

INSTITUTO TECNOLÓGICO DE BUENOS AIRES – ITBA
ESCUELA DE TECNOLOGÍA

APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

AUTOR: PIÑERA, María Celeste. Legajo N° 103159



TUTOR: RYAN, Daniel



CO-TUTOR: FRASSETTO, Andrea



TESIS PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN
GESTIÓN AMBIENTAL

BUENOS AIRES
SEGUNDO CUATRIMESTRE, 2020

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE FIGURAS	4
ÍNDICE DE TABLAS	4
LISTADO DE ABREVIATURAS	5
RESUMEN	6
1. INTRODUCCIÓN	7
1.1 PRESENTACIÓN DEL PROBLEMA	7
1.2 MARCO NORMATIVO Y CONTEXTO INSTITUCIONAL	8
1.3 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	14
1.4 MARCO METODOLÓGICO	14
2. ESTADO DE SITUACIÓN	18
2.1 MARCO CONCEPTUAL: LA EAE COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN AMBIENTAL	18
2.2 IDENTIFICACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS EN EAE	22
2.2.1 ADOPCIÓN DE LA EAE A NIVEL INTERNACIONAL: ANÁLISIS NORMATIVO	22
2.2.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA EAE A NIVEL INTERNACIONAL: ALCANCES Y RESULTADOS	25
2.2.3 EFECTIVIDAD DE LA APLICACIÓN DE LA EAE	27
3. DESARROLLO	31
3.1 DIMENSIONES CLAVE DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y DE GOBERNANZA DE LA EAE	31
3.1.1 IDENTIFICACIÓN DE LAS DIMENSIONES CLAVE	31
3.1.2 CASOS DE REFERENCIA: DESCRIPCIÓN GENERAL	34
3.1.3 ANÁLISIS COMPARADO DE LAS DIMENSIONES CLAVE DEL DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DE LA EAE	38

3.2 SITUACIÓN Y APLICACIÓN EN EL CONTEXTO ARGENTINO	48
3.2.1 ANTECEDENTES DE LA EAE EN LA ARGENTINA	48
3.2.2 ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES DE DISEÑO INSTITUCIONAL Y GOBERNANZA DE LA EAE	55
4. RESULTADOS	62
5. CONCLUSIONES	71
6. REFERENCIAS	73
ANEXO 1: PRESENTACIÓN DE DEFENSA DE LA TESIS	86

Índice de figuras

Figura 1. Evolución normativa EAE en Argentina	12
Figura 2. Modelos de interacción EAE y formulación de PPP	20
Figura 3. Tendencias progresivas de la práctica de EAE en el mundo	26
Figura 4. Síntesis análisis comparado	48
Figura 5. Nivel de aplicación de la EAE	53

Índice de tablas

Tabla 1. Síntesis de dimensiones clave	34
Tabla 2. Dimensión clave: marco normativo	39
Tabla 3. Dimensión clave: marco de aplicación, procedimental y enfoque metodológico	41
Tabla 4. Dimensión clave: marco institucional	43
Tabla 5. Dimensión clave: articulación, gobernanza y responsabilidades asociadas	45
Tabla 6. Casos de referencia: disponibilidad de la información	47
Tabla 7. Sistematización de casos de aplicación de la EAE a nivel nacional	49
Tabla 8. Sistematización de casos de aplicación en provincias y CABA	54
Tabla 9. Enfoque metodológico EAE	58
Tabla 10. Ventajas de la aplicabilidad de la EAE según tipo de PPP	66

Listado de abreviaturas

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CABA: Ciudad Autónoma de Buenos Aires

COFEMA: Consejo Federal de Medio Ambiente

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica

EIA: Evaluación de Impacto Ambiental

EPBC: Environment Protection and Biodiversity Conservation Act

LGA: Ley General del Ambiente

MAYDS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ODS: Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU: Organización de las Naciones Unidas

NEPA: National Environmental Protection Act

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

PNUMA: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

PPP: Políticas, planes y programas públicos

SGAYDS: Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación

RESUMEN

El cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible presentan un nuevo marco de referencia y exigen que la dimensión ambiental sea considerada de manera transversal en el desarrollo de políticas públicas garantizando la protección y el cuidado del ambiente. En este sentido, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se ha posicionado como una herramienta fundamental para poder analizar preventivamente las potenciales consecuencias ambientales de las políticas, planes y programas públicos (PPP) mejorando los procesos de planificación y toma de decisión a nivel gubernamental.

La presente investigación identifica las dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza que favorecieron la aplicación de la EAE a nivel internacional a partir de la sistematización de buenas prácticas en cinco casos de referencia, para luego analizarlas en el contexto argentino. Se consideran en particular el marco normativo e institucional, el marco de aplicación y el enfoque metodológico, los espacios de articulación y la disponibilidad de la información.

Como conclusión, el potencial para la implementación de la EAE ha resultado ser muy promisorio en el país a partir de la concreción de hitos específicos, en particular desde la publicación de la Resolución N° 434/19 por parte de la autoridad ambiental nacional. Sin embargo, es fundamental que en los años venideros se desarrolle la regulación complementaria para definir aspectos centrales aún no resueltos, como el alcance de la herramienta y los mecanismos de vinculación con las políticas sectoriales que permitan que la EAE se establezca efectivamente como un instrumento de gestión ambiental útil para las PPP de la administración pública nacional.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Presentación del problema

El cumplimiento de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible aprobados en 2015 por todos los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas presentan un nuevo marco de referencia y exigen que la dimensión ambiental sea considerada de manera transversal en el desarrollo de políticas públicas a nivel regional, nacional y local, garantizando la protección y el cuidado del ambiente. En este sentido, resulta relevante identificar herramientas ya utilizadas y difundidas a nivel internacional que integren los aspectos ambientales, económicos y sociales y que utilicen un enfoque sistémico y participativo para el desarrollo de políticas, planes y programas públicos (PPP), examinando de manera anticipada sus consecuencias ambientales y su incidencia en el territorio, los recursos naturales y las comunidades locales en el mediano y largo plazo.

Este análisis preventivo influye también en el proceso de toma de decisión, mejorando los procesos de planificación y promoviendo PPP más sustentables. Durante las últimas décadas, la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) se ha constituido como un instrumento fundamental para alcanzar estos resultados. “La capacidad de los países y las comunidades para alcanzar un desarrollo sostenible depende en buena medida de la vigencia y aplicación de legislación sólida y eficaz en materia de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y EAE lo que constituye un elemento catalizador clave para corregir las deficiencias en la implementación y obtener mejores resultados ambientales” (UNEP, 2018, pág.xviii).

Se define a la EAE como “un instrumento de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la integración de las cuestiones ambientales (..) en la toma de decisiones, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto” (Partidário, 2012, pág.19). Tiene un enfoque holístico brindando un marco para la elaboración de proyectos específicos que, por su parte, estarán sujetos a otros procesos de evaluación ambiental, como la EIA.

La EAE no solo brinda una mejor comprensión de los impactos indirectos, acumulativos y sinérgicos de los distintos emprendimientos que podrían conformar una planificación anticipando el desarrollo de medidas de gestión adecuadas; sino que también facilita la consideración de los impactos regionales y globales en relación por ejemplo al cambio climático y la pérdida de biodiversidad (SAyDS,2019).

En la República Argentina, la consideración de los aspectos ambientales en el diseño, planificación, implementación y evaluación de políticas públicas por parte de los organismos de la administración pública es muy incipiente y requiere de herramientas que permitan abordar de manera integral un enfoque de desarrollo sustentable. El progreso normativo e institucional vinculado a la aplicación de la EAE es aún muy preliminar, por lo que resulta relevante analizar cuáles serán las dimensiones del diseño institucional y de gobernanza de la EAE necesarios para avanzar hacia su fortalecimiento y su potencial diseminación en los distintos niveles de gobierno del país.

1.2 Marco normativo y contexto institucional

En Argentina, uno de los primeros antecedentes de la EAE puede encontrarse en el Protocolo del Tratado del Antártico sobre protección del Medio Ambiente que entró en vigencia en nuestro país en 1998. Este Tratado establece la exigencia de evaluar

ambientalmente el proceso de planificación y toma de decisión sobre actividades a llevarse a cabo en su área de alcance.

Asimismo, la reforma constitucional en 1994 da jerarquía constitucional a convenios internacionales que reconocen el derecho al acceso y la participación pública e incorpora en su art. 41 el derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano.

Por su parte, la Ley General del Ambiente N° 25.675 (LGA), sancionada en 2002, instituye los presupuestos mínimos para la gestión adecuada del ambiente y la implementación del desarrollo sustentable. Define diversos instrumentos de la política y la gestión ambiental entre los que se encuentran el ordenamiento ambiental del territorio; la educación ambiental; la evaluación de impacto ambiental; el diagnóstico y la información ambiental; el sistema de control sobre el desarrollo de las actividades antrópicas; y el régimen económico de promoción del desarrollo sustentable. Por sí solos estos instrumentos no prevén de manera explícita su aplicación a nivel de planificación, por lo que no son suficientes para la toma de decisión en etapas iniciales de elaboración de PPP. Esto redundaría en que gran parte de los planes de desarrollo del país no consideran en su diseño un procedimiento para determinar su potencial impacto en el ambiente y carecen de una evaluación de las alternativas más factibles en el territorio en el marco de una visión de desarrollo sustentable.

Sin embargo, a pesar de que la LGA no menciona de manera explícita la EAE, su espíritu y fundamentos básicos se ven reflejados a lo largo de todo su texto, en particular en cuanto a su enfoque preventivo, sistémico y participativo: “en una interpretación integradora (...) la EAE es una herramienta que permite instrumentar los principios de la Ley General del Ambiente” (Resolución SGAYDS N° 434/19). Por ejemplo, el artículo 2

define los objetivos de la política ambiental nacional y establece que ésta debe “asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria”; “(...) fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”; y “(...) organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma”.

Asimismo, el artículo 5 dispone que “los distintos niveles de gobierno integrarán en todas sus decisiones y actividades previsiones de carácter ambiental, tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en la presente ley”. Se entiende que para poder alcanzar la integración de estas previsiones en las decisiones públicas es necesaria la interacción no sólo entre los distintos niveles u órdenes de gobierno, sino también la articulación intersectorial que permita integrarlas de manera efectiva en políticas sectoriales. Por su parte, los artículos 19, 20 y 21 prevén instancias obligatorias de participación pública en el marco del desarrollo de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente, lo cual está en línea con el carácter ampliamente participativo de la EAE.

Siguiendo con la normativa nacional, la EAE fue referenciada por primera vez en el artículo 7 de la Ley N° 26.639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, sancionada en 2010. Su Decreto Reglamentario N° 207/10 además establece ciertas pautas respecto de su efectiva implementación especificando el análisis de alternativas y el requerimiento de la utilización del producto de esta evaluación como insumo para las decisiones públicas.

De manera complementaria, conforme lo dispuesto por la Constitución Nacional, incumbe a las provincias, en ejercicio de la titularidad sobre los recursos naturales existentes, la regulación de los instrumentos de política y gestión ambiental en el ámbito de su territorio. En este marco, algunas provincias han comenzado a incorporar de manera progresiva la EAE a sus marcos normativos. La determinación de distintos alcances, pautas y mecanismos para su aplicación han generado estándares disímiles a nivel nacional. Hasta el momento, sólo cinco jurisdicciones poseen normativa asociada a la EAE. La provincia de Chaco en 2005, crea a través de la Ley N° 5562 el Programa de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, y define a la EAE como “(...) el procedimiento establecido para evaluar, corregir y controlar los efectos que sobre el medio ambiente puedan tener determinados planes o programas, públicos o privados, con el fin de conseguir un elevado nivel de protección ambiental y promover un desarrollo sostenible, a través de la integración de la variable ambiental en la elaboración y aprobación de los referidos planes y programas.”

Por su parte, Mendoza a través de la Ley N° 8051 de 2006 define a la EAE como uno de los “instrumentos y procedimientos del Ordenamiento Territorial” de manera similar a la provincia de Entre Ríos que la conceptualiza como un instrumento de política ambiental incorporándola al artículo 84 de su Constitución Provincial.

De forma más reciente dos jurisdicciones han avanzado en una delimitación más concreta para la implementación de la EAE. La provincia de Córdoba contempla en la Ley N° 10208/14 un capítulo (VI, art. 27° al 40°) dedicado a la EAE, y detalla los roles de las autoridades sectoriales y la autoridad ambiental. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires define en la Ley N° 6014/18 que se “(...) determinará la implementación progresiva de la Evaluación Ambiental Estratégica, respecto a políticas, planes y

programas que se elaboren en materias tales como infraestructura urbana, desarrollo inmobiliario, transporte, energía, recursos hídricos, gestión de residuos, ordenamiento del territorio, modificación u ocupación del borde costero y deforestación acompañada de la disminución del terreno absorbente, o en función de su complejidad ambiental, escala geográfica, el plazo proyectado, su dimensión socio-económica y la alteración urbana, entre otros”.

La Figura 1 presenta un resumen de la evolución normativa de la EAE en la Argentina.

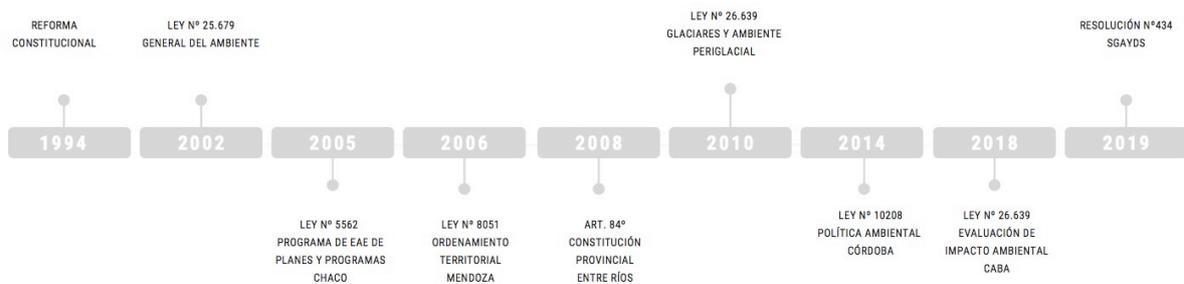


Figura 1: Evolución normativa EAE en Argentina

No obstante las referencias normativas realizadas, la EAE ha tenido escasa aplicación, muchas veces con carácter parcial, tratándose en la mayoría de los casos, de experiencias relacionadas con el ordenamiento ambiental del territorio y acotadas en general a una etapa de diagnóstico ambiental. Cabe destacar que una visión unificada a nivel nacional con estándares claros favorecería su implementación permitiendo que las herramientas de evaluación ambiental sean dinámicas, estén actualizadas y respondan a las situaciones particulares de cada jurisdicción.

En cuanto al contexto institucional gubernamental de la administración pública nacional en Argentina, históricamente ha existido una vacancia en el proceso de evaluación de PPP sectoriales para determinar su viabilidad considerando la dimensión ambiental, el análisis de alternativas, la priorización de escenarios y la minimización de las externalidades negativas al ambiente, previniendo a su vez potenciales conflictos. En 2019, la Secretaría de Modernización de la Nación, actual Secretaría de Innovación de la Nación, desarrolló una guía para el Sistema de Gestión por resultados en la que se describe el marco de la planificación nacional con sus tres niveles: nacional, estratégico y operativo. Este documento postula que “la planificación estratégica debe reflejar la visión de mediano y largo plazo que se busca alcanzar producto de un diagnóstico exhaustivo que permita comprender el pasado, la situación actual, los paradigmas relevantes y las proyecciones a futuro. Asimismo, es deseable que contemple un proceso participativo interno y externo con diálogos y consultas a la sociedad civil, sectores relevantes, academia y expertos a fin de incorporar distintas miradas, experiencias y mejores prácticas locales e internacionales” (SMO, 2019, pág.19). Esta guía señala además distintas herramientas para la formulación, consolidación, priorización, elaboración, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas, pero no establece una vinculación con la EAE ni con otro tipo de evaluaciones ambientales como la evaluación de impactos acumulativos, la evaluación ambiental regional, la evaluación de impacto social, ni el análisis de impacto regulatorio para las iniciativas que se proponen.

En cuanto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Nación (MAyDS), éste tiene entre sus competencias la formulación, implementación y ejecución de la política ambiental de la República Argentina, promoviendo el desarrollo sostenible como política de Estado. Dentro de su estructura, y de acuerdo con la Decisión

Administrativa MAyDS N° 262/20, la Dirección Nacional de Evaluación Ambiental incluye entre sus funciones y acciones la de impulsar y desarrollar la implementación de la EAE como instrumento de política y gestión ambiental para políticas, planes y programas sectoriales a nivel nacional y promover estándares mínimos relacionados a la EAE. En 2019, el MAyDS publicó la primera Resolución Ministerial (Resolución SGAYDS N° 434/19) que establece un procedimiento para la aplicación de la EAE para PPP en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. Esta iniciativa se consolida como una piedra basal para el desarrollo de la herramienta a nivel nacional, y establece los fundamentos, objetivos y procedimiento general para su aplicación. Sin embargo, aún no se ha determinado el objeto de su implementación, dejando una ventana para su definición en los años venideros.

