



**EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA**  
**Plan Estratégico Buenos Aires 2010**

## ÍNDICE

1. PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL . . . . .	3
- Desarrollo Participativo y Políticas Públicas Estratégicas - Juan Manuel Abal Medina (h) . . . . .	5
- Evaluación Ambiental Estratégica - Marcelo Vensentini . . . . .	7
- Hacia la Implantación de la Evaluación Ambiental Estratégica en la Ciudad de Buenos Aires - Juan Manuel Velasco . . . . .	8
2. ANTECEDENTES DEL CoPE . . . . .	9
- Antecedentes - Grupo de Trabajo Evaluación Ambiental Estratégica de la Dimensión Física del Consejo de Planeamiento Estratégico . . . . .	11
3. APORTES AL DEBATE PARA EL FUTURO . . . . .	13
- Planificación Estratégica y Evaluación Ambiental - Roberto Fernández . . . . .	15
- Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Saneamiento en la Provincia de Buenos Aires - Marcela Gregori . . . . .	29
- Una Herramienta Necesaria para la Planificación de la Ciudad - Patricio Lestingi . . . . .	36
- Evaluación Ambiental Estratégica - Hugo Buzio . . . . .	38
- Evaluación Ambiental Estratégica: antecedentes Locales - Carlos Cañas . . . . .	47
4. ANEXO . . . . .	49

# Capítulo 1



## PRESENTACIÓN INSTITUCIONAL

## DESARROLLO PARTICIPATIVO Y POLÍTICAS PÚBLICAS ESTRATÉGICAS

**Juan Manuel Abal Medina (h)**

Subsecretario de la Coordinación del Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires

Podemos definir brevemente el Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) como un lugar de encuentro y trabajo entre la sociedad civil y los diferentes ámbitos del Estado. De esta manera, confluyen cotidianamente diferentes organizaciones no gubernamentales, fundaciones, universidades, consejos profesionales, áreas de los gobiernos local y nacional y otros organismos públicos, para pensar, diseñar e intervenir en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires.

En este contexto, actualmente nos encontramos en la tarea de llevar adelante todas aquellas acciones que propusimos en el Plan Estratégico Buenos Aires 2010, el primer Plan Estratégico de la Ciudad de Buenos Aires elaborado participativamente con las organizaciones de la sociedad civil que conforman el CoPE.

Por este motivo, hoy celebramos la presentación de un documento para el debate en relación al instrumento de gestión denominado Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en la Ciudad de Buenos Aires. Este material es producto del trabajo conjunto y del esfuerzo de las organizaciones que siguieron el espíritu del Plan Buenos Aires 2010, basado en la búsqueda permanente de consensos, de puntos de encuentro para pensar un mejor futuro para nuestra querida ciudad.

Este proyecto pone de manifiesto la intención del CoPE de alcanzar propuestas sólidas para Buenos Aires, fruto del diálogo y la participación democrática. De este modo, se constituye en un excelente ejemplo a seguir de construcción de políticas públicas sostenidas en el compromiso y la activa participación de la ciudadanía porteña. En este caso, incluso, este proyecto intenta ir más allá de los límites de la Ciudad apuntando a preservar el ambiente que trasciende sus fronteras jurisdiccionales.

La EAE resulta de gran importancia al constituirse en una herramienta esencial del Planeamiento Estratégico.

Es un instrumento de gestión que posibilita incorporar a toda política de gobierno la evaluación de los impactos urbano-ambientales, del mismo modo que fortalece e integra a los diversos actores con el objetivo de consensuar los múltiples intereses en juego. Por este motivo se la identifica como una herramienta fundamental de integración socio-territorial.

Como proceso, la EAE contempla aquellas observaciones de impacto ambiental en toda política, plan y programa que se encuentra en etapa pre-proyectual. Como metodología, permite identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el territorio y el ambiente en la Ciudad metropolitana. Por ello, se convierte en un importante instrumento preventivo, cuando se postula el "desarrollo sostenible".

Con todo, la EAE se convierte en una propuesta estratégica por excelencia por tratarse de una manera inteligente de afrontar un tema tan importante y delicado como es el del ambiente en grandes metrópolis como la nuestra. Los desafíos son cada vez mayores y más complejos para las ciudades y Buenos Aires ahora cuenta con una propuesta para comenzar a enfrentarlos.

De esta forma, desde el Consejo de Planeamiento Estratégico proponemos un espacio de debate y consenso para poder alcanzar la implementación de la EAE como una propuesta central para la Ciudad del Futuro a la que todos apuntamos.

## EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

**Marcelo Vensentini**

Subsecretario de Medio Ambiente GCBA

La perspectiva de aplicar una metodología de evaluación ambiental estratégica (EAE) como método de análisis de evaluación de Políticas, Planes y Programas permite asegurar que los posibles impactos ambientales generados por los grandes proyectos que lleve adelante el estado sean considerados en la toma de decisiones. En tal sentido, la EAE resultaría una poderosa herramienta de gestión para arribar a sinergias y consensos.

Debemos destacar que la metodología demandará incorporar una visión interdisciplinaria de todos los actores necesariamente involucrados en el proceso .

Uno de los puntos importantes, previa incorporación de este instrumento a la agenda ambiental local, es contemplar a la Ciudad dentro del ámbito metropolitano, instancia que estamos implementando mediante la firma del Convenio Marco para la Planificación y Gestión del Área Metropolitana de Buenos Aires.

Sabemos además que el hecho de generar políticas de tipo estratégico, y más particularmente de corte ambiental, supone una coordinación e integración intra e interinstitucional, reconociendo a priori los esfuerzos y las dificultades que esto conlleva.

En tal sentido, la EAE requiere un esfuerzo importante de administración de los procesos, de manera que puedan ser evaluados los efectos que una determinada política, plan o programa tiene sobre las establecidas en el vecino conurbado. Es decir, deben existir condiciones mínimas de desarrollo político - institucional que garanticen el acceso a la información y que hagan viable impulsar y aplicar un instrumento de esta naturaleza.

Quizás como paso previo sería interesante, de acuerdo a lo anteriormente mencionado, la posibilidad de articular una experiencia piloto para probar la metodología que, lógicamente, deberá ser ajustada a la realidad local.

Desde mi punto de vista la EAE debe funcionar como una evaluación pre-proyectual, que permita po-

tenciar las políticas que definan "la Ciudad que queremos".

De lo antedicho se desprende la recomendación de que no es el momento indicado para la generación de un marco legal, hasta tanto no se cuente con una estrategia integral para nuestro urbano continuo, reafirmando el presupuesto de que cualquier acción de planificación estratégica de nuestra Ciudad no debería estar dissociada del ámbito metropolitano.

## HACIA LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

**Juan Manuel Velasco**

Presidente de la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ley 123 incorporó la Evaluación de Impacto Ambiental al nivel de proyectos en la Ciudad de Buenos Aires, iniciando una saludable práctica que fue adaptada y mejorada a partir de las posteriores modificaciones legislativas a las que fue sometida, y de las sucesivas normas reglamentarias dictadas por los organismos competentes del Poder Ejecutivo.

Una de las principales enseñanzas que la experiencia nos está dejando para mejorar esta práctica radica en fortalecer su influencia, hasta tornarla decisiva, en el diseño de los proyectos; y en desalentar el empleo de la evaluación de impacto como una justificación cosmética y banal de proyectos previamente diseñados.

Sin embargo, la experiencia también ha mostrado ciertas limitaciones del mecanismo de evaluación de impacto ambiental que ha mostrado la experiencia. Éstas refieren a la consideración de efectos sinérgicos o acumulativos producidos por la instalación de diversos emprendimientos en una misma zona, o por las consecuencias ambientales de políticas, planes o programas; y la evaluación de los impactos indirectos, secundarios y colaterales de un emprendimiento o política o de los costos que conllevaría una alternativa sin proyecto.

La evaluación de impacto ambiental, en tanto proyecto de carácter reactivo, se constituye en una práctica necesaria pero no suficiente para explorar todas las oportunidades ambientales que están presentes hoy, pero que pueden desaparecer posteriormente.

Es por esto que la evaluación de impacto ambiental reactiva necesita complementarse y, para ello, se debe transitar hacia la Evaluación Ambiental Estratégica proactiva.

La incorporación de esta herramienta a la política ambiental de la Ciudad permitirá avanzar en el proceso de integración de las implicaciones ambientales a la toma de decisiones, extender la evaluación ambiental a espacios no tradicionales como son las áreas geográficas,

los sectores productivos o de actividad y las políticas, planes y programas previstas tanto por el sector público como por el privado. Además, podremos contar con mayores y mejores elementos para establecer estrategias de desarrollo sustentable de la Ciudad, contando con una visión más general e integral de los conflictos y problemas ambientales que traigan aparejados.

Por todos estos motivos saludo fervientemente la iniciativa que ha tenido el Consejo del Planeamiento Estratégico para instalar este tema en la agenda del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires, y felicito a todos sus integrantes por haber sido los promotores de este primer y gigantesco paso para implantar la Evaluación Ambiental Estratégica con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los porteños de hoy y de mañana.

Desde la Comisión de Ecología de la Legislatura comprometemos nuestro trabajo y compromiso para el desarrollo de los instrumentos legislativos necesarios para convertir esta propuesta en una política de Estado.

## Capítulo 2



## ANTECEDENTES DEL CoPE

## ANTECEDENTES

Síntesis de la labor realizada por el Grupo de Trabajo Evaluación Ambiental Estratégica de la Dimensión Física del Consejo de Planeamiento Estratégico.

La propuesta de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) consiste en un proceso sistémico por el cual se estipulan las consideraciones de impacto ambiental de toda política, plan y programa que se encuentre en etapa preproyectual. La EAE es una herramienta de gestión que posibilita incorporar consideraciones urbano-ambientales en el nivel preproyecto de la toma de decisiones, en la formulación y ejecución de políticas, planes y programas específicos de la gestión pública.

Son objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica:

- a) Ser una herramienta esencial para el planeamiento estratégico de las políticas de desarrollo sustentable en la Ciudad.
- b) Proveer un marco de referencia sobre las condiciones ambientales, sociales y económicas previas a la hora de analizar nuevas políticas, planes y programas en la Ciudad.
- c) Proveer y analizar información precisa acerca de las consecuencias ambientales de las políticas, planes y programas a llevarse a cabo en territorio de la Ciudad.
- d) Posibilitar mecanismos de gestión y articulación ambientales en el proceso de toma de decisión de los actores políticos clave.
- e) Ser una herramienta decisiva en el análisis de la repercusión de las intervenciones territoriales programadas.
- f) Propender al cumplimiento de los criterios de sustentabilidad en la aplicación de políticas urbanas en áreas estratégicas de la Ciudad.

## JUSTIFICACIÓN

Nuestra ciudad tiene la necesidad ineludible de propender a la compatibilización de las múltiples actividades sociales y productivas de desarrollo del territorio urbano. Éste ha sido un desafío histórico, que consideramos no ha sido armoniosamente resuelto al día de hoy.

Al respecto cabe decir que son hoy ampliamente conocidas las limitaciones que tiene la evaluación aislada de los impactos individuales de cada proyecto. Esto presenta una dificultad a la hora de internalizar los impactos acumulativos y sinérgicos que genera la ejecución del conjunto de proyectos, dado que el impacto global no es aprehensible a través de la agregación de casos individuales.

El Consejo de Planeamiento Estratégico, conformado

por más de 170 organizaciones de la sociedad civil, es consciente de esta problemática, y es en este sentido que promueve la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica como herramienta fundamental de gestión ambiental.

La EAE permite el análisis sistémico de los procesos de transformación que se desarrollan en un área y de la forma en que ésta se modifica, al potenciar sus fortalezas y debilidades tras la implementación de políticas, planes y programas. La EAE tendrá un impacto en los escenarios futuros, ya sea mitigando los efectos negativos o bien potenciando las condiciones de oportunidad del espacio urbano. A diferencia de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) instaurada por la Ley 123 y su modificatoria, la EAE no analiza magnitudes mínimas de impacto sino impactos globales. El Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica es un instrumento de gestión que permite evaluar y establecer diferentes escenarios para las políticas urbano-ambientales.

Para la instrumentación de la Evaluación Ambiental Estratégica deberá desarrollarse una metodología específica de trabajo garantizando la participación de la sociedad civil. A su vez, dicha metodología permitirá identificar, describir y evaluar los probables efectos significativos sobre el territorio urbano y su ambiente derivados de las políticas, plan y programas. La misma estará conformada por las siguientes etapas:

- Definición del área de aplicación según tres criterios generales: área-sector, área-problema, área-oportunidad.
- Recolección de la documentación básica para fundamentar el análisis.
- Caracterización sistémica de la sustentabilidad del área.
- Descripción preoperacional del área: procesos, situación, tendencias.
- Análisis de los contenidos y nivel de concreción de las políticas, planes y programas.
- Fase del proceso de decisión de las Políticas, Planes y Programas (PPP).
- Análisis y evaluación de los diferentes intereses y compromisos de los actores calificados.
- Evaluación del impacto de las Políticas, Planes y Programas (PPP) y configuración de posibles escenarios futuros.
- Conclusiones con sus directivas y recomendaciones.
- Elaboración de Documentos de Desarrollo Estratégico Sustentable y Política Territorial.
- Foros de Discusión y Audiencias Públicas.



Las ventajas de la aplicación de esta metodología residen en que:

- Permite detectar impactos negativos de grandes transformaciones que escapan al sistema tradicional de impacto ambiental.
  - Permite analizar los impactos de múltiples proyectos interactuando entre sí.
  - Hace posible analizar todas aquellas políticas, programas y proyectos que afectan al área o sector urbano estratégico y que podrían tener un impacto negativo en el mediano y largo plazo.
  - Se constituye en un tipo de política preventiva del impacto ambiental del desarrollo urbano de la Ciudad. De este modo hace posible que el desarrollo urbano sea sinónimo de desarrollo estratégico sustentable, y se encuentre contemplado por los lineamientos generales de las políticas preventivas en materia ambiental.
  - Está pensada como una política inclusiva y articuladora de los distintos actores relevantes involucrados en el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica, otorgándoles un rol especial en el proceso de toma de decisiones.
- Directiva 42, 27 de junio de 2001, del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea.
  - Proyecto de Ley 121/000038, 13 de mayo de 2005, Evaluación De Los Efectos de Determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente para el territorio español.
  - Guía para la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica, diciembre de 2001, Comisión Nacional del Medio Ambiente, Gobierno de Chile.
  - Documento de apoyo de Evaluación Ambiental Estratégica, un Instrumento de Gestión Ambiental para ser Aplicado.

Por último, es importante destacar que la EAE posee antecedentes sumamente alentadores en otras partes del mundo, como España, Chile y Venezuela, por mencionar sólo algunos casos. La Unión Europea sancionó en el año 2001 la Directiva 42, según la cual recomienda la aplicación de la EAE en los distintos países, regiones y municipios que la componen. En nuestro país se han realizado estudios de EAE para sectores específicos, tales como saneamiento (provincia de Buenos Aires), turismo (Calafate) o circuitos productivos (Mendoza). Se considera que sus resultados han sido altamente relevantes para el diseño e implementación de futuras políticas en materia urbano-ambiental.

Indudablemente, dadas las características particulares de nuestra Ciudad, el Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica a aplicar deberá ser singular y responder al contexto local. Creemos firmemente que la presente herramienta se constituirá en un pilar esencial del desarrollo armónico y sustentable de nuestra Ciudad.

#### MATERIAL DE REFERENCIA

- Estudio Evaluación Ambiental Estratégica en el Sector Saneamiento, realizado por el Departamento de Hidráulica de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de La Plata para el Ministerio del Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires.

# Capítulo 3



**APORTES AL DEBATE  
PARA EL FUTURO**

## PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y EVALUACIÓN AMBIENTAL

**Roberto Fernández**

Arquitecto. Experto en Planificación y Gestión Ambiental. Grupo de Evaluación Ambiental Estratégica, Instituto de Medio Ambiente y Ecología, Universidad del Salvador

### Una reflexión introductoria sobre la Evaluación Ambiental Estratégica<sup>1</sup>

La idea de esta presentación es discutir las características que tiene un nuevo instrumento de gestión, que vendría a constituir la última generación de mecanismos por los cuales se efectúan controles ambientales en los escenarios urbanos: la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), que como su nombre ya lo indica, propone una relación entre planificación estratégica y evaluación ambiental.

Su origen, en realidad, está ligado a la comprobación de la ineficacia o limitaciones de los instrumentos precedentes. O más precisamente, del valor relativo que respecto de la planificación y la calidad de las ciudades ha tenido la llamada EIA (Evaluación de Impacto Ambiental).

Esto lo digo de entrada porque nos va a plantear un punto de inicio bastante traumático, ya que países de cierto desarrollo o desarrollados, e incluso algunos que están en algún desarrollo menor, han decidido abandonar –o superar y suplementar- el mecanismo de Evaluación de Impactos Ambientales para pasar a un dispositivo más complejo y superior y nosotros venimos a hablar de esta novedad cuando aquí el mecanismo de evaluación de impactos ambientales nunca tuvo demasiado éxito ni aplicación ni gran desarrollo, ni demasiadas consecuencias relevantes en el control de los efectos adversos de ciertas actividades y en las mejoras de calidad ambiental y de sustentabilidad de la ciudad y su entorno territorial.

Es decir, los propios desarrollos que la Ciudad de Buenos Aires tuvo con el intento de normatizar la aplicación del concepto de Evaluación del Impacto Ambiental a las actividades y proyectos desarrollados a partir de la vigencia de sus dos leyes –la 128 y la 452– fueron, comparando la aplicación de estos instrumentos

con las experiencias de otras ciudades, bastante precarias, así que hoy estamos dudando de la eficacia de la capacidad regulatoria de tales normas, de la aceptación que los sectores privados ha tenido de dichos cuerpos legales y, en general, dudamos si tales mecanismos han logrado incorporar la dimensión ambiental en un control más riguroso y responsable de las transformaciones urbano-metropolitanas.

Dicho esto, lo que quiero es presentar esta otra instancia ya formalizada como enunciación regional para la Unión Europea, que sancionó la Directiva 42, en 2001, prácticamente una ley marco que recomienda –no ordena– la aplicación de la EAE a todas las dimensiones jurisdiccionales que están dentro de la Europa federativa (países, regiones, municipios). Recomienda pues, directivas ejecutables por los Estados nacionales y regionales –que operan hasta el 90% del presupuesto nacional total en países como Alemania, España o Italia, que se administran a través de las regiones- y también para las jurisdicciones locales, ya que, como saben, en Europa hay muchísima más fragmentación jurisdiccional que en nuestro país, ya que por ejemplo, en Holanda hay más de 900 municipalidades, siendo un país que cabe en la octava parte de la provincia de Buenos Aires. Tal es el arco de jurisdicciones a las cuales esta directiva de la Unión Europea ha recomendado la aplicación de este nuevo instrumento de gestión.

Diversos formatos de EAEs están siendo además muy considerados para monitorear políticas de transformación metropolitana en países como Nueva Zelanda, Australia o Canadá, países que tienen una sustentabilidad vinculada con el sector primario y la voluntad de controlar la presunta dualidad entre desarrollo territorial extensivo (ligado a las actividades primarias) y concentraciones funcionales metropolitanas (ligadas a actividades cada vez más terciarias).

