

**LOS DILEMAS DE LOS SISTEMAS DE
EVALUACIÓN AMBIENTAL Y
TERRITORIAL COMO INSTRUMENTOS
DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA
LATINA⁷⁷**

**THE DILEMMAS OF ENVIRONMENTAL
AND TERRITORIAL ASSESSMENT
SYSTEMS AS PLANNING INSTRUMENTS
IN LATIN AMERICA**

Ana Gladis Peinado Villalobos⁷⁸

Cristian Harry Padilla Rodríguez⁷⁹

Pares evaluadores: Red de Investigación en Educación, Empresa y Sociedad – REDIEES.⁸⁰

⁷⁷ Derivado del proyecto de investigación: Los dilemas de los sistemas de evaluación ambiental y territorial como instrumentos de planificación en América Latina.

⁷⁸ Docente, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Montería-Colombia; Geógrafa, Universidad de Córdoba, Montería-Colombia; Magister en Desarrollo Regional, Colegio de la Frontera Norte, B.C México; Doctora en Planeación y Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma de Baja California, B.C México; correo electrónico: anapeinado@unisinu.edu.co

⁷⁹ Geógrafo, Universidad de Córdoba, Montería-Colombia; Magister en Ordenamiento Territorial, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza-Argentina, correo electrónico: cristianpadillarodriguez@gmail.com

⁸⁰ Red de Investigación en Educación, Empresa y Sociedad – REDIEES. www.rediees.org



LOS DILEMAS DE LOS SISTEMAS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL Y TERRITORIAL COMO INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN AMÉRICA LATINA⁸¹

Ana Gladis Peinado Villalobos⁸², Cristian Harry Padilla Rodríguez⁸³

RESUMEN

El objetivo principal del trabajo es identificar algunas de las dificultades y potencialidades actuales que tienen la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el contexto de la planificación del territorio en América Latina. Para ello, se utiliza una metodología cualitativa, con un nivel de profundidad tipo explicativo, ya que se basa en la búsqueda de información y fuentes secundarias relacionadas con la aplicación de los sistemas de evaluación en países latinoamericanos.

Como resultados, se encontró que en América Latina existe una fuerte tradición de considerar la EIA y la EAE como la principal herramienta de gestión y de evaluación que vincula las iniciativas del desarrollo sobre el territorio. Se plantea que las dimensiones analíticas y la escala de estas evaluaciones no son las más adecuadas para evaluar políticas territoriales, debido a que la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) se concentra en proyectos específicos, mientras que la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) es una herramienta de apoyo diseñada para integrar la dimensión ambiental en las decisiones estratégicas. Sin embargo, esta tradición no ha llevado a discutir los objetivos ni los diseños metodológicos de cada una. De ahí que se proponga la Evaluación de Impacto Territorial (EIT) como una alternativa para superar estos dilemas. En este sentido, se destaca la

⁸¹ Derivado del proyecto de investigación: Los dilemas de los sistemas de evaluación ambiental y territorial como instrumentos de planificación en América Latina.

⁸² docente, Universidad del Sinú Elías Bechara Zainúm, Montería-Colombia; Geógrafa, Universidad de Córdoba, Montería-Colombia; Magister en Desarrollo Regional, Colegio de la Frontera Norte, B.C México; Doctora en Planeación y Desarrollo Sustentable, Universidad Autónoma de Baja California, B.C México; correo electrónico: anapeinado@unisinu.edu.co

⁸³ Geógrafo, Universidad de Córdoba, Montería-Colombia; Magister en Ordenamiento Territorial, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza-Argentina, correo electrónico: cristianpadillarodriguez@gmail.com



importancia de evaluar impactos en componentes territoriales clave y la necesidad de sistemas de evaluación que faciliten la toma de decisiones territoriales.