1.3 Objetivos de la investigación

Este trabajo tiene dos objetivos:

Objetivo 1: analizar las dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza que han permitido a la EAE consagrarse como un instrumento de gestión ambiental que facilita la integración de las consideraciones ambientales en planes, programas y políticas a nivel gubernamental; y

Objetivo 2: evaluar el potencial para su implementación en el país, en particular para las PPP impulsadas desde la administración pública nacional.

1.4 Marco metodológico

Este trabajo se enfoca en la sistematización de buenas prácticas de la EAE a nivel internacional, tomando casos de referencia para la identificación y análisis de los factores

que han facilitado su institucionalización y aplicación, para luego analizar estas variables en el contexto argentino y evaluar el potencial y el alcance para su implementación especialmente si fuese enfocada hacia planes sectoriales del ámbito gubernamental nacional.

Fue realizado en las siguientes etapas:

Etapa 1: Recopilación de información sobre el avance de la implementación de la EAE en la Argentina y el mundo.

Para el ámbito internacional se realizó una revisión y análisis de bibliografía teórica, normativa vigente y guías de aplicación de la EAE como herramienta de gestión ambiental.

Se relevaron y sistematizaron el marco normativo e institucional, las experiencias y buenas prácticas a nivel internacional. Para ello se identificaron cinco países de referencia: Australia, Canadá, Chile, Perú y Reino Unido. Para determinar los casos que fuesen más relevantes para la Argentina, se tuvieron en cuenta las particularidades del sistema de gobierno, el nivel de descentralización, el grado de implementación de la EAE y su alcance. Se seleccionaron dos países federales (Australia y Canadá) con el objetivo de prestar especial atención a la incidencia del sistema de gobierno en el proceso de aplicación de la EAE en función de la articulación con los gobiernos subnacionales, la distribución de competencias y el alcance de la obligatoriedad de la herramienta.

Asimismo, se identificaron países en la región cuyo estadio de avance fuese avanzado a los fines de poder evaluar los factores normativos e institucionales que permitieron su desarrollo. La particularidad de las circunstancias políticas y sociales de

contexto de países en América Latina inciden de manera directa en la planificación de las PPP, por lo que los casos de Chile y Perú son especialmente relevantes para favorecer el entendimiento de las condiciones que facilitan su implementación. Cabe destacar que para la selección de estos dos casos se han tenido en consideración, además, los acuerdos y espacios de intercambio formalizados a nivel regional en los que participa la Argentina con el objetivo de facilitar, en caso de identificar posibles sinergias, el fortalecimiento de capacidades para la implementación de la herramienta en el país. Por ejemplo, el Memorandum de Entendimiento sobre Evaluación Ambiental firmado en 2018 entre la República de Chile y la República Argentina; y la adhesión de la Argentina en 2019 como miembro fundador de la Red Latinoamericana de Sistemas de Evaluación Ambiental.

Por su parte, el Reino Unido se ha seleccionado en función de su vasta experiencia en relación con la EAE, y la disponibilidad de información sistematizada respecto de sus casos de implementación en el marco de la normativa europea, cuyos lineamientos han servido de brújula para el desarrollo de la herramienta a nivel internacional.

Etapa 2: Análisis de la información recopilada y evaluación de las dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza de la EAE.

A partir de la información relevada, se identificaron dimensiones clave del diseño institucional, normativo y de gobernanza de la EAE en los cinco países de referencia seleccionados. Se determinaron además aspectos relevantes para cada una de ellas, las cuales fueron analizadas de manera comparativa.

Etapa 3: Análisis y evaluación de su aplicabilidad en Argentina.

En cuanto al contexto argentino se revisó en primer lugar el marco normativo, político e institucional respecto de la aplicación de la EAE a PPP. Se reseñaron experiencias previas y aproximaciones realizadas por la autoridad ambiental nacional y por distintos organismos sectoriales con el apoyo de organismos de cooperación multilateral. Asimismo, se estudiaron herramientas y guías metodológicas existentes.

Se realizó un análisis en función de las dimensiones clave previamente identificadas. En función de toda la información recopilada se elaboró una primera aproximación respecto de las PPP sectoriales que podrían ser objeto de aplicación de la herramienta a nivel de la administración pública nacional.

En cuanto a su estructura, este trabajo está organizado en 4 capítulos. En el próximo capítulo se provee un marco conceptual de la EAE como herramienta de gestión ambiental y se presenta el contexto internacional. El capítulo 3 particulariza el análisis sobre los países de referencia y se focaliza específicamente en el caso argentino, concluyendo en el capítulo 4 con reflexiones finales acerca de la aplicabilidad de la herramienta en el país.

2. ESTADO DE SITUACIÓN

2.1 Marco conceptual: la EAE como herramienta de gestión ambiental

El concepto de EAE es dinámico y complejo. Ha evolucionado desde los años ochenta en adelante en función de los avances metodológicos que se han dado en la materia y de los requerimientos y necesidades de los organismos que la implementan. La EAE “debe ser entendida como un proceso altamente adaptativo y flexible a los contextos político-institucionales no sólo de los países sino también de la cultura de decisión vinculada a políticas, planes y programas” (MMA, 2015, pág.3). Durante la última década ha sido promovida y adoptada no solamente desde organismos nacionales (o subnacionales) sino también por actores no gubernamentales como los organismos de cooperación multilateral e instituciones financieras como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Banco Mundial (BM), entre otros.

Si bien depende del marco político, normativo e institucional de cada país, de manera general la EAE se da en niveles de decisión superiores que involucran decisiones estratégicas de mediano y largo plazo. Es por eso que a nivel global prioritariamente es aplicada a niveles de políticas, planes y programas públicos.

Originalmente, el concepto estaba directamente vinculado a la EIA entendiéndose desde un enfoque procedimental y orientado meramente a la evaluación de los efectos ambientales de las PPP. Sin embargo, en la medida que su implementación fue avanzando, el concepto fue evolucionando para incorporar aspectos más estratégicos destacando su efectividad en los procesos de toma de decisión de manera integrada y no sólo en sus resultados o efectos (CONAMA, 2010, pág.16).

Según Partidário (2012, pág.18), la EAE actúa como herramienta estratégica en tanto que asegura una interacción e iteración a lo largo de todo el ciclo de decisión; permite enfocarse en temas críticos analizando todas las cuestiones relevantes; evalúa todas las opciones teniendo como fundamento el punto de vista ambiental y como objetivo primordial la sustentabilidad; y asegura la participación pública permitiendo el involucramiento de todos los *stakeholders* implicados. Esta interacción permanente durante el ciclo de decisión pone énfasis no sólo en el resultado, sino en el proceso en sí mismo. “La incorporación de la dimensión ambiental al proceso de planificación tiene por finalidad la mejora de la calidad del plan resultante, lo que pone en el centro de la evaluación al proceso de decisión, antes que al producto final del proceso. A esta orientación metodológica que pone el acento en la mejora de la calidad ambiental del proceso de planificación como objetivo último y operativo de la EAE, se le puede denominar una EAE orientada a la decisión” (Herrera y Bonilla Madriñan, 2009, pág.16).

Asimismo, esta estrecha vinculación con el proceso decisorio conforma un aspecto clave de la EAE: su carácter adaptativo. Por un lado, esta característica se manifiesta en que su metodología es flexible según el PPP al que se aplique. Por el otro, la retroalimentación entre la planificación estratégica y la aplicación de una EAE permite que las decisiones públicas puedan internalizar los procesos cambiantes del entorno, tanto en su aspecto físico-natural como socioeconómico. Al facilitar el análisis de alternativas, además permite no solo examinar la sustentabilidad de las decisiones estratégicas que se adoptan, sino también propiciar un proceso democrático en donde todos los actores involucrados sean oportunamente informados (IAIA, 2002, pág.1).

Como herramienta de gestión ambiental, es fundamental que la EAE pueda estar integrada con el proceso decisorio para así poder garantizar que la dimensión ambiental

sea efectivamente incorporada en las PPP resultantes de esos procesos. En muchos casos esta integración se ve reflejada en los procedimientos formales de aplicación de EAE lo que permite establecer pautas específicas para la interacción con la planificación de las PPP. Partidário (2012) define que el proceso de aplicación de la EAE y la formulación de PPP pueden estar conectados de acuerdo a cuatro modelos específicos los cuales se grafican en la Figura 2: modelo de oportunidad única, en el que ambos procesos sólo se conectan en un punto generalmente de forma tardía a la posibilidad de ser influenciados entre sí; modelo paralelo, en el que ambos procesos se dan de forma independiente con interacciones limitadas; modelo integrado, en el cual ambos procesos se superponen; y modelo centrado en la toma de decisión que implica dos procesos interdependientes con una interacción constante hecha a medida para cada caso particular, el cual considera más adecuado por ser el más flexible y adaptable.

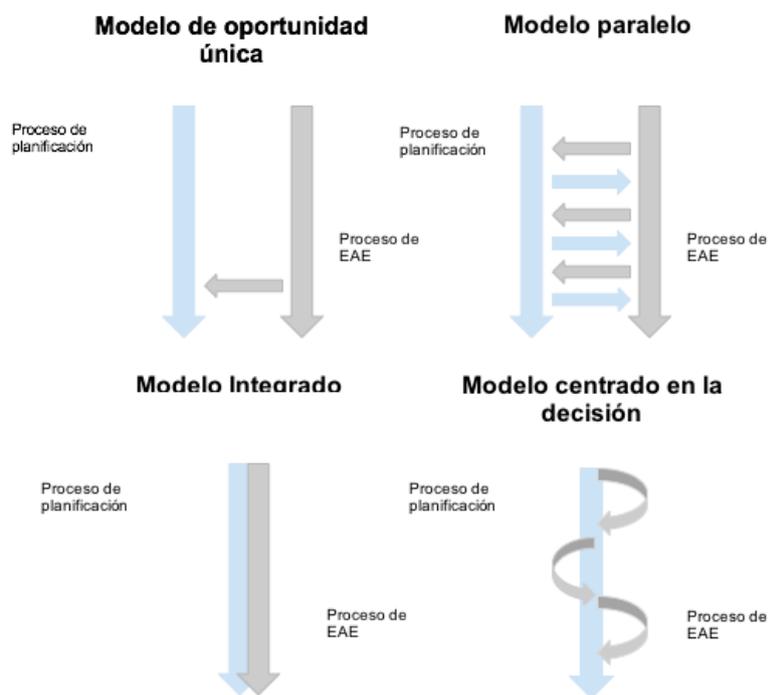


Figura 2: Modelos de interacción EAE y formulación de PPP

Fuente: Modificado de Partidário (2012)

En el mismo sentido, Gómez Orea (2014) define que el proceso de aplicación de la EAE y el proceso de formulación de las PPP puede darse de tres formas: paralelo (en simultáneo, uniéndose hacia el final solo para incorporar de manera tardía las conclusiones alcanzadas); integrado (con puntos de contacto en hitos específicos a lo largo del proceso y retroalimentación permanente); y liderazgo de la EAE (el equipo que realiza la EAE, lidera la elaboración de la política, plan o programa y ambos procesos son indistinguibles). En este sentido, destaca que “de los tres modelos el segundo parece más adecuado ya que en el primero se puede dar falta de comunicación reduciendo la EAE a un mero trámite, y en el tercero, el exceso de protagonismo de la EAE puede desequilibrar el necesario equilibrio entre lo económico, lo social y lo ambiental” (Gómez Orea, 2014, pág.32).

Cabe destacar que, para favorecer la aplicación de la EAE, todos los actores involucrados deben identificar las ventajas de su implementación. Esto no debe ser visto como un obstáculo o demora al desarrollo de una PPP, sino como un mecanismo de mejora continua que incorpore la dimensión ambiental transversalmente a lo largo del proceso de decisión. Asimismo, para facilitar que la EAE sea un cambio transformacional deberá existir el compromiso y la voluntad de los actores implicados de que efectivamente se acompañe el proceso de decisión, y de que sus resultados sirvan como directrices orientadoras de la adecuación de la PPP en desarrollo.

Asimismo, la EAE se constituye como una herramienta innovadora a la hora de incorporar procesos participativos de consulta en el desarrollo de PPP brindando mayor transparencia y fortaleciendo el control democrático de los procesos de decisión pública. “Existe una correlación positiva entre la participación efectiva y la calidad de los

resultados ambientales de las políticas, planes o programas” (Rega y Baldizzoneb, 2015, pág.1).

Los procesos participativos contribuyen a su vez, a garantizar que las PPP incorporen las distintas visiones de desarrollo y que las opiniones de los *stakeholders* sean consideradas de forma temprana y anticipada. Las distintas metodologías utilizadas suelen incluir los grupos de interés representativos de distintos sectores y niveles institucionales directamente vinculados a los PPP, grupos o individuos que podrían estar interesados pero que no tienen la posibilidad de participar en el proceso (por razones de cercanía territorial, accesibilidad, alfabetización) y también aquellos que puedan influenciar las decisiones públicas como grupos de *lobby* (UNECE, 2017, pág.11), entre otros. Esto favorece además a la disminución de los conflictos que se desarrollen durante el proceso de elaboración de la PPP en las distintas instancias de representación de intereses y valores (SAyDS, 2019, pág.27). El involucramiento activo de los actores relevantes brindará resultados más efectivos en tanto serán parte del proceso y también de los resultados obtenidos, facilitando la aplicabilidad de la EAE en las etapas subsiguientes.

2.2 Identificación de buenas prácticas en EAE

2.2.1 Adopción de la EAE a nivel internacional: análisis normativo

Desde sus orígenes, el concepto de EAE ha evolucionado conforme su incorporación en los marcos normativos nacionales. Originalmente concebido en Estados Unidos en la *National Environmental Protection Act* (NEPA) de 1969, el término EAE fue formalizado por primera vez en un reporte para la Comisión Europea elaborado por Wood y Djeddour en 1989, para luego expandirse a los demás países a nivel global. De

acuerdo con Rajvanshi (2016, pág.74) se pueden identificar cuatro grandes etapas en el desarrollo de la EAE.

La primera etapa es la formativa que incluye las décadas del setenta y ochenta. Ésta tiene como punto de partida la incorporación de los requerimientos de la NEPA para la evaluación de los impactos ambientales tanto de proyectos como de PPP, y alcanza hasta la incorporación de la herramienta en la EIA de programas de desarrollo nacionales de países como Alemania, Australia, Canadá, Francia y Nueva Zelanda, y su adopción por parte de organismos de cooperación multilateral como por ejemplo la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Posteriormente, durante la segunda etapa en la década del noventa se dio un proceso de formalización de la EAE caracterizada por la elaboración de procedimientos y normativa que la fueron distinguiendo definitivamente de la EIA, especialmente respecto de su alcance, proyección y potencial. Durante este período, fue clave su aplicación como respuesta a los desafíos planteados por el nuevo paradigma del desarrollo sustentable en particular a partir de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo a través de la Agenda 21; “(...) el impulso dado a la necesidad de desarrollar y aplicar la EAE ha estado estrechamente vinculada a la evolución de la agenda internacional en materia de políticas de ambiente, la cual buscaba fortalecer la integración de las preocupaciones ambientales en la planificación del desarrollo” (CONAMA, 2010, pág.14). En esta etapa también se empezó a incorporar la EAE en el marco de convenios internacionales, como por ejemplo el Convenio sobre EIA en el contexto transfronterizo, firmado en 1991 en Espoo, Finlandia (que incluye en su art. 2 la evaluación a nivel de planificación gubernamental); y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, firmado en

1992 en Río de Janeiro, Brasil. Este último prevé el uso de la EAE en el artículo 6b y artículo 14.

Entre 2001 y 2010 se dio la etapa de crecimiento en donde se diseminó la herramienta a países en vías de desarrollo y se establecieron las bases conceptuales y teóricas que dieron forma al concepto de EAE tal cual se utiliza en la actualidad. Fue muy significativa en este periodo la publicación de la Directiva Europea 2001/42/ EC sobre EAE, que entró en vigencia en 2004; y el Protocolo de Kiev sobre EAE publicado en 2003 por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE por sus siglas en inglés) en el marco del Convenio de Espoo para la EIA, que entró en vigencia en 2010 (con la ratificación de 16 países). Las directrices allí planteadas instaron a los países miembro de la Unión Europea a incorporar la EAE en sus marcos normativos nacionales y a implementarla progresivamente. Cabe destacar que el Protocolo sobre EAE está abierto a todos los países de Naciones Unidas por lo que su alcance potencial alcanza a más de 193 países a nivel global.

Por último, Rajvanshi (2016) identifica una etapa de maduración a partir del 2010. Ésta se caracteriza por el desarrollo de nuevos enfoques que le aportan versatilidad a la EAE respondiendo a su vez a los nuevos desafíos de los procesos de decisión a nivel gubernamental tanto a nivel nacional como supranacional. Según Sadler (2011) en la actualidad más de 60 países alrededor del mundo cuentan con mecanismos de EAE formalizados en sus marcos normativos para la integración de las consideraciones ambientales en la planificación, desarrollo y evaluación de PPP.