También es de aplicación este instrumento en las democracias muy desarrolladas y más socialmente avanzadas de los países del norte de Europa como Dinamarca o Noruega, donde es visible un desplazamiento del control puntual de las EIA a políticas más estratégicas en cuanto a promover un estilo de desarrollo a la

<sup>1</sup>Se transcribe a continuación el texto de la conferencia dictada por el Arq. Fernández bajo el título "Planificación Estratégica y Evaluación Ambiental" en respuesta a la invitación del Consejo de Planeamiento Estratégico de Buenos Aires y ofrecida en el Microcine del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 31 de Marzo de 2005.

vez competitivo y sustentable; amén del alto *marketing* público que tiene la temática de la sustentabilidad en esas comunidades.

En el campo regional la Evaluación Ambiental Estratégica es aplicada, en formas diversas, por Brasil y Chile, que no casualmente son los países que a mi juicio están a la vanguardia en la aplicación real de planificación sobre las políticas públicas.

Trataremos de presentar entonces este criterio de gestión, definiendo qué características tiene, qué desarrollo metodológico presenta y en fin, analizar posibles aplicaciones en el caso de Buenos Aires, esto por fuera de comentar que en el ámbito del grupo de trabajo que dirijo en la Universidad del Salvador-IMAE, estamos terminando un primer intento de aplicación de esta metodología sobre un área singular de Buenos Aires, que es Mataderos, que nos sirvió como una especie de experimentación de este instrumento sobre un área-problema real, con actores concretos, para verificar si es aplicable o no, si es útil o no, en relación a la gestión estratégica de Buenos Aires dentro de la Región Metropolitana, atento al propósito de hacer intervenir los aspectos de la sustentabilidad para incidir en la definición de políticas públicas.

La primera pregunta que podríamos discutir es qué es una Evaluación Ambiental Estratégica y se nos ocurren allí cuatro cosas significativas.

Lo primero es que en muchos sitios se verificó que la evaluación puntual, proyecto por proyecto –que de eso tratan las EIAs convencionales- no es suficiente. Las normas que tiene la Ciudad al respecto (Leyes 123 y 452) se conciben bajo la hipótesis de magnitudes mínimas de impacto (definibles por indicadores físicos como tamaño del proyecto o demanda de energía eléctrica, etc.) con lo cual ocurre que muchas zonas tienen transformaciones grandes en base a múltiples proyectos que están debajo de esas magnitudes mínimas y así una acumulación de pequeños impactos se escapa del sistema tradicional de Evaluación del Impacto Ambiental.

Entonces, una primera noción bastante fundamental es que hay que analizar los efectos de la comprobación del impacto ambiental y de las transformaciones regresivas de la calidad de la sustentabilidad, no proyecto por proyecto (o además de proyecto por proyecto) si-

no considerando el fenómeno de múltiples proyectos interactuando entre sí, que en muchos casos genera una sinergia negativa. Un conjunto de fábricas, por ejemplo, que tienen, cada una, un par de movimientos de transporte de carga por día se escurren de la evaluación de impacto ambiental puntual. Pero con mecanismos algorítmicos de comprobación de cómo esos impactos generan interactivamente una transformación regresiva de cierta magnitud o situaciones notorias de incompatibilidad de actividades se puede imaginar un dispositivo que vaya más allá del control proyecto por proyecto y que en cualquier caso, resulte efectivo para verificar el éxito o no de políticas públicas sobre un área dinámica de la ciudad en cuanto a su calidad ambiental y de sustentabilidad.

O sea, la primera cuestión que plantea el concepto de Evaluación Ambiental Estratégica es tratar de analizar por área territorial o por sector funcional -que son las dos maneras de aplicar EAEs: puedo aplicar este método a un área territorial problemática o a un sector, por ejemplo el transporte, o el manejo de los residuos que sin sectores vinculados a zonas territoriales precisas generan efectos territoriales que van más allá de aquellas cosas controladas proyecto por proyecto por el viejo dispositivo de las EIAs- los cambios regresivos de sustentabilidad, para actuar en ellos mediante el conjunto general de las políticas públicas. Entonces, la primera cuestión es imaginar un sistema que permita hacer controles que vayan analizando para una actividad o para un área territorial la acumulación de efectos que merecen ser analizados y controlados.

El segundo tema es el control de lo que es previo a las decisiones del proyecto, ya que cuando hablamos de cambio territorial al referirnos a la instancia del proyecto estamos al final de un ciclo decisonal, a menudo incluso, con muchas cuestiones ya consumadas tal que una EIA aplicada a un proyecto ya no incide casi en aquellos procesos de decisión y cambio. En Europa, en España por ejemplo, se están aplicando las EAEs como un mecanismo de evaluación preproyectual, es decir orientado a la verificación de cómo el llamado ciclo PPP (políticas, planes, programas) se convierte en el primer motor de cambios territoriales con consecuencias positivas o negativas respecto de la sustentabilidad de un área o sector en particular.

Con lo cual una de las características centrales de la Evaluación Ambiental Estratégica pasa por evaluar no

sólo algo que va más allá de los proyectos, al evaluar muchos proyectos en conjunto, sino además y conjuntamente por evaluar lo que es previo al proyecto (y que lo determina o condiciona) que son las políticas, los planes y los programas que tienen que ver con el área o el sector en cuestión.

Como se dan cuenta, ya en esta segunda característica estamos hablando de un dispositivo que más que ser algo transferido al actor privado –como ocurre con las EIAs, en las que el promotor de un nuevo proyecto debe efectuar una declaración y demostrar que se encuadra en el marco normativo vigente– se trata de un dispositivo que es como una auditoría, un mecanismo endógeno de control del estado para analizar en qué medida la bajada territorial genera efectos ambientales negativos, e incluso desaprovechamiento de potencialidades que podrían generar, en contrario, efectos positivos.

En nuestra cultura política efectuar esta clase de auditoría y analizar hasta qué punto el sistema normativo y decisonal traducido en ese ciclo PPP es previo y decisivo respecto a las transformaciones del área en cuestión, decir que tal área deba ser sometida a una evaluación ambiental estratégica, es una tarea bastante compleja si no imposible, pero insisto con que esta metodología –es decir, la obligación de que en la jurisdicción se llegue a un control de los efectos ambientales que están por arriba de los proyectos que fueron sancionados por políticas, planes y programas– es una norma que funciona en los países de la Unión Europea, que mencioné que aplican esta legislación.

En muchos sitios pues, se acepta la idea de que para hacer mejores controles de calidad ambiental y sustentabilidad cabe analizar la sinergia entre muchos proyectos que se superponen en un área y analizar, en segundo término, los efectos negativos, obviamente en muchos casos generados por el sistema de políticas, planes y programas. Después, si se quiere, se puede ahondar cómo se hace esto. Déjenme decirles aquí solamente que la idea no es generar una mirada supradecisonal que revise el ciclo PPP sino simplemente paliar el grado de abstracción territorial que habitualmente tienen esas dimensiones político-decisionales respecto de los territorios concretos. Pueden existir, y esto es frecuentemente así, políticas correctas en promedio, o sea en relación a una situación ideal casi estadística, incluso adecuadas o eficientes en general,

pero que manifiestan desajustes o fricciones cuando se verifica su aplicabilidad sobre un territorio problemático concreto.

En el caso del área testigo que estamos analizando, Mataderos, ya tenemos una serie de conclusiones. Existen, por ejemplo, numerosos huecos en el sistema que decide la transformación de Mataderos, desde normas contradictorias y jurisdicciones enfrentadas hasta, directamente, falta de completamiento de esas tres dimensiones de planificación.

Por ejemplo, en Nueva York o en Barcelona es habitual el desarrollo de diversas escalas de planificación, como planes generales, planes particulares, planes locales, pero nosotros no tenemos esa estructura, diría de pensamiento, y aquí es casi idiosincrático pensar marcos abstractos generales y luego dejar librado a fuerzas territoriales reales el modo de aplicar dicha plataforma más genérica o teórica de decisiones e instrumentos. Tampoco se reconoce la importancia de los dispositivos técnicos, que yo llamaría de microplanificación, muchas veces asociado a procedimientos de alta participación de los actores territorialmente implicados.

Por lo tanto, cuando uno trata de analizar bajo esa perspectiva la regresión ambiental, encontramos que parte de esos efectos tiene que ver con características generadas por lo que es previo a los proyectos concretos, que es lo que normalmente el Estado regula, concediendo permisos de obra o habilitación, aceptando localizaciones o establecimientos de determinada actividad. Existiría creo, una brecha entre grandes políticas abstractas y su aplicación a cuestiones territoriales que parece limitarse al control de tales autorizaciones ligadas a emprendimientos y actividades.

Este segundo punto que caracteriza la Evaluación Ambiental Estratégica –el análisis de un ciclo PPP referido a un sector o a un área– es lo que hace que este dispositivo no sea un dispositivo transferible al privado como es la Evaluación de Impacto Ambiental, que implicó generar normas para que cualquier actor privado declare las características de ese impacto, y por lo tanto las normas que existen en la EIA son regulaciones para el accionar de actores privados que deben someterse a esta disposición.

Desde tal visión, las EIAs resultaron ser un suplemento a aquella función de control estatal ligada a au-

torizar una construcción, una actividad, un uso urbano. Y diría, un suplemento débil, resistido por los promotores privados; casi un trámite o instancia burocrática mas, como adjuntar un certificado dominial a un pedido de autorización de obras.

Estamos acá hablando de un sistema diferente. Ese sistema, como dije, es más que un mecanismo de transferencia de responsabilidad al sector privado, un mecanismo de auditoría interna de los sectores que actúan sobre un territorio o sobre una actividad. Obviamente, limitado o restringido a la perspectiva ambiental, por lo que hay que ponerse de acuerdo en qué entendemos cuando hablamos de problemática ambiental, y qué entendemos como expresiones o indicadores de lo que llamamos desarrollo sustentable. Si bien aquí diría que hoy la perspectiva del desarrollo sustentable es bastante inclusiva y que supone ser un campo de posibles acuerdos de actores muy diversos y opuestos, hay que hacer una delimitación acerca de su alcance y significado preciso.

La tercera característica de este instrumento es analizar el proceso de transformación que se está operando en el área. Las ciudades tienen procesos de transformación muy complejos que ha hecho que colapsaran la mayoría de los instrumentos tradicionales de manejo de las ciudades, básicamente todos los planes de tipo regulador, lo que se ha agudizado al bajar el nivel de la inversión pública, y por tanto la capacidad regulatoria del estado a través de la tracción de desarrollo promovida por tal inversión pública.

Cancelada o suspendida esa etapa histórica según la cual las transformaciones eran más o menos reguladas o controladas por el tándem planificación-inversión pública, entramos en regímenes donde la transformación del territorio ligada a la generación de renta territorial (y sobre todo, renta diferencial) se va afirmando cada vez más como característica de la organización económica de la actividad de los sectores privados y de sus movimientos de capital y localización de inversiones. Aparecen así por ejemplo, ciclos mucho más cortos de rotación del capital tanto como localizaciones del mismo de carácter oportunista, marginales a normas generales, ligadas a procesos de agudización del modelo de *patchwork* urbano.

Estas características hacen que las áreas tengan procesos de transformación que están ya muy fuera o muy

lejos de todos los marcos normativos tradicionales. Los lugares de la ciudad se transforman por mecanismos que no dependen de decisiones motivadas por la inversión pública ni tampoco por la aplicación de o sujeción a marcos normativos generados por el estado. Y esto ocurre en esta ciudad y en el resto del mundo.

Si se logran identificar estos procesos de transformación se pueden acercar ideas para la conformación de escenarios futuros que es lo que hacen los Planes Estratégicos. Los escenarios se proyectan a partir de la articulación de intereses políticos de los actores que están actuando en el área, por tanto este dispositivo intenta moverse en el análisis de por qué están ocurriendo transformaciones, o sea porque tales transformaciones obedecen a intereses concretos de actores estratégicos. Por una parte, tales transformaciones, intereses y actores estratégicos hay que analizarlos, detectarlos y entenderlos y por otro, en ese marco analítico, hay que generar condiciones de negociación que articulen la dinámica de la transformación con los intereses de los restantes actores, en general, pasivos, damnificados, convidados de piedra. Hoy el rol central de la planificación no es regular *urbi et orbi*, sino analizar y entender casos concretos, dinámicas de actores estratégicos y montar bases de concertación o acuerdo.

Transformaciones que, por ejemplo, desde la perspectiva de la planificación tradicional, se consideran procesos irracionales. Por ejemplo, con el Mercado de Hacienda de Mataderos hace más de diez años que empezó a discutirse la idea de su relocalización, ya que es prácticamente el único mercado de su magnitud en el mundo que funciona dentro de una región metropolitana. Y no es que el resto del mundo se haya equivocado.

Hace diez años que por idas y venidas, por decisiones y contradicciones (es notable en este caso, cómo se han decidido cosas inherentes al traslado y luego se suspende, con otro acto administrativo, esa decisión) este evento, este hecho no se resuelve y desde el punto de vista de la planificación tradicional, uno encuentra que hay factores irracionales. Es un equipamiento público perimido en su función sobre el que la lógica de la planificación acuerda en su relocalización, pero ella no se concreta.

En realidad lo que hay es una imbricación muy compleja de los actores estratégicos del área, que tienen ingerencia en la manipulación del ciclo PPP como en el pro-

ceso de definir los tiempos y las formas de las transformaciones. Lo mismo ocurre con varios de los temas que luego vamos a poner como posibles casos de aplicación de esta metodología, como el enlace de la autopista central en la ciudad -también un tema irresuelto y en discusión desde hace más de quince años- y que no se resuelve, por distintos actores que confrontan en resolver un diagrama de movimientos de carga en el microcentro de la ciudad, algo inconcebible en una ciudad de esta magnitud. Porto Alegre o San Pablo, por caso, lo decidieron hace 20 años y Boston ahora mismo está entrando en una tercera generación de resolución, enterrando todo su sistema de autopistas urbanas.

Me parece que en estos casos no hay que escandalizarse por la baja prestabilidad de los instrumentos tradicionales de planificación sino aplicar otros instrumentos que traten de desentrañar la madeja de intereses que están detrás de esa característica de transformación y obtener márgenes de conciliación razonables para toda la ciudad e incluso para el área metropolitana.

En este sentido, creo que este instrumento es bastante interesante y que en esto coincide con el perfil participativo que tienen habitualmente los planes estratégicos, que apunta no tanto a querer que ocurra algo, sino a tratar de entender qué es lo que está ocurriendo. La planificación tradicional, lo que hace siempre, con apoyatura técnica, es tratar de imaginar qué es lo deseable que ocurra en un lugar y desarrollar una batería de instrumentos para facilitararlo, con su margen de razonabilidad desde la perspectiva técnico-burocrático tradicional. Pero sin embargo, no logra arribar a ese estado futuro que está postulando.

Desde esta perspectiva alternativa, la idea es entender un poco más cómo funciona la complejidad de intereses contrapuestos y, en función de ello, aplicar esas dos dimensiones que tiene el control de gestión del estado. Si el estado percibe la complejidad de intereses, puede cambiar su concepto de políticas, de programas y de planes, y por otro lado puede articular los medios de control, como por ejemplo darle más eficacia a los mecanismos de EIA, darle más instrumentos (por ejemplo informativos) a los regímenes de audiencia pública, donde se no se decide lo que va a ocurrir pero a veces suele decidirse lo que no debe ocurrir -una suerte de función de veto-, en esos marcos incipientes de democracia participativa. Difícilmente las audiencias puedan decidir qué es lo que habría que hacer en una activi-

dad, área o gran proyecto (porque habitualmente no se provee la información mínima necesaria para tomar una decisión al respecto) pero sí puede definir qué es lo que no se quiere que pase. Este sería un tercer punto bastante constitutivo de este dispositivo: aportar más argumentos para la decisión participativa.

Y el cuarto punto característico de este dispositivo sería un ordenamiento de la expresión de los actores relevantes del área en cuestión, lo que un planificador económico bastante heterodoxo como Albert Hirschmann llamó darle voz a los actores. Hay que buscar la manera de que aparezca la voz de los actores, incluso de los actores hegemónicos. En este momento los mecanismos de planificación han sido bastante reacios a hacer aparecer a los actores reales en un área o en un sector porque siempre se trata de una cuestión compleja y espinosa, que motoriza discusiones sobre legitimidad de la representatividad o sobre la consistencia de los discursos y cómo se analizan.

La planificación tradicional prefiere manejarse con hipótesis abstractas, por ejemplo estadísticas, que son fundamentales en algunos procesos pero que no logran diagnosticar con precisión el juego de conflictos que determina las características de los procesos de transformación operantes en el área.

A veces se ha dicho, no sin fundamento, que la gestión urbana es primordialmente resolver o paliar conflictos interactorales, e incluso también se sostiene que los llamados problemas ambientales son en realidad conflictos ya que siempre hay un lado bueno y uno malo, actoralmente hablando, del problema (un contaminador que gana más dinero, un contaminado que pierde más capital humano).

Volviendo pues a nuestro caso de estudio no se puede entender Mataderos si uno no analiza qué es lo que quiere la sociedad que regentea el Mercado, qué es lo que quiere el club Nueva Chicago, qué es lo que quieren los dos centros de participación que hay en el área, qué piden o esperan las ONGs y OBCs del barrio, los medios de comunicación locales, qué es lo que quieren aquellos que han desarrollado eventos complementarios como las ferias, etc.

En muchos casos los actores no son accesibles por la pura convocatoria, hay actores que son opacos, esto hace que no se trata únicamente de suponer que hay

participación meramente con la convocatoria. La participación implica un mecanismo de construcción haciendo entrar la voz correspondiente a cada actor.

En Barcelona, por ejemplo, es relevante al interior del Plan Estratégico el comportamiento de los actores que representan al sector inmobiliario, y son sectores opacos, que prefieren, para cumplir mejor sus objetivos, cierto anonimato. Son sectores que nunca explicitan su finalidad, porque en realidad la renta inmobiliaria en este momento del capitalismo se consigue con sorpresas, no con normas.

Voy a conseguir una mejor renta diferencial si hago algo antes de que lo dictamine la norma. Por lo tanto, cuando participo en estas actividades, como actor principal, mi estrategia es no mostrar mi juego, a pesar de que hay una fuerte presión para que el instrumento en este caso sea compatible con mis intereses: creo en ese sentido, que el PE de Barcelona ha favorecido fuertemente esta franja actoral.

Lo que hay que tratar de hacer es darle voz aun a los que tienen fuerza y no quieren usar la voz. Es decir, para el intento de aprender cómo se están produciendo esas transformaciones complejas, en un área, en un sector, es preciso tratar de registrar la opinión en términos dialécticos de todos los actores verdaderamente participativos, inclusive los sectores que no tienen representatividad.

Nosotros, en el caso Mataderos, estamos queriendo hacer una encuesta –y nos cuesta mucho hacerla, hace más de un año que la diseñamos y le pedimos al Gobierno de la Ciudad que la haga- porque en realidad también tiene que hablar el habitante común, el hombre de a pie, que tiene que tener garantizado mecanismos para participar por medios mucho más precisos, no necesariamente ir a una audiencia.

Importa sostener que si la EIA está ligada al planeamiento físico-urbano tradicional, la EAE está más ligada al planeamiento estratégico, ya que trata de contribuir, no al control proyecto por proyecto sino a los procesos en los cuales el estado se compromete para obtener la mejor calidad de la transformación de un área o en conjunto de una ciudad o de una región metropolitana. Esa noción implica la idea de que hay que pasar, hay que superar el análisis proyectual. Este mecanismo permite analizar lo que está antes del proyecto

pero que lo define, o lo que significa el impacto acumulado de muchos proyectos de bajo impacto. Éstas son dos cuestiones que tienen que ver con un cambio de instrumento.

