

Maria do Rosário Partidário

# Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica

Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE



MINISTÉRIO DO AMBIENTE,  
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E ENERGIA

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE**

# Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica

Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

Preparada por  
Maria do Rosário Partidário,  
profesora de IST-UTL para Agencia  
Portuguesa do Ambiente (APA) y Redes  
Energéticas Nacionales (REN), SA

Lisboa, 2012

# Prefacio

## **Mensaje del Consejo Directivo de la Agencia Portuguesa de Ambiente (APA)**

Es con gran entusiasmo que la Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) reanuda su alianza con REN (Redes Energéticas Nacionales) y con la profesora-doctora Maria do Rosário Partidário, con el fin de actualizar la Guía de Buenas Prácticas de EAE.

En efecto, la evaluación ambiental estratégica es un instrumento de apoyo a la toma de decisiones que puede contribuir para reforzar los compromisos de la sociedad con el desarrollo sustentable, una gestión eficiente de los recursos, y una economía verde más respetuosa del ambiente. De conformidad con los requisitos legales vigentes en el país y en la Comunidad Europea, la EAE busca facilitar la integración de las consideraciones ambientales en el desarrollo de planes, programas y políticas.

Sin embargo, este es un instrumento relativamente nuevo en Europa y en Portugal, que aún está en su fase inicial, por lo que esta Guía de Buenas Prácticas pretende actualizar las recomendaciones a la luz de la experiencia nacional en la aplicación de EAE a planes y programas; por ejemplo, planes rectores municipales, marcos estratégicos nacionales de referencia, o planes de manejo de cuencas.

La principal orientación nacional con respecto a EAE ya forma parte de la Guía de Mejores Prácticas para EAE que APA publicó el 2007. La metodología estratégica que se presentó en aquel entonces ha sido utilizada con éxito en muchos países y sus méritos gozan de reconocimiento internacional. El potencial de EAE está adquiriendo cada vez más visibilidad en Portugal, pero todavía queda un largo trecho por recorrer antes de que la sociedad portuguesa aproveche este instrumento de manera óptima, desarrollando un compromiso activo en la selección de alternativas para el futuro.

Aprovechando la experiencia adquirida en los primeros años de aplicación del marco jurídico

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

de EAE y con la convicción de que es de la mayor importancia la difusión de buenos ejemplos, consideramos pertinente revisar y actualizar la guía anterior, perfeccionando su metodología y apostando a la presentación de aspectos concretos que promuevan la proliferación de buenas prácticas.

Confiamos en el resultado de esta iniciativa, que esperamos que contribuya a mejorar en forma continua la calidad de la evaluación ambiental estratégica. Una vez más, agradecemos a la autora por su disponibilidad para esta nueva edición y, desde luego, también a REN por el apoyo brindado a este proyecto desde el primer instante.

**Nuno Lacasta**  
**Manuel Lacerda**  
**Inês Diogo**  
**Paulo Lemos**  
Directorio de la  
Agência Portuguesa  
do Ambiente

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE**

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

**Título:**

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica**

Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

**Autor:**

Maria do Rosário Partidário,

Profesora del Instituto Superior Técnico - Universidad Técnica de Lisboa

**Editorial:**

Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), SA

**Diseño y diagramación original:**

JMF APA.IP

**ISBN:**

978-972-8577-62-9

**Fecha de publicación:**

Lisboa, 2012

**Traducción al español:**

María Alejandra Villaroel Sáez, Traductora e intérprete inglés español

**Revisión y edición técnica de la traducción:**

Guillermo Espinoza, Centro de Estudios del Desarrollo, Chile

**Diseño y diagramación en castellano:**

Agencia Hambre

Esta publicación cuenta en Chile con el auspicio de Transelec SA

# Índice

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE**

<b>Prefacio</b>	<b>01</b>
<b>Agradecimientos</b>	<b>02</b>
<b>Estructura de la Guía</b>	<b>03</b>
<b>Objetivo de la Guía</b>	<b>04</b>
<b>Alcance de la aplicación de la guía</b>	<b>05</b>
<b>Usuarios previstos para la guía</b>	<b>06</b>
<b>Parte I: ¿Qué es la EAE?</b>	<b>07</b>
<b>1. ¿En qué consiste una EAE?: Definición y objetivos de EAE para el pensamiento estratégico</b>	<b>08</b>
<b>2. Evolución y formas de EAE</b>	<b>09</b>
<b>3. ¿Por qué es importante la EAE?</b>	<b>10</b>
<b>4. ¿Quién está involucrado y quién debe usar EAE?</b>	<b>11</b>
<b>5. ¿Cuándo debe ser realizada una EAE y qué la desencadena?</b>	<b>12</b>
<b>6. Nexos entre EAE y el proceso de toma de decisiones</b>	<b>13</b>
<b>7. Relación entre EAE y EIA</b>	<b>14</b>
<b>Parte II: ¿Cuáles son los mecanismos para EAE en Portugal?</b>	<b>15</b>
<b>1. Requisitos legales y reglamentarios para EAE</b>	<b>16</b>
<b>2. EAE en la planificación y formulación de políticas en Portugal</b>	<b>17</b>
<b>Parte III: ¿Cuál es el modelo de pensamiento estratégico en EAE y metodología de FCD?</b>	<b>18</b>
<b>1. Principios</b>	<b>19</b>
<b>2. Un nuevo léxico</b>	<b>20</b>
<b>3. Componentes del modelo de pensamiento estratégico en EAE</b>	<b>21</b>
<b>4. Funciones de EAE en un modelo de pensamiento estratégico</b>	<b>22</b>
<b>5. Modelo de pensamiento estratégico en EAE</b>	<b>23</b>
<b>6. Elementos estructurales clave en el modelo de pensamiento estratégico de EAE</b>	<b>24</b>
<b>7. ¿Qué puede ofrecer un modelo de pensamiento estratégico en EAE?</b>	<b>25</b>
<b>Parte IV: Cómo se aplica la EAE</b>	<b>26</b>
<b>¿Cómo empezar?</b>	<b>27</b>
<b>¿Qué se necesita saber?</b>	<b>28</b>
<b>¿Cómo se enfoca?</b>	<b>29</b>
<b>Análisis de tendencias: Situación actual y causas de cambio</b>	<b>30</b>
<b>Identificación y evaluación de caminos estratégicos: ¿Cuáles son las opciones?</b>	<b>31</b>
<b>Cómo manejar la incertidumbre: Directrices para el seguimiento</b>	<b>32</b>
<b>¿Cómo hacer seguimiento?</b>	<b>33</b>
<b>¿Cómo lograr comunicación y participación?</b>	<b>34</b>
<b>Diez puntos de verificación para que sea exitosa una EAE de pensamiento estratégico</b>	<b>35</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>36</b>
<b>Glosario</b>	<b>37</b>
<b>Anexo I: Técnicas</b>	<b>38</b>
<b>Anexo II: Plantillas de tablas y herramientas</b>	<b>39</b>
<b>Anexo III: Sugerencias de plantillas de informes</b>	<b>40</b>

## Agradecimientos

A Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN) por promover y encargar las revisiones a la guía sobre EAE.

A Comisión de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) y demás autoridades ambientales portuguesas por sus útiles comentarios sobre esta versión de la Guía y por participar con su opinión respecto al uso de la anterior versión publicada en el 2007.

A mi colega Bertília Valadas, del cuadro superior de APA, por su persistente aliento y apoyo en la actualización de esta guía y en la promoción de un modelo de pensamiento estratégico para EAE en Portugal.

A Bob Gibson (Canadá) y Roel Slootweg (Holanda), compañeros de prolongados y fructíferos debates estratégicos, por su perspectiva vanguardista, sus visiones pragmáticas e inspiradoras, y sus provechosos comentarios y sugerencias para el primer borrador de la presente guía.

A Heikki Kalle (Estonia) y Louis Meuleman (CE-DG Ambiente) por sus amables comentarios y disposición para leer y discutir el primer borrador de esta guía.

A Rita Bruno Soares, Margarida Monteiro, Sofia Frade y Rute Martins por el tiempo invertido para comentar un primer borrador de esta guía y además, en conjunto con otros colaboradores y estudiantes de doctorado, por su colaboración en la aplicación práctica tanto del concepto de este modelo de pensamiento estratégico para EAE como del enfoque basado en factores críticos de decisión (FCD), como miembros del equipo de investigación SENSU del Instituto Superior Técnico (IST) de la Universidad Técnica de Lisboa.

A todos los participantes en los cursos de EAE dictados en el ámbito de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (IAIA), así como en los programas de capacitación impartidos en diferentes partes del mundo, y a los colegas de los proyectos desarrollados

en Brasil, Chile y El Salvador, donde la aplicación práctica de la metodología también ha proporcionado el sustento empírico para su perfeccionamiento en un contexto no europeo. De manera especial, agradezco a Izabella Teixeira, Ministra del Medio Ambiente del Gobierno Federal Brasileño, y a Hermán Rosa Chávez, Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la República de El Salvador, por su interés personal y confianza, y por ser promotores de esta metodología en sus respectivas naciones.

A Julio Jesús y a Lara Verocai, por su constante apoyo e incentivo personal y por sus opiniones críticas sobre los borradores iniciales y por los muchos debates sobre EAE.

La cita oficial de este documento es:

Partidário, MR 2012. Guía de mejores prácticas para la evaluación ambiental estratégica: Pauta metodológica para un pensamiento estratégico en EAE. Agencia Portuguesa de Ambiente (APA) y Redes Energéticas Nacionales (REN), Lisboa (versión en castellano).

# Estructura de la guía

## Propósito de la Guía

- Definir un modelo de EAE basado en el pensamiento estratégico, un enfoque metodológico y un marco de evaluación enfocado en FCD
- Precisar el alcance de aplicación y los usuarios previstos para la Guía

## Parte I: Definición de la EAE

- Definir EAE y establecer sus objetivos en concordancia con los últimos enfoques colaborativos en torno a ella y fundamentar su importancia
- Citar la evolución de EAE y sus múltiples formas de entendimiento
- Precisar lo qué es un equipo de EAE, quién debe realizarla, quien debe estar involucrado, y cuáles son las condiciones en que debe ser aplicada
- Abordar la relación y las diferencias que existen entre EAE y EIA en Portugal

## Parte II: Mecanismos para EAE en Portugal

- Identificar los requisitos legales y reglamentarios fundamentales para EAE en Portugal
- Citar las características de la planificación y formulación de políticas existentes en Portugal que son relevantes para la EAE

## Parte III: Modelo de pensamiento estratégico en el marco de EAE y la metodología de FCD

- Precisar el modelo de pensamiento estratégico de EAE, el marco de evaluación de FCD y el enfoque metodológico con un proceso cíclico de tres etapas
- Identificar un nuevo léxico para que EAE exprese el pensamiento estratégico
- Precisar los componentes y las funciones del modelo de pensamiento estratégico en EAE

- Identificar los principales elementos estructurales que son clave en el modelo de pensamiento estratégico en EAE

#### **Parte IV: Aplicación de la EAE**

- Proponer un enfoque en bloques para la realización de EAE, siguiendo un proceso integrador, focalizado en la decisión y dirigido a la sustentabilidad. Entregar ejemplos e instrucciones prácticas
- Presentar una lista de verificación simple para la verificación exitosa de EAE

#### **Información adicional**

- Bibliografía
- Glosario
- Lista con sugerencias de técnicas y métodos
- Sugerencias de plantillas para uso en EAE
- Sugerencias de plantillas para los informes

## Objetivo de la Guía

El objetivo de la Guía de evaluación ambiental estratégica (EAE) consiste en ofrecer orientaciones prácticas sobre cómo usarla de una forma innovadora y orientada a la sustentabilidad siguiendo el pensamiento estratégico. Las orientaciones se aplican a todas las acciones que son determinadas por objetivos estratégicos de largo plazo. Una EAE puede ayudar a que la toma de decisiones fije trayectorias dirigidas a la sustentabilidad, facilitando la integración de cuestiones ambientales generales (biofísicas, sociales, institucionales y económicas) y creando condiciones favorables para el desarrollo. El enfoque se basa en un modelo de pensamiento estratégico de naturaleza integradora, holística y transversal (multa-sectorial e interdisciplinaria) que se ilustra con ejemplos de casos tomados de Portugal y otros países.

Esta Guía es una versión modificada y actualizada de la pauta metodológica adoptada y publicada en 2007 por la Agencia Portuguesa de Ambiente (Partidário, 2007). Con base en la experiencia práctica de EAE así como en resultados relacionados con la aplicación de las orientaciones de 2007, y por encargo de APA y REN, esta Guía aclara conceptos, explica la ejecución real de una EAE como evaluación de carácter estratégico, presenta las técnicas más utilizadas, y entrega ejemplos de cómo ella puede ser al mismo tiempo un instrumento de carácter estratégico para asegurar el cumplimiento de la legislación europea y portuguesa.

La Directiva Europea 2011/42/CE establece los requisitos mínimos, los cuales están plasmados en el Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio. Dichos requisitos no constituyen una metodología para EAE y no representan un obstáculo para el uso de las mejores prácticas en la aplicación, mientras se garantice el cumplimiento de los aspectos legales.

### Alcance de aplicación de la Guía

Las iniciativas estratégicas guardan un estrecho vínculo con la formulación de políticas y se realizan en el contexto de procesos de planificación y elaboración de programas que definen una visión y objetivos de largo plazo. Una vez conceptualizadas, las iniciativas estratégicas generalmente se ponen en práctica a través de un documento de política, de un plan o de un programa, con carácter indicativo o regulatorio.

Entre los ejemplos de iniciativas estratégicas se cuentan una estrategia de desarrollo costero que responda a las crecientes presiones sobre los recursos naturales del litoral, una estrategia de desarrollo de la cuenca hidrográfica para promover el uso sustentable de los recursos hídricos, una estrategia regional de adaptación al cambio climático, o una estrategia energética urbana que fomente la edificación y una movilización sustentable, una eficiencia energética y la mitigación del cambio climático.

Esta Guía está dirigida principalmente a las iniciativas estratégicas en el ámbito de los procesos de desarrollo de planes y programas en Portugal, para los sectores y las situaciones que consigna el artículo 3 del Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio, modificado por medio del Decreto Ley 58/2011 del 4 de mayo, de conformidad con la Directiva Europea 2001/42/CE. En relación con los instrumentos de gestión territorial, las regulaciones sobre evaluación ambiental fueron introducidos mediante el Decreto Ley 316/2007 del 19 de septiembre (que modifica el Decreto Ley 380/99 del 22 de septiembre y que, más adelante, fue modificado por el Decreto Ley 46/2009 del 20 de febrero) referida a su elaboración, aprobación, ejecución y evaluación.

El enfoque y la metodología de EAE presentada en esta Guía no se prestan para acciones inmediatas y de corto plazo, como planes y programas destinados a resolver problemas actuales, sin mediar un debate estratégico. Por ejemplo, un cambio puntual a un plan director municipal con el fin de dar cabida a una infraestructura inicialmente no prevista en una localización específica, como un nuevo hospital, o un nuevo plan detallado para permitir una planificación armónica en la ejecución de un proyecto ya decidido, son situaciones que no implican, necesariamente, cuestiones estratégicas y que pueden ser más adecuadamente abordadas con un enfoque metodológico de tipo evaluación de impacto ambiental (EIA).

La Guía también se puede emplear en la evaluación de cualquier intención de desarrollo que tenga objetivos estratégicos de largo plazo, incluidas todas las situaciones de formulación de políticas, planificación y programación que no estén dentro del alcance del Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio, incorporando las políticas públicas. El uso de EAE aporta valor a la toma de decisiones previniendo conflictos, evitando demoras, y permitiendo que la planificación y programación mejoren el contexto de desarrollo de los proyectos mediante la integración de cuestiones biofísicas, sociales y económicas. La Figura 1 precisa el alcance de la aplicación de esta guía.



Figura 1: Alcance de la aplicación de esta Guía

Planes y programas de **naturaleza estratégica**, por ejemplo, el plan hidrológico nacional, el plan de manejo de cuencas, el plan de desarrollo regional, la red de transmisión eléctrica:

- están determinados por la óptica de un futuro deseable
- tienen objetivos estratégicos de largo plazo acordes con esa visión
- definen estrategias o políticas asociadas con caminos para alcanzar los objetivos deseados
- establecen condiciones amplias e integradas para el desarrollo futuro
- son flexibles tanto en su formulación como en su ejecución, proporcionando una dirección para el desarrollo

Planes y programas **sin carácter estratégico**, por ejemplo, planificación de proyectos, planes detallados de áreas urbanas, pequeños cambios en planes directores municipales:

- poseen objetivos inmediatos y de corto a mediano plazo
- están delimitados por parámetros concretos de desarrollo
- son impulsados por la necesidad de establecer el contexto para la aprobación y ejecución de proyectos de desarrollo
- son específicos, deterministas y puntuales
- están motivados por acciones que buscan resolver problemas concretos e inmediatos

Se establece una metodología que asegure una perspectiva integrada, incluidos los aspectos biofísicos, sociales, económicos e institucionales. Sin embargo, se puede acotar el alcance sustantivo de EAE para que sólo considere cuestiones biofísicas si esa fuera la opción política. En ese caso, la metodología puede ser fácilmente adaptada, aunque la EAE será menos eficaz.

### Usuarios previstos para la Guía

La Guía está destinada principalmente al uso por parte de instituciones públicas que formulen, elaboren e implementen acciones con objetivos estratégicos de largo plazo a través de planes y programas de desarrollo, en conformidad con la legislación citada y también con los consultores que efectúen estudios afines.

La Guía es útil para organizaciones privadas y otros organismos públicos que no se encuentren en el grupo anterior, incluidos los encargados de la toma de decisiones y profesionales técnicos que deseen emplear la EAE para facilitar enfoques integrados en la definición de estrategias de planificación e inversión, con el objetivo de generar procesos y soluciones más sustentables.

Por último, la Guía también puede brindar ayuda de utilidad a organizaciones no gubernamentales y a todos quienes busquen ampliar sus capacidades, con miras a aumentar los procesos de aprendizaje y a generar conocimientos a través del involucramiento de actores y de la participación pública.

# Parte I: ¿Qué es la EAE?

La Parte I de la Guía es una sección introductoria. Establece la definición y los objetivos de EAE utilizados, cuándo se debe llevarla a cabo, y quién tiene la obligación de aplicarla. Esta sección ilustra los beneficios y las razones por las cuales la EAE puede valorizar la toma de decisiones cuando se aplica correctamente desde la etapa más inicial posible.

## 1. ¿En qué consiste la EAE?: Definición y objetivos de EAE para un pensamiento estratégico

En el contexto de un proyecto europeo de investigación, en 1989 se presentó EAE como concepto y como término definiéndolo como “evaluaciones ambientales adecuadas a políticas, planes y programas [...] de **naturaleza más estratégica** que aquellas aplicadas a proyectos individuales [...] probablemente difiriendo de ellas en varios aspectos importantes” (Wood y Djeddour, 1989).

Estratégico es un atributo que califica formas de pensar, actitudes, acciones relacionadas con estrategias. Existe diversas definiciones y entendimientos acerca de qué es una estrategia, pero todas se refieren a objetivos de largo plazo. Las orientaciones de esta guía siguen un modelo de pensamiento estratégico (consulte la Parte III), caracterizado por mantener una **visión** sobre objetivos de largo plazo (puntos lejanos deseados), por la **flexibilidad** para trabajar con **sistemas complejos** (comprensión de los sistemas, los vínculos y los amarres, y la aceptación de la incertidumbre), por la capacidad de **adaptación a contextos y circunstancias cambiantes** (alterar caminos o vías cuando sea necesario), y por estar fuertemente **focalizado** en aquello que es realmente importante en un contexto más amplio (tiempo, espacio y perspectivas).

En consonancia con lo anterior, durante la última década se ha sostenido una comprensión de la EAE que la considera como un instrumento de evaluación ambiental de naturaleza estratégica, concebido como un marco flexible de elementos clave, que actúa de manera estratégica en un proceso de decisión con una función facilitadora, y que asegura un valor agregado a la toma de decisiones (según Partidário, 1999 y 2000).

### EAE actúa estratégicamente:

- Posicionándose de forma flexible en relación al proceso de toma de decisiones, asegurando una estrecha interacción, y una frecuente iteración, desde los primeros momentos de decisión, y acompañando el ciclo de decisión.
- Integrando las cuestiones biofísicas, sociales, institucionales y económicas relevantes, manteniendo un enfoque estratégico en unos pocos temas críticos.

- Evaluando las oportunidades y los riesgos que implican las opciones estratégicas desde el punto de vista ambiental para orientar el desarrollo por los caminos de la sustentabilidad.
- Asegurando el compromiso activo de los actores interesados a través de diálogos y procesos colaborativos que apunten a la reducción de conflictos y a resultados donde ganen todas las partes.

En esta guía, **EAE** se define como un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto.

Por tanto, el propósito de la EAE es ayudar a comprender el contexto de desarrollo de la estrategia que se está evaluando para identificar adecuadamente los problemas, potencialidades y principales tendencias, y evaluar las opciones estratégicas que siendo viables desde una perspectiva ambiental y de sustentabilidad (es decir, que actúen con cautela, que prevengan riesgos y que estimulen las oportunidades) hagan posibles los objetivos estratégicos.

### **La EAE, en un enfoque de pensamiento estratégico, tiene tres objetivos muy concretos:**

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

### **A través de estos objetivos, EAE puede contribuir a:**

- Asegurar una perspectiva estratégica, sistémica y amplia en relación con cuestiones ambientales en un marco de sustentabilidad.
- Ayudar a identificar, seleccionar y analizar opciones de desarrollo que apunten a la

toma de decisiones más sustentables (combinando siempre aspectos biofísicos, sociales, institucionales y económicos).

- Detectar oportunidades y riesgos de carácter estratégico en las opciones analizadas y facilitar la consideración de procesos acumulativos.
- Sugerir programas de seguimiento mediante gestión estratégica y monitoreo.
- Garantizar procesos transparentes y participativos que involucren a todos los actores relevantes a través del diálogo y fomentar decisiones más integradas en relación al conjunto de puntos de vista más significativos.

La experiencia internacional y la literatura sobre EAE son concordantes con los criterios de desempeño propuestos en 2002 por la IAIA (Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos), los que se consideran axiomáticos para una buena práctica (Tabla 1).

El modelo de pensamiento estratégico de EAE que se desarrolla en esta guía reconoce plenamente estos criterios. La Parte III de esta guía abarca por completo la forma en que ellos pueden ser expresados en términos prácticos.

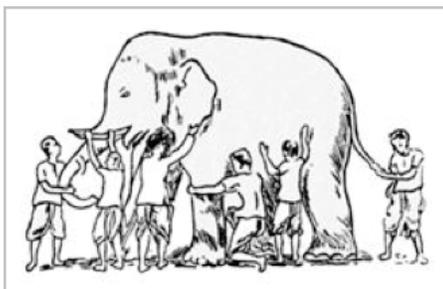
Tabla 1: Criterios de desempeño en EAE (IAIA, 2002).

- EAE debe ser:**
- INTEGRADA
  - BASADA EN LA SUSTENTABILIDAD
  - FOCALIZADA
  - RESPONSABLE
  - PARTICIPATIVA
  - ITERATIVA

## 2. Evolución y formas de EAE

La EAE se refiere a cuestiones en extremo complejas, de múltiples escalas espaciales y temporales, que involucran a una variedad de actores y, por consiguiente, a distintas perspectivas y expectativas. Como en la famosa fábula de los ciegos y el elefante (Figura 2), la EAE posee diversas interpretaciones, según el punto de vista adoptado. Por lo tanto, actualmente existen enfoques metodológicos que reflejan el proceso de aprendizaje inherente a su evolución. Aún se requiere mucho debate con respecto a los objetivos, procesos y resultados; es decir, cuál es el papel de EAE, qué debe realizarse en su práctica, y lo qué puede ser esperado de este instrumento.

### El elefante y los ciegos



Existen muchas interpretaciones sobre este famoso cuento de la India. Siempre se trata de un grupo de ciegos que nunca habían visto un elefante y no tenían idea de cuál podría ser su aspecto. Pero aunque no lo pudiesen ver, decidieron tocarlo y sentirlo, sólo que cada uno lo hizo en diferentes partes. “Oye, el elefante es una co-

lumna”, dijo el primer hombre que le rozó una pata.

“No. Es como una cuerda”, dijo el segundo, que le tocó la cola.

“No. Es como una rama gruesa de un árbol”, dijo el tercero, que le palpó el tronco.