ABSTRACT

The main objective of this paper is to identify some of the current difficulties and potentialities of Environmental Impact Assessment (EIA) and Strategic Environmental Assessment (SEA) in the context of territorial planning in Latin America. For this purpose, a qualitative methodology is used, with an explanatory level of depth, since it is based on the search for information and secondary sources related to the application of evaluation systems in Latin American countries.

As results, it was found that in Latin America there is a strong tradition of considering EIA and SEA as the main management and evaluation tool that links development initiatives on the territory. It is argued that the dimensions of analysis and the scale of these evaluations are not the most appropriate for evaluating territorial policies, since the EIA focuses on specific projects and the SEA is a support instrument to ensure the environmental dimension in strategic decisions. However, this tradition has not led to a discussion of the objectives or methodological designs of each. Hence, the Territorial Impact Assessment (TIA) is proposed as an alternative to overcome these dilemmas. In this sense, the importance of assessing impacts on key territorial components and the need for evaluation systems that facilitate territorial decision making are highlighted.

PALABRAS CLAVE: Evaluación, impacto, territorio, ambiente, escala.

Keywords: Assessment, impact, territory, environment, scale.



INTRODUCCIÓN

La situación actual en términos financieros, ambientales y territoriales plantea un desafío para los sistemas de gestión, planificación y evaluación utilizados para medir los impactos positivos y negativos causados por las políticas públicas sobre los territorios. Estos instrumentos, entre los que se encuentran los sistemas de evaluación ambiental y territorial, son un componente importante de la gobernanza territorial. Para los gestores del territorio, este tipo de instrumentos son un indicador sobre el desarrollo equitativo y sostenible de su sociedad, y muestran cómo la acción pública ha logrado cambiar los modos de vida de las comunidades.

En América Latina, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) son los sistemas de evaluación ambiental y territorial más utilizados. Sin embargo, estos sistemas han sido criticados por su enfoque centrado en los aspectos ambientales, su falta de participación pública y su incapacidad para integrar los impactos sociales y económicos.

En los últimos años, ha surgido una nueva propuesta de evaluación que está tomando fuerza en Europa: la Evaluación de Impacto Territorial (EIT). La EIT es un instrumento integral que busca medir los impactos de las políticas públicas desde una perspectiva multisectorial, incluyendo los aspectos ambientales, sociales y económicos. La EIT puede ser una alternativa innovadora para mejorar la gobernanza territorial en América Latina. Al integrar los impactos ambientales, sociales y económicos y ayudar a los gobiernos a tomar decisiones más informadas y a promover el desarrollo sostenible de los territorios.

El presente trabajo se divide en cuatro partes. En la primera parte, se coloca en contexto la gobernanza territorial y los sistemas de evaluación. En la segunda parte, se trabaja los sistemas de evaluación desde la práctica ambiental y territorial en América Latina. En la tercera parte, se presentan los dilemas de los sistemas de evaluación ambiental y territorial en América Latina. En la cuarta parte, se proponen la evaluación de impacto territorial (EIT) como una alternativa de evaluación territorial en América Latina.



El trabajo concluye con una discusión sobre las implicaciones de la propuesta de la EIT para América Latina, y como esta puede ayudar a los gobiernos a tomar decisiones más informadas y a promover el desarrollo sostenible de los territorios.

1. Gobernanza territorial y sistemas de evaluación

Las referencias teóricas y los elementos conceptuales que dan sustento a este trabajo, estarán compuestas por dos líneas de discusión complementarias, en las que la planificación actual encuentra elementos importantes para lograr sus objetivos primordiales como es el de mejorar la calidad de vida y un desarrollo territorial sostenible: la gobernanza del territorio y los sistemas de evaluación.

La gobernanza puede entenderse como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia (fundamentales y coyunturales) y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar, 2006, p. 90). Por estas consideraciones a este concepto se le considera un paradigma (Cruz, 2008) dentro de las ciencias políticas y del territorio, hace parte de la nueva cultura del territorio.