Hace mucho énfasis en la relación entre política y territorio, lo que puede ser una falencia, y de hecho lo es, en la mayoría de los planes estratégicos. Los planes estratégicos en cierto sentido son muy abstractos, o plantean una imagen, que viene de la hegemonía de todo el pensamiento económico, de unas visiones transformativas que, hablando de ciudades, suelen plantear imágenes que están ligadas con la manipulación de indicadores macroeconómicos.

Un Plan Estratégico puede decir “me interesa” que el empleo industrial pase del 15% al 40% de la PEA, o “me interesa” que el sector servicios pase del 30% al 60%, y que en ese 60% me interesa que haya un sector de servicios avanzados que sea la tercera parte. Ese tipo de diseño de futuros, hay que decirlo, arrancó en el PE de Barcelona, el que luego pudo articularse con el descenso o encarnamiento en políticas territoriales concretas. Aunque también muchos sectores son muy críticos de los resultados del PE de Barcelona en relación a indicadores de calidad de vida o sustentabilidad social.

Así nos va en Argentina y en la Ciudad con ese tipo de análisis, en el sentido de que, en algunos casos probablemente funcione desde el punto de vista de la estadística pero no en la calidad concreta de las actividades de los actores. No está mal tener metas macroeconómicas, lo que está mal es tener solamente metas macroeconómicas.

En la última generación de planes estratégicos, el análisis de la relación entre política y territorio tomó mucho peso. La última revisión del Plan Estratégico de Barcelona está bastante concentrada en un plan territorial, en seleccionar áreas de desarrollo urbano y territorial de fuerte inductividad de desarrollo.

El tercer plan del Área Metropolitana de Nueva York, conocido el anteaño pasado, es un plan que tiene cinco programas, que ellos llaman *campaigns*, y que son grandes directivas de gestión, que han sido elegidas entre otras y consideradas fuerzas inductivas de cambios en cadena. Hay una *campaign* orientada a lo que llaman *greenguard* (tutela verde) o gestión protectora de todo el territorio –que por ejemplo, pone frenos a la expan-



sión de suelo periférico-, otra orientada al transporte (a un sistema intermodal) y otra referida al trabajo (estrategias de promoción de empleo, con anclaje en focos o áreas territoriales con potencial de expansión y posibilidad de recibir inversión y estímulos fiscales y crediticios). El área metropolitana de Nueva York es una autoridad que refiere para nosotros a otro problema, que es nuestra ausencia de autoridad metropolitana, pero vamos a dejarlo hoy de lado, porque creo que no hay que reiterar eso de “acá no podemos hacer nada con lo metropolitano porque no tenemos autoridad metropolitana”, cosa que es cierta, no la tenemos.

De las primeras veinte ciudades del mundo, creo que, si no me equivoco, hay dos ciudades que no tienen autoridad metropolitana: una es Buenos Aires y la otra es Manila. Con lo cuál tenemos un defecto institucional gravísimo de gestión de un área territorial compleja. En la última versión del plan del área metropolitana de Nueva York, a que nos referíamos, tiene un dominante peso el consenso logrado entre tres estados y cuarenta y cinco municipios, es decir, algo más complejo en cuanto a fragmentación que nuestras jurisdicciones. Holanda tiene un plan llamado *Randstadt* que implica una concertación –*verzuijing*– entre 900 jurisdicciones.

Nosotros acá solemos decir que es difícil co-organizar a dos estados y a treinta y tantos municipios. Es bueno que sepamos que hay lugares que son más complejos todavía, como el caso citado de Nueva York donde se logró armar una autoridad que es suprajurisdiccional, no es una mesa de concertación como las que ficcionalizaron en Argentina la gestión de este territorio complejo, porque lo que se necesita es una autoridad suprajurisdiccional, no una mesa de concertación.

La mesa de concertación siempre está ahí como algo posible, y de hecho ocurre, cada tanto hay acuerdos tácticos o coyunturales sobre seguridad (o mejor, control de delictualidad) o gestión de residuos (el ente tripartito CEAMSE). Pero no se consigue concertar transporte, o financiamiento de la salud pública o coparticipación de impuestos generados dentro de la Ciudad por sujetos radicados en la Provincia. De eso no se habla, como tampoco se habla de la creación por subdivisión de nuevos distritos metropolitanos, hecha generalmente por razones electorales o por razones de gestión de presupuesto, que han tenido impacto sobre la Ciudad.

De modo que esto es todo un tema pendiente, pero insisto más en la idea que la última generación de planes estratégicos desciende mucho a lo territorial, entienden que tienen que actuar en esa dimensión, porque tienden a emerger problemas cada vez más difíciles de sostener con montos de una inversión pública declinante o que se complica por mayores costos en cuanto a garantizar la sustentabilidad material de las ciudades.

Nueva York, por ejemplo, tiene un presupuesto de dos mil millones de dólares por año para paliar someramente los defectos de infraestructura generados por el relativo bajo mantenimiento de la misma. Con lo cual estamos hablando de otro problema bastante serio en la ciudad que es la llegada a una suerte de “stress” de capacidad financiera del sector público para administrar la ciudad. Hay curvas que demuestran que la capacidad de captación de rentas que tiene el sector público en base a los impuestos y tasas, está juntándose con un incremento de los gastos que requiere mantener un nivel mínimo de sustentabilidad.

Cada vez se recauda menos en moneda dura en relación a un mayor aumento de la inversión en costo-mantenimiento. Pero éste es otro problema, que afecta a lo que ahora se suele llamar *governance*, que refiere a los problemas de cómo conseguir estrategias financieras para generar un mínimo de gobernabilidad (entendiendo a la gobernabilidad como la capacidad de prestar servicios públicos).

Insisto que me quedo con la idea de establecer mecanismos que orienten la planificación estratégica hacia localizaciones territoriales y sectoriales fuertemente selectivas, con garantías de máxima inductividad de desarrollo; no hay plata pública para todo y hay que ser estratégico en decidir cómo se usa. Uno de esos mecanismos lo puede aportar el análisis de proyectos concretos de transformación, el análisis de propuestas de control de las políticas y planes integrados para esos sectores seleccionados.

En cuanto a qué es lo que analiza la EAE, diré que analiza sustentabilidad. Esta es una palabra que es muleta en todos los discursos políticos, todo el mundo dice que todo tiene que ser sustentable. Pero en realidad es una palabra que tiene por otro lado un correlato técnico. Hay protocolos de sustentabilidad, hay dimensiones de sustentabilidad, hay indicadores de sustentabilidad.

Quizá el paradigma de la gestión ambiental –un tema muy fuerte en los 70 y 80– ha derivado en la idea de una gestión de sustentabilidad. Porque lo ambiental tradicional, es decir, el manejo de una correlación adecuada de naturaleza y cultura o de naturaleza y tecnología, se ha trasfigurado enormemente en las ciudades y si bien las ciudades tienen soporte natural, las cosas son mucho más complejas. El problema de las inundaciones de Buenos Aires tiene que ver con el manejo racional de un soporte natural (cuencas, drenajes bloqueados o no), no es que el problema es que hay gente que se pone donde no tiene que ponerse, hecho que además ocurre y complica más aquellas condiciones de soporte natural.

Pero, además de esta caracterización tradicional de lo ambiental, que tiene que ver con el grado de racionalidad en el manejo de lo natural que es soporte de las actividades, aparece ahora una transformación mayor dada en el conflicto de sustentabilidades, entendiendo por sustentabilidad en general, esa naturaleza natural y después una segunda naturaleza que es el soporte antropizado o la tecnoestructura, segunda naturaleza que tiene que ser analizada en términos de sustentabilidad: por ejemplo, nosotros tenemos calles y si bien tienen naturaleza debajo ya no son naturaleza, pero las calles funcionan como un suelo, o sea, soportan determinadas actividades y tienen determinados límites.

O tenemos servicios, así como hay servicios ambientales (un bosque por ejemplo, que disminuye el impacto de una tormenta y garantiza mejor escurrimiento y restringe la torrencialidad, es en tal sentido, un servicio, además de lo que es como stock de recursos económicos maderables). El servicio ambiental de primera naturaleza de un bosque, en tanto regula el efecto negativo de las lluvias, sin embargo tiene determinados límites de sustentabilidad; es decir, se continuará prestando tal servicio según no se afecte y supere un umbral determinado de sustentabilidad, por otra parte, perfectamente parametrizable.

Hay servicios en la ciudad que también hay que analizarlos en términos de sustentabilidad, tienen límites. En una investigación realizada hace unos años hicimos una lista de servicios urbanos, reconceptualizados de forma equivalente a los servicios ambientales naturales, y registramos más de trescientas prestaciones que van de los más convencionales, como por ejemplo recibir ayuda en emergencias médicas, hasta los más sofisticados como

controlar que no se superen ciertos umbrales de contaminación del aire. Todos esos servicios hay que analizarlos en términos de sustentabilidad, incluso muchos de ellos interactúan entre sí y que estén o no disponibles para cada habitante urbano da una medida mucho más precisa que las diferencias socio-económicas, de las condiciones diferenciales de calidad de vida.

La evaluación ambiental estratégica en definitiva trata de medir o monitorear esas condiciones de sustentabilidad o sea, cómo un ciclo PPP y/o un conjunto interactuante de proyectos afecta, para un sector funcional o un área-problema territorial específicos, las condiciones de sustentabilidad. Pero vale aclarar que la EAE no es la única evaluación que hay que hacer, hay otras evaluaciones.

Si nosotros hablamos de qué valor y de qué instrumento, referirnos a las EAEs es referirnos al instrumento vinculado al concepto tradicional de lo ambiental y al concepto más contemporáneo de sustentabilidad, pero no quiere decir esto que es la única cosa que hay que evaluar, porque el sector empleo puede evaluar cómo se comporta el mercado de trabajo, y eso está fuera del campo que aquí comentamos, por tanto no hay que caer en la idea de imaginarse un superinstrumento porque eso no nos sirve para nada.

La sustentabilidad se ha traducido en cuatro planos: económico, social, ecológico y político, y cuando se evalúa sustentabilidad hay que trabajar en esos planos, cada uno de los cuales tiene indicadores, que establecen rangos o umbrales; podemos además, comparar indicadores, ya que hay ciudades que funcionan mejor, por tanto tienen cierta *performance* a la cual nosotros podemos aspirar. Eso es lo que se hace mediante el análisis comparativo de sustentabilidad, lo que se llama *benchmarking*.

Siempre insisto con la idea fundamental de correlacionar política y territorio, entendiendo al territorio como que no solamente es una dimensión física sino que tiene sociedades incorporadas.

Esto es tratar de ir más allá de las simplificaciones típicas del planeamiento tradicional basado en el uso referencial de grandes agregados estadísticos, pero en realidad los territorios son lo que son porque tienen gente adentro, gente que quiere determinadas cosas. Paradójica-

mente o no, el componente identitario de las estructuras barriales o microbarriales de Buenos Aires es muy alto, comparado con otros fenómenos metropolitanos.

El comportamiento de los habitantes de un lugar puede variar en cuanto a expectativas o intereses respecto a otro lugar. Y éste es un componente bastante importante para la planificación y por eso hay que analizar los territorios, no como delimitaciones geográficas o sectores de soporte de agregados económicos, sino como algo que tiene que ver con cuestiones de micro-idiosincrasia, identidad o sentido de pertenencia. Y donde todavía lo barrial es muy fuerte. Digo todavía porque es un proceso que los que analizan esto que se llaman ciudades globales, señalan que tiende a homogeneizarse, adquiriendo características de vida globalizada. Entonces pertenecer a la ciudad global significa perder identidad territorial.

Será por eso que todavía Buenos Aires no está entre las ciudades globales que definía por ejemplo Saskia Sassen, aunque desde luego ella distinguió este tipo de ciudad en el sentido de que posean o no funciones de comando de la economía globalizada multinacional. Está claro que Buenos Aires no posee esas funciones y atado a ello, quizá todavía es muy parroquial. Pero esto es un elemento interesante para tratar de analizar cómo la política se articula con los territorios, y cómo los territorios están connotados por expresiones específicas de los estamentos sociales que los habitan.

Otra cuestión que está implícita en las EAEs es el análisis de efectos acumulados, que pueden ser efectos convergentes y agravar problemas, incluso dentro de lo prescripto por los marcos regulatorios, o pueden ser experiencias positivas o condiciones de desarrollo potencial.

Hay procesos, por ejemplo, el posible desmantelamiento de las instalaciones de la industria farmacéutica en Belgrano y Núñez, que es un caso que tendría que ocurrir y puede ser un caso que si ocurre con varias empresas que deciden hacerlo, se podría dar una inyección doble de desarrollo, liberando terrenos estratégicos en el emplazamiento actual y generando un trasvasamiento de actividad a una región que merecería tener desarrollo, por ejemplo Mataderos. Estos procesos ya están ocurriendo, en realidad la otra cosa que hay que tener siempre en cuenta al evaluar es que el evaluador descubre cosas que los actores estratégicos

ya decidieron y que entonces se trata de ordenar, potenciar, mitigar, etc., según cada caso.

El evaluador se monta, por así decirlo, en procesos de desarrollo que ya están activados; a veces es muy importante detectar estos procesos cuando son muy incipientes, tanto para tratar de bloquearlos como de estimularlos. Hoy la gestión del desarrollo urbano es algo muy ligado a percibir tales procesos.

Al contar lo que era la planificación estatal de cincuenta o sesenta años atrás, donde lo bueno de los planes que se hacían es que se anticipaban al comportamiento de los sectores privados, y esa anticipación estaba asociada a la posibilidad de generar capitalización privada, como cuando se crean los barrios en Buenos Aires hacia 1890, el estado municipal decide subsidiar el costo del boleto del tranvía. Por primera vez en la historia de Buenos Aires se bajó la tarifa de un servicio de transporte. El estado lo decidió para favorecer la creación de esta especie de dispersión de localización que trataba de resolver la sobreocupación tugurizada del área central. O como en Roma, donde para disminuir la presión del tránsito individual sobre el casco histórico, hace unos años se decidió dar servicio gratuito de transporte público; la cuenta general les daba.

En este caso es que hay que analizar la idea de la acumulación de pequeñas cosas dentro de una posible doble lectura: hasta qué punto agravan el problema o hasta qué punto pueden modificar las visiones de desarrollo.

En cuanto a cierta indicación de los criterios metodológicos de las EAEs cabe señalar que arrancan definiendo básicamente áreas de problema, o sea que tienen déficit de sustentabilidad, y áreas de oportunidad, que tienen superávit de sustentabilidad.

Las ciudades tienen potenciales de servicios prestables. Ése es un análisis que todavía no se ha hecho pero hay cupos de oferta de infraestructura que tendrían que ser usadas, para inducir al desarrollo. Hay áreas que tienen por ejemplo deficiencia de accesibilidad, de conectividad, de energía motriz, etc., y hay áreas que tienen superávit y por lo tanto habría que inducir su desarrollo mediante el incremento de actividades y de densidades. Ello se relaciona con el doble análisis que proponemos de considerar las áreas-problema pero también las áreas-oportunidad.

Luego, una secuencia clásica de la aplicación de esta metodología impone elegir el área de trabajo, que puede ser efectivamente un área territorial concreta o que puede ser un sector, que por tanto, no es un área sino que es una actividad, por ejemplo transporte o gestión de residuos, que tienen afectación territorial.

En cuanto a tal selección de casos o zonas de aplicación de las EAEs hay que definir a las áreas-problema en su doble posibilidad, es decir, que se trate de un área de vacancia o un área de conflicto. Hay que elegir pues un área o sector, hay que delimitarlo, hay que establecer el corpus de documentación básica operante sobre el área elegida.

En este último aspecto, nosotros en Mataderos hicimos un delimitación exhaustiva de cuanto cosa del sistema normativo afecta a esta área (leyes nacionales, provinciales y del Gobierno de la Ciudad, decretos, disposiciones, etc.). Algunas de ellas porque son generales, por lo tanto afectan a todas las áreas y no tienen precisiones territoriales, y otras porque sí la tienen.

Después, se trata de establecer lo que podría llamarse el umbral de situación del área, la situación cero, a través generalmente de ver cómo se expresan una cantidad de indicadores. Habitualmente se utilizan algo así como cuatro o cinco indicadores para cada una de las cuatro formas de sustentabilidad señaladas. Hay maneras de medir rápidamente los indicadores, incluso no produciendo información nueva, evaluando información existente para saber de qué se parte, porque todo lo que se haga con mejores indicadores, aporta a operar positivamente la transformación del área.

Luego se trata de acceder a cierta definición sistémica, ya que cualquier área está integrada en un sistema, y eso es muy complejo en las ciudades. Generalmente cada área propone preferencias o dominancias de relaciones: por ejemplo encontramos que Mataderos tiene mucha interrelación con La Matanza, de movimientos viales, de uso de servicios, de relación trabajo-residencia. Bien, eso es distinto en cada lugar, en qué medida un área funciona con relaciones sistémicas distintas con respecto al resto del sistema.

Por ejemplo, por la llegada a formas económicas posfordistas de producción –con deslocalización de áreas de producción y estoqueo y maximización de las redes

logísticas- Buenos Aires, como cualquier otro aglomerado urbano de envergadura, está presenciando una deslocalización grande de actividades, lo cual significa un problema ambiental secundario, es decir, se está desdibujando la localización específica de actividades. Por lo tanto, hay gente que tiene que trasladarse desde, por ejemplo, Adrogué hasta el acceso Norte todos los días.

Así, Buenos Aires está incrementando peligrosamente la magnitud promedio del *commuter* que es la medida del tiempo que se tarda yendo y volviendo del trabajo a la casa. Los récords latinoamericanos son los de San Pablo y México DF con un promedio de casi tres horas. Buenos Aires está ahora incrementando ese *commuter*, un poco por el desorden -desorden digamos, ligado a la desregulación del mercado laboral- y por la des y re-localización de las actividades.

Eso también tiene que ver con el análisis sistémico de un área. Luego, el planteo metodológico sigue con el análisis del ciclo PPP en referencia al área, ver qué dicen y regulan los instrumentos que hay en una jurisdicción, por ejemplo en Buenos Aires, a nivel de las políticas, planes y programas.

Aquí lo recomendable es considerar una batería de referencias que aluden, bien o mal, al ciclo PPP. En nuestro caso de estudio referido nosotros consideramos [a] el marco normativo general, o sea todo el plexo legal que tiene que ver con el área de estudio; [b] las políticas, que en ese caso asociamos a directivas derivadas del Plan Estratégico (cuando hablamos de áreas concretas de la Ciudad de Buenos Aires comprobamos que no hay políticas explícitas sino cosas que derivan del plexo legal que señalábamos y entonces el PEBA debiera asumir ese nivel de definición de políticas, aunque cuando hicimos el trabajo verificamos que no lo hacía explícita ni consistentemente); [c] los planes, que asignamos en nuestro estudio básicamente a algunas enunciaciones del Plan Urbano-Ambiental que, aunque no es todavía legal, dice o propone algunas cosas sobre determinadas áreas de la ciudad y [d] los programas, también extraídos en nuestro análisis de argumentos planteados en el PUA y también en las bases del concurso del proyecto de ideas de reutilización del predio vacante del Mercado después de su relocalización que, en este caso, había elaborado la Corporación del Sur.

Cuando hicimos esta fase de la metodología EAE para el caso Mataderos comprobamos que el ciclo citado tiene un montón de agujeros, falencias, omisiones, alusiones abstractas inaplicables, etc. Sólo efectuar estas comprobaciones hace que tenga sentido y urgencias aplicar EAEs a áreas-problema y sectores de Buenos Aires.