“No. Es como un gran abanico”, dijo el cuarto, que le tocó la oreja.

“No. Es como una pared inmensa”, dijo el quinto, que le palpó la barriga.

“Es como un tubo sólido”, dijo el sexto, que tocó el colmillo del elefante.

Debatieron durante horas y cada uno estaba seguro de que su punto de vista era el correcto. Era obvio que todos tenían la razón desde su propia perspectiva, pero ninguno estaba dispuesto a escuchar a los demás. Pasaba un sabio por el lugar y trató de ayudar diciendo “todos están en lo correcto y todos están equivocados. Esto porque cada uno sólo tocó una parte del cuerpo del elefante. Por eso, tan sólo tienen una vista parcial del animal. Si juntan sus puntos de vista, tendrán una idea real de cómo es un elefante”.

La moraleja de la historia es que cada quien ve las cosas exclusivamente desde su propio punto de vista. Pero también deberíamos entender la perspectiva que tienen las demás personas.

Figura 2: El elefante y los ciegos

La EAE tiene su origen en la evaluación de impacto ambiental (EIA), como contribución a la planificación biofísica y al análisis de políticas. El propósito general de la EAE era asegurar que las cuestiones ambientales fuesen consideradas en forma adecuada durante las primeras etapas del proceso de formulación de políticas y de planificación en un sentido amplio (Dalal-Clayton y Sadler, 2005). A pesar de que Woods y Djeddour (1989) defendieron una evaluación ambiental de carácter estratégico, casi 25 años más tarde los conceptos y las prácticas dominantes de EAE siguen reflejando el conocimiento y la experiencia sobre EIA en proyectos.

La promulgación de la Directiva Europea 2001/42 generó presión adicional por la comprensión de EAE como un procedimiento legal semejante a EIA, y restringió su uso a la evaluación de planes y programas que fijan las condiciones para el desarrollo de proyectos (Dalal-Clayton y Sadler, 2005).

*Los enfoques de EAE basados en EIA comparten tres características en común:*

- *Guardan relación con la preparación de un documento susceptible de aprobación, sea un plan o un programa (o también una política dentro del alcance del Protocolo de Kiev para el Convenio de Espoo, acerca de EIA en un contexto transfronterizo).*
- *Su principal objetivo es entregar información acerca de los efectos o consecuencias ambientales de los planes o programas (o políticas) propuestos.*
- *Su enfoque metodológico sigue los pasos típicos de verificación de procedimientos, definición de alcance, evaluación de efectos, mitigación, decisión y monitoreo.*

Otros enfoques de EAE, que fueron desarrollados con más fundamento en los conceptos de planificación y formulación de políticas y reforzando su naturaleza estratégica, están planteados por Wood y Djeddour, 1989; Boothroyd, 1995; Partidário, 1999; Kornov y Thissen, 2000; Nilsson y Dalkmann, 2000; Bina, 2003; Cherp et al., 2007. El nuevo concepto de EAE no trata sobre una evaluación (reactiva) del impacto ambiental de políticas, planes y programas (PPP) propuestos, sino de:

- Evaluar **visiones alternativas e intenciones de desarrollo** incorporadas en políticas, planes o programas, en forma tal que se asegure la plena integración de las consideraciones biofísicas, económicas, sociales y políticas relevantes (Partidário, 1999).

- Disponer de un **enfoque centrado en la toma de decisiones** que le preste más atención al **contexto institucional** e integre las consideraciones ambientales en todas las etapas del proceso de toma de decisión (Nilsson y Dalkmann, 2001).
- Facilitar la transformación estratégica al influir en “decisiones estratégicas” seleccionadas (Cherp et al., 2007).

Éstos y otros autores fomentan un enfoque de la EAE que es político, institucional, integrado y orientado a las estrategias, promoviendo un cambio en la comprensión que se tiene sobre ella. El modelo de pensamiento estratégico sobre EAE ya fue propuesto por Partidário (2006) y luego adoptado en la guía del 2007. Este texto preserva ese concepto y aspira a mejorar el enfoque metodológico.

### 3. ¿Porqué es importante la EAE?

Existen varias razones que hacen que EAE tenga importancia (según Partidário, 1999; CSIR, 2000; IAIA, 2002):

- a. Promueve y ayuda a entender los desafíos de la sustentabilidad, mediante la incorporación de una perspectiva integrada de manera anticipada en la formulación de políticas y en los procesos de planificación.
- b. Apoya un proceso de decisiones estratégicas, estableciendo condiciones que propician el desarrollo.
- c. Facilita la identificación y el debate en torno a las opciones de desarrollo y entrega directrices para ayudar a que ellas se apeguen a las trayectorias de la sustentabilidad.
- d. Informa a los encargados de la planificación, de la toma de decisiones y al público afectado sobre la sustentabilidad de las decisiones estratégicas, lo cual garantiza que el proceso sea democrático y aumente la credibilidad de las decisiones.
- e. Fomenta la voluntad política, incentiva los cambios de mentalidad y crea una cultura más estratégica en los procesos de decisión.

En línea con un modelo de pensamiento estratégico, la EAE se aplica a componentes estratégicas de los procesos de toma de decisión en: (i) políticas públicas, (ii) planes y programas de desarrollo sectorial, (iii) planes y programas de desarrollo territorial, y (iv) también en grandes

proyectos de inversión estructural en relación con su concepción y objetivos estratégicos de largo plazo (como nuevos aeropuertos internacionales y nuevas formas de producción de energía, por ejemplo, etanol, energía eólica o hidroenergía).

La EAE ha recibido una amplia difusión por parte de organizaciones internacionales de desarrollo (Banco Mundial, 2011; PNUMA, 2009; OCDE, 2006). Sin embargo, más que por la evaluación de propuestas de desarrollo, la EAE es un instrumento importante porque ayuda a enfrentar los desafíos del desarrollo generados por:

- a. Adaptación y mitigación de los cambios climáticos.
- b. Erradicación de la pobreza y superación de las desigualdades sociales y regionales.
- c. Mantenimiento y valorización de los valores de la biodiversidad, los servicios de los ecosistemas y el bienestar humano.
- d. Cohesión social y territorial.
- e. Fomento del potencial de desarrollo regional.
- f. Innovación y diversidad cultural de la población.
- g. Promoción de la calidad ambiental, del paisaje y del patrimonio cultural, y del uso sustentable de los recursos naturales.

#### **4. ¿Quién está involucrado y quién debe usar EAE?**

Son varios los agentes involucrados en EAE. En primer término, están los tomadores de decisión, como las autoridades de formulación de planificación o programación responsables de la promoción, aprobación e implementación de las estrategias previstas. En estas autoridades descansa la responsabilidad de aplicar la EAE y de tomar una decisión respecto a ella. Por supuesto, si existe una iniciativa privada, la responsabilidad de llevarla a cabo le corresponde a la propia organización (ver ejemplos de los Recuadros 1 y 3 en páginas siguientes).

En segundo término se encuentran los equipos de formulación de políticas, planificación o programación, responsables de elaborar las estrategias que serán evaluadas por la EAE.

También existe el equipo de EAE, que puede ser un grupo interno de la misma organización responsable de la planificación o programación o bien uno externo. Un equipo de EAE puede incluir:

- a. Un equipo coordinador, responsable por establecer orientaciones metodológicas, vincularse con los procesos de planificación estratégica, recopilar informes de especialidades, realizar acercamientos con las autoridades, llevar adelante la estrategia de comunicación, y varias otras funciones de coordinación.
- b. Equipos de expertos a quienes se les solicitan estudios específicos sobre los temas clave (factores críticos de decisión o FCD, por ejemplo).
- c. Los expertos en involucramiento de actores, dependiendo de lo deseado, del tipo de desarrollo previsto y de su relación con la planificación estratégica.

Luego, las instituciones públicas que integran las autoridades ambientales encargadas del proceso legal de revisión de la calidad de EAE las que, junto con las otras organizaciones públicas y privadas, incluidas las organizaciones no gubernamentales, desempeñan una función específica al contribuir en diversos momentos al desarrollo, la comunicación y la finalización de la evaluación.

Por último, el público en general, de preferencia a través de grupos destinatarios escogidos, también debe formar parte de los actores seleccionados que contribuyen al proceso de EAE, a menudo a través de formas indirectas de participación (por ejemplo, por medio de líderes de opinión).

## 5. ¿Cuándo debe ser realizada una EAE y qué la desencadena?

Por supuesto, siempre se debe efectuar una EAE cuando así lo exija la ley. En Portugal, el marco jurídico establecido por el Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio determina que debe ser realizada junto con la preparación de todos los planes y programas para los sectores y en las situaciones que define su artículo 3.

Cuando ello ocurre, el inicio de la EAE tiene un punto de entrada con la mayor antelación posible en el proceso de toma de decisión, idealmente con el establecimiento de la visión y los objetivos estratégicos, antes de que se identifiquen las opciones estratégicas y con mucha anterioridad a que se presenten las propuestas. La Figura 3 ilustra el punto de partida de EAE en tres planes regionales de Portugal (Plan Territorial Región Norte o PROT-N, Plan Territorial de Ordenamiento del Área Metropolitana de Lisboa o PROT-AML, y Plan Territorial del Occidente y Valle de Tejo o PROT-OVT).

Muchas entidades responsables por la elaboración de planes y programas utilizan la EAE porque lo prevé la ley. Pero esta puede ser muy útil en procesos de decisión que involucran a

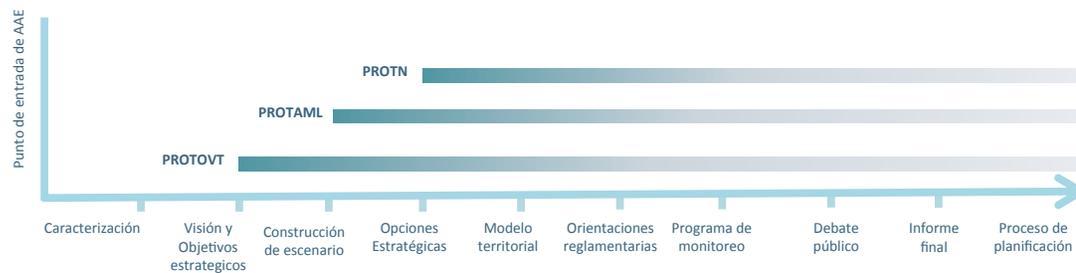


Figura 3. En un proceso de planificación, la EAE debe comenzar con la mayor antelación posible.

decisiones estratégicas. Por ejemplo, ante la pérdida acelerada de un recurso determinado, como agua o suelo, o ante problemas de equidad, la EAE puede ayudar a que se aborden las principales fuerzas impulsoras, las dificultades y limitaciones, y a encontrar una estrategia distintiva que pueda cambiar el curso de las tendencias. En el caso de que la inversión privada deba hacerle frente al cambio climático o buscar estrategias que valoricen y mejoren los servicios de los ecosistemas fundamentales para el negocio central de una organización, la EAE puede agregar valor a la toma de decisiones estratégicas. La EAE ha servido para ayudar en la conciliación de actividades diversas cuando es necesario compatibilizar múltiples intereses contrapuestos en una región (por ejemplo, pesca, turismo, conservación de la naturaleza, y exploración y producción de petróleo y gas).

¿Qué situaciones pueden **desencadenar una EAE**? Tomando a Slootweg et al (2006) como fuente de inspiración para la clasificación de estas situaciones, hay cuatro elementos que sirven de ejemplo:

- a. **Se conoce el área territorial de actuación, pero no las propuestas o intenciones sectoriales.** Sobre la base de los activos naturales y sociales reales y potenciales, de factores de adecuación y de las condiciones sociales y económicas del contexto, la EAE puede ayudar a elegir estrategias de desarrollo sustentable en la planificación sectorial y territorial. Por ejemplo, en el litoral (como la Gestión Integrada de Zonas Costeras o ICZM en Portugal) o en una zona rural (como el Plan de Desarrollo Rural en Portugal), que son territorios similares a los representados en las fotos que aparecen en las Imágenes 1 y 2, para las que aún no existe alguna intención concreta.



Imagen 1



Imagen 2

Fotos: Maria do Rosário Partidário

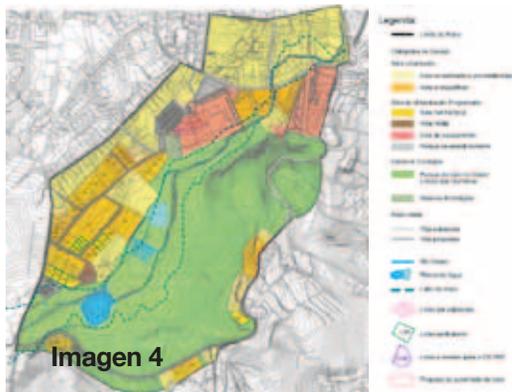
- b. Se conocen las propuestas o intenciones sectoriales, pero no se ha identificado el área territorial de actuación.** Por ejemplo, supongamos que hay intenciones de desarrollar la producción de energía eólica en alta mar (por ejemplo, energía mareomotriz en Portugal) o de buscar una combinación ideal entre fuentes y demandas de energía en una región determinada. En estos casos la EAE puede ayudar a explorar opciones estratégicas con la mejor tecnología, ubicación o nivel de inversión para crear beneficios sustentables.
- c. Se conocen el área territorial de actuación y las propuestas o intenciones sectoriales,** sin embargo, podrían existir dimensiones estratégicas que influyan en la decisión. La EAE puede explorar estas dimensiones estratégicas y apoyar la decisión con los argumentos necesarios en cuanto a riesgos y oportunidades. Ese fue el caso, por ejemplo, de la expansión del puerto de Ciudad del Cabo en Sudáfrica (Imagen 3).



Fuente: EAE y marco de sustentabilidad del puerto de Ciudad del Cabo, CSIR, 2004.

- d. Se conoce la política sectorial, pero se carece de una materialización territorial.** Estos casos no los desencadena la Directiva Europea ni la legislación nacional e incluyen estrategias que se relacionan, por ejemplo, con políticas de salud, comercio exterior (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), o emigración. Si bien la legislación no lo exige, es posible que existan diversas implicancias ambientales y de sustentabilidad como consecuencia de tales políticas, con importantes secuelas en ambas dimensiones en lo referente a la tensión social o al uso excesivo de infraestructuras físicas y servicios.

A continuación se citan ejemplos de aquello que no debe considerarse en una EAE para los fines de esta Guía. Los planes detallados (Imagen 4) así como los conjuntos de proyectos o megaproyectos (Imagen 5) sin contexto o componente estratégico, son situaciones que no propician un debate estratégico y que con frecuencia utilizan enfoques de EAE basados en EIA. En estos casos, se recomienda que se adopte una metodología usual de EIA, en lugar de la propuesta en esta Guía, pues es mucho más apropiada para el tipo de acción y los detalles en cuestión.



## 6. Nexos entre EAE y el proceso de toma de decisiones

En teoría, la EAE y los procesos de planificación o formulación de políticas pueden ser: i) totalmente separados, en relación a los informes, equipos y coordinación; ii) parcialmente conectados, pero con informes separados y el mismo equipo, o con informes integrados y equipos separados, o también con informes y equipos separados pero con la misma coordinación; y iii) Integrados, con la misma coordinación, un informe único y mismos equipos. La práctica muestra que con una mayor integración de la EAE y los procesos de planificación o de formulación de políticas se puede ser más eficiente. Sin embargo, en el contexto europeo y nacional, los informes tienen que estar separados.

Se deben considerar varios aspectos al decidir cómo conectar EAE con el proceso de planificación. Es posible que sea mejor una coordinación separada pero bien articulada, más que una coordinación totalmente separada o totalmente integrada porque, para el éxito global, es crucial una interrelación entre EAE y los procesos de planificación. Una coordinación totalmente separada dificultaría dicha conexión. Una plena integración conlleva el riesgo de que la EAE o la planificación predominen en términos relativos. Lo mismo es válido para las relaciones de dependencia y los equipos. Es importante separar funciones y responsabilidades en tanto sea posible la disponibilidad de recursos técnicos y financieros.

Pero es muy importante que EAE y los procesos de formulación de políticas y planificación compartan varias actividades, como colecta de datos, información, compromiso de los actores involucrados y participación pública.

Hace unos años se identificaron diferentes modelos de posibilidades de conexión entre EAE y los procesos de formulación de políticas y planificación (Partidário, 2004; Figura 4), los que sirven como ilustración de los posibles nexos.

Los dos primeros modelos (A y B) tienen una relación más estrecha con los enfoques de EAE basados en EIA y el modelo paralelo (B) es el de uso más frecuente. Los modelos C y D se relacionan con enfoques de EAE más integrados y estratégicos.

Aunque el modelo integrado (C) podría llegar a representar el mejor acercamiento de EAE en el largo plazo, el modelo centrado en la toma de decisión (D) parece ser el más flexible y adaptable. En esta guía se sigue el modelo centrado en la toma de decisiones (modelo D en la Figura 4).

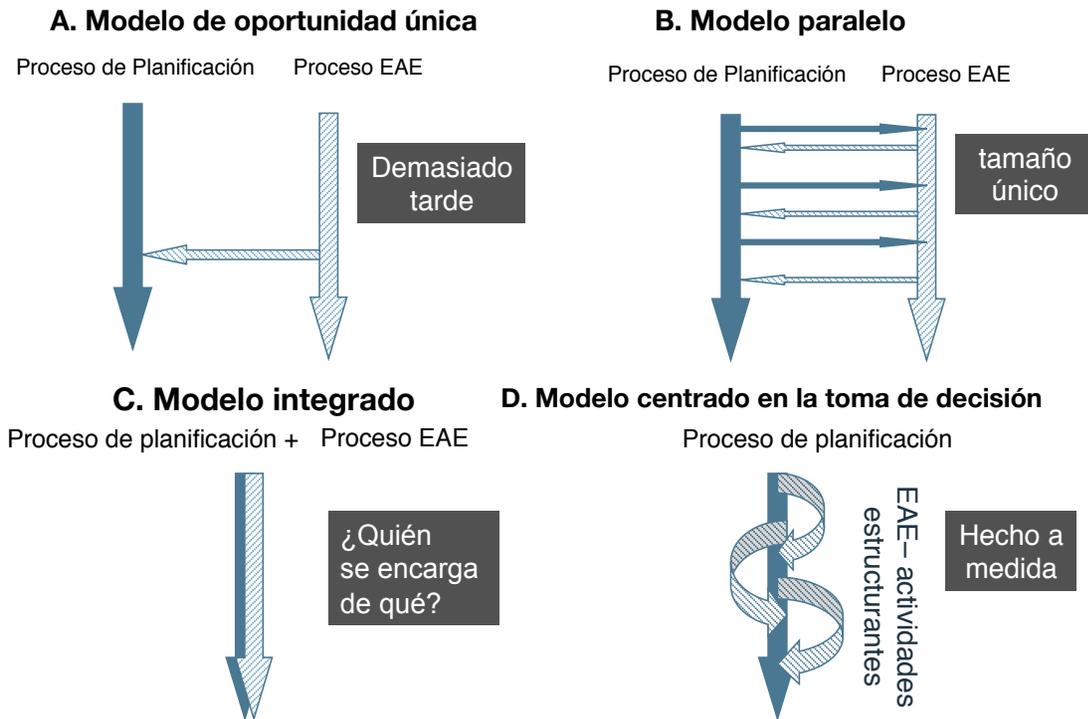


Figura 4: Modelos para establecer un nexo entre EAE y el proceso de toma de decisiones (Partidário, 2007).

## 7. Relación entre EAE y EIA

La relación entre EAE y EIA es importante por dos motivos principales. Primero, por la necesidad de dilucidar las diferencias que hay entre ambas, pues un EAE a menudo se utiliza como una EIA en el sentido metodológico, lo que con frecuencia se denomina EAE basado en EIA. La segunda razón se refiere a la necesidad de considerar cómo se conectan y cómo pueden relacionarse ambas entre sí.

Ya no basta con distinguir entre EAE y EIA únicamente en que la primera se aplica a políticas, planes y programas, en tanto EIA se usa en proyectos. Las diferencias van mucho más allá del alcance de aplicación, algo que tampoco las distingue. Hay múltiples ejemplos de EAE en grandes proyectos, tal como existen muchos casos de EIA aplicados en planes y programas (aunque es posible que a muchas se las denomine EAE).

En 1996, el CSIR (Consejo de Investigación Científica e Industrial) de Sudáfrica publicó el diagrama de la Figura 5, para demostrar la diferencia entre EAE y EIA. Esto quiere decir que mientras EIA se enfoca en los efectos que causa el desarrollo en el ambiente, EAE se centra en evaluar los efectos del ambiente en el desarrollo. Eso significa que, en un plano estratégico, el ambiente ayuda a establecer las condiciones para el desarrollo y que la EAE debe evaluar si ellas se están tomando en cuenta. Esto ha sentado una visión importante que apunta al entendimiento de la función que cumple EAE y que respalda que el concepto tiene que ver con la integración de las cuestiones ambientales a los procesos de desarrollo.



Figura 5: Diferencia entre EAE y EIA (fuente: CSIR, 1996).

De acuerdo con esta lógica, el enfoque EAE que fundamenta la metodología descrita en esta Guía establece que, a través de la integración, ayuda a definir **las condiciones de contexto favorables, en términos ambientales y de sustentabilidad, para que el proceso de desarrollo** pueda continuar de una manera sustentable. Además, esta es una forma estratégica de actuación en lugar de, como ocurriría en EIA, un intento por evaluar directamente los efectos ambientales de las propuestas de política, planificación y programación.

En la práctica, esto significa que EAE no se debería tratar de una evaluación directa sobre los efectos ambientales (agua, aire, suelo, etc.) que conllevan las propuestas, como en los proyectos, sino de una evaluación de las condiciones del desarrollo (institucionales, políticas, económicas, sociales, etc.) tendientes a la creación de mejores contextos y resultados en las decisiones relacionadas con el ambiente y la sustentabilidad. Esto mejorará la capacidad de decisión con el fin de evitar futuros efectos ambientales negativos por causa de los proyectos de desarrollo. Esto cumpliría con los requisitos de la Directiva Europea.

La Tabla 2 ejemplifica las diferencias y relaciones que hay entre EAE y EIA, en especial si se considera una EAE basada en EIA. Las preguntas de la Tabla 2 simulan aquellas que se podrían formular los profesionales involucrados en casos concretos. La forma en que se planteen las preguntas puede ayudar a elegir entre EAE estratégica o EAE tipo EIA. A menudo es difícil decidir lo que sería más apropiado en cada caso. A estas situaciones las denominaremos “grises”, pues al parecer se podría utilizar cualquiera de los enfoques de EAE.

Las preguntas de la Tabla 2 pueden ayudar en la respuesta: Si se desea evaluar una solución, como un buen diseño de plan o programa, y controlar los efectos ambientales, la recomendación es un enfoque de EAE basada en EIA. Pero si se quiere evaluar una buena estrategia que ayude a mejorar las condiciones de desarrollo, la recomendación es una EAE con base estratégica, para lo cual esta guía ofrece una metodología.

Tabla 2: ¿Cómo se hacen las preguntas en EAE de base estratégica y en EAE tipo EIA?

EAE para una buena estrategia	EAE para un buen diseño de una solución
<p>¿Cuáles son los objetivos?</p> <p>¿Cuáles son los factores clave?</p> <p>¿Cuáles son las opciones estratégicas?</p> <p>¿Cuáles son las restricciones clave?</p> <p>¿Cuáles son los principales intereses?</p> <p>¿Cuáles son las políticas más importantes que deben ser cumplidas?</p>	<p>¿Cuáles son las principales características de la propuesta de plan?</p> <p>¿Dónde se emplaza?</p> <p>¿Cuáles son las alternativas de la propuesta de plan?</p> <p>¿Cuáles son los principales efectos físicos, sociales y económicos?</p> <p>¿Cuáles son los impactos principales?</p> <p>¿Cuáles son las medidas de mitigación?</p>

La forma como se abordan las causas de los problemas también permite comprender las diferencias y relaciones que hay entre EAE y EIA. La Figura 6 es un ejemplo del árbol de problemas que representa su jerarquía, desde las causas hasta los efectos.

Hay muchos malentendidos entre lo que es un síntoma y lo que es un problema. Aquello que las personas sienten, perciben u observan es casi siempre el síntoma de un problema, es el efecto observable o previsible (por ejemplo, agotamiento de los recursos naturales, desigualdades, degradación de la calidad ambiental, efectos del cambio climático, etc.). Aunque a menudo se denominen como problemas, son, después de todo, apenas unos efectos. En EIA usualmente son evaluados los efectos de los problemas.