De acuerdo con Aguilar (2006), la gobernanza abarca dos aspectos fundamentales de la vida en sociedad: la intencionalidad social y la capacidad de la sociedad para convertir sus objetivos en realidades concretas. Con relación a la intencionalidad social se refiere a la “definición de los objetivos preferidos de la sociedad a fin de mantenerse razonablemente cohesionada e incrementar sus niveles de vida”, y con respecto a capacidad social es “el arreglo y el proceso productivo que se considera causalmente idóneo y eficaz para realizar los objetivos proyectados, hacerlos reales” (p.90).

Esto en términos de sociedad significa que es “la capacidad de las sociedades para dotarse de sistemas de representación, de instituciones, de procesos y de cuerpos sociales como instrumento de control democrático, de participación en las decisiones y de responsabilidad colectiva” (Comisión Europea, 2001). Esto termina siendo un “modelo alternativo de gestionar los asuntos públicos” (Farinós, 2008, p. 12)



Según Farinós (2015), la gobernanza territorial se concibe más como un medio que como un fin en sí mismo. Por lo tanto, es un proceso destinado a facilitar la planificación, gestión y evaluación adecuadas de las políticas con impacto territorial. En este sentido, Farinós (2015) sostiene que las políticas no deben imponerse sobre los territorios, sino que deben adaptarse a ellos. “son los territorios los que deciden y hacen política, a partir de un claro proceso de repolitización, que cabe relacionar tanto con procesos de descentralización como de participación y empoderamiento” (Farinós, 2015, p. 7).

La gobernanza, definida como el conjunto de tradiciones e instituciones que regulan el ejercicio de la autoridad en un país, es un elemento crucial para el desarrollo económico. Bajo este contexto, un consenso creciente entre economistas, desarrollistas y otros actores relevantes sostiene que la gobernanza es un prerrequisito para el incremento sustancial en los niveles de vida estándar (Dellepiane. 2009, p.196)

A través de la gobernanza se da una resolución colaborativa de problemas y a través de ella también el gobierno transfiere poder a otros actores e instituciones, en este sentido, pierde cierto control nacional, sustituyendo los servicios que antes proveía el Estado ahora los transfiere a unos actores que actúan de manera horizontal y no vertical como el Estado. De acuerdo con Guy (2007), se entenderá la gobernanza como un objetivo que rige y direcciona las actividades sociales en su conjunto. Requiere instrumentos para identificar las necesidades de la sociedad, sus deseos y, finalmente, debe examinar los medios para alcanzar las metas colectivas. Este último punto es el más importante al hablar de gobernanza. Se debería centrar en conseguir los objetivos de grupos, mejorar las condiciones de la población y, por tanto, apuntar al desarrollo.

Sin embargo, se sabe que, por el hecho de que el Estado delegue funciones a otros actores, siempre existirá una tendencia de beneficio o enriquecimiento propio. Esta tendencia está lejos de la redistribución y mejora de la calidad de grandes agregados sociales.

Bajo ese contexto, las evaluaciones de las acciones públicas entrar a jugar un papel decisivo en el territorio. Las evaluaciones en su aspiración como instrumento holístico buscan “aprehender los problemas complejos, difusos y contradictorios que tratan de resolver sus políticas. Esta cuestión exige lógicas comprensivas frente a los análisis atomizados y descontextualizados de los controles administrativos tradicionales” (Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España, 2010).



El Ministerio de Política Territorial y Administración Pública de España (AEC-2010, p.5), mantiene la percepción de que evaluar es superar lo relacionado con la comprobación de la conformidad de la acción pública, sino que “expresa un juicio de valor sobre el éxito de los resultados y los impactos -deseados o no- de las políticas públicas”. Se considera entonces que la evaluación es un proceso integral de “observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública –norma, programa, plan o política- que permita alcanzar un juicio valorativo, basado en evidencias, respecto a su diseño, puesta en práctica, resultados e impactos” (2010, p. 13).

