fondo en la institucionalidad.

CAPITULO IV

Resultados y discusión

4.1. Re-conceptualización: postulados básicos para una planificación ambiental estratégica del territorio.

Si consideramos que cada uno de los enfoques de planificación revisados hace hincapié en alguna de las facetas ambientales y es representativo de un momento histórico con un modo particular de entender la planificación como hecho político que define la relación sociedad – naturaleza (Gligo, 2006), entonces tendremos una base sólida sobre la cual postular las características de la planificación ambiental del territorio.
Las principales líneas de planificación y sus orientaciones son:

- Planificación normativa: su énfasis está en la rigurosidad técnica y la propuesta normativa que, en general, es decidida en forma unilateral por el Estado.
- Planificación estratégica: el acento está puesto en lo económico, tanto por su origen (empresarial luego de militar) y carácter que guía las decisiones, como por los actores que toman mayor relevancia en sus procesos.
- Planificación situacional: hace hincapié en la necesidad de generar gobernabilidad y viabilidad política en las decisiones. Considera para ello la inclusión de todos los actores sociales en situación.
- Prospectiva estratégica, enfoques multicriterio y planificación integrativa: el énfasis está puesto en los aspectos sociales, con el objetivo de generar escenarios inclusivos, integradores de todos los sectores y generando ámbitos de fuerte identidad histórico-cultural.
- Planificación paisajística: la búsqueda se orienta a los aspectos biogeofísicos. La superposición de variables geológicas, geofísicas y biológicas constituyeron un acercamiento preliminar a los actuales Estudios de Impacto Ambiental y Sistemas de Información Geográfica.

La planificación ambiental no supone el descarte de estas visiones y su reemplazo por otras, sino la condensación de lo mejor de estas contribuciones bajo una visión sistémica, incluyente de todas las dimensiones ambientales en cada escala de planificación.

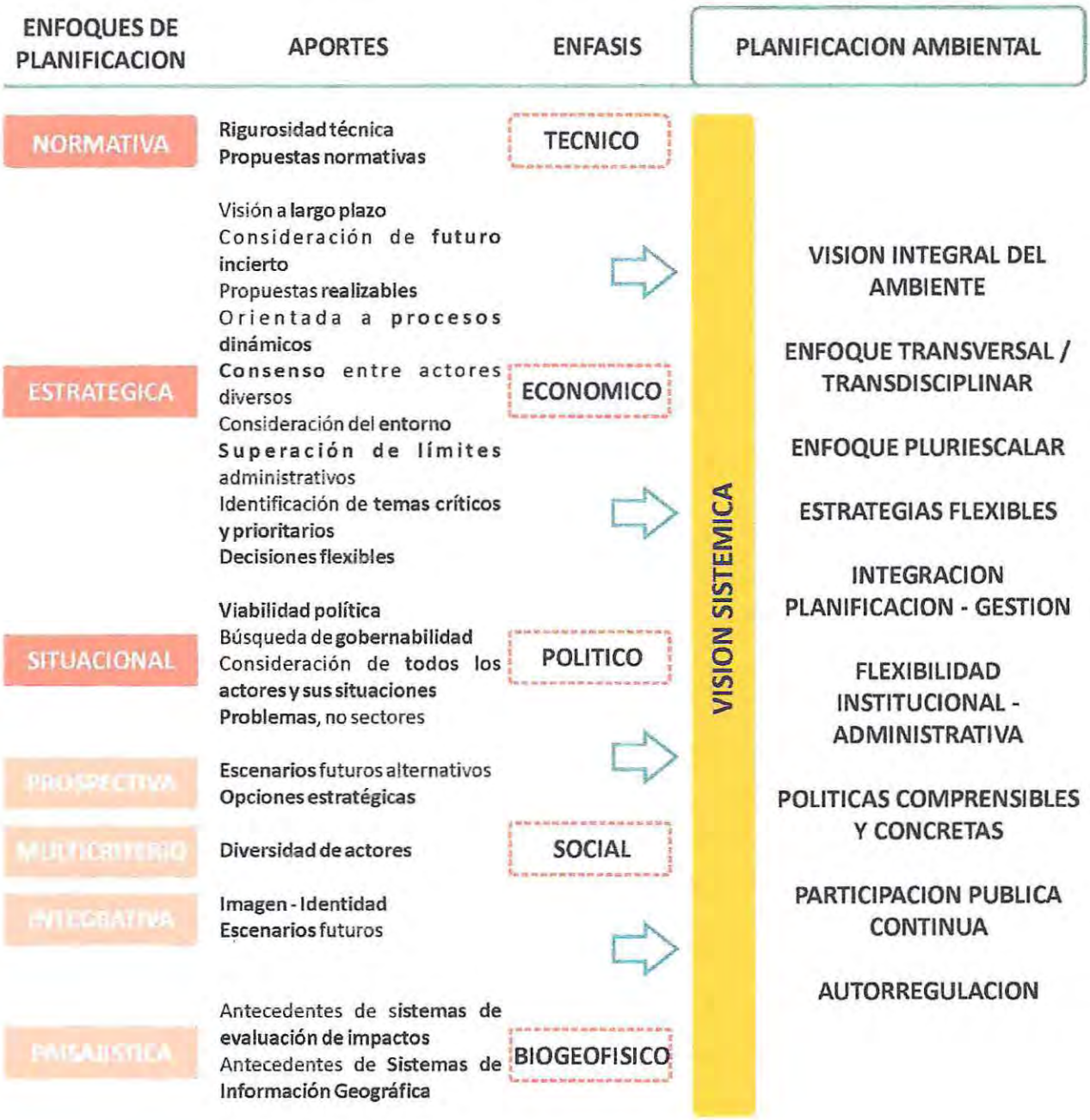


Figura 24- **Aportes de los enfoques de planificación para una Planificación Ambiental del Territorio**
Fuente: Elaboración propia.

Por lo tanto, bajo un enfoque integral, los **postulados básicos para una planificación ambiental del territorio** deben basarse en:

- La visión global del sistema ambiental, aún actuando en lo específico de cada disciplina y/o instrumento.
- La comprensión de la problemática ambiental de cada territorio, es decir, del sistema de relaciones estructurales que definen su naturaleza, en una mirada transversal y transdisciplinaria a todos los sectores que componen el conjunto.
- La concepción unitaria de la ciudad y el territorio, con un enfoque pluriescalar del ambiente.
- La concepción integrada: Plan – Programa - Norma – Proyecto. Se trata de generar estrategias flexibles acompañadas por normas rigurosas.
- La integración de la Planificación y la Gestión Territorial. Esto en relación al punto anterior, yendo desde la concepción general pero comprensible, hasta la definición concreta con acciones realizables, identificando medios y recursos necesarios junto a escenarios alternativos.
- Flexibilidad institucional y administrativa, superando límites que permitan la correspondencia con la naturaleza de los problemas ambientales.
- Una institucionalidad amplia, integrada, con políticas ambientales claras y precisas, en beneficio del interés general y buscando mejorar las condiciones de vida de todos los habitantes.
- Apego al territorio y su sociedad, al alcance de cada habitante permitiendo su participación en un proceso continuo de planificación territorial local.
- Una evaluación continua de la dinámica ambiental, hacia un estado de autorregulación del sistema.

En un escenario ideal, estas definiciones permitirían el paso de una planificación sectorial a una planificación ambiental del territorio, como lo muestra la siguiente figura (Figura 25).

A pesar de que cada sector disciplinar tiene una especificidad que debe fortalecer, y cada instrumento de planificación tiene límites más allá de los cuales no puede operar, es necesario que siempre se planifique teniendo en cuenta su inclusión como parte de un sistema ambiental. Las dimensiones económicas, políticas, sociales, físicas, biológicas y geológicas, entre otras, interactúan en una misma realidad y aportan complejidad al ambiente, por lo tanto, requieren de un análisis introspectivo y, al mismo tiempo, una visión de conjunto en permanente revisión.

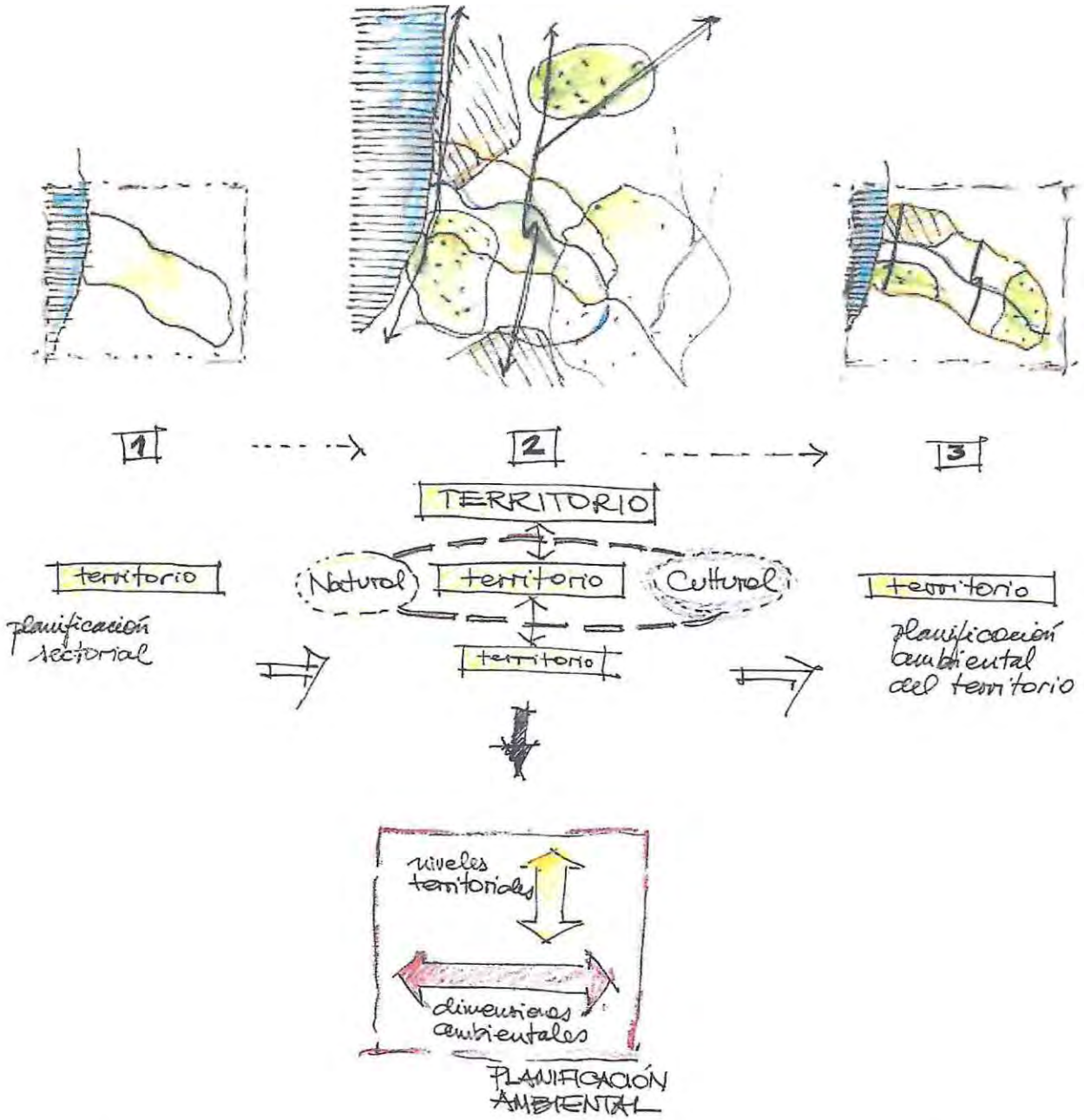


Figura 25- **Planificación ambiental del territorio: integración de niveles territoriales y dimensiones ambientales**
Fuente: Elaboración propia.

4.2. Matriz cronológica de la evolución de los acuerdos ambientales internacionales junto a la aparición y evolución de la EAE en el mundo y en Chile en particular.

El objetivo de esta matriz es graficar la relación transversal en el tiempo entre la planificación en sus distintas vertientes, la relación que guarda con ella un instrumento de apoyo como es la EAE y, finalmente, el marco general en que se conciben atendiendo a la visión general sobre el ambiente en el período correspondiente.

Entonces, después de haber desarrollado la evolución histórica de los acuerdos e hitos ambientales en el plano internacional (capítulo I), se le sumó en forma paralela la aparición y desarrollo de la EAE en el mundo y en Chile en particular (capítulo II).

Finalmente, aquí se agrega para el mismo período histórico (1968 a la actualidad) la calendarización de la bibliografía consultada en el presente trabajo. Por ser ésta en gran parte de origen argentino, se contextualiza el análisis con la referencia histórica de las presidencias en Chile y Argentina, a fin de entrever el contexto político que fundamenta la existencia de cierto tipo de planificación en cada etapa, lo que se grafica en la figura posterior (ver Figura 26).

Es pertinente aclarar que la bibliografía considerada responde a una búsqueda acotada y breve que tiene como único objetivo contextualizar las etapas de la planificación y la inserción de la EAE en Chile. Además, se debe considerar el desfase temporal permanente entre los sucesos y publicaciones acaecidos en Europa y Estados Unidos, en relación a su llegada a América Latina que siempre es posterior.

Luego de estas aclaraciones la matriz y el posterior esquema síntesis quedan definidos del siguiente modo:

AÑO	ACUERDOS / CONFERENCIAS / HITOS AMBIENTALES	ANTECEDENTES DE EAE EN EL MUNDO MUNDO	ANTECEDENTES DE EAE EN CHILE	BIBLIOGRAFIA CONSULTADA	CONTEXTO POLITICO PRESIDENCIAS	
					CHILE	ARGENTINA
1968				LEFEBVRE: **El derecho a la ciudad.** VON BERTALANFFY: **Teoría general de los sistemas.**	**FREI MONTALVA** 1964-1970	**ONGANIA** 1966-1970
1969	**NEPA** - EEUU (National Environmental Policy Act) - Ley Nacional Política Ambiental	**NEPA: Surgen las siglas EIA. Enfoques de integración de factores diversos del medio físico**		MC HARG: **Proyectar con la naturaleza.**		
1970						**LEVINGSTON** 1970-1971
1971					**ALLENDE GOSSENS** 1970-1973	**LANUSSE** 1971-1973
1972	- **Club de Roma. Informe "Los límites del crecimiento"** - **Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano. ONU. Estocolmo**	**Estudios Integrados de Planificación**: década '70, Francia, "Cartografías de riesgos ecológicos" Planes de Estructura ingleses.		MATUS: **Estrategia y plan.**		
1973	**Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)**			SCHUMACHER: **Lo pequeño es hermoso.**		**CAMPORA LASTIRI** 1973-1973
1974					**PINOCHET UGARTE** 1973-1990	**PERON** 1973-1974
1975		**Estudios Integrados de Planificación**: - España: COPLACO (Comisión de Planeamiento y coordinación del Área Metropolitana de Madrid). - Holanda: modelo GEM.		MURTINHO: **Desarrollo natural-cultural.**		**MARTINEZ DE PERON** 1974-1976
1976	Creación de la **Agencia ONU-Hábitat,: Declaración de Asentamientos Humanos de Vancouver o Hábitat I.**	**Estudios Integrados de Planificación**: - Israel: modelo LESA.				**VIDELA** 1976-1981 **VIOLA** 1981-1981 **GALTIERI** 1981-1982 **BIGNONE** 1982-1983
1977				MATUS: **Planificación de Situaciones.**		
1980	Unión Internacional sobre la Conservación de la Naturaleza (UICN) **"Estrategia Mundial para la Conservación"**					
1982	**Conferencia de Nairobi**			CLACSO-CIFCA: **Medio ambiente y urbanización.**		
1983	**Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo (ONU)**	**IV Programa Marco de la UE**: propone extender la EIA a políticas, planes y programas.				**ALFONSIN** 1983-1989
1984				GUTMAN: **Ambiente y planificación del desarrollo.**		
1985		**Directiva 85/377 de la Comunidad Económica Europea sobre EIA en la Unión Europea.**				
1986	**ONU: Conferencia de Estambul. Hábitat II**					

1987	**Informe Bruntland "Nuestro Futuro Común"**					
1989						
1990	**Libro Verde sobre el Medioambiente Urbano (CE)**	Word y Djeddour aplican, por primera vez, las siglas **EAE** para identificar la evaluación ambiental de políticas, planes y programas mediante enfoques y metodologías específicos y diferentes a los de la EIA.				
1991	**Estrategia "Cuidando el Planeta Tierra".** PNUMA, Fondo Mundial para la Naturaleza y Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN).	- **Convención sobre Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo** (UNECE 1991)				
1992	- **Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible – "Cumbre de la Tierra", Río de Janeiro** - **Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales y Movimientos Sociales** (Foro Global o Cumbre Paralela), Río de Janeiro. - Publicación del Informe **"Más allá de los límites del crecimiento".**	**Agenda 21**: enfatiza mejoras a los procesos de decisión, información en la toma de decisión, instrumentos de evaluación y planificación, y coloca la integración en el debate de la EAE.			**AYLWIN AZOCAR** 1990-1994	**MENEM** 1989-1995 1995-1999
1993	**1° reunión Comisión de Desarrollo Sostenible**			MAX-NEEF: **Desarrollo a escala humana.**		
1994	- 1° Conferencia Europea sobre Ciudades Sostenibles. Aalborg, Dinamarca. **Carta de Aalborg o Carta de las Ciudades Europeas hacia la Sostenibilidad.** - **Consejo Internacional de Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI)**		**Ley 19.300: Bases Generales del Medio Ambiente**		**FREI RUIZ TAGLE** 1994-2000	
1995	-			ANDER-EGG: **Introducción a la Planificación Estratégica**		
1996	- 2° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles – Lisboa. **Plan de acción de Lisboa: de la Carta a la Acción.** **Informe Ciudades Europeas Sostenibles**			SANTOS: **La naturaleza del espacio.** NAREDO: **Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible.** CAPRA: **La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos.** MATUS-HUERTAS: **Planificación Estratégica Situacional.** FERNANDEZ GÜELL: **Planificación Estratégica de Ciudades.**		
1997	- **Protocolo de Kyoto** - **Conferencia Rio + 5** - **Último Informe Club de Roma**		**Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)**			
1998	- **Convenio de Aarhus** - **Foro Urbano de la Unión Europea**	**Comisión Europea: plantea seis etapas para la EAE** para integrar los objetivos sociales, económicos y ambientales.				
1999	-					

2000	- **Objetivos de Desarrollo del Milenio** (Nueva York) - 3° Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles. **Declaración de Hannover - Campaña de ciudades y pueblos sostenibles.**		**Seminario "Evaluación Ambiental Estratégica: Aplicaciones y Potencialidades para Chile"**, CONAMA	GODET: **La prospectiva estratégica.** REBORATTI: **Ambiente y sociedad.**		**DE LA RUA** 1999-2001
2001	- **Estrategia Europea de Desarrollo Sostenible.** VI Programa de Acción en materia de medio ambiente de la UE: **Medio Ambiente 2010. Nuestro futuro, nuestra elección.**	- Promulgación **de la Directiva Europea 2001/42/EC (Directiva de EAE).**	**Guía de EAE de CONAMA**	DI PIETRO: **Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local.**		
2001					**LAGOS ESCOBAR** 2000-2006	**PUERTA RODRIGUEZ SAA** 2001-2001
2002	- **Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Río+10, Johannesburgo.**			AROCENA: **El desarrollo local: un desafío contemporáneo.**		
2003	- **Declaración de Ljubljana**	- Protocolo sobre Evaluación Ambiental Estratégica de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE) o **Protocolo de Kiev.** **Directiva 2003/4/CE** de acceso público a la información ambiental para ajustar directivas al Convenio de Aarhus.		SALAZAR: **La historia desde abajo.**		**CAMAÑO** 2001-2002 **DUHALDE** 2002-2003
2004	**IV Conferencia Europea sobre ciudades y poblaciones sostenibles. Compromisos de Aalborg (Aalborg + 10)**	**Banco Mundial – Estrategia** **Ambiental.** Política operacional (OP/BP 8.60)		LEFF: **Educación ambiental: perspectivas desde el conocimiento, la ciencia, la ética, la cultura, la sociedad y la sustentabilidad.** MUNDA: **Métodos y Procesos Multicriterio para la Evaluación Social de las Políticas Públicas.**		
2005		**Plan Ambiental de la Región Centroamericana (PARCA)**				
2006	**Revisión Estrategia Europea Desarrollo Sostenible**	**Ley 27/2006. UE.** Regula el derecho de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.	- **Seminario evaluación ambiental estratégica y su utilidad para Chile: Conceptos, situación y perspectivas** - CONAMA - documento **"Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano"**	BARTON: **Sustentabilidad urbana como planificación estratégica.** CEPAL: **La gran transición. La promesa y la atracción del futuro.** GLIGO: **Estilos de desarrollo y medio ambiente, un cuarto de siglo después.** PARTIDARIO: **Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica.** PEÑIN: **Urbanismo y crisis.**		**KIRCHNER** 2003-2007
2007	- **Carta Ciudades Europeas sostenibles, Leipzig** - **V Conferencia sobre Ciudades y Poblaciones Sostenibles. Sevilla**	**OCDE - Guía de Buenas Prácticas para la EAE en la Cooperación para el Desarrollo.**	**Curso-Taller: Evaluación ambiental estratégica y conservación de la biodiversidad marina y costera en Chile: conceptos, alcances y aplicaciones.**	DOL: **The image Project.** GOMEZ OREA: **Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas.** HARVEY: **Breve historia del neoliberalismo.**	**BACHELET JERIA** 2006-2010	
2008				DI PACE: **Sustentabilidad urbana y desarrollo local.** LATOUCHE: **La apuesta por el decrecimiento ¿Cómo salir del imaginario dominante?** **HUBERTO BONILLA: Guía de Evaluación Ambiental**		

				JILIBERTO-BONILLA: **Guía de Evaluación Ambiental Estratégica.**		
2009		- **BID - Guía de Aplicación de la EAE** - **CEPAL - Guía de Evaluación Ambiental Estratégica** - **CAF - Corporación Andina de Fomento / BID - Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE – IIRSA**		COMISION EUROPEA: **Desarrollo sostenible en la UE.** JILIBERTO : **Evaluación Ambiental Estratégica, una evolución de la decisión al dialogo**		**FERNANDEZ DE KIRCHNER** 2007-2011 2011-(2015)
2010			- **Chile se incorpora a la OCDE** - **Creación del Ministerio del Medio Ambiente (MMA)** - **Ley Nº 20.417,** modificatoria de la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente, introduce la **EAE.**	CONAMA-CED: **Marco conceptual para la implementación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Chile.** DE SOUSA SANTOS: **Descolonizar el saber, reinventar el poder.** GIANUZZO: **Los estudios sobre el ambiente y la ciencia ambiental.** SUGRANYES, MATHIVER, (Editoras) **Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias.**	**PIÑERA ECHENIQUE** 2010-2014	
2011			**Curso sobre Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).** Ministerio del Medio Ambiente (Chile), PNUMA, Gobierno de España.			
2012	**Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible. Río+20**			FAZIO: **Economía, ética y ambiente.**		
2013				FAZIO: **De la EIA a la EAE.** FERNANDEZ: **EAE en América Latina.**		

Cuadro 21- **Bibliografía consultada en el contexto de la EAE y los acuerdos sobre desarrollo y medio ambiente**
Fuente: Elaboración propia en base a Zambrano Tapia (2010), Gómez Villarino (2010) y CONAMA-CED (2010).

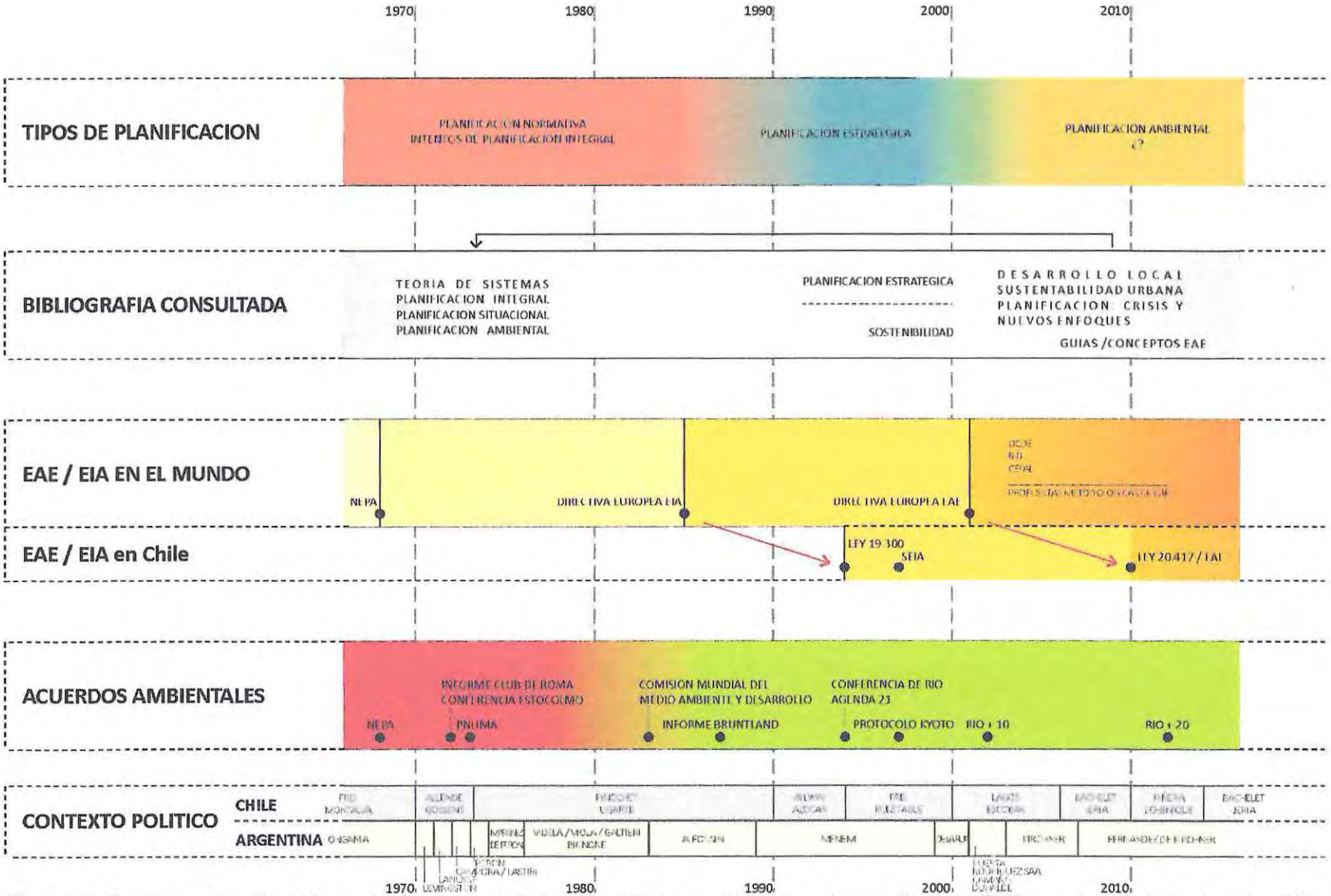


Figura 26- **Esquema síntesis de la evolución temporal de los acuerdos ambientales, desarrollo de la EAE y períodos de la planificación territorial, en el contexto político de Chile y Argentina**
Fuente: Elaboración propia.

Se pueden identificar tres fases en este recorte temporal. La primera que se da inicio con la NEPA, Ley Nacional de Política Ambiental (Estados Unidos, 1968), cuando se introducen las siglas de la EIA (Evaluación de Impacto Ambiental). Aquí se abre un período de verdadera preocupación ambiental cuyos hitos destacables son el Informe del Club de Roma, "Los límites del Crecimiento" y la Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente Humano, organizada por la ONU (Organización de Naciones Unidas) en Estocolmo, ambos en 1972 y coincidentes en sus reclamos por un cambio en los estilos de desarrollo imperantes en el momento.

Esta etapa, de los ´70 hasta mediados de los ´80, coincide con una serie de publicaciones enfocadas en el derecho a la ciudad (Lefebvre, 1968) y la teoría de sistemas (Von Bertalanffy, 1968), la planificación con énfasis en el paisaje (Mc Harg, 1969) y la vuelta a la pequeña escala (Schumacher, 1973). Además, se observan elaboraciones centradas en el desarrollo natural-cultural (Murtinho, 1975) y más tarde en la planificación del desarrollo (Gutman, 1984) que son contemporáneas a estudios integrados de planificación integral del territorio que son ensayados en Francia, España, Holanda e Israel.

Conviviendo con estas experiencias, el tipo de planificación dominante en el período es la normativa, con una fuerte injerencia del Estado. En Europa, el ícono de este enfoque son los PGOU, Planes Generales de Ordenamiento Urbano (Peñín, 2006). En Chile, es muy significativo el aporte de Matus (Estrategia y Plan, 1972) cuya obra se publica durante su labor en el gobierno de Allende (Chile, 1970-1973) e introduce la importancia del "sujeto en situación". En el país, el gobierno militar de Pinochet (1973-1990) significará un período de largo silencio que dejará en el olvido los intentos de planificación integral. Para Argentina el retorno a la democracia en 1982 marca la aparición de publicaciones centradas en el concepto amplio de medio ambiente y urbanización (ejemplo: CLACSO-CIFCA, 1982; Gutman, 1984).

Una segunda fase se va formando paulatinamente con el cambio de concepción del ambiente hacia el desarrollo sostenible. Entonces se puede identificar el Informe Bruntland (1987) como punto de arranque, seguido por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible (Río de Janeiro, 1992) iniciando esta etapa cuyo objetivo es mantener el crecimiento económico disminuyendo la presión sobre los recursos naturales, como resguardo para dejarlos a disposición de futuras generaciones humanas.

En 1985 se promulga la Directiva Europea de EIA, demorando diez años su llegada a Chile: en 1994 se publica la Ley 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente y en 1997 se pone en marcha el SEIA (Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental).

Este período se caracteriza por la ausencia de producción bibliográfica hasta mediados de la década de 1990, cuando aparecen en paralelo publicaciones sobre el desarrollo a escala humana (Max Neef, 1993) y la sostenibilidad (Naredo, 1996) por un lado, y por otro, escritos sobre planificación estratégica (Ander-Egg, 1995; Fernández Güell, 1996).
Estos últimos aparecen en América Latina con la llegada de una corriente que se inició mucho antes en EEUU y Europa, España principalmente, de acuerdo a la consolidación de la corriente neoliberal. Harvey (2007) fija los orígenes con los gobiernos de Thatcher en Inglaterra (1979) y Reagan en EEUU (1981). Las políticas orientadas al liberalismo económico y la reducción del Estado protector se reflejaron en la planificación estratégica de ciudades, facilitando la acción de promotores privados cuya máxima es la búsqueda de rentabilidad.

Una tercera fase, sin un perfil definido aún, podría decirse que comienza en la década del 2000 y llega a la actualidad. Por parte de los acuerdos ambientales, se profundiza la línea de la Cumbre de Río, puntualmente con la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (nótese que ya no es sobre Medio Ambiente) en Johannesburgo (2002) y luego en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible o Río + 20 (2012), hitos formales sin resultados relevantes en pos del ambiente.
En 2001 se promulga la Directiva Europea de EAE, que también tardará una década en llegar a Chile cuando se promulgue la Ley 20.417 que introduce la EAE en el país como una de las condiciones para la entrada de Chile a la OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. En estos diez años, la adopción de esta metodología por parte de los organismos de cooperación internacional (BID, OCDE, CEPAL) promueve la publicación de abundante bibliografía sobre el tema tanto en los países europeos como en América Latina.
Además de estas publicaciones, surge nuevamente una corriente de opiniones en la búsqueda del desarrollo local y nuevas consideraciones ambientales (Reboratti, 2000; Di Pietro, 2001; Arocena, 2002; Salazar, 2003; Leff, 2004; Barton, CEPAL y Gligo, 2006; Latouche, 2008; De Sousa Santos, 2010). Estas publicaciones rescatan las formulaciones de la década de 1970, bajo nuevos preceptos que hacen resurgir las consideraciones de autores que por motivos del contexto histórico han visto enterradas sus propuestas en ese entonces.
En el ámbito de la planificación, si bien la conjunción normativa y estratégica sigue arraigada con fuerza, es notable la profusión de propuestas que permitirían hablar de un período de transición hacia una planificación ambiental del territorio. Se pueden citar la prospectiva estratégica (Godet, 2000), los procesos multicriterio (Munda, 2004), la crisis del urbanismo (Peñín, 2006), la planificación integrativa (Dol, 2007) junto a todas las publicaciones sobre EAE

(Partidario, 2006; Jiliberto, 2009; Fazio, Fernández, 2013). Tal como en el caso de la producción bibliográfica, estas nuevas líneas se ven marcadas en cierta forma por el espíritu "de mercado" donde todo puede ser medible y así, aparece una profusión de indicadores para acercarse a conceptos en apariencia difícilmente mesurables, por ejemplo la calidad de vida. A la vez, se observa en ellas el retorno a las formulaciones de la década del '70, con otras denominaciones pero buscando el carácter integral de acercamiento al territorio.

4.3. Diagrama proyectado de escenarios: círculo vicioso y círculo virtuoso de la planificación ambiental del territorio en el país.

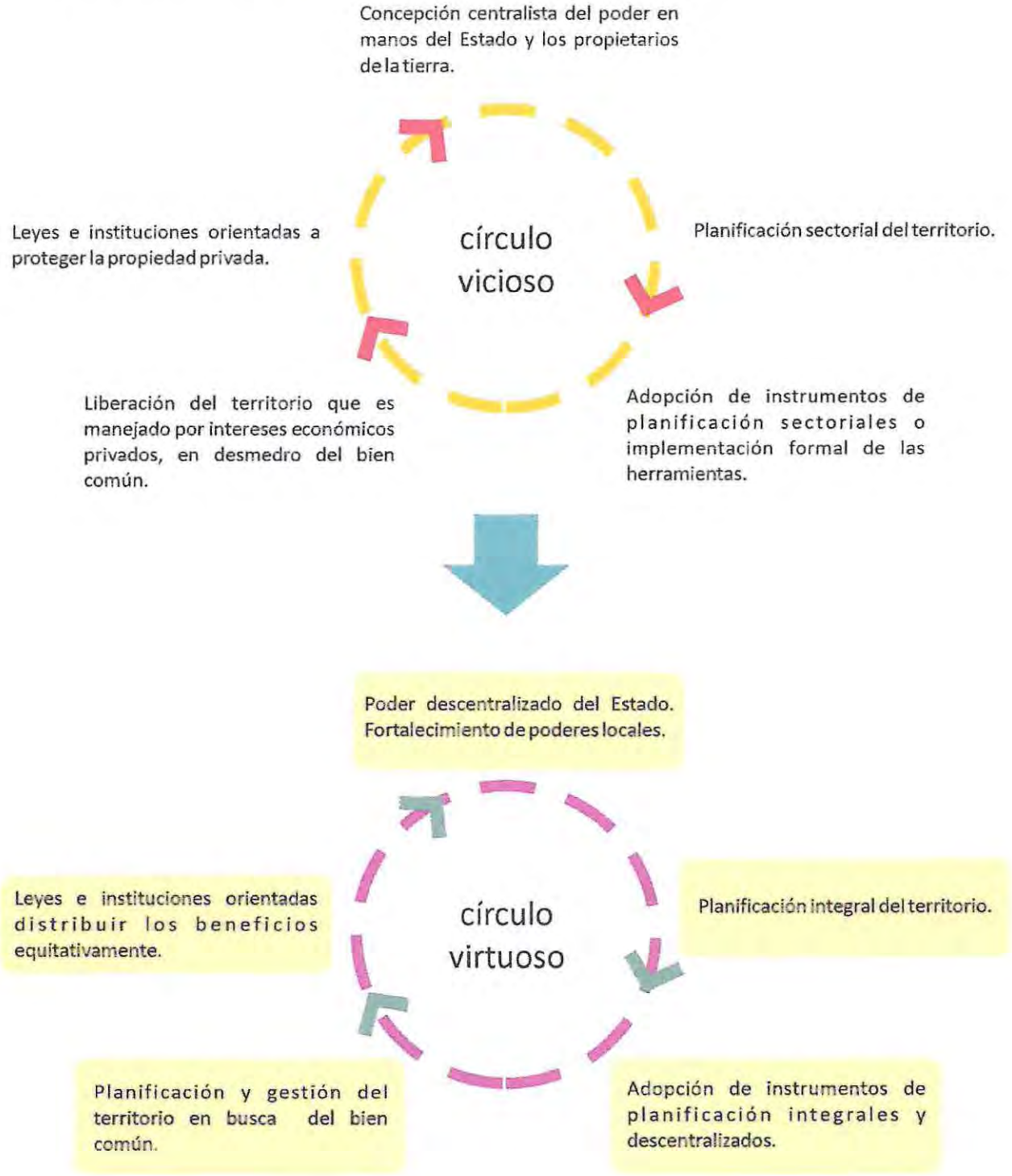


Figura 27- **La planificación ambiental del territorio en Chile.**
Fuente: Elaboración propia a partir de Dol (2007).

Al centrarnos en el problema definido para esta investigación, sobre la falta de consideración del ambiente en la planificación territorial con los consiguientes efectos negativos en lo social, económico y biofísico, se pueden sintetizar aquí los aspectos que definen un círculo vicioso donde la situación conflictiva permanece sin variantes.

Como punto de partida se observa la concepción centralista del poder en manos del Estado y los propietarios de la tierra. La Constitución de Chile establece un culto a la propiedad privada y el país consagra como prioridad el modelo de desarrollo económico[20].
Conviven dos concepciones de poder[21] en el país: por un lado el Estado mantiene la concepción del poder donde la ciudadanía, el técnico y el propietario le deben informar a las autoridades, que son quienes deciden. Por otro lado, otra visión más reciente, la republicana, asociada al liberalismo económico en donde el propietario del suelo es el que decide.

En este contexto, lo menos interesante para quienes controlan los recursos naturales es la existencia de una ley de ordenamiento territorial. Su ausencia justifica la continua adopción de políticas de planificación sectorial que continúan con la fragmentación del espacio a fin de que pueda ser dirigido por pocas manos.
Los instrumentos de planificación que se adoptan son, por ende, de tipo sectorial. Aún cuando surgen herramientas de tipo integral como se propone con la EAE, su implementación, en la opinión de diversos actores, se realiza de modo formal pues las verdaderas intenciones de una planificación que integre a todos los sectores sociales aún están pendientes en la agenda de gobierno.

La decisión sobre el rumbo que toma el territorio sigue ligada así a los principales agentes económicos, propietarios de la tierra, promotores urbanos o desarrollistas de grandes infraestructuras. Su sustento lo encuentran en una legislación que apaña estas prácticas reafirmando la idea del país como un gran mercado y donde el bien común no está a la cabeza de las decisiones de Estado.
El círculo vuelve a comenzar sobre esta base: leyes, políticas e instrumentos de carácter centralista en la búsqueda de un crecimiento económico exclusivo de pocos.

---

[20] Entrevista realizada a un académico de la Pontificia Universidad Católica de Chile, economista y Doctor en geografía económica y política.
[21] Entrevista realizada al titular de una Consultoría social en Valparaíso. Trabajador social, Magíster en Investigación social aplicada al medio ambiente. Doctorando UPC (España). Académico de posgrado Universidad Andrés Bello.

Aunque la realidad ofrezca este panorama un tanto desolador a corto plazo, no se impide pensar en una situación ideal para la planificación ambiental del territorio en Chile. El paso de este círculo vicioso a un círculo virtuoso, donde los engranajes colaboraran hacia el bienestar general bajo un enfoque sistémico, necesitaría de un drástico cambio en el marco general de políticas públicas que sustenten cualquier intento de ordenamiento territorial.
En un escenario ideal, el Estado detentaría un poder descentralizado que opere buscando el fortalecimiento de los poderes locales, esto es, una verdadera regionalización con traspaso de competencias y recursos y una organización desde abajo, con un pueblo plenamente soberano (Salazar, 2003).