Al comparar trabajos de esta clase en Seattle o Toronto, con los que tenemos nosotros, encontramos que hay mejor ajuste entre políticas y territorios, pero por eso creo que también es bueno en la EAE, ver para arriba de los proyectos qué falta para integrar las decisiones e instrumentos del caso. Lo vemos como algo positivo, no como un regodeo en detectar lo faltante.

Cuando nosotros decimos que en el caso trabajado, por ejemplo, faltan normas para control del agua, entonces lo que hay que hacer es operar para que hayan las normas que uno percibe que faltan en el análisis del problema territorial concreto. Así, por otra parte, también sabemos y comprobamos que sobran cosas, que hay cuestiones sobrelegisladas. También suele ocurrir el caso de sobreabundancia de prescripciones normativas pero de baja o nula aplicabilidad, vigilancia, monitoreo, etc.

Después hay que hacer el análisis de la postura de actores calificados, hay toda una técnica para diagnosticarlos, convocarlos y procesar la información. Debe utilizarse una técnica de análisis de discurso, interpretando el mismo. Nunca hay un puro sentido literal y a menudo hay lo que los psico-sociólogos llaman alienación, según lo cual la gente está confundida con lo que profundamente quiere, sea por la fuerza de cooptación de otro actor o por un cálculo, en general táctico y cortoplacista, de intereses.

Más adelante debe realizarse la evaluación propiamente dicha, que implica cotejar la situación cero con la proposición de escenarios, o sea, analizar grandes tendencias de transformación del área, el análisis de pros y contras, y las conclusiones que en realidad son directivas, orientadas a conformar un sistema que corrija políticas, planes o programas.

Aquí hay algo que me parece importante puntualizar: una EAE puede incluir como una de sus partes las EIAs. Es decir, la EIA, que como dijimos es un instrumento de análisis proyectual, sin embargo tiene que formar par-

te de una EAE, ya sea si existe algún megaproyecto de actividad o impacto significativo o si existe un conjunto de pequeños proyectos sin gran impacto ambiental cada uno de ellos pero con una posible sumatoria integrada significativa.

En el caso de Mataderos nosotros incluimos una EIA, desdoblada en dos situaciones, cero y consecuente de una transformación. Me refiero a la EIA que realizamos sobre el Mercado en su funcionamiento actual y la EIA aplicada sobre el proyecto ganador del concurso de ideas acá referido, es decir, una EIA sobre una situación posmercado. La comparación de las evaluaciones de estos dos escenarios –actual y posible, si se concretara el proyecto ganador– aporta argumentos interesantes a la EAE. Y por tanto, insisto, la EIA forma parte de la EAE, es un capítulo de su desglose metodológico.

Si hubiéramos detectado un conjunto de pequeños proyectos transformadores de la situación en su sumatoria integrada –por ejemplo, un conjunto de nuevas plantas farmacéuticas– habríamos aplicado otra EIA complementaria, basada en la consideración de superposición sistémica de efectos cada uno irrelevante en sí.

Lo que se hace pues como consecuencia de esta fase de evaluación y de la aplicación genérica de la metodología EAE son documentos de desarrollo sustentable y políticas territoriales. Dijimos antes que las EAE no eran algo desarrollado por terceros (como lo son las EIAs) sino que quien hace este tipo de evaluación está asociado al estado, haciendo que los documentos de evaluación e identificación de políticas territoriales converjan, a mi juicio, en las disposiciones del Plan Estratégico.

Es decir, creo que el Plan Estratégico tendría que bajar a considerar diez o quince situaciones concretas, territoriales y problemáticas que tienen que ver con esta ciudad en particular, y después usar los materiales como un refuerzo para el funcionamiento de los ambientes tradicionales de participación, que es lo que hasta ahora parece haber concitado el interés principal del PEBA.

Yo creo que las audiencias públicas tendrían que organizarse en base a criterios territoriales ligados a convocar a actores concretos de cada área-problema, y funcionarían mejor si hubieran documentos propositivos, evaluativos de futuro para hacer que la participación sea más responsable, porque estaría más informada.

Ésa es una clave de la participación. Hoy buena parte de las audiencias públicas son una especie de ficción, suele haber consenso por la negativa, cuanto existen por caso, movimientos de organizaciones tendientes a impedir que ocurra algo, por ejemplo las transformaciones de La Rural en Palermo, que fueron impedidas por esta clase de movilización.

Desde esa perspectiva uno podría dar insumos para una mejor participación, sobre todo cuando se necesita consenso para torcer la posición hegemónica de un actor regresivo. Concretamente en Mataderos, si resulta de los análisis que es conveniente la relocalización del Mercado y queremos activar la misma, es muy necesario que todos los otros actores estén informados, para eventualmente converger en la audiencia pública para que se apoye la medida. No me estoy refiriendo a ninguna manipulación de actores en un ámbito plenario, sino meramente a hacer que éstos dispongan de la mejor mínima información para actuar más conciente y pragmáticamente.

Por último, podríamos referirnos a lo que entendemos como las aplicaciones, no como necesarias o prioritarias en el caso de Buenos Aires, sino dentro de una enumeración tentativa.

Una primera lista se refiere a políticas sectoriales que tienen implicancia territorial, es decir, analizar por ejemplo, los procesos de cambio más relevantes que están ocurriendo en Buenos Aires, [1] el desarrollo turístico, [2] el desarrollo industrial (que en parte es un proceso menos intenso que el que debiera ocurrir a tenor del crecimiento económico reciente), [3] la gestión de residuos (muy problematizada en este último tiempo por la demanda de predios de disposición final), [4] la gestión del transporte multimodal y sus intercambios (grave por la escasa incumbencia jurisdiccional de la ciudad en este ítem), [5] la gestión integral de recursos hídricos (en que aparecen diversos fenómenos como la contaminación, las inundaciones o la movilidad relativa de napas subterráneas por sobreexplotación del acuífero) y [6] la gestión y regulación de los espacios públicos y de los grandes contenedores de actividades (en donde se han incrementado ostensiblemente las situaciones de riesgo).

Toda esa enumeración no pretende evaluar el proceso en sí, sino la estrategia que está detrás de cada uno de esos procesos, en lo que mencionamos como el ciclo

decisional PPP. Cabe especificar que entendemos aquí a la noción de estrategia como la referida a la articulación existente, explícita o no, del conjunto de dispositivos que refieren al ciclo PPP; una estrategia, por ejemplo referida a un sector o campo problemático como los enumeradas, refiere así al estado de tal articulación, al plexo de disposiciones, encuadres normativo-jurídicos, político-administrativos y técnico-planificatorios que enmarcan, en un momento dado, la realidad del sector considerado, el comportamiento de sus agentes y actores, las formas de usar la ciudad concreta o material y los modos directos o no de afectar a la sociedad urbana.

La noción de EAE, si bien parte de analizar puntillosamente aquello que llamamos estrategia –y que como tal, es lo vigente y activo en la actividad o sector que estamos analizando– procura detectar qué aspectos de tal plexo de relaciones PPP aparecen como cuestionables y mejorables, contradictorios, ineficaces, etc.

Se procura pues indagar sobre una transformación o adaptación de la estrategia así definida, aportando criterios para ajustarla y mejorarla (o aun en extremo, adoptar otra estrategia).

Éstos son temas que a nosotros nos parece que son prioritarios, que hay que tener documentos de política territorial en estos temas. Acá aparece el problema jurisdiccional, y todos estos temas no generan efectos restringidos al interior de la jurisdicción del Gobierno de la Ciudad sino que la mayoría tiene que ver con ambientes externos a esa jurisdicción, pero eso no debiera significar un veto a que el Gobierno de la Ciudad se expida sobre esas cuestiones que le exceden jurisdiccionalmente.

Buenos Aires tiene que opinar sobre la cuestión de los residuos, no porque sea socio de CEAMSE, sino porque tiene que tener política metropolitana o extrametropolitana, porque es la principal fuente productora y porque la primera fase del programa, la compactación y su eventual conversión en separación, ocurren dentro de su jurisdicción. Todas estas cosas implican asumir la idea de no tener miedo con la General Paz, en tanto límite infranqueable desde el punto de vista sistémico.

Creo que ya no vale decir “no pensamos en eso porque no tenemos autoridad metropolitana”. Si no hay deci-

sión política en las incumbencias jurisdiccionales superiores, no hay cambio, lo cual no obsta para que esta jurisdicción tenga propuestas que la exceden. Por ejemplo, no puede ser que Buenos Aires no tenga opinión sobre el sistema de transporte, que en parte es nacional, en parte opera sin corredores aprobados como el transporte de cargas; en fin, hay una cantidad de cuestiones en donde hay que tener posturas definidas.

Esta metodología sirve para ver cómo estas grandes políticas sectoriales pueden ser analizadas desde una perspectiva técnica. ¿Cómo se hace? Se hace a partir de analizar el ciclo PPP para cada una de estas actividades, y evaluar qué presión territorial tienen.

Un segundo tema es el referido a las transformaciones territoriales de orden metropolitano y que sigue con mi argumento anterior referente a la necesidad de pensar lo metropolitano, fuera de tener o no jurisdicción. Ésta es una cuestión que puede cumplirse o no, yo creo que el Plan Estratégico de la Ciudad tiene que tener opiniones y postular lineamientos políticos sobre cuestiones que hacen a la dinámica transformativa de la estructura metropolitana, por lo menos en estas seis cuestiones: [1] el desarrollo del corredor norte del AMBA, [2] el proceso de desarrollo de los barrios cerrados en el arco NO del AMBA, [3] el desarrollo del área del Delta, [4] la transformación del Frente Costero fluvio-platense Rosario-La Plata [5] el posible desarrollo de grandes vacíos urbanos metropolitanos (como Campo de Mayo, etc.) y [6] el desarrollo del cinturón frutihortícola AMBA. Respecto al punto [4], no se puede ignorar, por ejemplo, cómo transformaciones externas o poco conocidas van modificando la operatoria del sistema de 12 puertos que hay en ese frente y cómo el puerto de San Martín cuadruplica el movimiento del puerto de Buenos Aires, cuestiones que hay que analizarlas desde un punto de vista territorial, traerlos como hipótesis de trabajo al interior del PEBA. Según lo que ocurra en el desarrollo de esos procesos van a desencadenarse efectos internos concretos, por ejemplo, corredores en lugares metropolitanos, estrategias de transporte, desconcentración de actividades, captación de nuevas industrias, etc.

La cuestión es proveer instrumentos para los decisores, para el estado, y que su capacidad sea cada vez mayor. ¿Cómo se neutraliza la irracionalidad social (que en realidad es una racionalidad privada) del actor priva-

do? Dando información a la comunidad, porque si no la empresa que regentea el servicio en cuestión toma decisiones en forma omnímoda, pero vemos que son negativas por alguna de estas cuestiones, y entonces lo que hace falta es generar la transparencia necesaria y la información para involucrar a los actores en defensa de este eventual perjuicio para la ciudad. En este sentido Buenos Aires es muy proclive a un comportamiento que definiría del tipo Frankenstein o Tupac Amaru, la ciudad en pedazos. Entonces ¿cómo controlo eso?, lo controlo primero evaluando y después dándole instrumentos a la participación, para conseguir reequilibrios entre actores.

Por último aludiremos a una serie de temas que se acercan más a la ortodoxia de trabajo típico de las EAE, en tanto se refieren a localizaciones territoriales concretas en las que por una parte es preciso indagar cómo son afectadas (estimuladas o deterioradas) por los diferentes ciclos PPP que las incluyen en su expresión geográfica y en las que, por otra parte, debe aludirse a actores concretos, por ejemplo, los grupos sociales que habitan esas áreas, que funcionan y se benefician con sus servicios o que son afectados por efectos ambientales adversos surgidos de actividades incompatibles que comparten (a menudo forzosamente) una localización.

La enumeración que hacemos es nuevamente extremadamente no taxativa (por ejemplo, se han realizado numerosos estudios en el marco de las actividades del PUA que trabajaron análisis y propuestas para éstas y otras áreas) y apunta a trabajos que deberían ser emprendidos, tal vez como estudios de caso –ese sería el enfoque de la investigación presente del tema Maderos- y más adelante, pretendiendo una cobertura y taxatividad mayor, incluso abarcando aspectos de menor envergadura geográfica o de escala, por ejemplo, consideraciones referentes a corredores viales y de equipamiento de la ciudad o tratamiento de barreras urbanísticas.

Nuevamente aparecen aquí desbordes jurisdiccionales que en este caso, empero, son más limitados y precisos y pueden manejarse en marcos de concertación más específicos (por ejemplo, concertación bilateral entre Gobierno de Buenos Aires y municipio limítrofe en cada caso).

El concepto de área-problema/oportunidad hay que entenderlo, en primer lugar, como un área problemática emergente de actividades y requerimientos sociales en algún grado de incompatibilidad; y en segundo y consecuente lugar, como una eventual área de vacancia que, removida alguna de las actividades generadoras de la problematicidad o incompatibilidad señalada, se presentan como oportunidades preferentes de desarrollo urbano y metropolitano.

Referimos así [1] al Área Mataderos-Lugano, [2] al Área Parque 3 de Febrero-Aeroparque Jorge Newbery, [3] al Corredor Sur, [4] a la Interfase ciudad-provincia Área Riachuelo, [5] a la Interfase ciudad-provincia Área General Paz, [6] al Corredor Ezeiza-Mercado de Concentración-Puerto y [7] al Enlace Central de Autopistas. Estos son, creo, aspectos o temas prioritarios en los que podría ponerse en marcha la noción de EAE para Buenos Aires y con esta última ejemplificación me parece adecuado cerrar esta charla y abrir así un espacio de debate y reelaboración.



## EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DEL SECTOR SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

**Marcela Gregori**

Unidad de Gestión Ambiental, Facultad de Ingeniería, Universidad Nacional de La Plata

### 1. INTRODUCCIÓN

#### ¿QUÉ ES UNA EAE?

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es un modo de análisis de los sistemas naturales y antropizados que introduce las variables de comportamiento integral del ambiente, lo que permite comprender su funcionamiento general e intervenir de manera segura. La EAE constituye una herramienta de gestión que ha comenzado a extenderse entre regiones cuya población ha comprendido que el conocimiento detallado de los sistemas naturales y antropizados permite caracterizar adecuadamente las estructuras y el funcionamiento de sus variables, planificar los usos de los recursos naturales y culturales y establecer escalas de prioridades respecto de la toma de decisiones.

Es posible aplicar EAEs con distintos fines, tan diversos cuanto mayor sea el grado de detalle del diagnóstico base del territorio. La precisión de la respuesta del medio respecto de la intervención planificada a través de una EAE, dependerá de la profundización del análisis inicial y de la actualización permanente de las condiciones evidentemente cambiantes de los sistemas naturales y antrópicos.

#### ¿POR QUÉ “AMBIENTAL”?

Este instrumento predictivo de gestión incorpora la cuestión ambiental en la toma de decisión; incluye parámetros de dinámica de los ecosistemas aun cuando se hallen disturbados por actividad antrópica. Permite determinar la capacidad de una región para recibir nuevas intervenciones, predecir los cambios frente a las mismas y establecer medidas preventivas de daños y de fortalecimiento de beneficios.

#### ¿POR QUÉ “ESTRATÉGICA”?

La Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) tradicional es una útil herramienta predictiva, que identifica beneficios y perjuicios de las actividades humanas a nivel local o microrregional: obras civiles, instalación de industrias o hitos estratégicos (bases militares, aeropuertos), cam-

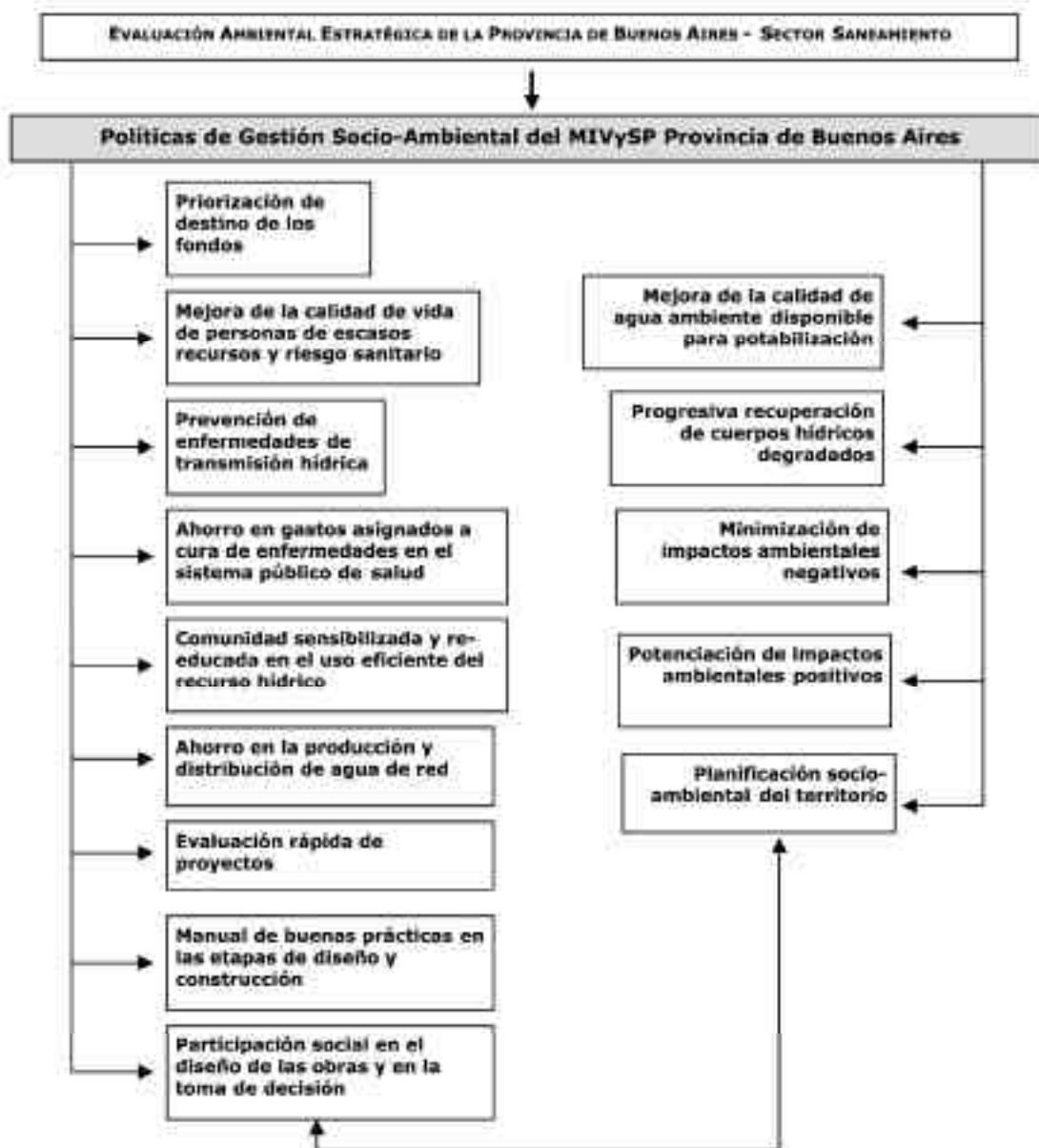
bios de usos de los recursos naturales, etc. El análisis cursa por una escala menor: las áreas de influencia de los estudios casi siempre se definen en función de condiciones preestablecidas (términos de referencias de contratos, convenios, acuerdos, etc). Así, es sumamente difícil poder establecer efectos con retardo temporal y de mayor extensión areal.