En este contexto, donde intervienen múltiples actores con diversas responsabilidades, la gobernanza territorial debe facilitar la creación de una visión compartida para el futuro del territorio. Además, debe establecer condiciones propicias para desarrollar acciones conjuntas que permitan alcanzar los objetivos planteados (Farinós, 2008).

Para autores como García (2011), la implantación de la gobernanza territorial no se entiende sin adecuado proceso de evaluación “la evaluación es considerada como un proceso imprescindible a la hora de optimizar las estrategias territoriales ya que tiene el objetivo fundamental de obtener datos de valor analítico, estratégico y de planificación, que posibiliten una reflexión referenciada y previa a una toma de decisiones coherente” (García, 2011, p. 332).

A juicio de García (2011), disponer de un proceso de evaluación proporciona resultados de gran valor analítico, estratégico y de planificación para la toma de decisiones sobre el territorio. Esta información permite identificar los impactos causados por programas, planes o estrategias. La autora también señala que las evaluaciones son útiles para detectar elementos del territorio que están en desequilibrio como resultado del modelo territorial adoptado.

La ventaja de tener un sistema de evaluación en los procesos de gobernanza territorial está en los resultados que se van obteniendo, ya que ellos ayudan a mejorar la toma de decisiones “tanto para la obtención de un desarrollo sostenible en general, como para el diseño de medidas correctoras para mejorar el proceso de implantación de los distintos planes y proyectos en particular” (García, 2011, p.332).



Dado que el proceso de planificación involucra a numerosos actores, recursos y tiempo, es fundamental realizar una evaluación continua de las acciones y decisiones estratégicas. Por ello, el seguimiento y la evaluación se vuelven indispensables para alcanzar los resultados esperados de la gestión y corregir cualquier desviación de los objetivos planteados.

En el caso de la planificación territorial, como una función pública y de gobierno en relación con los sistemas territoriales y su uso, es necesario diseñar mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan observar el objetivo final de esta política: generar desarrollo y mejorar las condiciones de vida en el territorio.

En el contexto de la planificación territorial y ambiental en los países de América Latina, se han desarrollado diversos mecanismos de evaluación para medir la efectividad de estas políticas. Entre los más utilizados se encuentran la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

La EIA es una herramienta diseñada para identificar, predecir, interpretar, valorar, prevenir, corregir y comunicar los efectos de un proyecto sobre el medio ambiente (Gómez Orea, 2008). Según Berón et al. (2012), la EIA es un instrumento de gestión pública y un procedimiento administrativo que implica la capacidad de imponer exigencias y responsabilidades a diferentes niveles del Estado y, sobre todo, al sector privado en su interacción con el medio ambiente.

Berón et al. (2012) también explican que la EIA compara el estado del ambiente antes y después de la implementación de un proyecto, sea urbano, industrial o de cualquier escala. Técnicamente, en todos los países de América Latina, una EIA incluye la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental como requisito para obtener una licencia ambiental. Sin embargo, no existe una metodología específica para su desarrollo, lo que da lugar a múltiples variantes y puede afectar la calidad del proceso (Aldana, 2012, p. 9).

Aldana (2012) sostiene que la EIA debe entenderse como un proceso para identificar, valorar, prevenir y comunicar los impactos ambientales que causaría la ejecución de un proyecto (p. 6). Generalmente, este proceso sigue una serie de pasos:



Se puede decir que, en general, KSH es un instrumento de apoyo a la decisión que se desarrolla en forma de proceso, se aplica a decisiones estratégicas que, por regla general, se convierten en políticas, planes y programas., así como decisiones. ubicación estratégica de grandes proyectos (Partidário, 2008). Durante la evaluación es posible identificar los factores del desarrollo ambiental y sostenible como un proceso cuyo propósito es conocer, analizar y evaluar el impacto de las decisiones estratégicas.