2.2.2 Implementación de la EAE a nivel internacional: alcances y resultados

A nivel global, no todos los países que implementan la EAE cuentan con marcos normativos que la enuncien de manera explícita, existiendo brechas muy significativas respecto de su adopción tanto a nivel nacional como regional y global. Se identifican diferencias en los aspectos metodológicos, conceptuales y de alcance de la herramienta, generando posiciones muy disímiles según cada organismo y/o país que la aplica. “Por ejemplo, en Sudáfrica, algunos reglamentos sectoriales y de planificación identifican a la EAE como enfoque para la gestión integrada del medio ambiente. En otras partes, la legislación existente sobre la EIA obliga a un enfoque de tipo EAE, a practicarse ya sea en los planes (caso de China), los programas (caso de Belice), o en planes y programas (caso de Etiopía)” (CONAMA, 2010, pág.21).

Sin embargo, durante los últimos años ha habido un incremento muy significativo en todas las regiones del mundo respecto de la implementación de la herramienta, notándose además una transición desde esfuerzos voluntarios hacia sistemas más formales (Figura 3). Según Rajvanshi (2016, pág.81) en Asia del Este y Pacífico ya se ha institucionalizado la EAE en países como China, Vietnam, Filipinas y Tailandia; incorporándola en el diseño de planes de desarrollo regional por ejemplo en China, Corea y Taiwán. Por su parte, Asia del Este, África y América Latina han comenzado a utilizarla para PPP sectoriales (energía, transporte, agricultura, turismo) como una forma de incluir la cuestión ambiental en la agenda del desarrollo. En Europa y América del Norte ya cuentan con sistemas más afianzados de EAE que permiten su aplicación a nivel más amplio.

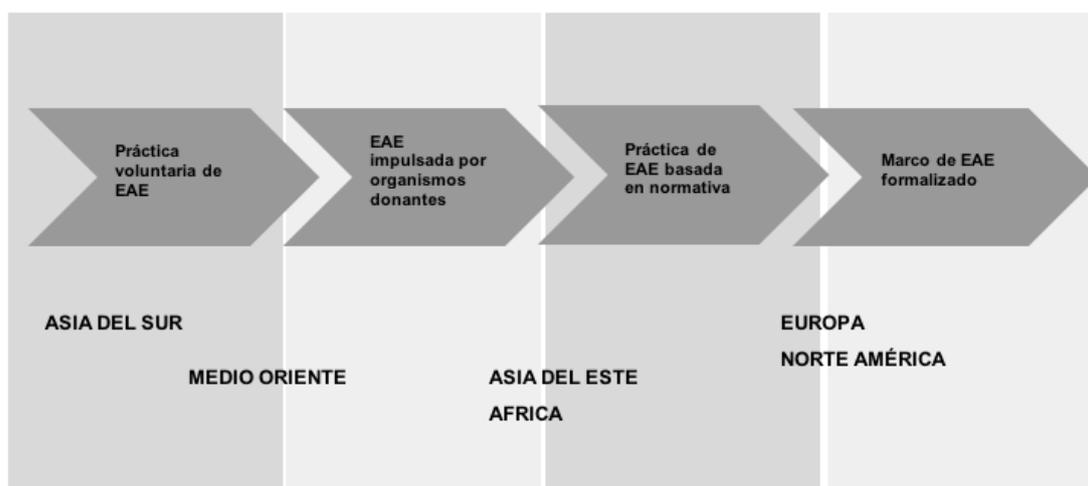


Figura 3. Tendencias progresivas de la práctica de EAE en el mundo

Fuente: Rajvanshi (2016)

La experiencia acumulada respecto de la aplicación de la herramienta ha facilitado nuevas oportunidades e intercambio de información para fortalecer los sistemas de EAE a nivel nacional y regional. En particular, la región de América Latina “ha estado avanzando en la incorporación de la EAE para analizar la viabilidad de políticas, planes y programas (PPP), recogiendo la diversidad de experiencias existentes a nivel internacional. Sin embargo, la variedad de tipologías disponibles no ha permitido establecer una única interpretación de sus alcances en el contexto regional, aunque es reconocido que, además de producir información basada en análisis ambientales y socioculturales por sobre todo, constituye una de las principales herramientas de decisión política para abordar tempranamente sus consecuencias, beneficios y riesgos” (BID, 2009, pág.5).

La región de América Latina se caracteriza por incluir países en distintos estadios respecto de la formalización de la EAE. Muchos países ya la han incorporado en su plexo normativo ambiental (por ejemplo, Chile, Uruguay, Perú, Guatemala); mientras que en

otros casos su aplicación es resultado del impulso de los organismos multilaterales como requisito para la calificación en el acceso a los instrumentos de ayuda al desarrollo (Bolivia, Brasil, Honduras, Colombia, etc.). En este sentido, Fundingsland Tetlow y Hanusch (2012) destacan que las actividades desarrolladas por organismos bilaterales y multilaterales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PNUMA, y el BM, entre otros, fortalecieron el vínculo entre el concepto de EAE y la cooperación para el desarrollo. Esto contribuyó al establecimiento de la EAE como una herramienta útil para el fortalecimiento institucional y como vehículo para la promoción de la participación pública en el diseño de PPP en países en vías de desarrollo.

Sin embargo, esta adopción de la EAE de manera reactiva al estímulo de los organismos de financiamiento internacional, y la falta de experiencia de los organismos gubernamentales nacionales en su utilización, cuestiona la verdadera vocación de impulso de la herramienta. Asimismo, hace más difícil identificar países en la región que hayan podido incorporarla de manera sistemática y orgánica con los procesos de decisión sobre PPP.

2.2.3 Efectividad de la aplicación de la EAE

Con el objetivo de reforzar la relevancia de la EAE como una herramienta útil de gestión ambiental que permite incorporar la dimensión ambiental en el proceso de toma de decisión y en la elaboración de PPP, se analizan a continuación algunas variables determinantes para su efectividad. Según IAIA (2002), para ser efectiva la EAE debe ser integrada, dirigida a la sustentabilidad, enfocada, verificable, participativa e iterativa. A través de estos criterios, la EAE puede contribuir a asegurar un abordaje amplio, estratégico, sistémico; y a identificar y seleccionar las alternativas más sustentables para

una PPP. Además, permite detectar oportunidades estratégicas y determinar posibles estrategias de seguimiento de las acciones realizadas para garantizar su perdurabilidad en el tiempo (Partidário, 2012, pág.20).

Autores como Partidário (2000), Fischer (2007), Runhaar y Driessen (2007) han contribuido a este análisis proponiendo criterios complementarios para determinar su efectividad, en particular vinculados a aspectos más amplios e intangibles como la influencia de la EAE sobre los procesos de planificación y toma de decisión. Estos criterios fueron sistematizados por Cashmore *et al.* (2008) en: resultados de gobernanza; resultados de aprendizaje social y técnico; resultados de desarrollo; cambios actitudinales y de valores.

El análisis sobre la efectividad de la aplicación de la EAE puede además estar condicionado por el grado de certidumbre de sus resultados, en particular respecto de la escala geográfica que aborde el PPP objeto de análisis y el involucramiento de los actores relevantes en el proceso. Pueden existir además deficiencias respecto de la interacción e integración de la EAE con el proceso decisorio. “(...) El proceso de adopción y en especial de aplicación de los requisitos legales de las EAE se ha desarrollado de modo más lento en numerosos países. Los puntos débiles más importantes están vinculados en su mayoría con el hecho de que los enfoques jurídicos utilizados para la EAE suelen fundamentarse en la lógica de los sistemas de EIA, sin tomar en consideración las especificidades de los procesos de planificación estratégica, o sin que las disposiciones existentes cuenten con la fuerza legal necesaria para su aplicación” (UNEP, 2018, pág. vii). En este mismo sentido, Calenga *et al* destacan esta falta de integración como una de las principales limitaciones de la aplicación de la EAE: “los resultados de la EAE deben ser integrados

en el proceso de toma de decisión político, la cual puede tener una agenda distinta” (2019, pág.17).

Cabe destacar, que medir la efectividad de una herramienta como la EAE es muy complejo, en particular si se tiene en cuenta que, a mayor grado de integración con el proceso decisorio, más difícil es identificar los efectos sobre la PPP a la que se aplica. Asimismo, si se analiza en términos de resultados, es dificultoso determinar el valor agregado que aporta al proceso ya que no todos los efectos positivos relacionados a la incorporación de la consideración de la sustentabilidad en las PPP podrán ser atribuibles a la aplicación de la EAE. “Una EAE exitosa, desde este punto de vista, no es aquella que aporta datos o certidumbre sobre efectos futuros — posibilidad intrínsecamente limitada en el caso de la evaluación ambiental de instrumentos de planificación —, sino aquella capaz de contribuir a incorporar nuevas dinámicas o criterios de planificación, más consistentes con el objetivo de una incorporación integral de los valores ambientales que la sociedad asume y quiere desarrollar en cada momento” (Herrera y Bonilla Madriñan, 2009, pág.16).

Además de las distintas concepciones sobre los criterios de efectividad de la EAE, el análisis de las variables involucradas realizado desde espacios académicos difiere en muchos casos de la percepción de los organismos gubernamentales involucrados. Esto dificulta el análisis de resultado de la aplicación de la herramienta, el cual a su vez se ve agravado por la falta de documentación sistemática de casos a nivel global. Según Fundingsland Tetlow y Hanusch, “los resultados variables emergentes de las revisiones recientes de efectividad de la EAE pueden ser en parte atribuidos a las dificultades inherentes a la determinación y evaluación de la efectividad de la EAE. (...) Existe una tendencia general en la literatura académica a resaltar las debilidades de la

implementación, mientras los organismos públicos tienden a focalizarse en las fortalezas y éxitos. Algunos autores reportan evidencia de que la EAE es percibida por decisores públicos como un ejercicio para cumplir con requerimientos legislativos, más que como un proceso real que agrega valor al proceso decisorio. Adicionalmente, la capacidad de la EAE de influenciar los procesos está limitada a un ajuste de forma (“*fine-tuning*”) más que a un rol de formación del plan (“*plan-shaping*”)” (Fundingsland Tetlow y Hanusch, 2012, pág.20).

Si bien estos aspectos no son el foco del análisis, subyacen al mismo ya que las distintas miradas sobre la efectividad de la herramienta determinan su adopción e implementación. A lo fines de esta investigación, la EAE no será analizada desde la perspectiva de la efectividad, sino a partir de la revisión de características particulares, comparables y significativas de su aplicación, cuyo análisis permite identificar las condiciones de base que han permitido su implementación. En este sentido, se ha decidido focalizar este trabajo en la identificación de las dimensiones clave del marco institucional y de gobernanza. A continuación, se presentan las particulares del análisis para los casos de referencia seleccionados.

3. DESARROLLO

3.1 Dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza de la EAE

3.1.1 Identificación de las dimensiones clave

Durante los últimos años han existido distintas formas de analizar el desarrollo de la EAE y las variables que afectan su implementación. Distintos autores han definido enfoques diversos en función de aspectos institucionales, normativos y de desempeño general de la herramienta (Chaker *et al*, 2006; Montañaño *et al*, 2014); así como otros han enfocado su análisis en el contexto, procedimientos para su aplicación y su vinculación con el contexto político, institucional y cultural de los procesos de decisión (Fischer, 2007; Wirutskulshai *et al.*, 2011). Más allá del enfoque utilizado, todos los autores coinciden en que es imprescindible considerar que el análisis sobre los resultados de la aplicación de la EAE reside necesariamente en una combinación de variables interrelacionadas. En este sentido, para el análisis realizado en este trabajo se han seleccionado cinco dimensiones clave enfocadas prioritariamente al diseño institucional y de gobernanza de la EAE que encuadran el desarrollo de la herramienta en los países considerados en esta tesis como casos de referencia. Estas dimensiones fueron identificadas basadas en particular en aspectos destacados por Rajvanshi, 2016; Dalal-Clayton y Sadler, 1999; Montañaño *et al*, 2014; Herrera y Bonilla Madriñan, 2009; Calenga *et al*, 2019; y Chaker *et al*, 2006.

En base al objetivo de este trabajo, se consideran aspectos comparables en términos de normativa y diseño institucional que permitan describir las condiciones de base que han facilitado el desarrollo de la herramienta en los países de referencia, para luego poder analizar estas dimensiones para el caso argentino y evaluar su potencial

implementación en el país. Se ha incorporado a su vez, información acerca del enfoque metodológico y modelo de EAE utilizado (en función de los modelos de Partidário, 2012, descritos en el apartado 2.1), y características de la herramienta en particular en relación con la participación pública y la articulación entre los actores gubernamentales involucrados. Teniendo en cuenta que en la mayoría de los casos de referencia el objeto de la EAE son PPP sectoriales que no necesariamente están impulsados por la cartera ambiental, el análisis sobre la articulación es importante ya que es una variable determinante para su adecuada y efectiva implementación.

A continuación, se listan las dimensiones clave identificadas. Se incluyen una justificación de su selección y un detalle del alcance de su análisis. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de las dimensiones y aspectos considerados en el análisis.

A) Marco normativo: la EAE tiene distintas definiciones y alcances según el país en donde se implemente; generando entendimientos distintos en función de cada enfoque conceptual, teórico y práctico utilizado. Es por eso que a medida que esté más definido su alcance e implicancias en instrumentos normativos vinculantes, se acota la discrecionalidad para su aplicación y se define su objeto de manera más directa. A los fines del análisis comparado se tendrá en consideración la normativa vigente vinculada a la EAE y el nivel correspondiente de aplicación (ej. ley, decreto del poder ejecutivo, etc.).

B) Marco de aplicación, procedimental y enfoque metodológico: la EAE debe ser una herramienta flexible que se adapte a los casos particulares de los procesos de decisión de cuyo análisis sea objeto. Sin embargo, el establecimiento de pasos formales para su aplicación permite que el mecanismo sea más efectivo y aporte mayor certeza a los decisores involucrados. En relación con la metodología de la herramienta, se

considera lo señalado precedentemente respecto de la evolución desde un enfoque de EAE basado en el proceso de EIA cuyo objeto de análisis son los impactos, a un enfoque metodológico basado en el pensamiento estratégico centrado en el proceso decisorio. A los fines del análisis comparado se tendrá en consideración la definición explícita del alcance de la EAE (planes, políticas y/o programas); la existencia de un procedimiento administrativo que defina su aplicación; el enfoque metodológico utilizado (en caso de corresponder) y el modelo de EAE utilizado. Para el enfoque metodológico y modelo de EAE se han tomado como referencia los enfoques planteados por Partidário (2012) en el apartado 2.1.

- C) Marco institucional: es fundamental que la EAE pueda mejorar el proceso de toma de decisión a través de una adaptación al contexto institucional en el que se desarrolla para facilitar su implementación en tiempo y forma. Asimismo, es clave la definición de los roles de las autoridades involucradas para delimitar las competencias de cada una en el proceso. A los fines del análisis comparado se tendrá en consideración la instancia en la que se aplica la herramienta respecto de la formulación de PPP (en caso de corresponder); y la definición de roles de las autoridades involucradas en el proceso.
- D) Articulación, gobernanza y responsabilidades asociadas: la EAE es una herramienta que requiere necesariamente de la articulación de los actores implicados. A los fines del análisis comparado se tendrá en consideración la existencia de espacios de articulación y colaboración institucional vinculados a la EAE y entre los distintos niveles de gobierno; y la incorporación de instancias participativas en las etapas tempranas del procedimiento (en caso de corresponder).

E) Disponibilidad de la información: para poder desarrollar una EAE es necesario contar con información de base relevante; así como con instrumentos o guías que faciliten su implementación. A los fines del análisis comparado se tendrá en consideración la existencia de repositorios confiables de información y la disponibilidad de guías, manuales y/u otras herramientas de información y divulgación en relación a la EAE.

Tabla 1: Síntesis de dimensiones clave

Dimensiones clave	Alcance y aspectos considerados
Marco normativo	Normativa vigente. Nivel correspondiente de aplicación.
Marco de aplicación, procedimental y enfoque metodológico	Definición explícita del alcance de la EAE. Procedimiento administrativo. Enfoque metodológico. Modelo de EAE.
Marco institucional	Etapas de PPP en que se desarrolla la EAE. Definición de roles de las autoridades involucradas.
Articulación, gobernanza y responsabilidades asociadas	Instancias o espacios de articulación y colaboración institucional y con otros niveles de gobierno. Instancias participativas en el procedimiento.
Disponibilidad de la información	Repositorios confiables de información. Guías, manuales y/u otras herramientas de información y divulgación.

3.1.2 Casos de referencia: descripción general

Se presentan a continuación los cinco países de referencia seleccionados los cuales han tenido distintas experiencias en relación a la adopción de la EAE. Se realiza una breve descripción de la historia del desarrollo de la EAE en cada país, para luego poder abordar

los aspectos vinculados a las dimensiones clave identificadas. Cabe destacar que, en función de los objetivos planteados, para este análisis y para la conclusión general se realizó una revisión bibliográfica y documental, pero no se estudiaron casos específicos de EAE y sus resultados sobre los procesos de decisión a nivel nacional.

Canadá

Canadá ha sido uno de los primeros países que ha incorporado normativa específica para reglamentar la EAE. Desde la primera mención de la evaluación ambiental en los años setenta, la EAE ha evolucionado significativamente en particular desde la publicación de la Directiva sobre EAE (*Cabinet Directive on Strategic Environmental Assessment*) en 1999 en donde se establece su aplicación a los fines de poder incorporar consideraciones ambientales a los PPP.