La EAE evalúa el sistema íntegramente y expone la dinámica completa del mismo, incluyendo distintos ecosistemas, unidades de paisaje y regiones sociopolíticas. Permite establecer estrategias de gestión. Así, los tomadores de decisión cuentan con la posibilidad de analizar diferentes alternativas de intervención con la ventaja del conocimiento previo de las respuestas posibles de la región, considerando una variable fundamental: la heterogeneidad, tanto en lo ambiental cuanto en lo económico-social.

El trabajo que aquí se desarrolla fue requerido por el Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios Públicos de la Provincia de Buenos Aires como parte de las exigencias del Banco Mundial para el otorgamiento de un crédito que permitirá subsidiar la construcción y operación de obras de saneamiento (agua potable y cloacas) para aproximadamente 1.5 millones de personas en condiciones de riesgo social y asentadas sobre áreas con características ambientales disímiles. Es un deseo del grupo de trabajo que esta tarea sea útil al pueblo de la Provincia de Buenos Aires del cual forma parte.

### 2. OBJETIVOS

- Obtener un diagnóstico de las condiciones socio-ambientales de las distintas regiones de la Provincia de Buenos Aires.
- Contribuir al desarrollo de políticas socio-ambientales de gestión respecto del sector saneamiento (cobertura de servicios de agua potable y cloacas).
- Definir planes y programas de gestión socio-ambiental orientados al fortalecimiento de las estructuras institucionales y la optimización del funcionamiento general del sector.



### 3. MODALIDAD DE TRABAJO

Como fue indicado, la Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Saneamiento de la Provincia de Buenos Aires se realizó a solicitud del Ministerio de Infraestructura, Vivienda y Servicios, entidad que ha definido su Política de Gestión Socio-Ambiental a través del objetivo de alcanzar, en plazo breve, el servicio de saneamiento universal.

Dadas las características socio-ambientales altamente heterogéneas de la Provincia de Buenos Aires, y con el fin de contar con una herramienta objetiva para la asignación de recursos (inversiones), el MIVySP encomendó

al grupo de trabajo de la UNLP que efectuara un análisis técnico-científico de las diversas situaciones sociales y ambientales actualmente imperantes. El pedido incluyó el desarrollo de un instrumento que determinara escalas conceptuales de riesgo social y ambiental; las mismas, elaboradas en un marco de objetividad y transparencia, aportan datos concretos que permiten seleccionar los sectores donde es prioritaria la inversión en saneamiento básico, reduciendo de esta forma la influencia de factores arbitrarios en la toma de decisión.

### 4. METODOLOGÍA

El trabajo se ha llevado a cabo desarrollando los siguientes contenidos:

## 4.1. DIAGNÓSTICO SOCIO-AMBIENTAL

### 4.1.1. Caracterización General

Con base en la información antecedente se efectuó una descripción general de la Provincia de Buenos Aires.

### 4.1.2. Regiones Ambientalmente Homogéneas

De acuerdo con variables estructurales y funcionales del medio natural y antropizado de las principales cuencas hídricas de la Provincia de Buenos Aires, se identificaron y caracterizaron distintas Regiones Ambientales. Se utilizó información antecedente y relevamientos de campo. Para esta última actividad se desarrolló metodología *ad hoc*. Seguidamente se definieron Áreas Ambientales Homogéneas con base en los parámetros: Nivel de Degradación, Sensibilidad del Medio y Tolerancia Ambiental a Nuevas Intervenciones. Los resultados se tabularon y graficaron en mapas. Los criterios con que se determinaron las regiones ambientales son:

- Caracterización Física
  - Geográfica (localización y superficie),
  - Geomorfológica (tipo de cuenca),
  - Sustrato (relieve, pendientes, tipo de suelos),
  - Hídrica (cuerpos lóticos y lénticos; acuíferos freático y confinado),
  - Climática (temperatura, evapotranspiración, precipitación)
- Caracterización Biológica
  - Flora
  - Fauna
  - Áreas Protegidas
- Factores Limitantes Principales
  - Pulsos de inundación-sequía
  - Salinidad en suelos o agua
  - Calidad de los cuerpos hídricos
  - Erodabilidad de suelos
  - Vulnerabilidad de acuíferos
  - Concentración de Flúor y Arsénico en fuentes para ingesta
  - Disturbios por urbanización o actividades agropecuarias

Una vez determinadas las áreas ambientales en sus propiedades intrínsecas, se procuró establecer las condiciones de semejanza respecto del grado de intervención de cada área teniendo en cuenta los siguientes parámetros:

- Interferencias
  - Ductos
  - Redes Eléctricas
  - Vías de comunicación

- Nivel de Degradación Ambiental  
Rangos de disturbio estimados de acuerdo con el cruzamiento de parámetros naturales versus limitantes principales e interferencias.

- Índice de Sensibilidad Ambiental  
Rangos de susceptibilidad de las variables ambientales a la alteración antrópica sin sufrir modificaciones drásticas que impidan alcanzar un equilibrio dinámico que mantenga un nivel aceptable de la estructura y función del ecosistema.

- Nivel de Tolerancia Ambiental  
Rangos de capacidad del medio intervenido para resistir nuevas acciones en función de sus características intrínsecas y el grado de deterioro o degradación ambiental existente en el ambiente. Conjuga la sensibilidad del medio con el estado actual del sistema.

### 4.1.3. Áreas Socialmente Homogéneas

El mismo análisis, pero sobre datos socio-demográficos oficiales obtenidos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos y de la Secretaría de Estadísticas de la Provincia de Buenos Aires, se realizó para la identificación y caracterización de Áreas Sociales Homogéneas distribuidas en la provincia de Buenos Aires. Dado que el objeto de esta EAE se orienta a estrategias de gestión en el sector saneamiento, se utilizaron indicadores de riesgo social relacionados con enfermedades de transmisión hídrica.

Desde el punto de vista geopolítico, el territorio de la provincia está dividido en 134 partidos, cada uno con una ciudad cabecera y diverso número de localidades con poblaciones variables. Los aspectos sociales fueron evaluados de acuerdo con parámetros sociodemográficos tradicionales, a partir de la necesidad de establecer áreas sociales homogéneas de riesgo social de contraer enfermedades de transmisión hídrica por situaciones de carencias. Dado que los organismos consultados entregaron los datos censales desagregados a nivel de partido, las áreas sociales homogéneas se desarrollaron siguiendo la agregación de esas unidades geopolíticas. Los parámetros seleccionados para el análisis son:

- Densidad poblacional
- Población sin red de agua potable
- Población sin red de desagües cloacales y con algún tipo de sistema de descarga pero sin colecta
- Población sin red de desagües cloacales y sin ningún tipo de sistema de descarga pero sin colecta
- Población con necesidades básicas insatisfechas
- Población con viviendas que cumplen con por lo menos una de las siguientes características: piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua
- Población sin cobertura de salud (seguro de asistencia médica)

El índice obtenido del análisis de los factores mencionados más arriba fue luego ponderado a partir de intervalos de clase del parámetro densidad poblacional.

#### **Determinación de rangos para la aplicación del Factor de Corrección por Densidad Poblacional (FCDP)**

Para los distintos intervalos de clase del parámetro Densidad Poblacional, se adoptaron los siguientes FCDP. Correspondiendo el 1 a los partidos con menor densidad de población y el 6 a los partidos con mayor densidad de población.

Entre 0 y 5,	<b>FCDP =1</b>
Entre 5 y 10,	<b>FCDP =2</b>
Entre 10 y 100,	<b>FCDP =3</b>
Entre 100 y 1000,	<b>FCDP =4</b>
Entre 1000 y 5000,	<b>FCDP =5</b>
Mayor a 5000,	<b>FCDP =6</b>

Con estas variables se desarrolló la Integración Ponderada de Parámetros de Riesgo Social (IPPRS), la cual se tabuló y mapeó. Los valores tabulados generaron una escala relativa de riesgo social que se utilizó para comparar entre sí los distintos intervalos de clase.

Es decir que la IPPRS no es un indicador absoluto y conceptualmente se aplica con el objeto de identificar potenciadamente las situaciones menos favorables. No se trata de un parámetro que indique en forma absoluta el riesgo de vida humana sino un instrumento metodológico para determinar objetivamente las prioridades de inversión en saneamiento. Así, un valor elevado

de IPPRS no significa que la población que cuente con dicho valor se halle frente a la posibilidad concreta e inmediata de sufrir enfermedades de origen hídrico, sino que las condiciones ambientales y sociales están indicando al tomador de decisión hacia qué sectores deberá direccionar los fondos disponibles asignados al saneamiento básico. Del mismo modo, un valor bajo de IPPRS no quiere decir que la población en cuestión se encuentre libre de contraer enfermedades de origen hídrico, sino que se halla en una situación tal que permite aguardar una inversión con menos premura.

#### **4.1.4. Áreas Socio-Ambientales**

Una vez determinadas las áreas ambientales y sociales homogéneas, se efectuó un cruzamiento de las variables para determinar Áreas Socio-Ambientales Homogéneas, sobre las que se efectuaron consideraciones de acciones de gestión social y ambiental. Para esto se superpusieron las variables Tolerancia Ambiental versus IPPRS.

En todos los casos se digitalizaron los datos en sistema de información geográfica para obtener graficación mapeada de los resultados.

#### **4.1.5. Graficación de los resultados**

Para la graficación de los resultados en el Mapa de Áreas Socio-Ambientales se ha utilizado la modalidad "Corte Natural" del programa Arc View. Es un método de clasificación por defecto que identifica espacios de segregación a partir del agrupamiento en patrones semejantes de datos. Arc View utiliza automáticamente una fórmula estadística compleja (optimización de Jenk) que minimiza las variaciones entre cada clase.

5. ASPECTOS INSTITUCIONALES ASOCIADOS A LA EAE  
La Evaluación Ambiental Estratégica del Sector Saneamiento de la Provincia de Buenos Aires incluyó el desarrollo de otros temas asociados. Los mismos se llevaron a cabo con base en información antecedente disponible y se listan a continuación:

5.1. DIAGNÓSTICO PRELIMINAR DE PROBLEMAS DE SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES  
Se recopiló y analizó información antecedente respecto de los siguientes temas:

- Proyectos de Saneamiento
- Organizaciones sociales en la provincia de Buenos Aires
- Etnias en la provincia de Buenos Aires
- Cuestiones de género

- Programas de asistencia

## 5.2. EVALUACIÓN DE LA BASE LEGAL Y NORMATIVA DEL SECTOR SANEAMIENTO Y MEDIO AMBIENTE

Se efectuó una búsqueda y recopilación de la normativa provincial y nacional aplicable al sector saneamiento.

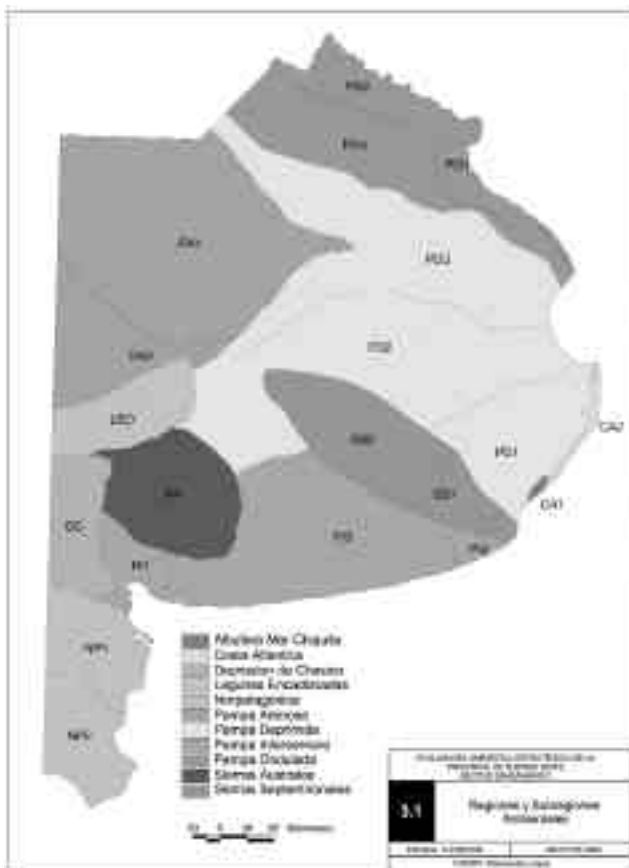
- Provincia de Buenos Aires
- Nación

## 5.3. IDENTIFICACIÓN DE PROGRAMAS O PROYECTOS DE SANEAMIENTO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

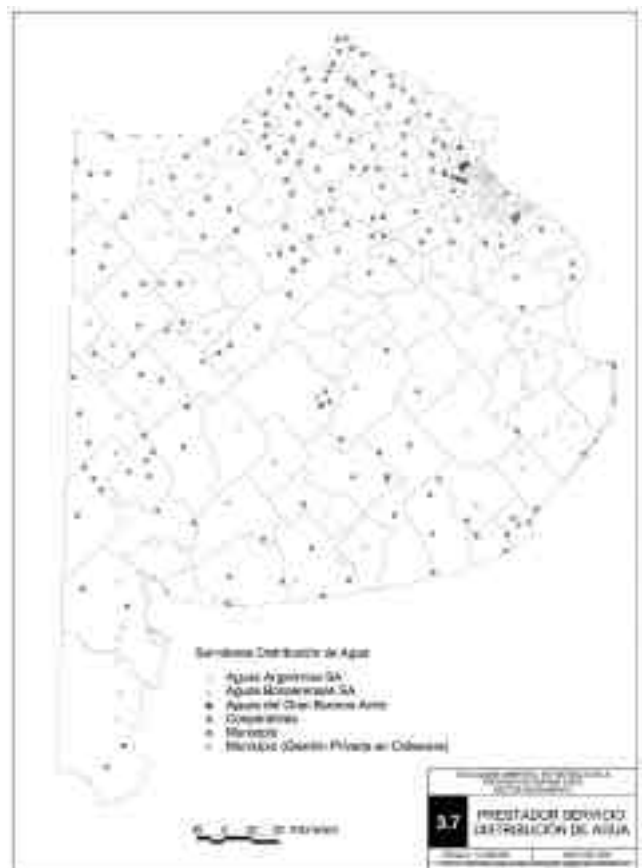
### 5.4. EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

### 5.5. PLANES Y PROGRAMAS DE GESTIÓN SOCIO-AMBIENTAL

#### ○ Regiones Ambientales en la Provincia de Buenos Aires



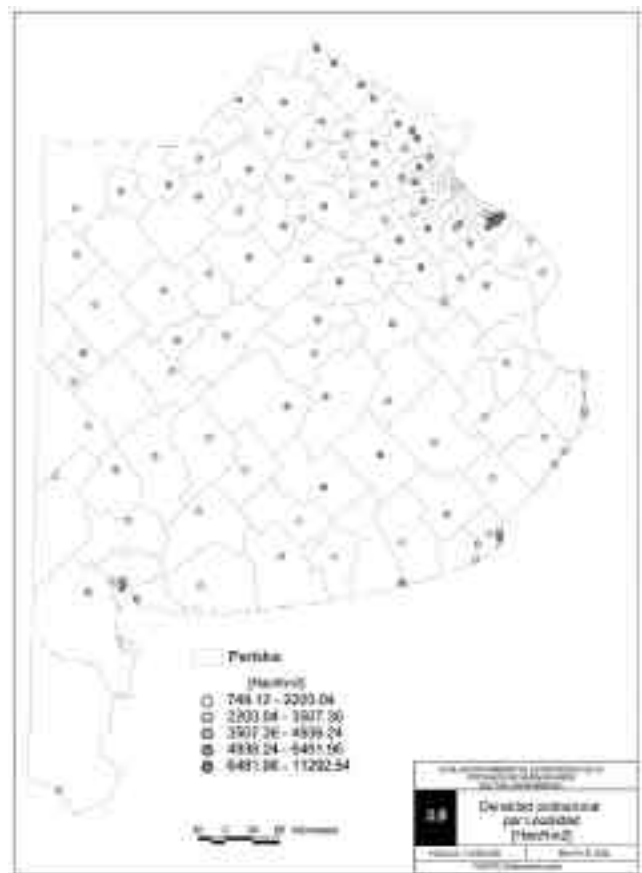
#### ○ Prestadores de Servicios de Agua Potable



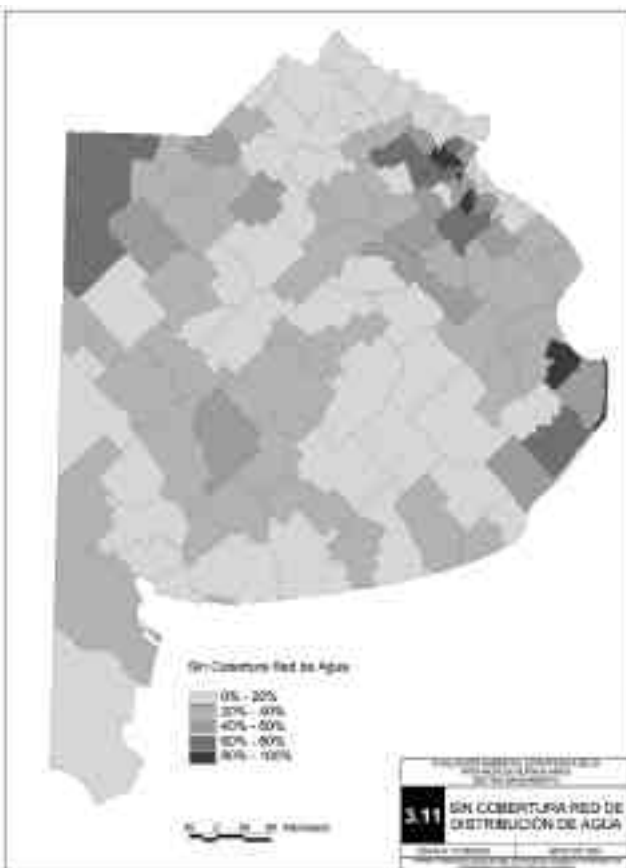
○ Prestadores de Servicios de Red Cloacal