## Árbol de problemas



Figura 6: Aporte de EAE en la toma de decisiones complejas. Búsqueda de prioridades.

Pero si realmente se quiere evaluar problemas, entonces es necesario un análisis más profundo reconociendo la complejidad que ello conlleva. Por ejemplo, si está en juego la congestión vehicular, con problemas (síntomas) relacionados con la contaminación acústica o atmosférica, entonces muy bien puede ser que el problema real sean las decisiones sectoriales que se adoptan -y cómo se adoptan- con respecto a uso de suelos, o sobre la estructura urbana, o el desarrollo de nuevas infraestructuras, o los tipos de fuentes y suministro de energía, etc.

Estas opciones son decisiones políticas prioritarias que, si se implementan a través de instrumentos de planificación y programas, así como en proyectos de desarrollo, constituyen las causas de los problemas que se deben evaluar en forma estratégica. Por tanto, los problemas son los que determinan las prioridades de selección.

El pensamiento estratégico sobre EAE establece que ella debe abordar las verdaderas causas raíz de los problemas, las que se relacionan con las prioridades y selecciones sobre políticas, mas no determina aquello que es tangible y observable, como los efectos físicos y territoriales que conforman los síntomas de lo que se suele denominar problema ambiental. Las causas raíz se refieren a aquello que influye en las decisiones: como valores de la sociedad, mentalidades, contextos culturales, valores de la sustentabilidad, tal como se ilustra en la Figura 6.

La EAE con enfoque estratégico aborda las causas en términos de prioridades para el ambiente y la sustentabilidad (por ejemplo, necesidad de contar con capacidades institucionales adecuadas, criterios de planificación territorial que expresan normas y valores, etc.). De este modo, la EAE puede prever las prioridades sobre políticas, crear diálogos a priori para comunicar cuáles podrían ser los riesgos y las oportunidades en el largo plazo, establecer las condiciones para el desarrollo, incluidas las de otorgamiento de licencias para los proyectos, a través de una orientación positiva y la aclaración anticipada de las restricciones.

Finalmente, la Tabla 3 presenta algunos de los criterios más habituales que permiten distinguir entre EAE y EIA. También pueden servir para entender los enfoques metodológicos que diferencian a ambos instrumentos.

Tabla 3: Algunas diferencias fundamentales entre EAE y EIA.

EAE	EIA
<ul style="list-style-type: none"> <li>• El punto de vista es estratégico y de largo plazo</li> <li>• El proceso es cíclico y continuo</li> <li>• El propósito es ayudar a construir un futuro deseable, no predecir el futuro</li> <li>• La definición de lo que se busca es vaga, hay mucha incertidumbre y los datos son siempre muy insuficientes</li> <li>• El seguimiento se realiza a través de la preparación y el desarrollo de políticas, planes, programas y proyectos</li> <li>• Es posible que la estrategia jamás se ponga en práctica, dado que las acciones establecidas en los planes y programas pueden nunca implementarse</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La perspectiva es una ejecución de corto y mediano plazo</li> <li>• El proceso es individual, motivado por propuestas concretas de intervención</li> <li>• El propósito es conocer el futuro, anticipar los impactos potenciales, sobre la base de predicciones de los eventos del pasado</li> <li>• La definición de lo que se busca realizar es relativamente precisa y los datos están razonablemente disponibles o se pueden reunirse mediante un trabajo de campo</li> <li>• El seguimiento en EIA se realiza mediante la construcción y la ejecución del proyecto o planes detallados</li> <li>• Los proyectos que requieren EIA se ejecutan una vez asegurada su viabilidad ambiental</li> </ul>

La conexión entre EAE y EIA se mejora y será positiva cuanto más claros estén sus objetivos y sus diferencias. El Recuadro 1 ofrece un ejemplo de cómo conectar EAE y EIA.

Recuadro 1: Nexos entre EAE y EIA.

<b>EAE</b>	El Parque Alqueva es una iniciativa privada de turismo, con una superficie total de 2.100 hectáreas, que se ubica en la región de Alentejo, Portugal, junto al embalse de la represa de Alqueva. En 2003 se inició una EAE, junto con el desarrollo de la estrategia de inversión turística. La EAE ayudó a definir el concepto de turismo, con el fin de garantizar la integración de las condiciones ambientales, asentando la sustentabilidad en la valorización de los bienes ambientales y sociales. La EAE además acompañó la preparación del plan director de inversiones y preparó las directrices para la EIA.
<b>EIA</b>	Como resultado del plan director, se elaboró y aprobó un plan formal detallado para formalizar la presentación de la propuesta de inversiones (antes de que se establecieran los requisitos legales para EAE en Portugal mediante el Decreto 232/2007). El contenido de este Plan fue sometido a una EIA, en una fase previa del estudio y recibió una declaración de impacto ambiental favorable en 2008 (documento de decisión). El otorgamiento de licencias para los proyectos del plan detallado, que figuraban en las listas positivas de la legislación sobre EIA, serían objeto de un RECAPE (Informe de conformidad ambiental sobre el proyecto de ejecución, en conformidad con la declaración de impacto ambiental), que en Portugal es una fase del proceso de EIA para evaluar aspectos más detallados de los proyectos de desarrollo antes de la construcción o implementación. Por tanto, el plan detallado era suficiente para iniciar los procedimientos de EIA de los proyectos y la emisión de la respectiva declaración de impacto ambiental.

Por lo general, la EAE debe formular directrices orientadoras de planificación (anticipación de acciones necesarias para un futuro sustentable), de gestión (administración de procesos impulsada por objetivos) y de monitoreo (seguimiento periódico de los procesos). El EIA es uno de los instrumentos aptos para implementar las directrices de la EAE. En este caso, la EAE debe efectuar la evaluación teniendo en cuenta que el EIA actuará como parte del seguimiento.

Por otro lado, la práctica acumulada en EIA puede producir nuevos y útiles conocimientos para mejorar las EAE. Por ejemplo, el desarrollo de decenas de EIA en una misma categoría de proyectos, evaluados en conjunto por desempeño, puede generar conocimientos útiles con respecto a su función en los procesos de desarrollo y mejora ambiental (por ejemplo, si las represas o los grandes proyectos turísticos de hecho permiten el desarrollo de forma tal que mejora la sustentabilidad de las comunidades locales). Este conocimiento, útil para la EAE, generalmente surge de un monitoreo sistemático acompañado de estudios sectoriales en procesos de seguimiento.

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

## Parte II: ¿Cuáles son los mecanismos para EAE en Portugal?

## 1. Requisitos legales y reglamentarios para EAE

La evaluación ambiental de planes y programas ha sido una demanda obligatoria en Portugal desde la publicación del Decreto 232/2007 del 15 de junio, que recoge los requisitos legales europeos de la Directiva 2011/42/CE del 27 de junio. El Decreto Ley 232/2007, modificado por medio del Decreto Ley 58/2011 del 4 de mayo, también asegura la aplicación del Convenio de Aarhus, del 25 de junio de 1998, que plasma la Directiva 2003/35/CE del 26 de mayo, la cual dispone la participación del público general en la preparación de programas y planes ambientales. El Convenio de Aarhus sobre Acceso a la Información, Participación del Público en el proceso de toma de decisión y Acceso a la Justicia, fue ratificado en Portugal mediante la resolución 11/2003 del Parlamento del 25 de febrero. También incorpora el Protocolo de Kiev al Convenio de Espoo, el que fue aprobado y ratificado por Portugal en 2012 (Decreto 13/2012 del 25 de junio).

El Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio, cuyo artículo 10 fue modificado por el Decreto Ley 58/2011 del 4 de mayo, aclara que la evaluación ambiental de planes y programas y la EIA de proyectos cumplen funciones distintas. Como consta en el documento legal, la evaluación ambiental de planes y programas busca un análisis estratégico de las principales opciones, en tanto la finalidad de una EIA es la evaluación concreta y detallada de los impactos ambientales de los proyectos. Además se establece en el preámbulo que la evaluación ambiental de planes y programas es:

- un proceso continuo y sistemático que se integra a la toma de decisiones para incorporar los valores ambientales (...) (...)
- sobre la evaluación de visiones alternativas y perspectivas de desarrollo, para asegurar la plena integración de consideraciones biofísicas, económicas y sociales y de las políticas relevantes (...) (...)

Sobre la responsabilidad, la legislación establece que la entidad responsable del plan o programa debe:

- a. Determinar el alcance de la evaluación ambiental y el detalle de la información que debe incluir el informe ambiental;
- b. Preparar el informe ambiental;
- c. Consultar a las autoridades públicas con responsabilidad ambiental específica en el ámbito de la evaluación ambiental y determinar el nivel de detalle que debe incluir

el informe ambiental;

- d. Consultar a las autoridades públicas con responsabilidad ambiental y al público interesado, así como a otros países potencialmente afectados, acerca del informe ambiental;
- e. Divulgar la información sobre la toma de decisiones a través de la declaración ambiental;
- f. Proceder al monitoreo de los efectos ambientales surgidos de la aplicación del plan o programa;
- g. Verificar la calidad del informe ambiental.

El procedimiento para la evaluación ambiental de planes y programas, según lo establecido legalmente, se puede implementar a través de diferentes tipos de EAE, de acuerdo con lo analizado previamente (Figura 1). Los enfoques de EAE con pensamiento estratégico son formas innovadoras alentadas en Portugal desde 2007, con la publicación de la guía de APA sobre buenas prácticas. Aunque gran parte de la práctica con EAE en Portugal adopta la terminología que establece esta guía, revisiones recientes (APA, 2010) revelan que la lógica y el fundamento en Portugal sigue siendo muy similar a EIA, en especial en la planificación urbana y territorial en detalle.

## 2. EAE en la planificación y formulación de políticas en Portugal

La mayor parte de las EAE en Portugal se aplican a planes de ordenamiento del territorio. La Ley de Bases de Política de Ordenamiento del Territorio y de Urbanismo 1998 (Ley 48/98 del 11 de agosto) sienta las bases de la política de planificación territorial y urbanismo elaborada en el Programa Nacional de Política de Ordenamiento del Territorio (PNPOT), y define el sistema y los instrumentos de gestión de territorial (IGT).

Tras la promulgación del Decreto Ley 232/2007 del 15 de junio se creó una normativa sobre evaluación ambiental mediante el Decreto Ley 316/2007 del 19 de septiembre (que modifica el Decreto Ley 380/99 del 22 de septiembre y que más adelante fue modificado por el Decreto Ley 46/2009 del 20 de febrero), el cual fija las exigencias de entrega de información y de consulta institucional y pública durante la formulación y antes de la aprobación, ejecución y evaluación de un IGT.

Una Guía sobre EAE en planificación territorial publicada en 2010 por la Dirección Ge-

neral de Ordenamiento Territorial y Urbanismo (DGOTDU, 2010) aborda principalmente las formalidades legales relativas a los IGT.

El sistema de IGT se despliega de manera transversal en el ámbito de la planificación nacional, regional y municipal, utilizando cinco tipos de instrumentos: de naturaleza estratégica, de carácter reglamentario, de planificación, de planes sectoriales con expresión territorial, y de carácter especial. La Tabla 4 identifica estos instrumentos, sus propósitos y escalas.

A pesar de las orientaciones y requisitos legales mencionados, no está normalizada la metodología que se emplea para concebir y formular los planes antes de la aprobación. Los documentos de planificación tienen que entregar contenidos mínimos, pero la metodología utilizada para diseñar los planes no es siempre la misma. Las actuales metodologías de planificación territorial dependen en gran medida de la práctica y experiencia que tenga el equipo de planificación. Por tanto, los planes pueden ser orientados a resolver problemas, o hacia objetivos, y pueden adoptar un enfoque más determinista fuertemente vinculado a una caracterización o al diagnóstico, o adoptar un enfoque más estratégico preocupado por las opciones prioritarias y por las dinámicas de largo plazo.

Esto es muy importante para el nexo con la EAE. Mientras más estratégica sea la orientación de la metodología de planificación, más fácil será esta conexión. Pero si la planificación territorial o sectorial está diseñada para proponer un conjunto de proyectos y por lo general falta la dimensión estratégica, la EIA sería un instrumento de evaluación más eficaz. A menudo ese es el caso de los planes territoriales o sectoriales más detallados, de planes urbanísticos y de toda pequeña modificación sin efectos estratégicos, las que suelen ser el motivo para modificar un plan territorial.

Tabla 4: Características de los planes de ordenamiento territorial en Portugal.

Tipos de planes	Propósito	Escala
Planes sectoriales	Planes programativos de las <b>políticas del sector</b> con expresión territorial	Nacional/Regional
Planes de naturaleza especial	Protección de los <b>recursos naturales</b>	Nacional/Regional
Planes regionales de uso de suelo	<b>Dirección</b> estratégica para la planificación regional basada en un modelo territorial, redes regionales de transportes y servicios, que establece un marco de referencia para los planes municipales	Regional
Planes intermunicipales	Articulación <b>estratégica</b> no vinculante entre diferentes áreas del territorio	Subregional / Municipal
Planes directores municipales	Basados en una <b>estrategia</b> de desarrollo local, son regulatorios y establecen una estructura espacial del territorio y una clasificación del uso de suelo	Municipal
Planes desarrollo urbano	Organización del espacio urbano en partes del área municipal, son regulatorios	Municipal
Planes de diseño urbano	Propuestas para la utilización detallada de una parte del área municipal, son regulatorios	Municipal

Los procesos y procedimientos de monitoreo, control de calidad y seguimiento del ordenamiento territorial, así como el compromiso de los actores involucrados, pueden y deben ser simultáneos a la realización de EAE. Los informes del Estado sobre ordenamiento territorial que todos los municipios deben preparar y entregar cada dos años no sólo son una fuente vital de información para el análisis de tendencias de EAE, sino también un mecanismo fundamental para integrar su monitoreo. La participación pública y la consulta institucional se deben realizar al mismo tiempo, tanto para la planificación como para la EAE.

En lo formal, EAE no se aplica a nivel de decisiones sobre políticas públicas, aunque según la literatura puede ser lo más adecuado para abordar la toma de decisiones estratégica (Clark, 2000). Ya existe alguna experiencia en Portugal en el uso de EAE para la formulación de políticas (por ejemplo, para la estrategia nacional de desarrollo

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

costero); sin embargo, ha sido en forma voluntaria. La metodología establecida en las siguientes secciones también es adecuada tanto para planes sectoriales sin expresión territorial como para políticas públicas.

Parte III:  
¿Cuál es el modelo  
de pensamiento  
estratégico en EAE y  
metodología de FCD?

Esta sección ofrece una breve descripción del modelo de pensamiento estratégico en EAE y del marco metodológico de los factores críticos de decisión (FCD). Comienza por abordar los principios que definen a este modelo y el nuevo léxico que soporta la forma de pensar en EAE. Luego analiza las funciones, los componentes y los elementos estructurales de EAE que definen el modelo. A continuación, introduce el marco metodológico para los FCD de la evaluación.

## 1. Principios

En un modelo de pensamiento estratégico, el propósito de EAE es ayudar a comprender el contexto del desarrollo, para identificar y abordar adecuadamente los problemas y encontrar opciones ambientales y de sustentabilidad viables que permitan alcanzar los objetivos estratégicos. Se basa en concepciones de sistemas, procesos políticos, multiplicación del conocimiento, redes de actores, diálogos, cooperación intersectorial y gobernabilidad. En esta guía no se presentan antecedentes científicos, pero los principios esenciales de este modelo son:

- a. Las acciones estratégicas se generan mediante ciclos de toma de decisión que tienen un estrecho vínculo con la formulación de políticas y se generan en el contexto de los procesos de planificación y elaboración de programas.
- b. La estrategia se caracteriza por una profunda conciencia acerca de la incertidumbre y modifica su acción en función de la contingencia y eventos inesperados a lo largo de su implementación.
- c. La complejidad de los sistemas naturales y sociales exige una perspectiva sistémica completa, que reconozca que no es posible averiguar su comportamiento sólo por los elementos individuales que lo conforman.

Este modelo de pensamiento estratégico sobre EAE también se basa en el principio de parsimonia o simplicidad, conocido como la Navaja de Occam, según el cual “no se debe aumentar, más allá de lo necesario, el número de entidades usadas para explicar algo”. Este principio es de particular importancia en la selección de las cuestiones relevantes y para mantener el énfasis en la evaluación estratégica.

Sobre la base de estos principios, el modelo de pensamiento estratégico en EAE establece las siguientes propuestas clave para su buena práctica:

- EAE es un facilitador estratégico de procesos de sustentabilidad.

- EAE debe focalizarse en unas pocas cuestiones relevantes que son realmente importantes.
- EAE trabaja principalmente con procesos conceptuales (formulación de políticas y planes) y no con resultados.
- EAE se aplica a decisiones de carácter estratégico y se utiliza en forma estratégica en el proceso de toma de decisión.

## 2. Un nuevo léxico

Un nuevo léxico es importante para ayudar a cambiar la mentalidad hacia una cultura estratégica desde la evaluación de impactos. La mayoría de los términos tradicionales asociados con EIA, incluidos “impacto”, “base” y “mitigación”, tienen un fuerte vínculo con la concepción de proyectos, con las dimensiones físicas y con los enfoques descriptivos habituales. El pensamiento estratégico implica valores, no estructuras físicas, es más enfocado y colaborativo, se basa en diálogos y en una visión prospectiva. Por tanto, la terminología que se use en EAE debe reflejar esta diferencia.

La Tabla 5 presenta los nuevos términos propuestos para un pensamiento estratégico en EAE (Partidario, 2007a). La mayoría no es novedad y provienen de otras escuelas de pensamiento estratégico. Son términos que se utilizarán en toda esta guía.

Tabla 5: Nuevo léxico propuesto para crear pensamiento estratégico en EAE.

En terminología tradicional de EAE	En el modelo estratégico de EAE	¿Por qué un nuevo término?
Definición de alcance	Factores críticos de decisión	Asegurar un fuerte enfoque en los temas de la decisión, en vez de un conjunto vago de cuestiones ambientales
Fases de planificación	Ventanas de decisión	Los momentos clave para la actuación de EAE en lugar de etapas normativas
Líneas de base o situación de referencia	Contexto y tendencias	Análisis dinámico en lugar de caracterización del estado actual
Alternativas	Opciones estratégicas	Caminos estratégicos que permiten cumplir los objetivos, en lugar de una selección operacional para elegir entre “esto” o “aquello”
Impactos	Oportunidades y riesgos	Evaluación más dinámica, permite compromisos y opciones, en lugar de efectos inevitables y mitigables
Medidas de mitigación	Directrices (planificación y gestión)	Presume cambios y mejoramientos en el futuro, en lugar de la reducción de daños

### 3. Componentes del modelo de pensamiento estratégico en EAE

EAE no abarca sólo estudios técnicos. También consiste en establecer una plataforma para el diálogo entre los actores involucrados y actuar como un facilitador en un problema de decisión. El modelo de pensamiento estratégico EAE, se organiza en los cuatro componentes siguientes:

- a. Un componente **técnico** considera el conocimiento de expertos y estudios especializados para disminuir la incertidumbre y aumentar la información acerca de cuestiones estratégicas y prioritarias. La definición de prioridades, el análisis de tendencias, la evaluación, las directrices y el seguimiento son actividades técnicas que deben ocurrir simultáneamente con los componentes del proceso de decisión y de comunicación. Entre las tareas específicas del componente técnico se cuentan la elección de conocimientos especializados en el equipo, las fuentes de información disponibles, las técnicas y los métodos (Anexo I) y la realización de análisis y evaluación. En este componente también se deben seleccionar técnicas de evaluación apropiadas para la comunicación, de modo que los actores relevantes puedan ser involucrados en los momentos críticos de decisión durante el proceso de planificación.
- b. Un componente de **proceso** es esencial para establecer un diálogo permanente entre EAE y la toma de decisión, durante todo el ciclo, para procurar la flexibilidad y adaptabilidad a cada caso. Se debe garantizar el nexo entre el proceso de EAE y de la planificación y programación a través de las ventanas de decisión y de reglas de gobernabilidad adoptadas para permitir la integración. La EAE se debe diseñar siempre de forma que se adapte a las condiciones de contexto. Entre las tareas específicas se cuentan alinear el tiempo y los momentos de las decisiones con los aportes de la EAE y de los actores involucrados, con los procesos institucionales en función de las responsabilidades, con la presencia de sobreposiciones y de vacíos, con posiciones contradictorias o de sinergias y complementariedades.
- c. Un componente **institucional** es fundamental para entender el contexto de la toma de decisiones. Se refiere al análisis y cambio institucional que sea necesario como resultado de la dinámica de las políticas y en la medida en que se influya en la capacidad de decisión en el tiempo y, por consiguiente, en el éxito de EAE. En el componente institucional, es importante distinguir entre reglas formales e informales. Las reglas formales se relacionan con los niveles establecidos de responsabilidades, capacidad de toma de decisiones, reglas de gobernabilidad para su uso en las ventanas de decisión, pero también incluyen marcos jurídicos y reglamentarios, y normas de aplicación. El análisis institucional debe examinar los traslapes de res-

ponsabilidades, las brechas, las posiciones contradictorias o sinergias, y las iniciativas conjuntas y complementarias. De gran importancia y a menudo determinantes, son las reglas informales de cómo ocurren las cosas normalmente y el grado de cooperación e iniciativas voluntarias.

- d. Un componente de **comunicación e involucramiento** es vital para garantizar el intercambio del conocimiento, la colaboración en redes, el compromiso de las partes interesadas y la participación del público. Esto permitirá el intercambio y intermediación de múltiples perspectivas, lo cual crea opinión, una visión integrada y procesos participativos adecuados tanto para el problema como para los momentos críticos de la toma de decisión. Por lo tanto, hay un componente importante de gobernanza que se expresa a través de los nexos del proceso y la capacidad de comunicación. La comunicación se ajusta a las características de los grupos destinatarios. Entre las tareas se cuentan definir procesos deliberativos o representativos, identificar a los actores involucrados, encontrar prácticas interesantes que sean apropiadas, asegurar los procesos de aprendizaje, intercambiar conocimientos, lograr que los actores involucrados entiendan qué está pasando y qué es una visión colectiva del futuro, y promover prácticas colaborativas.

#### 4. Funciones de la EAE en un modelo de pensamiento estratégico

En el modelo de pensamiento estratégico, la EAE cumple las tres funciones fundamentales siguientes en relación con el proceso de toma de decisión: integración, evaluación y validación (Tabla 6).

Tabla 6: Funciones de EAE en un modelo de pensamiento estratégico.

**Integración** de las cuestiones del ambiente y la sustentabilidad a los procesos cíclicos de decisión estratégica.

**Evaluación** de opciones estratégicas en relación a las oportunidades y los riesgos para el ambiente y la sustentabilidad de las decisiones.

**Validación** de los aportes de EAE a los procesos estratégicos y resultados esperados.

**La integración** es vital para el éxito de EAE. La integración debe estar presente:

- a. En la identificación de los factores críticos de decisión (FCD).
- b. En la relación entre FCD y los problemas y desafíos clave.
- c. En la creación de nexos entre EAE y los procesos de planificación y programación.
- d. En la vinculación entre equipos para garantizar aportes recíprocos en una forma interactiva, útil, iterativa y oportuna.
- e. En el intercambio de técnicas y enfoques.
- f. En la identificación y el debate sobre las opciones estratégicas.
- g. En la armonización de procedimientos.
- h. En la integración de perspectivas, con el involucramiento de los actores y las organizaciones en un proceso de participación multidireccional, con tiempos y modos apropiados, y una adecuada comunicación, intercambio de conocimientos y habilitación de los procesos de aprendizaje.

Es muy importante que la participación de actores involucrados se perciba como una actividad de EAE que utiliza diferentes técnicas y no sólo como una mera obligación procesal de consulta pública e institucional destinada a cumplir con los requisitos legales. Se debe prestar atención a los actores involucrados tanto intrageneracionales (generaciones presentes como intergeneracionales (generaciones actuales y futuras).