Según Berón et al (2012, p. 6), la AME en este contexto afecta más al proceso de formulación y preparación de políticas, planes y programas que al resultado. En otras palabras, esta evaluación es la primera etapa del proceso de planificación, seguida de los instrumentos correspondientes en todas sus etapas, incluida la implementación, por lo que no debe entenderse como un programa, política, plan o procedimiento de gestión de control ambiental, sino como un proceso.

El debate académico y técnico sobre la utilidad de estas estimaciones abunda en la literatura profesional actual. Sin embargo, se cuestiona que el tamaño y alcance de la EIA y el análisis de la EIA no sean los más adecuados para evaluar la política regional, porque la EIA se centra en ciertos proyectos que pueden tener un impacto en ciertas partes de la región, y la EIA es un apoyo. una herramienta que asegura la dimensión ambiental en la toma de decisiones estratégicas, como políticas, planes y programas. Por lo tanto, el alcance y medición de la estrategia regional no se encuentran entre los objetivos de estas evaluaciones.

En América Latina el tema de las evaluaciones para los procesos de planificación aún está por desarrollarse. Para expertos en planeación territorial como Luis Mauricio Cuervo sostienen que “en Latinoamérica hay un inmenso vacío en materia evaluativa. Los vacíos están especialmente en las prácticas, pues hay pocas menciones y experiencias acerca de la importancia de hacerlo y cómo hacerlo” (comunicación personal, 2022).

Para Cuervo, “en latinoamericana existe una tradición en invertir al máximo para obtener buenos planes, con amplios y legítimos acuerdos sociales, pero no se instalan procesos de seguimiento ni mucho menos de evaluación” (comunicación personal, 2022).

Al revisar los sistemas de evaluación ambiental y territorial de América Latina se evidencia que los mecanismos no son específicos y en muchos casos se remiten a



evaluaciones tradicionales como la EIA o simplemente se generan matrices donde se reportan los grados de cumplimiento de los objetivos y de los proyectos, arrojando como resultado un valor porcentual del grado de avance de estos.

No se encuentra una iniciativa que desde una perspectiva espacial permita medir los impactos territoriales causados por decisiones estratégicas, como, por ejemplo, un plan de ordenamiento del territorio o un proyecto de inversión con impacto regional.

3. Los dilemas de los sistemas de evaluación de ambiental y territorial en América Latina

Cuando se discute que existe un dilema, se está haciendo referencia, según la Real Academia Española a una “situación en la que es necesario elegir entre dos opciones igualmente buenas o malas” (2023). En ese sentido, a continuación, se coloca en perspectiva las principales deficiencias que tienen los sistemas de evaluación EIA y EAE en el contexto de la planeación territorial y las políticas de desarrollo. El dilema está formado en la medida que hasta hoy seguimos con los mismos sistemas de evaluación a sabiendas que en muchos casos tienen debilidades desde sus técnicas y metodologías para evaluar las transformaciones que sufre el territorio por causa de la lucha por el poder de los actores que lo conforman.

Actualmente la EIA es considerada la principal herramienta a la hora de decidir proyectos o actividades que puedan causar impactos ambientales. Sin embargo, menciona Aldana (2012), una debilidad de este procedimiento es la gran cantidad de metodologías y variantes existentes para realizar una EIA, esto según el autor, disminuye la calidad del proceso; de ahí que se deba trabajar en América Latina hacia una estandarización del proceso.

Según Gómez Orea et al (2011), la EIA se limitó a trabajar exclusivamente impactos de proyectos, y, por tanto, actúa como “un lastre al perpetuar patrones de evaluación no apropiados a las decisiones estratégicas”. Según el autor, la EIA tiene una relación con el entorno de tipo reactivo, “evalúa sus resultados y procura influir sobre la forma y las prioridades de decisión, y sobre cuáles son los aspectos relevantes de tal decisión” (pp. 186-187).