Para su implementación, propone un proceso definido con instancias de participación pública temprana obligatoria, en donde se diferencian los roles de las autoridades sectoriales y ambientales. Mientras que las autoridades sectoriales son las responsables de llevar adelante la EAE, la autoridad ambiental la revisa, acompaña y marca las directrices para permitir alcanzar los resultados esperados; su rol es de orientación y no de aprobación o veto.

Reino Unido

Reino Unido ha sido uno de los países pioneros en Europa en la aplicación de la EAE. La normativa vinculada a esta herramienta se remonta al documento *Policy Appraisal and the Environment*, publicado por el Departamento del Medio Ambiente en 1991 que recomienda que “(...) las consecuencias ambientales sean consideradas durante el desarrollo de las políticas y a nivel de planes y programas” (Clark,1996, pág.3).

Asimismo, es de aplicación la Directiva Europea de EAE la cual se implementa según especificaciones de normativa complementaria desarrollada en el país a partir de 2004.

Establece los roles de las autoridades proponentes como responsables de la implementación de la EAE, y distingue el rol de la autoridad ambiental como órgano consultivo en distintas instancias del proceso: *screening*, *scoping*, propuesta y análisis de alternativas. Al mismo tiempo que considera instancias de participación pública para fortalecer el proceso.

De manera complementaria a la EAE, el Reino Unido ha incorporado el *Sustainability Appraisal* que es un mecanismo similar a la EAE, pero más amplio. Mientras que la EAE evalúa sólo los efectos ambientales de un plan, el *Sustainability Appraisal* considera además los potenciales efectos sociales y económicos. En ambos casos el alcance de la implementación de estas herramientas está definido en la normativa y se prevé la articulación con los gobiernos locales.

Para la efectiva aplicación de la EAE dentro del Reino Unido, Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte poseen regulaciones específicas. Por ejemplo, Gales tiene normativa para programas y planes particulares para su territorio, y Escocia ha ampliado el alcance de la EAE a estrategias públicas. Asimismo, el Reino Unido ha elaborado guías de aplicación de la herramienta con el objetivo de facilitar su desarrollo a lo largo de los años. Desde sus comienzos hasta 2014 se han realizado un total de alrededor de 1000 EAE (Therivel y Fischer, 2012, pág. 16 a 21). Cabe destacar que el estado de situación respecto a la legislación del Reino Unido sobre EAE se encuentra en proceso de revisión post Brexit.

Australia

La EAE se incorpora en Australia a partir de la década del setenta y comienza a tomar impulso a partir de los años noventa con su mención específica en el *Australian Intergovernmental Agreement on the Environment* de 1992; y la publicación de la *Environment Protection and Biodiversity Conservation Act* (EPBC) en 1999. Según la EPBC, todas las actividades que puedan tener un impacto significativo sobre cuestiones de significancia ambiental nacional deben obtener una aprobación de la autoridad ambiental nacional previo a su realización. La EAE es aplicable a PPP de largo plazo, y culmina con una aprobación por parte de la autoridad ambiental.

Chile

Chile ha sido un país pionero en América Latina en la incorporación de manera anticipada de previsiones ambientales en las PPP. Asimismo, ha desarrollado un esquema normativo muy detallado para su aplicación a nivel territorial y guías metodológicas que orientan su implementación en el país.

La EAE se estableció en Chile a partir de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, modificada por la Ley N° 20.417 que definió el alcance y procedimiento de EAE a nivel nacional, la cual se encuentra operativa a partir de la publicación del Decreto N° 32/15 que establece el Reglamento Operativo de la EAE. Asimismo, distingue los roles de la autoridad ambiental nacional y los organismos sectoriales involucrados, incluyendo mecanismos de consulta y participación pública desde etapas tempranas.

Perú

En Perú, la primera mención a la EAE se remonta al primer proyecto de ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental realizado por el Consejo Nacional del

Ambiente en 1999. Entiende la EAE como un proceso de revisión sistemático al servicio de la toma de decisiones, de planes o programas en aplicación o formulación con el objetivo de evaluar sus impactos (Barandiaran Gomez, 2008). Formalmente fue incorporada en la Ley N°28611 y modificatorias.

Distingue el rol de la autoridad ambiental y las autoridades sectoriales proponentes de las PPP objeto de la EAE, dejando su aprobación final en manos del organismo nacional ambiental. Asimismo, identifica como actores relevantes del proceso a organizaciones de la sociedad civil y prevé mecanismos de participación pública desde etapas tempranas del procedimiento. Incorpora además una instancia de seguimiento de la EAE para garantizar el cumplimiento de las pautas allí establecidas, lo cual representa un avance significativo respecto de otros procedimientos implementados a nivel global.

3.1.3 Análisis comparado de las dimensiones clave del diseño institucional y gobernanza de la EAE

Se presenta a continuación el análisis de cada una de las cinco dimensiones clave identificadas. Para cada una se incluye una tabla síntesis de los aspectos relevados.

Marco normativo

En cuanto al marco normativo, todos los casos analizados cuentan con normativa que regula la aplicación de la EAE. Tanto Canadá, como Reino Unido, Australia, Chile y Perú tienen marcos normativos consolidados con normativa nacional que regula la aplicación de la EAE.

Asimismo, dentro de los países que cuentan con normativa de aplicación, se pueden sistematizar los casos de referencia analizados en dos categorías; los países que incorporan la EAE en normas generales ambientales y aquellos que han desarrollado

normativa específica vinculada a la aplicación de la herramienta. Mientras que Canadá, Reino Unido, Chile, y Perú cuentan con normativa específica para su regulación, Australia incorpora la aplicación de la EAE en su norma general ambiental a nivel nacional. En la Tabla 2 se presentan los aspectos destacados de la dimensión clave analizada en función de la normativa vigente en los países de referencia.

Tabla 2: Dimensión clave: marco normativo

Aspecto	Canadá	Reino Unido	Australia	Chile	Perú
Normativa vigente	Canadian Environmental Act, 2012 Cabinet Directive on Strategic Environmental Assessment of Policy Plans and Programs proposal, 1990. Modificatoria, 1999.	Directiva Europea 2001/42/EC, 2004. Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations, 2004. Planning and Compulsory Purchase Act, 2004. Conservation of Habitats and Species Regulations, 2017.	Environment Protection and Biodiversity Conservation Act, 1999.	Ley N° 19.300 Bases del Medio Ambiente, 1994. Ley N° 20.417 de creación MMA, SEA y Superintendencia, 2010. Decreto Supremo N°32 de aprobación del Reglamento EAE, 2015.	Ley N° 27.446 Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, 2001. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, aprobación del Reglamento de la Ley del SEIA, 2009.
Nivel de aplicación	Nacional No obligatorio	Nacional Obligatorio	Nacional Obligatorio	Nacional Obligatorio	Nacional. Obligatorio.

Marco de aplicación, procedimental y enfoque metodológico

En relación a la definición del alcance de la herramienta, existen aún mayores diferencias respecto a su determinación.

A nivel internacional, existen en general tres alternativas para determinar la aplicación de la EAE a una PPP: la delimitación concreta, taxativa y literal de las PPP objeto de EAE; la definición de criterios generales que permiten discernir caso a caso su aplicación; o una combinación de ambos esquemas (CONAMA, 2010, pág.20).

En cuanto a los países analizados, a pesar de que todos los que tienen regulada la EAE incluyen cierta definición del alcance de su aplicación, la mayoría no tiene explicitado taxativamente las PPP alcanzadas, sino que el criterio utilizado está basado en los efectos y/o afectaciones sobre el ambiente que puedan generarse como resultado de su implementación. La Tabla 3 presenta los aspectos destacados de la dimensión clave analizada para los países de referencia.

En la mayoría de los casos, mantienen además algún grado de discrecionalidad de la autoridad nacional para determinar su implementación, el cual varía de acuerdo a la normativa de cada país. Por ejemplo, Canadá fija requerimientos ambiguos para la determinación de la aplicación de la EAE a las PPP y establece como criterio aquellas que puedan tener efectos ambientales relevantes. Por su parte Australia dispone el alcance sobre las PPP que puedan tener un efecto sobre materias protegidas nacionalmente.

En el caso de Perú, avanza un paso más respecto de la determinación del alcance, definiendo las PPP objeto de la EAE como aquellas que sean determinadas por ley nacional; mientras que Chile incorpora además de manera taxativa los instrumentos de ordenamiento territorial, planes reguladores comunales y zonificación del borde costero. De todas maneras, ambos mantienen una ventana de discrecionalidad al dejar a la autoridad nacional o a un gabinete de autoridades la posibilidad de determinar qué otras PPP podrán ser alcanzadas por esta herramienta. En el caso de Chile, esta determinación sobre instrumentos de ordenamiento influyó en una creciente diseminación de la

aplicación de la EAE en los últimos años. Según Montaña *et al* (2014) el número de EAE preparadas en Chile (211 EAE entre 2011 y 2014, de acuerdo con cifras del Ministerio del Medio Ambiente) es mucho más amplio que en Perú (sólo 3 EAE reportadas hasta 2014).

Tabla 3: Dimensión clave: marco de aplicación, procedimental y enfoque metodológico

Aspecto	Canadá	Reino Unido	Australia	Chile	Perú
Definición de alcance	Si. No las define taxativamente.	Si. No las define taxativamente. Define requisitos.	Si. No las define taxativamente.	Si. Define taxativamente.	Si. No las define taxativamente.
Existencia de procedimiento administrativo formalizado	No. Establece lineamientos generales para su aplicación. Prevé que se documente el proceso y define etapas y elementos clave para que sean incorporados.	No. Establece un proceso con etapas diferenciadas para la aplicación del Sustainability Appraisal y para la EAE.	No. Establece requerimientos y etapas que debe cumplir el procedimiento. Es un proceso flexible que debe ser diseñado en conjunto por la autoridad ambiental y el proponente.	Si. Establece un procedimiento administrativo a través del Decreto Supremo N°32/2015.	Si. Establece un procedimiento administrativo mediante Resolución Ministerial N° 175-2016-MINAM.
Modelo y enfoque metodológico utilizado	Enfoque basado en pensamiento estratégico. Modelo centrado en la decisión.	Enfoque basado en EIA. Modelo paralelo. EAE se desarrolla en paralelo y de manera independiente a la planificación de las PPP.	Enfoque basado en EIA. Modelo paralelo. EAE se desarrolla en paralelo y de manera independiente a la planificación de las PPP.	Enfoque basado en pensamiento estratégico. Modelo centrado en la decisión.	Enfoque basado en pensamiento estratégico. Modelo centrado en la decisión.

En cuanto al procedimiento administrativo, la mayoría de los países no cuenta con un procedimiento formalizado para su aplicación, a pesar de que sí establecen formalmente lineamientos generales de etapas, requerimientos y contenidos mínimos que deben cumplirse. Entre los que no cuentan con un procedimiento administrativo concreto, Canadá por ejemplo establece lineamientos generales para su implementación, prevé que se documente el proceso y define etapas y elementos clave para que sean incorporados; mientras que Australia además de definir las etapas prevé que el proceso sea flexible según cada caso en particular, estableciendo plazos estimativos para su realización. Por su parte, Chile y Perú, cuya normativa es más reciente, ya han establecido procedimientos formalizados con la incorporación de plazos formales y contenidos mínimos de los informes y documentos que deben ser presentados para su aprobación. Cabe destacar, que “el compromiso político, que incluye el sentimiento de confianza en el potencial de los procesos de EAE, así como el respaldo del proceso de EAE en la legislación, son considerados elementos importantes para la efectividad de la EAE” (UNEP, 2018, pág.84).

En relación al enfoque metodológico utilizado y siguiendo el criterio de Partidário (2012) desarrollado en el apartado 2.1, se identificó que la mayoría de los países utilizan un modelo de EAE centrado en la decisión, en donde el proceso de formulación y planificación de las PPP conecta con la EAE de una manera integrada, basándose en un enfoque estratégico y brindando mayor flexibilidad y adaptabilidad al proceso. Según Partidário “la práctica muestra que con una mayor integración de la EAE y los procesos de planificación o de formulación de políticas se puede ser más eficiente” (2012, pág.28).

Marco institucional

Haciendo una síntesis del marco institucional de los países analizados, en todos los casos cuya aplicación es vinculante, la EAE es entendida como una herramienta útil para ser utilizada en etapas tempranas del desarrollo de PPP. Además, se distinguen los roles de las autoridades involucradas, definiendo el alcance de las competencias de cada una de ellas en el proceso. Esta distinción es fundamental, ya que se delimitan los roles y funciones de cada una, permitiendo ordenar la articulación entre las carteras involucradas. La Tabla 4 presenta los aspectos destacados de la dimensión clave analizada para los países de referencia.

Tabla 4: Dimensión clave: marco institucional

Aspecto	Canadá	Reino Unido	Australia	Chile	Perú
Participación y articulación	Considera que la EAE debe desarrollarse en etapas tempranas del desarrollo de PPP.	Considera que la EAE debe desarrollarse en etapas tempranas del desarrollo de PPP.	Considera que la EAE debe desarrollarse en etapas tempranas del desarrollo de PPP.	Considera que la EAE debe desarrollarse en etapas tempranas del desarrollo de PPP.	Considera que la EAE debe desarrollarse en etapas tempranas del desarrollo de PPP.
Roles de los organismos	Distingue el rol del organismo sectorial proponente y del organismo ambiental. Ambiental: da soporte, no veta. Sectorial: propone y aprueba la PPP.	Distingue el rol del organismo sectorial proponente y del organismo ambiental. Ambiental: rol consultivo. Sectorial: conduce el proceso de EAE.	Distingue el rol de organismo sectorial proponente y el organismo ambiental. Ambiental: otorga un <i>endorsement</i> a la PPP si evalúa que los impactos son aceptables y aprueba actividades. Sectorial: conduce el proceso y desarrolla la EAE.	Distingue el rol de organismo sectorial proponente y del organismo ambiental. Ambiental: da soporte, no veta. Aprueba la EAE a través de resolución de término del Proceso de la EAE Sectorial: propone y aprueba la PPP.	Distingue el rol de organismo sectorial proponente y del organismo ambiental. Ambiental: establece los criterios y mecanismos para implementar la EAE; aprueba las EAE de los PPP. Sectorial: conduce el proceso y desarrolla la EAE.

En todos los casos la autoridad ambiental interviene en el proceso de la EAE, sin embargo, su rol difiere en la mayoría de los países evaluados. En el caso de Canadá, por ejemplo, la cartera ambiental inicia el proceso de EAE, mientras que en Chile y Reino Unido el procedimiento se inicia en el marco de la autoridad sectorial proponente de la PPP. En Canadá, Reino Unido, Australia, Chile y Perú la autoridad sectorial es responsable de conducir el proceso con el apoyo y el marco procedimental establecido por la cartera ambiental.

Asimismo, existen diferencias respecto del rol de la autoridad ambiental en la finalización del proceso. Mientras que países como Chile y Perú expiden un documento formal para la aprobación del proceso de EAE, Reino Unido otorga un documento de respaldo o *endorsement* para la PPP analizada en la medida que se evalúe que los impactos son aceptables y aprueba las actividades que podrán desarrollarse.

Articulación, gobernanza y responsabilidades asociadas

En cuanto a la articulación con otras autoridades con competencia en las materias evaluadas en las EAE, todos los países prevén instancias de consulta e intercambio. En algunos casos incluso incorporan instancias de diálogo a nivel subnacional y local, como por ejemplo en Reino Unido y Chile. La Tabla 5 presenta la información relevada para los casos de referencia.

En cuanto al reconocimiento al derecho de la participación y la identificación de espacios o instancias creadas a estos efectos, todos los países incorporan mecanismos de participación pública como un requerimiento de sus EAE. Chile, Perú, Reino Unido y Canadá incorporan estas instancias desde etapas muy tempranas del proceso, mientras

que en Australia esta participación se prevé al finalizarlo en la etapa de revisión de los documentos de la EAE.

Tabla 5: Dimensión clave: Articulación, gobernanza y responsabilidades asociadas

Aspecto	Canadá	Reino Unido	Australia	Chile	Perú
Instancias de articulación vinculadas a la EAE	<p>Articulación nacional y regional.</p> <p>Prevé articulación de agencias centrales con los departamentos federales; y departamentos y agencias nacionales.</p>	<p>Articulación nacional, regional a través de la UE y autoridades locales.</p> <p>Prevé articulación con autoridades locales para la aplicación de la EAE.</p> <p>Prevé instancias de articulación con órganos consultivos.</p>	No especifica	<p>Consejo de Ministros de Sustentabilidad</p> <p>Se establece que se debe integrar a otros órganos de la administración del Estado vinculados a las materias objeto del plan.</p> <p>Descentralización y articulación equipos regionales del MMA.</p>	<p>Prevé instancias de articulación con autoridades nacionales para el seguimiento y control de la EAE a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.</p> <p>Prevé la articulación con autoridades regionales y locales para el control de seguimiento de las recomendaciones resultantes de la EAE.</p>
Instancias participativas en el procedimiento	<p>Las prevé desde etapas tempranas.</p> <p>El público, incluyendo comunidades indígenas, puede proponer la realización de una EAE a la autoridad.</p>	<p>Las prevé desde etapas tempranas y durante todo el proceso.</p> <p>El público deberá poder comentar en el borrador del plan y el informe de EAE.</p>	<p>Las prevé durante el proceso.</p> <p>Existen plazos para la participación en la revisión final de la PPP a evaluar.</p> <p>Prevé que la participación sea documentada.</p>	<p>Prevé participación ciudadana desde etapas tempranas.</p> <p>Participación pública en diseño; consulta pública en etapa de aprobación del PPP.</p>	<p>Las prevé durante el proceso.</p> <p>Debe considerar la definición de los mecanismos de convocatoria, metodologías y el cronograma.</p>

Cabe destacar, que en la mayoría de los casos analizados existe una falta de definición respecto de los mecanismos previstos para la implementación de la participación pública, lo que podría resultar en instancias poco efectivas.