La planificación correspondiente a este contexto es de tipo integral, vale decir una planificación ambiental del territorio, como se ha descripto en el apartado anterior, que componga dimensiones sectoriales y sociales, además de escalas territoriales. Le correspondería la formulación de herramientas integrales y descentralizadas, en el caso de la EAE, explotando su visión de conjunto y potencial de participación colectiva continua.
Este tipo de planificación lleva implícita la necesidad de una gestión ambiental conjunta, que la transforme en una propuesta concreta y realizable al identificar recursos reales, actores participantes y plazos lógicos.

La posibilidad de este escenario está condicionada a la actualización del marco legal e institucional con leyes que incorporen los requerimientos ambientales y un reparto claro de competencias entre los distintos organismos a fin de que se cumpla el objetivo principal que es la distribución equitativa de beneficios y el resguardo del medio ambiente. Fortaleciendo cada sector desde lo local, se hace sólida la base de un poder descentralizado del Estado que dirija el destino común.

4.4. Síntesis del análisis contextual empírico de los diferentes discursos institucionales sobre la EAE en Chile.

Del análisis pormenorizado de los discursos institucionales sobre la EAE en Chile y su contexto de implementación, podemos definir las siguientes ideas síntesis:

a) Los temas en los que más enfatiza cada entrevistado, permiten agruparlos en dos grandes grupos: los actores pertenecientes al sector público, que centran su discurso en las condiciones prácticas y operativas de aplicación de la EAE, cuestiones administrativas, acuerdos e incongruencias con la legislación vigente, temas requeridos en la evaluación ambiental, entre otros.

Por otro lado, están los actores del sector privado y/o académico, que se refieren a estos aspectos pero dirigen más su atención hacia las políticas públicas que deberían amparar la implementación de la EAE así como cualquier acción o decisión ambiental. Las reflexiones teórico-conceptuales sobre el significado y relevancia del ambiente en la planificación, el modelo chileno de poder del Estado y su reflejo en la organización institucional, el carácter centralizado de gobierno y la incidencia que tienen sobre cualquier instrumento de planificación, figuran entre sus temas centrales.



Figura 28- **El discurso institucional: tipo de reflexiones en los distintos sectores**
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

b) Sobre la definición de ambiente que realizan los sectores entrevistados, también es posible mantener esta separación de los discursos en los mismos grupos. Mientras los actores del sector público mantienen una conceptualización de tipo sectorial asociada a los recursos naturales o, incluso, muestran una indefinición sobre este tema central, los actores de los sectores privado y académico ofrecen una visión sistémica. Su interpretación varía desde la relevancia que tiene para los distintos sujetos sociales, hasta la descripción metodológica como

el patrón de relaciones entre variables ambientales, o la explícita calificación como la interacción entre el ambiente físico (natural y transformado) y la sociedad.



Figura 29- **El discurso institucional: el concepto de ambiente para los distintos sectores**
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

c) Por último, sobre el tema específico de la EAE y su implementación en Chile, a partir de las conversaciones sostenidas sobre diversos temas del modelo y metodología adoptados, se puede variar la agrupación de los discursos ya que muestran una franca oposición. Por un lado, se ve la posición del Ministerio del Medio Ambiente, MMA, para el cual el modelo chileno es un instrumento de "gestión sustentable del Estado (...) que va a cambiar la forma de hacer política pública."[22] En su discurso, la EAE representa una herramienta para la legitimación y fundamentación de decisiones políticas y coordinación de los aparatos del Estado.



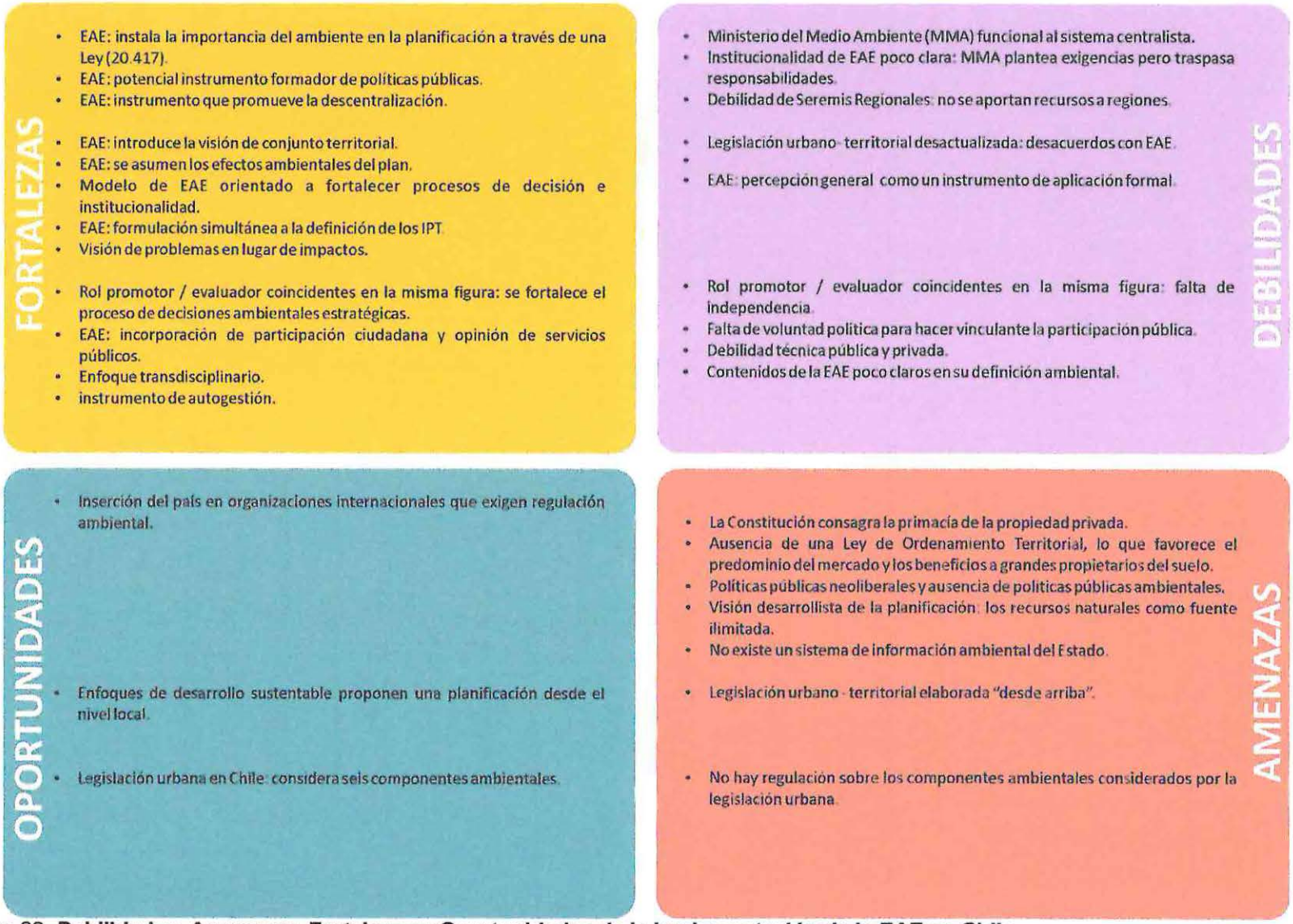
Figura 30- **El discurso institucional: el modelo de EAE en Chile**
Fuente: Elaboración propia en base a entrevistas realizadas.

En total oposición se puede reunir el resto de los discursos obtenidos, que valoran el potencial de la EAE como instrumento que introduce legalmente el valor del ambiente en la planificación, pero ven las falencias del modelo adoptado en el país, esto es la continuidad del carácter

[22] Conferencia dictada por Juan José Troncoso. Jefatura de EAE, MMA.

centralista que detentan todos los instrumentos e instituciones anteriores, junto al perfil meramente formal del procedimiento que se debe cumplir al aplicar la evaluación cuando no se realizan por parte del MMA consideraciones de fondo sobre la calidad ambiental de las propuestas. Además, se suman cuestionamientos adicionales como la falta de transferencia de recursos para poder llevar a cabo su pretendida interdisciplina, procesos de seguimiento y definición de indicadores, la escasa formación técnica en temas ambientales por parte de los funcionarios públicos y la indefinición acerca de los contenidos particulares que se deben incorporar en cada caso para una EAE eficaz.

4.5. Matriz DAFO de la EAE en Chile.



Cuadro 22- **Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades de la implementación de la EAE en Chile**
Fuente: Elaboración propia.

4.6. Diagrama de optimización proyectada de la EAE en Chile bajo los preceptos de la planificación ambiental estratégica para la sustentabilidad urbana y territorial.

El advenimiento de nuevos tiempos políticos en Chile, con promesas de reforma constitucional, permite soñar con la posibilidad de un escenario ideal para la instalación efectiva de la EAE. Pero esta situación deseada no se puede lograr sólo con reformulaciones de la propia herramienta, por ello, retomando lo expuesto en los primeros resultados, se hace necesaria la existencia de un contexto político e institucional que sostenga la validez de la metodología.

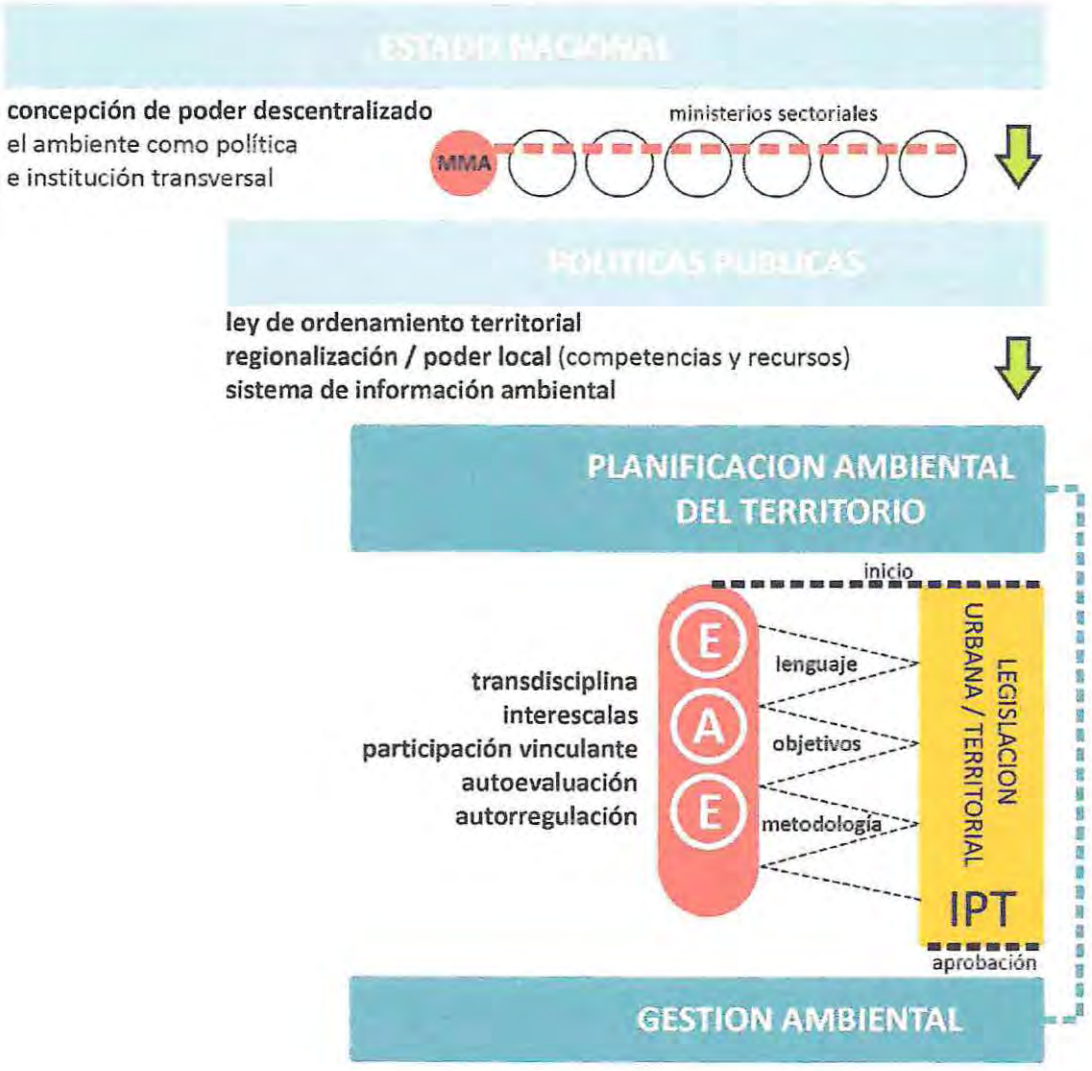


Figura 31- **Escenario óptimo de la EAE en Chile bajo los supuestos de la Planificación Ambiental del Territorio**
Fuente: Elaboración propia.

Entonces, en el plano del Estado Nacional la concepción del poder que se tenga es determinante de cualquier política o tipo de planificación a implementar. Un poder central fuerte pero a la vez descentralizado, que imponga el ambiente como una política e institucionalidad transversal a todos sus sectores sería un sostén seguro.
Bajo la concepción definida para el ambiente como un patrón de relaciones entre los medios biótico, abiótico y antrópico, la existencia de un Ministerio del Medio Ambiente, MMA, totalmente separado del resto de ministerios sectoriales se muestra un tanto ineficaz. Un funcionamiento transversal a todos ellos, hilvanando las decisiones de cada parte, daría coherencia a su funcionamiento.

En términos de las políticas públicas que contengan a la EAE se puntualiza la necesidad de una Ley de Ordenamiento Territorial que sea capaz de regular la intervención en todos los ámbitos, urbanos y rurales. Además, se debe hacer efectiva la regionalización y el fortalecimiento de los poderes locales a través del traspaso de competencias y los recursos consecuentes. Por último, un sistema nacional de información ambiental también sería expresión de una voluntad firme de ordenamiento territorial.

A partir de los postulados formulados para una planificación ambiental del territorio, es posible valorar la presencia de la EAE que impone la Ley 20.417 al evidenciar la dimensión ambiental de la planificación y fortalecerla a través de instituciones con competencias claramente definidas (MMA, Ministerios Sectoriales, Municipios, etc.).

Por otra parte, la definición superficial que actualmente existe en los IPT sobre aspectos ambientales debe actualizarse considerando en forma conjunta las exigencias de la EAE, para así poder aprovechar esta propuesta de formulación paralela que no debe tener otro objetivo más que el fortalecimiento del proceso de toma de decisiones. Se debe realizar forzosamente una adecuación de la legislación urbano – territorial a la EAE y viceversa, es decir, se debe buscar la coincidencia en el lenguaje que utilizan, los objetivos que persiguen y las metodologías que proponen, de modo de hallar resultados fructíferos en su trabajo conjunto.
Asumiendo que la EAE no es un IPT, sino una suerte de auditoría ambiental del IPT, se debe explotar esta posibilidad de que exista un cuerpo técnico autorizado a opinar y guiar el enfoque ambiental de un plan, aunque la responsabilidad final sea de quien lo promueve. Para esto es imprescindible un fortalecimiento en los equipos técnicos del MMA de modo de poder formar capacidades regionales con el perfil ambiental pretendido.

El actual modelo de EAE adoptado en Chile, a pesar de las críticas señaladas por su simple implementación formal, tiene características que potencian la orientación procesual y deliberativa, teóricas por el momento, pero posibles de materializarse con voluntad institucional. Así, el rol coincidente en una sola figura del órgano promotor y el órgano evaluador del plan, la autoevaluación que esto implica y una participación (tanto de servicios públicos como ciudadana) que realmente sea continua y vinculante, son aspectos que promueven la autorregulación del sistema y pueden otorgarle certeza técnica y jurídica en un contexto legal actualizado.

También la propuesta de la EAE como metodología interescalar necesita de este reajuste administrativo de modo de obtener una flexibilidad que permita integrar plan, programa, norma y proyecto.
La incorporación de figuras legales de articulación entre la planificación con la gestión ambiental pueden proporcionar un marco de posibilidades a través de acciones y propuestas realizables.

4.7. Comentarios y discusión

El tema de partida que estamos tratando es el ambiente y la influencia que tiene en la planificación territorial según las distintas acepciones que se le dé al término.
De los discursos institucionales obtenidos en este trabajo, quizás el concepto que más se despega del resto es el del Entrevistado por la SUBDERE[23], quien considera la importancia del ambiente a partir de la escala del territorio considerado. En su visión, al trabajar con los IPT (escala comunal, intercomunal y metropolitana) "no tienes que considerar necesariamente los temas ambientales, porque el nivel de impacto de un punto en el territorio es muy bajo, trabajan en el cinco por ciento del territorio nacional, el impacto que pueda tener sobre la sustentabilidad ambiental tiene que ver, más que nada, con el desarrollo económico". En cambio, considera que al trabajar con los PROT (escala regional) el impacto es sobre el territorio completo, la región completa, "tienes que considerar el medio ambiente porque una de las variables base del ordenamiento territorial son las condicionantes naturales". Es decir, que el ambiente queda asociado exclusivamente a la componente natural del espacio biofísico.

[23] Entrevista realizada en octubre de 2013 a funcionario, geógrafo, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Santiago.

En oposición con este punto de vista, otro Entrevistado[24] define al medio ambiente desde la planificación: "me refiero al medio ambiente físico, al medio natural pero siempre en relación, en interacción con la sociedad, porque si no, no es medio ambiente. Esa interacción es lo que caracteriza a una temática ambiental."
Aparece entonces la visión sistémica del ambiente y, acordando con ello, Reboratti (2000) adopta el concepto de ambiente definido en el Primer Congreso Argentino del Ambiente, como "el sistema de interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico, tanto natural como modificado".
Más tarde, con la misma visión pero en una definición más general, Leff (2004) define al ambiente como el campo de relaciones entre la naturaleza y la cultura.

Esta relación naturaleza-cultura u hombre-naturaleza marca desde el origen cualquier tipo de realidad resultante. Orellana (2009) señala que desde la Ilustración la naturaleza se presenta como "lo otro", por lo tanto, el miedo del "yo" a lo "otro" sería superado en el desarrollo de la civilización mediante su dominación (...) La naturaleza es cosificada y convertida en un sustrato disponible, autónomo y externo al sujeto, lo cual queda manifiesto al revelarse a nosotros como "recursos naturales" (...) Desde este diagnóstico, la vida natural no es más que un conjunto de múltiples medios o instrumentos necesarios para la satisfacción de las necesidades humanas.
La vida natural es incorporada por la racionalidad instrumental en datos que hay que dominar, gestionar, administrar e incluso preservar a favor de la conservación y reproducción de la vida de los hombres. La vida en general se mimetiza con las cosas, quedando susceptible de dominio por parte del hombre.

En apartados anteriores se han señalado tres fases en la evolución paralela de las visiones y acuerdos internacionales sobre ambiente y desarrollo sustentable, junto a los momentos correspondientes en la planificación territorial. En un primer momento se centran las críticas en el crecimiento ilimitado y los estilos de desarrollo como causa de los conflictos. En segunda instancia, se abandona este cuestionamiento y la preocupación se traslada a la búsqueda de un modo de desarrollo que permita mantener el modo de vida pero reduciendo el impacto sobre la naturaleza, todo ello a través de relaciones de medida aplicadas sobre los recursos naturales. En un último período se identificó la coexistencia de estos enfoques llevados a su máxima

[24] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile). Titular de Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

expresión, junto a voces surgidas desde lo bajo que reclaman la vuelta a consideraciones ya hechas hacia los ´70 y antes, donde se apuntaba a la visión integral del ambiente.

Coincidiendo con estas apreciaciones y con un punto de vista crítico sobre estos cambios, Ojeda Rivera (1999) muestra la evolución con sus causas subyacentes al decir que "muchos de los problemas que entran a formar parte de los diferentes discursos sobre el medio ambiente en la década de los sesenta eran ya percibidos anteriormente por la sociedad, pero no será hasta aquella década cuando se unan en discursos comunes y coherentes, que socializarán una determinada noción del medio ambiente (...) El ambientalismo se había convertido ya (a mediados de los ´80) en una conquista irrenunciable de la cultura occidental, pero su talante profético y denunciativo debía ir girando hacia un tono más conciliador y clorofílico. El Informe Brundtland y la Conferencia de Río serán expresiones paradigmáticas de esta intención de decoloramiento —del rojo al verde— de lo ambiental y de su progresiva conversión en meta política del poder establecido. Esta ideología clorofílica necesita dar respuestas a los retos ambientales que generan las contradicciones entre crecimiento económico ilimitado y recursos naturales finitos, justificando y sin poner en entredicho las premisas y creencias básicas de tales paradigmas: posibilidades de un conocimiento científico objetivo y de una planificación y gestión de la realidad y el cambio social, capacidad humana de observar externamente el mundo y de crear sucesivas técnicas de dominio del mismo, consideración de la economía como una esfera real y autónoma basada en el mercado y en las doctrinas del individualismo y utilitarismo y, por lo tanto, medición de la calidad de vida a través de indicadores de productos materiales. Esta difícil justificación de desequilibrios se irá traduciendo en el consecuente papel periférico otorgado a lo ambiental en el modelo habitual de crecimiento y desarrollo económico y la progresiva introducción del matiz ambiental en la planificación" (Ojeda Rivera, 1999).

Siguiendo este pensamiento, Fernández Durán (2010) coincide al señalar que "hay determinados bienes a los que es muy difícil, y en algunos casos imposible, poner precio de mercado. Y la naturaleza y toda la diversidad de la vida son, por supuesto, ámbitos de enorme complejidad que entran de lleno en esa consideración. (...) Se da una tendencia creciente a medir todo monetariamente, incluidos los recursos y los servicios ambientales, en un intento de proyectar el simulacro de que lo ambiental forma parte del aparato estadístico, cuando lo que abre es la perspectiva de una mayor penetración de la lógica de mercado en este ámbito hasta hace poco ajeno a ella. Y es curioso que ello ocurra cuando por otro lado se empiezan a medir las transformaciones biogeofísicas a través de determinados indicadores, como ya hemos visto.

Pero esta visión de los impactos biogeofísicos permanece convenientemente alejada de las políticas estatales y privadas de gestión ambiental, y sin práctica incidencia en las mismas. Prima pues un enfoque de la sostenibilidad débil, de monetarización de las externalidades ambientales, en consonancia con la lógica del mercado. Mientras que permanecen marginados del enfoque ambiental institucional los planteamientos de sostenibilidad fuerte, que se niegan a aceptar la reducción de los impactos a una única variable cuantitativa, la monetaria, y que plantean la necesidad de recurrir a una multiplicidad de valoraciones biogeofísicas y cualitativas para hacer frente a la gestión ambiental" (Fernández Durán, 2010).

En opinión de Gligo (2006), la sustentabilidad ambiental significa incorporar plenamente (a la planificación) la problemática relación sociedad–naturaleza. Este autor define que la apropiación del entorno natural de la sociedad, implica un hecho político que lleva impresas las características del poder y de quienes lo ejercen.
Esta apropiación en el contexto chileno es descripta por uno de los entrevistados para este trabajo como característica de "una visión desarrollista aún, como de los años ´60. No hay conciencia ambiental ni formación de profesionales. El tema aún está como en grupos ambientalistas. Estamos como en la posguerra cuando todo era ilimitado, sumado al consumo como un valor."[25]

Siguiendo con la relación hombre-naturaleza y su incidencia en la planificación, Kullock (1982) define que "si lo ambiental se refiriera sólo a los efectos perjudiciales que los asentamientos humanos producen sobre los recursos (agua, aire, flora, fauna, suelo, clima, paisaje), y que la acción consecuente es la solución de los respectivos problemas, podríamos hablar de un sector ambiental y por ende de un subsistema de planeamiento ambiental (...) Si pensamos que lo ambiental involucra la totalidad de las interacciones entre el hombre, la estructura socioeconómica y política, y el soporte físico tanto natural como transformado, son ambientales todos los componentes esenciales de las estructuras urbanas (uso del suelo, tejido, densidad, morfología, etc.) y sus correspondientes problemáticas, y si bien los efectos perjudiciales sobre los recursos deben ser solucionados en la medida de su carácter crítico, antes deben ser evaluados en relación con la validez de la situación urbana que les dio origen y, en realidad, antes de la evaluación y solución de los efectos perjudiciales, está la consideración de las

[25] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile). Titular de Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

características del soporte natural como cuadro de aptitudes potenciales para las distintas circunstancias urbanas" (Kullock, 1982).

En coincidencia con ello, Gutman (1984) dice que "la temática ambiental no apunta a un sector de la planificación tradicional (recursos naturales, energías u otros). Apunta a dar énfasis a una nueva dimensión, la que destaca las interacciones entre la sociedad y la naturaleza y sus múltiples efectos. Con esta complejización del ambiente como problema, va ganando cuerpo la percepción de una dimensión ambiental como potencial, como oportunidad, como nuevas alternativas para el desarrollo económico y social."
En esta dirección apunta el concepto de ecodesarrollo (Sachs, 1974). Sus rasgos se sintetizaban en:

- Uso sostenible de los recursos ambientales en el largo plazo.
- Atención preferente a las necesidades del conjunto de la población.
- Uso creativo de la variedad natural y cultural.
- La problemática del consumo y de las técnicas como áreas de decisión.
- Énfasis en lo regional, lo local, la diversidad, la adaptabilidad, la complementariedad.
- Valores opuestos a la centralización y especialización de los estilos de desarrollo predominantes.

Vemos entonces que, bajo otra denominación, ya por los '70 se definían los preceptos de esta pretendida planificación ambiental.

Quizás la definición más transparente de planificación es la que ofrece Matus (1996), quien la entiende como herramienta de libertad, como el instrumento que otorga la capacidad de crear el propio futuro. Para él la única planificación legítima es la planificación democrática y descentralizada que minimiza la imposición de valores.

Mostrando la abrupta diferencia entre este concepto cristalino y la realidad chilena, uno de los discursos institucionales rescatados[26], muestra que "los IPT están disponibles siempre, primero para fomentar las actividades productivas. No existe una Ley de Ordenamiento Territorial (OT), más bien la intención legislativa es fragmentarlo de manera de poder controlar los espacios y regularlos de acuerdo a los requerimientos improvisados del momento. Es la planificación de un Estado neoliberal. Detrás de esto están los grandes propietarios."

[26] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile). Titular de Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

En el mismo sentido, otro de los entrevistados[27] coincide en que en el país "no hay OT por la falta de capacidad institucional del Estado para operar sobre los recursos naturales. Hay un problema institucional de descentralización política administrativa del país, y hay que hacerse cargo del ordenamiento territorial."

En medio de esta situación siempre conflictiva entre el ambiente y la planificación aparece la EAE, en apariencia, como un salvavidas tomado para quedar a flote de los requerimientos internacionales de regulación ambiental.
A pesar de las críticas ya vistas a su implementación en el ámbito nacional, desde Viña del Mar[28] se reconoce su potencial transformador de la planificación, ya que "pone de relieve el paso de una planificación clásica, de regulación, a una planificación estratégica urbana."

Partidario (2006) define la EAE como un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en la forma de un proceso, se aplica a decisiones de naturaleza estratégica, normalmente traducidas en políticas, planes y programas, y también se constituye como un proceso sistemático de identificación, análisis y evaluación previa de impactos de naturaleza estratégica.
Uno de los entrevistados en este trabajo[29] coincide en esta apreciación para el caso chileno, diciendo que su modelo de EAE no es tan orientado a impactos, sino que está centrado en criterios y objetivos de sustentabilidad. Pero difiere con Partidario al explicar que esta metodología no trata de impactos, sino de problemas ambientales, lo que acerca una idea más integral del enfoque con que se aborda la planificación.
Esto rememora la sentencia de Matus (Matus, Huertas, 1996) cuando decía que "la realidad genera problemas, amenazas y oportunidades. El concepto de sector es una imposición analítica. En torno a problemas es posible la participación ciudadana, en torno a sectores es imposible. Los actores del juego social lidian con problemas, no con sectores."

Tanto Jiliberto (2009) como Partidario (2006) caracterizan a la EAE como una metodología basada en un concepto técnico, procedimental y deliberativo.
Partidario (2006) define el componente técnico como el que soporta la definición de objetivos, metas e indicadores, que identifica los estudios a realizar, permite reunir la información

[27] Entrevista realizada en diciembre de 2013 a académico economista, Doctor en geografía económica y política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.
[28] Entrevista realizada en octubre de 2013 a Arquitecto, funcionario de la Municipalidad Viña del Mar, Dirección de Asesoría Urbana, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA).
[29] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a Economista, titular de una Consultora Ambiental internacional en Santiago. MSc en Desarrollo Económico. Académico de posgrado. Autor de publicaciones internacionales sobre temas ambientales.

necesaria y suficiente en función de los datos disponibles, y selecciona las técnicas adecuadas para evaluación.

A pesar de la claridad de esta componente, en otro de los discursos institucionales detectados[30], se valora la EAE, cuyo mayor aporte "es hacer visible en la planificación urbana la dimensión ambiental", pero a la vez se reconoce que en la práctica concreta de su implementación "tiene un rol tal como su oficio: cumple o no cumple. Pero como algo administrativo, no con lo central."

Otro de los componentes identificados es de comunicación, participación e involucramiento de agentes que asegura la difusión de información y el cruce de las múltiples perspectivas, una visión integrada y procesos participativos adecuados al problema, y a la naturaleza de los agentes (Partidario, 2006).

Con respecto a este punto, el mismo entrevistado anterior reconoce que "el segundo aporte es la incorporación ambiental desde el inicio del proyecto. Y también la participación de los servicios públicos en todo el proceso."

Sin embargo, en otro de los discursos rescatados[31] se reconoce una doble faz de este proceso participativo. Por un lado, "con la EIA los funcionarios se encontraban con un instrumento ya cerrado, no tenían decisión. (Con la EAE) el MMA está más próximo al análisis multicriterio, cada uno tiene su voz: la ciudadanía, el comité técnico, el promotor. Para que la autoridad decida... El MMA está imbuido por el espíritu de Rio 92, en la que los ciudadanos y personas naturales tienen que estar incluidos en el proceso. Lo hacen de modo muy limitado, aún hay generaciones por andar. Hay mayor cantidad de posibilidades de opinión, no de decisión. La decisión siempre está en la autoridad".

El último componente identificado de la EAE, el procesal, desarrolla el montaje y la interconexión entre un proceso de EAE y los procesos decisorios y establece las reglas de gobernabilidad que gerenciarán la integración de los procesos. Esta articulación entre un proceso de EAE y los procesos decisorios estratégicos es lo hace de la EAE un proceso flexible y adaptable a cada caso (Partidario, 2006). Jiliberto (2009) coincide con esta característica, al afirmar que el objetivo de la EAE es mejorar la institucionalidad que genera el plan.

---

[30] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile). Titular de Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

[31] Entrevista realizada en noviembre de 2013 a geógrafo, Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente (Pontificia Universidad Católica de Chile). Titular de Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

En términos opuestos, en otro de los discursos[32] se recoge una opinión diferente, de quien "no se cree mucho el cuento de la EAE, pues está inserta en lógicas de decisión política que la hacen débil como instrumento. No puedes incorporar el espíritu de la EAE en un país que consagra como prioridad el modelo de desarrollo económico. Y ese modelo no permite descentralizar políticamente las decisiones."

En el escenario local, el Entrevistado por la Municipalidad de Viña del Mar[33] habla del tema desde la legislación medioambiental, expresando que ésta "propone una planificación de abajo a arriba, en coincidencia con los sistemas sustentables, es lógico partir del nivel local. En cambio, la legislación urbana de Chile es de arriba a abajo, parte del nivel central y baja al local." Detecta allí un desajuste que no es más que expresión de este carácter meramente enunciativo que se le da al "matiz ambiental de la planificación" (Ojeda Rivera, 1999).

Aún falta camino por recorrer para lograr la flexibilidad de la que habla Partidario (2006).

[32] Entrevista realizada en diciembre de 2013 a académico economista, Doctor en geografía económica y política. Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales.

[33] Entrevista realizada en octubre de 2013 a Arquitecto, funcionario de la Municipalidad Viña del Mar, Dirección de Asesoría Urbana, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA).

CAPITULO V

Conclusiones

La revisión hecha sobre las concepciones de ambiente, tanto en lo bibliográfico como en los discursos institucionales recogidos, permite aseverar que es notoria la falta de consenso sobre su significado y, más importante aún, sobre su importancia en la planificación territorial. La preponderancia de una visión reduccionista y asociada a la idea de desarrollo sostenible es mayoritaria y se traslada a las prácticas territoriales, donde los conflictos y problemas de degradación muestran la necesidad de un enfoque integral.

Con respecto al enfoque internacional sobre el tema, el historial de acuerdos ambientales, publicaciones e hitos significativos muestran que los reclamos iniciales por un cambio en los estilos de vida y consumo que colabore en la defensa del ambiente, en su sentido amplio tal como sucedía con la Conferencia de Estocolmo o el Informe del Club de Roma, pronto fueron reemplazados por una visión desarrollista afirmada en las tres siguientes Cumbres de la Tierra a lo largo de veinte años. La pretensión de aminorar el impacto sobre el medio natural no impide, para esas definiciones, mantener los niveles y tipos de demanda que pueden coexistir en un "desarrollo sostenible o sustentable". Así vemos en cuarenta años una exuberante sucesión de convenios, protocolos y agendas que varían en su enfoque más o menos local, más o menos sectorial, pero casi todos colaboran para mantener sin cambios el estado de la cuestión.

Por el lado de los enfoques de planificación que acompañaron esa evolución, cada uno de ellos representó un momento particular de la relación hombre-naturaleza, poniendo el acento en un aspecto particular: la planificación normativa aportó el énfasis técnico, la estratégica el económico, la situacional (junto a la prospectiva, la integrativa y otras) marcan el acento político y social, la paisajística enfatiza lo biogeofísico. En forma paralela a los mismos, se detecta una producción bibliográfica particular. En el caso de la década de 1970 hasta mediados del ´80, hay una serie de publicaciones en el orden de la teoría de sistemas y planificación integral que, lamentablemente, por diversas situaciones de contexto no han podido seguir su natural evolución y han visto detenidas sus ideas. Más adelante, de fines de los ´90 a la actualidad estos aportes van siendo rescatados y, vistos en perspectiva, podrían constituir las bases de una nueva planificación ambiental del territorio.

En rigor de verdad, no se puede hablar hoy en día de un enfoque claramente definido de planificación. La práctica de abordajes sectoriales está fuertemente arraigada y son muy lentos los procesos de cambio social y político necesarios para revertirla. Es evidente que las bases de una planificación ambiental del territorio deben buscarse en los mejores aportes de los enfoques antes mencionados, que deben coexistir y fusionarse bajo una visión sistémica que los integre. En este contexto, con la mirada fuertemente enfocada hacia el desarrollo sustentable, surgió la Evaluación Ambiental Estratégica como un recordatorio de esta visión integral y a largo plazo de las decisiones estratégicas. Su aparición no sería necesaria si la planificación no se hubiera separado tempranamente del ambiente que es su sujeto insustituible.

El modelo de EAE ha sido objeto de una evolución necesaria desde su origen, asociado a la evaluación de impactos, hacia la definición como un instrumento que fortalece los procesos de toma de decisiones. Por supuesto que en Europa, donde más tempranamente fue acogido, es donde en la actualidad se encuentran los modelos más evolucionados. Al mismo tiempo hay que decir que es el lugar donde más se apunta al resguardo ambiental pero, en forma simultánea, se exportan las externalidades negativas de los procesos de producción hacia los países en desarrollo. La llegada de la EAE a América Latina se produce aproximadamente una década después de Europa, como una imposición tardía para acceder a organismos internacionales, bajo los mismos modelos que se aplican en los países de origen.

En el caso de Chile, la EAE es un instrumento de muy reciente aplicación al punto de que no está reglamentada la ley que la instaló (20.417), cuestión por la que es inviable tratar de obtener una visión acerca de sus reales implicancias. Lo que sí se puede conocer es el discurso institucional existente sobre ello y, de lo recogido en este trabajo, se pueden observar direcciones bien marcadas.

Por un lado, el discurso de los sectores privado y académico que enfatiza sobre la carencia de un marco institucional y político que sostenga con firmeza esta nueva herramienta. Por otro lado, el discurso del sector público que define la EAE como una herramienta de gestión ambiental, formadora de políticas públicas y que centra su mirada en aspectos legales, administrativos y operacionales. Recién en los funcionarios públicos que operan a nivel local, donde se vivencian a pleno los conflictos territoriales, se comienzan a oír reclamos por estructuras firmes que den seguridad técnica y jurídica a los procedimientos, además de

coherencia global en el tratamiento del territorio en todas sus escalas. Es decir, se detecta en la voz de los actores públicos cierta inercia que es indicativa de que el Estado ha abandonado su tarea ineludible de repensar continuamente las políticas que marcan el rumbo de la Nación y debieran tener por finalidad primera y última la búsqueda del bien común.

Se puede afirmar, tal como se planteó en la introducción y luego de hacer la revisión bibliográfica y entrevistas a actores inmersos en el proceso de la EAE, que existe una incongruencia entre las propuestas teóricas de esta metodología, con los alcances que, hasta el momento, se están observando a través de su implementación. Por una parte, la EAE, en tanto cuerpo teórico, tiene características que permiten incluirla como un aporte positivo a los postulados de una planificación ambiental: visión sistémica y a largo plazo, injerencia en temas críticos, formulación de alternativas previendo escenarios de incertidumbre, participación de todas las instituciones involucradas desde el inicio del proceso, participación ciudadana continua, autoevaluación y autorregulación del sistema. Estas condiciones la convierten en un instrumento que ayudaría a cubrir, en parte, los problemas existentes por la falta de una Ley de Ordenamiento Territorial, haciéndolo a través de la coordinación sectorial y escalar que propone. El problema en el paso a la práctica de la EAE sucede por varios motivos. Uno de ellos está referido a lo señalado más arriba sobre la falta de un marco institucional y político de sustento. En ese sentido, no están claras las competencias distribuidas entre el mismo Ministerio del Medio Ambiente y los Ministerios sectoriales u organismos promotores de los IPT.

Otro motivo está relacionado a la naturaleza de estos IPT, con los que debería desarrollarse la EAE conjuntamente desde su formulación. Existe una variedad muy grande de IPT que, sin embargo, no tienen relación entre sí. Esto sucede entre los instrumentos indicativos con los instrumentos estrictos, los lineamientos de uno no se relacionan indefectiblemente con las normas de los otros. Pasa también con los IPT que operan a distintas escalas pero sobre un mismo territorio. Entonces, al ser obligatoria la aplicación de la EAE a todos ellos, el panorama es muy complicado. Por otra parte, existe una incompatibilidad entre el lenguaje utilizado, los objetivos perseguidos y las metodologías propuestas por los IPT de un lado, y la EAE del otro. Finalmente, los IPT no llevan aún impresa en su cuerpo legal la consideración explícita de cuestiones ambientales que son requeridas en el proceso de EAE. Si las atribuciones legales de los IPT son, en última instancia, las que definen el desarrollo urbano-territorial, la necesidad de su actualización es urgente.

Uno de los desafíos que la EAE tiene aún por delante es, justamente, convertirse en un instrumento plástico que pueda ser capaz de captar el contexto de cada uno de los IPT. Esto es, además de propiciar un enfoque general, incorporar puntualmente los recursos técnicos y metodológicos que permitan explotar al máximo las posibilidades que ofrece cada tipo de IPT con sus particularidades, por su alcance, grado de involucramiento con la comunidad, impacto territorial y definición concisa de las variables ambientales en su forma legal.

