

Evaluación Ambiental Estratégica: una exploración temprana de su aplicación en los planes reguladores comunales, Área Metropolitana de Santiago, 2012

*Loreto Rojas Symmes**
Ciudad Viva, Santiago, Chile

RESUMEN

Santiago se caracteriza por una intensa actividad inmobiliaria, acelerada expansión urbana y aumento de la congestión, todo ello bajo una planificación que no ha considerado de forma adecuada el factor medioambiental. Como resultado tenemos una urbe creciendo más allá de sus capacidades para garantizar servicios y equipamientos de calidad, generando problemas ambientales claramente identificables. En este marco, son claves las decisiones que se tomen en términos de regulación ambiental y planificación urbana en distintas escalas territoriales. De aquí deriva la importancia de las modificaciones de la nueva legislación ambiental, entre las que se cuenta la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), nuevo instrumento de gestión ambiental, que surge en el marco de la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en los instrumentos de gestión territorial. El foco del estudio es la escala comunal, presentando cómo seis municipios del Área Metropolitana de Santiago, que al año 2012 habían desarrollado o estaban en proceso de ejecución de su EAE, han enfrentado este nuevo procedimiento, centrándose en las dificultades administrativas y de coordinación. El aporte del trabajo es su mirada crítica, sin ser extrapolable a otras comunas del resto del país, sino mostrar una realidad puntual, que presenta falencias que deben ser consideradas en el futuro desarrollo del proceso.

Palabras clave

Evaluación Ambiental Estratégica, planificación urbana, sustentabilidad, medio ambiente, legislación ambiental

* Magíster en Desarrollo Urbano, Pontificia Universidad Católica de Chile. Especialización en Desarrollo Económico Local, Venice International University, Italia; Universitat Autònoma de Barcelona, España, y Ludwig Maximilian Universitat, Alemania. Licenciada en Gestión Ambiental, Universidad Católica del Norte y profesora de Historia y Geografía, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Actualmente es vicepresidenta de Ciudad Viva. Correo electrónico: lrsymmes@gmail.com.

Strategic Environmental Assessment:
An early exploration of its application to communal city planning
policies, Metropolitan Area of Santiago, 2012

ABSTRACT

Santiago is characterized by intense real estate activity, accelerated urban expansion and increased traffic snarl ups, and all under a plan that has not given adequate consideration to environmental factors. As a result we have a city that grows beyond its capabilities to ensure quality services and facilities to its people, creating clearly identifiable environmental problems. Within this framework, the decisions made at various territorial levels in terms of urban planning and environmental regulations are essential; and the importance of the modifications in the new environmental legislation is derived from them, including Strategic Environmental Assessment (SEA), a new environmental management tool that arises in the context of the need to incorporate the environmental dimension into the instruments of territorial management. The focus of the study is the communal level, presenting how six municipalities of the Metropolitan Area of Santiago, which by 2012 had developed or were in the process of implementing their SEA, have faced this new procedure, focusing on the difficulties related to administration and coordination. The contribution of the work is its critical point of view, which is not intended to be extrapolated to other boroughs of the rest of the country, but rather point to a specific reality, which has shortcomings that must be considered in the future development of the process.

Keywords

Strategic Environmental Assessment, urban planning, sustainability, environment and environmental law

Introducción

El año 2010 fue promulgada la Ley 20.417, que modificó una parte importante de la legislación base de nuestro país en materia ambiental. Un cambio central fue la incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), nuevo instrumento de gestión ambiental que incorpora “consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad” (Ley 20.417, Art. 2º, letra c).

Mediante un dictamen de la Contraloría General de la República (N° 78.815, del 28 de diciembre de 2010) se estableció que “los planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que no hayan ingresado al SEIA [Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental] antes del 26 de enero de 2010, deben someterse a EAE aplicándose supletoriamente la Ley N° 19.880” (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 3).

En este escenario, 30 comunas de todo el país se sometieron a la EAE el año 2012. De este total, siete se encuentran en el Área Metropolitana de Santiago (AMS): Cerrillos, Peñalolén, Lo Barnechea, La Florida, Vitacura, San Ramón y San Miguel. A excepción de Cerrillos, en todas las demás el desarrollo de la EAE ha estado a cargo del municipio; por ello, el área geográfica a investigar está delimitada por las restantes seis comunas, ya que interesa en esta investigación explorar cómo han enfrentado los municipios este nuevo procedimiento, cuáles son las dificultades administrativas, prácticas y de coordinación que han surgido en la cotidianidad para, a partir de ello, hacer un análisis crítico de este proceso.

Figura N° 1. Plano: Localización comunas en estudio



Fuente: elaboración propia.

Una exploración a dos años desde la implementación de la nueva legislación ambiental y específicamente de la aplicación de la EAE, entrega la ventaja de una

detección temprana de las dificultades que han enfrentado los municipios en estudio en su ejecución. Con ello, además, aporta la posibilidad de corregir a tiempo las deficiencias, mejorando su implementación, sobre todo en un proceso que recién comienza y al cual deberán enfrentarse por ley todas las comunas del país.

Este artículo aborda en primer lugar la contribución de la EAE al desarrollo urbano de Santiago. Posteriormente se aboca a la descripción de la nueva legislación ambiental (Ley 20.417) y específicamente en lo nuevo que trae consigo: la EAE. Luego se describe cómo han enfrentado los municipios del AMS la ejecución de la EAE en sus planes reguladores, para finalmente presentar las principales conclusiones del estudio.

¿Qué aporta la EAE al desarrollo urbano de Santiago?

La incorporación de la EAE en la gestión del desarrollo urbano en la escala comunal, en teoría promete ser un avance para una ciudad de las características de Santiago. Hoy, la capital de Chile bordea los siete millones de habitantes (INE, 2010), concentrados, en parte, en zonas periféricas, por lo general con deficiente infraestructura. La presión por el crecimiento de la ciudad¹ ha significado la “construcción de siete millones de m² anuales, con una tendencia de consumo de 800 hectáreas urbanizadas al año, en el Gran Santiago” (Moreno, 2009, p. 17). Al respecto, Reyes señala que “la aceleración de la expansión urbana en la última década se explica por el incremento de los ingresos de la población y la fuerte dinamización de la economía metropolitana, que se tradujo en una intensa actividad inmobiliaria” (2005, p. 204). La incorporación de suelos agrícolas a áreas de expansión urbana facilitó este proceso, en el marco de una demanda –que responde a un nuevo patrón de preferencia residencial al ‘estilo de vida americano’– por viviendas y condominios alejados de las actividades urbanas y del ruido de la ciudad, y el deseo de evadirse de los problemas metropolitanos, tales como contaminación, congestión y delincuencia (Ducci, 1998; De Mattos, 1999; Reyes, 2005; Frantz, 2006).