Los autores consultados coinciden en que, si las decisiones sobre las PPP ya han sido adoptadas, y las instancias de participación pública se dan solo a los fines de dar cumplimiento a los requerimientos del trámite administrativo de la EAE, se podrá correr el riesgo de que la PPP no sea adecuada ni tenga en consideración las características particulares de las comunidades que podrá afectar. “Para garantizar el efectivo ejercicio del derecho a la participación en asuntos ambientales, ya sea en obras y actividades o en normas, políticas, planes y programas, debe prestarse especial atención a: (...) Adopción de medidas para que la participación del público comience en etapas tempranas del proceso de toma de decisiones. Esto significa que el público pueda participar cuando todas las opciones y soluciones aún sean posibles y cuando pueda, efectivamente, ejercer una influencia real” (CEPAL, 2018, pág. 104).

Disponibilidad de la información

En cuanto a la disponibilidad de la información se ha observado que todos los países cuentan con repositorios oficiales de información lo cual permite desarrollar una EAE con información ambiental confiable y actualizada. La Tabla 6 presenta la información relevada vinculada a este punto en los casos de referencia.

Tabla 6: Casos de referencia: disponibilidad de la información

Dimensión clave	Canadá	Reino Unido	Australia	Chile	Perú
Repositorios oficiales de información	Departmental Performance Reports.	Defra Data Services Platform.	Environmental Resources Information Network.	Sistema Nacional de Información Ambiental.	Sistema Nacional de Información Ambiental.
Guías/manuales y/o herramientas de apoyo	Operational Guide: Requesting a Regional or Strategic Assessment under the Impact Assessment Act.	Sustainability Appraisal Guidance of Regional Spatial Strategies and Local Development Frameworks. Strategic Environmental Assessment: A Practical Guide.	A guide to Undertaking Strategic Assessments. Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 1999.	Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. Guía para articular el proceso de Evaluación Ambiental Estratégica con la Evaluación de Impacto Ambiental.	Guía para la identificación y caracterización de impactos ambientales

A modo de síntesis, la Figura 4 presenta el conjunto de las cinco dimensiones analizadas enfocadas al diseño institucional y de gobernanza de la EAE las cuales brindan un marco de referencia para interpretar las condiciones de base que han permitido su desarrollo en los distintos países.

					
Norma particular para EAE	✓	✓		✓	✓
Definen alcance: PPP	✓	✓	✓	✓	✓
Definen taxativamente PPP alcanzadas				✓	
Procedimiento administrativo detallado				✓	✓
Modelo centrado en la decisión	✓			✓	✓
Distinción del rol de autoridades	✓	✓	✓	✓	✓
Instancias de articulación	✓	✓	✓	✓	✓
Instancias de participación pública	✓	✓	✓	✓	✓
Repositorios confiables de información	✓	✓	✓	✓	✓

Figura 4. Síntesis análisis comparado

En el apartado 3.2 se analizarán estas dimensiones para el caso argentino a los fines de poder evaluar su potencial desarrollo en el país.

3.2 Situación y aplicación en el contexto argentino

3.2.1 Antecedentes de la EAE en la Argentina

De acuerdo con lo ya introducido en los apartados anteriores respecto de los antecedentes y marco político institucional para la aplicación de la EAE, se puede afirmar que ésta ha sido incorporada de manera parcial y escasa en nuestro país. Sin embargo, en los últimos años tanto a nivel de la administración pública nacional como provincial, se ha avanzado en la institucionalización y aplicación de la EAE a PPP sectoriales, lo cual demuestra un interés y compromiso creciente de las distintas jurisdicciones en profundizar en el desarrollo de esta herramienta de gestión ambiental.

A nivel nacional, los antecedentes de aplicación para casos de evaluación ambiental sectorial están focalizados prioritariamente en los sectores de agua y

saneamiento, biodiversidad, ordenamiento territorial, y energía. La Tabla 7 presenta una sistematización de los casos de aplicación impulsados desde organismos sectoriales de la administración pública nacional. Se describe el sector sobre el que se desarrolló la EAE, el organismo que impulsó su implementación y aspectos destacados de sus objetivos y resultados. Cabe destacar que las metodologías utilizadas para conducir estas EAE han sido muy disímiles y no han tenido en consideración ningún procedimiento ni lineamiento general de la autoridad ambiental nacional.

Tabla 7: Sistematización de casos de aplicación de la EAE a nivel nacional

Sector	Nombre y fecha	Actores institucionales	Objetivos	Financiada por	Resultados	Equipo
Agua y saneamiento	Aportes para una estrategia federal en manejo costero integrado: estado de la gestión costera en el Litoral Atlántico Argentino. (2016)	Desarrollada por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable en colaboración con el COFEMA y autoridades ambientales de las provincias de Buenos Aires, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Impulsada por: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	Actualizar la caracterización de la gestión costera y promover un proceso amplio de consultas orientadas a la concertación de políticas y estrategias capaz de canalizar los esfuerzos orientados a minimizar el riesgo ambiental de las PPP que inciden sobre las costas.	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable	La EAE concluyó con la elaboración de las directrices y principios rectores para la Estrategia Federal del Manejo Costero Integrado que comprende la armonización de los planes y acciones implementadas en cada jurisdicción, con ejes de acción, etapas y niveles de gestión.	El equipo de responsable de la elaboración de la EAE fue distinto del equipo responsable de la elaboración de la PPP, pero se realizó en estrecha colaboración e intercambio.
	Estudio de Inventario del Río Uruguay en el Tramo Compartido entre Argentina y Brasil (2009)	Desarrollada por EBISA y Eletrobras	Consolidar los estudios ambientales realizados, de forma a dar un panorama de la situación ambiental futura de la cuenca hidrográfica con los aprovechamientos que componen la alternativa de división de saltos seleccionada.	Sin información	Se analizaron los efectos sinérgicos y acumulativos en el ambiente, biofísico y antrópico, con la implantación de la alternativa seleccionada, considerando también los emprendimientos existentes y en proyecto en el área estudiada.	Los responsables de elaboración de la EAE conformaron un equipo distinto al de formulación de políticas; el equipo trabajó en cooperación y paralelo con el grupo de formulación de políticas, con puntos de contacto múltiples.

Sector	Nombre y fecha	Actores institucionales	Objetivos	Financiada por	Resultados	Equipo
	Proyecto de Reforma del Sector de Agua Potable Argentino. (2004)	Desarrollada por: ERM Environmental Resources Management Impulsada por: Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda Ministerio de Economía	Impulsar reformas políticas y medidas para financiar obras públicas como instalaciones de acueducto y tratamiento de aguas negras municipales para ciudades de tamaño intermedio en Argentina enfocándose en los vínculos entre las actividades regulatorias ambientales y los sectores de agua potable y sanidad.	Banco Mundial	La EAE se integró en el proceso de diseño de las reformas a los sectores de agua potable y alcantarillado. Las condiciones del préstamo recomendadas en la EAE fueron incorporadas a la reforma de políticas entre el Banco Mundial y el gobierno argentino.	Los responsables de elaboración de la EAE conformaron un equipo distinto al de formulación de políticas; el equipo trabajó en cooperación y en paralelo con el grupo de formulación de políticas, con puntos de contacto múltiples.
Biodiversidad	EAE y Programa de Monitoreo de la biodiversidad en la región del NOA. (2016)	Desarrollada por: Fundación Pro-Yungas y Terre Environnement Aménagement Impulsada por: UCAR; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	Fomentar el desarrollo sustentable de la forestación en la región NOA y proponer adaptaciones de manejo para ocasionar el menor impacto.	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento	La EAE resultó en una herramienta de decisión para autoridades para la regulación de la actividad forestal productiva y la biodiversidad.	Sin información
Ordenamiento territorial	EAE Patagonia Andina: Una visión sobre dónde y cómo forestar. (2016)	Desarrollada por: Centro de Investigación y Extensión Forestal Andino Patagónico Fundación para el Desarrollo Forestal, Ambiental y del Ecoturismo Patagónico. Impulsada por: Ministerio de Agroindustria.	Fortalecer el componente ambiental de las prácticas de fomento de las plantaciones forestales realizadas con fines productivos en las áreas de secano en la Patagonia Andina.	Fondo para el Medio Ambiente Mundial.	La EAE resultó en la elaboración de recomendaciones generales relacionadas a la localización, el diseño y el manejo de las forestaciones; y específicas a nivel de cuenca a escala territorial o de paisaje y escala de rodal.	El equipo de responsable de la elaboración de la EAE fue distinto del equipo responsable de la elaboración de la PPP, pero se realizó en estrecha colaboración e intercambio.

(Tabla continúa en la página siguiente)

Sector	Nombre y fecha	Actores institucionales	Objetivos	Financiada por	Resultados	Equipo
	Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico del Programa Pehuenche. (2012-2013)	Desarrollada por: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios con participación de Ministerio de Turismo, MAyDS, Dirección Nacional de Vialidad, Gobierno de Provincias de Bs.As, La Pampa, Mendoza.	Desarrollar una estrategia ambiental y social que acompañe la formulación de un Plan de Integración Territorial que consolide la nueva alternativa de conectividad fortaleciendo el ordenamiento territorial, y la integración productiva de los territorios de la macro región logística Pehuenche.	Banco de Desarrollo de América Latina.	La EAE resultó en la elaboración de un Plan de Acción Estratégico, con un conjunto de salvaguardias y un marco para la acción, destinado a la inclusión de la dimensión ambiental y social en las diversas inversiones que forman parte de la segunda etapa del Programa.	El equipo de responsable de la elaboración de la EAE trabajó en estrecha colaboración con el equipo responsable de la planificación y ejecución del Programa.
Energía	Evaluación expeditiva de aprovechamientos hidroeléctricos (2006)	Desarrollada por: EBISA Impulsada por: Secretaría de Energía de la Nación	Evaluar alternativas de inversión en el sector hidroeléctrico a partir del análisis de calificación multicriterio (económica, técnica y ambiental) de treinta proyectos de aprovechamientos hidroeléctricos.	Secretaría de Energía de la Nación.	La evaluación resultó en recomendaciones de gestión ambiental para los aprovechamientos hidroeléctricos y para la aplicación de la EAE en algunos proyectos, especialmente aquellos donde podría haber impactos acumulativos y sinérgicos significativos.	El equipo de responsable de la elaboración de la EAE fue distinto del equipo responsable de su elaboración pero se realizó en estrecha colaboración.

En la mayoría de los casos, la EAE ha sido impulsada por el organismo sectorial interesado en el desarrollo de una PPP y ha contado con la asistencia y el financiamiento de organismos multilaterales en el marco de proyectos de financiamiento internacional, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, el BM y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. Asimismo, los equipos responsables de la elaboración de las EAE en todos los casos fueron conformados de manera ad-hoc con expertos y equipos

técnicos de los organismos y organizaciones participantes, así como consultores externos contratados.

Sin embargo, más allá de los casos de aplicación puntual de la herramienta, algunos sectores han logrado tener mayor avance comenzando a incorporarla en procesos de planeamiento estratégico: “En Argentina, se inició en el 2007 un proceso de inserción de la variable ambiental en el proceso de planeamiento estratégico del sector energético. El objetivo del desarrollo de la EAE para el sector de Energía de Argentina busca informar, influenciar y fortalecer el proceso de implementación de la Estrategia Nacional Energética, y proveer la base para discusiones de políticas relacionadas con el uso de energías sustentables para el desarrollo nacional” (Lara, 2010, pág. 7).

Asimismo, para la administración pública nacional, se han dado en los últimos dos años avances significativos a partir de la publicación de la Resolución SGAYDS N° 434/19 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la cual no sólo introduce la herramienta, sino que también establece una metodología para su aplicación para los organismos públicos nacionales.

En este marco, la EAE es definida como el “instrumento de gestión que facilita la incorporación de aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos de la Ley N° 25.675, al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales”. En esta definición pueden destacarse tres aspectos.

Por un lado, se presenta a la EAE como un instrumento de gestión, poniendo el énfasis en su aplicación como una herramienta y asimilándola a los demás instrumentos de política y gestión ambiental definidos en la LGA. A su vez, establece su nivel de aplicación, delimitando su objeto en las políticas, planes y programas públicos. Por

último, teniendo en cuenta este nivel estratégico de aplicación se entiende que se analiza desde una perspectiva de integralidad y largo plazo.

Estas características fortalecen la visión de la EAE como un marco para el desarrollo de proyectos específicos, diferenciándola de la EIA (Figura 5).

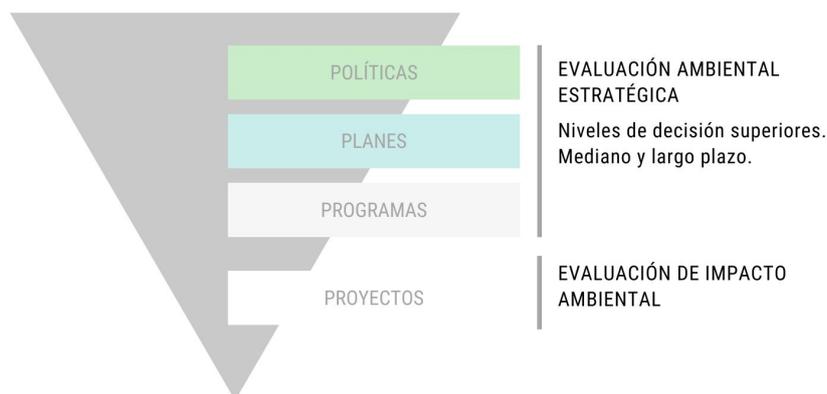


Figura 5. Nivel de aplicación de la EAE

De manera complementaria, a nivel provincial también se han realizado avances respecto de la aplicación de la herramienta. La Tabla 8 presenta una sistematización de los casos relevados a partir de una encuesta realizada a través de la Comisión de Impacto Ambiental del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) en 2017. Cabe destacar, que los sectores prioritarios de aplicación a nivel provincial son similares a los identificados a nivel nacional (agua y saneamiento; energía; ordenamiento territorial) e incorporan también el sector de transporte.

Tabla 8: Sistematización de casos de aplicación de la EAE en provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Provincia	Sector	Nombre
Chaco	Agua y saneamiento	Desarrollo de la Cuenca de Bajos Submeridionales en el marco de las actividades establecidas en el Convenio de Desarrollo Regional.
Santa Fe	Agua y saneamiento	Desarrollo de la Cuenca de Bajos Submeridionales en el marco de las actividades establecidas en el Convenio de Desarrollo Regional.
	Agua y saneamiento	Plan integral estratégico para la conservación y el aprovechamiento sostenible de la región Delta del Paraná (PIECAS).
	Transporte- Vialidad	Plan Vial de la Provincia de Santa Fe y del Proyecto Riego Suplementario Avellaneda.
Entre Ríos	Agua y saneamiento	PIECAS.
Corrientes	Agua y saneamiento	Escenarios productivos en Cuenca del río Miriñay.
Formosa	Ordenamiento Territorial y planificación	Programa Provincial de Ordenamiento Territorial para Áreas Rurales.
San Juan	Agua y saneamiento	Redes cloacales de gran extensión.
	Energía	Líneas eléctricas de alta tensión.
	Agua y saneamiento	Túnel Internacional de Agua Negra.
	Minería	Proyectos Mineros de gran extensión.
	Agua y saneamiento	Diques, Red viales, Planta de Tratamiento de efluentes y grandes industrias.
Santiago del Estero	Agua y saneamiento	Redes cloacales de gran extensión.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ordenamiento territorial y planificación	Barrios de Buenos Aires. Crisis y Oportunidad. EAE: el Caso Mataderos.
	Ordenamiento territorial y planificación	Plan Maestro Comuna 8.
	Ordenamiento territorial y planificación	EAE Parque Tres de febrero.

Fuente: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2017). Material no publicado.

3.2.2 Análisis de las dimensiones de diseño institucional y gobernanza de la EAE

Teniendo en cuenta las dimensiones de diseño institucional y gobernanza identificadas en el apartado 3.1, se analiza el caso de Argentina para evaluar el estado de situación en la administración pública nacional respecto de cada una de estas variables.

En cuanto al marco normativo, la Argentina ha logrado un avance significativo con la publicación de la Resolución SGAYDS N° 434/19 en el marco del Poder Ejecutivo Nacional. Esta resolución, tiene un alcance bastante extensivo considerando que puede ser aplicable a todas las PPP impulsadas desde la administración pública nacional. Por otra parte, en el ámbito legislativo, a pesar de no contar con una ley nacional que regule la EAE, desde el año 2006 se han presentado al Honorable Congreso de la Nación al menos 7 proyectos en 10 oportunidades (Müller PJ-FPV en 2006; Pampuro FPV en 2006 y 2008; Paredes/Urquiza FPV en 2011; Ré CC-ARI/Asseff UNIR en 2013 y 2015; Morandini Frente Cívico – Córdoba en 2013 y 2015; Villalonga Cambiemos en 2016; Bullrich Cambiemos en 2019) para la regulación de la evaluación ambiental, algunos incorporando la EAE. Es importante destacar que más allá de que la gran cantidad de proyectos legislativos vinculados a la materia es un indicador de la percepción de la importancia relativa del tema por parte de legisladores en el país, también es una señal de las diferentes miradas que existen sobre la regulación de la evaluación ambiental a nivel nacional, y las dificultades que existen para alcanzar un consenso para su tratamiento.