Para autores como Antonio Serrano Rodríguez (2011), la dificultad que tiene la EIA es que no se puede constatar bajo sus herramientas teóricas y metodológicas los cambios estructurales que ha sufrido el modelo territorial de un territorio, por causa de determinados proyectos, actuaciones, planes o estrategias productivas, urbanísticas o territoriales. Esto quiere decir, que la EIA no tiene manera de interpretar “la forma en que la sociedad se organiza, se interrelaciona y ocupa y transforma el territorio” (p. 213).

De acuerdo con Serrano (2011), en la EIA existen deficiencias para definir lo que corresponde a la evaluación de efectos o impactos territoriales no ambientales. Cuando se quiere trabajar sobre los impactos en el modelo territorial la respuesta no es precisa y, por tanto, “la determinación de efectos tiene una incertidumbre muy superior, en la mayoría de los casos, a la asociada a los efectos sobre los ecosistemas” (p. 213).

Además de lo anterior, Serrano (2011) agrega que la EIA en la práctica hace una amplia recopilación de información que en algunos casos logran manejar las variables relacionada con los usos del suelo y a la afectación sobre los ecosistemas, pero “prácticamente siempre, a un muy insuficiente tratamiento de las variables socioeconómicas y de estructura territorial que permitirían establecer escenarios sobre la previsión de los efectos territoriales” (p. 213-214).

Igualmente, sostiene el autor, que otro problema que presenta la EIA es la responsabilidad sobre la que recae estos estudios “el hecho de que el promotor de la actuación sea el que elabora la EIA da lugar, en muchas ocasiones, a una superposición de intereses contradictorios sobre los resultados de dichos EIA” y genera además que los estudios sean de baja calidad, generales, no se evidencia el análisis de las consecuencias socioeconómicas y medioambientales de los proyectos o actuaciones.

Visto de esta forma, la EIA por su escalaridad tiene una incumbencia limitada, la cual no le permite asumir aspectos estratégicos y de planeación a nivel territorial. En ese sentido, la EIA genera incertidumbre hasta donde se puede evaluar proyectos de envergadura de tipo regional, pues con herramientas metodológicas que la conforman contrasta los impactos ambientales hasta la escala de influencia del proyecto, pero no los socioeconómicos y territoriales.



En esta dirección, Aldana (2012), considera que la EIA debe repensarse como un instrumento integral y funcional dependiendo del proyecto, pues “todos son diferentes, generan impactos diversos y se desarrollan en ambientes deferentes” (p.199). Cada proyecto debe ser analizado por expertos e incorporar sistemas de información geográficos para definir entornos, bases de datos para el análisis de la intensidad, entre otros. Se debe tener en cuenta que, por ejemplo:

Una inundación de una zona para construir un embalse modifica el ecosistema de forma irreparable. Se considera que para definir los impactos de un proyecto se requiere un grupo de trabajo multidisciplinar y objetivo, esto debido a que, para algunos, por ejemplo, el impacto visual de una línea de transmisión o parque eólico es de gran magnitud; y para otros no representa una molestia modificar el paisaje con una estructura de gran tamaño. (Aldana, 2012, p.201)

Así mismo, Aldana (2012), reconoce que el sistema y el proceso de EIA en muchos países son considerados un problema para la ejecución de un proyecto, pues, se ve como “una piedra en el zapato” y nunca se mira cómo como una herramienta de desarrollo sostenible. “La articulación y el trabajo conjunto del gobierno (como autoridad ambiental) y de los proponentes de los proyectos es fundamental para realizar el proceso de forma adecuada: objetiva, a tiempo y responsable” (p.201).

Respecto a la EIA, Berón et al (2012, p. 3) afirman que debe quedar claro que los principios de la evaluación de impacto ambiental se basan en la capacidad de predecir las consecuencias exactas de las actividades desarrolladas en el medio ambiente. Por lo tanto, los modelos EIA crean escenarios con alta incertidumbre, donde es posible cambiar los parámetros de entrada y analizar las consecuencias de estas variaciones alternativas en los nuevos escenarios creados (Herrera y Bonilla, 2008).