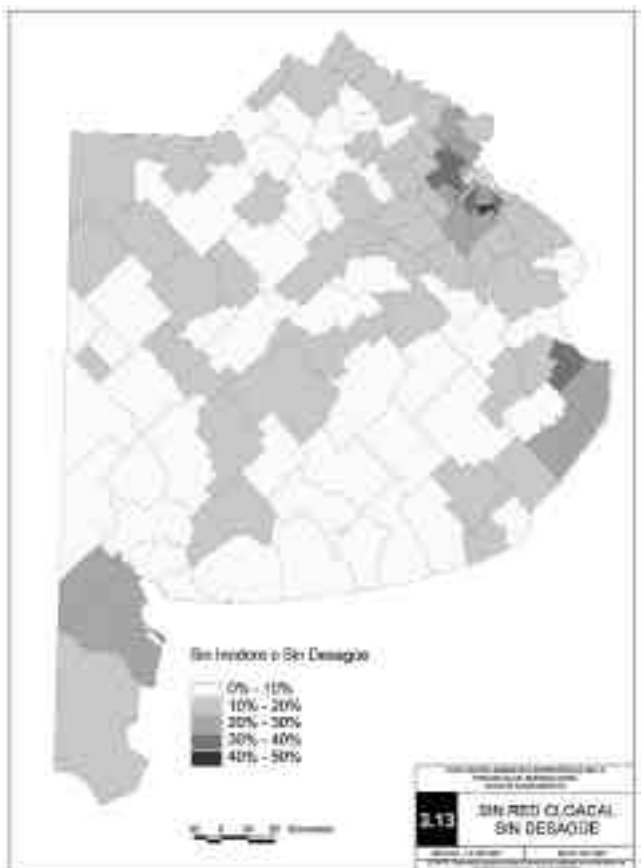
○ Densidad Poblacional por localidad



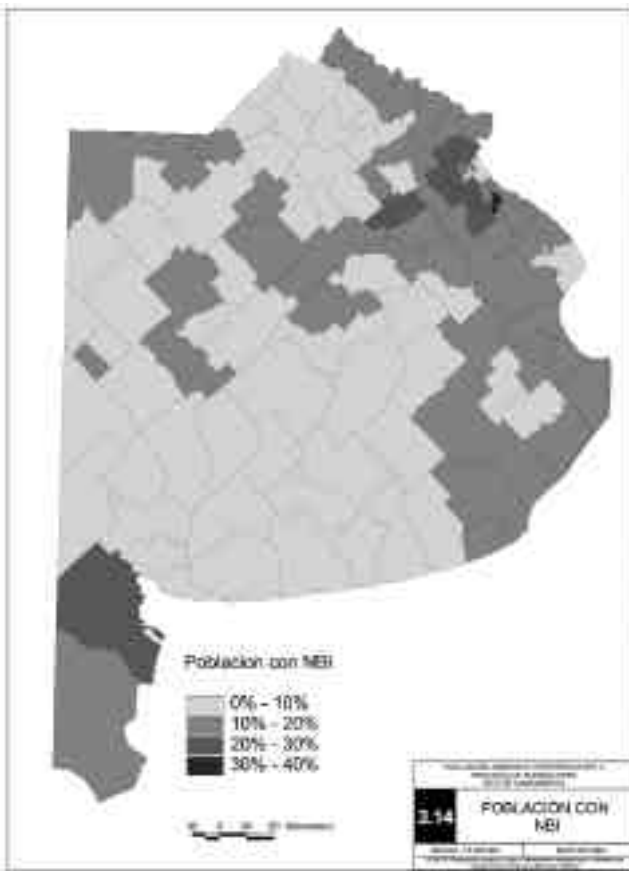
○ Población sin Cobertura de Red de Agua Potable



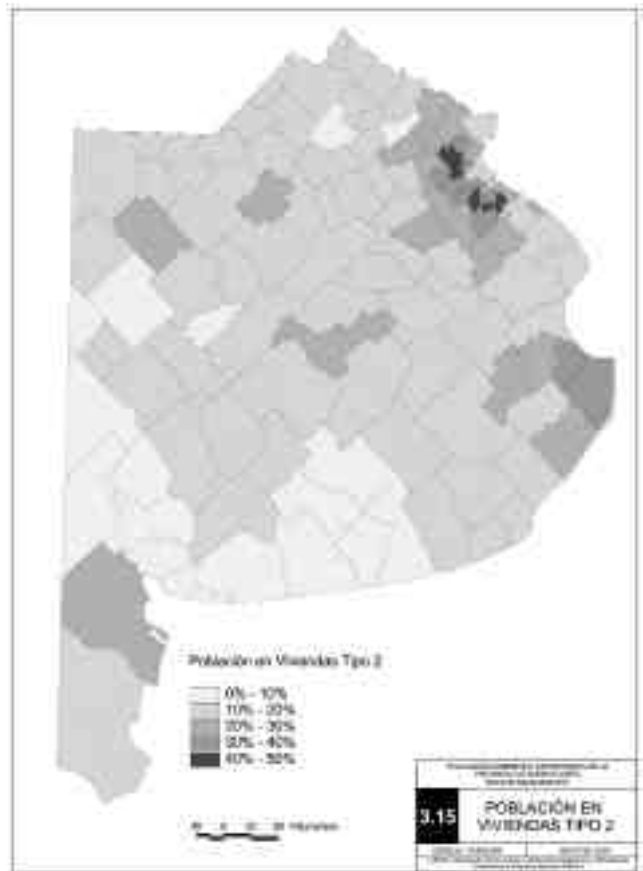
○ Población sin Cobertura de Red Cloacal



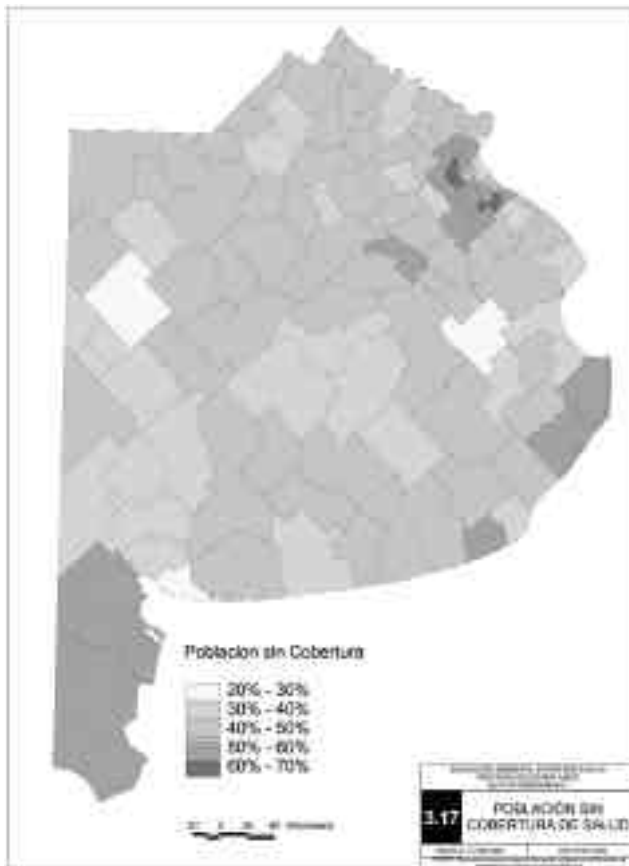
○ Población con Necesidades Básicas Insatisfechas



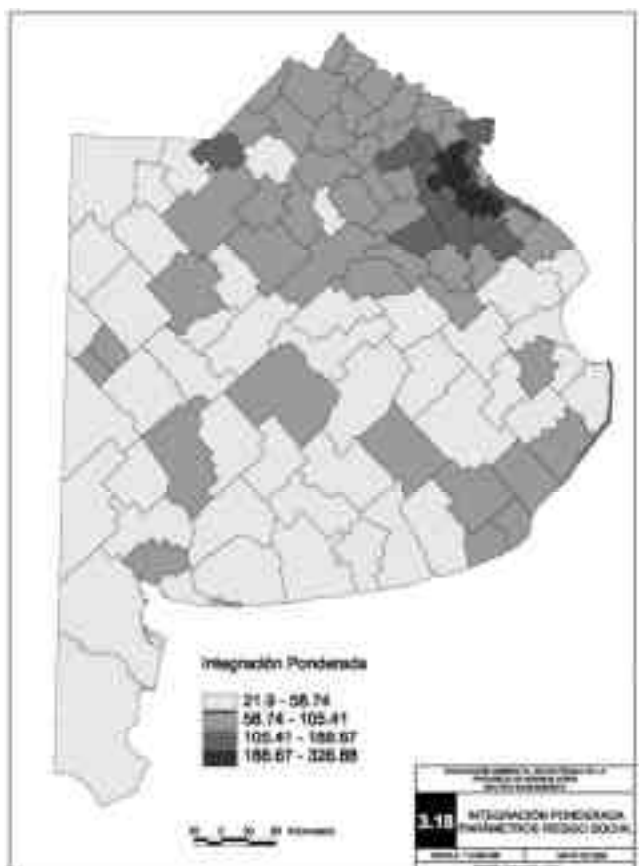
○ Población con Vivienda Tipo 2



○ Población sin Cobertura de Salud



○ Integración Ponderada de Parámetros de Riesgo Social



## UNA HERRAMIENTA NECESARIA PARA LA PLANIFICACIÓN DE LA CIUDAD

**Patricio Lestingi**

Asesor de la Comisión de Ecología de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad de Buenos Aires posee legislación de base que tiende a utilizar criterios ambientales referidos a la toma de decisiones en lo que respecta a la planificación de la metrópolis. Basta con hacer algunas menciones constitucionales para dar cuenta de ello. Por ejemplo, donde la Constitución menciona que la Ciudad *"desarrolla en forma indelegable una política de planeamiento y gestión del ambiente urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural, que contemple su inserción en el área metropolitana. Instrumenta un proceso de ordenamiento territorial y ambiental participativo y permanente..."* (Art. 27), o donde *"define un Plan Urbano Ambiental... que constituye la Ley marco a la que se ajusta el resto de la normativa urbanística y las obras públicas"* (Art. 29), o donde se *"establece la obligatoriedad de la evaluación previa del impacto ambiental de todo emprendimiento público o privado susceptible de relevante efecto y su discusión en audiencia pública"* (Art. 30). También pueden mencionarse algunas leyes locales, como la Ley 71 de Creación del Consejo del Plan Urbano Ambiental, como un organismo con competencias en ordenamiento territorial y ambiental, o la Ley 123 que establece el Procedimiento Técnico-Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA).

Esta última norma es la que define los criterios para evaluar, en forma previa, los distintos impactos, positivos o negativos, que puedan causar las actividades, los proyectos y los emprendimientos sobre el ambiente. Con respecto a esto es que cabe resaltar que la EIA resulta en un análisis a nivel "proyectual", y a juzgar por la realidad actual en que se encuentra la Ciudad, termina siendo insuficiente desde el punto de vista de la sustentabilidad de la misma. Numerosos ejemplos demuestran lo antedicho, ya que cada evaluación puntual y específica no toma en cuenta la sumatoria de efectos que se puedan producir debido a más de un emprendimiento en una zona determinada.

Por lo visto hasta acá, se hace evidente la necesidad de adquirir una visión más general que le otorgue a la planificación de la Ciudad un enfoque más integral, que

podría ser posible a través de una herramienta de gestión moderna como la denominada "Evaluación Ambiental Estratégica" (EAE).

Siendo esta herramienta de relativa reciente aparición, se está poniendo a prueba exitosamente bajo distintas formas. Como ejemplo encontramos, en la Unión Europea la existencia de la Directiva 2001/42/CE, dirigida a la "Evaluación de los efectos de determinados Planes y Programas", o la propuesta de Decisión referida a la Red Transeuropea de Transporte, surgida de la aplicación efectiva de la mencionada norma.

Además, ya está siendo requisito de organismos de financiamiento internacional a los fines de otorgar créditos para grandes obras de infraestructura u otros tipos de emprendimiento. En nuestro país se puede mencionar el caso del otorgamiento del préstamo del Banco Mundial (BM) para la realización de obras sanitarias por parte del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y la necesidad de contar con la EAE correspondiente, que con posterioridad realizara la Facultad de Ingeniería de la Universidad de La Plata. Otro caso que sirve para demostrar la voluntad de aplicación de esta nueva herramienta por parte del BM es que, en algunos casos, llega a ofrecer en calidad de donación los recursos necesarios para utilizarla, como sucedió en la Provincia de Santa Cruz, cuando propuso financiar la EAE del Sector Turístico para la Villa Turística de El Calafate.

Según Devuyst la EAE se define como el proceso de evaluación formal, sistemático y amplio de los efectos ambientales de una política (P), plan (P) o programa (P) y sus alternativas, incluyendo la preparación de un reporte escrito de los resultados del estudio y la utilización de éstos en la toma de decisiones de una manera públicamente responsable.

Si bien se incluyen varios conceptos en las diferentes versiones de EAE que se definen mundialmente, todos apuntan a superar el análisis de proyectos puntuales que posee la EIA, para pasar a una evaluación más integral, a nivel de Políticas, Planes y Programas, debiendo considerar las consecuencias ambientales que puedan surgir de dichos instrumentos en el proceso de toma de decisiones previo a dar intervención en un determinado territorio que, según el caso, puede estar definido a través de diferentes parámetros.



De todo lo dicho, surge la necesidad de adoptar esta nueva herramienta de gestión y el ámbito del Consejo de Planeamiento Estratégico (CoPE) resulta ser el más indicado para la puesta en marcha de esta propuesta, ya que la condición que debe primar es que surja bajo el más absoluto consenso posible entre los diversos actores sociales de esta Ciudad, con especial referencia a los poderes del estado con competencia en la materia. Sin embargo, debido a la naturaleza ejecutiva que posee la EAE que el actor de mayor aceptación debe ser el Poder Ejecutivo, ya que es el órgano encargado de aplicar las normas según el mandato de la Carta Magna, sin poder obviar ninguna de las dependencias con incumbencia en el tema.

En la creación del CoPE la Constitución local le otorga al mismo la facultad de poseer iniciativa legislativa, y esto le da la posibilidad de generar un proyecto de ley con la ambición y el consenso necesarios para garantizar el mejor de los resultados en la elaboración de una norma que sería de suma utilidad para la planificación urbana.

En estos tiempos existe el consentimiento de la mayoría de los actores en cuestión y, dado que la Comisión de Ecología de la Legislatura se encuentra abocada al tema y que considera imprescindible la existencia de este marco legal, nos encontramos ante una situación de oportunidad que no debería desaprovecharse sabiendo que la finalidad resultaría en un mejor ordenamiento de la Ciudad.

# EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA<sup>1</sup>

**Hugo Buzio**

Fundación Metropolitana

## ¿POR QUÉ LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA?

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) aplica principios de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) a políticas, tanto ambientales como no ambientales. Por lo tanto, atiende a los planes sectoriales y espaciales, como así también a los programas de acción ya establecidos o en elaboración.

La EAE abarca diferentes escalas, tales como la evaluación de políticas, planificación territorial y gestión de recursos, evaluaciones ambientales a nivel regional, evaluación ambiental acumulativa, sectorial, de privatizaciones, de ajustes estructurales, de presupuestos nacionales, de temas globales y tratados.

### 1. INTRODUCCIÓN

En realidad el concepto de las EAEs abarca una extensa cantidad de definiciones que conducen a confusiones. Es que los países y ONGs han ido creando sus propias nomenclaturas, con sus propias definiciones. Así hallaremos que se habla de "evaluación de políticas", "evaluación de área", "evaluación ambiental regional", "evaluación ambiental sectorial", etc.

### 2. EVOLUCIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA (EAE)

La EIA para inversiones individuales lleva años de existencia, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. En cambio las EAEs han tenido un crecimiento más lento, aunque la cada vez mayor exigencia de organismos internacionales como el Banco Mundial<sup>2</sup> y otros, lo cual seguramente acelerará su desarrollo.

Esto se debe a que actualmente se reconoce que la EIA de proyectos de inversión, por sí sola, no es suficiente como mecanismo de gestión ambiental, pues no suele considerar alternativas, ya sea de lugar o de proceso. Dado el input que las desencadena, no abordan el carácter dinámico de las interacciones entre ambiente y desarrollo, como así tampoco se consideran los impactos acumulativos. Esto, además, ocasiona que planes de uso del territorio y otros no tomen los recaudos ambientales necesarios. La historia de la EAE se remonta a la primera Acta Nacional de Política Ambiental (National Environmental Policy Act, NEPA) de Estados Unidos en 1969.<sup>3</sup>

### 3. PRINCIPIOS Y DEFINICIÓN DEL MARCO GENERAL

Es el proceso formalizado, sistémico y global de evaluación de los impactos ambientales de una Política, Plan o Programa, como así también de sus alternativas. Indefectiblemente incluye un informe escrito de los resultados y el uso de los mismos posibilita la toma de decisión sobre lo que ha de rendirse cuentas.<sup>4</sup>

#### Visión preliminar

Es el proceso para decidir si se requiere o no la EAE. Hay diversos métodos, desde listar los planes y programas que requieren la posible evaluación en base a su especificidad, o en ocasiones por la simple complejidad y dimensión de áreas afectadas. Puesto que el desarrollo de políticas suele ser progresivo, muchas veces resulta difícil definir cuándo puede tener efectos ambientales significativos una nueva política o un cambio a una política ya establecida.

#### Focalización

Es la identificación de problemas y alternativas claves que deberían ser abordados en la evaluación. Se concentra en la viabilidad ambiental de las alternativas, por lo que la decisión respecto de cuáles deben ser incluidas en la evaluación es sumamente crítica.

<sup>1</sup>Resumen realizado a partir de un documento del profesor Brian D. Clark - Director Ejecutivo del Centro de Gestión y Planificación Ambiental de la Universidad de Aberdeen - Escocia.

<sup>2</sup>Actualmente los organismos internacionales, especialmente el Banco Mundial, presionan para que se introduzcan mecanismos destinados a garantizar prácticas productivas y de desarrollo más sustentables. Consideran que la EAEs son una de las herramientas más poderosas para lograrlo.

<sup>3</sup>La NEPA exigió que se hicieran informes sobre las consecuencias ambientales de acciones federales o de actividades que requirieran permisos o autorizaciones federales. NEPA encauzó el desarrollo inicial de procedimientos de EIA en proyecto individuales, y si bien en Estados Unidos se incluían políticas, planes y programas dentro de tales procedimientos, la mayoría de las evaluaciones se concentraban sólo en proyectos individuales de desarrollo. Sin embargo, se han efectuado EAEs para proyectos de ley como el Fuel Use Act, de 1978, y para programas de administración como, por ejemplo, para el control de maleza en parques nacionales. Una razón del éxito de la EAE en Estados Unidos fue la creación de procedimientos comunes para evaluaciones estratégicas y a nivel de proyectos individuales de inversión.

En la Unión Europea, el desarrollo de la EIA ha tenido lugar en un largo período, mediante las Directrices del Consejo Europeo (85/337/EEC). El proceso inicial ocurría sobre la base de incorporar evaluaciones ambientales en todos los niveles de "toma de decisiones", pero debido a la oposición política de varios Estados miembros se acordó que la implementación se efectuaría en un proceso de dos etapas, limitándolo en un comienzo a proyectos de inversión individuales, pero con la posibilidad de extenderlo a niveles estratégicos en una fecha posterior. Desde la puesta en marcha de la Directiva 85/337, la Comisión Europea ha publicado diversos proyectos de Directrices para la introducción de la EAE, la más reciente de las cuales salió a luz en octubre de 1995. Algunos Estados miembros ya han establecido su propia legislación a este respecto. Los Países Bajos y Alemania, por ejemplo, exigen evaluaciones ambientales para algunos planes sectoriales y de desarrollo, tales como planes para el agua potable o eliminación de residuos, y el Reino Unido realiza evaluaciones ambientales de planes de uso de territorios y de políticas.

Fuera de la Unión Europea también se ha progresado en la divulgación de la EAE. Nueva Zelanda ha introducido nuevas disposiciones en la Ley de Manejo de Recursos de 1991, la cual formula una estrategia nacional de desarrollo sustentable. Esta ley exige que las autoridades locales efectúen EIAs de planes relativos al manejo de recursos.

### Información básica

Es la recopilación de información para describir el ambiente existente, línea de base, lo que debiera permitir predecir los cambios que surgirían si se implementa la propuesta. Probablemente los datos recopilados cubrirán un área geográfica amplia y serán de carácter general, indicarán las tendencias de los componentes ambientales a través de espacio y tiempo y enfatizarán especialmente los datos sobre lugares sensibles o importantes. Al igual que en una EIA de un proyecto individual, la recopilación de datos se debe concentrar en parámetros claves.