En otra escala, Santiago se perfila como una ciudad exitosa en el contexto de América Latina. Un índice reciente de MasterCard² señala que “Santiago es la ciudad mejor evaluada de Latinoamérica y la quinta entre los países emergentes” (Rodríguez

¹ Incluyendo presiones inmobiliarias de áreas por sobre los mil metros de altura, cota que ha sido establecida por el Plan Regulador Metropolitano como el límite de expansión de la ciudad.

² Índice MasterCard de Mercados Emergentes 2008, realizado sobre la base de consultas a economistas y expertos en ocho dimensiones diferentes (*La Tercera*, Negocios, viernes 24 de octubre de 2008).

y Rodríguez, 2009, p. 5); además es considerada como una de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina (Ranking América Economía, 2012). Pero, a la vez, es una de las urbes que presenta mayor contaminación atmosférica en el mundo (Reyes, 2005), siendo relegada en otros rankings a las últimas posiciones con respecto a la calidad del medio ambiente (Romero y Órdenes, 2004).

La definición de Santiago de perfilarse como una ciudad de clase mundial (Sassen, 2001; Ramos, 2002; Ferreira, 2007),³ ha traído consigo el arribo de grandes obras públicas. Rodríguez y Rodríguez señalan que “el escenario urbano de Santiago [...] ha cambiado notablemente en los últimos 20 años: se han construido grandes autopistas urbanas tarifadas, túneles, megaproyectos, malls, nuevos edificios inteligentes, establecimientos para servicios y producción industrial, y gran cantidad de viviendas sociales” (2009, p. 5). Esta tendencia se ha consolidado y todo indica que, a pesar de la urgencia de gestionar la ciudad de una forma más sustentable, el patrón se mantendrá. Por ello, Santiago requiere hacerse cargo de la decisión de optar por un crecimiento urbano extendido y disperso, “cubriendo con carreteras, centros comerciales, residencias y fábricas las cubiertas vegetadas, los cauces fluviales o los suelos agrícolas, lo cual tiene amplios, profundos e irreversibles efectos ambientales, que deben ser evaluados detalladamente en términos de costos no exclusivamente económicos” (Romero y Órdenes, 2004, p. 10), sino que también respecto de su impacto en la calidad de vida de las personas que habitan esta ciudad. Recordemos que una ciudad sustentable es aquella donde “la población goza de una alta calidad de vida y se encarga de no transferir los problemas socioeconómicos y ambientales o de salud a generaciones futuras” (Girardet, 1992; Kabir, 2006).

Las diversas decisiones que se han tomado en Santiago y que han derivado en una tendencia a la suburbanización y a un aumento de la congestión y el tráfico, han hecho patente la falta de modelos que fomenten la sustentabilidad (Ducci, 2000; Reyes, 2005). En concreto, el problema para Santiago es que “el crecimiento de la ciudad avanza más rápido que la capacidad para proveer la infraestructura y los servicios que se requieren” (Moreno, 2009, p. 17), situación que se enmarca en una problemática general de las ciudades del siglo XX, las cuales “no logran responder a las necesidades del presente mientras que al mismo tiempo comprometen la capacidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades” (O’Meara, 2003, p. 318).

³ El perfilamiento de las ciudades bajo el atributo de *World Class* es un patrón interesante de estudiar, en tanto conlleva externalidades positivas y negativas que pueden seguirse con mayor detalle en desarrollos más cercanos como es el caso de Sao Paulo aquí referido, donde se presenta una crítica también a este fenómeno de las ciudades globales, como es el caso de Ferreira (2007).

El punto central es que, a pesar del reconocimiento de las condiciones geográficas de la ciudad, son las actividades urbanas las que mayormente generan los problemas ambientales, los cuales deben ser priorizados y gestionados en forma adecuada. En este marco, son claves las decisiones que se tomen en términos de regulación ambiental y planificación urbana en las distintas escalas territoriales.

La planificación urbana comunal tiene especial relevancia en este punto, ya que sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos. (Ley General de Urbanismo y Construcción, Art. 41º)

Esto significa que temas claves que repercuten en la sustentabilidad de la ciudad se deciden en esta escala territorial. Por lo tanto, al instalarse la EAE como un nuevo instrumento de gestión ambiental, al inicio del proceso de la modificación de un plan regulador comunal o de una modificación sustancial del mismo, instala la discusión medioambiental desde el origen, lo cual en teoría es un avance significativo –en relación al proceso anterior– en la forma de planificar la ciudad.

Hasta antes del inicio de la EAE, la evaluación de los proyectos ambientales estaba radicada en el Servicio de Evaluación Ambiental, el cual administraba el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), instrumento que evaluaba y certificaba los requisitos ambientales exigidos a los proyectos y actividades, y que podía ser presentado como una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o como un Estudio de Impacto Ambiental (EIA).⁴ A pesar de que la finalidad de los EIA era estimar las consecuencias de un proyecto sobre el medio, a través de un análisis técnico, interdisciplinario y objetivo, durante los últimos años fue objeto de una serie de críticas. Estas apuntan a una aplicabilidad limitada,⁵ a la objetividad del proceso, a la falta de consideración de los efectos acumulativos sobre el territorio, a una limitada participación ciudadana, y a un escaso monitoreo y seguimiento del proceso.

Los cambios que trae consigo la EAE, sin duda pueden tener una serie de ventajas para desarrollar una gestión ambiental más adecuada en la ciudad

⁴ Esta decisión dependía de la complejidad del proyecto y de los posibles efectos que podía tener en el medio ambiente.

⁵ Solo a nivel de proyecto y no de política y programa.

de Santiago. Hervé entrega argumentos en esta dirección, señalando entre sus beneficios que

se aplica antes de que se elaboren los proyectos individuales, de manera que se puede influenciar el tipo de proyectos que se quiere lograr. Por otro lado, permite evaluar impactos que son difíciles de considerar a nivel de proyecto [agrega] que quizás el aspecto más relevante es que permite evaluar mejor las alternativas que existen para el desarrollo de determinadas actividades, puesto que una vez que se evalúan los proyectos individuales por regla general hay ciertas alternativas que ya han sido descartadas. (Hervé, 2010, p. 31)

Así, según el mismo autor, las mayores diferencias entre EIA y EAE son “la escala y oportunidad del estudio, así como el grado de detalle que se requiere” (Hervé, 2010, p. 32).