Sin embargo, durante el año 2018 se logró un hito que podría demostrar un compromiso mayor de las jurisdicciones provinciales para avanzar sobre la elaboración de un proyecto de ley nacional, en la medida que el COFEMA en su Asamblea Ordinaria N°89, en representación de las autoridades ambientales de todas las jurisdicciones, declaró de interés federal ambiental los avances realizados en el proceso de elaboración

de un proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos de Evaluación Ambiental, que incluía la regulación de la EAE, destacando la relevancia e importancia de que exista una norma que dé tratamiento a la EAE en todo el país.

En particular, el proyecto vigente presentado en 2019 por el Senador Esteban Bullrich (S-1882-19) incorpora la EAE como proceso participativo, intergubernamental e innovador centrado en la planificación estratégica y unifica el criterio para su aplicación en un contexto de progresiva regulación en las jurisdicciones locales. Toma de referencia la citada Resolución SGAYDS N° 434/19 de aplicación de la EAE en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, define los objetivos y etapas de la EAE, y establece los roles de las autoridades involucradas en su instrumentación, considerando las instancias de participación pública correspondientes.

En cuanto al marco de aplicación y procedimental, la Resolución SGAYDS N° 434/19 establece el alcance para la administración pública nacional, pero no define explícitamente cuáles serán las PPP objeto de EAE. Se prevé que el alcance se determine por norma posterior de manera articulada entre los organismos involucrados. Potencialmente, esta norma podría ser aplicable a todas las PPP que se desarrollen en el ámbito de la administración pública nacional, hasta tanto exista una normativa complementaria que delimite su alcance. Esta Resolución, define también las etapas mínimas que deben ser consideradas en el procedimiento de aplicación de la EAE, y las pautas mínimas para su elaboración. Para ello referencia una Guía de Buenas Prácticas aprobada por Resolución N° 337/19 de la autoridad ambiental nacional y destaca la consideración de los lineamientos metodológicos de cada una de las fases de la EAE y de los procesos participativos. Desde la perspectiva operativa, se establece que la EAE se aplique a través de un procedimiento administrativo cuyos objetivos son: a) incorporar

los aspectos ambientales, así como los objetivos, principios e instrumentos de la Ley N° 25.675, al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales; b) promover los procesos participativos en el diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales; y c) fortalecer el marco para la evaluación de impacto ambiental de proyectos vinculados a las políticas, planes y programas gubernamentales con una perspectiva integral y de largo plazo. Se entiende, además, que estos objetivos generales también incluyen otros objetivos subyacentes presentes en las distintas etapas del procedimiento, en particular vinculados a: la consideración de todos los potenciales efectos o implicancias de las PPP sobre el ambiente; su vinculación con otras planificaciones concurrentes en su ámbito de aplicación territorial; el análisis de las alternativas de desarrollo; los impactos acumulativos y sinérgicos, y la planificación del seguimiento y el monitoreo continuo. Prevé además un producto concreto como resultado del procedimiento que es un Informe de Resultados de la EAE.

En relación con el enfoque metodológico, la Resolución está basada en el enfoque de pensamiento estratégico, con algunas variaciones para facilitar su aplicación en el contexto nacional. Estas adecuaciones permiten enfocar el proceso a cuestiones ambientales relevantes, y adaptar el vocabulario en función de la normativa complementaria y sectorial vigente. La Tabla 9 presenta algunos ejemplos de la adecuación realizada para la definición de la terminología utilizada en el enfoque de la Resolución SGAYDS N°434/19 y su justificación.

Asimismo, establece un modelo de EAE centrado en la toma de decisión. Esto implica que los procesos de toma de decisión y de elaboración de la EAE se den de manera interdependiente con una interacción permanente en función de cada caso particular.

Tabla 9: Enfoque metodológico de la EAE

Enfoque tipo EIA (tradicional)	Pensamiento estratégico (Partidario, 2012)	Enfoque Resolución SGAYDS N° 434/19	Justificación enfoque Resolución SGAYDS N° 434/19
Definición del alcance	Factores críticos de decisión	Factores ambientales clave	Enfocar en temas clave para la decisión, en lugar de todas las cuestiones ambientales
Fases de planificación	Ventanas de decisión	Fases de la EAE	Pasos para la elaboración, más allá de las etapas del procedimiento regulado ante la autoridad
Línea de base o de referencia	Contexto y tendencias	Diagnóstico estratégico	Análisis de componentes y procesos dinámicos, considerando contexto
Alternativas	Opciones estratégicas	Alternativas de desarrollo	Terminología frecuente en argentina, refiere a escenarios estratégicos de desarrollo
Impactos	Oportunidades y riesgos	Impactos	Efectos esperables para cada alternativa de desarrollo, con compromisos asumibles.
Medidas de mitigación	Directrices	Directrices	Lineamientos que permiten cambios a futuro, gestión ambiental adaptativa

Fuente: Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable, (2019). “Aprendizajes guía metodológica EAE”. Material no publicado.

En relación al marco institucional, en Argentina se establece a la EAE como una herramienta a utilizarse en fases tempranas de desarrollo de PPP. Los considerandos de

la Resolución SGAYDS N° 434/19 establecen que “(...) la EAE es una herramienta que permite instrumentar los principios de la Ley General del Ambiente facilitando la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación estratégica, desde las fases más tempranas del diseño y la adopción de políticas, planes y programas gubernamentales”. Asimismo, en esta misma norma se definen los roles de los actores involucrados en su desarrollo. En particular, distingue el rol del organismo promotor de cada PPP, encargado de realizar la EAE, y el de la autoridad ambiental como responsable de su evaluación y como autoridad ante la cual se sustancia el procedimiento.

En cuanto a las dimensiones de gobernanza, articulación y responsabilidades asociadas, se prevén instancias de interacción con los organismos promotores de las PPP. Los lineamientos planteados para el procedimiento incluyen al menos tres instancias formales de intercambio con la autoridad ambiental. En primer lugar, en el inicio del trámite donde el organismo promotor de la PPP debe presentar un detalle de los antecedentes, objetivo, marco normativo y descripción de las potenciales implicancias ambientales, a los efectos de que la autoridad ambiental establezca las especificaciones técnicas para la elaboración de la EAE. En segundo lugar, una vez finalizada su elaboración, el organismo promotor debe presentar un Informe de Resultado a partir del cual la autoridad ambiental emite un dictamen final con la aprobación o rechazo del mismo, y establece las pautas previstas para el seguimiento. Por último, se prevé que el seguimiento sea informado a la autoridad ambiental a los efectos de poder garantizar su adecuado cumplimiento. Cabe destacar, que el rol de la autoridad ambiental no implica la aprobación o rechazo de la PPP que se propone realizar, sino de la EAE objeto de análisis.

En cuanto a la articulación con los gobiernos subnacionales, existe en el ámbito del COFEMA una comisión específica de trabajo sobre Evaluación de Impacto Ambiental creada mediante la Resolución COFEMA N° 358/18 en donde las autoridades ambientales interactúan y establecen los lineamientos de trabajo para mejorar la articulación federal en esta materia. A pesar de no ser un órgano ejecutivo por definición, el COFEMA ha incorporado durante los años 2016-2019 la agenda de Evaluación Ambiental como tema prioritario contando con la participación de las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. Este espacio de interacción es fundamental teniendo en cuenta que en nuestro país la titularidad de los recursos naturales es de las jurisdicciones provinciales, por lo que cualquier política pública que sea elaborada desde la administración pública nacional debe, para su efectiva implementación, contar con la participación e involucramiento de las jurisdicciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En relación con la participación pública, la Resolución SGAYDS N°434/19 incorpora la participación pública temprana y establece que la instrumentación de las instancias participativas debe realizarse a través de los medios apropiados. En este sentido, recoge lo establecido en el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, la norma no establece los mecanismos por los cuales deben realizarse los procesos de participación pública a lo largo del procedimiento, lo cual podría ocasionar la falta de efectividad o representación en dichas instancias.

Asimismo, en cuanto a la disponibilidad de la información, se remite a la utilización de la Guía para la Elaboración de una EAE aprobada por Resolución N° 337/19 del mismo organismo donde se establecen los lineamientos metodológicos de las fases de

la EAE y las principales características de los procesos participativos involucrados. A nivel nacional, la Argentina cuenta además con el Centro de Información Ambiental que centraliza la información de todas las plataformas oficiales de datos, estadísticas, informes de monitoreo, mapas, infografías y otros recursos de información ambiental. En particular para Evaluación Ambiental, cuenta con un capítulo específico en el IDE (Infraestructura de Datos Espaciales) con información georreferenciada resultante del diagnóstico nacional de Evaluación Ambiental que anualmente actualiza la autoridad ambiental nacional.

4. RESULTADOS

A partir de la concreción de hitos específicos, Argentina ha dado señales claras para avanzar hacia la aplicación de la EAE a nivel de la administración pública nacional.

Teniendo en consideración el análisis comparado de los factores clave del diseño institucional y de gobernanza de los países evaluados como casos de referencia, a partir de la Resolución SGAYDS N°434/19 se han consolidado muchos de los aspectos más relevantes que auguran un futuro promisorio para la efectiva implementación de la EAE en el país.

Al igual que en los casos de Canadá, Reino Unido, Chile y Perú, el desarrollo y publicación en la Argentina de una norma específica complementaria a la norma ambiental nacional significa un gran avance en términos de regulación de la herramienta. La publicación de la Resolución SGAYDS N° 434/19 y la Decisión Administrativa MAyDS N° 262/20 demuestran no sólo la voluntad política de impulsar y definir su alcance, sino que también determinan los roles y áreas operativas que aportan desde su *expertise* técnico para su aplicación a PPP sectoriales. El compromiso alcanzado y la declaración de interés firmada en el año 2018 en el marco del COFEMA para el tratamiento de una norma ambiental que regule los presupuestos mínimos de la evaluación ambiental, significa también un gran paso respecto de los espacios de articulación necesarios para garantizar su adecuada implementación en el país. Esta articulación y voluntad política es central ya que el enfoque de la EAE atraviesa transversalmente los procesos decisorios, dependiendo necesariamente de su relación en el marco del ámbito político.

Por otra parte, la definición de pasos formales para la aplicación de la EAE en un procedimiento estandarizado responde a las mejores prácticas identificadas en los casos de referencia. El procedimiento establecido en la normativa argentina se asimila a los casos de Chile y Perú en cuanto a la identificación de etapas concretas para la aplicación de la EAE y la incorporación de contenidos mínimos de los informes a presentar. Asimismo, la normativa argentina establece plazos para la implementación de cada una de las etapas de la EAE similares a los previstos en la normativa chilena, e incorpora una instancia formal para el seguimiento y monitoreo de la implementación de la EAE asimilable a la normativa peruana en la materia.

La estructuración de un mecanismo efectivo a nivel nacional que incorpora instancias de participación pública desde etapas tempranas también se alinea a los estándares establecidos por países que ya cuentan con amplia trayectoria en la institucionalización de la EAE. En particular en América Latina esta referencia es fundamental para proyectar su potencial en el país teniendo en cuenta los contextos político-institucionales de la región.

En el marco de la reciente ratificación de la Argentina del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, la EAE podrá servir como una herramienta útil para mejorar el acceso a la información y la participación pública ambiental en el desarrollo de políticas públicas a nivel nacional. Por un lado, brindará un marco institucional para mejorar la información disponible de la línea de base sobre las que se toman las decisiones para llevar adelante las PPP en el ámbito nacional, y también para proveer mecanismos más transparentes de participación pública en el desarrollo de políticas sectoriales. Este marco redundará a su vez en mayor

transparencia e información disponible para el posterior desarrollo y evaluación de proyectos específicos.

Además, el enfoque metodológico centrado en la decisión adoptado en la normativa argentina es el mismo que utilizan los principales casos de referencia, en particular aquellos cuya normativa ha sido desarrollada de manera más reciente. Este enfoque basado en el pensamiento estratégico permite que se pueda integrar de manera más orgánica a la formulación y planificación de PPP desde etapas más tempranas previendo la flexibilidad y adaptabilidad necesaria para la efectiva aplicación de la EAE.

En cuanto a los espacios de articulación, la normativa argentina recoge las buenas prácticas previstas por Canadá lo cual resulta particularmente promisorio debido a las similitudes entre ambos sistemas de gobierno federales y las características de la titularidad de los recursos naturales en manos de los gobiernos subnacionales. La previsión de instancias de articulación con distintos organismos nacionales sectoriales es clave para garantizar la efectiva implementación de la EAE. Cabe destacar que en el caso de Canadá se menciona particularmente la participación de comunidades indígenas como posibles agentes proponentes a la autoridad ambiental para la realización de una EAE. Este aspecto, a pesar de no ser incorporado de manera formal en la normativa argentina se entiende como una buena práctica en documentos complementarios publicados en 2019 por la autoridad ambiental nacional. Tanto la “Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales” como la “Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica” (receptada en los considerandos de la Resolución N° 434/19) identifican a las comunidades originarias como actores clave a ser consultados en el marco de las etapas de diagnóstico estratégico, evaluación de alternativas y seguimiento previstas en el procedimiento de EAE.

Asimismo, y en función del análisis comparado realizado, un aspecto fundamental de las dimensiones clave de la gobernanza de la EAE es la definición de las PPP objeto de su aplicación. Como ya fuera mencionado en el apartado 3.1.3, a nivel internacional existen en términos generales tres alternativas para determinar la aplicación de la EAE a una PPP en aquellos países que tienen normativa desarrollada en la materia: la delimitación concreta, taxativa y literal de las PPP, la definición de criterios generales que permiten discernir caso a caso su aplicación, o una combinación de ambos esquemas. La Directiva Europea es un claro ejemplo de la combinación de ambos procedimientos ya que contiene una fase de identificación o *screening* en la que se dispone de un listado taxativo de los ámbitos en los que se tiene que aplicar una EAE; contemplando a su vez criterios específicos de significación en función de las características de la PPP y de los efectos de ésta sobre el ambiente (CONAMA, 2010 pág.20).

Sin embargo, a pesar de que no hay una única visión ni una metodología concreta para la definición de los sectores prioritarios objeto de aplicación de EAE, sí existen orientaciones respecto de los que se estiman podrían tener mayor impacto y potencial. Fundingsland Tetlow y Hanusch (2012) sugieren que las PPP asociadas a la planificación u ordenamiento territorial pueden ser muy exitosas debido a la gran cantidad de planes de ordenamiento disponibles. Además, destacan ciertos sectores en donde la aplicación de la EAE ha sido muy extensiva, los cuales en general están asociados al desarrollo de nueva infraestructura de energía, transporte, gestión del agua, y actividades extractivas.

De manera complementaria, según algunos autores (Partidário, 2012; Herrera y Bonilla Madriñan, 2009; Clark, 1996) la aplicación de la EAE presenta mayores ventajas según la PPP de que se trate. Las principales ventajas de su aplicación según el tipo de PPP se presentan resumidamente en la Tabla 10.

Teniendo en cuenta esta perspectiva, en un caso como el argentino donde aún no están definidas formalmente las PPP objeto de aplicación de la EAE a nivel de la administración pública nacional, se propone tomar como una primera aproximación la delimitación de sectores prioritarios cuyas PPP puedan encuadrarse dentro de los tipos previstos en la Tabla 10 con el objetivo de priorizar la aplicación de la herramienta a aquellos que puedan representar mayores ventajas comparativas.

Tabla 10: Ventajas de la aplicabilidad de la EAE según tipo de PPP.

PPP sectoriales complejos (espacial y temporalmente)	PPP con consecuencias ambientales impredecibles o negativas significativas	PPP cuyo espacio territorial de aplicación o alcance sectorial se desconoce
La EAE brindaría un marco metodológico para la sistematización e interpretación de la información y contribuiría al análisis de su interrelación con otras PPP vinculadas.	La EAE contribuiría a la evaluación de alternativas de desarrollo y a la potencial disminución de sus efectos adversos.	La EAE brindaría herramientas para facilitar la elección de estrategias de desarrollo sustentable en la planificación sectorial y territorial, brindando alternativas de desarrollo y orientación tecnológica y metodológica para su implementación.

Fuente: Elaboración propia en base a Partidário, 2012; Herrera y Bonilla Madriñan, 2009; Clark, 1996.

En este sentido, las PPP asociadas al desarrollo de infraestructura y ordenamiento territorial en nuestro país representan un universo específico con grandes oportunidades para ser objeto de EAE.

A) Infraestructura:

Las PPP asociadas al desarrollo de nueva infraestructura son, generalmente, políticas sectoriales complejas, con impactos ambientales significativos y con un alcance territorial indefinido ya que, en la mayoría de los casos, no se establecen las locaciones específicas de proyectos involucrados hasta instancias más avanzadas de articulación territorial, teniendo en cuenta el sistema federal de gobierno en nuestro país.