Si se incorpora una visión ambiental a la planificación, cambia la manera de pensar y hacer y, por lo tanto, debe cambiar su soporte legislativo. No se debe dejar de lado la separación entre las definiciones conceptuales sobre una planificación ambiental y las precisiones operativas que implica la definición de cada instrumento de planificación para cada nivel de intervención. Si tomamos en cuenta todo lo dicho hasta aquí, vemos que en realidad se trata de un mismo problema que se traslada en todos niveles. En el nivel superior, el Estado que tiene una concepción centralista del poder y propende a la fragmentación del espacio para poder controlarlo (en favor de los grandes propietarios). Esta fragmentación se traslada a la formulación de políticas públicas, o su ausencia, y al funcionamiento de las instituciones de forma atomizada. En un tercer paso, encontramos los instrumentos adoptados que, consecuentemente, son de tipo sectorial. En esta lógica reduccionista aparece la EAE en Chile que, en teoría, es una herramienta de visión sistémica. Se puede afirmar entonces, que estamos ante un ejercicio de transculturación a través de la imposición de un instrumento de evaluación ambiental nacido en EEUU y Europa y que se introduce en Chile, entre otros países de Latinoamérica, con las mismas características de su entorno de origen pero en un destino con instituciones, leyes y relaciones de poder diferentes. El desafío chileno de apropiación de la EAE está abierto, pues su discurso está orientado a la sustentabilidad y para este paradigma, la aprehensión del territorio local es imprescindible. La preocupación es que la EAE pueda captar la identidad territorial y no que, desde afuera, expliquen el propio territorio.

Lo que está en juego son las redes de poder y el cambio de paradigma necesario, pero no hablamos de un paradigma tecnológico, pues esas condiciones ya están dadas. El cambio candente es social, económico y político y significa el paso del objeto al proceso como principal desafío.

En síntesis, a partir de las revisiones bibliográficas y los discursos institucionales recogidos, se pueden identificar los siguientes aspectos a optimizar para el fortalecimiento de la EAE y su rol como agente revalorizador del ambiente en la planificación del territorio:

- A nivel de Estado, por un lado la redefinición del concepto de poder imperante con el objetivo puesto en la descentralización del mismo y, por el otro, la inclusión del ambiente como eje de la política pública y como centro de una institución transversal a todos los ámbitos manejados por los numerosos ministerios sectoriales.

- A nivel de las políticas territoriales formuladas por el Estado, la necesaria definición de una ley de Ordenamiento Territorial que sea expresiva de una sincera regionalización y fortalecimiento de los poderes locales, con la correspondiente transferencia de competencias y recursos desde el nivel nacional. Además, la formación de un sistema de información ambiental a cargo del Estado es imprescindible para cualquier tipo de intervención.

- En el plano de la pretendida planificación ambiental del territorio, se debería trabajar en su evolución integrada a la gestión ambiental del mismo, ocupando el Estado espacios que hoy son sólo tomados por agentes privados.

La EAE, como metodología de apoyo que fortalece la dimensión ambiental de la planificación, necesita la actualización de la legislación urbano-territorial para que sus objetivos puedan concretarse. Todas las características que promueve en tal sentido, sólo pueden ser efectivas a través de la validez legal de los IPT con los que se propone operar en forma conjunta y coordinada para encaminarse a la sustentabilidad urbana y territorial.

A partir de los aspectos analizados y problemas detectados, se abren muchos cuestionamientos que podrían constituir futuras líneas de investigación:

- Experiencias de planificación integral / ambiental en América Latina, de la década de 1970 a la actualidad. Su relación con el contexto político de cada país
- Experiencias internacionales (Europa y América Latina): modelos institucionales y legales y su correspondencia con los modelos de EAE adoptados
- Institucionalidad chilena e IPT: historia, actualidad y reformulaciones para una planificación ambiental del territorio

- El concepto de ambiente impreso en cada uno de los IPT y los cambios legales necesarios para ser funcionales a una planificación ambiental del territorio
- Las metodologías de integración de la EAE a cada uno de dichos IPT
- La relación entre Planificación y Gestión Ambiental bajo la EAE
- Educación ambiental: el rol de la Universidad como formadora para la planificación y gestión de la realidad
- El rol de los organismos de cooperación internacional en la gestión de una planificación para el desarrollo sostenible / sustentable del territorio. El nexo entre países desarrollados y en vías de desarrollo

BIBLIOGRAFIA

Ander – Egg, E. (1991). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Ander – Egg, E. (1995). *Introducción a la planificación estratégica*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.

Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo, Uruguay: Taurus.

Barton, J. (2006). *Sustentabilidad urbana como planificación estratégica*. Santiago de Chile: EURE: 96, p. 27-45.

Bowler, P. J. (2002). *Alexander Von Humboldt*. Estados Unidos: Science, 298, p. 63.

Canales Ceron, M. (2006). *Metodologías de investigación social. Introducción a los oficios*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.

Capra, F. (1996). *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*. Barcelona, España: Anagrama.

CARDER-FONADE (2002). *Ecorregión Eje Cafetero: Un Territorio de Oportunidades*. Pereira, Colombia: Alma Máter.

CEPAL (2006). *La gran transición. La promesa y la atracción del futuro.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CLACSO. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CIFCA. Centro Internacional de Formación de Ciencias Ambientales (1982). *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires: CLACSO.

Clark, B. (1997). *Instrumentos y técnicas para aplicar la EAE a planes de uso de suelos y estrategias de gestión de recursos*. Santiago de Chile: Estudios Públicos: 66. p. 135-161.

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*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/articles-49126_recurso_2.pdf [consulta 8 de agosto de 2013]

De Sousa Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Montevideo, Uruguay: Trilce.

Di Pace, M. (2008). *Sustentabilidad urbana y desarrollo local*. Buenos Aires, Argentina: Biblioteca Digital, Universidad Nacional de Quilmes.

Di Pietro Paolo, L. J. (2001). *Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local.*
Disponible en URL: http://www.region11.edu.ar/publico/portal/doc/biblioteca/adultos27.pdf [consulta 13 de noviembre de 2013]

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (2001). *Directiva 2001/42/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/articles-49127_recurso_2.pdf [consulta 6 de agosto de 2013].

Dol y otros (2007). *The IMAGE Project. New Tools For Neighbourhood Regeneration.* INTERREG IIIB Community Initiative of the European Regional Development Fund. Delft.

European Commission -EU (2009). *Sustainable Development in the European Union. Monitoring report of the sustainable development strategy*. p. 302

Eschenhagen, M. L. (2006). *Las cumbres ambientales y la educación ambiental.* Bogotá: OASIS, Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales. Universidad Externado de Colombia: p. 39-76. ISBN 985-616-617-1.

Fazio, H. (2012). *Economía, ética y ambiente*. Buenos Aires, Argentina: EUDEBA

Fazio, H. (2013). *Economía y generaciones futuras: de la EIA a la EAE*. Buenos Aires, Argentina: FUNDABAIRES.

Fernández Durán, R. (2010). *El Antropoceno: la crisis ecológica se hace mundial. La expansión del capitalismo global choca con la Biosfera.* Madrid, España. Disponible en URL: http://www.rebelion.org/docs/104656.pdf [consulta 7 de octubre de 2013).

Fernández Güell, J. M. (2006). *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona, España: Editorial Reverté.

Fernández, R. (2013). *Evaluación Ambiental Estratégica en América Latina*. Argentina: FUNDABAIRES.

Ferrada Nehme (2011). *Análisis de la institucionalidad, la regulación y los sistemas de gestión y ordenamiento del territorio en Chile.* Santiago, Chile. Disponible en URL: http://politicaurbana.minvu.cl/wp-content/uploads/2012/10/FN-IEUT-OT-Informe-FINAL-20111012.pdf [consulta 23 de octubre de 2013].

Firth, A. (2010). *Etnometodología*. En: Discurso & Sociedad: 4, p. 597-614. ISSN 1887-4606. Disponible en URL: www.dissoc.org

Gallopín, G. (1982). El ambiente humano y la planificación ambiental. En: CLACSO. CIFCA. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Garfinkel, H. (1967). *Studies in Ethnomethodology*. New Jersey, Estados Unidos: Prentice Hall.

Gianuzzo, A. N. (2010). *Los estudios sobre el ambiente y la ciencia ambiental*. San Pablo, Brasil: Scientle studia, v.8: 1, p. 129-56.

Gligo, N. (2006). *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después.* Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica*. España: Cuadernos de Lips: 5. Disponible en URL: http://citep.rec.uba.ar/ubatic/wp- content/uploads/2011/06/ProspectivaHerramientas_godet.pdf [consulta 15 de octubre de 2013).

Gómez Orea, D. (1993). *Ordenación del territorio. Una aproximación desde el medio físico.* Madrid, España: Editorial Agrícola Española S.A.

Gómez Orea, D. (2007). *Evaluación Ambiental Estratégica: un instrumento para integrar el medio ambiente en la elaboración de planes y programas.* Madrid, España: Mundi Prensa.

Gómez Orea, D. (2008). *Ordenación Territorial*. Madrid, España: Mundi Prensa

Gómez Villarino, M. (2010). *Evaluación Ambiental Estratégica: desarrollo de un modelo metodológico para la evaluación de la sostenibilidad ambiental en la planificación urbanística.* Tesis doctoral. Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos. Universidad Politécnica de Madrid. España.

Gutman, P. (1982). Problemas y perspectivas ambientales de la urbanización en América Latina. En: CLACSO. CIFCA. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Gutman, P. (1984). *Ambiente y planificación del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: CEUR.

Harris, M. (1979). *El materialismo cultural*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Harvey, D. (2007). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid, España: Akal.

Hernández Sampieri, R.; Fernández Collado, C.; Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación* (Cuarta edición). México: Mc Graw – Hill Interamericana.

Ibáñez, J. (1994). *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI. ISBN 978-84-323-0833-8

IIRSA. Iniciativa para la integración de la infraestructura regional suramericana (2009). *Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico- EASE- IIRSA*. Caracas, Venezuela: Autor.

Iturriaga Meneses, J. (2003). *Ordenamiento territorial en Chile: instituciones, instrumentos, problemas y propuestas*. Tesis presentada como uno de los requisitos para optar al grado académico de Magister en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente. Instituto de Investigación y Postgrado de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile.

Jiliberto, R. (2009). *Evaluación Ambiental Estratégica, una evolución de la decisión al dialo*go. San Carlos, Costa Rica: PNUMA. Disponible en URL: http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/7/40547/EAE_de_la_decision_al_dialogo__RJiliberto.pdf [consulta 18 de mayo de 2013).

Jiliberto, R.; Bonilla, M. Editores (2008). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica*. Bogotá, Colombia. Disponible en URL: http://www.minambiente.gov.co/documentos/3972_250809_guia_eae_tau_mavdt.pdf [consulta 10 de septiembre de 2013].

Jiliberto, R.; Bonilla, M. (2009). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Disponible en URL:

http://www.minambiente.gov.co/documentos/3972_250809_guia_eae_tau_mavdt.pdf [consulta 10 de septiembre de 2013].

Kullock, D. (1982). Comentario del artículo La ciudad como ecosistema: relaciones entre la ecología urbana y el planeamiento ambiental. En: CLACSO. CIFCA. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires: CLACSO.

Latouche, S. (2008). *La apuesta por el decrecimiento. ¿Cómo salir del imaginario dominante?* Barcelona: Icaria.

Leff, E. (2004). *Educación ambiental: perspectivas desde el conocimiento, la ciencia, la ética, la cultura, la sociedad y la sustentabilidad.* Primer Congreso Nacional de Educación Ambiental para el Desarrollo Sustentable de la Argentina, CTERA. Córdoba, Argentina.

Lefebvre, H. (1968). *El derecho a la ciudad*. Barcelona: Ediciones Península.

Mc Harg, I. (1969/2000). *Proyectar con la Naturaleza*. Barcelona, España: Editorial Gustavo Gili, SA.

Manzano, V. (2005). *Introducción al análisis de discurso*. Disponible en URL: http://www.aloj.us.es/vmanzano/docencia/metodos/discurso.pdf [consulta 19 de septiembre de 2013].

Massey, D. (2008). *Hacia una nueva geometría del poder*. Caracas, Venezuela: El Perro y la Rana.

Matus, C. (1998). *Adiós, Señor Presidente*. Chile: LOM Ediciones.

Matus, C.; Huertas, F. (1996). *El método PES. Planificación Estratégica Situacional*. La Paz, Bolivia: CEREB.

Max-Neef, M. (1993). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Montevideo, Uruguay: Editorial Nordan-Comunidad.

Ministerio de Defensa Nacional y Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2011). *Instructivo para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los procesos de Zonificación del Borde Costero*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-channel.html [consulta 17 de agosto de 2013]

Ministerio de Medio Ambiente de España (2006). *Guía de Aplicación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente*. España. Disponible en URL: http://www.magrama.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/evaluacion-ambiental [consulta 6 de agosto de 2013]

Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2012). *Experiencias piloto de Evaluación Ambiental Estratégica: Resultados de tres casos de aplicación en Chile*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-article-52950.html [consulta 6 de agosto de 2013]

Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2012). *Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Instrumentos de Planificación Territorial*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-channel.html [consulta 6 de agosto de 2013]

Ministerio del Medio Ambiente, Chile (2013). *Guía para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en los Planes de Ordenamiento Territorial*. Disponible en URL: www.minvu.cl/incjs/download.aspx?glb_cod_nodo...hdd_nom [consulta 6 de agosto de 2013].

Ministerio del Medio Ambiente y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (2011). *Guía para la Evaluación Ambiental Estratégica de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales*. Disponible en URL: http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-channel.html [consulta 6 de agosto de 2013].

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (MINVU). *Decreto con fuerza de Ley N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones*. Publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976 [actualizada al 5 de noviembre de 2013]. Disponible en URL: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=13560 [consulta 22 de diciembre de 2013).

Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile). *Decreto Supremo N° 47, Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones*. Publicada en el Diario Oficial el 13 de abril de 1976 [actualizada al 12 de diciembre de 2013]. Disponible en URL: http://www.minvu.cl/opensite_20070404173759.aspx [consulta 22 de diciembre de 2013).

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Chile (MINVU). División de Desarrollo Urbano (2012). *Manejo de las Áreas de Riesgo en los Instrumentos de Planificación Territorial*. Concepción, Chile. Disponible en URL:

http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Banners/Contenidos/Seminario_Manual/Jefa_Desarrollo_Urbano [consulta 6 de agosto de 2013].

Ministerio Secretaria General de la Presidencia (Chile). *Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente*. Santiago, Chile. 1994. Disponible en URL: http://www.leychile.cl/N?i=30667&f=2010-11-13&p= [consulta 12 de mayo de 2013).

Ministerio Secretaria General de la Presidencia (Chile). *Ley 20.417* (modificatoria de Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente). Santiago, Chile. 1994. Disponible en URL: http://www.leychile.cl/N?i=1010459&f=2012-06-28&p= [consulta 12 de mayo de 2013).

Molina Urra, M.X.; Escalona Ulloa, M. (2012). *Evaluación Ambiental Estratégica: instrumento para la planificación territorial urbana*. Concepción, Chile: URBANO, 25, p. 17-30.

Montenegro, R. (1982). La ciudad como ecosistema: relaciones entre la ecología urbana y el planeamiento ambiental. En: CLACSO. CIFCA. *Medio Ambiente y Urbanización*. Buenos Aires: CLACSO.

Munda, G. (2004). *Métodos y procesos multicriterio para la evaluación social de las políticas públicas*. En: Revista Iberoamericana de Economía Ecológica, 1: p. 31-45.

Murtinho, F. (1975). *Planning Theory: An Approximation*. Tesis sin publicar, (203 páginas) para el Grado de Master of Philosophy (MPhil) en la Universidad de Edinburgon (UE). Escocia, Reino Unido.

Murtinho, F. (2012). *Ejemplos escogidos de Desarrollo Ecológico Urbano Regional*. Material bibliográfico de uso interno, proporcionado en el marco del Magíster en Desarrollo Regional y Medio Ambiente, Universidad de Valparaíso.

Naredo, J. M. (1996). *Sobre el origen, el uso y el contenido del término sostenible*. Biblioteca CF+S. Disponible en URL: http://habitat.aq.upm.es/cs/p2/a004.html [consulta 6 de noviembre de 2013].

Nicholson, K. (1997). *Evaluación Ambiental Estratégica: la experiencia del municipio de Tonbridge & Malling*. Santiago de Chile: Estudios Públicos, 66, p.135-161.

OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2007). *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo.* París, Francia: Autor.

Ojeda Rivera, J. F. (1999). *Naturaleza y desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX.* España: Papeles de Geografía, 30, p. 103-117. Disponible en URL: http://revistas.um.es/geografia/article/view/47551/45571 [consulta 8 de enero de 2014].

Orellana, N. (2009). *Biopolítica, ecología y razón instrumental: consideraciones en torno a Max Horkheimer y Michael Foucault.* Chile: Pléyade, 3. Disponible en URL: www.caip.cl [consulta 21 de noviembre de 2013].

Orion Aramayo (2006). *Manual de Planificación Estratégica. Diplomado Comunicaciones, Políticas Públicas y Estrategias de Desarrollo.* Universidad de Chile. Santiago de Chile. Disponible en URL: http://guiametodologica.dbe.uchile.cl/documentacion/planificacion_estrategica.pdf [consulta 15 de octubre de 2013].

Partidario, M. (2006). *Conceptos, evolución y perspectivas de la Evaluación Ambiental Estratégica.* Santiago de Chile. Disponible en URL: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m2_anexo1.pdf [consulta 10 de mayo de 2013].

Partidario, M. (2006). *La experiencia de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en Europa.* Santiago de Chile: Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales, XXXVIII, p.149-150.

Peñin, A. (2006). *Urbanismo y crisis. Hacia un nuevo planeamiento general.* Valencia, España: Ediciones Generales de la Construcción.

Pike, K. (1967). *Language in relation to a unified theory of structure of human behavior* (2°ed.). La Haya: Mouton.

Ramirez Sfeir, D. (2010). Algunas reflexiones sobre la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica en el ejercicio de la función pública. En: Facultad de Derecho Universidad de Chile. *El derecho ambiental en tiempos de reformas. Actas de las V Jornadas de Derecho Ambi*ental. Santiago de Chile: Autor. p. 47-73.

Reboratti, C. (2000). *Ambiente y sociedad. Conceptos y Relaciones.* Buenos Aires: Ariel.

Rivas, M. (2011). *Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para IPTS. ¿Avance o retroceso en la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación urbana).* Disponible en URL:

http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/10/14/evaluacion-ambiental-estrategica-e-a-e-para-ipts-%C2%BFavance-o-retroceso-en-la-incorporacion-de-la-dimension-ambiental-en-la-planificacion-urbana/ [consulta 13 de diciembre de 2012].

Rivas, M.; Zeledon, J. L. (2002). *La planificación ambiental estratégica en los instrumentos de Ordenamiento Territorial. Caso de estudio: el Plan regulador Intercomunal del Alto Aconcagua (PRIAA), provincias de San Felipe y Los Andes, V región, Valparaíso, Chile*. Argentina: Proyección, Año 2, Vol. 1, n° 2. ISSN 1852 – 0006.

Rojas Symmes, L. (2013). *Evaluación Ambiental Estratégica: una exploración temprana de su aplicación en los planes reguladores comunales, Área Metropolitana de Santiago, 2012*. Santiago, Chile: Persona y Sociedad, XXVII, 2. ISSN 0716-730X versión impresa. ISSN 0719-0883 versión electrónica.

Rueda, S. (2011) *El Urbanismo Ecológico*. Italia: TRIA, Rivista Internazionale di cultura urbanística, 6.

Rueda, S. (2012). *Libro verde de sostenibilidad urbana y local en la era de la información*. Madrid, España: Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Sachs, I. (1974). *Ambiente y estilos de desarrollo*. Argentina: Revista de Comercio Exterior, XXIV, 4.

Salazar, G. (2003). *La historia desde abajo y desde adentro*. Santiago, Chile: Universidad de Chile.

Sandoval Casilimas, C. (1996). *Investigación Cualitativa*. Colombia: ICFES. ISBN 958-929-18-7.

Santander, P. (2011). *Por qué y cómo hacer análisis de discurso*. Chile: Cinta Moebio, 41, p. 207-224 Disponible en URL: www.moebio.uchile.cl/41/santander.html [consulta 18 de diciembre de 2013].

Santos, M. (1996/2000). *La naturaleza del espacio*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.

Schumacher, E.F. (1973). *Lo pequeño es hermoso. Por una sociedad y una técnica a la medida del hombre*. Madrid, España: H. Blume Ediciones.

Sisto, M. (1999). *El orden ambiental*. Buenos Aires: Ugerman.

Suárez Abalos De López, P. (2009). *Temas de Derecho Administrativo*. Córdoba, Argentina: EDUCC.

Subsecretaria de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) (2011). *Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Contenido y Procedimiento* (1° edición). Santiago de Chile. I.S.B.N.: 978-956-8468-32-3. Disponible en: http://www.gorecoquimbo.gob.cl/pgobierno/prot/docu/docu/subdere.pdf [consulta 2 de enero de 2014]

Sugranyes, A.; Mathiver, C. (Editoras) (2010). *Ciudades para tod@s: Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias*. Santiago de Chile: Habitat International Coalition.

Van Dijk, T. (1996). *Análisis del discurso ideológico*. (6° edición). México: UAM.

Von Bertalanffy, L. (1968). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zambrano Tapia, G. (2010). *La evaluación ambiental estratégica de planes reguladores comunales (Chile): implicancias y consecuencias*. Trabajo de grado presentado como requisito para aspirar al Máster universitari de recerca en gestió i valoració urbana. Curso 2009 -2010. Universitat politécnica de Catalunya. España. Disponible en URL: http://www.upc.edu/cpsv/tesisMaster.htm [consulta 14 de diciembre de 2013].

ANEXOS

ANEXO 1

Organismos de Cooperación Internacional. Metodologías de EAE

- Anexo 1.1. OCDE
- Anexo 1.2. BANCO MUNDIAL
- Anexo 1.3. CAF-BID

ANEXO 2

EAE: el discurso institucional. Entrevistas realizadas

- Anexo 2.1. Entrevistas realizadas a actores involucrados en el proceso de EAE en Chile
- Anexo 2.2. Ejemplo de Ficha individual, síntesis de principales contenidos de la entrevista

ANEXO 1

Organismos de Cooperación Internacional. Metodologías de EAE

- **Anexo 1.1. OCDE**

OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

Las etapas clave para hacer una EAE en el nivel de planes o programas incluyen: **analizar el contexto, hacer el análisis necesario con los interesados implicados; informar sobre la toma de decisiones, e influenciar en su proceso y hacer monitoreo y evaluación.**

1. Establecer el contexto para la EAE
• Selección preliminar
• Fijar objetivos
• Identificar interesados
2. Implementar la EAE
• Identificar el alcance del tema (en diálogo con los interesados)
• Recolectar los datos de la línea de base
• Identificar las alternativas
• Identificar cómo mejorar las oportunidades y mitigar los impactos
• Asegurar la calidad
• Informes
3. Informar e influenciar sobre la toma de decisiones
• Hacer recomendaciones (en diálogo con los interesados)
• Decisiones de monitoreo sobre los PPP
• Implementación del monitoreo de los PPP
• Evaluación tanto de la EAE como de los PPP
4. Monitoreo y evaluación
• Decisiones de monitoreo sobre los PPP
• Implementación del monitoreo de los PPP
• Evaluación tanto de la EAE como de los PPP

Cuadro A- **Etapas básicas en la EAE aplicadas a planes y programas**
Fuente: CONAMA-CED (2010)

- **Anexo 1.2. BANCO MUNDIAL**

EAE tipo EIA[30]

- EAE como una extensión de la EIA hacia niveles estratégicos de decisión
- EAE integra las consideraciones ambientales (normalmente entendidas como biofísicas o físico-ecológicas) a los niveles superiores de toma de decisiones mediante la predicción de los posibles efectos de las políticas, planes y programas al medio ambiente y la adopción de las correspondientes medidas de protección y mitigación.
- La terminología y los procedimientos utilizados tienen su equivalente en la literatura de la EIA.

EAE de Enfoque Institucional (I-EAE)[31]

- Se centra en los factores político económicos e institucionales.
- Se centra en la evaluación de las instituciones y los sistemas de gobernabilidad que sustentan la gestión ambiental en lugar de la predicción de impactos de las acciones de política.
- Su objetivo es integrar la dimensión ambiental y de sostenibilidad a través de los niveles más altos de la formulación de políticas, por medio de la evaluación de la capacidad del marco institucional y normativo para detectar los riesgos ambientales y su capacidad para gestionarlos de una manera oportuna y eficaz.
- Sus fundamentos metodológicos se encuentran en la economía institucional y la ciencia política.
-

Componente Analítica		Componente participativa	
EAE tipo EIA	**EAE de Enfoque Institucional**	**EAE tipo EIA**	**EAE de Enfoque Institucional**
▪ Proceso lineal bien definido ▪ Con origen en los métodos y experiencia de EIA ▪ Los impactos pueden ser razonablement e previstos ▪ Se centra en predecir y mitigar los impactos ambientales	▪ Proceso interactivo, no lineal, de múltiples etapas ▪ Con origen en la economía política y el análisis institucional ▪ Los impactos son por lo general inciertos ▪ Se centra en el marco político y de gobernabilidad subyacente para la gestión de los riesgos ambientales	▪ Informar a los interesados ▪ Recibir *feedback* sobre los impactos de alcance y los resultados y recomendaciones de la EAE ▪ Crear soporte para la intervención propuesta ▪ Disminuir la resistencia de algunas partes interesadas	▪ Involucrar a los interesados en la toma de decisiones estratégicas ▪ Poner a todos los interesados en igualdad de condiciones para la reforma política y social ▪ Promover o fortalecer grupos ambientales ▪ Aumentar la capacidad de aprendizaje social sobre la gestión ambiental

Cuadro B- **Evolución de enfoques de EIA según el Banco Mundial**
Fuente: CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente)-CED (Centro de Estudios del Desarrollo) (2010)

La **EAE de Enfoque Institucional (I-EAE)** surge también a partir de la publicación de la Guía de EAE para la Cooperación del Desarrollo publicado por la OCDE, la cual sugiere que EAE a nivel de la política como un enfoque para evaluar las complejas interacciones entre los factores políticos, sociales y ambientales.

La **I-EAE es también conocida como la "evaluación ambiental estratégica basada en políticas",** ya que se utiliza para incorporar el medio ambiente en la política, sin embargo, puede ser aplicada también a alto nivel de los planes y estrategias y, a veces, incluso para programas que incluyan intervenciones complejas que combinan las obras civiles con reformas normativas y políticas.

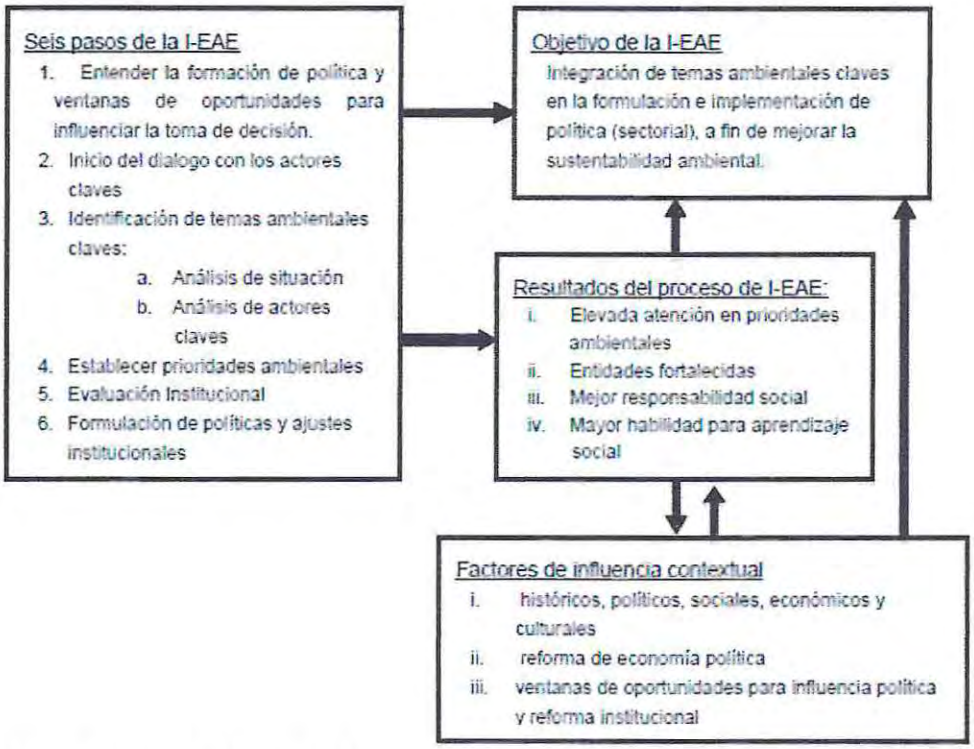


Figura A- **Modelo conceptual de la I-EAE: etapas del proceso, los resultados y los objetivos**
Fuente: CONAMA (Comisión Nacional del Medio Ambiente)-CED (Centro de Estudios del Desarrollo) (2010)

- **Anexo 1.3. CAF-BID**

CAF- Corporación Andina de Fomento
BID- Banco Interamericano de Desarrollo

La metodología se aplica a través de seis fases en un tiempo limitado cuya duración total, de preferencia, puede variar entre 16 a 22 semanas.
Las fases previstas para la aplicación de la metodología de EAE son:

Fase 1: Corresponde a la **aproximación y planeación**, donde se realiza una **evaluación preliminar** que permite: un acercamiento y precisión de todos los aspectos que configuran el panorama de ejecución de los trabajos en relación con los objetivos de la evaluación, con los alcances estratégicos del grupo de proyectos, de los territorios involucrados, y de los factores estratégicos identificados; la especificación metodológica de la EASE-IIRSA aplicada al caso en particular; y la definición de las características del grupo de proyectos y del área particular de estudio.
Esta fase arroja una aproximación territorial del área de influencia y una planeación detallada de la ejecución del trabajo, incluyendo el análisis de la situación de la información secundaria y la identificación de los actores clave que deben involucrarse en la evaluación.
Fase 2: Corresponde a la **recopilación, sistematización y análisis**, donde se obtiene y conoce la información más relevante sobre la dinámica de los sistemas territoriales, identificada durante la fase anterior. En esta fase se definen las **unidades espaciales y categorías para el análisis territorial y los indicadores** que mostrarán y permitirán dicha tarea.
Fase 3: Corresponde a la **consulta y validación**, donde **se verifica en terreno** los aspectos o factores de la dinámica territorial relevantes, previamente identificados, y se valida la información con actores clave presentes en el área de estudio. En esta fase se toma una impresión directa de la dinámica ambiental y social de los territorios, para ajustar o confirmar la información y análisis adelantados hasta esta fase.
Fase 4: Corresponde a la **elaboración de documento preliminar**, donde se realiza la estructuración ordenada en un documento escrito y argumentado, de los diferentes resultados alcanzados en las fases y actividades previas. Se analizan y explicitan los **escenarios y tendencias**, la **definición de estrategias y líneas de acción** y su estimación de costos, se adelanta el **informe de la EASE-IIRSA** y se prepara una **consulta**, retroalimentación y ajuste con actores clave.
Fase 5: Corresponde a la **retroalimentación y ajuste**, donde se adelantan actividades de complementación del análisis y del documento preliminar de la evaluación, considerando los resultados obtenidos desde la participación de los actores clave convocados a la validación y socialización de los resultados.
Fase 6: Corresponde a la elaboración de los **resultados finales y las conclusiones de la evaluación**, según los ajustes derivados de la retroalimentación de actores clave y edición final del documento.

ANEXO 2

EAE: el discurso institucional. Entrevistas realizadas

- Anexo 2.1. Entrevistas realizadas a actores involucrados en el proceso de EAE en Chile

9 de octubre de 2013. CONFERENCIA BRINDADA EN PARQUE BICENTENARIO. SANTIAGO

ENTREVISTADO 1

Ingeniero Forestal. Doctor en sistemas de ingeniería Universidad Chile. Actualmente desempeña tareas en la Jefatura de EAE, Ministerio de Medio Ambiente (MMA).

(...) Y quería contarles asociado un poco al tema del seminario y la feria también de este nuevo instrumento de gestión ambiental que se implementó en Chile en enero de 2010 con la (...) de la Ley de Bases del Medio Ambiente 19.300, que instauró la EAE como nuevo instrumento de gestión ambiental, y ha estado vigente, al menos en la aplicación, desde diciembre de 2010 en base a un dictamen de Contraloría. ¿Por qué digo esto? Porque estamos trabajando en el reglamento. El reglamento ya está ingresado en Contraloría, deberíamos tener (la resolución) esperada de aquí hasta fin de año.
Entonces, qué pasó con el tema del reglamento, es que Contraloría (emitió un dictamen) en diciembre de 2010, hizo que este instrumento se aplicara de manera obligatoria, aún cuando no había reglamento.

La EAE, a diferencia de la EIA, la hacen los organismos del Estado y aplica solamente a políticas públicas. Políticas públicas que se diferencian, según la ley, en políticas y planes que hagan los ministerios sectoriales. O sea, la política que haga, por ejemplo, Obras Públicas, una política que haga Transporte, la tan anhelada política energética, esa podría ser (una) EAE. La única diferencia es que es voluntario. Y así quedó, por lo menos, plasmado en el reglamento, a petición del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, que aprobó el reglamento en marzo de este año.
Ahora, lamentablemente lo puedo decir, eso con un carácter voluntario, es decir, es bastante político.
Pero la misma ley establece, y hace la diferencia, en un mismo artículo que a diferencia de estas voluntariedades políticas en los planes que hacen los ministerios sectoriales, siempre deben hacer EAE de manera obligatoria, los IPT, esto es los planes reguladores comunales, los intercomunales, los planes regionales de desarrollo urbano, PRDU, que están, se supone en extinción, producto de los PROT.
Como decía, políticas y planes hacen de manera voluntaria la evaluación, la obligación es (...) a comunicarse (...). Habría sido deseable que esa política nacional de desarrollo urbano, que es la (...), todos los planes reguladores comunales se hubiesen hecho con EAE, pero no fue así producto de que es un carácter voluntario y lo define el Ministerio de (...).
Entonces, políticas y planes sectoriales lo hacen de manera voluntaria. Y los instrumentos reguladores del territorio, como decía yo, los planes reguladores comunales, tienen que hacer EAE de manera obligatoria, también los planes regionales de ordenamiento territorial que hacen los Gobiernos Regionales en colaboración con la Subdere, que son los PROT, la Zonificación del Borde Costero que hacen obviamente las catorce regiones que tienen costa y el manejo integrado de cuencas que también está establecido hacerlo de manera obligatoria, pero que este instrumento no existe legalmente. No hay ningún organismo del Estado a cargo de hacer un manejo integrado de cuencas. Por lo tanto, ahí es un tema que debiera resolverse con una modificación de ley.

Esta es la definición que hace la Ley 19.300, en su artículo 2° (i bis), que lo establece como un procedimiento que organiza el ministerio sectorial respectivo. Entonces, esto indica que, por ejemplo, si Ministerio de Obras Públicas hiciese una política de obras públicas o un plan de obras públicas con EAE, es el mismo Ministerio de Obras Públicas, que en colaboración con Ministerio de Medio Ambiente, hace la EAE. Esa es la gran diferencia.
Ahora, ¿para qué se hace este procedimiento? Para incorporar consideraciones ambientales del desarrollo sustentable al proceso de formulación de esta (política) pública y (qué les hace) aquéllas políticas y planes de carácter normativo general que tengan impacto en el medio ambiente o en la sustentabilidad.
Y acá, abrimos un abanico grande cuando se dice impacto en la sustentabilidad porque, perfectamente una política del Ministerio de Educación que afecta el vértice social de la sustentabilidad, también podría hacer EAE.

En términos sencillos, qué es lo que es EAE? Es incorporar el medio ambiente al proceso de planificación. No es otra cosa.
Cuando diseño un instrumento, cuando diseño una política pública, cuando el Municipio diseña un PRC, él debe considerar el medio ambiente de alguna manera. La ley (es clara) en la forma que tiene que considerar este aspecto.

En el mundo hay 43 países que hacen, que tienen normativa dentro de la EAE.
Chile se incorporó en 2010. De los 43 países, sólo 3 hacen a políticas y planes, la mayoría de los países hacen EAE a planes y programas. La Unión Europea, por ejemplo, de (...) hacen EAE a planes y programas. En Chile quedó políticas y planes.
Este es un poco la mirada decisional de las decisiones de políticas públicas y, en términos generales, políticas, planes y programas se evalúan con EAE dado un poco el significado del instrumento que es estratégico en planificación, y los proyectos o actividades tal cual se hacen en Chile, se evalúan con la evaluación del sistema de evaluación de impacto ambiental a través de los estudios de impacto ambiental o una declaración de impacto ambiental.

El origen de la EAE, básicamente se radica en el año 1979 en EEUU, cuando apareció el acta esta de Evaluación de impacto ambiental, que uno podría decir la EAE es hija de la EIA, pero lo que tiene de diferencia es que la EIA, se dieron cuenta que tenía limitaciones, que no servía para decisiones estratégicas, no servía para planificación, por eso también uno, a falta de la modificación de la ley en Chile, los PRC hacían una declaración de impacto ambiental. Y era un poco absurdo ver que en la declaración de impacto ambiental de un PRC, aparecía que un PRC no tiene emisiones, como si la planificación en papel tuviera una chimenea botando humo. Ese es el tema, el cambio era bastante lógico.
Entonces, la gran diferencia es que la EIA yo la hago cuando tengo definido el proyecto, tengo la ubicación determinada, la ingeniería terminada, y hago cómo cumplo con la normativa y hago una DIA.
Pero la EAE, a diferencia, yo la EAE la hago mientras estoy diseñando el instrumento, yo estoy haciendo la política pública. Por lo tanto yo evalúo alternativas, cosa que no hace la EIA. Entonces, cuando yo estoy planificando estoy haciendo planificación ambiental.
Y lo más importante, que la EIA no está enfocada al desarrollo sustentable, por lo tanto cuando se exige sustentabilidad al SEIA porque aprobó un proyecto termoeléctrico, una hidroeléctrica, cualquier otro tipo de proyecto, en realidad el SEIA en Chile y en cualquier parte del mundo sólo debe velar porque se cumpla la normativa ambiental, pero exigirle que se encargue del desarrollo sustentable del sector energía, eso es imposible.
La EAE, en cambio, sí está llamada a hacerse cargo del desarrollo sustentable de un sector. Por lo tanto, cuando esa política energética, que debería llegar pronto, que define una matriz energética para Chile, y esa política se hace con EAE, yo a esa política y a ese instrumento sí le pido que se haga con desarrollo sustentable en el sector energía. Entonces, esa es un poco la diferencia.

Qué se ha logrado con la EAE en los países que se ha aplicado, y también en los tres años que llevamos de la aplicación en Chile?
Gestión sustentable del Estado, objetivos y criterios de sustentabilidad para formar una política pública, legitimación y fundamentación de decisiones políticas porque en la política de energía tiene que haber consulta pública para esa política de energía. Esa es la gran diferencia, por lo tanto, te da la legitimación pública a una decisión que es política.
Y finalmente, eficacia y coordinación de los aparatos del Estado, porque te obliga a coordinarte con todos los otros organismos del Estado que tienen competencia con el instrumento que se está diseñando. Acá están los colegas que presentaron antes que yo, eh..., transporte, etcétera, y todos buscaban comités y otros ministerios que participaran. Eso por (...) y la EAE lo hace obligatorio.

Un tema súper importante con respecto a la EAE, que no es lo mismo planificar que declarar impacto, que es un poco lo único que se hace en un SEIA, que planificar para cumplir con criterios de desarrollo sustentable, que la ley lo pide, o sea, el promotor debe presentar los criterios de desarrollo sustentable, o varios criterios que van a guiar el desarrollo de esa política pública.