Finalmente, la oportunidad que se visualiza a partir de la introducción de un nuevo instrumento de gestión ambiental –como la EAE–, en la gestión del desarrollo urbano de Santiago, es no continuar el patrón que según Economist Intelligence Unit siguen las ciudades latinoamericanas, las cuales “abordan los problemas ambientales en base a casos que se presentan y, con frecuencia, como respuesta a las crisis” (Economist Intelligence Unit, 2010, p. 18). La incorporación de la EAE desde el inicio del proceso estaría aportando –en teoría– a conseguir este objetivo a través de la introducción de cambios profundos en la forma de desarrollar los instrumentos de planificación territorial (IPT).

Nueva legislación ambiental: cambios que trae la evaluación ambiental estratégica

El derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación forma parte de las garantías que la Constitución Política asegura a todas las personas (Constitución Política de la República de Chile, Art. 19º, Nº 8). “Pese al establecimiento formal de esta garantía constitucional, las presiones ejercidas al medio ambiente, producto del crecimiento económico del país, han generado importantes problemas ambientales y un deterioro en la calidad ambiental” (Ministerio del Medio Ambiente, 2011, p. 14).

Hasta principios de la década de 1990, Chile no contaba con una política ambiental integral, situación que significó un incremento de los problemas ambientales

y que comienza a cambiar y lograr algún grado de avance, gracias a los intentos de diseño e implementación de una institucionalidad ambiental a lo largo de los 90. Así, “la dictación de la Ley 19.300 constituyó un gran avance para el país, en tanto dio un contenido concreto y un desarrollo jurídico adecuado a los derechos constitucionales relacionados con el ambiente” (Ministerio del Medio Ambiente, 2011, p. 16). A pesar de ello, hoy podemos constatar que son notorios los grandes atrasos en materias como contaminación, tratamiento de residuos sólidos, dotación de áreas verdes, entre otros.

La institucionalidad ambiental chilena se ha caracterizado por su naturaleza sectorial; así, la legislación ha ido surgiendo frente a problemas específicos (salud, desechos, construcción, entre otros) y a la entrega de diversas facultades a servicios públicos y ministerios. El resultado de este enfoque sectorial ha sido una superposición de competencias y una multiplicidad de funciones entre los distintos servicios públicos (Gross y Hajek, 1998), lo cual trae de la mano, en ocasiones, objetivos y metas contradictorias, por lo general difíciles de coordinar.

Frente a los diversos problemas que evidenciaba la legislación existente en Chile⁶ y las exigencias internacionales con respecto a estándares de desempeño ambiental, se hace evidente la necesidad de una reforma a la institucionalidad ambiental (Ministerio del Medio Ambiente, 2011). Así, el 5 de junio de 2008, el Ejecutivo ingresó el proyecto de ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente, y el 26 de enero de 2010 fue publicada la Ley 20.417, la cual modifica sustancialmente la Ley N° 19.300 de Bases Generales del Medio Ambiente.

Con la nueva legislación desaparece la Comisión Nacional del Medio Ambiente (Conama), creándose en su reemplazo el Ministerio del Medio Ambiente, encargado de elaborar políticas, normas y planes. Se crean nuevas instituciones que presentan atribuciones y funciones independientes.⁷ Asimismo, se crea el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad,⁸ la figura del subsecretario y las correspondientes Secretarías Regionales Ministeriales. Además de los cambios en la institucionalidad, hay modificaciones en la calificación ambiental del SEIA, en la resolución de calificación ambiental, en la participación ciudadana y en el acceso a la información ambiental.

⁶ Contraposición entre los objetivos productivos y de fomento, por parte de ministerios y servicios, versus los objetivos ambientales de la Conama; falta de una real política de desarrollo sustentable por parte del Estado, de una adecuada separación de las funciones de regulación ambiental, fiscalización y fomento productivo, de incentivos para alcanzar una efectiva coordinación intersectorial, entre otros.

⁷ Servicio de Evaluación Ambiental, Superintendencia del Medio Ambiente, Tribunales Ambientales y el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas. Estos organismos presentan jerarquías y funciones descentralizadas.

⁸ Integrado por 11 ministros de diversos sectores.

Una de las principales modificaciones de la nueva ley es la incorporación de un nuevo instrumento de gestión ambiental, la EAE, el cual surge en el contexto de la necesidad de incorporar la dimensión ambiental en los instrumentos de ordenamiento territorial y ante la exigencia de utilizar nuevas metodologías de planificación “que promuevan un uso del territorio en forma sustentable, es decir, conciliando los intereses económicos, sociales, políticos y ambientales tanto en el corto como en largo plazo” (Rivas y Zeledón, 2002, p. 2).

La Ley 20.417 define la EAE como

el procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales. (Ley 20.417, Art. 2, letra c)

La EAE se caracteriza –en teoría– por incidir en los niveles más altos de decisión política-estratégica institucional, por una aplicación temprana en la toma de decisiones institucionales, por ser un instrumento preventivo y por permitir el diálogo entre los diversos actores públicos y privados, implicando una mejora significativa en la calidad de los planes y políticas públicas (Ministerio del Medio Ambiente, 2012).⁹ “[N]o corresponde a un instrumento adicional del correspondiente plan, sino que consiste en una instancia por medio de la cual se incorporan desde el inicio del proceso de diseño o elaboración de dicho Plan, las consideraciones ambientales de desarrollo sustentable” (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 1).

El origen de la EAE “se remonta a la National Environmental Policy Act de 1969, de Estados Unidos, que incorpora dentro del sistema jurídico estadounidense la Evaluación de Impacto Ambiental” (Hervé, 2010, p. 31). Luego, ya al finalizar la década de los 80, legislan en materia ambiental Australia y Holanda; luego les siguen –en los años 90– otros países como Canadá, Nueva Zelanda y Reino Unido (Ministerio del Medio Ambiente, 2012). En América del Sur es una legislación reciente y su incorporación ha sido motivada por agencias de financiamiento internacional como el Banco Mundial (Dalal-Clayton y Sadler, 2005). Así, actualmente “cerca de 40 países cuentan con algún mecanismo normativo para

⁹ Véase <http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-propertyvalue-15960.html> [noviembre 2012].

la integración ambiental en los procesos políticos y de planificación” (Ministerio del Medio Ambiente, 2012).