### Predicción de impactos ambientales

Donde sea posible, esta predicción debe ser cuantitativa, pero en la mayoría de los casos se hacen predicciones cualitativas. Siempre se debe incluir una indicación de la magnitud de los impactos ambientales y de su forma, pero como se tiende a no abordar los impactos acumulativos en una EIA, ellos son especialmente importantes en la EAE.

### Evaluación de impactos ambientales

Esto es algo más difícil de realizar en la EAE, ya que las predicciones de impactos a menudo son imprecisas y generales. Muchas veces no hay normas preestablecidas que permitan comparar la admisibilidad o inadmisibilidad del impacto. De manera que los intentos para evaluar los impactos implican, generalmente, la atribución de resultados a elementos cualitativos, tales como significación alta, media o baja. Actualmente, sin embargo, se intenta incorporar normas o estándares ambientales internacionales para efectuar tales comparaciones.

### Informe

Esta etapa está destinada a proveer de información tanto a la persona responsable de adoptar las decisiones como a la ciudadanía. Las conclusiones de una EAE pueden ser menos importantes que en una EIA, ya que los beneficios del proceso de evaluación pueden darse a medida que se altera y adapta la Política o Plan y a medida que se recopila y utiliza la información ambiental. De este modo, la presentación del informe propiamente puede no ser una parte crítica de la determinación de Políticas o Planes, ya que probablemente la decisión final tendrá que ver con la aceptabilidad de la propuesta definitiva, más que con una comparación de las alternativas incluidas al comienzo del proceso.

### Revisión

Se debe hacer una revisión independiente de la EAE para darle credibilidad frente al público, así como para analizar si la evaluación posee un nivel técnicamente aceptable. Sin embargo, esta etapa causa importantes problemas, ya que muchas veces los proponentes de una Política o Plan, creen ser la única autoridad competente para revisarlo.

### Monitoreo

Si se aplica una Política o Plan, se debe llevar a cabo un monitoreo para identificar la naturaleza, extensión y aceptabilidad de todos los impactos ambientales que se han diagnosticado.

### 4. DIFERENCIAS DE PROCEDIMIENTO ENTRE LA EIA Y LA EAE

Las diferencias de procedimiento entre la EAE y la EIA surgen desde el mismo instante en que se integran en el proceso de planificación y adopción de decisiones. Hay cinco temas claves que se deben considerar.

– **Confidencialidad:** Los contenidos preliminares de ciertas políticas, como los detalles de propuestas de presupuesto del gobierno central, planes y programas, pueden ser considerados demasiado cruciales como para ser publicados para consulta pública antes de ser aprobados. Al igual que en el caso de una EIA, esto se puede manejar eximiendo de la etapa de consulta a aquellos aspectos donde la confidencialidad justifique dicha estrategia.

– **Temas constitucionales:** Algunas acciones (tales como decisiones de política de alto nivel) son aprobadas por gabinetes nacionales que actúan en condiciones de responsabilidad ministerial colectiva.

Si éstas estuvieran sujetas a procedimientos legales de EAE, las decisiones del gabinete podrían ser objeto de acciones legales en los tribunales. En Canadá, esto se ha solucionado mediante la incorporación de un procedimiento de evaluación ambiental dentro de los procedimientos de adopción de decisiones del gabinete federal.

– **Deficiencias de procedimientos:** Para ser completamente eficaz, se debe integrar la EAE a los puntos claves de procedimientos ya establecidos para la adop-

<sup>4</sup>Los problemas políticos y dificultades prácticas para realizar evaluaciones a nivel estratégico son múltiples y variados, lo que conllevó a la falta de compromiso para implementar la EAE.

ción de decisiones de Políticas, Planes y Programas. Estos procedimientos deben cumplir con los requisitos de la EAE en lo que atañe a la entrega de documentación por parte del proponente, así como en lo concerniente a la forma de consulta y al uso de esta información en la adopción de decisiones.

En un sistema de evaluación ambiental por niveles, hay bastante flexibilidad para seleccionar las etapas del proceso de planificación en las que se llevarán a cabo las evaluaciones. La existencia de procedimientos de planificación adecuados a los cuales se pueden integrar las evaluaciones es uno de los factores para hacer esa selección.

– **Relación proponente-autoridad competente:** En muchos casos el proponente y la autoridad competente pueden ser la misma organización, es decir, la que aprueba o autoriza la Política, el Plan o Programa evaluado. Una manera de salvaguardar la objetividad y calidad del proceso de EIA, en una situación así, puede ser someter la EAE a la revisión de una autoridad o comisión ambiental independiente, como ocurre en los Países Bajos.

– **Restricción de competencias:** Algunos estamentos de gobierno se pueden oponer a la EAE por considerarla una intromisión en sus áreas de competencia. Si bien el propósito de la EAE, al igual que el de la EIA, no es cambiar las responsabilidades de las autoridades competentes, no cabe duda que la introducción de la EAE, especialmente a nivel nacional de decisiones, es un tema muy delicado. Demostrar que los factores ambientales han sido debidamente considerados representa un verdadero desafío para los gobiernos y, en particular, para las áreas con responsabilidades concernientes al desarrollo económico.

Es evidente que si bien los métodos de evaluación para la EAE y la EIA son similares en términos generales, hay diferencias en la escala y oportunidad del estudio, así como en el grado de detalle que se requiere.

Los métodos de la EIA para focalización, identificación y predicción de impactos pueden adaptarse para ser usados en la EAE. También es posible usar metodologías de análisis de políticas y estudios de planificación. Estas diferencias son las siguientes:

### **Diferencias de escala**

La escala de una EAE tiende a ser mayor que la de una EIA porque:

- la medida propuesta comprende varias actividades diferentes y no un proyecto único;
- la gama de alternativas que se puede considerar es más amplia, por ejemplo; lugares, tecnologías y modelos de uso de territorios alternativos;
- el área sobre la cual se lleva a cabo la evaluación es más extensa, porque es probable que los impactos sean más difusos geográficamente;
- la gama de impactos ambientales por evaluar puede ser mayor, por ejemplo: algunos impactos del uso de recursos,
- uso de agua y combustible pueden ser significativos a nivel de planificación estratégica pero no a nivel de evaluación de proyecto.

### **Diferencias de oportunidad**

El intervalo de tiempo que media entre la planificación y la aprobación de una acción o medida, por un lado, y la implementación de las actividades específicas que dan origen a impactos ambientales, por otro, es mayor en la EAE que en la EIA. Esto puede incidir en una mayor incertidumbre en cuanto a las predicciones de impactos en el caso de la EAE, ya que se sabe menos sobre la decisión final, pues ésta también puede variar a medida que pasa a través del proceso de planificación.

### **Diferencias de grado de detalle y nivel de exactitud de la información**

El grado de detalle y el nivel de exactitud de la información que se necesita a nivel de toma de decisiones de Políticas, Planes o Programas, suele ser menor que el requerido para evaluar y adoptar decisiones a nivel de un proyecto individual.

### **Diferencias de tiempo disponible**

El tiempo disponible para reunir y analizar información para una EAE, salvo en el caso de algunas decisiones de políticas, es mayor que para una EIA.

## **5. MODELOS PARA LA EAE**

Generalizando, pareciera haber cuatro modelos de EAE, los que pueden ser identificados como:

- 1 Evaluación ambiental estratégica completa: un enfoque sistemático, desarrollado a partir de los procedimientos y metodología aplicados a la evaluación ambiental de proyectos;

- 2 "Apreciación" o "evaluación" ambiental;
- 3 Evaluación de políticas con las técnicas de análisis costo-beneficio;
- 4 EAE "progresiva", que implica la aplicación de la EIA de proyectos en un contexto más amplio.

### **Evaluación Ambiental Estratégica completa**

La metodología para la evaluación ambiental estratégica completa está estrechamente relacionada con la usada para la EIA de proyectos. La EAE completa puede ser considerada como "el proceso formalizado, sistemático y global para evaluar el impacto ambiental de una Política, Plan o Programa y sus alternativas, incluida la preparación de un informe escrito sobre los resultados de esa evaluación y el uso de los resultados en el proceso de toma de decisiones de autoridades políticamente responsables".

Las EAEs se llevan a cabo a nivel de Política, Plan o Programa, con anterioridad a las EIAs de proyectos a las cuales dan origen.

Las Políticas, Planes y Programas sólo deben estar sujetos a la EAE en aquellos casos en que los impactos ambientales, a los cuales da origen, no pueden ser evaluados en forma más satisfactoria en etapas previas o, posteriores del proceso de planificación.

### **Apreciación/evaluación ambiental**

Los términos "apreciación ambiental" o "evaluación ambiental" a menudo han sido reemplazados por "evaluación estratégica" por razones políticas. Éste es un intento para desviar la atención de los funcionarios de gobierno o del público de los exigentes requisitos de una EAE completa, modelada según el método de EIA de proyectos.

Una apreciación o evaluación ambiental se diferencia de una EAE completa en que aquélla:

- es menos formalizada y sistemática,
- considera una gama limitada de efectos,
- podría no requerir un informe escrito,
- podría exigir sólo un proceso de consulta limitada al público.

La apreciación o evaluación ambiental de una Política, Plan o Programa puede ser adosada como una idea adicional al proceso de formulación de la política y

puede no tener influencia alguna en los aspectos sustantivos de esa política.

### **Evaluación de políticas basada en análisis de costo-beneficio**

La evaluación de políticas se diferencia de la evaluación ambiental específica en que todos los posibles impactos de una política —económicos, sociales y ambientales— se analizan juntos, con el propósito de seleccionar la opción de política que minimice los "costos" globales y maximice los "beneficios" de la acción gubernamental. Para esto, requiere la valoración de bienes y costos ambientales que no entran al mercado. A diferencia de la EAE completa, la evaluación de políticas muchas veces no involucra participación pública, ni la necesidad de publicar un informe escrito.

### **EAE progresiva**

La EAE progresiva representa un desarrollo menor de la EIA de proyectos, considerando a estos últimos en un contexto más amplio y tomando más en cuenta las alternativas para el proyecto. Con este enfoque sólo se requiere modificar levemente los métodos y procesos utilizados en la EIA de proyectos. Aunque sus objetivos son limitados, el atractivo del enfoque progresivo reside en que busca evaluar, "de abajo hacia arriba", a partir de prácticas ya establecidas y, por lo tanto, puede ser más aceptable que otros enfoques "de arriba hacia abajo" que son más estratégicos.

## **6. APLICACIÓN DE EAE A DIFERENTES ESCALAS**

### **Evaluación de políticas**

Uno de los ámbitos más difíciles en que se debería aplicar la EAE y que rara vez se hace, es el de las políticas. A continuación se analiza el documento publicado por el gobierno británico, el que exige que todas las políticas que se formulen, sean sometidas a una evaluación de sus consecuencias ambientales.

El documento, denominado Evaluación de políticas y medio ambiente (*Policy Appraisal and the Environment, PAE*), fue publicado por el Departamento del Medio Ambiente en septiembre de 1991. Su objetivo es obligar a los responsables de formular políticas, en diversos departamentos del gobierno central, a incorporar los asuntos ambientales al proceso de formulación de políticas. El documento se ocupa de la aplicación del análisis de costo-beneficio (ACB), a políticas con efectos ambientales significativos.

El documento propone "un método sistemático para el tratamiento de temas ambientales dentro del análisis de políticas, como un paso hacia la integración completa de los asuntos ambientales con otras áreas de las políticas". La evaluación es considerada como el proceso de identificar, cuantificar, medir, sopesar e informar sobre los costos y beneficios de las medidas que se proponen para implementar una política. La evaluación se diferencia de la EIA convencional debido a la necesidad de cuantificar y considerar, simultáneamente, elementos sociales, económicos y ambientales.

El documento "Evaluación de políticas y medio ambiente" (PAE) recomienda que las consecuencias ambientales sean consideradas durante el desarrollo de las políticas y a nivel de planes y programas. La guía reconoce que es necesario analizar los efectos ambientales a nivel de "políticas" para garantizar que los efectos acumulativos y globales sean considerados. Sin embargo, la guía también acepta que no todos los impactos ambientales pueden ser considerados a nivel de "políticas", ya que podrían no ser evidentes hasta que se hayan identificado programas o proyectos más específicos.

Por lo tanto, propone un procedimiento paso a paso.

#### **Pasos en la evaluación de políticas ambientales**

- **Resumir el tema de la política:** buscar asesoría experta para aumentar los conocimientos propios según sea necesario.
- **Hacer una lista de objetivos:** asignarles prioridades e identificar las incompatibilidades y ventajas comparativas entre ellos.
- **Identificar las limitaciones:** indicar cuán restrictivas son y si se puede esperar que cambien con el tiempo o se pueden negociar.
- **Especificar las opciones:** buscar una amplia gama de opciones, incluidas las opciones de no hacer nada o de hacer el mínimo; seguir examinando nuevas opciones a medida que la política se desarrolla.
- **Identificar los costos y beneficios:** incluidos los impactos ambientales; no pasar por alto probables costos o beneficios simplemente porque no son fáciles de cuantificar.
- **Sopesar los costos y beneficios** concentrándose en aquellos impactos que son fundamentales para la decisión final.
- **Probar la sensibilidad de las opciones** a posibles cambios en las condiciones, o al uso de supuestos diferentes.

- **Sugerir la opción preferida**, si la hay, identificando los principales factores que influyen en la elección.
- **Establecer el monitoreo necesario**, de manera que los efectos de la política puedan ser observados, e identificar si se necesita un nuevo análisis a nivel de proyecto.
- **Evaluar la política en una etapa posterior** y usar la evaluación para ilustrar las decisiones que se adopten en el futuro.

El Departamento de Medio Ambiente británico admite que el proceso de evaluación señalado, tiene varias limitaciones. Por ejemplo, no se discuten los efectos distributivos, donde los costos gravan a un grupo determinado de personas y benefician a otro. En el documento PAE no se propone una metodología para examinar estos problemas, ni formas para compensar a aquellos que pagan los costos. El PAE ha generado un agitado debate entre ONGs ambientalistas y organismos de gobierno, pero no hay indicio, de que la guía haya sido usada regularmente por los departamentos del gobierno central. La respuesta a este documento, tanto de parte de los departamentos de gobierno como de otros entes interesados, ilustra algunos de los problemas que enfrenta el desarrollo de un enfoque de la EAE.

En general las ONGs ambientales aprobaron la publicación del documento PAE debido al compromiso del gobierno en cuanto a integrar los asuntos ambientales a las otras áreas de las políticas. Sin embargo, la guía ha sido criticada por no cuantificar los efectos ambientales y porque no hay en la elección de políticas un requisito que exija incorporar objetivos de sustentabilidad. Así, se pueden identificar tres críticas importantes:

#### **7. EAE: INICIATIVAS ACTUALES Y DIRECCIONES FUTURAS**

En los últimos años se han tomado varias iniciativas importantes a fin de extender la gama y alcance de la EAE.

Actualmente, los primeros tres métodos, es decir, las evaluaciones regionales, las acumulativas y las sectoriales, se utilizan en varios países, con el Banco Mundial como principal catalizador para su puesta en marcha.

Los otros métodos, es decir, las privatizaciones, los ajustes estructurales y los presupuestos y tratados, aún se investigan y son más bien especulativos a estas alturas.

### 8.1 EVALUACIÓN AMBIENTAL REGIONAL

La Evaluación Ambiental Regional es el proceso que determina las implicancias regionales, acumulativas, ambientales y sociales de desarrollos multisectoriales, dentro de un área geográfica definida durante un cierto período. Si se planifican diversas obras de infraestructura para una región determinada, entonces se aconseja ejecutar una EAR. Incluso, si se prevé que en esa región se materializará en el futuro cercano, sólo una de las obras. Muchas veces las EARs se realizan cuando se planifica un lugar "nuevo" para un tipo de desarrollo diferente de los realizados hasta la fecha, tal como el primer loteo industrial, o la primera autopista en un área rural "no intervenida". Generalmente, las autoridades de planificación provincial también efectúan EARs cuando la región que administran, comienza a experimentar muchos desarrollos de proyectos, de manera que pasa a ser una preocupación dónde se materializará el próximo desarrollo de proyectos.

### 8.2 EVALUACIÓN AMBIENTAL ACUMULATIVA (EAA)

La Evaluación Ambiental Acumulativa es el proceso que consiste en evaluar los impactos acumulativos de un proyecto propuesto, que se suma a desarrollos ya establecidos en un área y a los impactos de los proyectos previsible en la misma área, ya sea que el proyecto actual los haga más probables o no. Muchas veces la EAA acumulativa y la EAR coinciden en parte. La diferencia es más bien de enfoque: una EAR se concentra en una región geográfica específica, aunque incluye desarrollos pasados, presentes y futuros, con énfasis en la asignación de los recursos entre usos que compiten entre sí. La EAA se concentra en la relación sinérgica entre impactos de desarrollos actuales, pasados y futuros, pero habitualmente también en un área definida. Las EAAs se usan para evaluar los impactos acumulativos del proyecto actual por realizar, sumado a proyectos ya existentes en la misma área, tomando también en cuenta los proyectos previsible. Algunos países, por ejemplo Canadá, limitan la EAA a proyectos futuros que ya están aprobados y cuyos impactos probablemente interactúan con proyectos existentes o propuestos.

Cuando se planifica que una región tenga varios proyectos de desarrollo importantes en un período relativamente corto, un organismo diferente del proponente de los proyectos individuales, por ejemplo la autoridad de planificación del municipio, puede exigir una EAA especial para evaluar las sinergias entre los proyectos propuestos. Esto se efectúa a un nivel rara vez contem-

plado por una EIA específica a nivel de proyecto individual. Las EAAs son importantes porque el impacto acumulativo de todos los proyectos propuestos puede exceder la simple suma de los impactos de proyectos individuales. Varias EIAs parciales podrían identificar los problemas, pero no los evitarían o corregirían.

### 8.3 EVALUACIÓN AMBIENTAL SECTORIAL

La Evaluación Ambiental sectorial es la forma más común de EAE. El proceso consiste en examinar las posibles consecuencias ambientales y sociales de todos o de la mayoría de los posibles proyectos propuestos para un mismo sector, por ejemplo, el sector energía, el sector transporte, etc.

La EA sectorial puede influir en la selección de proyectos, lo cual no puede lograr la EA a nivel de proyecto individual. Las EAAs sectoriales proveen una clasificación ambiental de todos los proyectos propuestos para un sector determinado antes de la pre-factibilidad y ayudan a decidir en la selección de proyectos, por ejemplo, gas vs. carbón vs. hidroeléctrica vs. energía nuclear, en el sector energía; o carretera vs. ferrocarril vs. línea aérea en el sector transporte.

La EA sectorial comienza con un objetivo o meta de desarrollo y luego evalúa las numerosas posibilidades de lograr los resultados acordados o deseados. En vez de comenzar con una propuesta preconcebida, de construir una central eléctrica a carbón de 200 MW en el lugar "x" del mapa, una EA sectorial comenzaría con la premisa de satisfacer las necesidades de energía previstas mediante los mejores medios disponibles, incluso con proyectos de conservación de energía o de desarrollo de energía renovable.

Las EAAs sectoriales reducen los costos de las siguientes EAAs a nivel de proyecto, pero no eliminan la necesidad de ellas. La expansión del sector energía relaciona cada vez más factores ambientales y sociales con la clasificación económica convencional y esto constituye una forma de EA sectorial.

Las EAAs sectoriales son frecuentes en el sector energía, menos frecuentes en la elección de las modalidades de transporte y hasta ahora escasas en el sector agricultura.

En un mundo ideal, la EA sectorial pasaría a ser parte de los estudios sectoriales en forma rutinaria.