Lo otro, debe planificar esta política pública para lograr los objetivos ambientales anexos a los objetivos propios de la política pública. También un tema que cambia el paradigma.

Y lo más importante, debe planificar esta política pública para evitar efectos ambientales estratégicos. Y eso es un cambio de paradigma absoluto respecto de lo que se estaba acostumbrado a hacer como planificador.

Hoy día, a la fecha, desde que partió diría yo, en enero de 2011, digamos mejor dicho, más de 80 municipios trabajaron con la EAE, nosotros como Ministerio del Medio Ambiente hemos trabajado con todos ellos tanto desde (...) central como cada una de nuestras Seremías.
Los 15 gobiernos regionales están haciendo los PROT, y ellos tienen que hacerlo con EAE, también tenemos trato con ellos y también con la zonificación del borde costero.
Y, las seremis Minvu, que hacen los intercomunales, también varias de ellas están haciendo (...) los intercomunales y tienen que hacerlo con EAE.
Por ahí un poco es lo que llevamos del 2011 a la fecha.

Este es el procedimiento que requiere la EAE, el reglamento lo plasma. Como decía yo, esperamos que el reglamento tenga toda la suerte de Contraloría durante este mes o a más tardar noviembre.
Hay un inicio, una notificación de inicio del procedimiento, a la cual se le pide al MMA un oficio, en el cual comunico que, el Municipio por ejemplo, comunica que va a pasar por la modificación de un PRC, y a nosotros nos sirve básicamente para estar al tanto, y saber y ponernos a disposición del Municipio para colaborarles en el procedimiento. Después, el Municipio, la Seremi Minvu o el Ministerio diseña la política pública, diseña el plan regulador, comienza a (...) el plan, incorpora los temas ambientales que exige la ley, ya sea la EA. Tiene una propuesta final o un anteproyecto esta política pública. Elabora un informe ambiental esta política pública, que el informe ambiental da cuenta, básicamente, del procedimiento de EAE desarrollado.
Envía el informe ambiental al MMA. Nosotros sólo hacemos observaciones al IA que no son vinculantes, y para eso tenemos un plazo de 30 días hábiles.
Si el IA cumple o no cumple con los contenidos mínimos, el promotor puede seguir dado que no son vinculantes nuestras observaciones.
Después de eso tiene que hacer consulta pública. El reglamento establece que esta consulta pública debe ser de, al menos, 30 días hábiles también. Y, finalmente, recibe observaciones de la ciudadanía, respecto al IA de esta política pública, PR, y el Municipio, Ministerio, etc., aprueba el instrumento.

Lo clave acá, es que no hay una aprobación de la EAE. El MMA no aprueba la EAE. Lo que se aprueba es el instrumento hecho con EAE, por lo tanto quien aprueba es el ministerio de Obras públicas que hace un (...) de obras públicas y aprueba esa política realizada con EAE. Eso es un poco el gran cambio.

Estos son los elementos clave que requiere la ley: los criterios de desarrollo sustentable, los criterios ambientales, la conexión pública, y los efectos ambientales.

Yo quiero brevemente destacar que durante estos tres años ha sido complejo trabajar con consultoras, que básicamente son las que hacen la pega al municipio en un PRC.
Ha sido complejo explicar estos conceptos.
El criterio de desarrollo sustentable, básicamente lo más acotado es que la consultora entienda lo que es un criterio. Lamentablemente ha sido frustrante darse cuenta que tú tienes al frente profesionales que no saben lo que es un criterio, y me lo (ponen) igual que un objetivo.
Ni tampoco saben si sustentabilidad o desarrollo sustentable es estar ahí, o sea es una combinación, es una tecnología entre lo económico, lo social y lo ambiental. Y desarrollo sustentable, en realidad, no es sinónimo de medio ambiente.
Entonces, ha sido primero, complejo esa parte.

Los objetivos ambientales también. Pedirles a los promotores o las consultoras que se establezcan metas ambientales comprobables. Nosotros estamos desechando unos objetivos que son, que operan, mejor dicho, también son objetivos, bastante usados en servicios públicos que son Propender. El verbo propender lo usan varios servicios públicos. Propender, no es otra cosa, una forma elegante de decir tratar.
Ahora, cómo yo me verifico el verbo propender. Me va a decir traté pero no lo logré. Bueno, entonces no lo hizo bien. No. Nosotros desechamos esos objetivos que, en verdad, son poco verificables. Entonces acá hay que buscarse una meta ambiental, quién la logra con el mismo instrumento. Entonces, hay una política de energía, por ejemplo si se hace una EAE, esa política de energía tiene que tener un objetivo ambiental adicional a los objetivos propios de la política.
Un PRC está súper claro los ámbitos de acción del PRC, que sea en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y en la ley general, pero la EAE le pide objetivos ambientales anexos a los (identificados).

La participación pública también es compleja, porque todos piensan cosas distintas respecto del mismo territorio, por ejemplo, por lo tanto hay que buscar un consenso.
Ahora, la gran gracia es que acá los otros organismos del Estado tienen (...) a este diseño del instrumento, la opinión de ellos no es vinculante tampoco y siempre el promotor, el dueño del instrumento, puede decidir cómo considera cada una de las opiniones.

Y, finalmente, lo que se evalúa en la EAE no son impactos. Insisto, a diferencia de la EIA, la planificación estratégica que son políticas públicas, un PRC, no tiene impactos. Por lo tanto, nosotros hablamos de efectos. Alguien me podría decir efectos o impactos, según la RAE, ok, está bien. Pero el término impacto, al menos, no lo usamos para hacer la diferencia de la EIA.
Y qué es lo que evaluamos? Que sería que el promotor evalúe en su política pública, que evalúe efectos sobre los problemas ambientales que tienen el territorio o el sector. Yo acá doy el ejemplo de Puchuncaví. Lo que está allá con problemas de unas empresas y la contaminación.
El problema en Puchuncaví es contaminación por industrias, y ahí había un problema con una escuela La Greda. Entonces, perfectamente, nosotros lo que hicimos (...) a lo largo de Chile, a los municipios también, es que el PRC de Puchuncaví cuando se modifique, el objetivo ambiental de ese PRC perfectamente puede ser aminorar el problema de contaminación atmosférica producto de industrias, ya sea reduciendo la zona de área industrial o aumentando las áreas verdes en la comuna, etc. O sea, hay una meta ambiental que absorbe un problema ambiental que se da en la comuna y eso lo hace mediante la competencia de ese instrumento.
Y ese es el primer efecto que tiene que evaluarse, el efecto en problemas ambientales que ya existen y que han durado eternamente, y que obviamente la planificación puede hacerse cargo.

Y lo otro, son efectos generados que yo, eventualmente, voy a producir a largo plazo. Por ejemplo, en el caso del PRC, si el plan está colocando un área industrial al lado de una zona residencial y, por ejemplo, los vientos tienen un sentido, claramente en el largo plazo puede que esa contaminación dentro del proyecto (que lleguen) a esa zona industrial, puede generar una contaminación en la zona de referencia.
Entonces, son los efectos que también tienen que evaluarse y son los efectos que se van a generar en el largo plazo, generados por las decisiones que estoy tomando en este instrumento.

Eso es, básicamente, insisto la EAE es un instrumento súper bonito, es de autogestión. Para los que han trabajado con la ISO 14.000, es muy parecido a la ISO 14.000, que yo comprometo, yo establezco las metas ambientales, y si las cumplo, obviamente, soy yo mismo quien verifico.
Nosotros no estamos detrás del promotor, nuestra Superintendencia del Medio ambiente acá no se mete.
En síntesis, es un instrumento de gestión, autogestión ambiental y política y nosotros creemos que obviamente va a cambiar la forma de hacer política pública.

Muchas gracias y espero que hayan entendido un poco más de este instrumento.

PREGUNTAS

- Acerca de lo que decía, que el MMA hace observaciones que no son vinculantes, lo mismo que la consulta a las otras instituciones del Estado y la participación ciudadana. ¿Cómo logran realmente la formación de consenso? fortalecer las decisiones?

A ver, bueno, se supone que lo que uno opina es para que lo consideren. Y si nosotros tenemos competencias ambientales, vamos a beneficiar ambientalmente a un plan. Pero el promotor puede no considerarlo, eventualmente dependiendo de si no está... no le interesa el medio ambiente, puede decir, ok esto que opinó MMA me da lo mismo, yo sigo igual (la actividad).
El tema es que igual se puede judicializar porque no hay ilegalidad, hizo todos los procedimientos, pero hoy día un fallo judicial puede reclamarse por arbitrariedad. No considera lo que dijo MMA y, básicamente, está generando, va a generar un daño a futuro y tengo que meter un recurso de protección, sí. Es así

- Con respecto a lo publicado hasta ahora en las guías e instructivos, acerca de los contenidos del IA...

Eso en el reglamento cambia significativamente. Principalmente, la gran diferencia que tenemos con el instructivo de ZBC y con el MINVU que ha sacado esta circular DDU47, que es la que ayudó un poco en un principio a hacer la EAE, pero cambian completamente respecto a lo que está en esas guías.
Ahora es bien genérico, va a ser una cosa más detallada. Un poco más de detalle, unos índices de (...) ambiental. Sí, sí.

- ¿Es un instrumento que totalmente fortalece las políticas ambientales en su opinión?

Absolutamente, sí. Trabajando con Seremi Minvu, hemos recuperado hartas cosas. Planes intercomunales que iban a hacer una expansión urbana de 5000 ha que se consumían suelo agrícola clase I y II, hemos logrado que reduzcan y que reorienten las decisiones. Porque ahora no le va a ser fácil hacer una expansión urbana.

21 de octubre de 2013

ENTREVISTADO 2

Geógrafo. Actualmente desempeña tareas en la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), Departamento Políticas.

Bueno, lo que te decía que la ley del Medio Ambiente, la modificación, cuando incorpora la EAE, es bien específica a qué instrumentos se aplica. Están con nombre y apellido, no es a cualquiera. Es solamente a las Zonificaciones de Borde Costero, a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y a los Planes Reguladores, cualquiera sea su rango, Intercomunal, Comunal. Solamente esos tres instrumentos lo tienen, no hay ningún otro.

- La primera consulta, más allá de la EAE, es sobre la diferencia entre los PROT y los PRDU.

Los PROT surgen porque nosotros necesitábamos crear un instrumento, de acuerdo a lo que le exige la ley de Gobiernos Regionales como tarea, que tiene como... a ver, cómo te lo explico. Como competencia del Gobierno Regional, o sea, funciones y atribuciones, y eso desde que se creó los Gobiernos Regionales, la ley de Gobiernos Regionales, decía que iba a haber un reglamento mediante el cual se iba a establecer de qué manera ellos ejercían sus competencias. Y ese reglamento estaba pendiente. Y de ahí surge el instrumento PROT. No tiene nada que ver con reemplazar los PRDU.
O sea, el origen es como, había que hacer ordenamiento territorial porque los Gobiernos Regionales es la única institucionalidad pública en Chile, que tiene como competencia el ordenamiento territorial. No hay ninguna otra institución en Chile que tenga esa competencia. Ya?

Y los PRDU es un intento del Ministerio de Vivienda de hacer una planificación territorial integral. El tema es que cuando ellos sacan ese instrumento, tuvieron muchas complicaciones para que fueran aprobados los regionales, porque las Contralorías los declararon inconstitucionales porque exceden las competencias de Vivienda. Las competencias de Vivienda es hacer casas y planificar las áreas urbanas. Ya? En términos de norma. Pero hacer los PRDU fue un intento de ir más allá de esa competencia y por eso les rechazaron los PRDU.
Entonces, cuando nosotros hicimos todas las negociaciones de los cambios institucionales que había que hacer, el MINVU nos dijo nosotros bajamos el PRDU porque para nosotros es un instrumento cacho, que era la Ministra de ese momento. Era un cacho porque no lo iban a poder aprobar, ya? Aunque independiente que después, años después, se lograron aprobar tres, pero eso fue por errores de las Contralorías Regionales.
Ya? Qué otra cosa?

- En el contexto de los PROT específicamente, cuando surge esta ley de la EAE como un intento de introducir sí o sí las cuestiones ambientales, qué peso tiene en la actualidad la EAE? Qué aporte significa?

Yo creo que es importante que hagas una revisión en términos de lo que dicen las resoluciones de la Contraloría. Ya? La Contraloría saca un dictamen el año pasado, a fines del año pasado, en el cual y que generó todo un problema en la institucionalidad del Estado, en que según la Contraloría, que es la única autorizada para interpretar las leyes, dice que en el momento en que se aprueba la modificación de la ley del medio ambiente, la EAE es obligatoria aplicarla en los instrumentos que están mencionados. Por lo tanto, era obligatorio que tanto la elaboración de los PROT, como las ZBC, como los IPT, ya? Tenían que tener EAE.
Entonces, como en todos los presupuestos que se habían trabajado el año anterior, tu sabes que el presupuesto se deja hecho el año anterior, con respecto a lo que se iba a hacer el 2012 y el 2013, no teníamos considerado que teníamos que hacerle EAE al PROT, ni tampoco lo tenía Marina para ZBC, ni tampoco lo tenía el MINVU para sus instrumentos de planificación, y tuvimos que recurrir todos, a un restito de plata por acá, otro por allá, para entregarles plata a las regiones para que puedan incorporar la EAE.
Entonces qué pasó? La ZBC la habíamos terminado el 2010, y a raíz de este dictamen de Contraloría se echó todo pa´tras. O sea, imposible aprobar ninguna ZBC porque ahora la Contraloría te exigía que tenían que tener EAE.
El problema es que la EAE se tiene que incorporar desde el inicio de elaboración del instrumento. ¿qué haciai tú si los instrumentos ya los teniai elaborado? Ya? Entonces, en este momento, Marina está súper complicada con los Gobiernos Regionales porque los instrumentos ya estaban listos. Entonces, como inventai la EAE en un instrumento que ya lo tenés listo y aprobado por las autoridades regionales, ya? Ha sido una súper complicación. Lo mismo para el caso de los PROT, lo mismo para los IPT.
Entonces, qué se hizo? Un trabajo eh... un trabajo tripartito con la gente de Medio Ambiente y llegamos a unos preacuerdos previo que salieran los reglamentos, porque además la ley te dice que va a haber un reglamento específico eh... para abordar la EAE en cada uno de estos instrumentos, que son reglamentos distintos. El de ZBC y el de los IPT ya salió, por lo tanto, tanto las Fuerzas Armadas como el Minvu están obligados a aplicarlo porque hay un reglamento, el reglamento ya existe.
En el caso de los PROT, el reglamento está a punto de ser aprobado, todavía no está aprobado, por lo tanto, mientras tanto estamos trabajando con un documento que fue un trabajo conjunto con Medio Ambiente, que no sabemos si el reglamento va a quedar exactamente igual como lo acordamos y lo estamos trabajando, o no. No sabemos cómo es, qué saldrá en el reglamento.

- Los reglamentos no se consultan con los organismos, en este caso...

O sea, estamos trabajando en base a lo acordado, pero no tenemos claro que lo acordado va a ser exactamente el reglamento que se apruebe.
O sea, el trabajo previo se hizo, pero si le van a agregar algo más... de acuerdo a lo que nos ha dicho Medio Ambiente lo único que van a cambiar son los plazos. Que con reglamento son 30 días hábiles, que eso hace súper engorrosa cualquier trabajo público y todo lo que tenga que ver con costos, porque si tú le metes 30 días hábiles, que son dos meses, que Medio Ambiente se va a demorar dos meses en cada etapa de observación, más encima 30 días hábiles en la etapa de publicación y de difusión, o sea, un instrumento que tú puedes demorarte un año en construirlo, dos años, con esto se va a demorar el doble.

Entonces, por el hecho de querer asegurarse incorporar la componente estratégica ambiental en estos instrumentos, claro, vas a hacer que los instrumentos se demoren más en su elaboración y aprobación y con un mayor costo también. Ya? Pero, está incorporado.
O sea, hoy día no hay ninguno que no esté haciéndose con EAE, todos los que están terminando están con EAE.

- Y en cuanto a la metodología en sí, cuál es el cambio introducido?

La metodología es muy simple. Es que no hay que... es una metodología muy simple. Simplemente, que tienes que incorporar y tener visto lo... todo lo... a ver, en el análisis territorial tienes que tener visto cuáles son los eh los sistemas ambientales, cuál es la prestación de servicios ambientales al territorio que tienes que considerar. Porque es EAE, entonces tienes que tener una definición de criterios y objetivos ambientales dentro de lo que es la propuesta del instrumento territorial.

- Es una instancia superadora hacer el PROT con EAE? Supera la instancia anterior?

¿Qué quieres decir con supera?

- En cuanto a la calidad de los resultados, si es efectivo. Antes no se consideraba el ambiente?

Eh... en ese sentido sí, porque hay... el PROT es la espacialización de la Estrategia y hay Estrategias que se elaboraron en que no tienen objetivos ambientales. Entonces, eso ha sido complicado para las regiones que no habían considerado el tema ambiental y la sustentabilidad ambiental. Porque como el PROT es la espacialización de la Estrategia, si en la Estrategia tú no tienes considerado esa parte, el PROT es complicado que la considere, porque tú espacializas lo que te dice la Estrategia nomás.
Entonces, ha sido complejo cómo incorporas la variable ambiental cuando las estrategias nunca lo consideraron, con una variable digamos, un ámbito donde dejar un objetivo de estos, de gestión.
Pero, les ha costado más pero lo han hecho, han logrado hacerlo.

- En ese caso, los equipos que estaban a cargo del PROT son los mismos que llevan adelante el proceso de EAE o fue necesario incorporar...

Nooo... son los mismos. Lo que pasa es que Medio Ambiente se ha dado el trabajo de hacer un acompañamiento en Región a los equipos. Entonces, se hizo una inducción región por región, que fuimos con la gente de Medio Ambiente, donde se explicó la metodología. Después que se hicieron los primeros informes, se hizo una revisión. Obviamente, ellos hicieron muchas observaciones a lo que eran los criterios y los objetivos.
Al principio nos costó entender a nosotros qué querían, y cuando ya ellos fueron a las regiones y trabajamos en terreno, ahí nos quedó claro que, claro, ellos tenían razón en las observaciones que hacían, pero eh... ni ellos tenían claro al principio cuál era la diferencia entre un criterio y un objetivo, ya? Entonces fue un trabajo de aprendizaje mutuo, o sea de los equipos tradicionales de nosotros y del equipo de Medio Ambiente porque tampoco sabían hacer EAE.
Entonces, fue todos aprender haciendo. Y de ahí nos quedó claro y la mayoría de los instrumentos tienen lista, están terminando de hacer las evaluaciones, los diagnósticos eh... digamos, ambientales.
Porque la EAE no sólo tienes que definir criterios y objetivos, también tienes que hacer una Evaluación Ambiental. Entonces están todos terminando el informe final ya.

- El Informe Ambiental considera que tiene contenidos bien específicos y determinados? Porque, al menos, lo que publica el instructivo de la página de MA, es bien general.

¿Cuál? ¿Cuáles instructivos? ¿Para qué?

- Para PROT, para Planes Regulad...

Son distintos, son tres... son tres... eh, no, así como están, eso es lo que quedó.
Lo que pasa es que la gente de MA, piensa tú que el tema de la EAE fue en un gobierno anterior. El actual gobierno con la gente que llegó, la gente que estaba preparada en EAE se fue. Entonces llegó gente nueva que no sabía. Entonces, por eso es que es tan genérico. Porque desde que nosotros nos veníamos preparando para aplicar la EAE, se suponía que el tema era bastante más complejo, y con más pega. Pero ellos, con este... que tenés 4 años para sacar una cuestión, se simplificó, lo simplificaron bastante. Y eso es lo que quedó.
Pero eso que tú ves en la web, que son los instructivos, que es como se está haciendo, de acuerdo a cuando empezaban las capacitaciones, que venía la EAE, 4, 5 años atrás, es distinto.
O sea, es distinto de lo que es hacer EAE en otros países. Bien distinto, o sea, esto es sui géneris, made in Chile.

- Y en cuanto a la participación? Por ley el instrumento tiene que ser sometido a participación ciudadana...

Es que no hay ningún PROT terminado que haya llegado a esa etapa, así que no sabemos cómo va a resultar eso. Recién van a estar a fines de noviembre y diciembre entrando a la fase de difusión a la ciudadanía.
Participación ciudadana no ha habido en la construcción de ninguno de los tres instrumentos, pero por lo que te dije yo. O sea, como los instrumentos ya estaban prácticamente terminados, eh obviamente, la EAE se está apostando a lo que tenías hecho, se está acomodando, ya?
La ZBC sí tenía elementos de mucha más participación, porque se hace con equipos más abiertos. Se trabaja con parte de la comunidad. En el caso del PROT y de los IPT, es un instrumento muy complejo, por lo tanto es de elaboración técnica, entre técnicos. Es gente que entiende. No tiene fase participativa con la comunidad ninguno de los dos instrumentos, ni los reguladores ni el PROT, porque es muy complejo, es demasiado técnico.

Entonces, lo que tienen de participación los reguladores, es lo que todos conocen. La consultora que está haciendo el regulador, hace algunos talleres de difusión más masiva a la comunidad, pero el grupo, el foco de atención de un regulador, no es más allá que la gente de una comuna. Es poca gente. El caso del PROT es distinto, es toda la región, por lo tanto no está considerado. A lo más, tú lo trabajas con los servicios públicos y con los municipios, pero de ahí a hacer un trabajo de participación con la comunidad, es prácticamente imposible porque es toda la región.
Por lo tanto, lo único que tiene de participación es la etapa de difusión final, cuando esté listo se expone a la comunidad por 30 días y se recogen observaciones. Pero no es más que eso.

- La participación es más que nada, entre todas las instituciones...

Es entre las instituciones. Ya eso, es mucha gente.

- Y en ese caso, las opiniones de cada uno de ellos, de todos modos no son vinculantes?

Es absolutamente vinculante. Lo que pasa es que el PROT lo construye el Comité Técnico Regional donde están representados todos los servicios públicos de la región, y es de trabajo permanente. Lo hacen entre todos, se reparten la pega entre todos. El PROT no está hecho sólo por el Gobierno Regional. No tiene ninguna capacidad. El Gobierno Regional coordina y articula. Pero se hace con todos los servicios públicos y los municipios.

- Era eso nomás. Saber su opinión, desde un organismo encargado de formular el PROT, si le ve efectos positivos a la EAE, que ya me los ha dicho. Y si ve aspectos negativos o a corregir, para que la EAE sea como una instancia superadora de cómo se hacían antes.

Ahora el tema es complicado. Porque en la EAE tú tienes que tener identificados, visualizar cuáles son los activos y pasivos ambientales. Y esa información no se tiene.
O sea, hay muchas cosas del análisis que tienes que hacer en la EAE, en que la información no existe en Chile. Entonces, ya en términos de calidad de la evaluación, eh... es información que no hay.

- Y no ha servido la EAE para instalar la necesidad de...

No, porque si MMA no lo hace, que es quien tiene la competencia, quién más lo puede hacer?

- Por eso, no es que la EAE viene acompañada desde el MMA por una voluntad por ampliar...

Para nada. Todo lo contrario. Yo creo que en caso de las autoridades de MA, lo hacen más por cumplir, más que porque estén convencidos realmente que el instrumento sirve.

- Desde que nace como una necesidad para la entrada de Chile a la OCDE...

Exactamente, es una obligación nomás, claro. Pero no es que sea algo que te aporte más allá, porque además... en términos de si yo pensara en un criterio, en un objetivo ambiental que ha quedado en alguno de los PROT, es de muy difícil gestión. Porque el instrumento, tú no te puedes comprometer en cosas que como institución pública no tengas las herramientas para gestionarlas. Entonces, el Gobierno Regional es el dueño del instrumento. El GR se compromete sólo en cosas de las cuales él tiene competencia para cumplirlas. Por lo tanto, no se puede comprometer con cosas que le corresponden a MA. No sé si me entiendes.
Entonces como que MA trata de traspasar competencias, no traspasar, sino que traspasar algunas responsabilidades a otros. Pero, así no funciona la cuestión.

- Entiendo que la EAE es una exigencia de MA, pero se responsabiliza, en este caso, el GORE. Eso es lo que me está diciendo?

Claro. Entonces, obviamente cuando uno ve cuáles son los objetivos y los criterios que definieron los gobiernos regionales, obviamente son los que realmente ellos pueden cumplir. Que toquen el tema de la sustentabilidad, pero en la medida que las competencias se lo permitan. Pero un instrumento no le puedes pedir que haga algo más allá de las atribuciones que tiene esa institucionalidad.
Y el Gobierno Regional, hay dos artículos que tiene competencia sobre el MA, que tiene dice "resguardar", lo mismo que tiene el MMA. Pero eso es tan amplio...

- Considera que las exigencias introducidas con la EAE están de acuerdo con las competencias que tiene o las sobrepasan?

No, no, no, no. Solamente en el trabajo a MA le quedó súper claro que no podía dejar como criterios y objetivos cosas de las cuales el GR no se podía hacer cargo. O sea, no puede. Por lo tanto, lo que se puede avanzar... bueno, sí te sirve para que se incorpore el tema ambiental, pero dentro de cierto margen, no cualquier cosa. No es tan amplio ni tan genérico como para hacerse cargo de tooodo lo que se (...).

- Hay algún ejemplo que pueda citar, con respecto a los aspectos considerados en casos que han llevado a cabo? Hacia dónde han tenido que dirigir la atención para introducir la EAE?

Es que no te lo podría decir porque están en proceso de elaboración todos los informes. Entonces, yo he participado en las fases iniciales y de avance, pero todavía no hay ninguno que esté listo. No te podría dar un ejemplo, porque hasta que no me lleguen pa´ corregir, revisar, todavía no. Noviembre, fines de noviembre, que... están en proceso.

- Que es justo cuando cambia el gobierno, no? Se supone que el proceso seguiría igual?

No, porque los procesos tiene que estar todos terminados en diciembre de este año, todos aprobados.

- La postura de MA considera que se mantendría en el tiempo? O con los cambios de gobierno...

No, porque está por ley. O sea, si un instrumento lo generas por ley, y además tienes un reglamento dictado por ley, solamente otra ley lo puede modificar para que no lo cumplas.
Además están los dictámenes de Contraloría que te obliga a cumplirlo.

- Y el cambio de los equipos es significativo?

Fue significativo en términos de que simplificó el reglamento y lo hacen mucho más simple de lo que se considera. No como se entiende en otros países a la EAE. En ese término te digo yo que afectó el cambio de equipo. Pero hoy en día, ya están los dictámenes de la Contraloría. Citan lo mismo que el gobierno (que venga), ya no lo pueden modificar, porque no sólo tienes la modificación de la ley. Están dictados los reglamentos y están los dictámenes de la Contraloría que te lo hacen obligatorio.
Entonces ya no hay ninguna posibilidad de que nadie cambie nada. A lo más, lo que puede hacer un gobierno que considere que para ellos es importante el tema ambiental, es que mejore los reglamentos. Que le incorporen más cosas. O sea, que puedan hacer modificaciones de la ley y del reglamento para mejorarlo.

- Y en cuanto al proceso de formación que, supongo, ha hecho el MMA en conjunto con el GORE o con todos los organismos, se fijan especialmente en la experiencia particular de algún país?

En nadie. No, porque te dije! Es un reglamento sui géneris, súper simple. No tenés que mirar la experiencia de nadie. El reglamento es bien clarito en lo que tenés que hacer. Fijarte criterios y objetivos y, después, llegar a una propuesta que incorpore esos criterios y objetivos de sustentabilidad medioambiental. Nada más. No es nada más que eso, entonces pa´qué? No necesitás mirar a ningún otro país. O sea, pa´qué? Se simplificó la metodología, se aplica mirando la realidad de tu propio país. No tienes nada que mirar a otro país.
Lo que tenemos claro es lo que tiene Europa y otros que partieron. No tiene nada que ver con lo que se está haciendo en Chile.

- Bueno, muchas gracias.

Se termina la conversación. Apago la grabadora y, ahí, comienza a hablar un poco más, en voz más baja.

(...) y se revisa en la Subsecretaría de MA. Está todo centralizado. No pasa por las Seremi de MA regionales.
Y ese es un error de que ha sido (...), o sea con la modificación no se fijaron en ese detalle que lo dejaron súper centralizado. Entonces, la responsabilidad cae directa en el equipo de acá, de Santiago. A pesar de que, se supone, que en la Seremi de cada región hay una persona que ve el tema. Pero cómo le ve? Solamente para participar las reuniones de trabajo o con el Minvu, pa´ver los IPT, o con el GORE, para ver las ZBC y el PROT. Pero si no, es una persona. Que además ve un millón de otros temas distintos. Y que hace un poco de cartero nomás.
Porque además, esas personas ni siquiera las han preparado. No les han hecho capacitación en EAE, nada.

- Pareciera un instrumento que es perfecto en sus intenciones pero...

No, nada que ver. No es eso, no significa eso. Significa que no hay interés de MA en el tema, porque si lo hubiera, él prepararía el equipo.
Cuando tú estás interesado en un tema, sabes ya, se trabaja, preparas equipos, mandas gente a capacitarse y colocas más de una persona.
No hagas esa interpretación de que crees que porque la ley es buena. Todo lo contrario.

- Bueno, leyendo los objetivos de la ley como propuesta, no como está formulada la ley en Chile digo. Como objetivo general de la EAE, yo creo que es un instrumento válido, de incorporar el ambiente en la planificación.

Claro, si tú lo miras desde ese punto de vista. Ahora si tú lo ves cómo se aplica realmente en este país... no les interesa.
Yo te digo que yo lo veo que no les intereso porque yo he visto MA en otros temas en que sí les interesaba, se preocupaban. Han mandado a ente a capacitarse, han montado equipos grandes, han bajado la capacitación región por región.
En este caso de la EAE, nada de eso ha pasado. Y nosotros en el acompañamiento que requeríamos para sacar para adelante la EAE en los PROT, ha sido complicado.
Ha sido más de estudiar nosotros y tratar de entender qué es lo que busca la EAE, para tratar de ayudar a los equipos de las regiones a sacarlo.

- Ustedes, desde aquí, ¿acompañan a los equipos de todas las regiones?

Sí, en la elaboración del instrumento. De hecho, nosotros hacemos la asistencia técnica. Hicimos el diseño metodológico, las capacitaciones, talleres. Estamos encargados por regiones también. Estamos siempre trabajando, ayudándolos para sacar toda la pega.

Entonces la EAE, también hemos tenido que ir nosotros y ayudarle a sacar la pega. Porque nos dábamos cuenta que la persona que tenían nombrada en la región de MA, tampoco cachaba el tema. O sea, ha sido súper precaria la instrumentación.

- Pareciera que no se trata de planificar el pedacito ambiental, sino que sería necesario un cambio legislativo para que los propios instrumentos, PROT, PR, incorporen de por sí el ambiente, no como algo externo.

Lo que pasa es que el PROT, el tema ambiental está incluido en sí. Es decir, tú haces ordenamiento territorial y estudias todo lo que hace al ambiente. O sea, es intrínseco al hacer ordenamiento territorial, tener incorporado el tema ambiental.
Lo que no habían hecho los GR era definir criterios y objetivos de sustentabilidad ambiental. No todos, había algunos que lo habían trabajado desde la Estrategia y lo tenían incorporado, pero no todas las regiones lo habían hecho. Esa es la única diferencia, ya?

Mientras que los IPT es una cosa distinta: los IPT no tienen por qué tener considerada la variable ambiental.
Porque son instrumentos normativos, reguladores de cómo vai a hacer las construcciones en un área urbana. Ellos trabajan en el 5% del territorio nacional, que son los planes urbanos del país. Que son un puntito dentro del territorio. Ese es el ámbito de competencia del Minvu y los IPT.

- La EAE como está propuesto en Chile es de forma "pareja" para todos los instrumentos. Se podría decir que se amolda a cada uno (PROT, PRC)? O es una herramienta plana?

No, lo que pasa, lo que te estoy tratando de decir, es que los planes reguladores, su ámbito de acción es un puntito del territorio, ya?
Por lo tanto, si tú estás trabajando en un puntito, el impacto que pueda tener sobre la sustentabilidad ambiental tiene que ver, más que nada, con qué pasa con el desarrollo económico. Desarrollo socioeconómico, ya? Pero está... por lo tanto hacer IPT, para que te quede más claro, hacer planos (sic) reguladores, no necesariamente tienes que tener consideración de temas ambientales, ya? Porque el nivel de impacto de un punto en el territorio es muy bajo.
O sea, a lo más, qué te puede influir? El tema de dónde botai la basura, el tema de la calidad del aire, en ese tipo de cosas.
Al contrario que el PROT, que el impacto es sobre todo el territorio completo, la región completa.
Y cuando tú haces ordenamiento territorial, dentro de las variables de análisis, independiente que exista o no exista la EAE, tienes que considerar **el medio ambiente** porque una de las variables base del ordenamiento territorial **son las condicionantes naturales.**
Por lo tanto lo tienes que tener incluido, eso es lo que te quiero decir. Que el PROT, por ser PROT, en sí siempre va a tener considerado el plano ambiental. No necesariamente la sustentabilidad, ya? Pero sí el tema ambiental, ya, como condicionante, ya?
Distinto es, los PR por el área de impacto que es un punto. Entonces, a los PR se les hace más complicado. A nosotros para nada.
A nosotros, lo único que era, era hacer que los GR visibilizaran los criterios y los objetivos, nada más. No era tan complejo, ya? Pero para los reguladores sí es complicado.
Y lo mismo, Borde Costero es más complejo, porque por el tipo de acción que hicimos con el BC. El BC justamente lo que busca es equilibrar el que no se haga un sobreuso, una sobreexplotación de ciertos recursos y evitar los conflictos de tipo ambiental y los conflictos de uso.
Por lo tanto, en sí, la metodología de conformación de ese instrumento, o sea, el análisis del ambiente es clave. Es la base.

La EAE es como redundante. En el caso nuestro es redundante.

Por eso te digo, lo que aporta es que visibiliza en un documento que es más bien, de conocimiento... no sé, en términos de la gestión que tiene que hacer la institucionalidad de los GR y los servicios públicos, que te obliga a... cómo se dice? Cuando dice uno... a que quede... que se vea que está escrito. Nada más.

Porque cualquier actividad que definas en el PROT, va a tener un impacto sobre el ambiente que circunda. Que no es lo mismo que los PR.
Por eso es que te decía también que los PRDU no tuvieron mayor efectividad, digamos. Porque un ministerio sectorial no puede ir más allá de lo que dictan sus competencias. Y los PRDU intentaron hacer ordenamiento territorial, que no es la competencia del MINVU.

- No entiendo bien con qué sentido nacen.

Lo que pasa es que ellos tratan de superar la planificación normativa (...) a la verdad.
El tema está que la ley no se los permite, porque el MMA, el Ministerio de Vivienda fue creado para construir viviendas sociales y pa´ regular las construcciones dentro de un área urbana, y ese es su único ámbito de competencia.
Entonces los PRDU, estás hablando de Desarrollo Urbano, el impacto va más allá de que el área urbana misma.
O sea, por ese motivo lo, se declararon inconstitucionales. Pero es entendible. El Minvu se dio cuenta que tenían que superar la planificación normativa, que es por condicionantes. Y ese fue un intento de ellos, que está bien, pero pa´ haberlo hecho tendrían que haber modificado eh la distribución de todos los sectores y los ministerios y cuáles eran sus competencias, digamos, dentro de todo ese tema administrativo del Estado.

El tema es que, igual, tú tienes una institución de nivel regional que tiene competencia pero no hay ninguna institución de nivel nacional que haga de referente, que tiene la competencia. (...) no hay una competencia nacional que tiene el ordenamiento del territorio como competencia.

- O sea el escalón más arriba son los GR?

Pero no tiene referente a nivel nacional, como lo tiene todo el resto de las competencias.

Tienes los ministerios nacionales y tienen su bajada a nivel regional, a nivel local o provincial.
En este caso el ordenamiento territorial es sólo a nivel regional y a nivel local. Pero no está el nivel nacional. No existe el nivel nacional como en otros países, que son leyes. El ordenamiento territorial es por ley y son normativas. Y tienes el nivel nacional y después la bajada regional, provincial, local o como le quieran llamar.

- No hay una estrategia nacional.

No, nacional no hay. Esa se está haciendo, se está elaborando la Política Nacional de Desarrollo Regional.

- Y quién la hace?

Nosotros. Es tarea nuestra, la estamos trabajando con la (...) esa va a estar lista a fin de año.
Esa va a ser el paraguas de los instrumentos de ordenamiento territorial.

- Y esa también tiene que estar formulada con EAE?

No. Las políticas nacionales, no. Solamente los planes. De acuerdo a la ley son planes.
O sea... sería muy complicado hacer una política nacional con EAE. Porque las políticas nacionales son sectoriales. Para eso tení una política... o sea, se supone que tiene que haber una política, no sé si la tiene MA o no, una política nacional. Está le lay. Que en el fondo es el equivalente a una política nacional. La Ley de Medio Ambiente. Se supone que eso es transversal a todo

- Muchas gracias por su tiempo.

30 de octubre de 2013

ENTREVISTADO 3

Arquitecto. Actualmente desempeña tareas en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), Seremi Región Valparaíso, Departamento de Desarrollo Urbano.

- En Chile la ley de EAE define su aplicación para los IPT, entre los que nombra los PROT y los PRDU. Más allá de la EAE, se ve que son instrumentos con muchos puntos de contacto en su ámbito de acción aunque difieren en el órgano ejecutor. El MINVU los sigue ejecutando?

Hoy día, como para enmarcarse en el plano normativo, existen la definición de instrumentos de planificación territorial, y esos instrumentos de planificación están exclusivamente considerados en la legislación urbana. Y en esa lógica existen los PRDU, los Intercomunales y los comunales. El PRDU y el PRI los elabora la Seremi y, de ahí hacia abajo, PRC y los de detalle, los municipios.
Los PROT legalmente hoy en Chile aún no existen. Están amparados en una legislación que aún está en tramitación en el Congreso. Pero sí se han elaborado y desde el 2010 se empezaron a trabajar en Chile con esa denominación, a través de los Gobiernos Regionales.
¿Cuál es un poco la lógica de esos instrumentos? Es que una vez que el PROT exista legalmente, los PRDU van a dejar de existir, se van a retirar de la legislación urbana y esa tipología de instrumentos ya no va a existir.

- ¿Cuál es la ventaja de ese cambio?

A ver, yo diría que una de las ventajas que tiene es que lo establece un organismo que tiene una mirada como estratégica de planificación regional, que es bastante más acorde a que sea la Seremi, dado que es un instrumento de una mirada más regional y más amplia.
Yo creo que es conveniente que este esquema lo desarrollen los GR.
Lo otro es que es un instrumento que, en esencia, a diferencia del PRDU que sigue siendo un instrumento de planificación territorial, con una lógica urbana y de dinámicas territoriales en función del sistema de centros poblados. El de ordenamiento territorial es un plan que sigue siendo, como dice su nombre, es una óptica nueva de planificación urbana, sino que es ordenamiento del territorio (sic), con una mirada más indicativa, más amplia, y que además es súper necesaria en Chile en este rato.
Entonces, tiene una mirada más amplia y eso me parece más positivo que en el PRDU, que sigue teniendo como el sesgo más urbano del territorio.

- En el caso de los intercomunales, definitivamente tienen esa mirada?

Sí, claro, exacto.

- Y con la incorporación de la EAE a los intercomunales, cuál es el aporte que ves en comparación a cuando no la hacían?