Ahora, la EAE se trata de un método de predicción y solución de impactos, una herramienta para mejorar la planificación estratégica, donde se desarrollan modelos de intervención integrados, donde prevalecen los criterios de uso racional y más eficiente y menos destructivo de los recursos.



La EAE tiene como finalidad como procedimiento administrativo la realización de un análisis de impacto ambiental a la hora de decidir proyectos que afecten significativamente al medio ambiente. Esto asegura una mayor confiabilidad y certeza sobre las decisiones que se deben tomar (Almenar-Muñoz, 2022).

Según Almenar-Muñoz (2022), el procedimiento de EAE permite elegir la que mejor asegure los intereses públicos desde una perspectiva global e integrada entre las diversas opciones posibles. Esto es posible porque el procedimiento tiene en cuenta los efectos ambientales, económicos, sociales y culturales de la ordenación proyectada.

Aunque la EAE prioriza las consideraciones ambientales al preparar y aprobar políticas, planes y programas que promueven un desarrollo más sostenible, todavía existen problemas, según Farinós y Ruiz (2011), estos son notables cuando se llevan a la práctica, pues, no funciona como una verdadera evaluación ex-antes con carácter estratégico. Según los autores en mención, la EAE responde a un enfoque sectorial y olvida de involucrar las perspectivas territoriales que en estas cuestiones son indisociables.

Cabe mencionar también que inicialmente no existe una metodología claramente definida y unánimemente aceptada para el desarrollo de KSH, pero se estima que se recomienda aplicarla en aquellos planes y programas que tengan un impacto ambiental significativo y especialmente en sectores como este; tales como agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, pesca, energía, minería, industria, transporte, gestión de residuos, gestión de recursos hídricos, gestión de tierras públicas, telecomunicaciones, turismo, ordenación del territorio urbano y rural o uso del suelo.

Por último, Pereira (2011, p. 63), considera que la EAE presenta una serie de inconvenientes, tales como: hace un análisis más superficial y cualitativo de los impactos, tiene el riesgo de dilución de los problemas ambientales en otras consideraciones de carácter económico e incluso social, es más subjetiva y abierta a la influencia política, el proceso de planificación está separado del proceso de evaluación que solo actúa como elemento de corrección, tiene dificultad para analizar objetivos o medidas no concretas (técnicas, temporales o espaciales), depende de la información generada durante el proceso de planificación, solo aplicables en momentos del proceso de planificación avanzados, requiere



documentos relativamente completos, produce documentos excesivamente técnicos que dificultan los procesos de planificación pública, entre otros.

4. La Evaluación de Impacto Territorial (EIT) una alternativa de evaluación territorial para América Latina

Bajo este panorama de las evaluaciones ambientales la EIA y EAE, se reconocen que tienen potencialidad para evaluar ciertas circunstancias contempladas en la planificación del territorio, pero es evidente que sus metodologías aún son insuficientes para comprender las complejidades territoriales ni los impactos que las intervenciones públicas le pueden causar a un espacio concreto ni mucho menos miden la multiescalaridad de las consecuencias.

Por consiguiente, es donde la EIT entra a jugar un papel importante para re-orientar los procesos de planificación en América Latina, esta es una evaluación que ha comenzado a dar sus primeros resultados en Europa, sin embargo, no ha logrado calar desde consenso técnico como si lo tiene la EIA y la EAE.

En ese sentido, a continuación, se presenta un panorama de lo que es la EIT desde su perspectiva teórica y las potencialidades que tiene para lograr entrar en América Latina como un instrumento que puede complementar las evaluaciones tradicionales o más bien se debe pensar como un nuevo instrumento de evaluación territorial, tal como lo ha propuesto la Provincia de Mendoza en la República Argentina.