La **evaluación** en un contexto estratégico, corresponde a una evaluación de las opciones de caminos posibles y de cuáles podrían ser las oportunidades y los riesgos de cada uno de ellos, teniendo en cuenta la evolución de las tendencias, las especificidades del contexto, las visiones y expectativas de los actores (intra e intergeneracional), y las incertidumbres. La evaluación se debe efectuar en relación con un marco de referencia estratégico (MRE) sobre las políticas de ambiente y sustentabilidad, el cual es específico para cada caso y fija el punto de referencia para la evaluación estratégica. Es importante que el MRE se organice de forma tal que se relacione fácilmente con los FCD. El compromiso de los actores involucrados también es vital para asegurar la apreciación de valores según diferentes perspectivas. Debe seguir principios de la planificación colaborativa, ya desde las primeras oportunidades de acercamiento.

**Validación** corresponde a la garantía de transparencia, legitimidad y aprobación de la sociedad, a través de sus representantes. Contempla el análisis de los resultados de EAE en relación con la evolución de las tendencias, incertidumbres, opciones estratégicas, riesgos y oportunidades previstos durante la preparación de planes y programas, y el seguimiento para la verificación de incertidumbres durante la implementación. La variada participación de los actores clave y del público en general es igualmente fundamental en la validación, dando un contexto participativo apropiado a la naturaleza de un enfoque estratégico.

Sobre la base de la experiencia hasta el momento, se sugiere usar un 65% del esfuerzo y la inversión en EAE a la función de integración. La evaluación propiamente tal representaría entonces un 25%-30% del esfuerzo de EAE. Si la integración y evaluación son exitosas y los diálogos son bien realizados, la validación debería ser rápida y sencilla y no se necesitará más de 5% a 10% del esfuerzo.

## 5. Modelo de pensamiento estratégico en EAE

El modelo de pensamiento estratégico en EAE se estructura en tres etapas fundamentales de un proceso cíclico (Figura 7):

- a. Contexto y enfoque estratégico de EAE,
- b. Caminos y directrices para la sustentabilidad, y
- c. Una etapa continua de seguimiento, nexos de procesos e involucramiento.



Figura 7: Tres etapas del modelo de pensamiento estratégico en EAE.

## Etapa 1

**La definición del contexto y enfoque estratégico** es una prioridad en el ciclo de EAE. El propósito es asegurar que ella se concentre solamente en lo que es importante (Navaja de Occam o principio de parsimonia), y que entienda y se adapte al contexto natural, cultural, político y económico del objeto de la evaluación.

El **problema de decisión** debe ser bien comprendido y es vital identificar el objeto de la evaluación, los que pueden o no ser lo mismo. Un enfoque integrador es imprescindible. La EAE tiene que buscar la raíz de los problemas y no los síntomas (Figura 6). La comprensión del **problema de decisión y su contexto** ayuda a acotar los esfuerzos. Existen cuatro elementos clave que contribuyen a establecer el contexto y el enfoque estratégico de la evaluación:

- a. **marco del problema:** incluye problemas, potencialidades y fuerzas impulsoras. Es un primer y rápido diagnóstico para dar un vistazo a lo que realmente importa. El propósito específico es averiguar cuáles son las causas raíz de los problemas. También ayuda a explorar los beneficios ambientales para una estrategia de desarrollo.
- b. **marco de gobernabilidad:** incluye la identificación de la red de actores relevantes de EAE.
- c. **marco de referencia estratégico (MRE):** Representa las macro-políticas que constituyen la referencia para la evaluación proporcionada por las orientaciones sobre políticas y las metas establecidas. Se vincula a otros planes y programas pertinentes, lo cual también constituye un requisito legal.
- d. **marco de evaluación:** incluye los FCD, junto con sus criterios de evaluación, y los indicadores que actúan como parámetros de evaluación. Los FCD proporcionan la estructura y el foco de análisis y evaluación estratégica.

Es útil difundir los resultados de la etapa 1 a través de un informe de factores críticos de decisión. Dicho informe permanecerá como referencia para el posterior trabajo de evaluación. En el contexto de la Directiva Europea y la legislación nacional, este informe cumplirá con los requerimientos de comunicar sobre el alcance de la evaluación y el detalle de los antecedentes que serán incluidos en el informe ambiental.

## Etapa 2

La etapa 2 se trata del **establecimiento de caminos para la sustentabilidad y directrices**

**que los apoyen.** Caminos para la sustentabilidad es el término que se usa para expresar las opciones estratégicas de desarrollo, lo que ayuda a pasar desde la posición actual hasta donde se desea, que es la visión de futuro (Figura 11; ver más adelante). Las tendencias informan los contextos dinámicos con respecto a fortalezas y debilidades, conflictos y potencialidades de desarrollo. El futuro es una imagen ideal asociada con una visión y con objetivos estratégicos, en lo posible teniendo en cuenta diferentes escenarios y metas de políticas. Las opciones estratégicas son vías que pueden permitir alcanzar la visión. Pero hay diferentes maneras de hacerlo, tal como se intenta ilustrar en la imagen de la Figura 11 (ver más adelante). Muy a menudo, los caminos más estratégicos no están necesariamente en línea recta.

Esto se debe llevar a cabo en estrecha vinculación con los equipos de formulación de políticas o de planificación. La función de EAE consiste en ayudar a buscar las opciones de desarrollo más orientadas al ambiente y la sustentabilidad. Es fundamental involucrar a los actores través de técnicas y procesos comunicacionales adecuados.

Es posible que **la evaluación de riesgos y oportunidades** se deba realizar varias veces y en diferentes momentos. Por lo general, los escenarios establecen el marco para la identificación de opciones estratégicas. Pero según cómo se utilicen en el proceso de toma de decisión para la formulación de políticas o planificación, puede ser de utilidad evaluar los escenarios en cuanto a las oportunidades y los riesgos que representan los diferentes futuros posibles. La EAE se debe preparar para que aporte a este debate estratégico mediante la presentación de un asesoramiento pertinente en las ventanas de decisión clave.

**La evaluación estratégica** debe estudiar las **opciones estratégicas** como posibles caminos (Figura 11; ver más adelante), para ayudar a escoger una dirección estratégica. Se trata de un momento clave cuando lo más probable es que la toma de decisiones estratégicas necesite la ayuda de la EAE. En contextos no vinculados a la Directiva Europea, el resultado de la evaluación de opciones es suficiente para una evaluación estratégica, junto con las directrices que permiten continuar con la implementación. En etapas posteriores se pueden utilizar otros instrumentos, como la EIA, con el fin de investigar más a fondo los efectos concretos.

**Las Directrices** pueden contemplar recomendaciones de ajustes institucionales o nuevas normas para los niveles posteriores de la planificación, para la EIA de un proyecto, o para cualquier otro tipo de medidas o elecciones de políticas que lleguen a ser relevantes. El desarrollo estratégico puede ser revisado entonces o validado, en términos de coherencia entre la política y lo establecido en objetivos, oportunidades y riesgos. Las directrices deben abarcar planificación, gestión y monitoreo, así como un programa de indicadores de seguimiento, lo cual responde a la exigencia legal sobre medidas de control.

Luego se debe preparar y debatir de manera grupal un informe final que registre los resultados de la evaluación a través de adecuados enfoques de comunicación.

## Etapa continua

Una tercera fase ocurre de forma continua, conectando a la EAE con el proceso de toma de decisión durante la ejecución, pero también con la primera etapa de un ciclo posterior de formulación de políticas o de planificación. El seguimiento, con monitoreo, evaluación y comunicación, debe ser una rutina permanente en un proceso de evaluación ambiental y de sustentabilidad estratégica, que se vincula sistemáticamente con los procesos de formulación de políticas o de planificación y compromete a los actores involucrados. Este concepto es en esencia diferente a lo que sucede en la práctica actual, pero coincide plenamente con la teoría de la EAE.

## 6. Elementos estructurales clave en el modelo de pensamiento estratégico de EAE

El modelo de pensamiento estratégico en EAE se basa en un marco de elementos estructurales clave que se pueden combinar de múltiples maneras según sean las necesidades de contexto. La intención es evitar fórmulas únicas de EAE y permitirle flexibilidad y adaptación de acuerdo con las diversas tomas de decisión (por ejemplo, el ordenamiento del territorio y planificación sectorial). Se consideran nueve elementos estructurales (Tabla 7):

Tabla 7: Nueve elementos estructurales del modelo de pensamiento estratégico en EAE.

- |   |  |
|---|--|
| a. Objeto de evaluación                           | e. Factores críticos de decisión (FCD) |
| b. Fuerzas impulsoras                             | f. Marco de gobernabilidad             |
| c. Cuestiones de ambiente y sustentabilidad (CAS) | g. Opciones estratégicas               |
| d. Marco de referencia estratégico (MRE)          | h. Oportunidades y riesgos             |
|   | i. Seguimiento                         |

**a. Objeto de evaluación:** Es aquello que se va a evaluar en la EAE. Es vital que se defina y acuerde claramente cuál es el objeto de evaluación, antes de que concluya la primera fase. Al inicio, se puede materializar en una combinación de objetivos (qué se busca) y cuestiones de carácter estratégico, con una indicación de las prioridades de desarrollo.

Las cuestiones estratégicas (CE) son los aspectos o desafíos críticos fundamentales de una política que afectan mandatos, valores, servicios, costos y que se deben abordar para lograr una visión de largo plazo. Las cuestiones estratégicas son la clave en la fijación de FCD. Pero una vez que hay más claridad en las estrategias, es preferible que el objeto de la evaluación sea la estrategia, junto con las opciones (camino) que permitirán el logro de los objetivos estratégicos, sea en políticas públicas, planificación sectorial y territorial o programas de inversión.

Ejemplos de objeto de evaluación:

- Estrategia de gestión del agua con múltiples propósitos en una región (plan de cuencas).
- Estrategia de cambio en el uso de suelos, de uso A a uso B o de uso único a usos múltiples (plan de ordenamiento del territorio).
- Estrategia para potenciar los usos de energías renovables (plan energético).

**b. Fuerzas impulsoras:** Son aquellas fuerzas que “empujan” (conducen) o frenan el desarrollo (Figura 8). Son las fuerzas internas clave (por ejemplo, conocimientos y competencias) y las fuerzas externas clave (como economía, población, tecnología) que moldean el futuro de la sociedad, de un territorio, o del desarrollo.

Las fuerzas impulsoras ayudan a captar una perspectiva estratégica acerca de la raíz de las dificultades. Se utilizan para identificar problemas y prioridades. En la búsqueda aparece una red de fuerzas impulsoras interrelacionadas. No es estática. Puede que no sea fácil identificar a las cadenas directas de causalidad.

Las fuerzas impulsoras se pueden diferenciar entre habilitadoras e inhibidoras. El crecimiento de la población, la inestabilidad económica y política, y los cambios en el uso de suelos representan los impulsores directos más relevantes del cambio (MEA, 2005).

## CAMPO DE FUERZAS IMPULSORAS

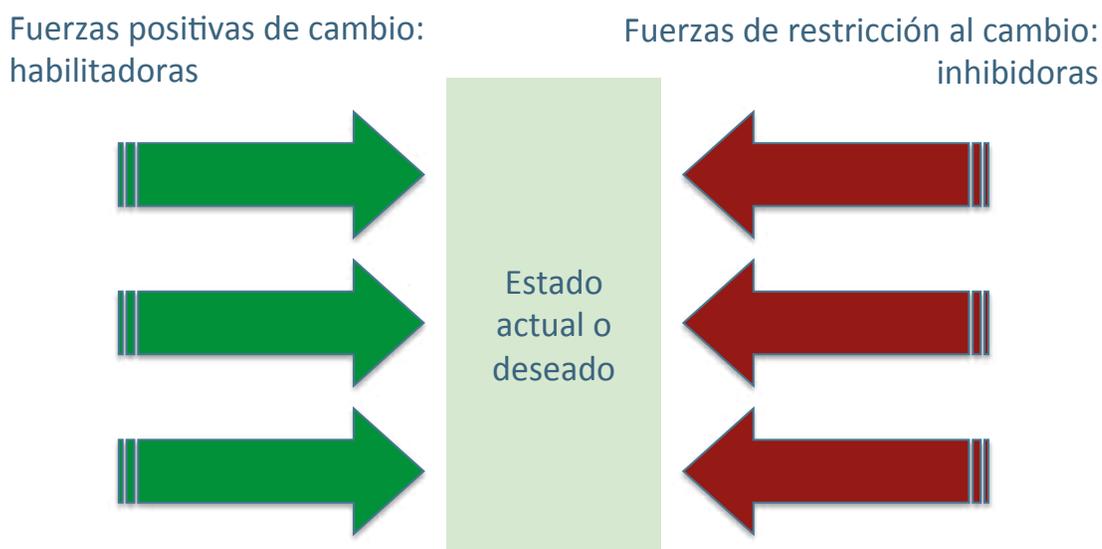


Figura 8: Las fuerzas impulsoras pueden ser habilitadoras o inhibidoras.

**c. Cuestiones ambientales y de sustentabilidad (CAS):** Se incluyen las cuestiones prioritarias sobre ambiente y sustentabilidad que son determinantes en la evaluación, ajustadas según la escala geográfica y nivel de decisión, así como según las prioridades de desarrollo identificadas. Estas cuestiones ambientales y de sustentabilidad contribuyen a identificar problemas y potencialidades y de ese modo ayudan en la definición de FCD, pero jamás se deben confundir con uno de ellos. La legislación establece varias cuestiones ambientales que se deben analizar según su importancia.

**d. Marco de referencia estratégico (MRE):** Es el contexto de macro-políticas estratégicas de EAE que constituye la referencia para la evaluación. Reúne los objetivos de las macro-políticas ambientales y sustentabilidad establecidos en un contexto nacional, europeo e internacional que resultan relevantes para la evaluación estratégica. El MRE debe proporcionar orientaciones y objetivos sobre políticas que entreguen una dirección estratégica. El MRE también debe reconocer y considerar las demás orientaciones programáticas y de planificación pertinentes que puedan tener sinergias o conflictos con el objeto de la evaluación, o que es un requisito legal.

El objetivo del MRE no es enumerar los requisitos legales. En EAE, un requisito de este tipo se debe considerar como una condición o restricción, pero no establece una dirección estratégica. Las políticas de MRE idealmente se deben limitar a unas 15, en particular en los contextos

sectoriales. En el ordenamiento del territorio, donde convergen múltiples políticas, puede ser necesario aumentar este número (con un tope de 30), en tanto se deben evitar traslapes y repeticiones. El análisis de superposiciones y brechas puede ser muy útil para identificar orientaciones sobre políticas que sean contradictorias con diversos instrumentos normativos, lo cual puede representar un riesgo de gobernabilidad.

**e. Factores críticos de decisión (FCD):** Son ventanas de observación para centrar la atención en lo que importa en la evaluación, de acuerdo con la Navaja de Occam o principio de la parsimonia. Los FCD son temas clave integrados, que se ven como factores ambientales y de sustentabilidad para el éxito de una decisión estratégica. Los FCD establecen el foco de la EAE, la estructura de evaluación y los estudios técnicos relativos al análisis de tendencias.

Los FCD son determinados por medio de la fijación de prioridades con una interpretación técnica, pero sobre todo con los diálogos con los actores relevantes, con el fin de considerar múltiples puntos de vista y temas de mayor interés. El método recomendado para la identificación de FCD sigue el enfoque de la Figura 9: Iniciar un diálogo colectivo en torno a una visión vinculada a metas futuras y objetivos estratégicos, considerar los grandes problemas y potenciales, e identificar prioridades para determinar los factores de éxito y a continuación establecer los FCD. La Figura 9 muestra este proceso en forma de esquema.

Se debe realizar un esfuerzo de síntesis al identificar un FCD, para que sólo sean unos pocos, pero holísticos, integrados y bien enfocados. Para asegurar el enfoque estratégico se recomiendan varios FCD, de tres a cinco y nunca más de siete. Los FCD deben ser fáciles de comunicar, con palabras sencillas que sean de captación simple, aunque de manera suficiente como para expresar su significado integrado.



Figura 9: Identificación de factores críticos de decisión (CDF), mediante diálogos.

Los FCD establecen el **marco de evaluación** junto con los criterios de evaluación y los indicadores. La Figura 10 ilustra la jerarquía que existe entre FCD, criterios de evaluación e indicadores. El punto de entrada es una selección de cuestiones ambientales y de sustentabilidad, relacionada con las prioridades identificadas, las cuales son sensibles para la decisión (las flechas múltiples de la Figura 10).

Los criterios de evaluación definen el alcance de cada FCD, proporcionan detalles acerca de qué se entiende por cada uno de ellos. También aportan cuestiones relevantes que se consideran prioritarias y se incluyen en los FCD. Los criterios de evaluación eficaces se deben alinear en forma constructiva con los resultados del aprendizaje y con el desempeño estratégico de los resultados.

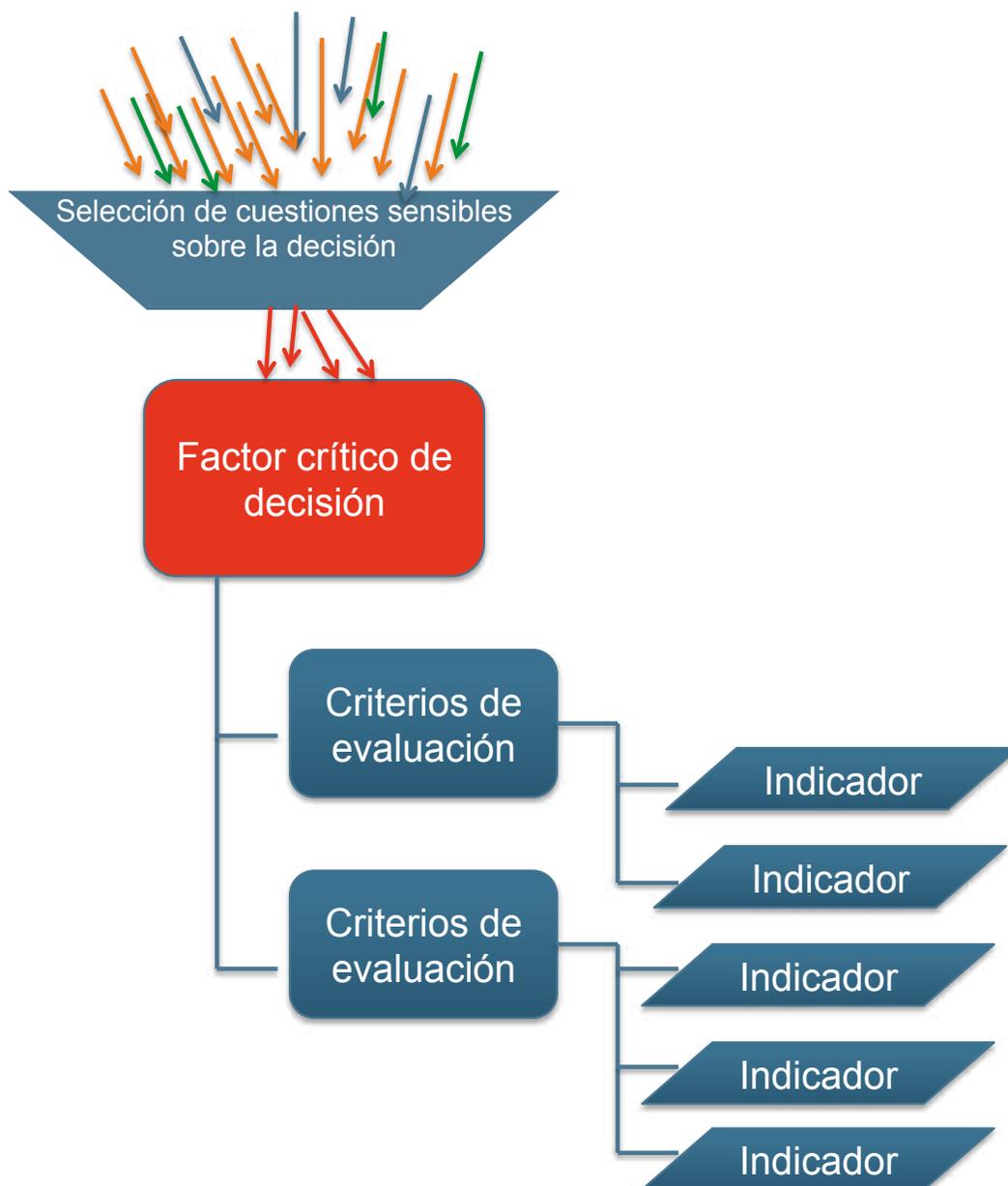


Figura 10: Estructura de los FCD.

Los indicadores son la métrica de la evaluación y pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los indicadores no deben ser descriptivos, sino indicativos. Existen diversos indicadores publicados en oficinas de estadísticas, sistemas de información sobre desarrollo sustentable, Agenda 21 local, e informes de estado del ambiente, los cuales pueden servir como fuente de datos secundarios. Pero el análisis de tendencias en EAE se debe basar únicamente en indicadores que en realidad revelen su carácter significativo.

Es útil contar con indicadores muy específicos para cada caso considerado, incluso cuando la información aún no esté disponible. En estos casos, puede ser relevante iniciar un indicador e integrarlo en el programa de seguimiento si resulta de utilidad en el futuro. Si no se cuenta con información específica pertinente, se deben emplear indicadores indirectos.

Para no perder el enfoque estratégico, los criterios de evaluación idealmente se deben limitar a dos por cada FCD, mientras que los indicadores también se deben limitar a dos o tres por cada criterio de evaluación. Desde luego cada caso es distinto, pero la regla general es no sobrecargar con criterios o indicadores, sino acotarlos para mantener el foco.

Los FCD materializan el concepto de definición de alcance tal como lo exigen los requerimientos legales europeos y nacionales en cuanto al detalle de la información que debe ser considerado en el informe ambiental.

**f. Marco de gobernabilidad:** El marco de gobernabilidad se refiere al establecimiento de una red de organizaciones e instituciones gubernamentales y no gubernamentales relacionadas, incluidos paneles u otras formas ciudadanas deliberativas. A través de los principios de responsabilidad, transparencia, integridad, eficacia y liderazgo, este marco contribuirá al desempeño eficaz y eficiente de EAE en todos sus procesos cíclicos.

La función del marco de gobernabilidad es vital para la fijación de prioridades y para asegurar el foco en la EAE, así como para validar la evaluación y realizar un seguimiento durante los procesos de aprendizaje. La gobernabilidad abarca al menos tres dimensiones: i) responsabilidad institucional (decisiones) con sus respectivas superposiciones y brechas, ii) cooperación institucional (incluidos los instrumentos de gobernabilidad), y iii) compromiso de los actores involucrados (incluida la participación del público).

La identificación de las partes interesadas debe ser coherente con las orientaciones del Convenio de Aarhus. Se debe identificar quiénes son los actores involucrados, cómo se relacionan entre sí y cuáles son sus responsabilidades en relación con las cuestiones de ambiente y sustentabilidad. Como mínimo, se debe garantizar la participación de los actores establecidos por la legislación; es decir, las autoridades con responsabilidad ambiental.

**g. Opciones estratégicas:** Las opciones estratégicas son opciones de políticas o de planificación que ayudan a pasar desde la posición actual hasta donde se desea (Figura 11). Las opciones estratégicas son caminos que ayudan a alcanzar los objetivos buscados en el largo plazo, asociados con la visión.

Estimuladas por el propósito de largo plazo, las opciones estratégicas deben considerar los principios y las políticas generales del MRE así como las fuerzas impulsoras y las tendencias. Una posible opción podría ser incluso el cambio de una tendencia. Como se intenta ilustrar en la Figura 11, pueden existir muchas formas posibles de acortar la brecha y, muy a menudo, los caminos más estratégicos no necesariamente son rectilíneos. Una vez más, para mantener el foco, las opciones estratégicas deben ser limitadas y realistas, sin necesidad de multiplicarlas de manera teórica.