Cuando se establecen necesidades y prioridades sectoriales, la EA sectorial podría proporcionar a los urbanistas la estrategia más acertada desde un punto de vista ambiental y económico, a fin de cumplir con los objetivos de desarrollo deseados. De este modo, en una etapa temprana se introducirían opciones no tradicionales a la planificación del desarrollo y, además, se aumentaría la transparencia del proceso de toma de decisiones.

Lo valioso de la EA sectorial es que reúne datos y los examina con el fin de detectar en forma oportuna los vacíos, de manera que permite recopilar otros datos que son requeridos para tomar decisiones verdaderamente informadas sobre la selección del próximo proyecto en el sector. La EA sectorial hace que las EAs de proyectos específicos sean mucho más rápidas, económicas y coherentes porque los datos ya han sido reunidos en sistemas de manejo de información y los vacíos ya han sido identificados.

El gran poder de la EA sectorial es que ayuda a clasificar posibles proyectos en una secuencia ambiental, de manera que se seleccionen los buenos proyectos ambientales y no los proyectos ambientalmente más débiles. La clasificación ambiental de todos los posibles proyectos otorga a la sociedad ventajas comparativas.

#### 8.4 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PRIVATIZACIONES

Si bien muchos economistas perciben que la obsesiva preocupación actual por las privatizaciones, podrían tener beneficios económicos, es necesario determinar los costos ambientales y sociales. La privatización tiene masivas implicancias ambientales que deberían ser sometidas a una rigurosa EAE.

Los gobiernos deberían intentar prevenir hoy los impactos ambientales negativos de sus inversiones.

Actualmente, los gobiernos entregan importantes áreas de la economía al sector privado.

Cuando se privatiza un área, el gobierno puede, al menos en teoría, exigir que el sector privado cumpla con las normas ambientales nacionales, y el sector privado podría efectuar cobros por hacerlo. El estado debe estar en condiciones de regular y supervisar al sector privado, especialmente al tratar con empresas multinacionales, cuyos presupuestos de operación son más grandes que muchos PBN de países en vías de desarrollo.

#### 8.5 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE AJUSTES ESTRUCTURALES

En la Cumbre Social de la ONU, en marzo de 1995, hubo grandes diferencias de opinión respecto a los impactos ambientales y sociales que tienen las operaciones de ajuste estructural. Algunos afirmaron que la pobreza y la equidad han disminuido, otros sostuvieron que han aumentado.

Algunos sostienen que el crecimiento es un requisito previo para reducir la pobreza y que es necesario un ajuste que incluya el libre comercio, las privatizaciones y la eliminación de restricciones. El asunto es si la EAE puede ayudar a resolver este problema. ¿Puede usarse la EAE para predecir posibles impactos ambientales y sociales al comienzo del diseño de programas de ajuste estructural y luego usarla para evitar, mitigar o compensar los impactos?

El ajuste estructural comenzó en 1979 y comprometió a más del 25% del total de los préstamos del Banco Mundial en una década: 187 operaciones en 67 países, con alrededor de 30 mil millones de dólares de inversión.

Si bien los detalles precisos de los efectos ambientales y sociales de los préstamos para ajuste estructural son muy complejos, las principales repercusiones son evidentes, fáciles de identificar y relativamente fáciles de mitigar.

A menos que se "rediseñen" o atenúen sus principales impactos potenciales, tales préstamos podrían imponer grandes costos ambientales y sociales, en particular sobre los más pobres. Desde luego, debería adoptarse una EAE para analizar los posibles impactos.

Se puede sostener que los responsables de la toma de decisiones podrían adoptar las siguientes medidas para evitar los problemas ambientales que se derivan del ajuste estructural:

- Se deben realizar más esfuerzos sistemáticos para controlar las tendencias ambientales y prevenir los problemas incipientes en la etapa de preparación de reformas a las políticas.
- Se deben evaluar cuidadosamente los potenciales impactos ambientales graves o las propuestas de amplias reformas a la economía.

#### EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE AJUSTES



## ESTRUCTURALES

### Preguntas para evaluar

**Devaluación:** para fomentar las exportaciones. ¿Subirán los precios de los alimentos importados?, ¿se expandirá la agricultura en pequeña escala a terrenos marginales, por parte de los más desposeídos?

**Eliminación de subsidios:** para alimentos, combustible e insumos agrícolas.

En general, los ambientalistas fomentan la eliminación de subsidios porque reduce los desechos. En casos específicos, ¿el alza de los precios de los alimentos, el queroseno y otros combustibles domésticos, tendrá un impacto negativo en los pobres?

**Eliminación de subsidios para combustible:** ¿Llevaría a un mayor uso de leña, con la consiguiente deforestación, pérdida de biodiversidad y de capacidad para fijar carbono, erosión de suelos y posible aumento de la desertificación?

**Eliminación de subsidios para insumos agrícolas:** ¿Subirían los precios de fertilizantes e insecticidas? ¿Aumentarían o disminuirían los cultivos agrícolas intensivos la intensificación agrícola? ¿Aumentaría la extensión de tierras agrícolas en países en desarrollo / desarrollados?

Impactos en países en desarrollo comparados con impactos en países desarrollados: ¿Es posible que la situación en países industriales sea la opuesta. En Europa Occidental, por ejemplo, la eliminación de subsidios de precios y tierras ¿provocaría una intensificación de la producción?

**Extensión vs. Intensificación:** En países más pobres, en vez de intentar incrementos de productividad mediante la intensificación de la producción en la misma superficie de terreno, ¿no sería más aconsejable que los agricultores se extendieran a áreas marginales, con la esperanza de obtener igual producción en un área más grande, cultivada con menos insumos?

¿Cuáles son los riesgos de que los pequeños agricultores traspasen la frontera agrícola? ¿Se afectaría la productividad y la biodiversidad?

¿Disminuiría la productividad del suelo a largo plazo? Agotamiento de recursos naturales: ¿El programa de

ajuste estructural aceleraría el agotamiento de recursos, por ejemplo, fertilidad del suelo, leña, madera, peces?

**Reajuste cambiario:** ¿Se aceleraría el agotamiento de recursos naturales cuando el tipo de cambio baje porque el país exportador tiene que exportar más?

Donde se puedan identificar y analizar con éxito los impactos adversos de reformas en la economía, es necesario aplicar políticas ambientales o inversiones dirigidas a mitigar el daño ambiental previsto y a aumentar los efectos beneficiosos.

Se debe diseñar un sistema de seguimiento para monitorear los impactos de los programas de reformas económicas en áreas ambientalmente sensibles, y se debe contar con recursos para abordar los problemas sensibles, como también se debe contar con recursos para abordar los problemas ambientales que puedan surgir durante la implementación de las reformas económicas.

Estas cuatro conclusiones constituyen grandes desafíos a los partidarios de realizar Evaluaciones Ambientales Estratégicas.

## 8.6 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE PRESUPUESTOS NACIONALES

Se puede sostener que el Presupuesto Nacional, es la declaración de prioridades ambientales más importantes que hace todo gobierno. A nivel superficial, es relativamente fácil identificar gastos anti-ambientales.

Primero, se requiere de una EAE del presupuesto, para intentar reducir el financiamiento de daños ambientales. Los subsidios para inversiones del gobierno o del sector privado en actividades tales como minería, agua y madera, son ejemplos de gastos presupuestarios "anti-ambientales". La exención de impuestos para la perforación de pozos de petróleo significa que la industria petrolera extiende su propio riesgo privado al público, pero el público no participa de igual forma en las futuras ganancias.

En segundo lugar, es necesario identificar los gastos pro-ambientales contemplados en el presupuesto y compararlos con otros gastos, a fin de que los contribuyentes puedan determinar si esas son las prioridades que prefieren y por las cuales votaron.

## 8.7 EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA DE TEMAS GLOBALES Y TRATADOS

Históricamente se han aplicado EAEs a proyectos individuales. Hoy, cuando muchos impactos ambientales tienen consecuencias globales, se requiere un enfoque global para abordarlas.

Los temas ambientales globales constituyen un área donde ha habido más progreso a través de los tratados de Naciones Unidas; el Protocolo de Montreal, para estabilizar el daño a la capa de ozono; la Convención sobre Biodiversidad, para retardar o detener la extinción de especies y la Convención sobre Cambio Climático de Naciones Unidas (FCCC), para estabilizar los climas, son ejemplos de aplicación de los conocimientos científicos para acelerar mejoramientos políticos. Además, estos tres instrumentos son un medio poderoso para avanzar hacia la sustentabilidad global.

¿Pueden las EAEs influir en los proyectos de tratados internacionales, tales como los de la OMC, NAFTA, FCCC, Protocolo de Montreal de ONU y la Convención sobre Biodiversidad de ONU?

Lo menos que puede hacer la EAE de tratados comerciales es identificar dónde es probable que ocurran cambios ambientales y sociales. Esto permitiría desarrollar un programa de monitoreo para que los impactos ambientales y sociales se puedan corregir antes de que sean demasiado graves. Por ejemplo, algunas industrias contaminantes se pueden trasladar a países con leyes ambientales menos rigurosas y, de ese modo, exportar contaminación y aumentar el peligro de enfermedades en su nuevo medio. Las autoridades de salud de Estados Unidos y México ya han detectado peligros de enfermedades a lo largo de la frontera entre ambos países, a consecuencia de las actividades maquiladoras. El acuerdo NAFTA puede reducir la necesidad de maquiladoras y, por lo tanto, tiene el potencial para lograr significativos mejoramientos ambientales y de salud. Una EAE del acuerdo NAFTA habría identificado posibles cambios de impactos en la salud y también habría establecido un programa de monitoreo de los lugares más peligrosos.

### CONCLUSIONES

*"La crisis ambiental es la primera crisis del mundo globalizado producida por el desconocimiento del conocimiento." (Enrique Leff, PNUMA)*

El drama de las mega-ciudades como Buenos Aires es de tal complejidad que sólo puede abarcarse desde la transdisciplinariedad. Por lo tanto la EAE debiera ser la matriz de toda legislación y normativa para la complejidad de nuestra Ciudad.

El drama ambiental se pone de manifiesto en todo lo que constituye la Ciudad. En relación con la salud, desde la Cuenca Matanza-Riachuelo, o en los problemas del transporte público, en posibles brotes epidemiológicos, en el uso del suelo, etc.

Es imposible el análisis particular de cualquiera de los elementos en que se expresa la complejidad sin considerarlo como parte de un sistema en que ningún elemento existe de manera aislada, sino en relación dinámica en ambientes condicionantes.

La EAE se constituye así en una herramienta transdisciplinaria que busca la sustentabilidad.

Como expresa E. Leff: *"...sustentabilidad entendida como el equilibrio entre entropía y neguentropía... lo que demanda de-construir la ley de valor que ha descrito a la naturaleza y a la cultura y que debe orientar a "pensar globalmente y actuar localmente"; estableciendo el "principio precautorio" para conservar la vida ante la falta de certezas del conocimiento científico y el exceso de imperativos tecnológicos y económicos; promoviendo responsabilidad colectiva, equidad social, justicia ambiental y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras."*

Para ello, es necesaria la acumulación de rutinas de trabajo, en donde interactúen conjuntamente los distintos saberes y las experiencias. Esto permitirá la adquisición de una visión diferente o de nuevo tipo, que no es la simple sumatoria de "disciplinidades", y la que seguramente permitirá una mayor efectividad en la resolución de la Complejidad. Así la EAE se constituye en una excepcional herramienta de acceso al enfoque transdisciplinario de la complejidad de la Ciudad.

## EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA: ANTECEDENTES LOCALES

**Carlos Cañas**

Centro Argentino de Ingenieros

La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la Ciudad de Buenos Aires debe ser pensada a la luz de los antecedentes existentes relativos a las evaluaciones ambientales en general y a las Evaluaciones de Impacto Ambiental (EIA) en particular.

Debemos considerar el marco normativo existente en lo que respecta a la política ambiental del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Desde que la ciudad dejó de ser Municipio para convertirse en Ciudad Autónoma, la misión ambiental y de sostenibilidad fue plasmada en su Constitución. El Plan Estratégico incorpora en su Dimensión Física aspectos de la política Ambiental en lo que respecta a la calidad ambiental y el espacio público y en lo relativo al planeamiento urbano.

Entre los lineamientos estratégicos del Plan Urbano Ambiental se incorpora un diagnóstico del Área Ambiental, que incorpora líneas sobre las que la política ambiental y sus herramientas deben sostenerse. Entre las herramientas se incluyen una serie de leyes sancionadas desde 1994 hasta la fecha, entre otras la ley 123/99 de EIA, sus sucesivos decretos reglamentarios hasta el actual 1352 del 2002 de SSEPyPU y las resoluciones 873/2004 y 61/2005.

## ANTECEDENTES INTERNACIONALES

La EAE se aplica en muchos países desarrollados como Inglaterra, Noruega, Alemania; en algunos países en desarrollo como Taiwán, Nepal, Pakistán, y en varios países en transición como la República Checa, Polonia, Eslovaquia.

Entre los antecedentes normativos debemos considerar el Protocolo de EAE (Kiev, 2004) de la Convención de Espoo que obliga a los países miembros a tomar medidas de EAE (esto fue firmado por sus 37 miembros). El antecedente más importante es el de la Unión Europea, que estableció la Directiva del UE (2001/42/EC) cuya premisa principal es la obligación de los administradores a hacer un análisis ambiental en la preparación de estrategias de planeamiento urbano.

Por otro lado, a nivel de países tenemos el caso de Noruega con su Plan de Transporte y Calles de 1997 que incluía un EAE piloto, y que luego usó para organizar el Plan Nacional de Transporte 2002-2011.

## REQUISITOS PARA INTRODUCIR EAE

Para la introducción de EAE la literatura al respecto recomienda que el marco normativo incluya provisiones ambientales en la Constitución, en los planes de gobierno y marcos legales de procedimiento administrativo de EIA, de participación pública y el Acceso a la Información.

En el caso del GCABA tenemos el art. 30° de la CCBA (Desarrollo Sostenible), el Plan Estratégico de la Ciudad y el Plan Urbano Ambiental, la ley 303 de acceso a la información y su actual reglamentación y la Ley 123/99 (incluye participación pública junto a la ley N°6)

## PROPUESTA EAE

Primero debemos entender qué es la EAE y su relación con la EIA.

La EAE es una metodología para el análisis ambiental de políticas, planes y programas. Las consecuencias ambientales analizadas influyen sobre las decisiones iniciales y toma en cuenta los temas sociales y económicos.

Evolucionó a partir de la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y otros métodos de análisis y evaluación política. Se empezó a considerar en la década de 1970, aunque se formalizó recién al principio de los '90. Implica restricciones en el proceso de planeamiento.

## La EIA en el caso de la ciudad tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- EIA sólo influye proyectos individuales.
- Analiza los impactos ambientales de manera poco sistemática
- No analiza posibles alternativas.
- Analiza sólo cómo debe realizarse el proyecto.

## La EAE traería los siguientes beneficios:

- Utiliza un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para analizar cada proyecto.
- Fomenta la participación ciudadana.
- EAE influye las políticas macroeconómicas.
- Toma en cuenta los efectos sinérgicos.

- Analiza las posibles alternativas del diseño y el sitio.
- Analiza si se debe, dónde y qué tipo de desarrollo se debe realizar.
- Especificación de las alternativas

#### **Los inconvenientes de EAE**

- Las diversas definiciones de la EAE pueden causar confusión.
- Requiere de grandes cambios en los sistemas actuales de planeamiento.
- Los gobiernos no siempre admiten que hay una necesidad para la EAE.
- Existe un *trade-off* en la eficacia por tener un fuerte vínculo legal entre la EAE y las decisiones de planeamiento, y la aceptación de la EAE por los gobiernos.
- Existen diversidad de metodologías.

#### **RECOMENDACIONES**

Si el objetivo buscado es la sanción de una ley de Evaluación Ambiental Estratégica (o equivalente), sería conveniente que las áreas de Gobierno de la Ciudad con injerencia en la cuestión ambiental encomendaran a una comisión de especialistas para que, en representación de los actores interesados en el tema, revise el Procedimiento Administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley 123), proponga mejoras, y en aquellos puntos que corresponden a Planes, Políticas y Programas, diseñe la metodología de EAE más apropiada para la ciudad de Buenos Aires integrada al Área Metropolitana. Esta Comisión debería expedirse en un plazo perentorio y sus recomendaciones deberían ser consideradas por las áreas de Gobierno que la convocaron.

En este sentido, se sugiere incluir instancias de la EAE en el actual procedimiento administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos (EIA), por ejemplo la presentación de proyectos alternativos y su evaluación; un mayor acceso a la información (proyecto de reglamentación de la ley N° 303), y nuevas instancias de participación pública.

En lo que respecta a los aspectos distintivos de EAE para Planes, Políticas y Programas, se sugiere desarrollar un caso piloto, que permita perfeccionar la metodología propuesta.

# Capítulo 4



**ANEXO**

## ANTECEDENTES NORMATIVOS

*Listado preliminar*

*Puede consultarlo en: [www.buenosaires2010.org.ar/leae.asp](http://www.buenosaires2010.org.ar/leae.asp)*

### **Ciudad de Buenos Aires**

---

Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)

Ley N° 123 y su modificatoria N° 452

### **Provincia de Buenos Aires**

---

Estudio de Evaluación Ambiental Estratégica

### **Provincia de Santa Cruz**

---

Evaluación Ambiental Estratégica para la Villa Turística "El Calafate"

### **Provincia de Mendoza**

---

Estudio Ambiental Estratégico del "Programa de Desarrollo productivo de la provincia de Mendoza"

### **España**

---

Boletín oficial de las cortes generales VIII legislatura

13 de mayo de 2005 Núm. 38-1 Proyecto de Ley

121/000038 Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Ciudades para un Futuro más Sostenible

Boletín CF+S 27. Septiembre 2004.

Evaluación Ambiental Estratégica del Plan Hidrológico Nacional.

Ministerio de Medio Ambiente

Madrid (España), 23 de enero de 2001.

### **Chile**

---

Distintos documentos de la Comisión Nacional de Medio Ambiente

Dirección Ejecutiva

Departamento de Operaciones

Subdepartamento de Evaluación de Impacto Ambiental

### **Parlamento Europeo y El Consejo de la Unión Europea,**

---

Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo (27/06/01)

Evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente

**COORDINACION DEL PLAN  
ESTRATEGICO DEL GOBIERNO  
DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES**

**Subsecretario de la Coordinación  
del Plan Estratégico**

Dr. Juan Manuel Abal Medina (h)

**Coordinador de Gabinete**

Lic. Facundo Nejamkis

**Coordinador Institucional**

Lic. Lucas Nejamkis

Bolívar 191 1° piso

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

República Argentina

**TEL** (5411) 4342-8624 / 9304

**E-MAIL** [planestrategico@buenosaires.gov.ar](mailto:planestrategico@buenosaires.gov.ar)

**WEB** [www.buenosaires2010.org.ar](http://www.buenosaires2010.org.ar)

**DISEÑO Y DIAGRAMACION**

Area de diseño y comunicación del Plan Estratégico

© 2005 Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires

**Coordinación del Plan Estratégico del  
Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

Esta guía se terminó de imprimir en el mes  
de octubre de 2005, Imprenta de la Ciudad  
Tirada: 1000 ejemplares.



**Jefe de Gobierno**

Dr. Aníbal Ibarra

**Vicejefe de Gobierno**

Sr. Jorge Teclerman

**Jefe de Gabinete**

Lic. Raúl Fernández

**Coordinador  
del Plan Estratégico**

Dr. Juan Manuel Abal Medina (h)