Es que, a ver, los instrumentos... tú sabes que antiguamente en Chile se evaluaban, ingresaban como de proyecto al SEIA, con una declaración. Tenían un plazo de desarrollo ahí y tenían una calificación de impacto ambiental.
Uno de los problemas que tenía eso es que el SEIA tiene una lógica de proyecto y, en la práctica, un IPT no es un proyecto, sino que es una planificación que posibilita y se materializa a través de diversos proyectos, pero que tú no le puedes entregar o adosar al IPT la carga de lo que significa el desarrollo de un proyecto específico.
En ese sentido, siempre lo que se trató de hacer en la práctica era como una EAE de los instrumentos, pero en el plano informal, no era algo que estuviera institucionalizado.
Yo te diría que las grandes ganancias que tienen, que estos instrumentos incorporan o se evalúan, de acuerdo al proceso de EAE, primero es que hoy día, como está concebida la evaluación se incorpora la participación ambiental y la competencia de los órganos con competencia ambiental desde la formulación del estudio.
Creo que esa es una de las grandes ventajas, porque uno de los problemas de estos instrumentos es que los desarrollaba la Seremi y, si bien, durante su desarrollo consideraba un trabajo de participación con los órganos de administración del Estado, y luego había ahí un proceso formal, en el que necesariamente aspectos que se habían conversado antes eran los que se observaban. Y por lo tanto, era un proceso bastante tortuoso, bien complejo de llevar adelante.
Entonces, incorporar desde un comienzo, yo creo que es muy bueno.
Lo otro, es que en sí, incorpora en materias ambientales una consulta pública que incorpora obviamente participación de la ciudadanía.
Eso tiene como distintos alcances. En la práctica de los comunales, los PRC no es algo tan bueno porque consideran hoy día, en su etapa de aprobación, una etapa de consulta pública.
Pero donde sí es nuevo es, justamente, en los intercomunales que hoy día no incorporaban un mecanismo de consulta pública. La consulta era solamente a los municipios, al GR. No tenía un proceso de aprobación que considerara la participación de la ciudadanía.

- Aunque tanto la participación como las consultas a los organismos del Estado no son vinculantes.

Claro, o sea, se mantiene en esa lógica, que si pasamos de las ventajas a las desventajas del sistema, uno de los aspectos que yo considero crítico es que, hoy día en Chile, la planificación urbana un poco ha entrado en jaque a través de dos líneas: la participación ciudadana y las materias ambientales.
Y en ese sentido, si tú te fijas la ciudadanía hoy día incluso plantea cuestionamientos respecto a las resoluciones de calificación ambiental. O sea de un documento que sanciona y que da por aprobado ambientalmente o no un proyecto. Y eso en la EAE desaparece. Y eso yo lo considero complejo, o sea, que cuando hay una mayor demanda de la ciudadanía de transparencia, de

actos terminales de aprobación de instrumentos, yo veo crítico que estos instrumentos en la práctica estén teniendo una aprobación de un organismo ambiental, porque lo que se hace finalmente es un envío al MMA que revisa y que dice que el Informe cumple con los contenidos mínimos de la ley. Pero no hay una ponderación respecto de los alcances ambientales del instrumento.
Y eso, yo creo, que es un aspecto que puede tornarse un poquitito crítico.

- Y con respecto al rol del MMA, que no es responsable final de la evaluación del plan, pero al mismo tiempo, impone sus exigencias?

Claro, yo tengo una visión un poco crítica del tema porque no es como un garante del proceso. Y el garante del proceso, de acuerdo a la ley, es el titular. Y eso es como... es un poquitito extraño y confuso porque en la práctica tú no podés ser juez y parte, no puedes ser tú mismo quien dice que la pega está bien hecha, o sea, por mucho que en la práctica pueda ser verdad. Pero... en términos de legitimidad es complejo.

- Y en cuanto a los contenidos que la ley de EAE exige evaluar, ves que hay coincidencia con la legislación del propio instrumento?

O sea, mira, yo ahí lo que te diría que es crítico hoy día de la EAE, es que la evaluación se incorpora como concepto en una ley, que se promulga a comienzos del 2010, y que requiere para su implementación muchísimos aspectos de carácter reglamentario. Y esos aspectos a la fecha no están.
Hoy día esos aspectos se suplieron por una guía, elaborada en conjunto por el MMA y el Ministerio de Vivienda, y que ya no es 100% la guía que el propio MMA está aplicando para la revisión de los instrumentos, le han ido incorporando algunos aspectos nuevos. Entonces, en términos de certeza eso no es bueno, o sea, no es bueno que se esté implementando un procedimiento que requiere de aspectos reglamentarios y que a la fecha no existen, cuando esa es una ley que va a cumplir 4 años de promulgada. Entonces, eso no es lo más... no es una buena señal.
Eso ha complicado un poquitito el proceso. Estar con una guía, que uno siempre está ahí, hasta qué punto es legal o no es legal la guía...
En la práctica, yo te diría que hay instrumentos que han llegado a procesos terminales y no han sido... y los pronunciamientos que ha hecho la Contraloría al final, no han hecho mayores cuestionamientos a la guía. Y de hecho, lo que hicieron fue reafirmar el procedimiento que ahí está establecido.
Pero... es necesario que exista un reglamento y eso es algo que se debiera zanjar pronto. Ahora, cuando aparezca seguramente también van a aparecer dudas acerca de cómo el reglamento está abordando la EAE.

- Estando regidos por esta guía, los consultores que llevan adelante los procesos, expresan sus críticas con respecto a la falta de claridad de los contenidos que deben evaluar y los procedimientos a seguir.

O sea, mira, yo te diría que hay claridad de las líneas generales, o sea... las grandes líneas respecto a que el Informe debe tener criterios de sustentabilidad, objetivos ambientales, criterios de seguimiento y de rediseño, yo creo que todos estamos claros que eso tiene que estar.
El tema es ¿qué entendemos por un criterio de sustentabilidad? ¿Qué entendemos por un objetivo?
Como en toda política e instrumento que se está implementando nuevo, las dudas aparecen en eso, o sea... de que para mí un objetivo puede ser ambiental y para ti no lo es, o podría ser de otra manera...
Y hoy día, diría que las grandes discusiones que hemos tenido con los instrumentos que estamos trabajando acá en la Seremi, han sido ya un poco en ese nivel de detalle. De que el objetivo le falta, de que podría decirse de esta otra manera.
Yo te diría que eso tampoco es un aspecto que se va a zanjar a través del reglamento. Porque tampoco es materia del reglamento. Yo creo que se van a ir zanjando a punta de experiencia con el instrumento.

- Esto de formular objetivos y criterios ambientales, es algo que la EAE hace que se visibilice? Es algo que no estaba antes o es algo que al EAE sólo pone por escrito?

Yo creo que, como dices tú, hace que se visibilice. No es que a partir de la EAE se empieza a incorporar la dimensión ambiental, o sea, eso es algo que ha existido de siempre. De hecho, ya existía porque los instrumentos tenían que someterse a un SEIA. E incluso antes de ese sistema, los instrumentos había una lógica de cuál es el efecto que causa en el medio ambiente el instrumento. Finalmente, lo que yo te diría que cambia como paradigma es que tú ingresabas a un sistema con estos instrumentos haciendo una declaración, donde tú básicamente lo que estabas tratando de argumentar es que este instrumento no provocaba un impacto en el medio ambiente.
Hoy día, a partir de la EAE, este paradigma cambia y lo primero que tú asumes es que estos instrumentos están generando efectos en el medio ambiente. Y que, por lo tanto, en función de esos efectos yo tengo que plantearme objetivos y criterios para estructurar esos efectos, para que sean ambientalmente sustentables, todo lo que se realice, pero...
Ese yo te diría que es algo considerable dentro de la incorporación, ese cambio de paradigma.
Es muy poco sostenible decir que por mucho que este sea un instrumento, y que el impacto real lo van a causar los proyectos, yo no esté causando un impacto en el medio ambiente. Porque en la práctica, preliminarmente estoy sentando las bases para que se produzcan efectos en el medio ambiente que uno debiera ser capaz de evaluar a priori.

- Yendo más a lo operativo, cómo ves el hecho de que esa evaluación la hagan casi exclusivamente consultores privados, que son quienes licitan para hacer los planes?

Mira, ahí yo creo que efectivamente hay un tema, que en general todos los estudios que realiza la administración pública, hoy en día, son por la vía de las licitaciones, o sea, no existe la capacidad de con equipos internos abordar esto.
Ahora, lo que no existe es la capacidad de abordarlo como desarrollo completo el estudio, pero siempre lo que existe es la capacidad de tener una contraparte técnica que está muy metida en el estudio. O sea, eso también es importante aclararlo. Que aquí hay un trabajo de un consultor, pero que en términos de decisiones de planificación, siempre las toma el mandante en este

caso. O sea, uno no podría imputarle al consultor la toma de decisiones. La decisión siempre queda en el organismo promotor, que en este caso es la Seremi o es el municipio.
No es una facultad delegada. Finalmente lo que tú delegas en el consultor, o lo que tú tratas de hacer con el consultor, básicamente es decir: mira, yo no tengo los profesionales para llevar a cabo el estudio, por lo tanto, contrato a alguien que levanta los insumos, que hace las cartografías, que me entrega todos los antecedentes para tomar las mejores decisiones.
Pero el costo de las decisiones es algo que atañe al organismo mandante en este caso. O sea, es una responsabilidad que no se entrega.
Y en ese sentido, yo no veo grandes problemas de que funcione bajo ese esquema.
Ahora, lo que sí es importante en esa lógica es que exista siempre una contraparte técnica fuerte, o sea, que existan profesionales capacitados para liderar estos estudios y para tomar ese nivel de decisiones.

- Y esto ha significado para el Minvu, en este caso, cambios en su estructura? O es algo que se ha podido hacer con los recursos técnicos, humanos, financieros que ya tenían?

O sea, en la práctica, yo te diría siempre algo como crítico, es que todas estas leyes vienen acompañadas de... bueno, para el MMA significó implementar una unidad asociada a EAE para revisar y todo.
Para nosotros significó seguir trabajando con los mismos profesionales y profesionales que, a propósito de jornadas de medio ambiente, capacitaciones o interés propio, se han ido metiendo un poco más en el tema.
Pero no hay una relación directa en decirte, bueno, y eso implicó que ahora el Departamento de Desarrollo Urbano tiene tantos arquitectos más, tantos geógrafos más, hay que contratar un ingeniero del medio ambiente. No. Te mentiría si te dijera que efectivamente hubo transformaciones en la orgánica interna.
O sea, hubo redistribución de funciones y hubo nuevos énfasis, pero básicamente con la misma gente que había.

- Claro, porque uno de los aspectos que resalta la EAE es la interdisciplina, la intersectorialidad. Eso lo estaría cubriendo la parte privada...

Claro, en una parte, claro. Yo creo que en la práctica, los consultores han tenido que ir fortaleciendo sus equipos, han ido incorporando profesionales en esa área.
Nosotros, y en este caso es una región grande, creo yo que estructuralmente no hubo mayores cambios. O sea, son los mismos profesionales que se han ido capacitando y han ido aprendiendo esto en ir haciendo instrumentos.

- Ahora que nombras las regiones, cómo se vive este proceso desde las regiones fuera de Santiago? El MMA le imprime el sesgo tradicionalmente centralista de Chile?

Bueno, pasa mucho eso. Yo tengo, de alguna manera, el privilegio de tener dividida mi experiencia en el Ministerio en regiones. Yo trabajé en Tarapacá hasta el año 2011, y ahora llevo dos años acá. Y me tocó trabajar allá un instrumento que se había desarrollado pensando en hacer una DIA y ocurre todo este cambio de reglamentación... ya con el proyecto hecho, hubo que adaptar todo al proceso de EAE. Eh... y es bastante distinto, o sea... si aquí hay una visión crítica al proceso, en regiones eventualmente es igual de crítico o, a veces, puede ser menos por desconocimiento.
O sea, estos procesos, en general, son como bien centrales.
De hecho, el proceso de EAE si te fijas en la práctica, no implica revisiones de los equipos regionales. O sea, la Seremi de Medio Ambiente no hace la revisión de los Informes Ambientales. Y eso, como te digo, en una región como Tarapacá es mucho menos probable que así ocurra. Y yo espero que esta ley, en su implementación, lo que genere es que se vayan formando equipos regionales para trabajar esta EAE, y no tengamos que seguir con esta dinámica de pronunciación de la Subsecretaría del MA.

- Además es una metodología que se propone por igual para todas las escalas. Cómo hace un municipio pequeño, que a veces ni tiene asesor urbano, para llevarla a cabo?

Claro, exactamente. Y en el caso, por ejemplo, de estos intercomunales que estamos trabajando nosotros nos empezamos a encontrar con la complejidad, y que los evaluadores no conocían el territorio. Y al fin por cercanía con Santiago, fue un día traerlos y recorrer el territorio con ellos.
Pero qué posibilidades tenía yo, por ejemplo, de hacer eso en Iquique? De traer alguien de MA, que vengan, que se interesen... es complicado. No es un escenario muy probable.
Entonces, en este momento lo que uno esperaría es que este instrumento lo que haga es fortalecer equipos regionalmente. Que se avance en descentralización en esa línea...

- Por el momento, así como está planteada la EAE, qué peso le ves como utilidad para la formación de políticas ambientales?

O sea, mira, yo creo que es una muy buena herramienta. Yo creo que no se puede negar haber avanzado. De haber pasado del SEIA a la EAE es un avance importante.
Pero es un proceso que tiene que ir perfeccionando algunos temas que yo te planteaba como crítico. O sea, fortalecer equipos regionales. Tiene que ser un proceso que se pueda llevar más regionalmente.
Tiene que haber también una posibilidad de dar una mayor formalidad al proceso. O sea, que no sea un oficio que te dice que cumples con los contenidos mínimos. O sea, hoy día con la demanda que hay en materia ambiental, no podés apelar a que tu respaldo sea que cumpliste con los contenidos mínimos, como que cumpliste con un índice.
Si finalmente lo que le interesa a la ciudadanía, hoy día, es que los instrumentos sean ambientalmente sustentables, no sólo su forma ambiental, no sólo las grandes líneas.
Entonces, yo creo que ahí hay que lograr consensuar esto de haber entregado facultades al titular del proyecto, y por otra parte, tener mayor garantía de que ambientalmente los proyectos están bien evaluados.

O sea, hoy día yo te diría que el tema justamente es eso. Que es un procedimiento que se denomina Evaluación Ambiental Estratégica, pero uno no tiene la claridad finalmente de... si esa evaluación está bien hecha en materia de proyecto. O sea, uno lo que sabe es que la evaluación está hecha, pero no estás midiendo la calidad de la evaluación.

- Y eso se podría deber a falta de capacidad técnica, falta de voluntad del Ministerio?

Es que yo no podría plantear a priori que las evaluaciones ambientales de los instrumentos están mal hechas. Lo más probable es que sean buenas evaluaciones ambientales, que estén acertando y que estén dando en el clavo en los aspectos que tienen que dar. Y que los instrumentos sean sustentables y que sean buenos instrumentos.
El teme es que en Chile, al menos, nos caracterizamos mucho por funcionar en base a leyes, a reglamentos, a respaldos. Y finalmente, si yo te estoy diciendo todo esto del instrumento y tú me preguntas: pero bueno, quién respalda eso? Yo no tengo un documento para decirte: mira, yo tengo acá un documento que me dice que el instrumento, no sólo cumplió con el proceso y que está bien hecho en términos procedimentales, sino que este es un instrumento que consiguió su objetivo, que es ambientalmente sustentable.
Yo creo que eso es un... uno antes tenía una resolución de calificación ambiental y bajo eso se desarrollaban críticas. Es decir, oye, cómo esto está calificado ambientalmente favorable si le falta esto, esto otro?
Entonces, si ya estaba planteado ese escenario, cómo tú cumples hoy con ese escenario con un informe que dice que cumples con los contenidos mínimos?
Eso yo lo veo como crítico.
Por eso te digo que es complejo desde el punto de vista de la validación que tenga ese proceso.
Y hoy día Chile tiene un escenario donde hay mucha demanda de validación, de transparencia. Y no tener un documento o un proceso, que avale el buen desarrollo de este informe o de este proceso de EAE, yo creo que es un tema crítico.
Básicamente hoy día tú lo que tienes para ver es el Informe Ambiental, él da cuenta de todo el proceso. Pero no tienes un pronunciamiento respecto a ese informe.
Un pronunciamiento en términos de fondo, porque básicamente lo que te evalúa MA son aspectos formales: que el criterio esté bien estructurado, que el objetivo ambiental tenga...
No hay una mayor valoración de si el objetivo se cumple o no se cumple.

17 de octubre de 2013

ENTREVISTADO 4

Arquitecto. Magíster. Actualmente desempeña tareas en Municipalidad de Viña del Mar, Dirección de Asesoría Urbana, Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA).

...También lo importante, creo yo, y lo hemos discutido harto con el equipo de Asesoría Urbana, resulta ser que el caso de nosotros tiene en términos de importancia, para nosotros revisten la misma importancia: el tema que es netamente técnico jurídico, de legislación chilena en un momento dado de desarrollo del país, en un año específico, eso tiene una condición. Y lo otro es un tema de lo que más bien nosotros, como analistas, investigadores del trabajo (interrupción)

Entonces, en ese ámbito de cosas, el punto por un lado tiene que ver con una metodología, que es nueva, en el caso de nosotros, de hecho es nueva en el ámbito mundial digamos... relativamente nueva, año 95 las primeras cosas que encontramos nosotros, un poquito antes, pero por ahí.
Y que es una metodología que está diseñada en un momento que el mundo se está dando cuenta que hay problemas medioambientales y que no tiene las herramientas para poder abordarlo en diferentes ámbitos.
En este caso, en el ámbito de planificación reguladora, de planificación urbanística, pa´nosotros si quieres llamarla con nombre clásica, de ordenamiento territorial, ya?
Pero que, ese ordenamiento territorial, a nuestro juicio, no alcanza a cubrir este espectro de cosas que tienen que ver con el medio ambiente urbano.
Y ahí, hago el salto en la legislación chilena. Y por eso es que es bien importante, porque la legislación chilena, ni siquiera hoy día, después de haber salido la obligación de tener la EAE, la incorpora como tal. Entonces, hay una disociación absoluta entre lo que dice la EAE desde el punto de vista metodológico, de cómo lo abordas tú y pa´qué sirve, y una legislación chilena que se quedó corta, en el ámbito de esta planificación... hoy día, en Chile, por lo menos, en el ámbito tanto temático, metodológico clásico y la legislación clásica que lo sigue teniendo, no sé, desde que parte la legislación urbana en Chile, con los Planes Reguladores del Área Metropolitana del año 60 y tanto. Y ahí como que se empiezan a armar equipos de urbanistas, antes en Chile no había equipos de profesionales dedicados al urbanismo.
En ese momento, cuando se comienzan a hacer los planes reguladores de Santiago, Concepción y Valparaíso, en el año 60, en Chile llegan especialistas que van a estudiar afuera, Inglaterra, Estados Unidos, gente que se formó allá, que volvió y que arman los equipos de planificación. Entonces, nosotros seguimos en esa evolución, la evolución de la línea clásica.
Y el año 2010, la legislación medioambiental mete la cuña de la EAE asociada a los planes reguladores, pero la legislación todavía no ha cambiado. Entonces, hay una discusión de nosotros desde todos los ámbitos, estamos hablando desde el punto de vista público. O sea, cómo yo me veo enfrentado a algo que es nuevo para mí, como planificador urbano, y que, además, no coincide con la legislación urbana que tengo hoy día vigente y que me cobran.
Entonces tengo dos problemas: tengo un problema de que no sé cómo hacerlo y, otro problema, que encima administrativamente, me puedo dar cuenta porque se topan. Hoy día se están chocando. O sea, si tú lees la legislación medioambiental, lo que propone en el ámbito de EAE, la legislación del medio ambiente nueva, y tú lees la legislación urbana, y no coinciden y no se comunican en nada. Están diseñadas de manera totalmente diferente. Una está diseñada, como te digo, desde el ámbito de lo clásico, por lo tanto, se hicieron algunos ajustes, el año 2001, cuando se incorpora la participación ciudadana de manera consultiva, pero muy simple, sin tener un peso específico dentro de la planificación urbana, del ordenamiento territorial de las ciudades de Chile.
Entonces, por un lado. Y segundo, lo que propone la EAE, dentro de las cosas que me parecen importantes, es la participación ciudadana temprana, o sea, tienes que partir con la comunidad viendo que vas a hacer en tu Plan Regulador, o sea...

- Pero no es vinculante esa participación...

Y bueno, hoy día no, entonces el problema que tenemos nosotros hoy día, es que tengo que cumplir con las dos leyes. Es difícil, porque como no se comunican, tengo que hacerlas que coincidan. Entonces, tengo que inventarme una fórmula que no está validada, que no me la valida ninguno de los dos Ministerios, yo me la inventé porque le dije al equipo, oye, sabes qué, yo no puedo seguir esperando sentado a que estos muchachos se pongan de acuerdo.
Y que se ponen de acuerdo allá arriba, porque además acá en Chile la legislación urbana es jerárquica, o sea, parte del nivel central y baja al nivel local.
Y la legislación medioambiental propone todo al revés po, en coincidencia con lo que está pensando de los sistemas sustentables, o sea, es de abajo para arriba. Que es lógico que sea así, parte del nivel local. Entonces, ahí por ejemplo, ya tenés puros problemas porque están pensándose de manera diferente, se entra de manera diferente, se conversa con la comunidad de manera diferente.

- Y en el caso del Municipio de Viña, el mismo equipo que realiza los planes reguladores es el que lleva a cabo el proceso de la EAE?

Sí, nosotros somos los encargados, porque no hay además... no porque no lo pudiera haber, sino porque los únicos que han estudiado el tema es el equipo de planificación urbana, que en el fondo la obligación recae en nosotros, porque nosotros estamos obligados por ley. La misma ley entrega a los urbanistas de las municipalidades la obligación de mantener actualizado su plan regulador. Esa es una obligación legal que tienen los asesores urbanistas como tal. Entonces, esa obligación hoy en día tienes que cumplirla sí o sí, no hay forma de sacársela de encima.

- Por ejemplo, en el caso de los reguladores comunales, en la actualidad se licitan...

Ah, no no, pero yo también lo puedo licitar, no tengo restricciones, lo puedo licitar. Tiene que ver más bien con un asunto de presupuesto municipal, porque hoy día, un instrumento de regulación completo, para una ciudad como Viña, de carácter intermedio,

300.000 hab, con EAE, debe estar costando arriba de los 100.000.000 millones de pesos. O sea, contratar una consultora que me lo haga completo, sí de hecho. Y un poco más, dependiendo de las cosas que tú le pidas.
Pero, por ejemplo, cosas que son fundamentales, o sea, la participación ciudadana, la (...) del plan, todo eso, no lo podría hacer nadie en el municipio porque no hay experiencia. De hecho, tendrías que tener un equipo, porque estamos hablando de metodologías que, por su manera de construirse, son multidisciplinarias, no puedes trabajar con puros arquitectos. Tienes que tener sociólogos, asistentes sociales, geógrafo, ingeniero no solamente civiles, de otro tipo, industriales. O sea, puedes tener 7, 8 profesionales.

- Y en el caso de Viña?

No, en participación ciudadana no tiene experiencia, y creo que ningún municipio. De hecho, en Santiago, de los municipios que conozco, grandotes, que han hecho, yo me atrevería a decir que lo contratan o subcontratan. Porque hay equipos privados, al menos en Santiago yo conozco dos, que tienen equipos de sociólogos, asistentes sociales, psicólogos, que se dedican a participación ciudadana. El problema que la participación ciudadana es tan importante, que tú partes con esa consultora, y partes con la comunidad, y esa consultora no te suelta hasta que tú terminaste el plan porque se tiene que dedicar a ir por la comunidad construyendo el plan, si ese es...

- Con la realidad así planteada, de dos realidades paralelas que se chocan, cuán determinante es hoy la EAE?

Nosotros, dentro del ámbito que nos corresponde a nosotros, como una entidad local, estamos en el nivel más bajo de la jerarquía urbana, somos el ente local. Sobre nosotros está la unidad territorial que maneja la SEREMI Minvu, con los Planes Reguladores Metropolitanos, y sobre ello está la División y el Ministro. O sea, nosotros somos el tercer rango. Y sobre el Ministro está la ley. Está la ley, el Ministro con su equipo de Desarrollo Urbano a nivel central en Santiago, viene la Seremi y venimos nosotros. Estamos prácticamente en el cuarto nivel.

Entonces, nosotros hemos transmitido hacia arriba, de manera formal, que hay un problema que es evidente y tiene que resolverlo el Ministerio de Vivienda, quien a nosotros nos manda. O sea, a mí me revisan ellos. Pero ellos me dicen que no, que no es su competencia y le pasan la competencia al Ministerio de al lado que es el Ministerio del Medio Ambiente. El MMA me dice a mí, no, yo tampoco tengo competencia, porque es el otro. Oye...
Lo que yo quiero acá abajo, es que alguien me diga, que me ordene, cómo yo tengo que hacerlo. Porque si yo no tengo una orden de cómo hacerlo, y lo hago mal, el privado, que se va a sentir llevado a pasar en su derecho, me va a demandar. No los va a demandar a ustedes, me va a demandar a mí como municipio. Entonces, yo no puedo tirarme así a la piscina a nadar porque a mí se me ocurrió, no, no.

- Ustedes tiene que dar aviso y someter a observaciones al MMA...

O sea, todavía no hay reglamento. En el reglamento de esta ley, o de las leyes técnicas en Chile, tienen que tener un reglamento que las detalle, las pormenorice, las explique. Entonces, si sale una ley del medio ambiente, ellos mismos dijeron en poco tiempo tiene que salir un reglamento que explique estas cuestiones, que serán no sé, cuatro artículos. Es muy poquito lo que explica porque es una ley que tiene que ser general.
Resulta que en agosto del 2012 apareció el borrador del reglamento y, a nuestro juicio, venía con las mismas falencias que habíamos ya anunciado. Entonces hicimos, no sé, 30 hojas de observaciones, porque el período de observaciones fue entre agosto y septiembre del año pasado. Entonces el Municipio de Viña, a través de su Asesoría Urbana, hizo todas las observaciones que consideró importante de hacer. Y después nos juntamos con otras municipalidades, Valparaíso y otras, porque lo abrieron a consulta y yo creo que a raíz de eso aún no está el reglamento, y yo creo que así como va la cosa no va a salir en este gobierno.

- Según Troncoso en noviembre sale...

No, porque en noviembre ya se va a saber si se quedan o se van... ahora, mi impresión de las charlas que han hecho ellos mismos. Porque nosotros hemos sido súper críticos. Ellos, como que no nos quieren mucho. Sobre todo a Troncoso, le fuimos a decir, oye están haciendo las cosas mal. Yo no quiero arrojarme acá con que tengamos la verdad absoluta ni mucho menos, pero del conocimiento que tenemos y de la experiencia, hay un problema. Y les dijimos esta cuestión es seria. Y el problema es que ustedes no se hacen responsables, los responsables vamos a ser nosotros. Y eso mismo se lo dijimos al Jefe de División de Desarrollo Urbano, en Santiago. Y nos dijeron sí, tienen razón pero mira, dejen que terminen... pero al final Troncoso, por lo que yo lo he escuchado, por las publicaciones, el asunto lo llevan más bien a un nivel de coordinación. Entonces le cortaron las alas a la EAE, en el fondo, desde su mirada puede ser sesgada, o lo que hace un Ministerio coordinando a otros Ministerios, digamos, nunca se quisieron poner el nivel para abajo.
Si lo que tienes que hacer con tu equipo técnico, es ser capaz de bajar al nivel local, donde estamos nosotros, donde la gente y la comunidad se expresa. Acá abajo es donde ocurren las cosas, no allá arriba, donde tú estás. Tú está allá arriba en un ámbito teórico, entonces cuando tú hablas todo es perfecto, pero cuando lo llevas realmente a la operación, tanto metodológicamente, como después la construcción de un plan regulador con su aprobación, te vas a dar cuenta que la cuestión está mala.

- Claro, porque lo publicado en las guías e instructivos, muestran un instrumento plano, que cubre todos lo IPT a cualquier escala y en cualquier ámbito.

No, la guía es re mala. No, no cubre... aparte de ese tema, por eso siempre separo la discusión de un tema que es más bien metodológico, que tú enfrentas la EAE, si nosotros le decíamos, mira el tema es bien simple. Hoy día hay un conflicto en la ciudad y eso se ve. Y es porque la legislación clásica, digamos de ordenamiento territorial, no es capaz de absorber todas las problemáticas que hoy día ocurren en la ciudad. Tan simple y tan difícil como eso.

Entonces tú tienes que ver cómo a través de una legislación nueva, de una planificación, no sé, porque tú sos el que tienes que inventar algo, te haces cargo de estas cuestiones, porque si no va a ocurrir que en algún momento el asunto va a explotar. Y ya está ocurriendo, de maneras diferentes. La gente indignada, la segregación, todas esas esas cosas hoy están puestas arriba de la mesa. Tú te das cuenta con lo que la gente alega, tanto los pobres como los que tienen más recursos, todos se dan cuenta porque la ciudad, y el espacio público en particular, es un asunto paradigmático. Ahí es donde se resuelven los temas. Entonces la legislación, desde la experiencia que tenemos de abajo, tiene que hacerse cargo de esas cuestiones.

- Tú ves que los aportes de la EAE no se pueden validar.

Claro. Si la EAE tiene algo muy bueno, creo yo, primero. Que pone de relieve pasar de una planificación clásica a una planificación estratégica urbana. Por eso que le cambio el nombre, o sea la EAE dice Evaluación Ambiental Estratégica, pero cuando lo paso a planificación debería ser Planificación Estratégica Urbana o Planificación Urbana Estratégica. Entonces de planificación de regulación, tienes que cambiar el nombre y ahí cambia todo el concepto de cómo la haces y su metodología.
Entonces, hay que ser capaz hoy día de pasar, en Chile de esa planificación clásica a esta otra cosa que te la puso la EAE, si es muy bueno que haya aparecido porque estaba en el momento preciso. Si el problema es que el gobierno de turno no quiso entender, si además se lo puso el gobierno anterior, justo cuando salió.

- Cuáles serían esos aspectos positivos que aporta la EAE para que se convierta en planificación estratégica?

Primero, la participación ciudadana temprana. Eso es fundamental, hoy día no la hay. Y en la medida que la haya, un plan regulador va a ser construido como lo propone un desarrollo sustentable, desde abajo. Para eso tienes que hacer una metodología nueva, porque tienes que construirla con los barrios, con todas las fuerzas ciudadanas que están presentes en la ciudad. Y a todas hay que escucharlas, que es re complicado, porque cómo canalizas esos anhelos, esos problemas. Son mil problemas y tienes que ver si los alcanzas a recoger con un instrumento que, además, es limitado. O sea, el instrumento tampoco puede dar respuesta a todo, tiene limitaciones lógicas porque va a seguir siendo de regulación. Pero tienes que saber, que todavía no lo sabemos bien, cómo hacer que esa participación ciudadana se le pueda dar respuesta en ese camino de construcción, que tiene que ser compartido e ir validando la construcción con la misma comunidad. Vas pasando de estados, de uno inicial a uno más completo, más elaborado. No va a cubrir todo pero es algo fundamental.

Lo otro importante, es que cuando partes con la EAE, los objetivos que te pongas sean posibles de cumplir en el tiempo. Y esos objetivos a lo mejor también vas tener que construirlos con la comunidad. La EAE no lo pone así, como que tú los construyes en un ámbito más bien cerrado, de los planificadores.

- La dificultad de trasladar estos aspectos positivos de la EAE a los instrumento de planificación se debe a la falta de equipos? A qué factores?

Sí eso es importante, porque además, deja muy mal parados a los municipios. Entonces, como supuestos, podría ocurrir que los PR como hoy en día que no hay un orden claro de cómo se tiene que hacer, pueden ocurrir varias cosas. Una, que no se haga nada y se inmovilice todo el sistema, que nadie quiera cambiar los PR porque esta cuestión está poco clara.
Segundo, que aunque las quieran cambiar, el municipio no va a tener la gente capacitada para cambiar todas estas cuestiones.
Tercero, lo más probable es que no tengan el presupuesto.
Entonces, puede producirse una inmovilización del sistema que es grave por todas estas razones que te cuento.

Y lo otro, independientemente de eso. Pudiera que el municipio si quisiera, llegara con lo que tiene, pero a lo mejor va a ser un desastre, porque no va a tener cómo hacerlo, no va a saber cómo hacerlo, lo va a hacer mal. Entonces, al final va a quedar un frankestein de plan regulador porque no va a tener cómo cumplir con las condiciones que te pide.
Y como lo plantea hoy en día el equipo de EAE de Santiago, lo plantean como que el Municipio es responsable de todo. Tú me mandas los objetivos, yo te los chequeo, te digo si sí o si no, pero no es vinculante con ellos. Y como no es vinculante en ninguna parte, el Municipio se hace responsable de todo, entonces al final...
A lo mejor, en el caso de la municipalidad de Viña, de Valparaíso, ahí hay equipos más o menos preparados. Quilpué, Villa Alemana, tienen equipos más o menos grandes. Pero son cuatro de cuarenta comunas, entonces eso repítelo para el norte y pal´sur...
En Santiago puede haber diez que tienen equipos grandes. Vitacura, Santiago, Las Condes, Providencia. Pero son equipos que se han ido formando hace quince años, que tienen 10, 11 personas trabajando como nosotros.

- Entonces, por lo que dices, la EAE sigue padeciendo el carácter centralista característico del país.

Claro, porque si lo hubieras hecho bien, la EAE tendría que haber traído fondos disponibles para los municipios porque ocurren dos cosas que son importantes con la EAE, como me preguntabas al principio.
La tercera cosa importante, es que propone un sistema de seguimiento, y que controla a través de indicadores. Pero para poder controlar los indicadores tienes que tener gente que esté controlando. Y eso significa ex post, vas a tener que tener una oficina que controle al año, a los dos años, a los tres años, si los indicadores que se propusieron se han ido cumpliendo, y si no se cumplieron, van indicando que hay una alarma, un peligro, un desajuste, tengas la posibilidad de ajustarlo. Pero para eso tienes que estar monitoreando los indicadores.
Entonces, primero cómo los monitoreas, quién se hace cargo de eso. Va a haber gente preparada? Vas a formar como en Italia, en Inglaterra, una agencia del medio ambiente urbano?

La primera lista de indicadores que hicimos en el municipio, tuvimos 100. No hay discriminación hoy día, la ley no te dice cuáles. Entonces después limpiamos, nos quedamos como con 30 indicadores. Y con Claudio estamos hablando, que él tiene unos supraindicadores, indicadores compuestos, que cubren varias áreas, lo estamos conversando.

Entonces, cómo vas a hacer el seguimiento de un Plan Regulador, si funciona, no funciona. Como lo plantea la legislación clásica chilena, un PR debería durar 10, 15 años. Esos son los tiempos en que, en Chile, debería ser ajustado.

- La otra cosa que no queda clara en la normativa de EAE, es qué es el ambiente. Es decir, qué se evalúa, más si se den proponer indicadores sobre una norma.

Claro, tendrías que definirlo. Lo llevo a esta "dicotomía" entre planificación clásica y la planificación nueva, sin ponerle un nombre.
La planificación clásica, dispone de 16 normas urbanísticas. Usos del suelo, densidad, constructibilidad, ocupación del suelo, antejardines, rasante, alturas, estacionamientos. De esas 16, hay una sola que es propiamente medioambiental, que es riesgo. De las 16, a una se podría ponerle un indicador de riesgos. Todas las demás no tienen nada que ver con el medio ambiente.
Entonces, tienes que buscar indicadores que van a estar asociados a eso, o los vas a tener que asociar de alguna manera forzosa a los que tienes, para que puedan permitir este diálogo entre los que es netamente "medioambiental estratégico" dentro de una ciudad, con estas cosas que no tienen nada que ver.

Entonces, vuelo al inicio: la legislación chilena está desactualizada.

Porque si estuviera actualizada, ya el nivel central hubiera inventado una batería de indicadores y hubiera cambiado la norma urbanística en algunos, para permitir que ya con 6 o 10 que te sirven, va a servir para todas las ciudades del país. Y te manejas con eso. Pero hoy día tampoco hay estándar, entonces una ciudad va a inventar una y otra ciudad, otros. Y unos van a medir unos y otros esto otro y ahí va a empezar la discusión.

Mi opinión, es que el rayado de cancha no lo podemos hacer nosotros de acá abajo, porque no estamos validados. La misma ley lo ha dispuesto en esos niveles, entonces alguien de arriba tiene que decir, ya, como en un partido de fútbol. Son 11 jugadores por lado...

- Otra consulta va en relación a los efectos ambientales, que no usan el término impactos.

Sí, ellos le llaman efectos. Ahora, nosotros entendíamos que los impactos, efectos ambientales, en el fondo, podían ser nocivos o positivos, porque tampoco discriminan ellos. Se supone que cuando escuchas efectos ambientales podrían ser malos, ese es el concepto, que hay algún problema, riesgo.
No, nosotros entendemos que esos efectos ambientales... lo que hace la legislación urbana es decir, mira, hasta el año 2009 se suponía que el plan regulador era, de por sí, inocuo. Por su condición de norma urbana, no pasaba nada con el medio ambiente cuando tú cambiabas el plan regulador.
La legislación medioambiental se puso en una condición que a nosotros nos parece muy interesante. Dice, no. Un plan regulador, como cualquier intervención dentro de un medio ambiente urbano, tiene consecuencias que pueden ser beneficiosas o no, pero para eso hay que evaluarlo.
Eso es un cambio fundamental. Pensar que un PR puede tener efectos nocivos o positivos dentro de un medio ambiente urbano. Antes no estaba esa condición. Si tú lees la legislación urbana, no tiene esa condición. Siguen en el ámbito de los años '60, y de allí se ha venido ajustando muy poquito. Son 5, 6 cambios importantes nomás en el transcurso de 50 años.

Entonces, esos efectos ambientales también van a ser difíciles de medir porque no tienes las herramientas, no te dicen cómo.
Mi impresión, es que la medición de esos efectos es a través de todos los indicadores que tú construyas. Pero tienen que tener un tiempo de medición para saber si funcionan o no, entonces ese tiempo alguien tiene q estar haciendo ese monitoreo durante 5, 6 años, no sé cuánto tiempo podrá ser.
Yo lo único que tengo y, que hoy día lo ocupamos, porque la legislación lo evidencia como importante es la capacidad vial.
Si tú lees la legislación ambiental, dice que debes incluir los estudios de capacidad vial.
Viña, por su carácter de ciudad de paso, estamos haciendo capacidades viales cada dos años más o menos.
Hoy día el único instrumento "científico", con software, con profesionales capacitados, en Chile, para poder hacer la medición y generar la continuidad con el seguimiento y la evaluación ex post, para saber si varió o no, es la capacidad vial.
La capacidad vial tiene el valor que es un indicador compuesto, mete a la juguera todas las variables que nosotros le pasamos, que son las 16. No las 16, pero las más importantes. El software de capacidad vial mide densidad, constructibilidad, usos del suelo, (...)
Es un trabajo más o menos largo, porque se hace una modelación de la ciudad en un instante. Se hace un corte temporal y se hace otro corte a 10 años más. Una proyección a 10 o 15 años, que es más o menos cuanto debería durar un instrumento.
Entonces, lo que hace el software es suponer que hay un estado base, que es el PR que está hoy día funcionando, y ese lo lleva al software y toma las encuestas de origen- destino que hay en la ciudad para ver cómo se desplaza la gente por las vías. Hace particiones modales, porque mide transporte colectivo, privado, peatones.
Lo que hace es medir las vías, medir el flujo que pueden absorber distintos tipos de calles. Después nosotros decimos, este PR lo vamos a cambiar de esta forma y vamos a agregar estas calles. Modélame si al 2025 cambiamos los parámetros y no agregamos calles y qué pasa si agregamos calles, todas las combinaciones que quieras.