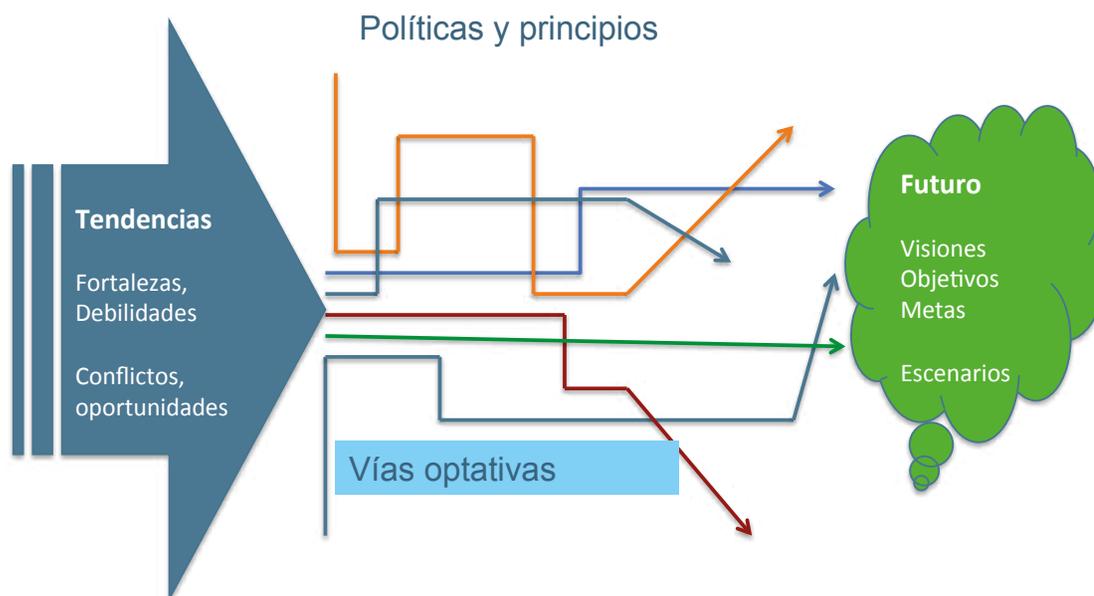


Figura 11: Opciones estratégicas son vías opcionales.

**h. Oportunidades y riesgos:** Mediante la evaluación de oportunidades y riesgos, la EAE puede ayudar a encontrar las mejores direcciones o caminos a ser seguidos. La EAE pretende “juzgar” (evaluación de valor) los méritos (oportunidad) o inconvenientes (riesgos o aquello que podría fallar) que conlleva la ejecución de estrategias de desarrollo sectoriales o territoriales. Las oportunidades y los riesgos enfocan la evaluación con respecto a futuros posibles relacionados con valores biofísicos, sociales y culturales deseados, siempre desde un punto de vista de sustentabilidad. Los aportes previos de los actores involucrados se consideran en esta evaluación mediante el marco de gobernabilidad. El marco de referencia estratégico

(MRE) presenta los referentes que son clave para la evaluación mediante la representación de objetivos y metas deseables a futuro, de acuerdo con lo convenido por la sociedad.

**i. Seguimiento:** La continuidad es fundamental en los procesos cíclicos. En contextos de gran incertidumbre, las observaciones empíricas desempeñan un papel muy importante en la comprobación de supuestos. De igual importancia es seguir una estrategia y detectar los cambios contextuales que pueden ocurrir durante la ejecución de la estrategia, junto con dar seguimiento a su aplicación eficaz. Esto incluye cambios tanto en la estrategia como en su contexto (valores, normas, prioridades) de aplicación. La detección anticipada de estos cambios permite realizar ajustes en los caminos estratégicos, con lo cual se garantiza que prosiga el papel facilitador de EAE. El seguimiento en EAE recibe el sólido respaldo del monitoreo, el análisis de gobernabilidad y los estudios específicos que permiten una evaluación de cómo está sucediendo el desarrollo.

## 7. ¿Qué puede ofrecer un modelo de pensamiento estratégico en EAE?

¿Qué se puede esperar con la aplicación del modelo de pensamiento estratégico en EAE y la metodología descrita?

- a. Un enfoque de evaluación estratégica muy acotado que sigue el principio de la Navaja de Occam o de parsimonia.
- b. Un marco de evaluación estructurado en torno a los factores críticos de decisión.
- c. Un debate sobre opciones y selección de caminos críticos para mejorar la sustentabilidad.
- d. Identificación de oportunidades y riesgos.
- e. Gobernabilidad, aprendizaje de políticas y confianza-colaboración institucional, responsabilidad compartida, definición de prioridades.
- f. Diálogos con un involucramiento abierto y transparente de los actores en consulta pública.
- g. Directrices de planificación y ejecución.
- h. Programa de monitoreo y evaluación.

Esta metodología cumple con los requisitos legales, a la vez que proporciona incentivos para una mejor práctica en EAE.

La metodología de FCD y el modelo de pensamiento estratégico en EAE han tenido aplicacio-

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

nes exitosas en contextos no europeos. Son los casos de Brasil, Chile y El Salvador, que son naciones no supeditadas a los requisitos legales de la citada Directiva Europea 2001/42. En esta Guía, la metodología se modifica específicamente para atender los requisitos europeos sobre la evaluación ambiental de planes y programas con dimensión estratégica.

# Parte IV: Cómo se aplica la EAE

En las secciones anteriores se presentaron los conceptos fundamentales de actuación estratégica en EAE. A continuación se analizará la aplicación del modelo de pensamiento estratégico y del marco de FCD de una manera práctica.

La EAE debe ser flexible y adaptable a los contextos específicos. Al aplicarla, es necesario asegurar los cuatro componentes (sección 3, Parte III); es decir, técnico, procedimental, institucional y comunicación/involucramiento. También se deben asegurar las tres funciones (sección 4, Parte III), que son integración, evaluación y validación.

La Figura 12 identifica los bloques fundamentales que representan diferentes actividades y pasos en la ejecución de la EAE durante las tres etapas (sección 5, Parte III) (etapa 1 en gris, etapa 2 en verde claro y etapa continua en celeste) en una carta de navegación con varios itinerarios para la aplicación, los que se deben elegir caso a caso.

Esta Parte IV explica cómo incluir los elementos estructurales clave de la metodología, descritos en las secciones anteriores, en cada bloque fundamental (actividades y pasos) ilustrados mediante ejemplos. Esto implementa la metodología cíclica de tres fases presentada en la Figura 7 de la Parte III.

La Parte IV concluye con una lista de verificación de los elementos fundamentales para una EAE exitosa usando el pensamiento estratégico.

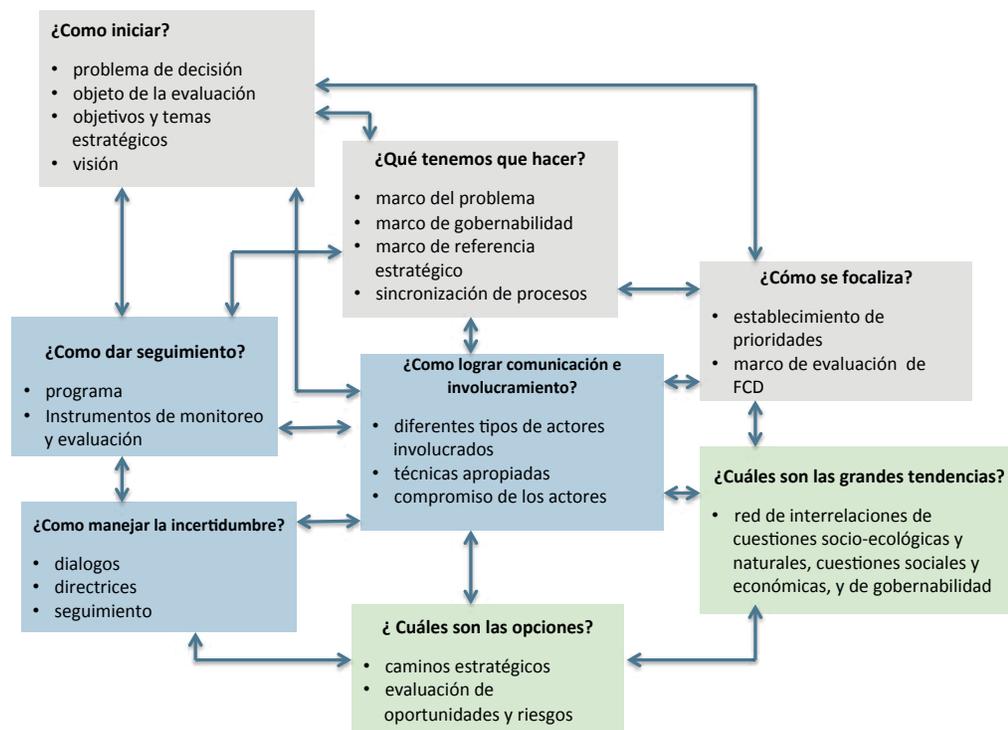


Figura 12: Bloques fundamentales y múltiples itinerarios para la realización de EAE.

## ¿Cómo iniciar?

Una vez que hay un motivo para la realización de una EAE (Figura 1 y sección 5, Parte I), se inicia la aplicación con la siguiente pregunta: ¿Cuáles son los problemas clave, los objetivos y las prioridades?

### ¿Cómo partir?

- problema de decisión
- objeto de evaluación
- objetivos y cuestiones de naturaleza estratégica

En EAE, el **problema de decisión** se debe entender en términos de cuestiones de ambiente, sustentabilidad y desarrollo. Es fundamental contar con un enfoque integrado para posibilitar un análisis de cuestiones biofísicas, sociales y económicas y de cómo su conexión explica los síntomas percibidos. La EAE tiene que actuar en la raíz de los problemas (Figura 6). Los responsables de una iniciativa estratégica (en formulación de políticas, o en el desarrollo de planes o programas) podrían indicar cuál es el problema de decisión, pero es importante distinguir con claridad entre problema y síntoma.

Es vital que se descubra el problema de la decisión para identificar el objeto de la evaluación. Los objetivos estratégicos y las intenciones de desarrollo son inherentes a un problema de decisión. Los problemas y las prioridades obviamente dependen del caso y el iniciador de la estrategia es la persona u organización a quien primero se le plantea la pregunta.

Los iniciadores idealmente deben indicar los objetivos y las cuestiones de carácter estratégico, así como las prioridades sustentadas por una visión de futuro. La Tabla 8 ofrece un ejemplo de objetivos estratégicos para el Plan Director Municipal de Lisboa, donde el principal problema de la decisión era cómo aumentar la dinámica del desarrollo demográfico y económico, manteniendo un alto nivel de calidad ambiental y de sustentabilidad. Cuando los iniciadores saben de manera exacta qué quieren, se definen fácilmente los objetivos que se deben ser alcanzados.

Tabla 8: Objetivos estratégicos del Plan Director Municipal de Lisboa.

#### Seis objetivos estratégicos para el desarrollo de la ciudad de Lisboa:

- Recuperar, rejuvenecer y asegurar el equilibrio social de la población de Lisboa.
- Convertir a Lisboa en una ciudad amable, segura e inclusiva para todos.
- Promover una ciudad ambientalmente sustentable y eficiente desde el punto de vista energético.
- Promover una ciudad innovadora, creativa y competitiva en un contexto global para generar riqueza y empleo.
- Fortalecer la identidad de Lisboa en un mundo globalizado.
- Crear un modelo de gobernabilidad eficiente, participativo y financieramente sustentable.

Pero a veces este proceso no es tan sencillo. Desde la perspectiva del responsable, el problema de decisión puede limitarse simplemente en preparar el plan o programa previsto y lograr que sea aprobado. En tal caso, puede ser que el responsable no sea muy cooperador en la elaboración de la visión, los objetivos estratégicos, las prioridades o las opciones estratégicas, un requisito fundamental para una buena práctica en EAE. Esto requiere de una fuerte persuasión por parte del equipo de trabajo para dirigir la atención al valor agregado que puede ser aportado al proceso por la EAE.

Es posible que el responsable no tenga mucha conciencia acerca de las verdaderas fuerzas impulsoras que promueven el cambio en el contexto sectorial o territorial, y que la EAE pueda ayudarlo a comprender esta dinámica mediante la exploración conjunta tanto en el contexto como en la identificación de las fuerzas motrices y de las prioridades.

Para establecer el problema de decisión y el objeto de evaluación, la EAE debe partir idealmente por dialogar con los líderes de la planificación o de programación (Recuadro 3). De esa manera debe vincularse de forma estrecha con el proceso de políticas y planificación, comunicar bien, desempeñar el papel de facilitador, proporcionar ayuda en la búsqueda del problema de decisión y el objeto de evaluación, y también descubrir cuáles son las inquietudes y percepciones del responsable.

Recuadro 3: Inicio de un diálogo.

En 2007, cuando REN SA deseaba iniciar la EAE del Plan de Desarrollo e Inversión en Redes de Transporte de Electricidad de Portugal (PDIRT) para 2009 – 2014, se realizó una serie de reuniones entre las coordinaciones del PDIRT y de la EAE, principalmente con un propósito de aprendizaje. Existía la necesidad de que los equipos del plan y de la EAE se comprendieran mutuamente, así como a sus respectivos sistemas, conceptos, barreras, prioridades, fuerzas motrices y terminologías.

Este diálogo duró alrededor de seis meses y cuatro sesiones antes de que comenzara alguna propuesta concreta o trabajo técnico. Al final, quedó claro que el problema de decisión era cómo planificar inversiones inteligentes en la red nacional de electricidad que cumplieran con las restricciones ambientales, promovieran el uso de energías renovables, y a la vez satisficieran los compromisos de REN sobre abastecimiento de energía y suministro seguro de electricidad. El objeto de la evaluación eran las opciones de inversión de la red nacional de transporte de electricidad.

## ¿Qué se necesita saber?

¿Qué se necesita saber?

- marco del problema
- marco de gobernabilidad
- marco de referencia estratégico
- sincronización de procesos

Existen tres marcos que ayudan a comprender el contexto y posibilitan el enfoque estratégico. Tras un ciclo anterior de decisiones con EAE, es posible que estos marcos deban ser modificados y actualizados. Pero si se trata de un nuevo proceso, entonces es necesario establecerlos desde el inicio.

Este **marco** delinea los problemas, las potencialidades y las fuerzas motrices que reflejan las prioridades sectoriales, ambientales y de sustentabilidad. Es de vital importancia identificarlos en las primeras etapas, pero evitando el exceso de detalles, con un delineamiento rápido, idealmente de una sola página (la Tabla 9 presenta un ejemplo de un marco de problema para la estrategia de gestión de zonas costeras de El Salvador). Esto permite un breve diagnóstico sobre el uso de recursos naturales, los valores con necesidades de conservación, los valores culturales, las áreas sensibles, las necesidades sociales, y los bienes naturales y sociales con potencial económico de corto, mediano y largo plazo.

Es útil tener a mano las fuentes correctas: por ejemplo, los informes del estado del ambiente o de ordenamiento del territorio. Dicho diagnóstico preliminar rápido es de importancia para entender el contexto de la EAE y las prioridades, incluidas las oportunidades creadas por los beneficios ambientales. El compromiso de los actores involucrados permite la consolidación y validación de las prioridades y mantener el foco en las causas que son la raíz de los problemas.

El análisis de tendencias permitirá alcanzar después un mayor detalle sobre las cuestiones relevantes. En el contexto europeo y en Portugal, es exigencia legal demostrar cómo se consideraron las cuestiones ambientales (CA) en EAE. Las inquietudes asociadas con ciertas CA por lo general ya están tratadas en aspectos más integrados de ambiente y sustentabilidad (CAS), lo cual garantiza un mayor foco en la EAE. La Tabla 10 muestra un ejemplo de cómo se pueden relacionar las CA identificadas legalmente y las CAE adoptadas en EAE, y de cómo ellas son agregadas en los FCD. En el Anexo II se entregan las Plantillas 1 y 2 para este análisis.

Tabla 9: Marco del problema en EAE para la estrategia de desarrollo costero en El Salvador (desarrollado en 2012).

Problemas clave	Sensibilidades clave
<b>DEGRADACIÓN AMBIENTAL</b>	<b>VALORES NATURALES Y CULTURALES</b>
Saneamiento Gestión de residuos sólidos Aguas residuales Contaminación química Erosión / sedimentación costera Salinización Encenagamiento	Manglares Arrecifes de coral Playas Recursos únicos Patrimonio cultural, restos arqueológicos Humedales, sitios Ramsar Reservas de la biósfera
<b>VULNERABILIDAD SOCIO-AMBIENTAL</b>	<b>Potenciales clave</b>
Pobreza Inundaciones Bajos ingresos de la actividad pesquera Salud (enfermedades renales, gastrointestinales y cutáneas) Inocuidad de los alimentos Bajos niveles de educación Analfabetismo Alto nivel de deserción escolar Baja capacitación técnica Exclusión e inequidad social	Turismo asociado a los bienes naturales (observación de ballenas y delfines) Deportes costeros y marinos (buceo, surf, fútbol playa, pesca deportiva, etc.). Pesca Agricultura Conectividad con el mundo (aeropuertos, puertos) "Salvadoreños" en el extranjero Inversiones potenciales en especies no tradicionales Aumento en el consumo nacional de pescado
<b>PRESIONES SOBRE LOS RECURSOS</b>	
Grandes inversiones no planificadas (turismo, exploración de la caña de azúcar, etc.) Desarrollo de vivienda y turismo Urbanización desordenada Expansión de las fronteras de la agricultura a los manglares (caña de azúcar, turismo) Pérdida del libre acceso a las playas Producción de camarones y sal Expansión de la producción de caña de azúcar Extracción masiva de arena y otros materiales Conflictos transfronterizos en el Golfo de Fonseca	
<b>PROBLEMAS DE SEGURIDAD</b>	
Narcotráfico Bandas organizadas Extorsión	

El **marco de gobernabilidad** identifica quién es quién en la ejecución de políticas, planes o programas y cuáles son sus respectivas responsabilidades. La gobernabilidad incluye al menos tres dimensiones:

- a. Una es un análisis y delineamiento de responsabilidades institucionales (mapear la decisión) en relación a las competencias y responsabilidades. El propósito es encontrar posibles brechas, o superposiciones de responsabilidades en las diferentes instituciones, y probables conflictos y problemas de gobernabilidad en relación a prioridades y objetivos estratégicos. Este análisis de brechas y conflictos es fundamental en la búsqueda de riesgos para la gobernabilidad y oportunidades de mejoramiento institucional.

- b. La segunda dimensión se refiere a la cooperación institucional y a los instrumentos de gobernabilidad (por ejemplo de planificación, incentivos, compromisos, etc.). Se deben mapear los instrumentos para entender el contexto de la gobernabilidad y la capacidad existente.
- c. En tercer lugar, es necesario identificar quiénes son las organizaciones y los grupos que deben participar en un proceso inclusivo y colaborativo; entre ellos: principales grupos de actores clave (incluida la administración pública, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales, los líderes comunitarios, y el público en general), y posibles grupos focales y líderes de opinión a escalas geográficas o administrativas apropiadas.

El marco de la gobernabilidad establece derechos y deberes de responsabilidad compartida tendientes a un proceso de aprendizaje colectivo, desde las organizaciones hasta los ciudadanos pertinentes. La Plantilla 5 del Anexo II ayuda en el análisis del marco de gobernabilidad.

Tabla 10: EAE para el Plan Municipal Local de Lourinhã - FCD, CAS pertinentes y cómo corresponden a las CAS exigidas legalmente.

Factores críticos de decisión	CAS relevantes para el municipio	CA definidas legalmente
<b>Gobernabilidad</b>	Gestión de recursos ambientales Población y salud Cambios climáticos	Suelo Agua Atmósfera Biodiversidad Población Salud humana Factores climáticos
<b>Municipio saludable</b>	Población y salud Cambios climáticos	Población Salud humana Paisaje Agua Fauna Flora Bienes materiales
<b>Espacio rural consolidado</b>	Gestión de recursos ambientales Energía Cambios climáticos Calidad ambiental Patrimonio cultural	Suelo Agua Atmósfera Biodiversidad Fauna Flora Factores climáticos Bienes materiales Patrimonio cultural Población
<b>Factores del desarrollo</b>	Gestión de recursos ambientales Energía Patrimonio cultural	Suelo Agua Atmósfera Biodiversidad Patrimonio cultural Paisaje Agua

**El marco de referencia estratégico (MRE)** consiste en un conjunto de macro-políticas que determinarán una referencia para la EAE. Este marco debe reflejar las macro-políticas internacionales, europeas, nacionales y regionales. Los documentos de política entregan las orientaciones y metas de largo plazo en materia ambiental y de sustentabilidad con las que debe cumplir la iniciativa estratégica (ejemplo en Tabla 11). Cuando proceda, en particular en contextos territoriales, se deben considerar planes y programas que puedan ser relevantes. Para asegurar el enfoque, se recomienda que las macro-políticas se limiten a las 10 ó 15 más importantes. En planificación territorial, donde convergen diversas políticas, puede que sea necesario aumentar este número (con un tope de 30), pero evitando superposiciones y repeticiones.

También es importante establecer cómo se deben **vincular** los dos **procesos**: de EAE y de decisión (formulación de políticas, planes y programas). La principal contribución de EAE tiene lugar en las ventanas críticas de decisión. Su identificación en el proceso de toma de decisiones esclarece cuándo se prevé la interacción y cuando aumentará la eficacia de la EAE. Un cronograma de trabajo que explicita las respectivas etapas y actividades podría ser un instrumento de utilidad. El propósito es identificar qué datos y cuándo son necesarios entre los dos procesos y cómo y cuándo debería ocurrir el involucramiento de los actores. Esta vinculación de procesos es obviamente indicativa y debe garantizarse la flexibilidad.

Tabla 11: Ejemplos de orientaciones de políticas y metas en MRE.

FCD 1 Valoración de los sistemas naturales	
<b>Orientaciones de ambiente y sustentabilidad:</b>  Preservar y potenciar las áreas agrícolas recuperando, conservando y protegiendo los suelos de mayor productividad agrícola y simultáneamente entregando incentivos para una agricultura competitiva y sustentable	<b>Metas:</b>  Llegar a 10% de la superficie agrícola útil (SAU) al año 2013 (Estrategia Nacional de Desarrollo Sustentable-ENDS)  Aumentar en 30% la superficie agrícola útil (SAU) al año 2015 en sistemas agroforestales con interés ambiental (ENDS)
FCD 2 Atracción y fijación humana	
<b>Orientaciones de ambiente y sustentabilidad:</b>  Promover el uso eficiente del agua y garantizar la capacidad de reserva de los sistemas públicos para su abastecimiento, sobre la base de la protección de los recursos disponibles en el largo plazo	<b>Metas:</b>  Al año 2011, alcanzar un 80% de eficiencia hídrica en términos de consumo urbano, 66% en el consumo agrícola y 84% en el consumo industrial (ENDS)

## ¿Cómo se enfoca?

¿Cómo se delimita?

- Establecimiento de prioridades
- Marco de evaluación de FCD

El foco es una condición fundamental y una prioridad en EAE. El instrumento trabaja con sistemas muy complejos y precisa manejarlos con el fin de asegurar resultados viables y eficaces. La teoría de la complejidad sugiere que se necesita un foco y una estructura firmes, pero también flexibles, evitando excesos de datos y mapas mentales rígidos. Es por ello que los factores críticos de decisión (FCD), que estructuran la evaluación estratégica, son tan importantes en este enfoque de EAE. En la identificación del FCD es esencial seguir el principio de parsimonia o Navaja de Occam.

El **marco de evaluación** incluye los criterios de evaluación e indicadores (Figura 10). Como se mencionó, los criterios de evaluación detallan el FCD, y los indicadores son las medidas de la evaluación. El FCD garantiza el énfasis técnico en EAE y brinda la estructura para la evaluación. El FCD es un conjunto de temas relevantes, integrados y orientados a la sustentabilidad.

Se realiza una selección de temas prioritarios (Figuras 9 y 10) sobre la base de los aspectos más sensibles. Eso implica trabajar con aquellos problemas que realmente tienen un significado tanto en la decisión como en el contexto de trabajo. En esta fase son importantes las técnicas para el establecimiento de prioridades, a través de procesos de acercamiento.

Las cuestiones estratégicas (CE) relacionadas con el objeto de la evaluación, las cuestiones de medio ambiente y sustentabilidad (CAS), así como las direcciones de las macro-políticas que son clave en el marco de referencia estratégico (MRE), son ingredientes esenciales para el delineamiento de prioridades (Figura 13).

Una **plataforma de diálogo con los actores relevantes** en los niveles geográficos y administrativos pertinentes es una condición clave para posibilitar una EAE más robusta. Esta plataforma permitirá un debate sobre prioridades y objetivos de carácter estratégico con una visión compartida, con reglas para el desarrollo sustentable, con supuestos para la planificación y gestión de sectores integrados y, finalmente, con un acuerdo en torno al FCD junto a los criterios e indicadores usados como marco para la evaluación. También servirá para validar los problemas identificados.