De acuerdo con el Ranking Mundial de Infraestructura del Foro Económico Mundial 2018, Argentina se encuentra en el 68vo lugar entre 140 países, con un stock de infraestructura menor al esperado en función del nivel del desarrollo del país. (Feal-Zubismendi *et al*, 2019). Existe un enorme potencial para el desarrollo de nueva infraestructura que permita cerrar la brecha existente y alcanzar los estándares de los países de la región. Este potencial, representa además una oportunidad para incorporar de manera temprana consideraciones ambientales que permitan desarrollar PPP más sustentables. En particular, los sectores de transporte, energía, telecomunicaciones, agua y saneamiento requieren de una adecuación a la norma en varias regiones del país (Feal-Zubismendi *et al*, 2019). En este sentido, durante las últimas dos décadas se han elaborado planes de desarrollo para distintos sectores. Para el sector de transporte e infraestructura se lanzó el 2016 el Plan Nacional de Transporte e Infraestructura con proyectos de inversión que representaban un total de USD 35.000 millones (Feal-Zubismendi *et al*, 2019). En cuanto al sector energético, se ha desarrollado la plataforma de Escenarios Energéticos 2035 (publicada en 2012, y actualizada en 2015); el Nuevo Plan Gas (para la explotación de hidrocarburos no convencionales); los lineamientos del Plan Energético Argentino (2018), entre otros.

En particular, el sector energético presenta una oportunidad única para la aplicación de EAE. Teniendo en cuenta que ya existe una base de desarrollo de PPP para

el sector y, considerando la necesidad de actualización permanente, la conflictividad social y ambiental que suelen generar los proyectos energéticos (por ej. Proyecto Aprovechamientos Hidroeléctricos del Río Santa Cruz; construcción de líneas de alta tensión, etc.), y las posibilidades de abordar los potenciales efectos adversos y residuales desde etapas tempranas de definición de alternativas, es un sector clave. Asimismo, la creciente incorporación de nuevas fuentes de energía a la matriz energética argentina, y la planificación de incorporación de más capacidad instalada de energías renovables en cumplimiento de la Ley N° 27191, representa una oportunidad concreta para mejorar los procesos de decisión.

Si bien el sector energético argentino ha realizado avances en relación con la gestión ambiental a escala de proyecto, aún no se ha introducido de forma sistemática la variable ambiental en la elaboración de PPP de desarrollo energético. En tal sentido, la realización de EAE para PPP del sector podría ser realizada a los fines de que permita la incorporación de la dimensión ambiental en el proceso de decisión con un enfoque estratégico desde etapas tempranas.

Es prioritario que las oportunidades de desarrollo de infraestructura estén asociadas a estándares más elevados de evaluación ambiental para poder también facilitar el apoyo de organismos multilaterales y garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

B) Ordenamiento Territorial

Por su parte, las PPP asociadas al ordenamiento territorial tienen características similares a las de infraestructura en relación con las consecuencias ambientales impredecibles ya que estarán condicionadas por los proyectos que luego se desarrollen en su marco. Adicionalmente, son un componente fundamental para el marco de otras

políticas sectoriales, permitiendo integrar la información para el diseño de políticas públicas, inversiones e intervenciones en el territorio. “El Ordenamiento Territorial tiene una doble función: reguladora y de desarrollo. Como instrumento regulador es utilizado por gobiernos a nivel nacional, regional o local como marco de actividades específicas; como instrumento de desarrollo apoya la provisión de servicios e infraestructuras, orienta el desarrollo urbano, conserva recursos naturales, y establece incentivos para inversiones, entre otros aspectos” (MMA, 2015, pág.13).

Para poder garantizar que el desarrollo de ese tipo de PPP sea enfocado y adecuado a las diversas condiciones de las regiones de nuestro país, es necesario que se haga efectiva la integración de variables ambientales, sociales y económicas, en particular en instrumentos de ordenamiento territorial como herramienta clave para establecer un marco de sustentabilidad a largo plazo. Articular los distintos usos del territorio y sus recursos naturales y propiciar espacios de participación pública es un componente central para promover el desarrollo sustentable. “La necesidad de incorporar la dimensión ambiental así como la participación ciudadana en los instrumentos de ordenamiento territorial y principalmente los de áreas urbanas, exige utilizar nuevas metodologías de planificación que promuevan un uso del territorio en forma sustentable (...). En el ámbito de las evaluaciones ambientales el instrumento metodológico denominado EAE comienza a ser cada vez más aplicado de forma de complementar protección y calidad ambiental con desarrollo económico y social” (Rivas y Zeledón, 2002, pág.2).

Cabe destacar, que este recorte establecido para PPP de los sectores de infraestructura y ordenamiento es sólo una primera aproximación teniendo como referencia la experiencia en el ámbito internacional y el potencial de ambos sectores para alcanzar resultados exitosos en función de los tipos de PPP identificados en la Tabla 10.

Sin embargo, es fundamental la realización de un análisis exhaustivo que permita identificar una proyección posible para su aplicación en función de las prioridades de desarrollo nacionales y los nuevos desafíos planteados por la Agenda 2030 para poder alcanzar un desarrollo productivo sostenible en el tiempo. Asimismo, es fundamental tener en consideración que, a nivel internacional, los aportes de la cooperación para países en vías de desarrollo están migrando hacia marcos más amplios de políticas estratégicas, como por ejemplo políticas de reducción de la pobreza en donde se promueve la aplicación de la EAE para poder garantizar la integración de consideraciones ambientales, sociales y económicas a niveles más macro de políticas públicas (OCDE, 2006, pág.43).

5. CONCLUSIONES

A pesar de que todas las dimensiones de diseño institucional y gobernanza evaluadas resultan muy promisorias, hasta el momento no han sido aplicadas a la evaluación de PPP en la práctica, sino que sólo existen de manera teórica en la normativa nacional. De todas maneras, es fundamental destacar que la normativa argentina para la regulación de la EAE es muy reciente. A la fecha de la publicación de esta tesis ha transcurrido sólo un año desde su entrada en vigencia por lo que aún es muy preliminar la identificación de las causas reales de la falta de implementación de los mecanismos formales de la EAE, más aún teniendo en cuenta el contexto de cambio de gobierno y autoridades políticas acontecido en 2019 en la Argentina.

En función de los resultados alcanzados y a los fines de brindar recomendaciones para el establecimiento de condiciones habilitantes para el desarrollo de la EAE a nivel nacional se pueden mencionar las siguientes consideraciones:

En primer lugar, es fundamental la sanción de una Ley Nacional que regule los aspectos previamente mencionados de la EAE para poder brindar un marco más estable y seguro para su implementación a nivel federal. Cabe destacar, que la regulación de los instrumentos de gestión ambiental sería también muy significativa para la mejora de los estándares del resto de las leyes de presupuestos mínimos a nivel nacional.

En segundo término, es clave la definición del alcance de la herramienta en función de la delimitación de las PPP que serán objeto de EAE contemplando las características específicas de las PPP y sus potenciales efectos sobre el ambiente, siguiendo las buenas prácticas a nivel internacional. En este sentido se deberán tener en cuenta tanto un análisis político que permita identificar prioridades como un análisis estratégico para identificar

su alineación con la Agenda 2030 y los compromisos nacionales en materia de cambio climático.

Asimismo, será estratégico el fortalecimiento de las herramientas y las capacidades de recursos humanos asociadas que guíen el desarrollo de las PPP a nivel de la administración pública nacional, y vinculen a la EAE desde otras políticas sectoriales. Un camino posible sería la integración de la metodología de la EAE a las guías para el Sistema de Gestión por Resultados elaboradas por la Secretaría de Modernización para la planificación nacional a los fines de determinar la aplicación de la evaluación ambiental como una herramienta útil para la formulación, consolidación, priorización, desarrollo, seguimiento y evaluación de PPP, como así también el desarrollo de espacios de formación continua y capacitación para equipos de gobierno involucrados en la realización y evaluación de las EAE.

Por último será fundamental impulsar y difundir el tema para que sea incorporado en la agenda política y legislativa destacando los beneficios de su aplicación desde la utilización de la herramienta para la compatibilización de las cuestiones ambientales con planificaciones concurrentes; la oportunidad de brindar marcos estratégicos para proyectos específicos; la oportunidad de implementar procesos participativos para las planificaciones sectoriales; y la facilitación de la consideración de impactos regionales, sinérgicos y acumulativos.

6. REFERENCIAS

Legislación y proyectos normativos

Argentina. Anteproyectos de leyes nacionales en el Congreso nacional argentino. Disponible en: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/>. Visto: 10 de agosto de 2020.

Argentina. Decisión Administrativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible sobre su estructura organizativa. (Decisión Administrativa N°262 – 28/02/2020) Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/226081/20200302> Visto: 6 de junio de 2020

Argentina. Decreto Reglamentario Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. (Decreto N° 207 – 28/02/2011) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/175000-179999/179680/norma.htm> Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Ley de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial. (Ley N° 26.639 – 28/10/2010) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/174117/norma.htm> Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Proyecto de Ley de Presupuestos Mínimos en materia de Evaluación Ambiental. (S-1882-19 – 21/06/2019). Disponible en: <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/comisiones/verExp/1882.19/S/PL> Visto: 10 de agosto de 2020.

Argentina. Ley de creación del Programa de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas de la Provincia de Chaco. (Ley N° 5562- 6/7/2005) Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/LPH0005562> Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. (Ley N° 8051- 2/5/2009). Disponible en: <http://www.ambiente.mendoza.gov.ar/organismos/ordenamiento-territorial/ley/> Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Ley de Política Ambiental Provincial de la Provincia de Córdoba (Ley N°10.208 – 27/6/2014). Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/10208-local-cordoba-politica-ambiental-provincial-lpo0010208-2014-06-11/> Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Ley de Procedimiento Técnico Administrativo de Evaluación Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Ley N° 6014/18 – 22/10/2018) Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/6014-local-ciudad-autonoma-buenos-aires-procedimientos-tecnico-administrativos-evaluacion-ambiental-lpx0006014-2018-09-20/> Visto 4 de junio de 2020

Argentina. Ley General del Ambiente. (Ley N° 25.675 - 27/11/2002) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/79980/norma.htm>. Visto: 4 de junio de 2020

Argentina. Ley modificatoria a la Ley 26.190 de Régimen de Fomento Nacional para el Uso de Fuentes Renovables de Energía Destinada a la Producción de Energía Eléctrica (Ley N°27.191 – 15/10/2015) Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/250000-254999/253626/norma.htm> Visto: 20 de agosto de 2020

Argentina. Resolución para la aprobación de las Guías de Evaluación Ambiental de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Resolución N°337 – 3/9/2019) Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/215583/20190905> Visto: 1 de julio de 2020

Argentina. Resolución sobre la aplicación del Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (Resolución SGAYDS N°434 – 11/11/2019) Disponible en:

<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/221162/20191113> Visto: 6 de junio de 2020

Australia. Acuerdo intergubernamental sobre el Ambiente. (Australian Intergovernmental Agreement on the Environment. 1/5/1992) Disponible en:

<https://www.environment.gov.au/about-us/esd/publications/intergovernmental-agreement> Visto: 9 de junio de 2020

Australia. Ley de protección del Ambiente y Conservación de la Biodiversidad. (Environment Protection and Biodiversity Conservation Act 16/7/1999). Disponible en:

<https://www.environment.gov.au/epbc> Visto: 9 de junio de 2020

Canadá. Directiva de Evaluación Ambiental para Políticas, Planes y Programas. (Cabinet Directive The Cabinet Directive on the Environmental Assessment of Policy, Plan and Program Proposals, 2010) Disponible en:

<https://www.ceaa.gc.ca/Content/B/3/1/B3186435-E3D0-4671-8F23->

2042A82D3F8F/Cabinet_Directive_on_Environmental_Assessment_of_Policy_Plan_and_Program_Proposals.pdf Visto: 8 de junio de 2020

Canadá. Ley Ambiental de Canadá. (Canadian Environmental Act, 19/6/2012)

Disponible en: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/c-15.21/page-1.html> Visto: 8 de junio de 2020

Chile. Ley de Bases Generales del Medio Ambiente. (Ley N°19300 9/3/1994)

Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30667> Visto: 6 de junio de 2020

Chile. Ley de Creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente de la República de Chile. (Ley N° 20417 26/1/2010) Disponible en:

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1010459> Visto: 6 de junio de 2020

Convenio sobre la Diversidad Biológica. (5/5/1992). Disponible en:

<https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf> Visto: 10 de julio de 2020

Convenio sobre la Evaluación de Impacto Ambiental en un contexto transfronterizo (25/02/1991) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Disponible en:

<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontexts spanish.pdf> Visto: 10 de julio de 2020

Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el Medio Ambiente. Unión Europea. Disponible en:

https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/EC_SEA_Directive/ec_0142_sea_directive_es.pdf Visto: 20 de agosto de 2020

Perú. Ley General del Ambiente de Perú. (Ley N°28.611 13/10/2005) Disponible en:
<http://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N°-28611.pdf> Visto: 6 de junio de 2020

Perú. Ley de Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. (Ley N° 23/4/2001) Disponible en:
[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/18815FD2A2E91AE305257EFA005D4EB9/\\$FILE/Ley_y_Reglamento_del_SEIA.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/18815FD2A2E91AE305257EFA005D4EB9/$FILE/Ley_y_Reglamento_del_SEIA.pdf) Visto: 10 de junio de 2020

Protocolo sobre Evaluación Estratégica del Medio Ambiente de la Convención sobre la Evaluación del Impacto Ambiental en un Contexto Transfronterizo. (21/05/2003) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. Disponible en:
<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/protocolspanish.pdf> Visto: 20 de agosto de 2020

Reino Unido. Regulación para la Evaluación Ambiental de Planes y Programas. (Environmental Assessment of Plans and Programmes Regulations.20/7/2004) Disponible en: <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2004/1633/contents/made> Visto: 8 de junio de 2020

Reino Unido. Ley de Planificación Reino Unido. (Planning and Compulsory Purchase Act, 13/5/2004) Disponible en:
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/5/contents> Visto: 10 de junio de 2020

Otras fuentes bibliográficas

Ahmed,K ; Sanchez-Triana, E. (2009). Evaluación ambiental estratégica para la formulación de políticas: Un instrumento para la buena gobernabilidad. Banco Mundial. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/>

Barandiaran Gomez, A. (2008). Evaluación Ambiental Estratégica en el Perú. Propuestas para el diseño de esta herramienta. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR. Lima, Perú. Recuperado de: https://issuu.com/darperu/docs/eae_publicacion

Bava, JO; Loguercio, GA; Orellana, MF.; Ríos Campano, MM; Davel, HE.; Gonda, L; Heitzmann, M.; Gómez, MA; González, G; Zacconi, G. (2016). Evaluación Ambiental Estratégica. Una visión sobre dónde y cómo forestar en Patagonia. CIEFAP – FUNDFAE. Recuperado de: <http://www.ciefap.org.ar>

BID- Banco Interamericano de Desarrollo. (2009) Guía para la aplicación de la EAE como una herramienta de Gestión en el BID. Recuperado de: http://stratas.cl/wp-content/uploads/2016/09/2009_BID_Guia-para-la-Aplicación-de-la-EAE-como-Herramienta-de-Gestión.pdf

Boscarol, N.; Fulquet, G. ; Preliasco, S. (2016). Aportes para una estrategia federal en manejo costero integrado: estado de la gestión costera en el Litoral Atlántico Argentino. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro_manejo_costero_web-baja-resolucion_0.pdf

Calenga, D.; Montes de Oca Risco, A y Ulloa Carcasses, M. (2019). La Evaluación Ambiental Estratégica: desde el enfoque de su desarrollo histórico hasta su aplicabilidad en la actualidad. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/338663523_LA_EVALUACION_AMBIENTAL_ESTRATEGICA_DESDE_EL_ENFOQUE_DE_SU_DESARROLLO_HISTORICO_HASTA_SU_APLICABILIDAD_EN_LA_ACTUALIDAD#read

Cashmore, M.; Bond, A., y Cobb, D. (2008). The role and functioning of environmental assessment: theoretical reflections upon an empirical investigation of causation. *Journal of Environmental Management*, 88, 1233–1248. Recuperado de: <https://europepmc.org/article/med/17683848>

CEAA -Canadian Environmental Assessment Agency- (2000). Guidelines for Implementing the Cabinet Directive on SEA. Canadian Environmental Assessment Agency, Ottawa. Recuperado de: http://www.ceaa.gc.ca/016/directive_e.htm.