En Viña, lo hemos venido haciendo 2006, 2009, 2012 y ahora estamos haciendo otro. Entonces podríamos justificar que estamos dentro de la legislación ambiental estratégica. Y que hoy en Chile es el único que está validado por Minvu y por los otros, los dos lo tienen validado.

- Cuando presentan al Ministerio de Medio Ambiente, tienen claro qué es lo que tienen que evaluar?

No. Fíjate que de partida no hemos presentado ninguna EAE. No quisimos hacerlo porque no teníamos el reglamento. Entonces salió en 2010, hicimos las consultas 2010, 2011, 2012 y no se respondió adecuadamente. Entonces se decidió, a nivel ya de alcaldía, de tratar de no salir con EAE. De hecho, las modificaciones que hemos hecho ahora (...) además la guía dice que

corresponde si tu cambias índices y otras cosas, pero en otros casos no tienes que hacerla. A mi juicio, deberías hacerlo siempre, así pierde sentido.
Como no está claro en la ley qué significa modificación sustancial, la guía lo explica. Dice que se entenderá como tal en planes reguladores comunales, cuando tú cambias usos del suelo, agregues usos industriales o en las zonas industriales agregues vivienda, aumentes densidad o altura en un porcentaje, eso. Pero si tú haces planes reguladores que no modificas eso, sino que bajas los indicadores, no entra.
Entonces, hoy día, estamos haciendo modificaciones chicas que no entran en EAE. Lo justificas en la memoria, dices por qué no entras.

- Entonces, el estado de la cuestión en Viña está a nivel de estudios.

Claro, es un nivel metodológico, que no hemos querido salir a trámite porque no tenemos la certeza jurídica que necesitamos.

De hecho, le llevamos al Ministerio de Vivienda en Santiago una metodología integrada que construimos nosotros, al menos en la secuencia de pasos que hay que dar. De tal modo que si usted me la valida, yo me aseguro que estoy bien porque cumple todos los requisitos de esta ley y de esta otra ley.
Se la explicamos al ministerio y nos miraron... como diciendo... un municipio...

A nosotros nos sirvió mucho para entender que hay un problema estructural en la legislación urbana chilena, que tiene que ser cambiada. Y no porque salió la ley medioambiental, sino porque hoy día las ciudades de Chile tienen problemas y ya no se solucionan a través de la legislación clásica.
(...) ahora me imagino que debe haber un montón de presiones también. De la cámara de Constructores, qué se yo quiénes más.
Pero eso tiene que ver con una posición firme del gobierno, más allá del que esté de turno, las contingencias, porque como cualquier cosa que tenga que ver con planificación, se ven a 10, 15 años. Tienes que tener ese plazo para evaluar, y lo bueno de la EAE es que permite ir monitoreando de manera continua y estar arriba del medio ambiente urbano para saber cuáles son los ajustes, desajustes.

En el magíster que yo hice, vino un chileno que dirigía la Agencia del Medioambiente de Milán. Del gobierno regional, de la Región de Milán. Esta agencia se creó como hace 15 años. Entonces ellos sacan un reporte anual, que está en la página de la agencia. Tienen toda la tecnología disponible y un staff de no sé cuántos técnicos que están todo el día midiendo luminosidad, isla de calor... todo lo que te puedas imaginar que tiene que ver con el medio ambiente y la planificación, ellos lo están monitoreando. Tienen planos que te van mostrado los indicadores y están clasificados.
Como llevan 15 años midiendo, tienen las estadísticas. Entonces, ¿para qué vamos a inventar la rueda? Aquí está, anda. Y además es chileno!

- Ustedes para construir esta metodología integrada, tuvieron algún referente?

Sí, al final llegamos a dos referentes que nos parecieron los más cercanos, la metodología inglesa y, la que más nos gustó, era la escocesa. Esa la tomamos porque era muy cercana a como estaba diseñada la legislación chilena.
Nosotros hicimos un híbrido. Juntamos la legislación clásica, los poquitos pasos que explican en la ley, más algunas cosas que salían en la guía.
Y con eso nos armamos un árbol metodológico de etapas hasta llegar a un anteproyecto, y ahí vimos cómo se iba armando esta cuestión hasta llegar a un punto en que pasábamos a la etapa clásica. Entonces, qué hicimos?
Inteligentemente, separamos lo que es elaboración y lo que es tramitación.
Elaboración del proceso del Plan Regulador. En general en Chile, si lo llevas a una escala simple, tienen un proceso grandote que es elaboración, como lo plantea la legislación urbana, y el otro que es tramitación. Y están separados, porque cuando tú elaboras llegas a un punto que dejas de elaborar, armaste tu proyecto que va a salir a trámite y ahí se congela. No puedes hacerle más modificaciones porque si no la tramitación vuelve a cero o la invalida.
Entonces, están claramente separadas las dos etapas.
Entonces nosotros, para no cometer el error de pasar etapas de acá abajo a acá arriba, que es lo que hace la guía que promueve Troncoso, separamos las cuestiones.
En la elaboración, construimos el asunto con la comunidad, hacemos los indicadores, definimos los objetivos y cuando llegamos al anteproyecto, que es lo que dice la ley de EAE, ese es el que validamos y por unos pasos metodológicos lo pasamos a proyecto, pero ahí lo congelamos. Pero ya está construido ambientalmente sustentable.

- Es lo que le llaman el Informe Ambiental?

Claro, pero ellos juntaban peras con manzanas. Era de alguien que nunca se había leído la legislación de al lado.

Entonces nosotros le planteamos esto al Ministerio de Vivienda. Para poder cumplir con la cuestión o no hacer nada, déjennos hacerlo de esta manera: elaboración con EAE, con todos los pasos que requiere la ley, sin el reglamento porque no está, y después nos pasamos a la tramitación. Pero la tramitación ya va a tener el aval, primero de la comunidad, vas a tener los indicadores ya corriendo, digamos, propuestos con las posibilidades de cómo se van a medir después de terminado el trámite.

- Entonces, ante este "desconcierto", tiene futuro?

O sea, si me preguntas, a mí me parece que hoy día la mejor alternativa es esa que construimos. Sin tener reglamento, esa es la única oportunidad de no cometer errores. O sea, errores que nos pueden costar una demanda. Esa la revisamos con los abogados y está en orden.
Si tuviéramos que salir, nosotros como municipalidad de Viña, lo haríamos así, no tendríamos otra forma hoy día.

Lo que esperaría es el reglamento. Que si sale malo, ahí estaríamos en problemas. El gran problema es que si sale malo, tienes que aplicarlo malo. Porque además va a haber un problema que es casi constitucional, van a chocar dos leyes.

- El problema más grande que les ves a ese choque de leyes es que una se hace desde arriba y la otra desde abajo? Qué otra incongruencia le ves?

Sí, eso desde ya y es grave.
Otra, que ellos mezclan conceptos que no son mezclables, por ejemplo, anteproyecto lo asimilan a proyecto. Entonces les explicamos desde el punto de vista de la legislación urbana porque separa, claramente, qué es anteproyecto y qué es proyecto. Y esas definiciones llevan a procesos, trámites, tiempos, contenidos, todo diferente.
Entonces, tú no puedes mezclarlos. Y si los mezclas, nos generas a nosotros un problema porque estás cambiando la legislación urbana y no tienes capacidad interpretativa.
Entonces, le dijimos revísate el reglamento de la legislación urbana, que se llama ordenanza. Ese reglamento parte con un diccionario. Entonces lo primero que tienes que hacer es poner un glosario y ahí, todos vamos a entender lo mismo.

Pero no respondieron. Todas las observaciones las recogen nomás. No son vinculantes.

- Es decir que se hace de Santiago para abajo.

Ese es el problema que tiene Chile. Además el reglamento urbano ha tenido muchas más modificaciones, pero la ley muy poquititas. Había una ley antigua que duró hasta el '75 que se produce el gran cambio de la legislación urbana en Chile. Ahí se define de una manera diferente. De hecho, cambia la numeración de los artículos, los capítulos.
Pero después del '75 son pocos cambios.
Entonces, le decimos al Ministerio de Vivienda, bueno, capaz no quieras cambiar la ley porque cambiarla implica Cámara de Diputados, Senadores, puedes pasar años tratando de cambiar la ley, de hecho están tratando de cambiarla. Entonces, cámbiame la ordenanza, porque el reglamento se cambia por decreto. No necesita pasar por el poder legislativo, se cambia por el poder ejecutivo nomás.
Pero adecúa la ordenanza a lo que te propone la EAE, o adecúa la ordenanza a los tiempos que estamos viviendo. ¿Cómo esa ordenanza da respuesta a las cosas que hoy en día están ocurriendo en las ciudades? Como Santiago, Viña o ciudades chiquitas.
Nos miraron con cara de... y estos...
Y es un reclamo tan evidente. Y además esto puede parecer difícil, lo que quieras, pero te aseguro que en el Ministerios, alguien se va a ganar unos porotos cuando lo plantee, porque el gobierno central se va a dar cuenta que abajo, en el nivel local, están pasando cosas. Pero nos miran nomás...

En mi opinión la EAE, después de darle tantas vueltas, para mí era un cambio muy relevante que tendría que haber asumido la legislación urbana, y como no lo hizo se le metió esta otra por la ventana y ahí quedaron todos medio... qué hacemos, cómo lo hacemos.

(...)
Y ahí hay otro debe. Porque la legislación urbana en el espacio público se mete en vialidades, plazas, y los parques, pero el espacio público ya, en sí, es un tema que no logra cubrir la legislación urbana en su totalidad.
Y la gente sufre mucho en su cotidianeidad, porque todos transitamos por calles, vemos plazas que se destruyen... uno lo separa pero es integral.
Entonces, la legislación tiene que ser capaz, hoy día de dar cuenta de todos los problemas.
Y lo que es bueno, es que el desarrollo sustentable lo plantea. Entonces, sus componentes están diseñados para que la pata social, la económica, la medioambiental, la de gobierno, son una sola cosa que arma el desarrollo sustentable.

- Lo difícil de ese concepto tan perfecto, aplicado a la planificación territorial, es cómo se baja.

Claro, entonces ahí viene otro gran problema... a ver, nosotros tenemos todavía grandes expectativas de la EAE porque por primera vez, se reconoce por un lado y se reconoce la importancia que tiene. O sea, es una ley de la República que reconoce que el medio ambiente, desde el punto de vista de la legislación, tiene efectos buenos o malos, pero tiene efectos.
Y de ahí, uno podría, si hubiera querido el gobierno, hacer una cosa muy buena. Porque tendría que pasar a otro estado de evolución.
La planificación clásica no está cubriendo, no cubre los aspectos territoriales, sociales, tenemos que dar ese salto. Le pusieron la EAE... pero... Troncoso no sé, inventaba unas cuestiones...
Además era muy soberbio, terminamos peleados.
Nosotros fuimos a Santiago, a hacer una presentación al Ministerio del Medio Ambiente. Para ellos era muy soberbio que vaya un municipio a explicarle que la cuestión estaba mala. Pero le mostrábamos que estaba mala pero que estamos a tiempo de cambiarla. Si nosotros, lo que necesitamos, es certeza técnica y certeza jurídica, porque de esa manera los municipios nos quedamos tranquilos y sabemos que, de aquí a un año, el reglamento nos va a dar respuesta a las cosas que te estaba contando.
Pero nos dijeron, no, quédense tranquilos que ya sale el reglamento. Y salió. Y... dios mío!
Si debemos haber mandado, entre uno y otro Ministerio, tranquilamente seis oficios. Quizás para ellos era una ofensa pero para nosotros... necesitamos una solución.

Oye, estamos arrancando con el plan regulador, estamos elaborando un diagnóstico... que toda esta información son las bases con las que deberíamos entrar a la EAE con la comunidad. Haciendo el levantamiento de la información, para poder trabajar después con los barrios, todas estas cosas que alguna vez diseñamos en la metodología.
Es una alternativa para lo que no cubrió de nuestra expectativa como municipio. Esto es lo que nosotros creemos que debería hacerse.

Además, nosotros recibimos la crítica todos los días de los ciudadanos. Yo estoy allí abajo, todos los días recibo gente que, oye, por qué están saliendo torres en Recreo, por qué el plan de la ciudad está congestionado. Entonces, yo tengo que dar explicaciones.
El tema es complicado porque para hacer cualquier ajuste, tengo que cambiar el plan regulador. Hacerlo como nosotros, de a pedacitos, siempre es malo. De hecho, lo hacemos. Pero el plan regulador actual del 2002 ya cumplió su vida útil. Porque ese plan se elaboró en el año 96, 97. La ciudad como se pensó en el 2002, pero venía con información muy antigua. Entonces, ya era la oportunidad de empezar a elaborar un plan regulador nuevo. Lo vamos a hacer con la EAE, cual sea.
Pero hicimos en el 2013, un período de 6 meses, para juntar toda la información relevante y compendiarla en un diagnóstico.
Además el censo tuvo los problemas que tuvo. Pero tenemos el precenso 2012, que hicimos con la gente del INE en Viña y está con datos buenos. El precenso es conteo de viviendas, no de gente. Pero tenemos las fórmulas con los equipos de estadísticas para poder suponer crecimiento... trabajamos con datos de la cámara, de permisos de obras, de nuestras capacidades viales.
Entonces hemos hecho un trabajo para ir mostrando cómo cambió Viña del modelo que se pensó en 2002, al modelo que vemos hoy día, con los datos que tenemos.
Lo que queremos saber es si eso que se pensó, hoy día se cumplió. Claramente, se ha cumplido a medias. Y como queremos cambiarlo, tenemos que saber en qué estuvo bien y en qué estuvo mal.
El problema es que no hay indicadores, porque si hubiera sería mucho más fácil sabrías en qué falló y en qué no.
El PR de Viña pasó de un plan que era muy simple, en el año 80, que tenía como 4 o 5 zonas a tener 25 zonas, porque se pensaba que había que regular casi todo por pedacitos. Pero cada uno no se comunicaba con el de al lado. Entonces, hay mucha disociación entre barrios, entre los mismos barrios. Entonces, para aplicarlo ya es complejo. Y además, no da cuenta de la realidad. Tantas zonas, tú las vas a mirar y nadie ha ido a ver cuando trazaron las líneas.
Por ejemplo, a raíz del terremoto estamos trabajando con una chica que hace el doctorado en España y está levantando la ciudad. Esos datos deberían incorporarse al PR como riesgos.

Ahora, la carta Gantt que tenemos para el PR nuevo es a 4 años, con EAE.

(...) además se perdieron platas, porque todo este asunto de la EAE es porque Chile entró a la OCDE. Y la OCDE pasó recursos, con los cuales trabajó Troncoso. Y no bajan...
Como la legislación ambiental completa la generó el Ministerio, además se generaron las Seremis.

Nosotros antes, en la planificación urbana clásica, estaba muy bien estructurada metodológicamente y administrativamente. No había forma de equivocarse, porque estaba todo bien regulado.
Antes del 2010, se hacía Declaración de Impacto Ambiental. O sea, la declaración era que tu plan no generaba efectos nocivos, que era inocuo. Pero para declararlo, tenía un procedimiento que estaba regulado. Tenías que entrar al sistema de evaluación ambiental, te lo revisaban los expertos, te hacían preguntas, se hacían reuniones, se iba a terreno. Estaba todo tipificado para poder llegar a una resolución ambiental favorable. Eso lo hacía el Servicio del Medio Ambiente, que en ese tiempo se llamaba CONAMA.
Hoy día la CONAMA pasó al servicio. Todos los técnicos que revisaban plan regulador, revisan ahora evaluación ambiental para proyectos. Y quién se quedó en la pega en la Seremi? En la Seremi son tres: el Seremi, la secretaria y un abogado. Entonces es un buzón, agarra las EAE y las manda para Santiago, que recibe todo de todo Chile.

Y además que si allá están confundidos y no es vinculante, qué van a hacer? Van a decir, ah, está buena. Pero yo necesito que me la revises.

La impresión que tenemos en el equipo es que le quitaron el peso que la ley tiene.
Ese peso específico que era darse cuenta que estaba pasando algo importante y la ley lo recoge y dice, de ahora en adelante, tienes que hacer instrumentos de regulación de esta manera, se lo quitan y lo dejan a un nivel de coordinación de cosas. Que puede ser importante, pero es 1 de las 20 cosas que la ley proponía. Y te pasaste tres años haciendo seminarios... y cosas...

Es una impresión muy mala que queda, porque necesitábamos el reglamento. Y uno malo nos va a dejar con la misma incertidumbre jurídica que teníamos.
¿Por qué le pasas el riesgo a los municipios? Que por sus características, que son más precarias que el nivel central, deberían tener ese riesgo mitigado. Porque a lo mejor hay 10 que pueden pelear y nadie más. De hecho, en los municipios más chicos no hay ni siquiera asesor urbanista, porque no cumplen con el requisito de tener 6000 o 7000 habitantes.

Si ahora los candidatos, se escucha cada propuesta. De la descentralización. Con las regiones hace 40 años que venimos con la misma tontera. Tienes que hacer un trabajo. No digo que sea un país federal. Pero tienes que darle más tiraje a los municipios, inyectarle fondos, meter capacitación, agencias del medio ambiente. Hay que empezar a pensar en eso. Si la ley lo dispone, cómo lo haces si no tienes ni la plata ni la gente.

(...)
Yo creo que hoy día, la EAE es un instrumento más que hay cumplir. Entonces cumples como sea, como nada es vinculante...
Entonces, a lo mejor, todas las cosas buenas que trae la ley van a quedar mermadas en esta cosa que hay que hacer por cumplir.
Pero si te fijas en la otra cosa que te digo yo, que es la potencia que tiene para hacer un cambio, que a lo mejor, va a ser un cambio de a poquitito, en cómo planificas la ciudad, hay que tomarse el trabajo de hacerlo.
Lo veo desde abajo, que hoy las ciudades de Chile van teniendo los problemas de las ciudades intermedias que van creciendo, que se van extendiendo. Que la presión inmobiliaria es voraz, no es capaz de darse cuenta de estas cosas, lo único que le interesa es la rentabilidad, y por lo pronto, la ciudad se ve afectada porque tiene una cierta capacidad de carga que tienes que respetarla.
Tienes que tener esa conciencia, a nivel político público, que de repente, tienes que ser estricto.

Brasil es el que está más avanzado en estos temas. Porque además es un país federal, como Argentina, cada región o provincia tiene la capacidad de funcionar medio solo y después da cuenta al gobierno central pero toma sus decisiones.

(...) Brasil asociaba densidades y constructibilidad a los sistemas de agua potable y alcantarillado, a través de indicadores que les proporcionaban las propias empresas de servicios en el sector. (...) y en la medida que el sistema de infraestructura cambia, el PR cambia.

A nosotros no nos entregan los datos...

Por eso es necesario el cambio legal.
Yo, en el corto plazo, veo pocas posibilidades de un cambio estructural. Yo pensé que la EAE, por primera vez, era un cambio estructural en la planificación. Pero, en términos chilenos, el propio Ministerio del Medio Ambiente, la ninguneó. No le dio el poder que tenía que tener y al hacerlo le cortó las alas, porque no se pudo meter en la otra legislación y cambiarla.
A lo mejor lo va a hacer el gobierno que viene. Pero no sabemos.

20 de noviembre de 2013

ENTREVISTADO 5

Geógrafo. Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Trabajos independientes en Consultoría privada urbano ambiental, Región de Valparaíso.

- Como primera pregunta me gustaría saber, desde tu punto de vista, qué consideras como ambiente?

Bueno, te voy a hablar del medio ambiente desde la planificación, definiciones hay miles, depende del área, de la especialidad.
Me referiría más al medio ambiente físico, al medio ambiente natural pero sí siempre en relación, en interacción con la sociedad, porque si no, no es medio ambiente. O sea, eso es lo que caracteriza lo que es una temática ambiental, que tiene que haber esa interacción.
Bueno, eso. En el fondo es un sistema que interactúa por el medio ambiente construido, el medio ambiente social y el medio ambiente natural. Es una relación.

Y, en relación a los instrumentos de planificación territorial, tendrían que ser como seis aspectos que establece la ley, nomás. Porque uno podría explayarse en un montón de temas. El tema de los residuos, del agua, escapa un poco al tema. O sea, forman parte del medio ambiente pero tienen que ver con temas de gestión del medio ambiente, más que a la planificación territorial y los usos del suelo, porque eso es en el fondo un instrumento de planificación.

Y en ese aspecto, yo diría que los temas ambientales centrales serían los suelos agrícolas, en el entendido que los suelos agrícolas es un componente biótico, que es un recurso natural renovable que se está convirtiendo en no renovable, y tiene que ver con las potenciales expansiones urbanas que se puedan dar.
Y también tiene que ver el suelo agrícola con resguardo, por la necesidad de la sustentabilidad y la seguridad alimentaria. En particular en Chile, los suelos agrícolas son escasos, porque tenemos una geografía muy montañosa.
Entonces, el tema de los suelos agrícolas con las ciudades, los asentamientos humanos que se dan ahí mismo, sí habría que considerarlo. Porque antes que no se consideraba el medio ambiente en la planificación, las ciudades se expandían ilimitadamente.
Pero ahora hay un interés de resguardar los suelos agrícolas. Y también tiene que ver con la actividad económica, con la agricultura tradicional, etc. Se cruzan en hartos aspectos.

- Esto que me dices que antes no se consideraba el ambiente y ahora sí, a partir de qué se fija ese cambio?

Mira siempre ha sido, desde que yo estudiaba, que se hablaba de los suelos agrícolas. Pero como política pública, yo creo que recién se ha instaurado el tema. Si no me equivoco, hace poco ha habido un cambio legislativo que solicita el resguardo de los suelos agrícolas.
Y también a través de los IPT, cuando ya empezó la Ley de Bases del Medio Ambiente, y los instrumentos tuvieron que entrar al SEIA, ya ahí se empezó a poner cuidado con eso.

- Me decías que son seis los elementos ambientales

Ah ya, mira. Por ley, si estás hablando sólo del marco legal.
Están los suelos agrícolas... no bien por ley, pero sí es un tema importante las zonas industriales también, con la contaminación del aire. También es un tema importante dónde vas a colocar las industrias y dónde vas a establecer los crecimientos urbanos, eso en relación al aire.
Otro tema relativo al aire, sería el fomento de los usos de transporte. Si tienes una ciudad más expandida, te va a generar más usos de transporte motorizado que una ciudad más densa que te facilita el poner ciclovías, por ejemplo, que también es un tema que cruza la planificación directamente.
Bueno, nosotros no podemos instaurar ciclovías cuando planificamos la vialidad. No se puede resguardar el ancho de la vía. Hace como 10 años atrás se podía hacer. También se sale de la planificación y también es materia de nadie.
Yo creo que es un punto importante. Las ciclovías, si bien indirectamente se relacionan con la planificación urbana y los usos del suelo, o los sistemas de espacios públicos y todo eso, hay una materia legal que tampoco es tierra de nadie. Nadie lo regula. Ni es obligatorio poner ciclovías, ni estudiar lo mínimo. Se puede dejar indicativo, pero eso queda a criterio de cada consultora que está planificando una ciudad.

Pero terminemos con los 5 puntos, van 2.
Teníamos los suelos, el aire, el tema industrial y los medios de transporte, los riesgos de la población, que tienen que ver con los riesgos naturales y los riesgos antrópicos, por ejemplo, si hubiera vertederos, relaves.
El tema del paisaje, que también es tierra de nadie porque no hay legislación. Si bien en los proyectos de inversión y, antes los IPT, hay un artículo referido al paisaje pero no hay una legislación ni nada.
El agua, que tampoco los instrumentos lo ven directamente, pero sí tiene que ver con las proyecciones de población, con la concentración o dispersión de la población. Si tú ves, si bien no se legisla directamente, el instrumento tiene efectos indirectos en esto. Pero tampoco es materia de nadie.
Bueno, tenemos el suelo, el aire, el paisaje, los riesgos, el agua. Y bueno, en el caso de la Ley del Medio Ambiente también el patrimonio cultural, tangible, edificaciones pero siempre y cuando estén ya normadas por Monumentos Nacionales. O bien, en el caso de los Reguladores Comunales, nosotros podemos determinar zonas de conservación histórica e inmuebles de conservación histórica.

Esos serían los temas ambientales. Pero uno, si hilara fino, sería ideal que los instrumentos de planificación fueran unidos a un proyecto de gestión ambiental. Que el municipio también hiciera ese paso.

Ah, perdón, y algo importante es el tema de la vegetación. Por lo general, lo que se hace en los instrumentos es resguardar los sitios de interés de la biodiversidad que fueron identificados por una Estrategia Regional en cada región. Lo que se está haciendo es ponerla como área verde o como área rural normada, que sólo se permitan equipamientos de recreación.

- Recordando tu charla en el magíster, que contabas el cambio del SEIA, donde se hacía DIA para los planes, a la EAE, cuáles crees que serían los cambios positivos o los saldos negativos que aún se manifiestan?

Yo creo que el mayor aporte ha sido hacer visible en la planificación urbana la dimensión ambiental.
El segundo aporte, es la incorporación ambiental desde el inicio del proyecto.
Y también la participación de los servicios públicos en todo el proceso.

- Aunque no sea vinculante su participación?

Claro, bueno los servicios, depende también de la región, si participan o no participan, porque eso también está un poquito nebuloso porque no hay reglamento.

- Y con respecto a la implementación, donde el órgano que promueve el plan es el mismo que hace la evaluación. Ese es uno de los puntos que se le criticaba a la EIA. En ese caso, cómo lo ves en la EAE?

Yo creo que el tema mayor aquí, más allá de esa sutileza, es que aquí los planificadores no manejan mucho el tema. Más que querer o no querer hacerlo.
Yo creo que aquí ha costado un poco poder trabajar en equipos, porque aquí la planificación no se trabaja como integral. Unos hacen esto, otros hacen lo otro, y después es un rejunte de cosas.
Esa ha sido como la tradición de la planificación urbana en Chile.

- Y qué significa el que haya incorporado la EAE?

Un mayor esfuerzo.

Pero igual cuesta todavía porque es un cambio metodológico importante. Entonces, especialmente las consultoras más antiguas y ya tienen las metodologías... y siempre la planificación urbana está muy orientada al desarrollo urbano pero duro. Desarrollo inmobiliario, inversiones... ese es como el enfoque.
Más ahora que no hay muchas competencias, no se entiende mucho cómo hacerlo. Entonces queda en manos de cada ministerio y cada consultora.
Y a eso súmale que en la Seremi de Medio Ambiente hay pocos profesionales ambientales. Entonces cuando entra al MMA, ahí pasa lo de antes, que ahí empieza el parchado de nuevo.

- En ese sentido, desde tu experiencia como consultora privada, te ha significado la necesidad de ampliar equipos?

Sí y también incorporar nuevos temas, como los corredores verdes, por ejemplo. Pero ha sido interés nuestro, porque nadie te lo pide.
Hay una visión como bien desarrollista todavía, como de los años '60.
El tema ambiental aún está aquí muy... como en grupos ambientalistas. No hay una conciencia ambiental ni una formación de los profesionales. Acá la formación es bien desarrollista.

- Por ello, el tema de crear el MMA crees que ha sido un avance?

Creo que el tema mismo es tan complejo, porque como no hay reglamento y, segundo, creo que han puesto muchas más dificultades de las que podrían ser.
Han sido poco claros. El MMA con la guía que sacaron... no se entiende nada. Podrían haber escrito una guía más sencilla con principios o consideraciones ambientales. Por ejemplo, resguarde que el crecimiento de la población no sea en las zonas industriales, que considere la dirección de los vientos.
Han complejizado un poco el tema. El MMA en vez de decir así se planifica ambientalmente... entonces todos los consultores y las Seremi están como adivinando...

- Por otro lado, la función del MMA es sólo una opinión, no?

Como que revisa. Pero las revisiones son muy administrativas, entonces es muy complejo.

- La discusión se termina dando, entonces, entre el Minvu y la consultora, en el caso de un Intercomunal?

Claro. Pero es todo un cuento, porque como te digo, cuesta en las Seremi incorporar los temas. Porque las Seremi no ven mucho de planificación. Ven los cambios de uso del suelo... tampoco... ven como proyectos las ciudades o los territorios. No lo ven de forma integral tampoco. Entonces recién se meten cuando licitan un estudio. Tienen aún una visión muy como proyecto de los temas.

También por su lado, el MMA dice: no, estas no son mis competencias. Entonces hay como una tierra de nadie.

- La otra cosa es el tema de la participación ciudadana.

Es que ese no te lo exige la EAE, es también voluntario. La de los servicios es obligatoria, la de participación ciudadana no.
Sólo se pide una exposición pública cuando está terminado el plan, pero no es vinculante. Son observaciones que el titular tiene que contestar y si quiere las coge y si no quiere, no.

- O sea, no significa que haya sido un avance en el tema.

Nada! Es para otra tesis... para doctorado! No, es cero.

- Por último, ves que la EAE contribuya a fortalecer las regiones, a descentralizar las decisiones?

Mmm, es que yo creo que esa no es su misión tampoco. No veo que sea el objetivo de la EAE el proceso de descentralización. ¿Por qué tú piensas que sí?

- Porque todos los conflictos o planes y situaciones que me han nombrado siempre terminan tratándose en el Ministerio en Santiago.

Ahhh, ya te cacho. Sí pues, claro. Ese creo que es otro de los problemas de la EAE, que mantiene el centralismo.
Es que creo que la EAE y todo el tema ambiental aquí en Chile ha sido muy fórceps, por la integración a tratados de libre comercio.
O sea, aquí no ha habido un proceso de verdad.
Si tú ves en la Seremi son cuatro pelagatos. O sea en las regiones... el mismo gallo ve biodiversidad, recursos naturales, EAE, aire...

Creo que acá el tema de fondo es eso. Que no hay una institucionalidad ambiental real. Sí la tuvieron que hacer pero no...
Es que aquí la institucionalidad ambiental está en crisis.
La misma gente de la Seremi dice, aquí no hay Código de agua, no funciona. No hay fiscalización, es un chiste.

- En el corto plazo ves posibilidades de cambio?

Es difícil porque ahí tocas al inversionista.
Chile está orientado al crecimiento económico. Full.
La EAE es una de las patitas, pero si analizas toda la institucionalidad en Chile no funciona.

Aquí no hay políticas públicas de medio ambiente. No hay de agua, no hay de energía, no hay de suelo, no hay rural. Entonces, como en todo el sistema público se trabaja proyecto a proyecto.

No hay políticas públicas en Chile. Todo es proyecto a proyecto, entonces no hay una visión de Estado de estos temas. Ni de la protección de los recursos naturales, ni de la protección del medio ambiente.

Si tú lees las políticas públicas son un chiste también, porque es puro bla bla. Pero realmente una política de Estado no hay.
Entonces, lo único que tenemos es el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Pero es a proyecto.

Yo creo que se enmarca en el modelo económico político que estamos.
Porque el medio ambiente es un bien público, ciento por ciento.
A veces he pensado que la única salida aquí es la economía ecológica, que se le ponga valor. Al aire, al agua, no sé.
Porque aquí no veo otra salida. Que se le descuente en el PIB los costos. Porque tú ves ahora, Chile tiene un crecimiento económico espectacular, pero nunca le han hecho el PIB verde. Cuánto nos ha costado, porque la biodiversidad no tiene precio. No está ni catastrada.

Por otro lado, no hay un sistema de información ambiental del Estado, por ejemplo. Toda la información ambiental se levanta a través del SEIA que hacen los privados. Pero es una política también, porque Chile tiene recursos, o sea, lo podríamos hacer.

Es complejo.

- Reconoces algún caso internacional que pueda servir como modelo en el tema ambiental?

Yo creo que los países nórdicos están más avanzados.
Pero acá es difícil, porque está súper instaurado el consumo como un valor.
Estamos a años luz pues. Todavía se vive un modelo desarrollista del año ´60. Estamos como en la posguerra cuando todo era ilimitado.
Pero cuánto años más nos va a quedar de agua? Aquí mismo en la Quinta, tú vas y los ríos son piedra. El Estado todavía tiene una visión que todo es ilimitado.
Yo no soy muy optimista respecto al tema ambiental.
Entonces la EAE tiene un rol tal como su oficio: cumple o no cumple. Pero como algo administrativo, no con lo central.
Aquí el tema es la institucionalidad. No hay política de Estado.

25 de octubre de 2013

ENTREVISTADO 6

Economista. Magíster en Desarrollo Económico. Académico de postgrado. Trabajos independientes en Consultoría Ambiental internacional. Autor de publicaciones internacionales sobre temas ambientales. Santiago.

Luego de unos breves saludos y presentaciones le comento acerca de las distintas visiones que tienen, sobre el ambiente y la EAE, distintos organismos del Estado con los que tuve contacto: SUBDERE y Municipio de Viña, en este caso.

Jaja, sí hay mucho desconocimiento en estos temas. Hay desconocimiento de muchas cosas y, también, de qué es lo que es la EAE, no? Para qué sirve y todo eso...

- Entonces, la idea de entrevistarlo es conocer su opinión acerca de si es posible una planificación desde y para el ambiente y, dentro de eso, cómo ve el rol de la EAE en Chile, qué significa hoy en día?

Mira, bueno formalmente, yo creo que es bueno para tu reflexión, distinguir dos cosas.
Uno, qué sería incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planificación urbana y territorial, que es un tema metodológico. Es decir, cómo hacer para que los procesos de planificación realmente incorporen la dimensión ambiental. No es cierto, así como incorporan cualquier otra dimensión. La misma urbana, la territorial. O sea, es cómo hacen ellos? Tienen sus metodologías y el planeamiento y la planificación urbana desarrollan herramientas para que, por ejemplo, en los procesos de planificación se tengan en cuenta las dinámicas urbanas. La dinámica urbana es una realidad, que está estudiada por el urbanismo. Entonces, cómo hago yo para, en la planificación, tener en cuenta las dinámicas urbanas, la dimensión urbana en el plan. Ya hay herramientas pa´eso.
Y es lo mismo para el ambiente, cómo hago para que en el plan se incorpore lo ambiental? Y es, venía a la pregunta que tú hacías antes. Es decir, qué es lo ambiental de un plan? Es ver las áreas verdes, es ver que no crezca la zona periurbana agrícola, qué es? Eso es un tema como quien dice, conceptual y metodológico en sí mismo, de cómo la planificación incorpora.

Y la EAE es otra cosa. Y no.
La EAE formalmente, es un mecanismo de evaluación, es como una auditoría de que eso que nos gustaría que pasara, esté pasando o no. Entonces, son dos niveles.
Es como que yo tuviera una evaluación urbanística estratégica de los planes urbanos. Entonces yo me preguntara, oiga, los planes urbanos realmente están incorporando la dimensión urbana en sus planes? Es una pregunta como de un auditor. Ahora, para hacerlo, se necesitan teorías y metodologías que vienen del ámbito del urbanismo.

Entonces, son dos niveles que hay que distinguir.
La EAE es, formalmente, un procedimiento de evaluación. Ese procedimiento de evaluación debiera tener en su centro esa preocupación.
Oye, estos señores están incorporando en los planes esta dimensión ambiental? Sea la que sea, como la definamos.
Cada país, ese procedimiento de evaluación lo ha diseñado de una manera distinta. Por muchas razones, entre otras, porque como es un procedimiento de evaluación de un plan, y un plan no es documento sino un acto institucional, un proceso institucional, todos los procesos institucionales son distintos. Por lo tanto, los procesos de evaluación son distintos.
O sea, hay muchas cosas procedimentales de fondo que difieren en los países.
Entonces, eso hace que la EAE en Chile es distinta, por ejemplo en Perú. Porque Perú tiene un sistema de EAE que es distinto de Chile porque las instituciones funcionan distinto, las lógicas son distintas, ya.
Pero hay una cosa central distinta en el procedimiento. Y es que, por ejemplo, en Chile el procedimiento de EAE está liderado por el que hace el plan.
Mientras que en Perú, incluso tienen un organismo como de contralor de esa EAE, y el Ministerio y la autoridad ambiental tienen un tremendo poder.
Entonces, ahí hay algo que no tiene que ver con el tema sustantivo de: el plan está siendo ambientalmente bueno? Si no que, con cómo incluso yo creo que el instrumento de EAE funciona como instrumento de política pública, vale?
En Chile hay un concepto de política pública mucho más liberal, por lo tanto el promotor lo hace y yo, miro lo que haga.
En Perú, hay un concepto de la EAE como instrumento de política pública, más de intervención. Intervencionista, no? Más de control.
Entonces, te fijas que el procedimiento de EAE va a ser muy distinto en los países, porque de acuerdo a las institucionalidades, incluso culturas institucionales, culturas de planificación, procedimientos administrativos y más, todo hace que sea distinto.

Y, por otro lado, porque detrás de cada procedimiento hay un concepto de instrumento de política pública. Y los países tienen muchos conceptos. Por ejemplo, la Unión Europea, sacó una Directiva de EAE, y se tardó tanto en sacarla, porque como eran 14 países en ese momento que tenían que ponerse de acuerdo en esa cultura... que era el primer tema, se tardaron mucho. Incluso, quedó una cosa muy abierta, que luego cada país lo ha hecho de manera distinta.
Por ejemplo, si tú tomas la Directiva Europea y tomas España, como lo ha hecho España que es donde yo he estado viviendo hasta hace poco, la diferencia es muy grande. Por ejemplo, el modelo español es mucho más intervencionista, con mucho más poder de autoridad ambiental. Eh... mucho menos basado en el concepto anglosajón nórdico, norte europeo del diálogo y del consenso. Aquí es más imposición: oye, yo te digo lo que tienes que hacer, yo soy la autoridad ambiental y acá es negociemos, veamos qué tenemos que hacer.
Entonces, un concepto de qué es lo que es política pública y cómo se estructuran los instrumentos (incluso) hasta conceptos de racionalidades. Racionalidades distintas, se plasman por lo tanto, en procedimientos de EAE distintos.

A eso, que es cómo se materializa la EAE como instrumento de política pública en un país, yo le suelo llamar el "modelo de EAE".

El modelo tiene varios contenidos. Eso lo puedes analizar, oye cuál es el modelo chileno con respecto al modelo peruano. De eso se ha hecho muy poco porque la gente tiene mucha confusión. Agarra una EAE para entender la EAE, no. Si es una EAE no es la EAE.
Una cosa es el sistema de EAE de un país, que tiene que ver con la estructura institucional, y donde hay muchos componentes que tienen que ver con esto. Pero es, básicamente, cómo está concebida la EAE como instrumento de política pública, y ahí hay varios elementos donde tú puedes desglosar, para entender ese instrumento y compararlo con el de Perú. Le falta un marco metodológico para entender los instrumentos.

Y entonces, como ves, hay muchas diferencias, puede haber muchas diferencias en la aplicación de la EAE.

Y luego, está el tema nuclear, metodológico nuclear: qué es lo que es la EAE?
Y en eso nuclear, la tradición de EAE está más o menos polarizada, digamos el estado del arte.
Entre aquéllos que consideran que lo nuclear que tiene que considerar el plan son los impactos que va a generar, que es como poner la EIA a la EAE de planes.
Y, la otra línea, que es mucho más estratégica. Que es una evaluación ambiental que tiene como objetivo una mirada más estratégica de lo ambiental, acorde con la naturaleza del instrumento evaluado. Y, por otro, lado, que interactúa más con el proceso de su decisión. O sea, es proactivo con la decisión.
Éste es como un reglamento ex post, pásame, yo mido luego los impactos, y esto es cómo construimos una decisión y cómo es la mirada estratégica sobre lo ambiental.
Entonces, en lo nuclear, hay también una diferencia en la metodología y en la teoría, no? En el concepto de EAE a nivel internacional.
Yo, personalmente, hace mucho tiempo ya me olvidé de la cosa de impacto y no me interesa para nada. Es una estupidez. Pero mucha gente sigue anclado en eso, por muchas razones.

- Si uno se fija en Chile, la implementación habla mucho de los efectos...

De los impactos.

- Sí, los impactos. La participación no es vinculante, la opinión de los servicios no es vinculante...