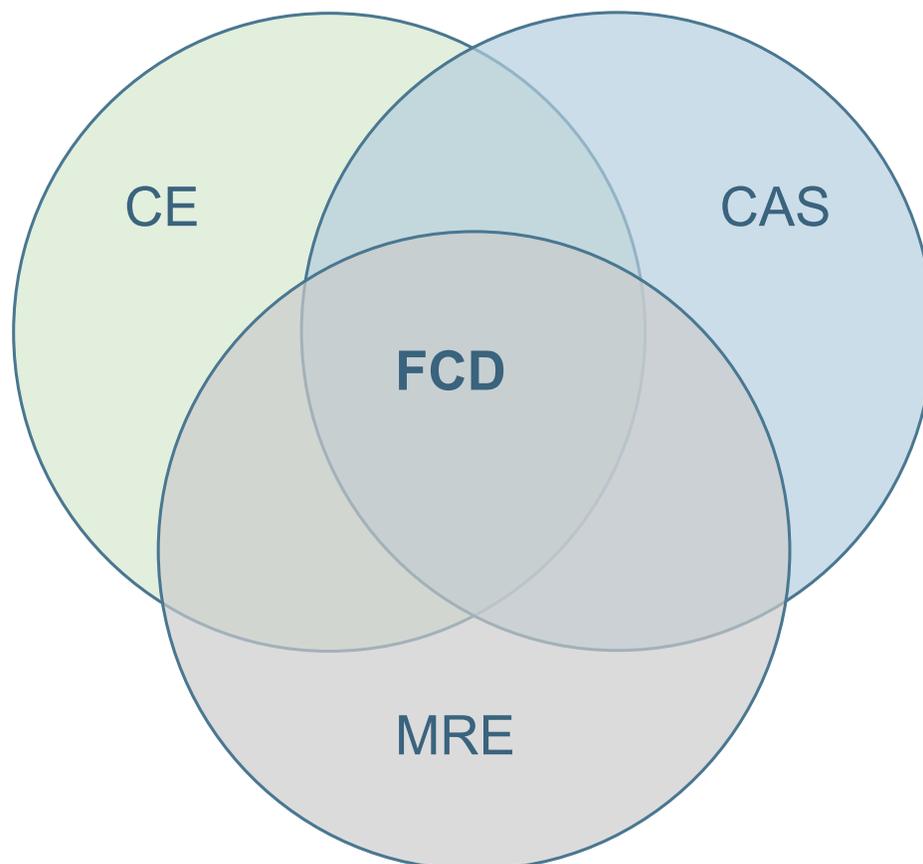


Figura 13: FCD como una integración de CE, CAS y MRE.

Según sean las condiciones de contexto, es necesario contar con técnicas adecuadas para identificar el FCD. Ellas pueden variar desde sencillas sesiones informales de lluvia de ideas con la participación de actores clave, hasta técnicas muy interactivas y con un involucramiento dinámico utilizando paneles u otras herramientas.

En el Recuadro 2 y en las Tablas 12 a 17 hay diversos ejemplos de FCD. El Anexo II tiene las Plantillas 6 y 7 para organizar cada FCD, los criterios de evaluación y los indicadores.

El FCD debe reflexionar sobre el macro de políticas pertinentes, cuestiones de ambiente y sustentabilidad y cuestiones estratégicas. El Recuadro 2 ilustra la relación entre el FCD y las cuestiones estratégicas de la red nacional.

Recuadro 2: Ejemplo de aplicación del FCD en la EAE de PDIRT (REN y IST, 2008 y 2011).

En la EAE del Plan de Desarrollo e Inversión en Redes de Transporte de Electricidad de Portugal (PDIRT) para 2009 – 2014, se seleccionaron tres FCD para sustentar el análisis y la evaluación: energía, fauna y ordenamiento del territorio. Los tres FCD demostraron ser más que suficientes para un enfoque estratégico que abarca: incremento en el uso de energías renovables y eficiencia en el transporte de la energía; potencial conflicto con las áreas de gran biodiversidad y conservación de la naturaleza, con especial énfasis en avifauna y sus hábitats inherentes; necesidad de llevar la electricidad hasta donde se necesite, al tiempo que se evitan al máximo posible los conflictos con áreas de alta densidad poblacional y cualquier otro obstáculo natural o artificial.

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

La Tabla 12 especifica los criterios de evaluación de cada FCD en el caso de la EAE de la Estrategia Nacional para el Manejo Costero Integrado en Portugal. En la Tabla 13, se muestra un tema similar (Estrategia de Manejo Costero en El Salvador) que generó criterios de evaluación y FCD relativamente diferentes, dado que los contextos son distintos.

Tabla 12: EAE de la Estrategia Nacional para el Manejo Costero Integrado en Portugal, 2008: FCD y criterios de evaluación.

FCD	Criterios de evaluación
Sistemas ecológicos y paisajes costeros	Enfoque ecosistémico Salvaguarda y valoración del patrimonio natural y cultural y de la biodiversidad
Usos y recursos costeros	Economía del mar Gestión integrada de recursos costeros y marinos Conectividad territorial y marítima Comunidades locales
Riesgos naturales y tecnológicos	Calidad ambiental, salud y seguridad Vulnerabilidad al cambio climático Límites de un cambio aceptable
Gestión y gobernabilidad	Política integrada para planificación y gestión de zonas costeras Creación de conocimientos interdisciplinarios, monitoreo y gestión de la información Educación, capacitación y generación de capacidades profesionales Gestión adaptativa Modelo de gobernabilidad abierto a cooperación institucional y al compromiso de los actores involucrados

Tabla 13: EAE para la estrategia de desarrollo costero en El Salvador, 2012: FCD y criterios de evaluación.

FCD	Criterios de evaluación
Gobernabilidad	Instrumentos para la gobernabilidad Fortalecimiento de capacidades y coordinación institucional Compromiso de los actores involucrados
Ecosistemas, desarrollo y local economía	Sistemas socio-ecológicos Capacidades y emprendimiento Vulnerabilidad y adaptación al cambio climático
Recursos hídricos y saneamiento	Contaminación Disponibilidad de recursos hídricos Acceso al agua y a las redes de infraestructura

La Tabla 14 ejemplifica los FCD en dos programas sectoriales distintos; en el primer caso, se muestra cómo puede variar el FCD según sea el detalle del análisis.

Tabla 14: Ejemplos de factores críticos de decisión en dos programas sectoriales.

**Se consideran diferentes FCD en la EAE del Programa Logístico de Portugal, con el fin de entregar dos niveles de evaluación (IDAD, 2007):**

• **FCD para la estrategia de la red de logística:**

- Cambio climático
- Ordenamiento del territorio
- Competitividad
- Gobernabilidad

• **FCD para la solución nacional de logística (estrategia relativa a los nodos de la red de logística):**

- Gobernabilidad
- Desarrollo económico regional y local
- Gestión territorial
- Biodiversidad

**Se consideraron los siguientes FCD en el programa nacional de represas (REN, 2007):**

- Cambio climático
- Biodiversidad
- Recursos naturales y culturales
- Riesgos naturales y tecnológicos
- Desarrollo humano
- Competitividad

La Tabla 15 ilustra cuál fue el foco de EAE para la Expansión del Puerto de Ciudad del Cabo en Sudáfrica (CSIR, 2000). Aunque este caso anteceda a la estructuración por FCD, es similar la lógica que ayudó a identificar los problemas.

La Tabla 16 ofrece un ejemplo más completo de cómo se deben presentar los FCD, los criterios de evaluación y los indicadores, usando el caso de la gobernabilidad. Es fundamental que el FCD identifique cuál es su objetivo y alcance, lo que luego se traduce en criterios de evaluación. Asimismo, se deben indicar los objetivos de los criterios de evaluación.

## Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica: Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

Tabla 15: Objetivos y énfasis en la EAE de la expansión del Puerto de Ciudad del Cabo (CSIR, 2000).

<p><b>EAE impulsada por la necesidad de garantizar:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los objetivos económicos del puerto</li> <li>- Maximización de los beneficios para las comunidades circundantes</li> <li>- Minimización de impactos en el ambiente biofísico</li> </ul> <p><b>Contexto de la EAE: equivalente a los FCD</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ecología marina</li> <li>- Arqueología marina</li> <li>- Estabilidad del borde costero</li> <li>- Accesibilidad del puerto</li> <li>- Planificación del uso de suelos en el puerto-ciudad</li> <li>- Socio-economía/ responsabilidad corporativa y social</li> <li>- Impacto económico del puerto</li> </ul>	
--	--

Tabla 16: FCD sobre gobernabilidad y criterios de evaluación para la EAE de un Plan Director Municipal.

CDF 1 Gobernabilidad	
<p><b>Objetivo:</b> Evaluar la red de competencias y responsabilidades del municipio en relación con el gobierno central y los municipios vecinos. Se consideran ajustes institucionales. Explora nuevos modelos organizacionales que promuevan el emprendimiento y la organización y gestión intermunicipal del territorio</p>	
Criterios de evaluación	Indicadores
<p><b>Modelo de gobernabilidad</b></p> <p>Evaluación de modelos de gestión estratégica, estructura municipal, y las responsabilidades y control sobre las normativas y financiamientos para concretar las políticas y programas municipales</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estructura orgánica municipal</li> <li>- Articulación de servicios municipales</li> <li>- Capacidad de recursos humanos</li> </ul>
<p><b>Relación institucional con el gobierno central y a nivel intermunicipal</b></p> <p>Evaluación de mecanismos institucionales para estrategias de articulación intermunicipal que refuercen la participación y cooperación, y para competencias y recursos involucrados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estrategias de comunicación y articulación de competencias y responsabilidades con la administración central</li> <li>- Estrategias de comunicación e iniciativas intermunicipales</li> <li>- Uso de tecnologías de la información y comunicación en los servicios administrativos municipales</li> </ul>
<p><b>Participación pública y compromiso de los actores involucrados</b></p> <p>Evaluación de los mecanismos disponibles para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones, a través de asociativismo y voluntariado</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Capacidad asociativa intermunicipal (variación de asociaciones públicas, número y tipo de movimientos cívicos y programas de voluntariado)</li> <li>- Existencia de redes de información y apoyo</li> <li>- Número, tipo y frecuencia de las sesiones de movilización pública</li> </ul>
<p><b>Emprendimiento</b></p> <p>Evaluación del modelo organizacional en la promoción de iniciativas de I+D, así como en la calificación de recursos humanos para incrementar la capacidad competitiva del municipio</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eventos e inversiones asociadas a I+D</li> <li>- Tejido económico y formación para actividades ancla</li> <li>- Número de empresas relacionadas con I+D</li> </ul>

El FCD debe surgir de la reflexión y conocimiento colectivo. El FCD es una construcción social que se relaciona con las prioridades y los factores de éxito y no con formulaciones analíticas ciegas que siguen formatos tipo. La discusión de la propuesta de cada FCD y del restante marco de evaluación con los actores involucrados es fundamental para asegurar la amplia aceptación del énfasis adoptado para la EAE. “¿Cuáles son los tres temas principales que realmente importan?” puede ser una buena manera de empezar el debate. Luego el aclarar significados, expectativas y resultados, facilita la convergencia.

El énfasis en EAE abarca los cuatro componentes del modelo: técnico (FCD, conocimientos especializados, estudios para el desarrollo), proceso (nexos eficaces en los momentos apropiados o ventanas de decisión), institucional (conseguir que los líderes hablen y se pongan de acuerdo con respecto al marco FCD) y comunicación (breves informativos, involucramiento de las autoridades competentes y grupos focales mediante técnicas adecuadas).

No sólo los FCD son cruciales para el enfoque de la evaluación; también lo es el MRE. Las macro-políticas clave que fijan el marco referencial deben estar vinculadas al FCD y más adelante ser empleadas en la evaluación. La Plantilla 3 del Anexo II entrega un ejemplo sobre la forma en que las macro-políticas del MRE se consignan como relevantes en cada FCD. Esa tabla (Plantilla 3) necesita ser complementada con la identificación de las respectivas orientaciones de política y sus metas. Con ese fin se incluye la Plantilla 4 en el Anexo II y se entrega un ejemplo en la Tabla 11.

### **Análisis de tendencias: Situación actual y causas de cambio**

Análisis de tendencias

Red de cuestiones y eventos interrelacionados relacionados con:

- Sistemas naturales
- Sistemas socio-ecológicos
- Cuestiones sociales
- Cuestiones económicas

El análisis de tendencias es un análisis dinámico y tiene dos objetivos principales: observar los principales patrones de cambio en un sector o área territorial e identificar las respectivas fuerzas impulsoras que pueden influir en las tendencias futuras. Por lo general, el análisis de tendencias es el conjunto de hechos, basados en indicadores, relativos a un período de tiempo que permiten detectar un patrón de comportamiento, lo cual podría explicar la evolución

de una situación específica. Ayuda a entender los caminos futuros considerando las tendencias. Este análisis permite explorar la relación entre los cambios en las fuerzas impulsoras y la evolución en las tendencias futuras, en respaldo de estudios de escenarios y de análisis integrados de políticas y de aspectos económicos, biofísicos y sociales. Por tanto, el análisis de tendencias es diferente a los estudios de situación de base, los que generalmente son estáticos y describen lo existente en relación con los factores biofísicos y sociales.

Los escenarios representan futuros deseables posibles. Las técnicas de desarrollo de escenarios son muy útiles para considerar futuros posibles basados en tendencias pasadas y actuales, y en situaciones más o menos probables. La función de los escenarios adquiere más relevancia para formular, debatir y evaluar las opciones estratégicas.

La retrospectión es fundamental en un enfoque estratégico del desarrollo sustentable. Es una forma de pensar en el futuro, en la cual se imagina un resultado exitoso. Existe una imagen compartida del punto al cual se desea llegar y luego se intenta acortar la brecha que permite alcanzarlo (Figura 14). Esto permitirá evaluar oportunidades y riesgos sobre la base del FCD.

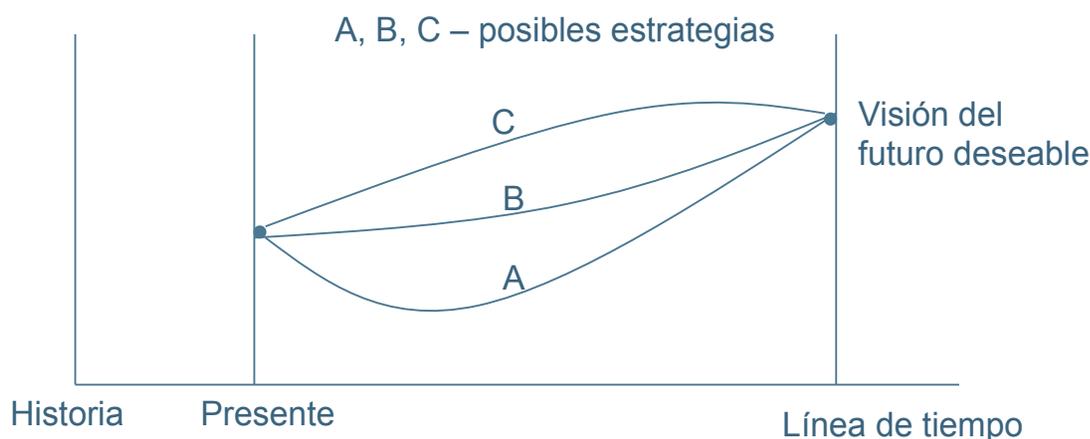


Figura 14: El enfoque retrospectivo en el desarrollo de escenarios.

Si hay tendencias más sólidas disponibles, una opción puede ser su proyección futura sobre la base de información basada en modelos.

Pero los escenarios no constituyen predicciones (Schwartz, 1991). En el pensamiento estratégico, la predicción es incoherente. La complejidad es muy alta y el ritmo del cambio es tan dinámico que la predicción pierde confiabilidad. La incertidumbre requiere un seguimiento que permita una acción adecuada cuando se confirma o no lo que era incierto. El monitoreo y el seguimiento son actividades continuas cruciales en EAE.

El análisis de tendencias se puede basar en revisiones documentales, pero también en entrevistas, reuniones y otras formas o fuentes de datos secundarios. Muy rara vez la EAE se basa en fuentes de datos primarios. El análisis de las entrevistas puede ofrecer un relato breve sobre las expectativas, las percepciones sobre los problemas y la valoración de los recursos naturales y culturales que tienen las comunidades. Se analizan las tendencias con cada FCD, con el fin de averiguar la posición actual en relación con los objetivos previstos y cómo puede evolucionar el sistema en el futuro. El propósito es lograr una sólida comprensión de las direcciones y de la dinámica de las tendencias dominantes, teniendo en cuenta que no se pretende recopilar todos los datos disponibles sobre ese tema y realizar un informe descriptivo para comprobar el conocimiento sobre un determinado factor ambiental. Todo lo que se necesita saber es: ¿Cuáles son las cuestiones dominantes y las tendencias esperadas?

Un análisis FODA final (plantilla 8 del Anexo II) sirve para una síntesis del análisis de tendencias.

### Identificación y evaluación de caminos estratégicos: ¿Cuáles son las opciones?

¿Cuáles son las opciones?

- Caminos estratégicos
- Evaluación de oportunidades y riesgos

Las estrategias ayudan a pasar desde la posición actual, según el marco de problemas, hasta donde se quiere llegar en términos de prioridades, visión y objetivos estratégicos. Las **opciones estratégicas** son posibles caminos que permitirán avanzar hacia los objetivos estratégicos (indicados en la Figura 11). Los diferentes caminos tienen distintas implicancias para el ambiente y la sustentabilidad. Ellos serán las diferentes estrategias opcionales que se deben evaluar, en términos de oportunidades y riesgos para el ambiente y la sustentabilidad, de manera de ayudar más eficazmente en las selecciones sobre políticas y en el desarrollo de planes y programas. La Figura 15 ilustra tres conjuntos de opciones de EAE tomadas de la Estrategia Nacional para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (NSICZM) en Portugal (IST-INAG, 2008).

La **evaluación estratégica** tendrá en cuenta las sinergias y los conflictos de las opciones estratégicas para los diferentes escenarios, en términos de dimensiones del ambiente y la sustentabilidad, mediante el marco de FCD. **La evaluación de los riesgos y las oportunidades** de las opciones estratégicas constituye un aporte esencial para el proceso de toma de decisiones. Debe existir un proceso iterativo entre EAE y los procesos de políticas y planifica-

ción, mientras se debaten las opciones y cuando aún está pendiente la selección de una de ellas. Los resultados de la evaluación de opciones incluyen argumentos estratégicos para las oportunidades y los riesgos de cada FCD considerado.

Siempre se deben tomar en cuenta las perspectivas y expectativas de los actores involucrados, sea en forma individual o como grupos focales de referencia. Las plataformas de diálogo de los diferentes niveles geográficos o administrativos sirven para obtener distintas perspectivas y permiten afinar las opciones estratégicas preferidas. Se deben acordar reglas, acuerdos y compromisos para el desarrollo sustentable (Gibson et al., 2005) de manera específica en esta etapa para ser aprobadas por los sectores y las instituciones involucradas. Esto luego se incorpora a las directrices de gestión y monitoreo para fines de seguimiento.

La Plantilla 9 del Anexo II se puede utilizar para organizar las opciones estratégicas por área de política, relacionadas con el plan o programa a medida que éste se desarrolla e incorpora para su consideración las opciones estratégicas. La plantilla 10 del Anexo II se puede emplear para la evaluación de las opciones estratégicas.

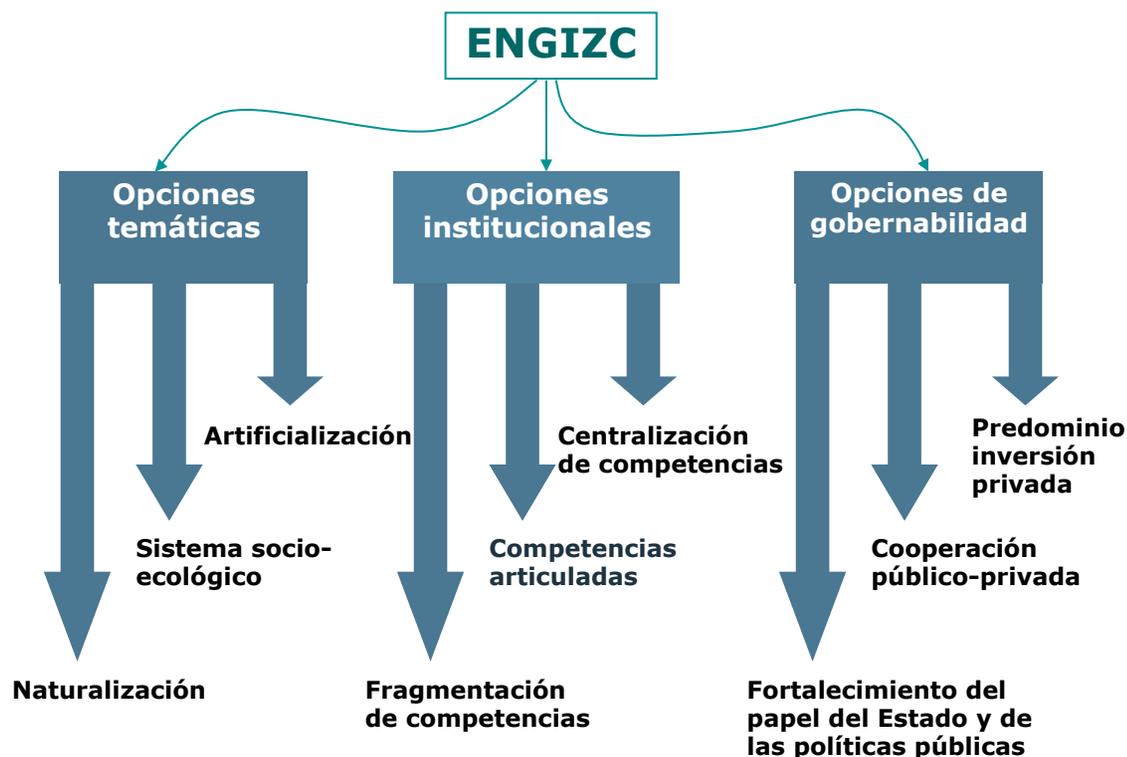


Figura 15: Ejemplo de opciones estratégicas de la estrategia de desarrollo costero de Portugal.

La **evaluación de opciones estratégicas** se debe efectuar en las ventanas claves de decisión para la formulación de políticas, planes o programas, constituyendo la base de preparación de las directrices de seguimiento. Por último, es posible que se requiera un nivel adicional de evaluación, con el fin de analizar la forma en que los conceptos de políticas, planes o programas podrían consolidar los caminos identificados para seguir y abordar las prioridades. Una vez establecidos los **conceptos de políticas, planes o programas** (por ejemplo, un modelo territorial), es el turno de introducir una gama de otros instrumentos como EIA, sistemas de gestión ambiental, instrumentos de planificación, control y rendición de cuentas, para ceñirse a las directrices y enriquecer la EAE con información sobre la implementación.

Sin embargo, según las obligaciones legales que estipulan la Directiva Europea y las legislaciones nacionales afines, se requiere de una evaluación más detallada sobre los efectos físicos materializados en la propuesta final de plan o programa, en línea con una perspectiva más orientada al proyecto. En este caso, tras la evaluación de opciones y conceptos estratégicos, es posible que EAE deba dedicarle más tiempo a evaluar las soluciones del plan o programa, usando el mismo marco de análisis y entregando uno compatible con la escala del objeto de evaluación. Si se han evaluado las opciones, es probable que las soluciones propuestas sean mucho más sólidas en cuanto a condiciones ambientales y de sustentabilidad y, por tanto, su evaluación servirá como una confirmación de las directrices anteriores sobre EAE.

### Cómo manejar la incertidumbre: Directrices para el seguimiento

¿Cómo manejar la incertidumbre?

- Diálogos
- Directrices
- Seguimiento

Con el fin de disminuir la incertidumbre es necesario seguir la aplicación del proceso, para asegurar que se aprovechen las oportunidades y que no cause sorpresa algún cambio inesperado. Se deberán diseñar pautas de seguimiento con propuestas de medidas, normas de buenas prácticas, reglas de acciones conjuntas, y condiciones para mejorar sinergias e impedir conflictos.

Las directrices se pueden identificar sobre la base de la evaluación de las oportunidades y los riesgos de las opciones estratégicas. Las directrices también deben ser materia de interconexión entre EAE y los procesos de políticas y planificación para armonizar las recomendaciones, las medidas de monitoreo y los indicadores, para asegurar sinergias, y para evitar conflictos y superposiciones (Plantillas 11 y 12 del Anexo II, respectivamente,

de directrices sobre oportunidades y riesgos, con nexo a las medidas y recomendaciones del plan).