Asimismo, el legislador ha establecido que deben someterse a EAE

las políticas y planes de carácter normativo general, así como sus modificaciones sustanciales, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad [agregando que] siempre deberán someterse [...] los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. (Ley 20.417, Art. 7° bis)

De esta forma, se generan cambios significativos en el diseño y tramitación de los planes reguladores, instrumento este último en el cual pone el foco este trabajo.

Como ya se ha mencionado en la introducción, se “estableció que los planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que no hayan ingresado al SEIA antes del 26 de enero de 2010, deben someterse a la EAE, aplicándose, supletoriamente, la Ley N°19.880” (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 3). Esta medida no estuvo ajena a las críticas, debido al vacío regulatorio que significa el hecho de que los planes reguladores comunales comiencen a desarrollar EAE sin contar con su reglamento. Poblete (2011) señaló que “este pronunciamiento complica gravemente la tramitación de numerosos instrumentos de planificación, ya ingresados al sistema de evaluación ambiental, así como a otros que obtuvieron su aprobación ambiental con posterioridad”. Como apoyo a este proceso, los ministerios del Medio Ambiente, y de Vivienda y Urbanismo elaboran una guía, enfocada a orientar el desarrollo de la EAE en los instrumentos de planificación territorial (IPT) (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011).

Según la mencionada guía, el proceso de EAE para los planes reguladores comunales está conformado por dos etapas: una de diseño y elaboración, y otra de aprobación. En la primera se definen

los objetivos y los posibles efectos ambientales a considerar en la elaboración del Plan y los criterios de desarrollo sustentable con que se abordará este instrumento, [se agregan] los órganos de administración del Estado

que se integrarán a fin de garantizar una actuación coordinada en las entidades públicas [...], además de determinar la necesidad de contar con otros instrumentos o estudios existentes en los órganos de la administración del Estado que puedan ser considerados para la elaboración del Plan. Estos componentes deberán incorporar, posteriormente, un informe ambiental, el que a su vez formará parte de la Memoria Explicativa del Plan”. (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 15)

En la etapa de aprobación “se debe elaborar un anteproyecto del plan, que deberá contener un informe ambiental”¹⁰ (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 20) que será remitido al Ministerio del Medio Ambiente para sus observaciones y que luego será sometido a consulta pública por parte del organismo responsable.

Todo lo señalado representa un avance en términos teóricos. Lo interesante, desde el punto de vista de este estudio, es explorar cómo han enfrentado los seis municipios del AMS en observación, este nuevo procedimiento. Para ello nos centraremos en las dificultades administrativas y de coordinación, entregando luces tempranas respecto de si los resultados son los adecuados o si se requieren modificaciones para lograr los beneficios que este instrumento en teoría declara.

¿Cómo han enfrentado los municipios del Área Metropolitana de Santiago la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica?

En base a una investigación cualitativa de tipo exploratoria,¹¹ se intenta dar respuesta a esta interrogante, centrada en la experiencia de los seis municipios del AMS

¹⁰ El informe ambiental deberá contener un resumen de los contenidos y objetivos principales del plan a desarrollar; los órganos de administración del Estado convocados y los instrumentos o estudios considerados; un resumen de los objetivos ambientales y de los criterios de sustentabilidad del plan; un resumen de los efectos ambientales de cada alternativa evaluada para conseguir el logro de los objetivos del plan; una propuesta de plan de seguimiento de las variables ambientales relevantes que son afectadas producto del plan de desarrollo; los criterios e indicadores de seguimiento destinados a controlar la eficacia del plan; y los criterios e indicadores de rediseño que se deberán considerar para la reformulación del plan en el mediano o largo plazo.

¹¹ La investigación es de tipo exploratoria por cuanto examina un tema nuevo y poco estudiado. El estudio se realiza en base a una muestra no probabilística, ya que se trata de un estudio con un diseño de investigación exploratorio, es decir, no es concluyente, sino que su objetivo es documentar ciertas experiencias, por ello no pretende generalizar los resultados al resto de las comunas del país que hayan desarrollado el proceso.

que a septiembre de 2012¹² habían desarrollado o estaban en proceso de ejecución de su Evaluación Ambiental Estratégica:¹³ Peñalolén, Lo Barnechea, La Florida, Vitacura, San Ramón y San Miguel. El objetivo fue conocer las dificultades que han experimentado los municipios en términos prácticos, administrativos y de coordinación durante el proceso de ejecución de la EAE. Para ello se desarrollaron entrevistas individuales estructuradas¹⁴ a los asesores urbanistas o encargados de desarrollar el proceso de EAE,¹⁵ en cada uno de los municipios en estudio. Estas fueron complementadas con otras entrevistas abiertas a profesionales vinculados al área ambiental. Producto de estas entrevistas se realizó un análisis de discurso y se registraron los temas centrales y problemas comunes que han tensionado una correcta aplicación de la EAE. Sobre esa base se elabora este apartado.

Los resultados dan cuenta de problemas de distinta naturaleza, dificultades que van desde reglas poco claras hasta falencias presupuestarias, de capacitación y de coordinación dentro y fuera del municipio. Se evidencian además vacíos a nivel de política ambiental, junto con un bajo grado de inclusión de la dimensión medioambiental en el quehacer cotidiano en general y en la planificación urbana comunal en específico.

Si bien en teoría se valoran los beneficios que la EAE involucra para la planificación urbana local, se reconocen debilidades que entorpecen el proceso, como se detalla a continuación.

Débil legislación en temas claves para el medio ambiente: vacío general que dificulta el actuar específico de los municipios

Diversas preguntas quedan hoy sin respuesta para los municipios a la hora de entrar en el ámbito específico de la planificación ambiental de su territorio local. Una pregunta central es la siguiente: ¿en qué legislación de escala mayor a la local pueden basarse los municipios al momento de planificar y gestionar ambientalmente factores como el suelo, el agua, las áreas verdes y los residuos?

¹² Las entrevistas fueron realizadas entre septiembre y octubre de 2012.

¹³ Se ha excluido la comuna de Cerrillos de este análisis ya que la modificación realizada en su Plan Regulador Comunal está siendo desarrollada por la Seremi Minvu y no por el propio municipio; por lo tanto, escapa a los objetivos de esta investigación.

¹⁴ Este instrumento es especialmente útil en el marco de un trabajo donde no existen estudios previos y, por ende, tampoco información respecto de posibles alternativas de respuestas frente a las interrogantes de esta investigación.

¹⁵ En la mayor parte de los casos el encargado de desarrollar la EAE era el propio asesor urbanista; la excepción fue un municipio, donde el encargado era un profesional del Área de Asesoría Urbana.