Sí, sí. El modelo chileno es un modelo muy curioso. De hecho, yo ahora quiero dedicarle un tiempo a escribir, para caracterizar un poco el modelo chileno.
Ahora, el modelo chileno, en el plano legal, no es tan orientado a impacto. Pareciera que sí, pero no.
Por ejemplo, el modelo chileno pone mucho acento en los criterios de sustentabilidad. Y objetivos. Eso ya te mueve del concepto de impacto.
Y el reglamento, que yo ayudé muy poquito, no nos dejaron meter mucha mano, incorpora algunos conceptos que lleva el plano de los impactos a cosas más estratégicas. Y en el reglamento, que todavía no ha salido, pero está en revisión y lo tiene Contraloría y no sé qué, por ejemplo, introducimos un concepto sobre los problemas ambientales sectoriales.
En vez de hablar de impacto ambiental, el problema le cambia totalmente la perspectiva.

- Que tiene que ver con lo que usted define como SAS? (Sistema Ambiental Sectorial)

Sí, exactamente. Con las dinámicas ambientales sectoriales, el Sistema Ambiental Sectorial.

Entonces, como te digo, ese es el gran panorama en el ámbito sustantivo, y yo diría que va a ser durante un buen largo tiempo. Y va a coexistir una visión más de impactos, porque a los políticos les gusta mucho decir "hago una EAE y esto no va a tener impactos". No tienen idea qué va pasar, pero bueno, de ahí es donde se agarra.

Yo personalmente pienso... no sé si tú has leído un artículo que yo escribí, que se llama así como "Reconociendo la dimensión institucional de la EAE"?

- Sí.

Bien. Yo pienso realmente que, cada vez más, la EAE es un instrumento de desarrollo institucional, no un instrumento técnico. Y mi experiencia me lo dice cada vez más.
Ahora yo estoy con un tema de EAE de un plan minero de Colombia que realmente (...)
Sabes por qué? Porque los propios instrumentos de política son institucionalmente tan complejos, que lo único que tú puedes hacer es a desarrollar, a tratar de mejorar el modelo institucional en el cual se desarrolla ese plan. Pero no pretender que el plan sea ambientalmente sostenible. No, eso es ridículo.
Tú, lo que tienes que tratar de hacer es mejorar la institucionalidad que genera el plan, por decirlo de alguna manera.

- Y eso cómo se puede lograr? Por ejemplo en Viña, me decían que la legislación de EAE choca con la institucionalidad vigente, urbana.

Claro, es por eso que en cada caso, incluso en cada EAE son distintos, porque la institucionalidad en cada plan, justamente es distinta, no?
Por eso que la metodología que nosotros proponemos de EAE, en realidad te permite dar cuenta de todas esas dimensiones que tú tienes que ir enfrentando sucesivamente.
Ya eso, es como, todas las preguntas que tú tienes metodológicamente está resuelto, tanto en la metodología que hicimos para CEPAL, como la metodología en Chile, están resueltos. Lo que pasa es que la gente no la ve. La gente ve unos pasos, pero no entiende por qué esos pasos. Pero solucionan, en buena medida, esos dilemas que tú tienes.

La idea es que es una metodología para, primero, construir el problema ambiental como un problema ambiental estratégico, que es objeto de política. ¿Cuál es mi objeto de política? ¿Cuál es el plan ambiental estratégico?
Y, segundo, para ver cómo, esa construcción yo logro introducirla en el proceso de planificación. Y cómo, en el marco concreto, con las restricciones concretas, por eso es que tienes que estudiar cuáles son los pasos, tienes que estudiar (...), tienes que negociar, tienes que ver, no?

Entonces, la metodología de EAE que nosotros planteamos es una metodología basada en un concepto técnico, procedimental y deliberativo.
El técnico es entender esto. Entender cómo se planifica, entender las leyes, el sistema (funcional).
Procedimental, es decir bueno, este proceso que transcurre así, cómo interactúo con él?
Y deliberativo, es decir bueno, todo este rollo que sé, cómo hago con los actores para ver cómo...

Entonces, la metodología de EAE te provee de esos instrumentos para que tú, como evaluador ambiental, puedas interactuar y generar esa modificación institucional, hasta donde puedas.
Porque en un caso, un PRC en una comuna puede hacer mucho y, en otro caso, no puede hacer nada.

Por lo tanto, el efecto de la EAE, no es un efecto que tú conozcas ex – ante. Es lo que es.
Porque no hay ningún efecto de modificación institucional, que puedas decir ex – ante, ah mira esto va a hacer esto.

- Y esta metodología que han definido, se podría decir que es plástica? Es capaz de adaptarse desde un PR a un...

Sí, sí. Es que lo que es plástica es la aplicación.
Porque yo como evaluador... esto está pensado desde la perspectiva de alguien que participa en el proceso de planificación como el evaluador ambiental, como el hombre ambiental del plan o el equipo ambiental del plan.
Entonces, yo como ese personaje que tiene esa función profesional y técnica, hay cosas que tengo que hacer siempre. Están las leyes que tengo que entenderlas, tengo que entender la problemática ambiental estratégica, entonces, ahí no tengo que ser flexible. Eso es algo técnico que tengo que hacer.
La flexibilidad es cómo yo gestiono la inserción con ese proceso. Y cómo yo negocio con ese proceso para que los objetivos que yo veo que hay que lograr se metan en el proceso. Ahí es donde está la plasticidad, hacia dónde quiero llegar.
Pero hay una parte técnica que es irrenunciable. Porque la gente dice, no, hay que ser flexible. Pero qué significa ser flexible? Técnicamente no hay que ser flexible.
La flexibilidad viene dada por entender ese diálogo institucional que se produce en cada EAE.
Y estar preparado para decir hasta aquí llegamos, esto no, esto queda claro que queda fuera. Y después poder evaluar qué hemos logrado, no? Después de todo este período.

- Hoy el rol del evaluador está planteado para el mismo que lleva adelante el plan, que se evalúa a sí mismo. Usted lo plantea como un rol más fuerte del Ministerio del Medio Ambiente, en este caso?

Bueno, no. Yo pienso que así no está mal. Es decir, no está mal... lo que pasa es que lo que obliga la ley en Chile, y eso me parece bien, es que el propio planificador tenga en su equipo alguien que sea capaz de esa reflexión.
Y si no la haces desde un principio, y es otra de las obligaciones metodológicas, no vas a lograr nada, no? Porque eso no se puede hacer de afuera. O sea, todo este proceso no puedo venir yo de afuera a hacerlo. Pero es muy dinámico, ya?

- Qué pasa en el caso de los municipios chicos, que a veces ni cuentan con asesor urbanista?

Yo creo que ahí, lo que están haciendo de facto, es que las propias empresas consultoras que hacen los proyectos, hacen los planes, hacen el proceso de EAE. Y está bien que sea así también. Está bien que las empresas de urbanismo, ellas mismas empiecen a meter esto. Y en realidad, lo que hacen, a la vez que hacen su planificación van creando los documentos que requiere el proceso de EAE. Pero lo sustantivo es que ellos hagan el proceso técnico, no?

- Cómo ve que esto está sucediendo hoy en Chile?

Muy mal. Muy mal, sobre todo por el rol del Ministerio.
En Chile ha pasado una cosa horrorosamente perversa. Y es que, claro, la legislación le otorgó al Ministerio un papel muy secundario. Lo cual está bien en la..., es decir, el modelo institucional que adoptó Chile con la EAE, es decir, es un modelo muy abierto: tú, has lo que te parezca, pero yo puedo opinar, no es cierto?
Entonces, qué quiso hacer el Ministerio? Dio vuelta el modelo y dijo, no, yo te voy a decir a través de..., lo que pasa ahora es que las municipalidades mandan al Ministerio el informe y el Ministerio lo que hace es decir si el informe no cumple, o cumple.
Pero cumple o no cumple, como con un índice. Entonces, formalizó totalmente el proceso.
El Ministerio dice: no, usted tenía que tener 5 objetivos! Entonces, lo burocratizó al extremo. Él tiene la responsabilidad pero, digamos, qué es lo que pasa? Qué es lo que te quiero decir?
Pensémoslo a la inversa, cuando yo tengo la función de decir si eso está bien o está mal, como es aquí el SEIA en Chile, yo tengo que tener muchas capacidades técnicas para saber si eso está bien o está mal, no es cierto? Entonces el SEIA es técnico, es potente técnicamente, vale?
Cuando se hace a la inversa, yo técnicamente no tengo que ser muy potente. Yo tengo que poder opinar, porque en realidad no estoy autorizando nada. Nada de lo que pase ahí va a ser responsabilidad mía como MMA.
Entonces, el MMA técnicamente es muy débil pero se arrogó, no sé por qué razón, la posibilidad, el derecho de tener una suerte de veto sobre el Informe Ambiental, cuando la ley lo único que le dice es que opine, que es dar observaciones.

Entonces, qué pasó? Resultó que ahora por un procedimiento, con un subterfugio raro, el Ministerio le devolvió, le cayó la responsabilidad de decir si esto es o no es lo que debe ser. Al decir apruebo o no apruebo, cumple o no cumple, resulta que está transformando...
Entonces, los de acá dejaron la responsabilidad en los de acá. Entonces los de acá le dicen, bueno dime entonces qué es lo que tengo que hacer. Pero estos son muy poquititos y tienen una visión muy primaria, entonces el qué hay que hacer se transformó en una mera escrutinio del índice acaso: oye, pero es que los objetivos los escribiste sin un verbo... y estupideces de ese tipo.
Entonces, me entiendes lo que quiero decir? Es absolutamente perverso lo que ha pasado.

Si el Ministerio hubiera dicho: bueno es tu problema, tú hazlo bien, no sé. Yo...
Ahora, tú me lo traes y yo te lo digo. Pero no te digo cosas secundarias, te digo cosas sustantivas.
Como te digo, acá en Santiago no pueden seguir creciendo en las ha de suelo rural, porque eso me parece que ambientalmente es malo. Pero el Ministerio nunca dice eso. Dice: oye, el capítulo 4 está mal redactado, le faltan acentos y... eso está bien o está mal.
Entonces, se anuló su propia capacidad de opinar al dar un veto sobre si eso está bien o está mal.
Porque si tuviera que dar el veto y, además, efectivamente tendría que ser muy fuerte técnicamente.
Entonces, esto lo hizo, entre otras cosas, por una razón de tradición institucional, porque Chile es un país muy normativo. Entonces el Ministerio se dijo que tenía que dar él una opinión muy técnicamente fundada y él autorizar o no autorizar. Y la ley, justamente, le dice que no. Pero el Ministerio como su tradición le llevó a eso, lo hizo.
Y después, por qué lo simplificó? Porque son un poco vagos. Entonces ya, si al final tengo que decir si cumple o no cumple, cumple o no cumple de qué? Ah, con respecto al índice, lo más fácil. Si tiene todos los capítulos, los capítulos están bien redactados... nada sustantivo.

Si tú analizas, y de hecho es un trabajo que vamos a hacer con un colega y ya medio lo hicimos, todo lo que a hoy en día ha hecho el Ministerio, todas las opiniones, si las aplicaran todas no cambiaría nada de los planes.
Opina sobre cosas formales, nada sobre cosas sustantivas.

- Le parece que en lo que está haciendo el Ministerio tiene peso el conservar el carácter centralista con respecto a las regiones?

Sí, totalmente. Es muy negativo, y esto ha sido también por un tema de poder, de querer controlar aquí en la oficina.
Supuestamente, que la gente no tenía capacidades. Pero las capacidades hay que crearlas... y por este concepto equivocado.
Porque si yo hubiera dicho: mira, el rol del Ministerio es observar. Pero resulta que yo observo en la medida que puedo y que tengo capacidades pa´ hacerlo y por eso priorizo. A lo mejor digo, mira, muchos municipios pequeños, mis observaciones son... no tenemos grandes observaciones porque nos parece que está bien y chau, y donde hay que pelear cosas, pelearlas. Y ahí informarse. Y ahí los técnicos... y entonces ahí empoderar las regiones para que hagan esas observaciones y se jueguen por los temas ambientales que les importan.
Cómo van a venir aquí, a Santiago, a discutir los problemas de Huasco, o de Freirina. No, tienen que estar ellos ahí.

Ha sido muy mal manejada. En mi opinión, la introducción de la EAE ha sido horrorosamente mal manejada por el MMA. Y no ha llegado a entender lo que la ley dice, eso es un problema de ellos.

- Y para sortear esta situación, así de mal planteada, la solución sería fortalecer los propios equipos?

Lo que hay que transmitir es lo que la ley dice. Y el Ministerio dejar de jugar, es muy simple. El Ministerio tiene que dejar de jugar el papel que está jugando.
También yo creo que ha sido un poco cosa de este gobierno, digamos. El papel del Ministerio en el modelo de EAE chileno, debiera ser de representante de los valores ambientales frente, en los procesos de calificación. Y este gobierno lo único que quiere es que el papel del Ministerio sea un mero... como ayudante, un facilitador. Y no! Coño, los chilenos le pagan al MMA porque el Ministerio defienda al igual que Ministerio de Obras Públicas defienda las infraestructuras, que el de Salud defienda la salud y no sé qué.
Entonces, ellos quieren jugar un rol facilitador en vez de jugar el rol que tienen que jugar, que es un rol de abogado de los temas ambientales en los procesos de planificación. Y eso es lo que la ley dice.
Ahora, es un abogado con pocos instrumentos. Su único instrumento es observar. Pero bien, observa! Y sé duro, pero para eso tiene que estar informado de los temas, ser selectivo... entonces tiene que aplicar una política distinta, que es de EAE, digamos.

- Y yendo más hacia la metodología, la opinión de las consultoras privadas, al menos en Valparaíso, con respecto a la EAE y las condiciones que impone el MMA es que con el anterior sistema, EIA, al menos tenían en claro lo que debían hacer. Ahora eso no sucede.

Jaja, claro. Lo que pasa es que encuentro que lo que ha hecho el Ministerio ha sido muy nefasto. Pero, qué ha pasado con las empresas privadas? Las empresas privadas podrían haber visto esto como una oportunidad de trabajar el tema de fondo, tema técnico en el fondo, ya que hay muchas empresas de urbanistas... el urbanista, en general, tiene como una reflexión un poco más estratégica, más de ciudad, de entender cosas de niveles no tan... no tan de abajo a arriba, si no que de arriba abajo. Pero qué le pasa? Que se encuentra con que tiene que mandar al Ministerio un Informe Ambiental que es una formalidad. Y que cuando lo manda al Ministerio, el Ministerio lo único que le responde es: oye, en realidad no me pongas cinco objetivos, ponme tres. Los objetivos tienen que ir con verbo, eh... los criterios... en fin. Qué me estás diciendo? O sea, qué es esto?
Entonces, qué dicen los urbanistas: hay que hacer la weas que dice el Ministerio, me da igual. Entonces, ellos, los urbanistas son los que están banalizando el proceso como respuesta a la actitud del Ministerio: mira, cuál es el modelito que tiene el Ministerio? Este, que es lo más fácil. Copiémoslo, hagámoslo, rayemos, ya está.
Qué pasa con eso? Y el proceso de planificación...? Nada. Y en eso están los urbanistas. Hoy en día, la mayoría de los consultores urbanistas en Chile están en eso.

Y, por otro lado, el Ministerio es tan estúpido lo que hace que resulta que, a veces, dos cosas que están enviadas iguales, una la aprueba y otra no. Por qué? Porque las revisan dos personas distintas. A ese punto. Entonces, es un descriterio total, un despropósito.

- O sea que en el corto plazo, de no haber un cambio profundo...

No, en el corto plazo esto va mal. Sigue siendo un mero trámite, sí. Porque el Ministerio ha puesto ese sentido, para que las empresas de urbanismo sea un mero trámite.
Y resulta que ahora, qué es lo que pasa? Resulta que él sacó esta cosa, de qué es lo que dice... tú sabes que si el Ministerio... eh, digamos, observa que no cumple, tú igual puedes seguir el trámite municipal.
Pero las mayorías de las municipalidades, los Seremi, el Ministerio le piden a las empresas que no, que lo vuelvan a meter hasta que cumpla. O sea, ni siquiera...
Las instituciones chilenas son tan estúpidas, este es un país estúpido bien de arriba abajo, las instituciones son tan estúpidas que ni siquiera hacen uso de ese derecho que tienen, de decir: oye, mira la gilipollez que me dijo el Ministerio, lo saco.
O sea, cualquier institución que se precie en el mundo hace esto, (...) un atado de imbéciles... disculpa, un poco yo vengo llegando a este país y me tiene hasta aquí.

Ni siquiera hacen uso de esa potestad que tienen de decir no... es que no, que cumpla.
Entonces, eso ha hecho que los consultores cada vez se vayan formateando al modelo estúpido del Ministerio, porque lo único que quieren es que cumpla, porque las autoridades también le piden que no tenga una observación del Ministerio que diga: oye, qué pasó. Y todo lo demás da igual.
Entonces, eso está pasando con las consultoras y, como te digo, el proceso ha sido muy nefasto.

- En este contexto, podría sugerir algún caso? Hay algún país en que esté funcionando bien?

Mira, la verdad es que hay mucha, hay tanta confusión conceptual, teórica, que no creo que haya ningún caso que te diga: mira, este es un caso que como modelo de aplicación – país funcione de una manera que tú puedas replicarla. Porque en cada país... eh. O sea, en todas partes se ha aplicado con el mismo grado de confusión.

En España, por ejemplo, es una banalidad. Está totalmente banalizado, porque el modelo español es una mala trasposición todavía del modelo europeo, que es muy orientado a impacto y, además, con este modelo más jerarquizado, de comando y control.
Qué ha pasado? Los ministerios... por eso es que a mí el modelo chileno no me parece tan malo. Por qué? Porque en el típico modelo de comando y control donde la autoridad ambiental tiene mucho poder, pero en realidad el que tiene la información es el ministerio sectorial que planifica, es un juego estratégico del gato y el ratón.
O sea, si yo sé que tú me va a controlar, yo te doy poca información. Oh, pero no hay información, y lo ahahaha... y no se logra nada. O sea, es un mero... aquí es una bruta formalidad, y allí es un juego, una danza del gato y el ratón hasta que llegan a aaa... pero en realidad no pasa nada.

Por ejemplo, me parece que... cosa curiosa, el modelo sudafricano que en general me gusta. Por qué? Porque ellos han sido de una aplicación bastante abierta, más estratégica. Pero claro, tampoco tengo tantos casos... siempre me ha llamado la atención sus guías, sus cosas y, alguna vez, cuando he hablado con algún colega de allá.

En general los norte – europeos son modelos mucho más flexibles, más abiertos. Los holandeses, los daneses, son menos rígidos así de la cosa formal, son más de...
Hay países que ya tenían antes, como Holanda, Dinamarca, no me acuerdo qué otros países que tenían. Tienen evaluaciones más rápidas, evalúan políticas, decisiones de gabinete y cosas así.
Y son evaluaciones mucho más soft, digamos. Mucho más light.

- Pero con más peso?

Depende, depende. Ese es otro gran tema de la EAE: el tema de la eficacia.
Es decir, hay mucho debate con respecto a si este instrumento está siendo eficaz. Y esto es porque en muchos casos, todo esto del... cómo se llama en Holanda... bueno, la evaluación ambiental de las decisiones de ley y las decisiones de gabinete se evalúan ambientalmente. Hay un modelo que ha sido evaluado y, en general, ha sido muy mal evaluado.
Mal evaluado, sí. Después de tiempo han dicho: no logramos lo que queremos.
Y hay un gran debate sobre la eficacia de la EAE. Entonces, por eso te digo que no es fácil.
Pero por otro lado, tú ves que el tema sigue adelante, y cómo que sigue adelante? Es porque se necesita un instrumento de este tipo. Entonces, no sé hasta cuándo llegará un momento en que la cosa se estabilice, que vaya agarrando cierta coherencia el modelo... pero lo que tú ves es cada vez más. Más aplicaciones y más curiosas, no?
Porque la gente, de repente empieza a inventarse cosas curiosas, no?
Por ejemplo, ahora hay Evaluación Ambiental Estratégica Regional.
(...)
Claro, por ejemplo nosotros en Barcelona hemos hecho varias, en Colombia hemos hecho varias. Por ejemplo, el otro día la minería en un área. No hay un plan, pero tú haces una evaluación de la situación de la minería y de la objetividad socio ambiental en esa área. Y haces como un plan de la sostenibilidad para la minería del área.
Es como al revés. No es que tengo un plan y lo evalúo sino que aplico herramientas de EAE para elaborar una solución de política a esa problemática.
Por eso te digo, hay necesidad de estas herramientas, más allá de la EAE. O sea...

- Claro, la EAE se va acoplando, no tanto como evaluación, si no a la...

A las situaciones que se van dando, claro. Hay una necesidad de políticas.

- Sería una parte necesaria de la planificación, no?

Exacto. Bueno, es que eso tiene que ver con el tema sustantivo que discutíamos antes, más que con el instrumento de evaluación, que por ejemplo en Chile tiene que ver con todos estos arreglos institucionales, tiene que ver con las herramientas de análisis ambiental estratégico.

¿Qué es un análisis ambiental estratégico? De cualquier cosa. De la planificación pero puede ser de... Ese es el concepto nuclear metodológico. Y eso puedes aplicarlo a evaluar un plan o a evaluar una situación o a cualquier cosa.
Y ese concepto de la EAE, del Análisis Ambiental Estratégico, hoy día es el tema nuclear que, nosotros por lo menos, conceptualizamos a través de los modelos estos de SAS.
Y esto es una conceptuación de lo ambiental estratégico y el uso de un modelo sistémico para describirlo. Incluso, a lo mejor podrías describirlo de otra manera, pero lo importante es el concepto de lo ambiental estratégico, que saca lo ambiental estratégico de las variables ambientales fácticas positivas del medio.
¿Qué es lo ambiental? Lo ambiental está enterrado allá en las cartografías del siglo, análisis, las cosas esas? Y lo ambiental es las políticas públicas que puede ser eso. Es decir, está en la misma escala.
Entonces, ese análisis ambiental estratégico es el que tiene que ver con la escala de las políticas públicas, que yo puedo usar en distintas situaciones: en la EAE, en un proceso de planificación mismo, en un análisis de una situación.

- Claro, es descubrir la estructura de la situación.

Claro, es lo que nosotros llamamos, cuál es el patrón de relaciones que hace que los temas ambientales en este objeto de políticas sea lo que es, no?
Y yo descubriendo el patrón, descubro hacia dónde debe ir la intervención.

- Y operativamente, con qué equipos es necesario trabajar?

Hay que trabajar, en general... bueno, primero, con gente que sepa de EAE, o sea, alguien que metodológicamente entienda toda esta cosa, porque si no se va pa´ cualquier lado.
En segundo lugar, hay que tener gente especializada en los temas ambientales del área. Por ejemplo, si es en la minería, alguien que sepa en los temas ambientales de la minería. Pero que no me venga a decir cuáles son los lixiviados que produce la minería, sino que entienda los problemas ambientales en la minería como sector, o sea, cuáles son los problemas en general en la minería en Chile, cuáles son los problemas de agua en el norte, cuáles son los problemas ambientales en Santiago. No de los autos, del motor, que la cosa y que... tengo que decir: mira, tengo un sistema de transporte que genera estos problemas.
Gente que tenga visión estratégica, pero que sea ambientalista. La visión ambiental y estratégica.
De manera que necesitas un sectorialista. Si es un tema minero, alguien de planificación minera. Obviamente si es el tema urbano, alguien que haga planificación urbana.
Necesitas un economista y alguien que haga análisis social.
Y en general, con esa batería de gente, tú te manejas en un plan. O sea, un evaluador ambiental estratégico, un ambientalista, un economista del área que sepa los temas económicos y sociales del área. Y más o menos con esa batería de gente puedes trabajar.
Y, de repente, se necesita a veces gente que sepa manejar algunas herramientas, el SIG o cosas de esas.

- Cómo sortean el tema de la falta de datos?

No, es que yo creo que los datos, siempre están pensados... o sea, la carencia de datos tiene que ver con el modelo de evaluación de impacto, del modelo de impacto.
Si tú necesitas una modelización que te dé cierto grado de fiabilidad a tu predicción, ya?
En este caso, yo no creo que los modelos tengan que ser capaces de decir nada. O sea, son modelos... eh, las decisiones de planificación, las decisiones de políticas públicas son decisiones que se tienen que tomar con la información que hay. Que es obvio.
Entonces, son contingentes. Ay! No tengo información, sí pero es lo que hay y sobre eso tú puedes modelar.
Ahora el objeto de modelar no es tener predicción. No es que tú puedas decir: si muevo esto, todo esto se va a mover así. Si no que es saber en qué dirección tienes que moverte, es una planificación estratégica.

- Viéndolo desde ese punto, cómo se explica que siempre se termina en un pedido de indicadores? Que se asocian siempre a variables más micro.

Sí, pero eso se sortea, digamos. Porque eso tiene que ver con cómo se construyen los sistemas de indicadores, que tampoco la gente sabe mucho.
Para eso hay que saber construir sistemas de indicadores teniendo un marco estratégico. O sea tú construyes primero el marco estratégico y después eliges las variables, y eliges con las que hay. A ti te da igual. O sea, eso tiene que ver con un sistema que también los indicadores que se utilizan en la toma de decisiones estratégicas son distintos que los que tomo cuando tengo que medir si mi empresa está cumpliendo con los vertidos y los efluentes y no sé qué. Son indicadores totalmente distintos.
O que el indicador que mide, no sé, la autoridad ambiental sobre la calidad del aire. Ese es un indicador que tiene que ver, digamos, que tiene un objeto de política muy preciso y para eso tienes que tener una certidumbre... o sea que es muy distinto el indicador que tengo que tener yo para tomar una decisión de política sobre Santiago y la calidad del aire.
Son dos niveles totalmente distintos de... representación. Están representando dos cosas distintas.
Entonces, los indicadores que se utilizan en un proceso de decisión estratégico tienen una comprensión distinta que los que se usan en un proceso de gestión, como puede ser la calidad del aire en Santiago, la gestión de los residuos...

- Es un tema complejo porque barre en vertical desde políticas, hasta la construcción de indicadores...

Sí, el tema de la EAE es muy complejo, eh. Y tiene una complejidad añadida que tiene que ver con cómo están estructurados los modelos de decisión sectorial. Cada uno tiene su padre y su madre y, en general, están muy mal.
O sea, la gente hace planificación sin tener idea de cómo planificar. Qué cosa más peregrina...
Entonces, si la planificación es mala, obviamente la incorporación del tema ambiental se hará muy mal, no es más que pensar en eso.
Entonces, tú tienes que enfrentarte mucho a recomendar que sea mejor la planificación. Y que sólo siendo mejor la planificación, incluso va a mejorar lo ambiental.

Luego de una breve pausa conversando de otros temas, hablamos de la EAE en los IPT:

Yo quiero poner mucho el acento acerca de qué es la construcción del problema ambiental estratégico en cada uno de esos casos (IPT). Qué es la construcción del problema ambiental, pongámoslo así, ni siquiera ambiental, en cada uno de esos casos, ya?
Y a mí me parece que es un tema fundamental. Me parece que es muy interesante la posibilidad de analizar qué se ha hecho, qué se ha entendido por lo ambiental y si eso es lo ambiental estratégico. Y comparar con modelos como el que planteamos nosotros.
Es una discusión sobre el tema nuclear que te decía. O sea, qué significa esto ambiental en el caso... qué es? Son las áreas verdes? Cómo se planifican las áreas verdes? Qué es lo que es eso? O hay algo más estratégico? Y cómo construir eso estratégico y generar una discusión más sistemática de eso.
Porque, por ejemplo, nosotros en el trabajo que hemos hecho nos topamos con muchas áreas pero nunca hemos entrado mucho en esta de IPT. A mí me interesa porque los IPT tienen algo interesante, que tienen muchas escalas. Puedes tener una escala muy estratégica y llegar a otra muy concreta donde tienes que hacer una norma urbana.
Y para esas distintas cosas tienes que tener capacidad de interactuar con eso.
A mí me parece muy interesante la posibilidad de sistematizar ese conocimiento.
Primero, validar la aproximación más estratégica y, luego, ver como esa dimensión estratégica opera como un instrumento de apoyo a la planificación en sus distintas escalas.
En Chile la planificación tiene muy poco de dimensión estratégica, son muy de abajo, muy de abajo a arriba.
Entonces, si a ti te resulta sugerente a mí me resulta un tema muy importante.
Entonces en el curso, a mí me gustaría poder transmitir la idea central: esto es lo ambiental estratégico. Esta es la evaluación ambiental con estas ideas que te decía.
Y luego, en cada caso, qué supone esto. O sea, cómo se planifica en cada caso. Y cómo lo que se planifica juega a favor o en contra de lo ambiental en sí mismo.
Y luego, en cada caso, cómo se construye este tema ambiental estratégico, o sea, en ZBC, en PROT...
Y luego en cómo se construye hay un tema central... o sea, lo que aparece como problema ambiental en planificación urbana no es algo dado.
Los problemas ambientales surgen porque yo tengo un patrón, previo, que me dice lo que yo quiero hacer es esto y por lo tanto eso que está ahí está mal. O sea, nada está dado. Por lo tanto, para yo entender qué está mal ambientalmente en un proceso de desarrollo urbano, primero tengo que tener un modelo ideal.
¿Qué es lo que es la sostenibilidad urbana? En cada caso es muy importante construir los modelos de sostenibilidad urbana, costera...

Otra cosa que es importante es decir qué es un modelo urbano sostenible? Esto es. Ahora, bien, tú puedes no estar de acuerdo pero construye uno. Y una vez que lo tengas listo tú puedes ir a ver tu realidad.
La construcción aquí, ya es una construcción estratégica. Y no es que aquí, en la esquina aquélla... no.
Cuáles son los patrones urbanos? Los patrones regionales sostenibles?
Entonces, primero los patrones.
Sobre los patrones construir el sistema, cuáles son las prioridades. Esto es lo que me interesa que el plan aborde.
Y luego entender la planificación y ver cómo eso se puede meter en ese plan.

20 de noviembre de 2013

ENTREVISTADO 7

Trabajador social. Magíster en Investigación social aplicada al medio ambiente, Sevilla, España. Doctorando de la Universidad Politécnica de Cataluña, España. Trabajos independientes en Consultoría social. Académico de posgrado, Universidad Andrés Bello. Valparaíso.

Hasta donde yo he escuchado la Ley General de Urbanismo y Construcciones tenía esas consideraciones por el territorio. Pero, el problema a nivel del Estado es que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo siempre está en competencia con el Ministerio de Agricultura, por el territorio, no?
Entonces, en esa pugna, la cuestión era cuál era el instrumento más fuerte.
Y ahí hay una torta de mil hojas...
Porque están estos dos dispositivos que en la nomenclatura más clásica, y que a estas alturas está muy cuestionada, que es lo que divide el ámbito urbano de lo rural.
Ahí tienes unas definiciones. Tienes un territorio demarcado y un trazado que dice esto es ciudad y esto, afuera, es campo.
Pero allí hay otro motón de cosas que están sucediendo que tienen que ver, por ejemplo, con las infraestructuras energéticas, que les interesa un carajo que tú estés en el campo o en la ciudad, o en el caso chileno, la ley productiva más fuerte es la ley minera.
Cualquier acción minera siempre va a estar por sobre otra disposición legal.
(...) el caso de Chuquicamata te da una idea de lo que son los Instrumentos de Planificación Territorial. Están primero disponibles, siempre, para que se produzcan los fomentos a las actividades productivas. Por lo tanto los instrumentos de planificación no están para asegurar la estabilidad del uso del territorio, todo lo contrario.

Eso me parece que es una definición importante, porque implica concebir la planificación en un Estado neoliberal.

- Y en ese contexto no existe una Ley de Ordenamiento Territorial, sino que existe la "torta de hojaldre" como tú decías

Un instrumento que coordine todos los IPT... efectivamente, yo creo que más bien la intención legislativa es fragmentarlo de manera que se pueda controlar los espacios y regularlos de acuerdo a los requerimientos improvisados del momento.

Entonces, no hay planificación a 50 años, a 100 años que sea viable. Tú puedes hacer un documento que diga eso. Pero siempre tendrá una cláusula que diga que todo esto es posible hasta que se cambie de planificación. De modo que siempre puedes tomar un curso distinto del que habías programado.

Finalmente, quiénes son los que están detrás de esto? Son los grandes propietarios.
Lo primero que tienes que hacer es ser dueño del suelo, a partir de allí puedes pensar en cualquier proyecto.
Siendo esa la condición, la pregunta que tú te haces de qué significa el medio ambiente, tiene menos relevancia en los sujetos públicos que en los sujetos privados.
Porque en definitiva lo que consideren los dueños del territorio es lo que va a determinar cuál es el destino de ese uso territorial.
La influencia de la idea del ambiente, o del medio ambiente, sobre los instrumentos de planificación va a estar dado, justamente, por ese diálogo que no es horizontal. Está bastante desbalanceado, porque el Estado no se atreve hoy en día a expropiar. Lo hacen sólo para infraestructuras, para carreteras. Ya ni siquiera para asuntos energéticos, eso está completamente abandonado al ámbito privado.
En el ámbito de la minería tienes otro tanto... CODELCO que es del Estado opera como privado.
Predomina en su práctica lo ingenieril. Lo que ellos están resolviendo son problemas operacionales. No tiene una mirada "pública" de tener que funcionar para la sustentabilidad, a pesar de que tiene tres políticas de sustentabilidad distintas.
Su política es: aquí tenemos un recurso, lo tenemos que sacar ahora porque mañana se acaba el mercado. Terminaron prisioneros del fantasma de la desaparición del negocio, lo que pasó con el salitre.
En esa lógica, hacer calzar la planificación territorial es secundario.

Ahora, en esta situación que hay varios intereses y varios actores, todos en el mismo territorio, donde tenemos como base que el dueño del territorio, legalmente, es el que tiene las mejores posibilidades de definir qué es lo que va a ocurrir allí, tampoco se puede desconocer que hay un montón de otros actores sociales que actúan de facto.
A veces, con la autorización del propietario del suelo, pero otras veces no. Y esa gente también tiene una visión sobre ese territorio, muy probablemente de manera fragmentaria, que es para algún uso específico que le tiene que dar, y que generalmente está asociada a la sobrevivencia.

(Cita el ejemplo de los ríos y los áridos en la zona del Aconcagua)

Y la planificación territorial allí no llega.
Hay un gran número de gente que le da mucho uso al territorio pero no tiene capacidad, ni posibilidades, de tener una opinión sobre la planificación, y tampoco nadie les fue a preguntar lo que piensan sobre el tema ambiental.
Se les considera de laguna forma sujetos sin derechos políticos, por tanto nadie hace un esfuerzo de ir e incorporarlos en un proceso de planificación.
Multinacionales con relaciones globales y personas locales que operan ahí en el río. Están todos en el mismo lugar.

Es el mismo problema que se vive en las ciudades y la toma de terrenos. En donde sí hay connivencia con el propietario del suelo, que es un suelo que no tiene valor de cambio, aunque sí de uso. Y la vía que ocupan para mejorar sus condiciones de venta es promover que la gente se vaya a vivir allí.

Allí están todos los actores: los planificadores, los dueños del suelo, los pobladores que nosotros les llamamos poblantes: gente con capacidad de planificar el territorio para el beneficio de una comunidad.
La gente no se va allí de forma improvisada. Sabe la condición de posesión, el emplazamiento, las factibilidades de servicios que tienen...
Esta gente que les arruina los planos y planes a los planificadores tienen mucho conocimiento y pueden sobrevivir en condiciones de colonizaje.

Lo cual desdibuja un poco la idea de lo urbano y lo rural.
Y ya son movimientos de masas que están allí, distorsionando esta idea de la planificación.
Se va planificando de manera autónoma, porque lo que la gente va haciendo es darse a sí misma una respuesta que no la obtiene del Estado.
Ya tiene una idea filosófica porque se trata de la reproducción de un modo de vida.
Y la actividad planificadora está muy cerrada a esos procesos que, no obstante, son mayoritarios.

Ahí me empiezo a preguntar por el medio ambiente. Cuando la gente se tiene que tomar el terreno tiene que hacer necesariamente un despeje del terreno.
Cuando eso mismo lo tiene que hacer una empresa para instalar infraestructuras, por ejemplo, tiene que hacer un estudio de impacto ambiental y compensar efectos negativos.
Eso también es bastante dispar y un poco esquizofrénico. Al que tiene dinero le pides, y al que no tiene no le pides nada. Pero a efectos de conservación del entorno los efectos son los mismos.

Si se problematiza eso, hay que volver a la teoría del Estado. Qué persigue con esta idea de planificación territorial?

- Es la ausencia del Estado no? Opera el mercado y el Estado se desentiende.

Esto tiene que ver con la historia. Todos estos procesos no son recientes y autogenerados. En la historia del Chile republicano, la idea de qué es el Estado y cuál es su nivel de relevancia, es más o menos constante.
Hubo unos años excepcionales, entre el '52 y el '73, en los que hubo una comprensión del Estado de tipo keynesiano. En esos años sí fue efectivo para efectos de las políticas sociales.
La idea del Estado universal, más o menos cuajó.

- Bajo qué gobiernos?

Después de Gonzales Videla, con Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalba, hasta Allende.
Para que tengas una idea de las definiciones conceptuales, por ejemplo en el tema vivienda, en el gobierno de Frei Montalba se define la vivienda como una necesidad.
Para el tiempo de la Unidad Popular se define la vivienda como un derecho.
Y en tiempos de los milicos se definirá como un bien.
Es decir, se restablece la idea de siempre, con la que se funda Chile, que esto es un mercado.
Desde el punto de vista de los negocios esto es un paraíso. Hay una cantidad de restricciones muy pequeñas, salvo el cuerpo y la moral, todo se compra y se vende.
Aníbal Pinto, a fines del S XIX, hablaba del tema del libre mercado. Chile tenía que salir al mundo, abrir sus fronteras.
Siempre esta concepción autocompasiva: estamos en el culo del mundo, rodeados por océano y la cordillera... como estamos tan lejos de todo, aquí hay que tener todas las libertades posibles para atraer negocios. Lo cual es un discurso absurdo, está fundado en conceptos erróneos. Pero lo que busca es entregar las libertades a la oligarquía para que pueda administrar el Estado como instrumento de sus negocios. Y dentro de todo eso, entra el entorno, el medio ambiente como un todo.
Esa será probablemente la tarea más ardua que te toque, definir lo ambiental, que no lo tengo tan claro.
Tengo más clara la definición de desarrollo sustentable, que está en la Ley 19.300, que es la definición por la que pugnó Henry Kissinger, que habla de preservar los recursos para las generaciones futuras.
Sigue siendo una visión antropocéntrica, donde el medio ambiente representa una fuente de utilidad.
No hay ni una idea que tenga que ver con el tema cultural, por ejemplo, lo que de alguna forma es un problema porque está en contradicción con la evaluación del medio urbano, donde el valor de lo cultural sí es un elemento para la sustentabilidad.
Pero esta idea de lo cultural concebido como recurso, es una definición súper pobre.
Lo digo por las contradicciones del marco regulatorio. A los efectos de la ley ambiental, tienes esta visión global donde todos los elementos están interconectados con los demás. Y esa relación mutua tiene que ser descripta para poder ser evaluada.
Sin embargo eso lo tienes que hacer dentro del marco del derecho positivo, y en función de sus principios, sólo puedes tener fragmentos de cosas.

(Cita un ejemplo de la contaminación en el río Aconcagua)

Hay allí una forma de regulación que es incompatible con la concepción filosófica y teórica que se debe tener sobre el tema ambiental.
Esa misma incompatibilidad es la que se va a trasladar a los IPT.