Esto sentará la base de un programa de seguimiento, incluidas las directrices de planificación, gestión y monitoreo (Tabla 17 y Plantilla 13 del Anexo II). El marco de gobernabilidad asegurará la cooperación y la responsabilidad compartida durante la implementación de la estrategia. La Plantilla 14 del Anexo II puede servir para estructurar las distintas organizaciones y su respectiva responsabilidad en el seguimiento.

Tabla 17: Ejemplos de directrices e indicadores de monitoreo, Plan de Ordenamiento de Espacio Marítimo, Portugal.

Ejemplos de directrices de monitoreo	Ejemplos de indicadores de monitoreo
Monitorear la salvaguarda del patrimonio cultural (material e inmaterial)	Clasificación y recuperación del patrimonio cultural material de procedencia portuguesa, en territorio nacional e internacional Acciones para la protección del patrimonio cultural inmaterial (por ejemplo, divulgación, transcripción, exposiciones)
Monitorear el establecimiento de medidas de salvaguarda, para la conservación y recuperación de ecosistemas marinos	Establecimiento de una red de áreas marinas protegidas y su eficacia. Evolución de la aplicación y suficiencia de la extensión de Red Natura 2000 al ambiente marino Inversión en acciones de recuperación de los ecosistemas marinos o de los servicios de los ecosistemas respectivos y su efectividad
Monitorear la evolución del estado del ambiente marino	Estado del ambiente marino, según lo establecido por la Directiva-Marco de la Estrategia Marina)
Monitorear el compromiso de los actores involucrados en la conservación de los recursos naturales	Inversiones privadas en proyectos de conservación

Una vez finalizadas las directrices, se puede armar la historia completa del proceso EAE en un informe final para la difusión de sus aspectos particulares y de los resultados sobre potenciales oportunidades y riesgos en la estrategia prevista así como las directrices para el seguimiento. El Anexo III sugiere una estructura de informe final.

## ¿Cómo hacer seguimiento?

¿Cómo hacer seguimiento?

- Programa de seguimiento
- Instrumentos de monitoreo y evaluación

El seguimiento en EAE aún es una actividad bastante poco madura sobre la cual aún existe escasa experiencia. Se entiende en general que un programa de seguimiento debe basarse concretamente en el monitoreo y evaluación, sustentado en una red de instrumentos para acompañar a la EAE en forma sistemática.

Un **programa de seguimiento forma** parte de la fase continua de EAE. Los programas de seguimiento se deben regir por las directrices de planificación, gestión y monitoreo y generar estudios de evaluación y compromiso entre los actores involucrados. Un programa de seguimiento incluye indicadores de monitoreo, un sistema de evaluación rápida, el respaldo de un conjunto de instrumentos de evaluación y un equipo a cargo, al igual que los recursos necesarios que permitan la actualización sistemática de los informes.

Es importante poner en marcha un sistema paralelo que contribuya al registro del monitoreo y a una base de datos, para que su continua actualización proporcione apoyo a futuros controles y estudios ambientales. Este sistema de registro y la base de datos deben estar bajo la responsabilidad de las autoridades públicas, para así permitir su disponibilidad expedita de acuerdo a futuras necesidades. Además, deben ser sustentables en lo financiero.

La comunicación y la participación también son fundamentales. Se debe establecer un enlace permanente y operativo para incluir a los actores relevantes, con diferentes formatos de involucramiento según resulte adecuado para cada caso.

Es inevitable **monitorear y evaluar** el ciclo de decisiones en los procesos estratégicos, con el fin de permitir el manejo de la incertidumbre. Los requisitos legales sólo se refieren al monitoreo y producción de informes. Idealmente, las actividades de seguimiento se deben fundamentar en los mecanismos existentes de monitoreo y evaluación para planes y políticas. Para que esto ocurra, son fundamentales los nexos sistemáticos y efectivos entre los procesos de EAE y de decisión.

El propósito clave del seguimiento es ejercer un control sistemático en los resultados de desempeño y conformidad, así como en los datos de entrada para abordar problemas inesperados que requieran un cambio de caminos que deben ser seguidos. Se deben seleccionar los in-

dicadores de desempeño y estratégicos, sobre la base de los tipos disponibles y también de aquellos usados en el marco de la evaluación de FCD.

Los informes de estado del ambiente y sobre el ordenamiento del territorio, y los informes locales, regionales y sectoriales de sustentabilidad deben ser los aportes fundamentales para preparar una base de datos que, cuando se requiera, pueda dar a conocer con rapidez y sencillez cualquier futuro cambio en la dirección estratégica. Es necesario seleccionar un número limitado de indicadores de seguimiento para asegurar la viabilidad del programa y un control efectivo. Aunque es imposible establecer un número exacto se recomienda que, en promedio, se empleen 20 indicadores en el seguimiento.

El seguimiento debe prestar especial atención a los cambios estratégicos y especialmente a las nuevas estrategias o rupturas del sistema, que pueden originar súbitas alteraciones sobre las tendencias previstas. Es importante realizar el seguimiento sobre la base de evaluaciones cortas y rápidas que proporcionen una indicación rápida acerca de las fuerzas impulsoras y de los nuevos eventos.

Instrumentos tales como evaluación de impacto ambiental (EIA), sistemas de gestión ambiental, programas de gestión ambiental para iniciativas públicas y privadas, análisis y evaluación de políticas públicas, programas de ordenamiento del territorio y de conservación, informes de sustentabilidad empresarial corporativa, entre otros, pueden ayudar a EAE en el seguimiento a la implementación de políticas, planes y programas. En un programa de seguimiento se pueden considerarse las siguientes tareas:

- Elaborar o revisar directrices de seguimiento (planificación, gestión y monitoreo).
- Verificar la eficiencia del marco de gobernabilidad y de cualquier cambio institucional.
- Verificar cambios en el MRE y en las demás condiciones u orientaciones adicionales.
- Verificar incertidumbres y acontecimientos inesperados.
- Verificar la idoneidad de los indicadores de monitoreo.
- Analizar los indicadores de seguimiento seleccionados (de preferencia alrededor de 20).
- Verificar la eficiencia de la EAE: ¿Cuál fue su valor agregado para la decisión, para el ambiente y para los procesos de sustentabilidad?.

## ¿Cómo lograr comunicación y participación?

### Comunicación e involucramiento

- diferente tipos de actores involucrados
- técnicas apropiadas
- compromiso de los actores involucrados

En las secciones anteriores, se llamó varias veces la atención a la necesidad de involucrar a los actores en diferentes etapas y actividades de la EAE. Se considera que la participación pública es una actividad principal en la inclusión de los actores. La comunicación es uno de los componentes primordiales como un facilitador de los procesos de decisión estratégica.

Los principios de aprendizaje y de intercambio de conocimientos dan valor a la comunicación y el compromiso. Sólo una comunidad bien informada es capaz de una participación efectiva. Es probable que sólo las plataformas de actores interesados múltiples transmitan la mayoría de los valores y las percepciones existentes. Se debe emplear una diversidad de métodos y herramientas de comunicación para involucrar a los actores, de acuerdo con la ocasión, tipo de actor, contexto, momento y recursos disponibles (Anexo I).

La publicación de **boletines** desde los primeros momentos y durante todo el proceso es una herramienta muy informativa. El acceso fácil a **Internet** para la mayoría de los actores involucrados interesados pertinentes, puede convertirse en el medio de comunicación predilecto para el intercambio recíproco de información. Sin embargo, si no existe este acceso todo resulta inútil. En todo caso, Internet no debe reemplazar el contacto directo y la oportunidad de establecer diálogos e intercambios constructivos de ideas y perspectivas por medio de **talleres, redes sociales** y otros foros directos. **Los grupos sectoriales, los paneles ciudadanos o las asambleas generales** pueden ser formatos adecuados, especialmente para la utilización de técnicas seleccionadas en los diferentes grupos y permitir debates más focalizados. Finalmente, la generación de **informes** también se debe considerar como un medio de comunicación, tanto para las autoridades fiscalizadoras como para los actores clave involucrados.

Son varios los momentos adecuados para la comunicación. Es importante mantener informados a los actores involucrados durante todo el proceso y especialmente antes de requerir su colaboración. Sin embargo, los diálogos se deben restringir a los momentos fundamentales, con el fin de evitar el agotamiento de la participación. Existen por lo menos tres momentos indispensables para comprometer a los actores involucrados: al debatir sobre los principales problemas y el enfoque estratégico, al evaluar las posibles opciones estratégicas, y al

compartir los resultados definitivos. El Anexo III sugiere estructuras para cada uno de estos informes.

El compromiso creciente de los actores involucrados se está convirtiendo rápidamente en una realidad en muchas partes del mundo a través de enfoques colaborativos y procesos de aprendizaje colectivos. Aunque resulte difícil de ser operacionalizado en una práctica rutinaria, y aún cuando exista una perspectiva reglamentaria sólida, las buenas prácticas recomiendan un uso más extendido del diálogo, las redes y la reflexión colectiva a través del proceso de EAE. El establecimiento de rutinas, por ejemplo mediante paneles ciudadanos en colaboración con ONG, podría contribuir a mejorar la responsabilidad, transparencia y comunicación en todo el proceso, en estrecha cooperación con los equipos de formulación de políticas y de planificación.

## Diez puntos de verificación para que sea exitosa una EAE de pensamiento estratégico

Para que sea posible la comprobación de mejores prácticas en EAE, se sugiere una lista de verificación, basada en criterios definidos y presentados a nivel internacional (Partidário, et al. 2009) y que se han mejorado en base a los comentarios recibidos.

Parámetro de evaluación	Pregunta clave	Recomendado
1. Objeto de la evaluación	¿Qué se evaluó?	Escenarios y/o opciones estratégicas
2. Punto de entrada	¿En qué etapa comenzó EAE?	Cuando se inicia el plan o programa
3. Interactividad	¿Cuál era el grado de integración y retroalimentación entre las actividades de evaluación y planificación?	Alta
4. Marco del problema	¿Se identificaron problemas?	Breve y nítido delineamiento del diagnóstico preliminar
5. Marco de gobernabilidad	¿Se estableció un marco de gobernabilidad?	Responsabilidad institucional Cooperación institucional Involucramiento de los actores
6. Marco de referencia estratégico	¿Cómo se definió o utilizó el marco de referencia estratégico?	Menor o igual a 30 referencias usadas en la evaluación
7. Marco de evaluación de FCD	¿Fue bien definido el marco de evaluación del FCD?	Holístico e integrado Menor o igual a 7 FCD
8. Opciones estratégicas	¿Se evaluaron las opciones estratégicas?	Oportunidades y riesgos de las opciones para las estrategias relevantes
9. Participación	¿Cuál fue el grado de participación?	Elevado compromiso activo
10. Directrices de planificación, gestión y monitoreo	¿Existen directrices para el seguimiento?	Para planificación, gestión y monitoreo incluir hasta 20 indicadores

# Bibliografía

Academia das Ciências de Lisboa (Academia de Ciencias de Lisboa) 2001. Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea. Lisboa: Verbo.

APA (Agência Portuguesa do Ambiente) 2010. Definição de Critérios e Avaliação de Relatórios Ambientais (Definición de criterios y evaluación de informes ambientales). Lisboa: Agência Portuguesa do Ambiente.

Bina O. 2003. Re-conceptualising Strategic Environmental Assessment: theoretical overview and case study from Chile. (Volver a conceptualizar la evaluación ambiental estratégica: Resumen teórico y estudio de caso de Chile.) Tesis doctoral. Cambridge: Universidad de Cambridge.

Boothroyd P. 1995. Policy assessment (Evaluación de políticas). En: Vanclay F. y D.A. Bronstein (eds) Environmental and social impact assessment (Evaluación del impacto ambiental y social). Chichester: Wiley, 83–126.

Cherp A. Watt A. y V. Vinichenko 2007. SEA and strategy formation theories – from three Ps to five Ps. (Teorías sobre formación de SEA y estrategias: desde tres a cinco P) Environmental Impact Assessment Review (Informe de evaluación de impacto ambiental) 27: 624–644.

Clark R. 2000. Making EIA Count in Decision-Making (Cómo hacer que EIA cuente en la toma de decisiones). En Partidário M.R. y Clark R. Perspectives on SEA (Perspectivas sobre SEA). Boca Raton, Lewis: 15-27.

CSIR (Consejo de Investigación Científica e Industrial) 1996. Preliminary Strategic Environmental Assessment (SEA) for KwaZulu-Natal (Evaluación ambiental estratégica preliminar (SEA) para KwaZulu-Natal). División de tecnología hídrica, ambiental y forestal. Informe CSIR ENV P/C 96036.

CSIR (Consejo de Investigación Científica e Industrial) 2000. Strategic Environmental Assessment in South Africa (Evaluación ambiental estratégica en Sudáfrica) – documento directriz, Departamento de Asuntos Ambientales y Turismo, Pretoria. <http://www.CSIR.co.za>.

Dalal-Clayton B. y Sadler B. 2005. Strategic Environmental Assessment, a sourcebook and reference guide to international experience (Evaluación ambiental estratégica. Guía de consulta y referencia sobre la experiencia internacional.). Londres: Earthscan.

- DGOTDU (Dirección General de Ordenamiento Territorial y Urbanismo) 2010. Guia da Avaliação Ambiental dos Planos Municipais de Ordenamento do Território (Guía da evaluación ambiental de los planes municipales de ordenamiento territorial), Lisboa: DGOTDU.
- CE (Comisión Europea) 2001. Directiva 2001/42/CE del Parlamento y Consejo Europeo sobre evaluación de los efectos ambientales de determinados planes y programas, Luxemburgo, 27 de junio de 2001 (PE-CONS 3619/3/01 REV 3). <http://Europa.eu.int/comm/environment/EIA/sea-support.htm> (07/04/01).
- Gibson R. Hassan S. Holtz S. Tansey. y Whitelaw G. 2005. Sustainability Assessment Criteria, Processes and Applications (Criterios, procesos y aplicaciones para la evaluación de sustentabilidad). Londres: Earthscan Publications Limited.
- Heinberg, R. 2007. Five axioms of sustainability (Cinco axiomas de la sustentabilidad). <http://globalpublicmedia.com/articles/851>.
- IAIA (Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos) / IEA (Instituto de Evaluación Ambiental) 1999. Principles of Environmental Impact Assessment Best Practice (Principios de las mejores prácticas para la evaluación de impacto ambiental). [www.iaia.org](http://www.iaia.org).
- IAIA (Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos) 2002. Performance Criteria for Strategic Environmental Assessment (Criterios de desempeño para la evaluación ambiental estratégica) [www.iaia.org](http://www.iaia.org).
- IDAD (Instituto de Ambiente y Desarrollo) 2007. Avaliação Ambiental Estratégica do Programa Portugal Logístico – Relatório Ambiental (Evaluación ambiental estratégica del Programa logístico de Portugal: Informe ambiental). Lisboa: Associação Portuaria de Portugal.
- Lloyaza F. Verheem R. y Partidário M.R. 2008. Preparation of the SEA Theme Forum (Preparación del Foro Temático sobre SEA). Perth, XXVIII Conferencia Anual de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos.
- Kornov L, Thissen W.A.H. 2000. Rationality in decision and policy-making: implications for strategic environmental assessment (Racionalidad en la toma de decisiones y la formulación de políticas: Implicancias para la evaluación ambiental estratégica). Impact Assess Proj Appraisal (Valorización de proyectos de evaluación

de impactos). Reino Unido: Beech Tree Publishing: 191–200.

MEA 2005. Millennium Ecosystem Assessment (Evaluación de ecosistemas del milenio). Ecosystems and Human Well-Being: Our Human Planet - Summary for Decision Makers (Ecosistemas y bienestar humano: Nuestro planeta humano. Resumen para quienes adoptan decisiones). Washington, DC: Island Press.

Mintzberg H. 1994. The rise and fall of strategic planning (Ascenso y caída de la planificación estratégica). Cornwall: Prentice Hall International.

OECD-DAC 2006. Good Practice Guide on applying Strategic Environmental Assessment (SEA) in Development Cooperation (Guía de buenas prácticas para la aplicación de evaluación ambiental estratégica (SEA) en la cooperación para el desarrollo). París: OCDE (<http://www.seataskteam.net/guidance.php>)

Nilsson M. y Dalkmann H. 2001. Decision Making and Strategic Environmental Assessment (Toma de decisiones y evaluación ambiental estratégica). Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 3 (3): 305-327.

Partidário M.R. 1999. Strategic Environmental Assessment - principles and potential (Evaluación ambiental estratégica: Principios y potencial). En Petts J. (Ed) Handbook of Environmental Impact Assessment (Manual de Evaluación de Impacto Ambiental), London: Blackwell.

Partidário M. R. 2000. Elements of Strategic Environmental Assessment, Environmental Impact Assessment Review (Elementos de la evaluación ambiental estratégica. Revisión de evaluación de impacto ambiental.). 20: 647-663

Partidário M.R. 2004. Designing SEA to fit decision-making (Diseño de SEA adaptada a la toma de decisiones.). XXIV Conferencia Anual de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos. Vancouver.

Partidário M.R. 2006. Metodología de base estratégica para AAE – uma proposta (Metodología de base estratégica para AAE: Propuesta). Proceedings of the National Conference on Impact Assessment (Ponencias de la Conferencia Nacional para la Evaluación de Impactos). APAI, 18-20 de octubre.

Partidário M. R. 2007. Guia de Boas Práticas para Avaliação Ambiental Estratégica – orientações metodológicas (Guía de buenas prácticas para la evaluación am-

biental estratégica: Orientaciones metodológicas). Agência Portuguesa do Ambiente. Lisboa.

Partidário M. R. 2007. Scales and associated data – what is enough for SEA needs?, *Environmental Impact Assessment Review*, 27: 460-478 (Escala y datos asociados: ¿Cuánto basta para las necesidades de SEA. Revisión de la evaluación de impacto ambiental)

Partidário M. Augusto B. Vicente G y Lobos V. 2009. Learning the Practice of Strategic-Based SEA (Aprender la práctica de SEA estratégica). Accra. XXIX Conferencia Anual de la Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos.

Sadler B. Aschmann R. Dusik J. Fischer T. Partidário M.R. y Verheem R. 2011. Handbook on SEA (Manual de SEA), Earthscan, Londres.

Schwartz P. 1991. *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World* (El arte de la visión panorámica: Planificación para el futuro en un mundo incierto). Nueva York: Doubleday.

Sheate W. Byron H. Dagg S. y Cooper L. 2005. The relationship between the EIA and SEA Directives – final report to the European Commission (Relación entre las directivas de EIA y SEA: Informe final a la Comisión Europea). Contrato n.ENV.G. 4/ETU/2004/0020r. Imperial College London Consultants, Londres (<http://ec.europa.eu/environment/eia/>)

Slootweg R, Kolhoff A, Verheem R y R. Hoft 2006. Biodiversity in EIA and SEA – Background Document to CBD Decision VIII/28: Guidelines on Biodiversity-Inclusive Impact Assessment (Biodiversidad en EIA y SEA: Documento con antecedentes para la decisión CDB VIII/28. Directrices sobre biodiversidad: Evaluación inclusiva de impactos). Utrecht: Comisión para la Evaluación Ambiental.

Therivel R. 2010. *Strategic Environmental Assessment in Action* (Evaluación ambiental estratégica en acción), 2da ed. Londres: Earthscan.

UNEP 2009. *Integrated Assessment: Mainstreaming sustainability into policy-making* (Evaluación integrada: Incorporación masiva de la sustentabilidad en la formulación de políticas). Manual de orientación. Ginebra, PNUMA. (<http://www.unep.ch/etb/index.php>)

Wood C. Djeddour M. 1989. Environmental assessment of policies, plans and programmes (Evaluación ambiental de políticas, planes y programas). Interim report to the Commission of European Communities (Informe interino de la Comisión de las Comunidades Europeas). Centro de EIA, Universidad de Manchester (informe final presentado en 1990, contrato No B6617-571-572-89).

World Bank 2011. Strategic Environmental Assessment in Policy and Sector Reform (Evaluación ambiental estratégica en reforma de políticas y sectorial). Washington, DC. Banco Mundial.

# Glosario

**Ambiente:** La Ley portuguesa de bases del medio ambiente (Ley 11/87 del 7 de abril) define ambiente como el conjunto de sistemas físicos, químicos y biológicos y sus respectivas relaciones con los factores económicos, sociales y culturales que tienen efecto directo o indirecto, gradual o inmediato en los seres vivos y en la calidad de vida del ser humano. El diccionario de la Academia de Ciencias de Lisboa (Academia de Ciencias de Lisboa, 2001) define ambiente como aquello que rodea, envuelve o se relaciona con el entorno físico, social o moral en el cual viven los seres humanos.

**Análisis de tendencias:** Conjunto de hechos de un período que permiten detectar un patrón o una tendencia en una situación específica. Se tienen que considerar las fuerzas impulsoras que pueden llegar a cambiar a futuro las tendencias actuales en un análisis dinámico. En análisis de tendencias se observan patrones de cambio y se los relaciona con las fuerzas impulsoras.

**Análisis FODA:** Una técnica de gestión estratégica que adopta un enfoque lógico y subjetivo que ayuda en la estructuración de ideas. Un instrumento para fomentar la comprensión y la toma de decisiones en áreas de negocios y organizaciones. Permite la revisión de las estrategias, posiciones y orientaciones de una propuesta o idea.

**Árbol de problema:** Una herramienta muy común para ayudar a entender un problema y buscarle soluciones graficando la anatomía de causa y efecto en torno a la cuestión, como en un mapa mental (representación gráfica de ideas y conceptos, una herramienta de pensamiento visual que ayuda a estructurar la información). Permite una priorización más clara de los factores y ayuda a centrarse en los objetivos. La Figura 6 es una representación simple de un árbol de problema que intenta ilustrar la complejidad de las cuestiones que enfrenta EAE y donde ella debería intervenir a fin de contribuir a decisiones sustentables.

**Ciclo de la decisión:** Este concepto es inherente a un enfoque estratégico y establece la noción de continuidad, según la cual se adoptan decisiones estratégicas (respecto a asignación de prioridades, planificación, elección o implementación) varias veces en todo el proceso de planificación y programación y en los momentos críticos de la toma de decisiones (designados como ventanas de decisión). La elaboración de nuevas estrategias surge de un nuevo análisis informal de las estrategias anteriores, en el contexto de escenarios y objetivos prioritarios en evolución, lo cual influye en el siguiente ciclo de planificación o programación. Esta noción de continuidad es crucial en EAE, ya que el objeto de la evaluación es un proceso continuo e iterativo.

**Criterios de evaluación:** Aquello que sirve para distinguir o decidir (por ejemplo valores) y que constituye la base de un juicio, motivo, o fundamento (Porto Editora, 2007).

**Cuestiones ambientales (CA):** Las cuestiones ambientales que definen el alcance ambiental pertinente, ajustadas por tema, contexto y escala del objeto de la evaluación, sobre la base de aspectos establecidos legalmente.

**Cuestiones estratégicas (CE):** Opciones de políticas fundamentales o desafíos críticos asociados con el objeto de la evaluación que se deben abordar para lograr una visión de largo plazo. Las CE contribuyen a la definición del FCD.

**Decisión estratégica:** Según Lloyaza, Verheem y Partidário (2008), es cualquier decisión que tiene una visión, analiza el contexto más amplio (en tiempo y espacio) y adopta una perspectiva de largo plazo; establece objetivos que se deben lograr con el tiempo y adaptar al contexto; busca los caminos y herramientas críticas para cumplir con objetivos fijados; acomoda los intereses de los actores involucrados afectados por la decisión; y es un proceso de aprendizaje que adapta herramientas, caminos y objetivos a contextos cambiantes (prioridades ambientales, sociales, económicas y políticas).

**Escenarios:** Un vehículo para un salto imaginativo al futuro. Serie de historias hipotéticas. Los escenarios son historias sobre la forma en que podría acabar el mundo mañana, historias que pueden ayudar a reconocer los aspectos cambiantes de nuestro entorno actual y a adaptarse a ellos. El punto no es escoger un futuro preferido ni descubrir el futuro más probable, sino tomar decisiones estratégicas que sean sensatas para todos los futuros posibles (Schwartz, 1999).