La legislación dentro de una sociedad expresa lo que se considera permitido, define responsabilidades y entrega las directrices de hacia dónde y cómo avanzar. Por otro lado, en cuanto a lo local, permite en forma privilegiada al ciudadano reaccionar frente a situaciones ambientales que afectan su hogar y su entorno inmediato, además de hacer posible que estos actores puedan relacionarse directamente con el municipio (Gross y Hajek, 1998). Este cruce hace necesario contar con lineamientos generales que orienten el actuar en la escala local.

Los resultados de la investigación señalan como una dificultad en el desarrollo de la EAE la ausencia de ordenanza, procedimientos y políticas ambientales claras en que basarse. Esta visión se sustenta en la escasa legislación que actualmente tiene Chile en cuanto a los recursos naturales. Concretamente, no hay ley de suelos; no hay ley de aguas, el Código más bien dirime quién saca agua, cuánto y dónde; la Ley de Bosques es más bien una ley de plantaciones; La Ley de Pesca es una ley extractiva que alude a cómo se utiliza el recurso y no a cómo quiere Chile que se desarrolle su actividad pesquera; no existe un plan de manejo de residuos y las áreas verdes tienen una administración muy fragmentada.¹⁶

Junto con lo anterior, al ser el plan regulador comunal

el tramo más específico de la planificación territorial, debiera obedecer a lineamientos proyectados desde los planes reguladores intercomunales y éstos, a su vez, de los que emanan de los planes regionales de desarrollo urbano, definiendo las orientaciones que deben ser acogidas por los otros instrumentos de planificación de inferior jerarquía. (Herbas, 2008, p. 96)

De esta manera se podrá hacer un manejo coherente del territorio urbano desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, se percibe que estos lineamientos no han estado reflejados claramente en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), más aún si no ha habido acuerdo de someter a EAE la modificación del PRMS, por regir la EAE “en forma posterior al inicio de la modificación del instrumento de ordenación territorial”,¹⁷ situación que sin duda ha generado una serie de críticas. Se suma a ello el hecho de que la mayor parte de los municipios del AMS no cuenta con una política comunal ambiental o de sustentabilidad.

Representa igualmente una dificultad para los municipios planificar, definir objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad en un escenario de distintas

¹⁶ Entrevista realizada a Sonia Reyes, en septiembre de 2012.

¹⁷ Véase: http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=comisiones&ac=sesiones_celebradas&idcomision=193&tipo=3&legi=483&ano=2012&desde=0&hasta=0&idsesion=7332&idpunto=9544&listado=2 [octubre 2012].

escalas territoriales y organismos que intervienen en la construcción del territorio, más aún cuando sus opiniones tienen carácter vinculante.

Lo descrito representa un vacío, en la medida en que los municipios, partiendo de modificaciones a sus planes reguladores muy específicas, no encuentran un marco general al alero del cual desarrollar sus proyectos ambientales. La ausencia de legislaciones que orienten hacia objetivos de país para la biodiversidad, el suelo, el agua, el aire, las áreas verdes, etc., está llevando a la definición de objetivos muy disímiles entre las distintas municipalidades, con disparidad de criterios y grados de desarrollo, y sin mayor coordinación entre ellas, dejando la sensación de que no está en las manos de las comunas incidir de manera importante en los temas ambientales de sus territorios.

¿Es eficiente que los objetivos ambientales y los criterios de sustentabilidad desarrollados en el marco de la EAE respondan a un plan (regulador) más que a una política medioambiental municipal?

¿Cuántos municipios en Chile cuentan hoy con una política ambiental o de sustentabilidad? ¿Para cuántos alcaldes el tema medioambiental es prioritario? Sin tener una cifra exacta, podemos aventurar que la respuesta es poco alentadora.

La evidencia muestra que la definición de objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad que han debido elaborar los municipios en el marco de la EAE encuentran importantes dificultades debido a que no responden a una política medioambiental comunal, no son prioridad del alcalde y cuentan con limitaciones presupuestarias.

Si bien son los asesores urbanistas los que han estado encargados de liderar o desarrollar la EAE, al ser este un instrumento que aspira a incorporar elementos de sustentabilidad en el plan regulador comunal, requiere de mayor coordinación con el Departamento de Medio Ambiente.¹⁸ Sin embargo, en términos generales este no ha tenido un rol activo en el proceso, limitando su participación a una relación consultiva en cuanto a algunos temas que no involucran acciones en conjunto respecto de la planificación urbana y ambiental del territorio. La falta de vinculación con el citado Departamento ha dificultado la comprensión del proceso —especialmente en los aspectos técnicos—, lo que ha llevado a algunos municipios a centrarse únicamente en cumplir las exigencias que impone el proceso, sin tener una discusión de fondo respecto del desarrollo sustentable.

¹⁸ O, en su defecto, la Dirección de Aseo, Ornato y Medio Ambiente, según sea el caso.

Otra dificultad –advertida en algunos municipios– es la distancia existente entre los objetivos ambientales que realmente requiere alcanzar la comuna versus los objetivos políticos o temas prioritarios del alcalde de turno. Por ejemplo, objetivos ambientales que demandan expropiaciones o mayores presupuestos han sido desechados, no solo por el gasto asociado, sino también por la impopularidad que pueden significar las expropiaciones –por ejemplo, para la construcción de espacios públicos o áreas verdes.

La investigación muestra además cómo la falta de recursos influye directamente en la calidad del proceso. La crítica responde a que los objetivos ambientales de una EAE no deberían estar limitados por recursos, sino que deberían ser definidos solamente en base a información técnica ambiental. Esto está en directa relación con la obligación que tienen los municipios de hacerse cargo de los problemas declarados y los objetivos ambientales definidos, situación que ha llevado a que se definan objetivos ni tan reales, ni de largo plazo, ni menos estratégicos. En base a esto, parece más lógico declarar objetivos reales, señalando en cuáles de ellos se puede avanzar, en función de los recursos económicos y técnicos disponibles en el municipio y definir, en cambio, cuáles no pueden ser asumidos. Junto con esto es importante abrir la discusión respecto de lo que ha significado para los municipios tener que hacerse cargo de este proceso, sin posibilidad de una línea de financiamiento, que haga factible poder asumir compromisos y cumplirlos con efectividad.