Desde la administración del Estado, además de tener una teoría sobre esta cuestión, que es por donde yo he ido buscando, es la concepción borbónica del poder. Es decir, el Imperio Español pasa de las manos de los Austrias, los Habsburgo, que concebían que el poder emanaba de Dios al pueblo, que lo delegaba en el Rey; a los Borbones, que en Francia no tenían ningún problema: era Dios con el Rey y el resto que se atenga.
Esa mirada por un lado, donde el que decide es el iluminado, el absoluto.
La ciudadanía, el técnico, incluso el propietario, le deben informar a la autoridad que es la que toma las decisiones.

Pero esta concepción filosófica de la administración del poder, se cruza con esta otra, reciente, de la era republicana que está asociada al liberalismo económico, en donde el propietario de la cosa es el que decide qué pasa con su suelo.
Ahí es donde se producen tensiones.
Además hay que agregarle esta cuestión cultural de ver los modos de reproducción de los modos de vida, que somos todos nosotros. Así como hay gente que se empeña en ir a la Corte Suprema para impugnar proceso administrativos que tienen que ver con el ordenamiento territorial, hay otra gente que simplemente no obedece.
Y esa es otra línea interesante dentro de las colonias del Imperio Español: se acata pero no se cumple. Hay un libro, de la Katia Araujo que se llama así.

Hay una lógica que actúa, porque finalmente esto funciona. Es decir, la gente va de un lado para otro, en busca de un objetivo más o menos definido, consciente o inconsciente, pero hay un modo de planificación ahí que está funcionando.
Lo que pasa es que no tiene la racionalidad que nos han enseñado a nosotros en la Universidad. Esa irracionalidad, esa cuestión lúdica, ese lado caótico, es justamente el que hay que buscar en estos procesos.

Entonces, cuando entras del otro lado del espejo, hay que entrar a cuestionar qué es la planificación.

Flyvbjerg escribió "Cinco malentendidos en los estudios de caso". Lo hace a partir de la planificación territorial en la ciudad, en Dinamarca. En un caso muy exitoso, él termina dándose cuenta que todo el proceso de planificación no lo lleva a cabo la municipalidad, sino que existe un grupo paralelo con múltiples intereses, donde están los propietarios del suelo, agentes públicos, agentes de la cultura, y que son ese grupo escondido, no oficial, el que planifica la ciudad.
Lo que hace es decir que los procesos de planificación no se hacen como están descriptos en los manuales.

Allí hay una base conceptual que tiene que ver con la sustentabilidad y está asociado a los trabajos de Giuseppe Munda.
Allí hay una idea que tiene que ver con los criterios de calidad. En el fondo, cuáles son los límites que van a determinar el proceso para poder llegar a ese resultado.
Esos criterios de calidad pueden ser múltiples.

Entonces la visión de la planificación normativa, dirá que los expertos tienen que saber qué decidir.

La planificación estratégica va a concebir que estamos en una guerra, hay un enemigo que hay que vencer. El enemigo de la pobreza, de la contaminación... nos juntamos y vemos los pasos a seguir para vencer al enemigo.

Y está la planificación situacional. No sólo estas tres, pero al menos estas tres.

Comentamos sobre la (falta de aportes de) planificación en el magíster

Considerando que hay distintas corrientes de estilos de planificación, que estos son tres grandes bloques pero hay otros.
Y un modelo, dentro de esto que podríamos ubicar en el concepto de lo situacional, la idea del análisis multicriterio que propone Munda.

Cuál es la novedad? Mientras los modelos más tradicionales, bueno esa es una palabra errada, pero después de la planificación normativa están más asociados a la evaluación estratégica, se desarrolló la AHP (analitical hierarchical process) que es una forma de planificación en la que tienes una visión multicriterio. Pero multicriterio desde el punto de vista que consideran distintos actores sociales, pero fundamentalmente los técnicos. Son técnicos de distintas disciplinas que observan distintas dimensiones del fenómeno.
Sin embargo, la AHP, adolece de algo que le complementa el análisis multicriterio de Giuseppe Munda. Y es que como parte de las voces que deben ser consideradas en el proceso de planificación, están los habitantes del sistema.

Que si te fijas, en términos reales, eso no está considerado en el proceso de planificación.

Y aquí tendría que hablarte de lo que yo conozco que es la EAE.
Cuando yo trabajaba en la CONAMA, llegaba la declaración de impacto ambiental del plan de... x lugar.
Nosotros lo que teníamos que hacer era un taller de participación ciudadana cuando había un estudio de impacto ambiental. Pero cuando era declaración, de acuerdo a la ley sin modificación, antes del 2010, no había por qué recibir nada de nadie. No estaba ni pensado que las personas pudieran tener derecho a opinar y que esa opinión sea considerada.
Porque en el fondo, el derecho a opinar te lo consagra la Constitución, pero no obligaba a la autoridad a responder a la cuestión. Eso fue una enmienda constitucional año 2008, o sea, nada.

Entonces, sigue estando la cuestión del poder asociada a la planificación.
Allí es donde empezó a hacer crisis la cuestión del EAE, porque por ejemplo estaba en el caso (...) que entraba Puchuncaví. Y había una pugna por ampliar la zona de industrias peligrosas más allá de la ruta que era el límite.

Entonces, la pregunta que uno se tiene que hacer desde el punto de vista académico es ¿cómo se toma esa decisión?
Y para tomarla tienes estos distintos modelos que te permiten tomar decisiones. Pero en cada uno de ellos, hay una forma de repartir el poder distinta que tiene que estar en consonancia con nuestros esquemas culturales de uso del poder y que están, a su vez, institucionalizados.
Y son el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de la Vivienda, de Agricultura...
Entonces, tenemos unos déficits graves como que no tenemos una etnografía del Estado, verdaderamente no sabemos cómo funciona.

Pero todos estos son elementos de contexto para tu pregunta central de qué es el medioambiente en la planificación.
Y cómo definirla, no? Porque en esta cuestión el rol de los medios de comunicación es un elemento que se pudiera mirar. Allí está justamente, la voz de los poderosos.

Pero tenía que decirte algo con respecto a la EAE, que es lo único que tengo claro.
Siendo yo parte de ese grupo en la CONAMA, que jugábamos a la ficción de ser funcionarios públicos, lo que fui viendo cuando entraba un regulador o un intercomunal, es que los funcionarios se encontraban con un instrumento que ya estaba cerrado.

Entonces, con respecto a la pregunta anterior de cómo se toma la decisión, la otra pregunta es cómo llegamos a este estado de cosas a evaluar esto cuando ya está listo.
Prácticamente, no tenían nada que decir ni que hacer, era un mero trámite.
Eso fue uno de los reclamos en el rediseño de la institucionalidad ambiental, que terminó en la ley 20.417 que fortalece a la ley 19.300. la fortalece de un modo inesperado para los funcionarios que, no tienen decisión, pero tienen injerencia.
Se dispuso el trámite administrativo de modo que tuviera que empezar en buenas condiciones. Antes de eso, ingresaba la declaración o la evaluación y en el camino se iba mejorando, por adendas. Los servicios públicos terminaban haciendo el trabajo.
Hoy eso no existe, el consultor que trabaja para la empresa tiene que llegar con el estudio listo. Y sólo puedes hacer dos rondas y si no lo cumples, bueno quedas reprobado.

- Allí hay algo raro, porque quien promueve el plan es el mismo que se evalúa.

Eso tiene que ver con el proceso y dónde se pone el énfasis.
Lo que te contaba es que antes ingresaba el plan en malas condiciones y se iba, de alguna forma, mejorando. Pero lo que ingresaba era lo que ya venía listo, lo que para una termoeléctrica puede ser válido, pero para una planificación territorial donde necesitas que participen muchas voces, era contraproducente.
La voz del Minvu era que ellos desarrollaban en proceso previamente y ahí había voz ciudadana. Pero que controlaba el Minvu, con sus criterios. El MMA tiene unos criterios distintos.

En esta otra visión, podríamos encontrar una sensibilidad más próxima al análisis social multicriterio. Donde cada uno tiene su voz: la ciudadanía, el comité técnico, el promotor. Para que la autoridad decida.

- Pero reconoces que en el MMA hay algo más parecido a eso?

Es que está imbuido por el espíritu de Río 92. Eso es lo que determina las leyes ambientales en Latinoamérica.
Está la concepción dentro de la institucionalidad ambiental de que los ciudadanos y personas naturales también tienen que estar incluidos en el proceso.
Cómo se hace? Que te ponen cepos, esposas, mordazas, etc., es cierto. Lo hacen de una manera muy limitada, con tiempos restrictivos, con un lenguaje que no te permite entrar en la discusión. Eso ya es de segundo orden.
Pero, en los otros procesos del Estado, ni siquiera existe por esta concepción borbónica donde nosotros le servimos al Estado. Y no es Estado quien tiene que estar al servicio nuestro.
Entonces, eso es un trabajo de muy largo plazo, tiene un par de generaciones más todavía por andar.

Con todas esas circunstancias, una de las cosas que reclamaban los funcionarios públicos era la necesidad de una EAE, porque el SEIA evaluaba cosas listas y proyectos aislados, sin mirar el conjunto.
Entonces alguien empezó a hablar de la EAE como panacea y los funcionarios públicos consideraban que esto iba a resolver el problema, por su visión de conjunto.
Pero nuevamente entramos en el problema de que estamos en un marco regulatorio de derecho positivo, por lo tanto se planteó hacer una EAE que es aparte del SEIA, en el sentido que la EAE no tiene tutelaje sobre lo otro.
Al hacer esa segregación, el único valor que le veo a la EAE como está planteada ahora, es que cuando la evaluación ingresa al SEIA ha habido un proceso de seguimiento y de constitución.
Entonces, eso te da mayor cantidad de posibilidades de opinión y, en una de esas, de injerencia. Pero finalmente, no de decisión. Nunca la decisión está en el colectivo, siempre está en la autoridad.

- Opinan pero no deciden…

Claro. Porque esa es la concepción de la participación ciudadana en un estado pos borbónico. Siempre lo tuyo es darle una visión a la autoridad.

(…)

Lo que he desarrollado justamente en mi investigación es la historiografía y puedes ver ciclos cortos y ciclos largos. Y, para efectos de esto, sí estamos mirando un ciclo corto.
Pero cuando miras el ciclo largo, hay un proceso gradual y paulatino de cambio cultural. Y de cambio social.
Los antropólogos distinguen, dicen el cambio cultural siempre es más rápido que el cambio social. O, lo que es lo mismo, cambiamos más rápido los objetos que nuestras relaciones.
Si tú le pones una escala temporal de 500 años, desde la constitución de la idea de Estado desde el punto de vista europeo, aquí en América, vamos encaminándolo hacia una visión un poco más fenomenológica, más anglosajona.
Pero que tampoco es solución de nada. No es que esa gente viva mejor que nosotros. Lo hacen de una manera distinta y, su forma de organización, tiene ciertas bondades y ciertos perjuicios también.

Mirándolo desapasionadamente, la inclusión de la EAE es un pequeño progreso en términos de visión holística, pero que sigue incrustado dentro de un concepto general de la visión cartesiana. Eso es el derecho positivo. Tienes pequeños problemas y si resuelves muchos de ellos, se supone que vas a resolver un problema grande. Funcionaría por agregación.

En cambio, la EAE te plantea, justamente, la mirada del conjunto. Pero el conjunto siempre va a ser parcial, porque finalmente, lo que tú puedes observar está relacionado con un área administrativa, necesariamente. Ahí está esta torta mil hojas de la legislación, porque las leyes lo conciben distinto, los instrumentos que disponen son distintos y, en el plano administrativo, tienes distintas operaciones también.

Y eso sólo en la dimensión del Estado, como funcionalidad. Pero cuando empiezas a agregar a los otros actores sociales la complejidad aumenta, por lo tanto, el proceso de decisión es más incierto.
Y a eso le tienen mucho miedo. Es decir, los que tienen los privilegios, lo que quieren es seguir manteniéndolos.

20 de noviembre de 2013

ENTREVISTADO 8

Economista. Doctor en geografía económica y política. Académico en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales. Jefatura de Programas de Magíster. Santiago.

- Al tener la EAE como objetivo introducir la dimensión ambiental en las fases tempranas de decisión, me gustaría empezar conociendo su opinión sobre cuál es la dimensión ambiental en la planificación del territorio.

Yo creo que introducir la variable ambiental en la planificación es salvaguardar, digamos, el hecho de que cualquier intento de reconfiguración de usos del territorio tiene impactos que alteran o comprometen el patrimonio o las condiciones futuras, digamos, de uso de los recursos, disponibilidad de recursos naturales. Y para salvaguardar ecosistemas, para salvaguardar las posibilidades de que futuras generaciones puedan disponer, digamos, en cantidad y calidad de esos recursos. Por lo tanto, no es solamente la protección de recursos naturales, la protección del paisaje natural, de la ruralidad y también de ciertos modos de vida que en contextos de urbanización creciente, la planificación puede ser muy buen instrumento si incorpora la variable ambiental.

Sin perjuicio de eso, yo todavía, no me creo mucho el cuento de la Evaluación Ambiental Estratégica porque creo que está inserta en una estructura institucional y de país, de forma de entender, digamos, las lógicas de decisión política que la hacen muy débil como instrumento, a diferencia quizás, de experiencias en Inglaterra y en otros países, porque en paralelo han ocurrido varias cosas.
Primero que nada se ha debilitado el papel en las decisiones ambientales de las estructuras políticas del Gobierno Regional, por ejemplo. Antiguamente los COREMA, Consejos Regionales Medio Ambientales, había cuatro consejeros, que si bien, eran designados por los concejales, no eran elección directa de la ciudadanía, contribuían frente a la plataforma de instituciones, Secretarías Regionales, Ministeriales, que eran absolutamente dependientes del nivel central de gobierno, a crear contrapunto, una visión un poquito más crítica sobre evaluación de proyecto.

Entonces, la EAE si bien a mí me parece que incorpora esta consideración integrada del territorio y, por lo tanto, somete a cuestionamiento ya no desde el proyecto, si no el proyecto y su relación con el entorno, su relación con otros proyectos, me parece que todavía es absolutamente manipulable la decisión sobre la EAE desde el nivel central y desde los niveles sectoriales de gobierno.
No veo que la institucionalidad nueva pueda garantizarnos a nosotros que las decisiones regionales y locales pesen lo suficiente, digamos, en la decisión de hacer o no, optar por una forma de planificar o no.

Está como el espíritu del instrumento en la EAE, pero yo no sé si esa EAE podrá plasmarse en la actual planificación de usos del suelo lo suficiente para garantizar efectivamente que esta dimensión ambiental sea recogida o salvaguardada de la manera más adecuada. Eso, tiendo a pensar que no.

- Esto me lo dice en relación a la forma en que opera el Ministerio del Medio Ambiente (MMA)?

Exactamente. Es decir el MMA no es un órgano neutro de la administración central. Está supeditado a las directrices que la presidencia o el gobierno de turno tengan.
Porque uno espera que los ministerios actúen con una especie de espíritu de Estado, no de gobierno. Es decir, que entiendan que lo que ellos hacen son políticas de Estado, no de gobierno.
Mi impresión es que el Ministerio, tal como fueron concebidas las modificaciones, le quita poder justamente a los Gobiernos Regionales en un momento que era clave, que era cuando pasábamos de la posibilidad de elegir a los consejeros regionales. Si la ciudadanía podría haber elegido a los consejeros regionales, era mucho más relevante el papel que los representantes del Consejo Regional podían jugar sobre las decisiones de algunos proyectos que tienen impacto ambiental, particularmente, aquéllos que requieren evaluación y participación ciudadana.

Yo siento que, por un lado, se abdicó esa posibilidad, pero por otro lado, quedó absolutamente anclado en los ministerios. Pero los ministerios... porque nosotros somos un país presidencialista, significa que el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado es el mismo. ¿Qué quiere decir? La decisión soberana del presidente de turno puede alterar, o incidir severamente, en las decisiones del ministerio medioambiental para poder evaluar... digamos. Es, yo no veo hoy profesionales del Ministerio, yo como profesional, que sabiendo que la autoridad del Ministro y el Presidente quieren que ese proyecto sea aprobado porque eso va a contribuir a mejorar la dotación de energía para los próximos años, por lo tanto, va a comprometer el desarrollo y la competitividad del país... yo no veo un profesional jugándose el pellejo, digamos, por eso en ser lo más ecuánime a la hora de evaluar. Me entiendes?

Y además, porque más allá del espíritu que encierra la EAE, que es un instrumento mucho más integral que lo que había antes, no me da garantías que la institucionalidad tal cual está montada, digamos, ese ejercicio sea significativo o efectivamente incorpore de manera más satisfactoria la dimensión ambiental a la planificación. No lo veo, soy incrédulo.

- Por la forma de implementación? Por la forma de consulta y participación? Porque el MMA opina pero no se responsabiliza?

Claro, claro. Pero también el Ministerio puede... a ver, la EAE no es vinculante necesariamente.
Es decir, cualquier instrumento que no es vinculante y que no tiene independencia suficiente de quienes desarrollan o confeccionan la evaluación... es complicado. Es decir, hoy día lo que asistíamos hasta ahora era que, una empresa quería saber un proyecto que podía ser contaminante o tener riesgos ambientales, contrataba una consultora ad hoc que hacía un traje a la medida. Le hacía un proyecto en que la consultora lo único que iba a hacer, era probar que en ningún caso el proyecto tenía riesgo ambiental. Porque si

no... yo no te voy a pagar a ti un estudio para que digas que yo contamino! Eso sería absolutamente idiota. Bueno, ese sistema yo creo que es un sistema absolutamente perverso... a nivel de proyecto.

Pero ahora la EAE me parece que no da las suficientes garantías de la independencia de quienes realizan esa evaluación. Eso es lo que a mí me pasa.
Es decir, si realmente hubiera mecanismos que dijeran, mira: la EAE será pagada por un particular o por quien corresponda, o una institución. Y se le entregará la tarea de hacer esa evaluación a una universidad, a un centro de investigación, digamos absolutamente autónomo, cuyos funcionarios no son pagados ni por quien le interesa que sea positiva, ni por quien sea su jefe, si eso se garantizara, yo diría mira: vamos a llegar a hacer EAE con total neutralidad y los resultados, efectivamente, van a dar cuenta de algo que a todos nos entrega confianza.
Es como si a esta institución le encargaran hacer el Plan Regulador de Santiago. Nosotros no tenemos ningún interés. A mí no me pagan los privados, no me paga el Estado, a mí me paga el sueldo la Universidad. Por lo tanto yo me voy a pronunciar en rigor, en función de los antecedentes o de la información disponible y me pronunciaré a favor o en contra. Pero yo tengo independencia.
La pregunta es cuánta independencia tienen aquéllos que hacen EAE en este país. ¿Quién me garantiza que tengan la independencia suficiente?

- Bueno, ahí el panorama es variado al exigirse la EAE a todos los IPT. Desde un Intercomunal a un Comunal de un municipio muy pequeño que a veces ni cuenta con técnicos urbanos...

Pero quién hace la EAE? Algunos lo contratan, pero ese es el punto. El vicio está en el sistema de adjudicación. Porque si yo, alcalde de La granja, y quiero hacer un IPT, yo contrato a empresas que me da la gana, que esté certificada para poder hacerlo.
Ya parte viciado el sistema.
Yo te hago a ti la EAE del IPT y tú me vas a pagar... está viciado. Porque cómo te voy a hacer una EAE que dice que tu IPT es malo.
Lo lógico debiera ser como el sistema español. Por lo menos el que había en Barcelona, era de que si tú querías un proyecto y necesitabas una evaluación ambiental, tú le pagas al Estado y el Estado contrata al que se le ocurra, y es absolutamente independiente...
O sea, la empresa o el municipio o quién sea, no tiene relación directa con quién lo va a evaluar. Aquí el problema es que la relación es directa, entonces ya es una relación contaminada.

- Ahí fallaría el papel de contraparte que el Estado nunca debiera abandonar?

El Estado está abandonando la tarea que es, que tiene que independizar quienes promueven el plan o el instrumento, y quienes lo evalúan. Esa relación hay que independizarla.
Quién debiera mediar esa relación entre quienes quieren promover un cambio, una modificación al plan, y quien los evalúa? Quién condiciona esa independencia? El Estado! Y el Estado no está haciendo eso.
El Estado está diciendo: mire, usted relaciónese, yo le voy a pedir una EAE sobre su plan y después me va a informar. Pero esa relación está viciada desde el principio.

Y, por otro lado, se desatiende la tarea del Gobierno Regional de ser partícipe de ese proceso.
Porque hoy en día el GORE asume la tarea de evaluar la pertinencia o la coherencia de las iniciativas que tengan impactos ambientales, a través de la Dirección de Planeamiento y Desarrollo. Cambió, antes había una COREMA, ahora el GR cambió. Pero el GR de quién depende? Del Intendente. Y el Intendente de quién depende? Del Presidente.

Cómo un funcionario del GORE va a decir, oiga: este proyecto de sacar agua... va a decir, mire, esta cuestión es inviable... no lo va a decir, porque me estoy jugando mi pega!

Entonces, a mí me parece que el espíritu del instrumento en términos de entender que los proyectos no pueden ser evaluados en sí mismos, me parece bien.
Que hay que tener una mirada integrada del territorio y la EAE contribuye de manera importante, sí. Pero el procedimiento como está establecido, no genera independencia. Y yo creo que eso se va a viciar.

- De ahí para adelante, seguir hablando de otro de los aspectos que introduce como la participación ciudadana...

Que no es vinculante.
A mí me parece... a ver. En Chile la participación ciudadana sólo se expresa en rebeldía. Se expresa cuando la gente se toma el espacio público y pone en la agenda pública los temas. Por lo tanto, la clase política al verse amenazada, en términos de que no está sensibilizada sobre algunos temas, de alguna manera esa participación ciudadana, sin ser vinculante termina siendo vinculante. Es decir, da vuelta la agenda, pone en discusión que la educación tiene que ser pública y gratuita...
Lo vinculante se ejerce, más bien, a través de un mecanismo de presión y rebeldía ciudadana, expresada cuando la situación llega a extremos y se pone en jaque la estabilidad y gobernabilidad del país.
Pero en general, en las materias que estamos hablando, no existe la voluntad y no ha existido nunca al menos desde la vuelta de la democracia ni hasta ahora, de que la ciudadanía pueda tener un carácter vinculante con la política pública.
Particularmente, yo diría cuando la participación ciudadana compromete severamente aquéllas áreas estratégicas que son propias del modelo de desarrollo económico del país.
Es decir, si estamos hablando de energía, la participación ciudadana es peligrosa. Todo lo que tenga... es nimby, la expresión inglesa not in my backyard, todo eso, es peligroso.
Y repito, aquéllas que comprometen el desarrollo económico del país y que son altamente sensibles, como las centrales termoeléctricas, la disposición del uso del agua, etc.

Por lo tanto, yo creo que en este esfuerzo, tampoco la participación ciudadana constituye un activo vinculante, sino más bien un reforzamiento de una línea ideológica que ha predominado desde que volvimos a la democracia.
Es decir, cómo hacemos que la ciudadanía se sienta participante pero que no estorbe los procesos.
Y ahí se le busca la combinación adecuada de que parezca pero que no sea, parezca pero no complique, satisfaga pero no obstaculice.

- Ese es el perfil que tiene actualmente en la EAE, no? Porque tanto la participación ciudadana como las consultas a todos los servicios públicos e instituciones implicadas...

Es que los servicios públicos, a mi modo, no participan. Son consultados, que es distinto. Y más bien son chequeados.
Mi experiencia en el GR es que los servicios vienen absolutamente pauteados sobre el tema que van a votar. Y el que se sale de la fila lo paga severamente.
Pocas veces yo asistí a una votación, en la época de la COREMA, donde un servicio público fuera disidente. A lo más, votaba en blanco. Salvo que bajar de la presidencia, una idea de oponerse porque había detectado que en la ciudadanía este tema era demasiado sensible.
Pero los servicios públicos en Chile no tienen ninguna autonomía para decidir en este tipo de materias. Y yo diría que es casi ridículo.

Por eso te digo, es un sistema viciado. Y la solución que se plantea ahora no resuelve el tema de fondo: cuán independiente es quién evalúa con respecto a quién le interesa que lo evalúen bien?
Por otro lado, cuán vinculante es la participación de la ciudadanía con la decisión final?
Dos temas que no se han resuelto y creo que, difícilmente, se van a resolver.

- Que pueda haber una política ambiental más sustentable, es cuestión sólo de voluntad política? O qué haría falta?

A ver, yo creo que hay varias cosas.
Nosotros no tenemos una cultura institucional totalmente inadecuada para hacer caber la participación ciudadana como un activo.
Es decir, en un régimen político institucional centralizado, sectorial, presidencialista, la participación ciudadana siempre va a ser vista como una dificultad.
Tendríamos que descentralizar el país para que la participación ciudadana se manifieste, al menos, a otra escala, donde efectivamente tuviera un rol mucho más significativo.

Pero la curiosidad que tenemos hoy día es que justo cuando hicimos el intento de descentralizar política y administrativamente el país, al menos un poquito con la elección de los Consejos Regionales, antes ya habíamos sacado la facultad de los consejeros regionales de participar en la decisión sobre temas ambientales. Es curioso.
Aumentamos el nivel de democratización y descentralización política, pero al mismo tiempo le quitamos facultades.

Ojo. Esta es una lógica latinoamericana. En Colombia pasó exactamente lo mismo, descentralización política pero quito facultades.
Y por qué quito facultades? Porque quiero mantener las decisiones estratégicas para sostener el modelo económico que el país tiene.
Entonces, nuestro problema es ése. Podemos mejorar los instrumentos de evaluación, evidentemente el avance de lo que había antes, el DIA y la EIA a la EAE es un gran avance, pero en un contexto institucional que sigue tratando de protegerse, digamos, de estos intentos democratizadores o ciudadanos de volcar la iniciativa.
Y, por lo tanto, mantienen esta relación que no es independiente entre quien evalúa y quien quiere ser evaluado. El Estado hace vista gorda a esa relación y, por otro lado, no genera condiciones de una participación ciudadana vinculante. Aumenta los niveles de participación pero no es vinculante.

- Es un juego formal

Exacto. En vez de invitar a tres, vamos a invitar a diez.

- Usted cree, aunque sea en un escenario ideal, que es posible introducir un instrumento general como la EAE que posibilite evaluar todos los IPT, por ejemplo, en todas las escalas, en todos los contextos?

Yo creo que el país tiene una disyuntiva que tiene que resolver.
Chile se asoció a la OCDE, y hay exigencias desde el punto de vista ambiental que el país tiene que ir progresivamente comprometiendo.
Sin embargo, yo creo que el único camino por que la EAE sea un instrumento que cumple el propósito por el cual, digamos, fue pensado y que ha sido un instrumento exitoso en otros países, es de orden procedimental.
Yo no creo que haya que inventar más cosas. Tiene que ver con tratar que la EAE sea un instrumento cuyo procedimiento de evaluación, de fiscalización y de decisión sean más descentralizados. Es decir, es necesario que la EAE sea un recurso provisto para la planificación y de responsabilidad de los Gobiernos Regionales, con alguna participación de las autoridades, particularmente aquéllas elegidas.
Yo sigo pensando que la EAE, tal como está pensada ahora, descansa mucho en la institucionalidad central y sectorial. Es decir, la decisión y el procedimiento como tal, está anclado en la dinámica propia del Estado centralista y presidencialista que nosotros tenemos.

Por eso yo planteo que, por ejemplo a nivel de gobierno metropolitano, el tema medioambiental debiera ser una tarea de una agencia intermunicipal metropolitana de planificación, y no depender del MMA.

Es decir, quienes debieran decidir sobre cualquier proyecto que tenga impactos ambientales al interior de un área metropolitana, por ejemplo, debiera ser una autoridad metropolitana y no un gobierno central.
Porque si no la planificación es un ejercicio inocuo, absolutamente inútil. Porque, qué sacas con planificar las comunas o los GR sobre su realidad urbana si el ministerio sectorial puede decidir y emprender proyectos o iniciativas que tengan impactos ambientales, sin considerar siquiera la opinión regional y local.
Aquí hay un contrasentido. Tenemos el instrumento adecuado, hay un avance en introducir la variable ambiental, pero me parece que procedimentalmente e institucionalmente está mal instalado.
Hoy no tienes un MMA neutro. Es un ministerio que está dentro del encadenamiento de tensiones políticas que dependen del gobierno de turno. Y eso está mal.
Entonces, si te toca un gobierno de turno tipo Sfeir, el ecologista, probablemente va a ser súper poderoso. Pero si te toca un candidato como Matthei, puede ser terrible.
Es decir, el Ministerio, la capacidad de incidir en la inversión pública y privada, que tenga la sensibilidad de incorporar la variable ambiental a través de este instrumento, va a depender de la naturaleza del gobierno de turno. Lamentablemente, porque está procedimentalmente de una manera que no es la adecuada.

- Según los objetivos que plantea el instrumento, la lógica más adecuada sería la de un ministerio transversal en sectores y en escalas?

Exacto. Si estamos hablando de EAE, que tiene un carácter territorial, la idea es que sean las autoridades territoriales, en este caso los GR y los comunales, los que decidan sobre estas materias.
A ver, yo en general cuando hago clases, distingo tres niveles de la política pública:

1. Un nivel de gobernabilidad, que tiene que ver dónde se establece la política y los criterios de esa política, y me parece que para eso están los ministerios.
2. El nivel de planificación, es cuando se instrumentaliza esa política pública para que sea aplicada, y se define el tipo de instrumento, lo que estamos hablando. Eso, me parece que no puede hacerlo un ministerio. Se tiene que hacer en cada región y en cada comuna. Que no es lo que ocurre acá, que el ministerio además define el instrumento sectorialmente en cada lugar.
3. Y la gestión de ese instrumento también debiera ser mucho más descentralizada, a nivel local digamos.

Lo que insisto, es que lo que tenemos que descentralizar es la autonomía de que los GR decidan, en conjunto con los gobiernos comunales, qué tipo de instrumentos de planificación quieren tener y ser responsables de evaluarlos con los nuevos criterios.
Pero que no sea una decisión del MMA, que baja a través de las Seremi... eso no puede ser. Porque estamos hablando de un instrumento que debiera establecer las bases de la lógica de inversión pública de los distintos ministerios. Este es un instrumento madre.
La EAE es una manera de concebir una lógica de evaluación, en la cual entendemos que cualquier modificación en la planificación altera, o considera una serie de... consideraciones para transporte, para obras públicas, para vivienda, para minería, para energía, para educación, para salud.
Por lo tanto, lo que debieran hacer esos ministerios, a través de las Seremi, es alinearse con esa estrategia de la evaluación, con ese instrumento que ha sido concebido a través de la acción conjunta de los GR con los gobiernos comunales.
Pero eso no ocurre, porque el MMA finalmente resuelve en virtud de necesidades del gobierno central.

- Rescata algún caso donde se puede observar un funcionamiento, no perfecto, pero sí coherente del instrumento?

No estoy al tanto de ejemplos que... además esto es bastante nuevo digamos.
Te podría decir que ha habido voluntades, por ejemplo, en Antofagasta se está haciendo algo de generar una lógica de planificación más integrada. Un proyecto que está apoyado por la minería.
O lo que hizo Atacama, en un momento, a través de MIDEPLAN. Pero todavía no veo...
Hubo un ejemplo muy interesante que se hizo en la región de Aysén para crear planificación del borde costero. Y había una promesa en el gobierno de Lagos, de transformar esa planificación del BC que tenía una mirada integral, que incorporaba la variable ambiental, transformarlo en ley. Pero eso nunca se hizo, fue indicativo.

Pero es porque hay mucha presión de grupos económicos de evitar que la planificación vaya más allá del límite urbano. Porque estamos hablando de áreas rurales, protegidas, etc., lo que se está disputando ahí es el manejo de los recursos naturales. Ese es el problema de fondo.
Obviamente, ninguna minera va a aceptar que se haga ordenamiento territorial en la zona norte del país, porque hay que poner en discusión el tema del agua.
Es decir, si tú quieres hacer ordenamiento territorial para salvaguardar y proteger la flora y fauna y el desarrollo de los asentamientos humanos a futuro, el primer tema que tendríamos que discutir en el ordenamiento territorial es el de la propiedad de los recursos naturales.
El control de los recursos naturales en Chile, está dado porque no hay ordenamiento territorial. ¿Cómo vas a ordenar el territorio sin tener ninguna capacidad institucional como gobierno de tener control sobre los recursos? Es absurdo.
Si tú sabes que este país está partido en dos. Douglas Tompkins compró no sé 100. 000 ha y dejó al país partido en dos.
Cuando llegamos hasta Pumalín hay territorio fiscal. Y hay un trozo de Pumalín que parte el país en dos, y es propiedad privada. Eso pasa en este país, yo creo que en ninguna otra parte del mundo.

La Constitución establece un culto a la propiedad privada. Es la religión más importante que existe en Chile. Todo el sistema legal y político funciona sobre un culto a la propiedad privada.
Aquí todo puede ser propiedad privada.
Entonces claro, no puedes hacer ordenamiento territorial, no puedes incorporar el espíritu de la EAE en un país que consagra como prioridad el modelo de desarrollo económico. Y ese modelo no permite descentralizar políticamente las decisiones, ni obstaculizar institucionalmente en aquellas áreas que son estratégicas para ese modelo de desarrollo económico.

Ese es el problema de fondo.
Entonces, todo lo que se está haciendo hoy día es un maquillaje.
Porque aquí hay que resolver un problema institucional de descentralización política administrativa del país, y hay que hacerse cargo del tema del ordenamiento territorial.
En ese contexto, un instrumento como la EAE, es un instrumento potente. Pero hoy día es un instrumento que va a seguir siendo débil.

- Me refería también a ver si puede precisar algún caso fuera del contexto chileno, que pueda ser rescatado como modelo de gestión territorial.

Hay un modelo de gestión que se llama... que se dio después del terremoto de Armenia en Colombia, que es el Eje Cafetero. Que fue a partir del desastre que significó la destrucción de casi treinta ciudades en el eje cafetero que son tres departamentos, que tienen una historia común, antes fueron una sola región.
Entonces se habla del proyecto Región Eje Cafetero, que es un intento a través del FORE, fondo de la reconstrucción, de pensar el desarrollo del eje cafetero no sólo desde la producción de café sino desde el punto de vista turístico, de la sustentabilidad, de los recursos naturales.
Ellos han apelado fuertemente al parlamento colombiano, de que los reconozcan como una región, la Ecorregión. Incluso hay como 20 universidades que conformaron una red que se llama Alma Máter. Es un modelo integrado, reconociendo que hay 3 áreas metropolitanas, una geografía y una historia común, etc., y es un modelo de región sustentable.
Ahora, para la institucionalidad colombiana, esto es un problema. Ahora, ellos tienen ordenamiento territorial. Existe una ley de OT, no es como acá que es más light.
Pero el problema es que el modelo de Ecorregión que están planteando requiere mayor autonomía, y ese es el problema de fondo.
Para el gobierno de Uribe eso compromete el control de los recursos naturales y eso es atentatorio contra el modelo de desarrollo económico.
Y ese es el problema que tiene toda Latinoamérica.
Pero ahí hay un intento institucional, ciudadano, académico, político, de constituirse como una Ecorregión con una mirada integral del territorio.

Anexo 2.2. Ejemplo de Ficha individual, síntesis de principales contenidos de la entrevista

ENTREVISTADO 4

CONTEXTO						Mg. Arquitecto Municipalidad Viña del Mar Dirección de Asesoría Urbana Secretaría Comunal de Planificación (SECPLA)
DISCURSO	TEMAS RECURRENTES					EAE versus legislación urbana Ejes de la EAE: jurídico y metodológico Participación ciudadana
	DEFINICIONES / OPINIONES	Ambiente / Dimensión ambiental de la planificación				
		Políticas públicas				
		Institucionalidad				Ministerio de Vivienda (que a nosotros nos manda) dice que no es su competencia y se la pasa a MMA, quien dice que tampoco es suya.
		Planificación del territorio				La planificación urbanística, clásica, de ordenamiento territorial, no alcanza a cubrir el medio ambiente urbano. En 2010 la legislación medioambiental mete la EAE, pero la legislación (urbana) aún no ha cambiado. Entonces hay dos problemas: no sé cómo hacerlo y, administrativamente, se topan. La legislación medioambiental propone una planificación de abajo a arriba, en coincidencia con los sistemas sustentables. Es lógico partir del nivel local.. Y la legislación urbana de Chile es de arriba a abajo, parte del nivel central y baja al local. Pone de relieve el paso de una planificación clásica a una planificación estratégica urbana. De planificación de regulación, tienes que cambiar el nombre y ahí cambia todo de cómo lo haces y su metodología.
		Instrumentos de Planificación Territorial (IPT)				La legislación chilena está desactualizada. Las diferencias entre esta legislación y la EAE: una se hace desde arriba, la otra desde abajo. Se mezclan conceptos (como proyecto y anteproyecto), difieren en tiempos, trámites, contenidos.
		Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)	Definición			
			Modelos	Modelos internacionales		Metodología inglés, escocesa
				Modelo Chileno	Definición	Hay dos temas: uno jurídico, de legislación chilena. El otro es metodológico, que para nosotros es nuevo.
					Centralismo - Regiones	La EAE se hace de Santiago para abajo. La Semat de MA es un buzón que manda todo a Santiago.
					Rol MMA	Los responsables somos nosotros (Municipio). El MMA lo lleva a un ámbito de coordinación. Lo cortaron las alas a la EAE. Están en un ámbito teórico, y lo que tú tienes que hacer con tu equipo técnico es bajar al nivel local, donde la gente se expresa. Pensé que la EAE era un cambio estructural en la planificación, pero el propio MMA no le dio el poder necesario y no pudo cambiar la otra legislación.
					Rol consultores privados	
					Rol promotor- evaluador	
					Participación pública	La EAE propone participación ciudadana temprana. Pero no es vinculante...
					Logros obtenidos	Cubre los aspectos a los que no llega la planificación clásica: territoriales, sociales...
					Aspectos pendientes	Lo que necesitamos es certeza técnica y jurídica. Hoy, la EAE es un instrumento más que hay que cumplir. Cumples como sea, nada es vinculante
				Diferencias con EIA		Antes, con la declaración de impacto ambiental se declaraba que el plan era inocuo. Pero tenía un procedimiento bien regulado, bien estructurado metodológica y administrativamente.
			Metodología en Chile	Objetivos		
				Contenidos / Requerimientos		Los objetivos la EAE los construye en un ámbito cerrado, de planificadores. Estos deben ser posibles y construirlos con la comunidad. Efectos ambientales: la legislación medioambiental dice que un plan regulador puede tener consecuencias beneficiosas o no. Esos efectos serán difíciles de medir cuando no tienes herramientas. Mi impresión es que es a través de indicadores, hoy lo único que tenemos en Viña es la capacidad vial.
				Procedimiento		Llevamos al MINVU en Santiago una metodología integrada que construimos nosotros. Separamos elaboración de tramitación. Elaboración: construimos el cuanto con la comunidad, hacemos los indicadores, definimos objetivos y cuando llegamos al anteproyecto lo pasamos a proyecto y ahí lo congelamos para tramitar. La tramitación va a tener el aval de la comunidad y los indicadores ya convenidos.
				Interdisciplina / Equipos técnicos		Cosas fundamentales, como la participación ciudadana, no las puede hacer el municipio porque no tiene experiencia. Tendrías que tener un equipo multidisciplinario, no puros arquitectos.
				Información - Datos		
				Indicadores		Se propone un sistema de seguimiento, controlado por indicadores. Pero para eso tienes que tener recursos y gente... La planificación clásica dispone de 16 normas urbanísticas. De esas, una sola es medioambiental, que es riesgos. Las demás no tienen nada que ver con el medio ambiente. Tienes que buscar indicadores que estén asociados a eso. El rayado de cancha no le podemos hacer acá abajo porque no estamos validados. Hoy día tampoco hay un estándar, entonces cada ciudad va a medir cosas distintas.