CEPAL- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2018). Acceso a la información, la participación y la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: hacia el logro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Naciones Unidas. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43301/4/S1701021_es.pdf

Chaker, A.; El-Fadl, K.; Chamas L. y Hatjian, B. (2006). A review of strategic environmental assessment in 12 selected countries. *Environmental Impact Assessment Review* 26 (2006) 15–56. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/222705538_A_review_of_strategic_environmental_assessment_in_12_selected_countries

Clark, B. D. (1996). Alcance y Objetivos de la Evaluación Ambiental Estratégica. Seminario sobre Aspectos Conceptuales y Metodológicos para la Evaluación Ambiental Estratégica. Centro de Estudios Públicos. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160303/asocfile/20160303184602/rev65_brianc_lark.pdf

CONAMA-Comisión Nacional del Medio Ambiente. CED- Centro de Estudios del Desarrollo. (2010). Marco conceptual para la implementación de la evaluación ambiental estratégica (EAE) en Chile. Recuperado de: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2015/12/Guia-de-orientacion-para-la-eae-en-Chile.pdf>

Dalal-Clayton, B; Sadler,B. (1999). Strategic environmental assessment: a rapidly evolving approach. Environmental planning issues N°18. International Institute for Environment and Development, London. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/237709672_Strategic_environmental_assessment_A_rapidly_evolution_approach

Feal- Zubimendi, S; Massia, S; Miller, S; Pietrafesa, F; Queijo, V; Quijada, A; Rossi, JL; Sanchez, G. (2019). Notas de infraestructura de país: Cono sur. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Notas_de_infraestructura_de_pais_Conosur.pdf

Fischer, T. (2007). Theory and practice of strategic environmental assessment: towards a more systematic approach. London: Earthscan.

Gómez Orea, D (2014) - Evaluación Ambiental Estratégica. Un instrumento para integrar el medio ambiente en la formulación de políticas planes y programas.

Herrera, RJ; Bonilla Madriñan, M. (2009). Guía de evaluación ambiental estratégica. Gobierno de España. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2009). Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3734/1/S2009742_es.pdf

Herrera, R.J. (2018). Evaluación Ambiental Estratégica: hacia una mejora de la decisión estratégica. Recuperado de:
https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/8/35988/Art%C3%ADculoEAE_R_Jiliberto.pdf

Fundingsland Tetlow, M. & Hanusch, M. (2012). Strategic environmental assessment: the state of the art, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30:1, 15-24, DOI: 10.1080/14615517.2012.666400

IAIA- Asociación Internacional para la Evaluación de Impacto Ambiental. (2002). Performance Criteria for Strategic Environmental Assessment. Recuperado de:
<https://www.iaia.org>

Jaramillo, M.A. (2018). Diagnóstico de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica en Colombia. Recuperado de:
https://repository.eia.edu.co/bitstream/11190/2198/1/JaramilloMaria_2018_DiagnosticoAplicacionEvaluacion.pdf

Lara, A. y Bergman L. (2006) Evaluación expeditiva de aprovechamientos hidroeléctricos Informe Final. EBISA, Secretaría de Energía de la Nación. Recuperado de: <https://www.ieasa.com.ar>

Lara, A. (2010). La evaluación ambiental estratégica aplicada a la hidroelectricidad. Conference paper. Congreso Argentino de Presas. CAPyAH 2010 – Neuquén, Argentina. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/312057552_LA_EVALUACION_AMBIENTAL_ESTRATEGICA_EAE_APLICADA_A_LA_HIDROELECTRICIDAD

Margato, L y Sánchez, E. (2014). Quality and outcomes: a critical review of strategic environmental assessment in Brazil” Journal of Environmental Assessment Policy and Management Vol. 16, No. 2 (June 2014) 1450011 (32 pages) DOI: 10.1142/S1464333214500112.

Montaño, M; Oppermann, C; Malvestio, A y Pereira Souza, M (2014). Current State of the SEA System in Brazil: A comparative study. Journal of Environmental Assessment Policy and Management. 16(02):1450022. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/273593763_Current_State_of_the_SEA_System_in_Brazil_A_Comparative_Study

MMA-Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Chile. (2015). Guía de orientación para el uso de la evaluación ambiental estratégica en Chile. Recuperado de: <https://mma.gob.cl/>

MMA – Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Chile. (2015). Guía de orientación para incorporar la dimensión ambiental en procesos de ordenamiento territorial sustentable. Recuperado de: <https://mma.gob.cl/>

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2013). Evaluación Ambiental y Social con enfoque Estratégico. Programa Pehuenche. Recuperado de: http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_aplicacion_Programa%20Pehuenche%20resumen%20ejecutivo.pdf

OCDE- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2006) - Applying Strategic Environmental Assessment: Good practice guidance for

development Cooperation. Recuperado de:

<https://www.oecd.org/environment/environment-development/37353858.pdf>

Partidário, M. (2000). Elements of a SEA framework: improving the added-value of SEA. *Environmental Impact Assessment Review*, 20 (6), 647–663.

Partidário, M. (2012). *Guía de Mejores Prácticas para la Evaluación Ambiental Estratégica*. Lisboa, Portugal: Agencia Portuguesa de Medio Ambiente y Redes Energéticas Nacionales SA. Recuperado de: <https://prot.goredelosrios.cl/wp-content/uploads/2016/02/Gu%C3%ADa-de-Mejores-Pr%C3%A1cticas-para-la-Evaluaci%C3%B3n-Ambiental-Estrat%C3%A9gica-Maria-do-Ros%C3%A1rio-Partid%C3%A1rio.pdf>

Rajvanshi, A (2016) *Strategic Environmental Assessment: A guidance tool for mainstreaming biodiversity and sustainability in development planning*. Wildlife Institute of India.

Rivas, M; Zeledón, L. (2002) “La planificación ambiental estratégica en los instrumentos de Ordenamiento Territorial. Caso de estudio: el Plan regulador Intercomunal del Alto Aconcagua (PRIAA), provincias de San Felipe y Los Andes, V región, Valparaíso, Chile”. Publicado en *Revista Proyección No2*, editada por CIFOT, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo, 2002. ISSN 1667-0876.

Rega, C.; Baldizzone, G. (2015). Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective. *Environmental Impact Assessment Review* 50:105-115. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/266151128_Public_participation_in_Strategic_Environmental_Assessment_A_practitioners%27_perspective

Runhaar, H., y Driessen, P. (2007). What makes environmental assessment successful environmental assessment. The role of context in the contribution of SEA to decision-making. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 25 (1), 2–14.

Sadler, B. (2011). *Taking stock of SEA: Handbook of strategic environmental assessment*. Earthscan, London. UK

SAyDS-Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019). *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica*. 1a ed. CABA.

SAyDS – Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019). *Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales*. 1a ed. CABA.

SCDB - Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, Comisión Holandesa para Evaluación Ambiental (2006). Cuaderno Técnico CDB No. 26 la diversidad biológica en las evaluaciones de impacto. Documento de antecedentes de la Decisión VII/28 del Convenio sobre la Diversidad Biológica: Directrices voluntarias sobre evaluaciones de impacto, incluida la diversidad biológica, Montreal, Canadá, páginas 90. Recuperado de: <https://www.cbd.int/doc/publications/cbd-ts-26-es.pdf>

SMO-Secretaría de Modernización de la Nación. (2019). *Gestión por Resultados “Guía práctica para el gestor público. Estrategia 2016-2019*. Recuperado de: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/gpr_estrategia_2016_-_2019_guia_practica_para_el_gestor_publico_v2_vf.pdf

Sozzani, C. (2005). *Evaluación Ambiental del Programa de Prevención de Inundaciones y drenaje urbano*” Recuperado de:

https://www.buenosaires.gob.ar/sites/gcaba/files/resumen_ejecutivo_cidanez_-_version_20140325.pdf

Therivel, R y Fischer TB (2012). Sustainability appraisal in England, UVP Report, 26(1).

UNECE - United Nations Economic Commission for Europe (2017). Good practice recommendations on public participation in strategic environmental assessment. Recuperado de: <https://www.unece.org/>

UNEP- United Nations Environment Programme (2018). Assessing Environmental Impacts- A Global Review of Legislation, Nairobi, Kenya. Recuperado de: <https://europa.eu/capacity4dev/unep/documents/assessing-environmental-impacts-global-review-legislation>

Wood, C (1992) Strategic environmental assessment in Australia and New Zealand, Project Appraisal. Recuperado de: <https://doi.org/10.1080/02688867.1992.9726855>

Wirutskulshai, U; Sajor, E. y Coowanitwong, N (2011). Importance of context in adoption and progress in application of strategic environmental assessment: Experience of Thailand. Environmental Impact Assessment Review, 31, 352–359.

ANEXO 1: Presentación de defensa de la tesis



APLICACIÓN DE LA EVALUACIÓN AMBIENTAL ESTRATÉGICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL EN LA REPÚBLICA ARGENTINA

AUTOR: PIÑERA, María Celeste
DIRECTOR: RYAN, Daniel
CO-DIRECTOR: FRASSETTO, Andrea

TESIS PRESENTADA PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER EN GESTIÓN AMBIENTAL
BUENOS AIRES
SEGUNDO CUATRIMESTRE, 2020

AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL
- 03 ANÁLISIS COMPARADO
- 04 CASO ARGENTINO
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL
- 03 ANÁLISIS COMPARADO
- 04 CASO ARGENTINO
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

01 INTRODUCCIÓN | Objetivos

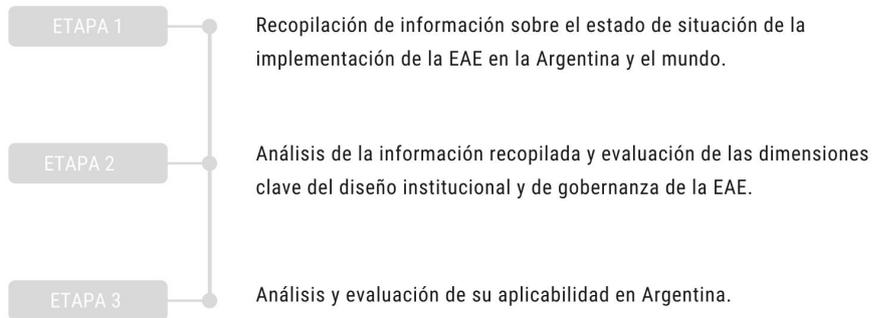


Analizar las **dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza** que han permitido a la EAE consagrarse como un instrumento de gestión ambiental que facilita la integración de las consideraciones ambientales en planes, programas y políticas a nivel gubernamental.



Evaluar el potencial para su implementación en el país, en particular para las PPP impulsadas desde la administración pública nacional.

01 INTRODUCCIÓN | Marco metodológico



01 INTRODUCCIÓN | Contexto



Evaluación Ambiental Estratégica

"(...) **instrumento** de naturaleza estratégica que ayuda a crear un contexto de desarrollo para la sustentabilidad, mediante la **integración de las cuestiones ambientales y de sustentabilidad en la toma de decisiones**, evaluando las opciones de desarrollo estratégico en relación a las condiciones de contexto."

Partidário (2012)



Evaluación Ambiental Estratégica

"(...) actúa como herramienta estratégica en tanto que **asegura una interacción e iteración** a lo largo de todo el ciclo de decisión; **permite enfocarse en temas críticos** analizando todas las cuestiones relevantes; **evalúa todas las opciones teniendo como fundamento el punto de vista ambiental** y como objetivo primordial la sustentabilidad; y **asegura la participación pública** permitiendo el involucramiento de todos los stakeholders implicados".

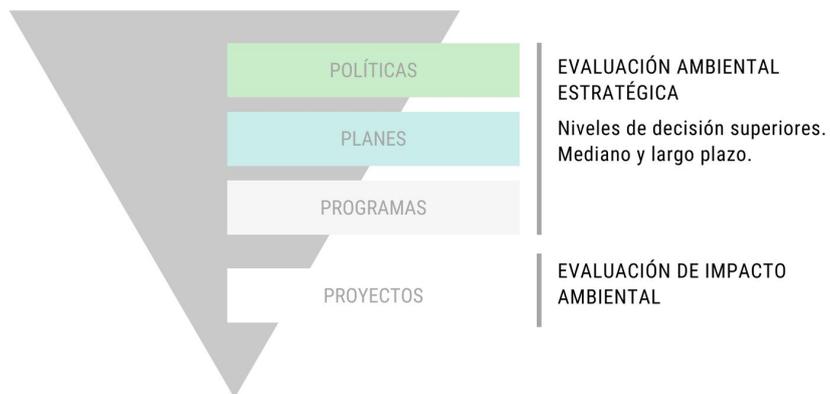
Partidário (2012)



AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL**
- 03 ANÁLISIS COMPARADO
- 04 CASO ARGENTINO
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

02 MARCO CONCEPTUAL | EAE y EIA



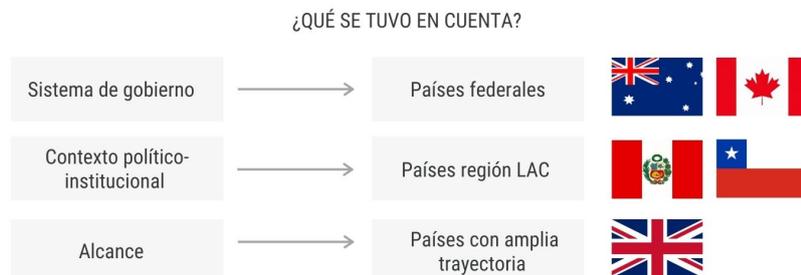
02 MARCO CONCEPTUAL | Tipos de PPP objeto de EAE a nivel internacional

- PPP sectoriales complejos (espacial y temporalmente) ● La EAE brindaría un marco metodológico para la sistematización e interpretación de la información y contribuiría al análisis de su interrelación con otras PPP vinculadas.
- PPP con consecuencias ambientales impredecibles o negativas significativas ● La EAE contribuiría a la evaluación de alternativas de desarrollo y a la potencial disminución de sus efectos adversos.
- PPP cuyo espacio territorial de aplicación o alcance sectorial se desconoce ● La EAE brindaría herramientas para facilitar la elección de estrategias de desarrollo sustentable en la planificación sectorial y territorial, brindando alternativas de desarrollo y orientación tecnológica y metodológica para su implementación.

AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL
- 03 ANÁLISIS COMPARADO**
- 04 CASO ARGENTINO
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

03 ANÁLISIS COMPARADO | Criterios de selección de casos de referencia



03 ANÁLISIS COMPARADO | Dimensiones clave del diseño institucional y de gobernanza de la EAE

Marco Normativo	Normativa vigente. Nivel correspondiente de aplicación.
Marco aplicación Enfoque metodológico	Definición explícita del alcance de la EAE. Procedimiento administrativo. Enfoque metodológico. Modelo de EAE.
Marco institucional	Definición de roles de las autoridades involucradas.
Articulación	Espacios de articulación y colaboración institucional y con otros niveles de gobierno. Instancias participativas en el procedimiento.
Disponibilidad de la información	Repositorios confiables de información. Guías, manuales y/u otras herramientas de información y divulgación.

03 ANÁLISIS COMPARADO | Síntesis

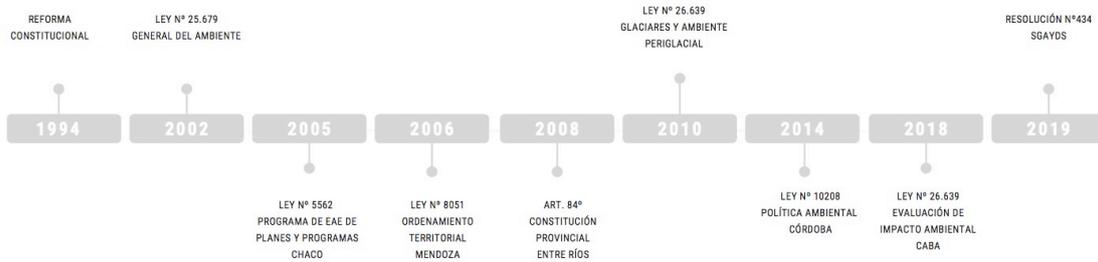


Norma particular para EAE	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Definen alcance: PPP	<input checked="" type="checkbox"/>				
Definen taxativamente PPP alcanzadas				<input checked="" type="checkbox"/>	
Procedimiento administrativo detallado				<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Modelo centrado en la decisión	<input checked="" type="checkbox"/>			<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
Distinción del rol de autoridades	<input checked="" type="checkbox"/>				
Instancias de articulación	<input checked="" type="checkbox"/>				
Instancias de participación pública	<input checked="" type="checkbox"/>				
Repositorios confiables de información	<input checked="" type="checkbox"/>				

AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL
- 03 ANÁLISIS COMPARADO
- 04 CASO ARGENTINO**
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

04 CASO ARGENTINO | Evolución normativa



AGENDA

- 01 INTRODUCCIÓN
- 02 MARCO CONCEPTUAL
- 03 ANÁLISIS COMPARADO
- 04 CASO ARGENTINO
- 05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS

05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS | EAE en Argentina

ARGENTINA - RESOLUCIÓN SGAYDS 434/19

Marco Normativo	✓	Ley ambiental nacional Norma particular para EAE
Marco aplicación Enfoque metodológico	✓	PPP como objeto de EAE Procedimiento de EAE Proceso centrado en la decisión
Marco institucional	✓	EAE en etapas de formulación PPP Distinción de roles autoridades
Articulación	✓	Articulación con gobiernos subnacionales Instancias tempranas de participación
Disponibilidad de la información	✓	Repositorio y guías metodológicas



05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS | Aplicabilidad en Argentina



05 CONCLUSIONES Y RESULTADOS | Oportunidades

OPORTUNIDADES PARA CONSOLIDACIÓN
DE LA EAE A NIVEL NACIONAL

Incorporación de EAE a sistema de gestión por resultados

Definición por norma particular del objeto de EAE

Ley Nacional de Evaluación Ambiental



GRACIAS

mceleste.pinera@gmail.com
@lelepinera