**Estrategia:** Medio previsto que busca alcanzar objetivos de largo plazo impulsados por una visión, con la adaptación de su vía a circunstancias cambiantes. Un concepto que se originó en la ciencia militar y que en general se refiere al estudio y a la planificación de medios para lograr objetivos políticos. Se asocia normalmente a los objetivos de largo plazo, en forma diferenciada de las tácticas que se refieren a objetivos de más mediano a corto plazo. Según Mintzberg (1994), los enfoques estratégicos de política y planificación no pretenden averiguar qué puede suceder hacia adelante, sino que tienen como objetivo planificar y dirigir acciones que conformen rutas posibles para un futuro deseable.

**Evaluación ambiental estratégica:** Instrumento estratégico que ayuda a crear un contexto de desarrollo que apunta a la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones de ambiente y sustentabilidad a la toma de decisiones y la evaluación de opciones de desarrollo a la luz de las condiciones de contexto.

**Evaluación ambiental:** La identificación, descripción y evaluación de los probables efectos ambientales significativos causados por la aplicación de un plan o programa realizado du-

rante su preparación y diseño y antes de su aprobación o validación normativa, concretizada en un informe y en la realización de consultas y en la divulgación pública de la información incluyendo la decisión final (Decreto-ley 232 / 2007 del 15 de junio).

**Evaluación de impacto ambiental (EIA):** El proceso de identificación, proyección, evaluación y mitigación de efectos biofísicos (efectos físicos y ecológicos), sociales y de otros tipo que sean relevantes de las propuestas de desarrollo antes de adoptar las decisiones y los compromisos fundamentales (IAIA, 1999).

**Evaluación:** Acción de evaluar. Consiste en definir el valor atribuido a algo mediante un cálculo más o menos meticuloso, mediante la expresión de un juicio de valor. También es la determinación aproximada de una magnitud o cantidad, sin recurrir a medición directa, a través de una estimación (Academia das Ciências de Lisboa, 2001). Una evaluación implica el supuesto de que existe un objeto de evaluación, cuyo valor se estima, y que hay un tasador, perito o cualquier otra persona calificada que sabe cómo medir el valor o las cualidades de algo (Academia das Ciências de Lisboa, 2001).

**Factores críticos de decisión (FCD):** Temas clave integrados que se consideran factores de éxito en una decisión estratégica y en los cuales se debe concentrar la EAE. Los FCD actúan como ventanas de observación para centrar la atención en las cuestiones estratégicas de ambiente y sustentabilidad que cuentan en la evaluación. Los FCD materializan el concepto de definición de alcances en los niveles estratégicos y cumplen con los requerimientos legales europeos acerca del detalle de la información que se considera en el informe ambiental. Los FCD fijan el marco de evaluación en EAE, lo cual define una dirección para el análisis de tendencias a través de los estudios técnicos que se deben llevar a cabo, un marco para la evaluación de opciones estratégicas en términos de oportunidades y riesgos, y la estructura de presentación de los resultados. Los FCD se identifican principalmente mediante observación y diálogos con los actores involucrados pertinentes, con el fin de considerar múltiples puntos de vista y temas de interés. Se debe realizar un esfuerzo de síntesis al identificar cada FCD, para que sea holístico y acotado. Los FCD se deben designar con una palabra clave que exprese su significado integrado y no deben ser más de siete, idealmente de tres a cinco, para asegurar un énfasis estratégico.

**FODA:** Fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas. Ver análisis FODA.

**Fuerzas impulsoras:** Determinantes del cambio en la toma de decisiones estratégicas, y que es importante para comprender las tendencias profundas relacionadas con una cuestión focal. Es una herramienta conceptual popularizada en el contexto de la construcción de escenarios. En EAE, se refiere a las fuerzas que determinan el cambio en un proceso de de-

sarrollo estratégico que define las tendencias. Las fuerzas impulsoras se pueden diferenciar entre habilitadoras e inhibidoras y pueden ser de carácter interno o externo. El crecimiento de la población y los cambios en el uso de suelos representan los impulsores directos más relevantes del cambio (MEA, 2005). El modelo DPSIR (impulsor, presión, estado, impacto, respuesta) de OCDE utiliza el concepto de las fuerzas impulsoras que, a menudo, se clasifican como demográficas, económicas, políticas, sociales, científicas y tecnológicas (ejemplo: <http://ag.arizona.edu/futures/fut/dfmain.html>).

**Gobernabilidad:** El conjunto de normas, procesos y prácticas que se refieren al ejercicio del poder, en especial en lo referente a rendición de cuentas, transparencia, coherencia, eficiencia y eficacia. Una buena gobernabilidad ayuda a la consecución de objetivos. La buena gobernabilidad tiene que ver con desempeño (eficiencia) y conformidad (cumplimiento de los requisitos dispuestos por la ley, los reglamentos, las normas publicadas y las expectativas de la comunidad) (<http://www.apsc.gov.au/publications07/bettergovernance1.htm>, fuente consultada con fecha 2012.05.14).

**Indicador:** Aquello que indica o proporciona una indicación; forma analítica en la cual la cantidad medida en el espacio real que se estudia se compara con un patrón científico o arbitrario.

**Marco de evaluación:** Marco establecido por los factores críticos de decisión y los respectivos criterios e indicadores, los que estructuran la evaluación de opciones estratégicas en una EAE específica, cuando se emplea un enfoque estratégico.

**Marco de gobernabilidad:** Marco basado en los principios de la gobernabilidad del sector público, tales como rendición de cuentas (responder por las decisiones y contar con mecanismos relevantes), transparencia/apertura (claridad en funciones, responsabilidades y procedimientos de toma de decisiones y ejercicio del poder), integridad (actuación imparcial, ética y sin mal uso de información), conducción (aprovechamiento de todas las oportunidades para aumentar el valor de bienes e instituciones de carácter público), eficiencia (garantía de dar el mejor uso a los recursos en metas previstas mediante un compromiso con las estrategias de base empírica), y liderazgo (logro de un compromiso de gobernabilidad a través de un liderazgo desde lo vertical) (<http://www.apsc.gov.au/publications07/bettergovernance1.htm>, fuente consultada con fecha 2012.05.14)

**Marco de referencia estratégico (MRE):** Marco de macro-políticas estratégicas para EAE. Componente clave en establecer el contexto para EAE. Crea un punto de referencia de evaluación basado en las orientaciones y metas de las políticas pertinentes que se establecen como macro-objetivos formales de las políticas sectoriales de sustentabilidad y ambiente a

nivel internacional, europeo y nacional. También puede incluir los requisitos de otros planes y programas que fijan las orientaciones de las políticas pertinentes.

**Monitoreo:** El proceso de observación y recopilación sistemática de datos acerca del estado o con respecto a los efectos (ambientales) de ciertas acciones y su descripción periódica.

**Objeto de evaluación:** Identifica qué se está evaluando; por lo general se refiere a los objetivos y a las principales opciones estratégicas consideradas en el proceso de toma de decisión. Guarda una estrecha relación con el problema de decisión.

**Opción estratégica:** Camino estratégico que permite alcanzar un objetivo de sustentabilidad.

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

**Principio de la Navaja de Occam o principio de la simplicidad o parsimonia:** Entre las descripciones de este principio se cuentan: “Las entidades no deberían multiplicarse de manera innecesaria” o “No se debería aumentar, más allá de lo necesario, el número de entidades necesarias para explicar algo”. Este principio se remonta por lo menos a Aristóteles, quien escribió: “La naturaleza funciona en forma más breve posible”.

(<http://math.ucr.edu/home/baez/physics/General/occam.html>).

**Problema de decisión:** El problema de descubrir una forma para decidir si una fórmula o una clase de fórmulas es verdadera o probable dentro de un marco o un determinado sistema de axiomas. Las razones que motivan la necesidad de adoptar una decisión. Es aquello que los decisores precisan resolver para que se adopte una decisión. La identificación de un problema implica identificar aquello que está en juego, teniendo en cuenta el nivel de incertidumbre.

**Programa:** Agenda organizada con objetivos, los detalles de las actividades y programas de inversión, que se define en el marco del plan y de la política relevante.

**Relevancia:** Aquello que es importante o pertinente, característico de aquello que es relevante; algo que sobresale o resalta o lo que es significativo (Porto Editora), 2007.

**Seguimiento:** El proceso de rastrear el ciclo de planificación y programación, que asegure el

aporte continuo de EAE como facilitador de la integración de cuestiones ambientales y de sustentabilidad en el proceso de toma de decisiones. Funciona en las múltiples dimensiones de la incertidumbre que caracterizan cualquier proceso de decisión estratégica. El seguimiento a EAE se basa de manera esencial en la evaluación y monitoreo del desempeño; con frecuencia y celeridad se ajusta al ciclo de decisión, lo cual significa que la EAE debe seguir la dirección de la estrategia.

**Sustentabilidad:** Un concepto complejo que se basa en el término ‘sustentable’, que según Heinberg (2007) significa “aquello que se puede mantener en el tiempo”. La definición de sustentabilidad de Gibson et al (2005) es “esencialmente un concepto integrado que surge de la intersección de intereses e iniciativas de carácter ecológico, social y económico”. Se asocia al concepto de desarrollo sustentable, para lo cual hay una serie de definiciones formales. En esta Guía, sustentabilidad se entiende como un objetivo y como desarrollo o el proceso que finalmente permite alcanzar la sustentabilidad.

**Ventanas de decisión:** Momentos del proceso en que se toman las decisiones críticas y que se pueden beneficiar con los aportes de EAE. Abarcan una oportunidad estratégica para influir en la decisión y garantizar la integración de las cuestiones ambientales y directrices de sustentabilidad.

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

# Anexo I: Técnicas

**Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica:** Orientaciones metodológicas para un pensamiento estratégico en EAE

Lista de técnicas útiles para EAE y fuentes con información más detallada

	OCDE, 2006	PNUMA, 2009
Grupos de expertos	✓	✓
Técnicas participativas para la evaluación	✓	
Análisis y delimitación de actores involucrados (SAM- stakeholder analysis and mapping)	✓	✓
Análisis FODA	✓	
Marco e indicadores de sustentabilidad		✓
Análisis de redes	✓	
Análisis de la cadena causal (CCA- causal chain analysis)		✓
Análisis de la causa raíz (RCA- root cause analysis)		✓
Análisis de tendencias		✓
Construcción de escenarios	✓	✓
Análisis y encuestas sociales y económicas	✓	
Encuestas de hogares		✓
Encuestas de opinión para identificar prioridades	✓	
Grupos focales	✓	✓
Procesos de construcción del consenso	✓	
Análisis de costo y beneficio, análisis de sensibilidad y análisis de múltiples criterios	✓	
Sistemas de información geográfica	✓	
Mapas de superposición	✓	
Análisis de uso de suelos	✓	
Análisis de modelamiento	✓	
Análisis de vulnerabilidad	✓	
Evaluación de la calidad de vida	✓	
Evaluación de compatibilidad	✓	
Análisis de capacidad de soporte	✓	
Análisis o evaluación de riesgos	✓	

Fuentes:

OCDE, 2006 Applying SEA: Good Practice Guidance for Development Co-operation (Aplicación de SEA: Pauta de buenas prácticas para la cooperación en el desarrollo) <http://www.seataskteam.net/guidance.php>

UNEP, 2009 Integrated Assessment for Mainstreaming Sustainability into Policymaking: A Guidance Manual (Evaluación integrada para la masificación de la sustentabilidad en la formulación de políticas: Manual de orientación) <http://www.unep.ch/etb/index.php>

# Anexo II: Plantillas de tablas y herramientas

Este anexo contiene plantillas para ayudar en la aplicación de las herramientas sugeridas en esta guía.

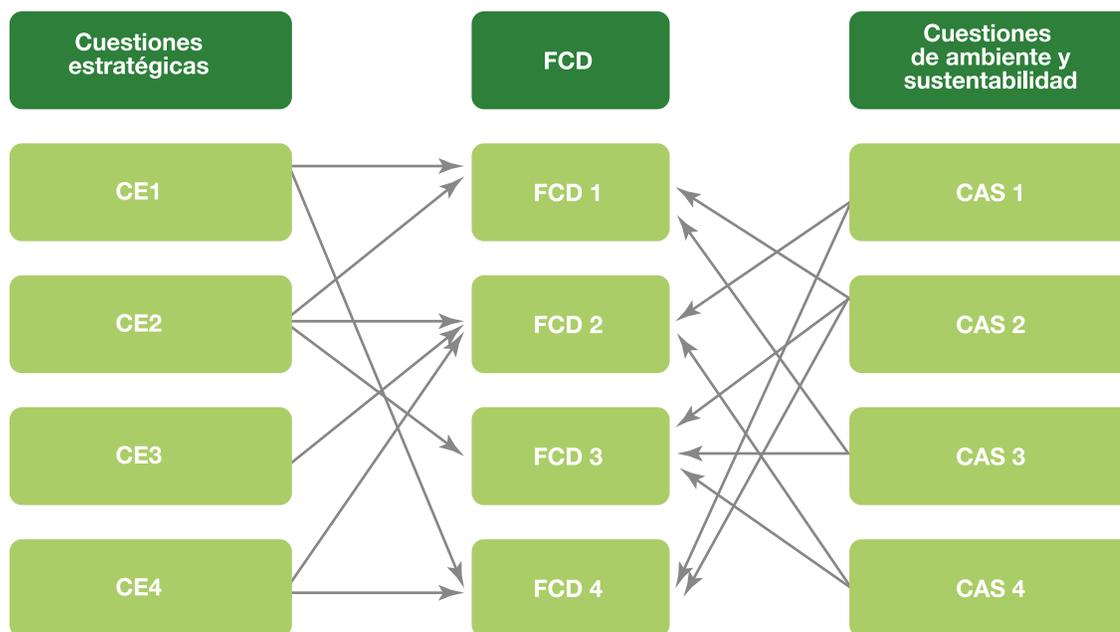
### Plantilla 1: FCD, cuestiones de ambiente y sustentabilidad (CAS) y cuestiones ambientales (CA)

(Objetivo: ayudar a justificar cómo los FCD y CAS incluyan en su alcance las CA requeridas por la ley, garantizando su integración).

Factores críticos de decisión	CAS relevantes	CA requeridas legalmente
FCD 1		
FCD 2		
FCD 3		
FCD 4		

### Plantilla 2: FCD, cuestiones estratégicas y relación con CAS

(objetivo: ayudar a justificar la relación entre FCD, las cuestiones estratégicas y las CAS).





## Plantilla 5: Marco de la gobernabilidad

(Objetivo: identificar grupos de interés, relacionarlos con sus intereses, áreas de competencia y responsabilidad, e instrumentos de gobernabilidad).

Categorías	Grupos de interés
Autoridades locales	
Organizaciones no gubernamentales	
etc.	

Grupos de interés	Sector / política A	Sector / política B	Sector / política C	Sector / política D	Sector / política E
	Áreas de competencia y responsabilidad				
A	X	X	X	X	X
B	X	X	X	X	X
C	X			X	X
D	X	X	X	X	
E	X	X		X	
F			X		
G	X	X	X	X	X
H	X				X

Categorías	Instrumentos para la gobernabilidad
Gobierno central	
Municipalidades	
etc.	

## Plantilla 6: Objetivos del FCD o descripción del alcance

(Propósito: indicar qué se propone evaluar con el FCD con objetivos o descripción de su alcance en un promedio de 50 palabras de extensión).

FCD	Objetivo/ descripción del alcance
FCD 1	
FCD 2	
FCD 3	
FCD 4	

## Plantilla 7: Marco de evaluación del FCD (FCD, criterios de evaluación e indicadores)

(Objetivo: indicar en una sola tabla la totalidad del marco de evaluación, declarar los objetivos de los FCD y los criterios de evaluación; los indicadores pueden ser cuantitativos o cualitativos, directos o indirectos; los indicadores se utilizan en el análisis de tendencias).

FCD 1	
Objetivo: Objetivo del FCD 1	
Criterios de evaluación	Indicadores
<b>Criterio 1</b> Objetivo	
<b>Criterio 2</b> Objetivo	
<b>Criterio 3</b> Objetivo	
FCD 2	
Objetivo: Objetivo del FCD 2	
Criterios de evaluación	Indicadores
<b>Criterio 1</b> Objetivo	
<b>Criterio 2</b> Objetivo	

## Plantilla 8: Análisis FODA

(Propósito: sintetizar un análisis de tendencias, el que debe ser breve y conciso).

### Análisis simple.

Fortalezas	Debilidades
<b>Fortalezas</b> de los sistemas internos, determinadas por las características propias de los sistemas	<b>Debilidades</b> de los sistemas internos, determinadas por las características propias de los sistemas
Oportunidades	Amenazas
<b>Oportunidades</b> creadas por los sistemas externos, las características del contexto	<b>Amenazas</b> creadas por los sistemas externos, las características del contexto

**Análisis interrelacionados: para una interpretación adicional basada en un análisis simple.**

	Fortalezas	Debilidades
Oportunidades	<b>Oportunidades/ fortalezas</b> Áreas de prioridad: Cómo usar las fortalezas para aprovechar las oportunidades	<b>Oportunidades/ debilidades</b> Posibles opciones: Cómo superar las debilidades para aprovechar las oportunidades
Amenazas	<b>Amenazas/ fortalezas</b> Proteger: Cómo utilizar las fortalezas para reducir las amenazas (y convertir amenazas en oportunidades)	<b>Amenazas/ debilidades</b> Riesgo potencial: Cómo abordar las debilidades que vuelven realidad las amenazas (evaluación de posibles riesgos)

**Plantilla 9: Identificación de opciones estratégicas (OE)**

(Propósito: identificar opciones estratégicas por área de políticas o tema de planificación; por ejemplo, opciones de movilización, opciones en relación con el uso de energías renovables).

Opciones estratégicas		
Áreas de políticas	Nombre	Descripción
Política 1	OE1.1	
	OE1.2	
Política 2	OE2.1	
	OE2.2	
	OE2.3	

**Plantilla 10: Evaluación de opciones estratégicas (OE)**

(Propósito: evaluar opciones estratégicas por cada CDF mediante criterios de evaluación; para la evaluación es recomendable utilizar símbolos, como flechas o emoticones, en lugar de números o signos de más y menos).

Áreas de políticas	OE	FCD 1		
		Criterios	Criterios 1	Criterios 2
Política 1	OE1.1			
	OE1.2			
Política 2	OE2.1			
	OE2.2			

### Plantilla 11: Directrices en relación con las oportunidades

(Propósito: las oportunidades detectadas en la evaluación requieren directrices para asegurar su mejoramiento, y relacionar las directrices de EAE con las medidas y recomendaciones del plan que crean tales oportunidades; por ejemplo, transferencia de movilidad al transporte público y establecimiento de zonas libres de vehículos).

FCD 1				
Criterios de evaluación	Oportunidad	Medidas del plan	Recomendaciones del plan	Directrices de planificación y gestión
Criterio 1				
Criterio 2				

### Plantilla 12: Directrices relacionadas con los riesgos

(Propósito: los riesgos detectados en la evaluación requieren pautas con el fin de impedirlos o reducirlos, y relacionar las directrices de EAE con las medidas o recomendaciones del plan que pueden aumentar o pretendan reducir el riesgo. Por ejemplo, comunidades vulnerables expuestas a eventos extremos, falta de políticas para actividades tradicionales, riesgo de pérdida de los conocimientos tradicionales, o aumento del riesgo de abandono de tierras).

FCD 1				
Criterios de evaluación	Riesgos	Medidas o recomendaciones del plan (que pueden aumentar el riesgo)	Medidas o recomendaciones (que puede minimizar los riesgos)	Directrices de planificación y gestión
Criterio 1				
Criterio 2				

### Plantilla 13: Directrices de monitoreo e indicadores para el seguimiento

(Propósito: identificar directrices de monitoreo y sus respectivos indicadores; no todas las directrices necesitan indicadores; evitar el exceso de indicadores; idealmente, 20 indicadores deberían ser suficientes para el seguimiento).

Directrices de monitoreo	Indicadores de monitoreo

### Plantilla 14: Marco de gobernabilidad para el seguimiento

(Propósito: identificar y acordar las responsabilidades de seguimiento; quién debe hacer qué para una implementación exitosa de la estrategia).

Organizaciones	Directrices de gobernabilidad
Autoridades locales	
Organizaciones no gubernamentales	
etc.	

# Anexo III: Sugerencias de plantillas de informes

## 1. Informe sobre factores críticos de decisión

Introducción

Objetivos y metodología de EAE

Objeto de evaluación

Marco del problema

Marco de la gobernabilidad

Marco de referencia estratégico

Marco de evaluación de los factores críticos de decisión (CDF)

Programa de trabajo de EAE-interacción entre los procesos de EAE y de planificación

Participación pública e institucional: estrategia comunicacional

Anexo: Marco de referencia estratégico- Orientaciones y objetivos

## 2. Informe de evaluación de opciones (no exigido por la ley, sólo por las buenas prácticas)

Introducción

Objetivos y metodología de EAE

Objeto de la evaluación: Cuestiones estratégicas (objetivos estratégicos, prioridades) y opciones estratégicas principales

Factores críticos de decisión (FCD)

Evaluación y análisis estratégico

a. Análisis de tendencias y análisis FODA

b. Evaluación de opciones estratégicas por FCD: Oportunidades y riesgos.

Síntesis de la evaluación de opciones y recomendaciones para el proceso de planificación

Conclusiones

## 3. Informe ambiental

Introducción

Objetivos y metodología de EAE

Objeto de la evaluación: Contexto, cuestiones estratégicas (objetivos estratégicos, prioridades) y opciones estratégicas principales

Factores críticos de decisión (FCD)

Análisis de consistencia de responsabilidades de políticas e institucionales (si existe un FCD sobre gobernabilidad entonces debe ser integrado a la evaluación)

Análisis y evaluación estratégicos (una sección por FCD con la siguiente estructura)

a. Análisis de tendencias y análisis FODA

b. Evaluación de opciones estratégicas: Oportunidades y riesgos

- c. Directrices de seguimiento: planificación o programación, gestión, monitoreo y evaluación, marco de gobernabilidad

Resumen de la evaluación ambiental estratégica (integración de resultados)

- a. Riesgos y oportunidades del ambiente y la sustentabilidad
- b. Directrices de seguimiento: planificación o programación, gestión, monitoreo y evaluación.

Conclusiones

Resumen no técnico

## 4. Resumen no técnico

¿Qué es un resumen no técnico?

¿En qué consiste la evaluación ambiental estratégica (EAE)? (¿Y de qué se trata la evaluación ambiental de planes y sistemas de conformidad con la Directiva Europea)?

¿Qué es el informe ambiental? ¿Qué es una declaración ambiental? ¿Cuál es el objeto de la evaluación en EAE? ¿Qué se evaluó?

¿Cuáles fueron los factores críticos de decisión (FCD) para ... ¿(política, plan o programa)?

¿Qué opciones estratégicas fueron evaluadas?

¿Cuáles fueron las principales políticas consideradas, así como los correspondientes planes y programas?

¿Qué tendencias principales eran pertinentes en la evaluación de las opciones estratégicas?

¿Cuáles son las oportunidades y los riesgos principales para un desarrollo sustentable?

¿Cuáles son las directrices principales? ¿Y quiénes son los agentes clave para el éxito de la implementación de ... ¿(política, plan o programa)?

¿Cuáles son los principales indicadores para el monitoreo?

¿Qué se puede concluir acerca del desempeño ambiental y de sustentabilidad de ... ¿(política, plan o programa)?

## 5. Declaración ambiental con información sobre la decisión

### Nota introductoria

1. Forma cómo se han integrado las consideraciones ambientales en el informe ambiental de... (política, plan o programa)
  - Consulta institucional y del público
  - Metodología
  - Factores críticos de decisión (FCD)
  - Justificación y principales resultados por FCD
2. Opiniones expresadas durante la consulta realizada en los términos del artículo 7 del decreto Ley nº 232/2007 y los resultados de la respectiva ponderación
3. Resultados de la consulta realizadas en los términos del artículo 8º del decreto Ley nº 232/2007
4. Razones que fundamentan la aprobación de ... (política, plan o programa), a la luz de otras alternativas razonables consideradas durante su elaboración
5. Medidas de control previstas en conformidad con lo dispuesto en el artículo 11º del Decreto Ley nº 232/2007
  - Directrices de planificación
  - Directrices de gestión
  - Directrices de monitoreo
  - Indicadores de monitoreo (más allá de los indicadores adoptados por... (política, plan o programa)
  - Marco de gobernabilidad

### Fecha

Firma del responsable de la política, el plan o el programa