El EIT es una herramienta cuyo desarrollo e implementación está recomendado por la Estrategia Territorial Europea (ETE) aprobada en 1999. El EIT se puede definir como:

Un conjunto de estudios, análisis y propuestas encaminadas a pronosticar y evaluar un evento potencial a nivel regional. una actividad o conjunto de actividades específicas y diferenciadas que se llevan a cabo en un área determinada y optimizar su contribución al logro de objetivos de desarrollo predeterminados. (Pallardó, 2001. p. 5).

El EIT es una herramienta que evalúa las consecuencias de una intervención política en una región según los objetivos de desarrollo regional que deben guiar la intervención en cuestión (Soto y Garrido, 2019). Esta actividad está definida por una determinada escala



de los externos (sobre el conjunto de la población y el territorio afectado) para cada una de las alternativas consideradas. Los efectos se considerarán siempre comparando el escenario derivado de la situación futura esperada si ésta se realiza, respecto al escenario asociado a dicha situación futura esperable si el plan o la actuación no se ejecutan.

3. Análisis de la compatibilidad o incompatibilidad de los efectos esperados por la actuación o plan, respecto de los objetivos, estrategias y regulaciones de ordenación territorial, ambiental o urbana establecidos en las reglamentaciones vigentes.

4. Evaluación multicriterio de las distintas alternativas o planes, que establezcan la preferencia de éstas, o la conveniencia de su no ejecución, en términos de matriz de efectos asociados a éstas y de aceptabilidad de su producción. Los resultados de la matriz de efectos que recoja los efectos asociados a cada alternativa, los criterios de preferencia y la priorización final deben someterse a un proceso de información-participación pública.

5. Si la decisión sobre la alternativa global de las actividades o planes considerados es políticamente aceptada, es necesario especificarla a nivel de anteproyectos alternativos individuales. Para ello se deben considerar las posibilidades potenciales de planificación de cada área del plan, programa o estrategia

6. Establecidas las alternativas correspondientes para el proyecto definido, el último nivel que se ha de considerar es la realización de una EIA y, si en la evaluación de los planes, programas o estrategias así se ha establecido, de una EIT sobre las alternativas concretas de proyecto establecidas. Dichas evaluaciones deben permitir la elección más adecuada entre las distintas alternativas, y la adopción e inclusión de medidas correctoras de efectos no deseados, en sus casos, tanto directos como externos.

7. Al final de la etapa de proyecto, en la etapa de construcción, es necesario realizar un seguimiento detallado de los efectos reales que surjan e incluir las medidas adicionales necesarias que permitan desviar los efectos reales a los planificados. En la fase operativa, la creación de observatorios regionales permite un seguimiento real de estos efectos y debería ser un deber ineludible de la administración pública.

Para América Latina, las innovaciones en evaluaciones regionales se pueden encontrar en la Provincia de Mendoza, Argentina, como lo muestra la propuesta de Plan



autores, “la metodología adoptada para la EIT debe permitir una evaluación integrada de los efectos de las políticas, planes y programas (en ocasiones también dirigida a grandes proyectos) en los diferentes niveles espaciales”.

Se debe pensar que las nuevas formas de planificación están exigiendo sistemas de evaluación que permitan medir los impactos en la sociedad de las acciones y decisiones territoriales, además de satisfacer las necesidades de información y transparencia ante ciudadanos, instituciones y organismos de control. Es decir, que se está buscando establecer otro estilo de gobierno, donde se entrelacen distintos actores de los sectores públicos y privados para la toma de decisiones.

Por tanto, estamos ante dilema importante de saber cuál (es) o debería ser el/los instrumento (s) de evaluación de las acciones territoriales, que permita medir los impactos de la política pública de corte social, económica, ambiental, entre otras de manera eficiente y eficaz. Es un reto académico orientar a los Estados de América Latina sobre el mecanismo más adecuado para evaluar las incidencias territoriales del desarrollo y la construcción de paz. La discusión sigue abierta.