Municipios como La Pintana, La Reina y Lo Barnechea han puesto en el centro de su gestión el tema ambiental, mostrando cómo una decisión de esta naturaleza puede incidir en el tamaño de la subdivisión predial, la arborización o el tratamiento de los residuos, comprometiendo no solo la gestión del Departamento de Medio Ambiente, sino también el quehacer de las otras unidades municipales. Estas experiencias muestran lo beneficioso que sería que el plan regulador estuviera alineado con los objetivos de sustentabilidad del municipio, con objetivos de largo plazo y con recursos asociados. De esta manera podría ayudarse no solo a mantener una relación coherente con otros instrumentos municipales del área urbana y ambiental, sino también con las acciones desarrolladas por áreas como educación, salud y cultura; en definitiva, un plan integral.

Mayores tareas y responsabilidades para los municipios versus falta de información, insuficiente capacitación y recursos

El proceso de la EAE ha significado para los municipios enfrentar nuevos temas y formas de hacer las cosas, pero con la misma información, recursos e insufi-

ciente capacitación de los que se contaban antes de tal instrumento. También ha implicado familiarizarse en el camino, por ejemplo, con objetivos ambientales, criterios de sustentabilidad, indicadores de seguimiento, tarea no menor para estos equipos profesionales.

Si bien se considera que la definición de objetivos ambientales y criterios de sustentabilidad para el plan es un avance, principalmente porque obliga a una conversación sobre estos temas al inicio del proceso, la combinación de falta de conocimiento, insuficiente capacitación y una guía poco clara complejizó el proceso. Estas críticas están enmarcadas –como ya se ha señalado,¹⁹ en el dictamen de la Contraloría General de la República, que establece que los planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen deben someterse a EAE, sin contar con un reglamento, apoyándose por una guía elaborada por los ministerios del Medio Ambiente, y de Vivienda y Urbanismo.

Si bien en teoría la guía representaría un apoyo en esta etapa de vacío legal, las entrevistas realizadas a los asesores urbanistas de las comunas en estudio arrojaron que esta fue evaluada como “débil, confusa e insuficiente”, presentando vacíos de información en temas específicos y no aclarando debidamente qué se debía evaluar, cómo se formaliza la participación de la ciudadanía y de otros organismos, cuáles eran los pasos a seguir, etc. Esto se suma a una capacitación insuficiente, que en la práctica significó una jornada (al inicio del proceso) en la cual “se explicó en qué consistía la modificación de la norma, que se venía con la EAE y la entrega de un instructivo” (entrevista, septiembre 2012).

Si bien se considera que este proceso ha sido insuficiente en tiempo y forma, los problemas de capacitación no responden únicamente a un tema de cantidad, sino también a visiones disímiles con respecto a lo que significa la entrega de conocimiento. Se contraponen una capacitación que apunta a la teoría (con lenguaje genérico), a la conceptualización y la reflexión respecto de la sustentabilidad, frente a profesionales municipales que demandan una capacitación “menos general, más concreta, basada en ejemplos, más en terreno que en lo conceptual” (entrevista, septiembre 2012), que responda más al nivel del quehacer. La consecuencia, en palabras de un asesor urbanista entrevistado, es que la EAE “la hemos hecho investigando, viendo; de hecho, no sé si lo estamos haciendo bien o lo estamos haciendo mal”.

Esta situación fue más compleja aún para los municipios que habían comprometido trabajo y recursos en la elaboración de Declaraciones de Impacto Ambiental. En las entrevistas se declara que “hay municipios que dijeron hagamos una Declaración de Impacto Ambiental y cambiémosle la tapa”, otros reconocen que lo que

¹⁹ Véase la introducción de este artículo.

se hace es “calzar la Declaración de Impacto Ambiental aprobada con la EAE”. Vale decir, esta es una discusión que se debe abrir, de manera de definir la forma más eficiente de capacitar a los responsables de esta materia en cada municipio.

Otra dificultad identificada es la falta de información sistematizada y actualizada de la situación ambiental comunal, catastro básico para establecer las deficiencias ambientales y para apoyar la toma de decisiones. Ahora, si bien en la etapa de diseño y elaboración de la EAE se determina la necesidad de contar con otros instrumentos o estudios existentes en los órganos de la administración del Estado, que puedan ser considerados para la elaboración del plan, en general los municipios no han hecho uso de este recurso, debido a la falta de claridad respecto del procedimiento; en otros casos, también, debido a la inexistencia de un encargado responsable de vincularse con los municipios para la entrega de información, hecho que ha significado la no respuesta frente a consultas efectuadas.

La falta de recursos aparece como otra debilidad evidente en un proceso en el cual ninguno de los municipios analizados ha recibido recursos adicionales para abordar la EAE. Además del aumento de trabajo al interior de los equipos, esto ha impactado en la posibilidad de externalizar el desarrollo de la EAE, debido al encarecimiento de los servicios de las consultoras, hecho que afecta en especial a los municipios con menos recursos y arriesga al retraso o estancamiento del proceso.

Un punto de atención respecto del sistema urbanístico chileno es que la planificación urbana se aboca a la elaboración de un diagnóstico, propuesta, plan y entrega, sin una posterior evaluación del desarrollo de los procesos, quedando patente la necesidad de generar mecanismos de medición a través de indicadores que permitan evaluar en el tiempo los planes diseñados, detectar cambios e implementar mejoras (Rojas, 2010). En este sentido, la EAE da un considerable paso adelante al destacarse la incorporación de un plan de seguimiento que garantice la verificación y retroalimentación de las decisiones. A pesar de lo positivo, los municipios alertan respecto de la dificultad de un seguimiento que involucra a responsables, recursos y capacidades técnicas, de los que hoy en día claramente los municipios carecen, lo cual arriesga que estos decidan “no ponerse la soga al cuello y generar indicadores tontos, de manera de no generar trabajo adicional, ya que no hay plata, no hay nada” (entrevista, 2012). Se evidencia, además, poca claridad respecto de cuáles son los estándares de referencia para diseñar los indicadores de seguimiento, qué es lo bueno, qué es lo óptimo. Tampoco hay claridad en relación a quién va a fiscalizar este proceso.

Las falencias descritas han repercutido en la calidad del proceso, orientando el trabajo de los municipios –en no pocos casos– únicamente a la aprobación de la modificación, con atrasos en las aprobaciones, un clima de reglas no claras y dudas respecto de si efectivamente se ha desarrollado bien el proceso; todo ello

por medio de asesorías urbanas en la mayor parte de los casos unipersonales y con pocos o nulos recursos técnicos de apoyo.

¿Cómo se han relacionado los municipios con los ministerios y organismos de administración del Estado en el marco de desarrollo de la EAE?

En el marco de un proceso nuevo, conocer qué es lo bueno, lo malo y en qué se debe mejorar en la relación con los organismos involucrados en el desarrollo de la EAE, es clave. En este punto es central saber si la legislación ha sido clara en establecer responsabilidades, si hay personas asignadas y principalmente cuál ha sido la experiencia de los municipios.

El Ministerio del Medio Ambiente, órgano técnico asesor, tiene el rol de acompañar activamente el procedimiento de la EAE, su buen desarrollo y cumplimiento. Deberá apoyar y colaborar “con los órganos de la administración del Estado respectivos en la formulación de los criterios de desarrollo sustentable y en la identificación de efectos y objetivos ambientales que deben ser incorporados en la elaboración de los IPT y del informe ambiental” (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011, p. 5). Si bien existe un amplio reconocimiento a la disposición y apoyo entregado por este Ministerio en el proceso, los municipios declaran que este parecía asimismo confuso para un Ministerio con pocos profesionales y enfrentando un proceso nuevo para ellos también, dificultando en algunas ocasiones el intercambio de ideas debido a la falta de claridad con respecto a dichos procesos. Frente a esto, la demanda de los municipios apunta hacia asesorías más puntuales y enfocadas en el territorio de cada comuna. La actuación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por su parte, ha sido considerada ajena a este proceso, sin mayor involucramiento en el tema ambiental, remitiendo su función únicamente a las modificaciones del plan regulador comunal.

Además del rol de los ministerios, la ley define qué otros órganos de administración del Estado se integrarán al proceso con el fin de garantizar una actuación coordinada de las entidades públicas en la etapa de elaboración del plan. Así, habiendo los municipios definido los objetivos, efectos ambientales y criterios de sustentabilidad del plan, podrán definir los órganos a los cuales solicitarán opiniones en esta etapa²⁰ (Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011).

²⁰ Estos deberán responder dentro del plazo de 60 días, contados desde el ingreso a la oficina de partes del oficio que requiera su opinión. Recibidas las observaciones y respuestas de los órganos de administración del Estado, la Municipalidad respectiva las evaluará y las incorporará al plan si las estima pertinentes.

Para los municipios, la incorporación de estos actores sin duda es positiva, no solo porque apoya la construcción de una visión más integral desde el inicio, sino también porque reduce el riesgo de diseñar objetivos sesgados o contrapuestos. Sin embargo, en la práctica surge la duda respecto de si la generación de estas nuevas responsabilidades ha estado acompañada de la designación de responsables en la estructura orgánica de los organismos involucrados y de si efectivamente es factible –en base a la cantidad de funcionarios y carga de trabajo– responder a estas nuevas exigencias. Los municipios en general perciben que no existe compromiso, ni responsables, ni conciencia del rol que estos órganos cumplen en este proceso. Las experiencias han sido diversas, siendo muy positivas cuando efectivamente el feedback requerido sucede, pero negativo cuando las preguntas quedan sin respuestas, las invitaciones a reuniones no se concretan o las respuestas no son de la calidad o especificidad esperada.

La resolución del Ministerio del Medio Ambiente frente al informe ambiental es ‘cumple’ o ‘no cumple’. ¿Es esto suficiente?

¿Qué significa que no haya una aprobación y que el rol del Ministerio del Medio Ambiente se remita a decir ‘cumple’ o ‘no cumple’? Efectivamente, a diferencia del SEIA,²¹ la EAE no requiere de una evaluación positiva del Ministerio del Medio Ambiente para seguir adelante en el proceso de elaboración del plan regulador comunal. El Ministerio, luego de la revisión del informe ambiental, se remite únicamente a señalar si aquel cumple o no cumple con los objetivos que exige la ley. Esta opinión no tiene carácter vinculante, por lo tanto, si el Ministerio estima que no cumple, el proceso puede seguir adelante, estando en manos del municipio la decisión de corregir y reingresar a una nueva evaluación. Si bien en términos generales se declara el compromiso de parte de los municipios por avanzar con un informe que cumple, hay excepciones que muestran que se ha decidido avanzar, a pesar de no cumplir: “como venían las elecciones el municipio no podía reingresar porque se iba el alcalde, entonces decidieron seguir con el no cumple” (entrevista, 2012). Esta situación muestra una debilidad en un proceso que debería garantizar el paso a la siguiente etapa, cumpliendo lo que la EAE establece como requisito. Frente a esto, es lícito preguntarse lo siguiente: ¿qué sentido tiene que siga adelante un proceso en el cual el informe ambiental ‘no cumple’?

²¹ Cabe tener presente que la SEIA debía tener una calificación ambiental favorable.

Según la opinión de los mismos profesionales municipales, esta medida de alguna manera deslegitima el proceso, más aún si se ha desarrollado con insuficiente capacitación, como ya se ha señalado. Pero, a la vez, define desafíos que son normativos, que tienen que ver con que ciertas decisiones deben ser vinculantes; en concreto: “si un municipio no cumple no debería seguir hasta que saque el ‘cumple’” (entrevista, 2012).

Conclusiones

La teoría nos muestra que la EAE representa un avance respecto de la EIA: actúa al inicio del proceso de planificación, promueve la discusión y la participación ciudadana, pone en el centro de la discusión el tema de la sustentabilidad, instala una visión más amplia sobre las oportunidades y conflictos que enfrentan los territorios, fomenta el trabajo coordinado con otros órganos de administración del Estado. Asimismo, introduce los balances ambientales, clave para la toma de decisiones, y destaca la importancia del monitoreo y seguimiento a los compromisos que se establecen en el marco de este proceso. Todos estos elementos dan cuenta de que la EAE es un primer paso que apunta a un cambio de mentalidad en la forma de planificar las ciudades.

El problema radica en que los actores encargados de aplicar el proceso perciben que estos avances son más semánticos que prácticos. Los problemas que han enfrentado en la aplicabilidad –descritos en el apartado anterior–, sumado a la poca claridad del proceso, conceden el beneficio de la duda si responden más a un ajuste de una transición natural de un nuevo instrumento, o a un desconocimiento por parte de las autoridades respecto de las necesidades que hoy demandan los municipios para ejecutar un proceso de esta naturaleza con efectividad. En este sentido, esta investigación ha pretendido ser un aporte.

Sin duda, la EAE, en base a los casos analizados, tiene una serie de desafíos normativos, de capacitación, financiamiento y coordinación. Pero, además, evidencia desafíos que van más allá de un instrumento en sí y de un ministerio en particular. La decisión de instalar el factor medioambiental como parte de la planificación urbana requiere de políticas claras en todas las escalas, ministerios, profesionales y recursos que efectivamente estén asociados a un cambio de esta naturaleza, pero asimismo requiere de fiscalización y evaluación de sus procesos, especialmente en una metrópolis como Santiago, que demanda hacerse cargo con urgencia del tipo de desarrollo urbano que ha privilegiado.

Referencias bibliográficas

- América Economía (2012). Ranking de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina. Disponible en <http://rankings.americaeconomia.com/2012/las-mejores-ciudades-para-hacer-negocios-en-america-latina/ranking.php> [julio 2013].
- Dalal-Clayton, D. B., Sadler, B. (2005). *Strategic Environmental Assessment: A sourcebook and reference guide to international experience*. UK: Earthscan.
- Del Fávoro, G., Katz, R. (1996). La evaluación ambiental estratégica (EAE) y su aplicación a políticas, programas y planes. Disponible en www.cepchile.cl/dms/archivo_1686.../rev64_katz_delfavoro.pdf [noviembre 2012].
- De Mattos, C. (1999). Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo. *EURE* 25(76), 29-56. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71611999007600002&script=sci_arttext [agosto 2012].
- Ducci, M. E. (1998). Santiago, ¿una mancha de aceite sin fin? ¿Qué pasa con la población cuando la ciudad crece indiscriminadamente? *EURE* 24(72), 85-94. Disponible en http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71611998007200005 [octubre 2012].
- _____ (2000). Santiago: territorios, anhelos y temores. Efectos sociales y espaciales de la expansión urbana. *EURE* 26 (79), 5-24.
- Economist Intelligence Unit (2010). Índice de ciudades verdes de América Latina. Una evaluación comparativa del impacto ecológico de las principales ciudades de América Latina. Disponible en http://www.siemens.com/press/pool/de/events/corporate/2010-11-lam/study-latin-american-green-city-index_spain.pdf [diciembre 2012].
- Ferreira, J. S. W. (2007). *O Mito da Cidade-Global. O papel da ideologia na produção do espaço urbano*. Sao Paulo: Editora Vozes.
- Frantz, K. (2006). Private Gated Neighbourhoods. A progressive trend in US urban development. En Glasze, G. Webster, C., Frantz, K. (eds.), *Private Cities. Global and Local Perspectives*, pp. 61-72. Nueva York: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Galetovic, A. (2006). *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Girardet, H. (1992). *The Gaia Atlas of Cities: New Directions for Sustainable Urban Living*. Londres: Gaia Books Limited.
- Gross, P., Hajek, E. (1998). *Indicadores de calidad y gestión ambientales*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Herbas, P. (2008). *Aplicación de la evaluación ambiental estratégica en el proceso de elaboración del plan regulador comunal de Pica*. Tesis de Magíster. Instituto de Estudios Urbanos y

Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v23n1/art01.pdf> [noviembre 2012].
- INE (2010) Censo Estadístico 2010. Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en http://www.ine.cl/canales/menu/publicaciones/compendio_estadistico.pdf/2010/1.2estdemograficas.pdf [julio 2013].
- Kabir, K. (2006). Planning sustainable and livable cities in Nigeria. *Research Journal of Social Sciences* 1 (1), 40-50.
- Ley 20.417 (2010). Disponible en <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459> [julio 2013].
- Ministerio del Medio Ambiente (2011). Informe del Estado del Medio Ambiente 2011. Disponible en <http://www.ieut.cl/2012/06/informe-del-estado-del-medio-ambiente-2011/> [septiembre 2012].
- _____ (2012). Disponible en <http://www.mma.gob.cl/eae/1315/w3-propertyvalue-15960.html> [diciembre 2012].
- Ministerio del Medio Ambiente, y Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011). Guía para la evaluación ambiental estratégica de los planes regionales de desarrollo urbano, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales. Disponible en http://www.mma.gob.cl/eae/1315/articles-50108_recurso_2.pdf [septiembre 2012].
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (2011). Guía para la evaluación ambiental estratégica de los instrumentos de planificación territorial. Circular ord.:254, abril 8.
- Moreno, O. (2009). Problemática ambiental urbana y desarrollo sustentable en Chile. *Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje*, Vol. VI, N° 17, 1-25.
- O'Meara, M. (2003). Explorando una nueva visión para las ciudades. En Freire, M., Stren, R. *Los retos del gobierno urbano*, pp. 318-335. Santiago: Banco Mundial.
- Poblete, J. (2011). Vacío regulatorio. *La Tercera*, versión impresa. Disponible en <http://diario.latercera.com/2011/02/21/01/contenido/opinion/11-60003-9-vacio-regulatorio.shtml> [agosto 2011].
- Ramos Schiffer, S. (2002). Sao Paulo: Articulating a cross-border region. En Sassen, S. (ed.), *Global Networks. Linked Cities*, pp. 209-236. New York: Routledge.
- Reyes, S. (2005). Santiago o la difícil sustentabilidad de la ciudad neoliberal. En De Mattos, C., Rodríguez, A. (eds.), *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, pp.189-218. Santiago: SUR-Eurelibros.
- Reyes, S., Figueroa, I. (2010). Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile. *Eure* 36 (109), 89-110. Disponible en <http://www.eure.cl/numero/distribucion-superficie-y-accesibilidad-de-las-areas-verdes-en-santiago-de-chile/> [agosto 2012].
- 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. *Proyección* Nº 2. Disponible en http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3113/rivasyzeledonproyeccion2.pdf [julio 2013].

- Rodríguez, A., Rodríguez, P. (2009). Santiago, una ciudad neoliberal. *SUR* Corporación de Estudios Sociales y Educación. Escuela de Dirigentes Sociales. Disponible en http://rediniciativaciudadanalaflorida.cl/wp-content/uploads/downloads/2011/07/Santiago_neoliberal_junio_2009_Fabio_Velasquez.pdf [septiembre 2012].
- Romero, H., Órdenes, F. (2004). El crecimiento espacial de la ciudad de Santiago entre 1989 y 2003 y sus efectos sobre la pérdida de servicios ambientales. Disponible en http://biblioteca.universia.net/html_bura/ficha/params/title/crecimiento-espacial-ciudad-santiago-1989-2003-efectos-perdida-servicios-ambientales/id/37691479.html [noviembre 2012].
- Rojas, L. (2010). Territorio, gestión urbana y democracia. Agenda ciudadana para ciudades más justas, sustentables e inclusivas. Ciudad Viva, Unión Europea y feet&fiets. Disponible en <http://www.hic-net.org/document.php?pid=3882> [noviembre 2012].
- Sassen, S. (2001). *The Global City: New York, London, Tokyo*. New Jersey: Princeton University Press.