

# GUÍA PARA FORTALECER LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA Y LA EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS SOCIALES



Secretaría de Ambiente  
y Desarrollo Sustentable  
Presidencia de la Nación



Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación  
Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales. - 1a ed. -  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, 2019.

GUÍA PARA  
FORTALECER  
**LA PARTICIPACIÓN  
PÚBLICA Y LA  
EVALUACIÓN DE LOS  
IMPACTOS SOCIALES**

## AUTORIDADES

### **Presidente de la Nación**

Mauricio Macri

### **Secretario General de la Presidencia**

Fernando De Andreis

### **Secretario de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable**

Rabino Sergio Bergman

### **Titular de la Unidad de Coordinación General**

Patricia Holzman

### **Secretario de Cambio Climático y Desarrollo Sustentable**

Carlos Bruno Gentile

### **Directora Nacional de Evaluación Ambiental**

María Celeste Piñera

### **Directora de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica**

Andrea Frassetto

## EQUIPO DE TRABAJO

Esta guía ha sido desarrollada de manera colaborativa entre la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y la Fundación Cambio Democrático con el fin de aportar al fortalecimiento de la participación pública en la evaluación ambiental y a la profundización del abordaje social en los estudios de impacto ambiental.

### **Dirección de Impacto Ambiental y Evaluación Estratégica**

Ana Pierangeli

Betania González

Soledad Caldumbide

Soledad González Arismendi

Victoria Arias Mahiques

Vicente Ferrer Alessi

### **Fundación Cambio Democrático**

Ana Cabria Mellace

Carime Morales Salomón

Francisco García Faure

Francisco Suárez

Juan Ignacio Lescano

María Juliana Robledo

Victoria Matamoro



# ÍNDICE

<b>Acrónimos</b>	8
<b>Capítulo 1. Presentación</b>	10
<b>Capítulo 2. Marco normativo de la participación y el acceso a la información en la evaluación ambiental</b>	14
1 · ¿Cuál es el marco legal que regula el acceso a la información pública ambiental?	15
2 · Encuadre normativo de la participación pública en la evaluación de impacto ambiental	20
3 · Los estándares y salvaguardas ambientales y sociales	24
4 · Marco regulatorio de los procesos participativos en la evaluación ambiental estratégica	27
<b>Capítulo 3. Procesos participativos en la evaluación ambiental</b>	28
1 · Participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental	29
2 · Audiencia pública y consulta en el marco del procedimiento EIA	35
3 · Consulta previa a pueblos indígenas	39
4 · Procesos participativos en la evaluación ambiental estratégica	42
<b>Capítulo 4. Abordaje del medio socioeconómico en el estudio de impacto ambiental</b>	48
1 · Consideraciones previas para la planificación del estudio del medio socioeconómico en el EsIA	49
2 · Lineamientos para el abordaje del medio socioeconómico en los estudios de impacto ambiental	52
<b>Anexos</b>	68
Anexo I. Técnicas para garantizar la participación	69
Anexo II. Metodología para la identificación de actores clave	72
<b>Bibliografía</b>	76

## ACRÓNIMOS

**AID:** Área de influencia directa

**AI:** Área de influencia indirecta

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo

**BM:** Banco Mundial

**CAF:** Banco de Desarrollo de América Latina

**EAE:** Evaluación ambiental estratégica

**EIA:** Evaluación de impacto ambiental

**EIAS:** Evaluación ambiental y social

**EsIA:** Estudio de impacto ambiental

**FAO:** Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

**FCD:** Fundación Cambio Democrático

**FMAM:** Fondo para el Medio Ambiente Mundial

**IFC:** Corporación Financiera Internacional

**INAI:** Instituto Nacional de Asuntos Indígenas

**INDEC:** Instituto Nacional de Estadística y Censo

**LGA:** Ley General de Ambiente

**MAC:** Mapa de Actores Clave

**OAT:** Ordenamiento Ambiental del Territorio

**OIT:** Organización Internacional del Trabajo

**PGA:** Plan de Gestión Ambiental

**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**SAyDS:** Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

**SIG:** Sistemas de información geográfica

**UNESCO:** Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura



Capítulo 1.

# Presentación



# 1. Los procesos participativos en la evaluación ambiental

El fortalecimiento de la democracia implica un aumento sostenido de la participación, entendida como un proceso en el que los intereses, necesidades y preocupaciones prioritarias de los ciudadanos buscan ser considerados dentro de la toma de decisiones gubernamentales. Los procesos participativos son una doble vía de comunicación, y un vehículo que contribuye a democratizar las políticas públicas y a aumentar su efectividad y eficacia.

La publicación de esta guía responde a un doble propósito: en primer lugar, brindar herramientas para fortalecer los procesos participativos que se dan en el marco de la evaluación ambiental, que comprende tanto la evaluación de impacto ambiental (EIA) de proyectos, como la evaluación ambiental estratégica (EAE) de políticas, planes y programas; y, en segundo lugar y ligado a la EIA, establecer criterios y buenas prácticas que permitan elevar el estándar del abordaje del medio social en los estudios de impacto ambiental (EsIA), de manera tal de mejorar la manera en que estudian y evalúan los impactos sociales.

La participación pública<sup>1</sup> y el acceso a la información pública ambiental constituyen ejes prioritarios en el procedimiento de EIA, siendo las consultas y audiencias públicas los mecanismos previstos en la Ley N° 25.675 General del Ambiente, para efectivizar el derecho a la participación a escala nacional.

Por su parte, la EAE se concibe en sí misma como una evaluación participativa (SAyDS, 2019b), en tanto permite evaluar el diseño de políticas, planes y programas, con distintas instancias de participación de los órganos de gobierno, otras organizaciones y sociedad civil, con la finalidad de comprender si la implementación de determinadas estrategias limitará o facilitará los objetivos ambientales propuestos por el Estado.

Por otro lado, es necesario promover la mejora en el abordaje del medio social en los EsIA, para un tratamiento adecuado y riguroso del medio socioeconómico, de manera tal que los

impactos sociales sean evaluados en la misma medida que los impactos sobre el medio físico-natural. Las consultas específicas a actores clave en este contexto permiten contribuir a la mejora del proyecto, su operación y gestión, identificando temas sensibles, potenciales impactos y medidas de mitigación.



<sup>1</sup> La presente publicación utiliza el término de *participación pública* como sinónimo de *participación social* y *participación ciudadana*.

## 2. Alcance y destinatarios

Esta guía es parte de un abordaje integral de las herramientas de evaluación ambiental que comenzó con la publicación de la *Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental* y la *Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica* publicadas en 2019 por la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAyDS) y aprobadas por Resolución SAyDS N° 337/19.

Para la elaboración de esta publicación se sistematizaron buenas prácticas, considerando bibliografía nacional, regional e internacional, consultas con especialistas en la materia, así como instancias de validación participativa de los contenidos propuestos.

Los contenidos se estructuran en cuatro capítulos, en los cuales se desarrolla:

a- el estado de situación de las herramientas normativas de acceso a la información, participación pública y de pueblos originarios, incluyendo los estándares y salvaguardas de los organismos de financiamiento internacional.

b- los procesos participativos en la EIA y la EAE.

c- buenas prácticas y criterios para EsIA en relación al abordaje de los impactos en el medio social, incluyendo las consultas a actores clave por parte del proponente.

Se trata de una guía de alcance general, por lo que las pautas prácticas sugeridas deben adaptarse a cada política, plan, programa o proyecto a evaluar, de acuerdo a su escala, marco normativo aplicable, contexto y complejidad social, económica y cultural.

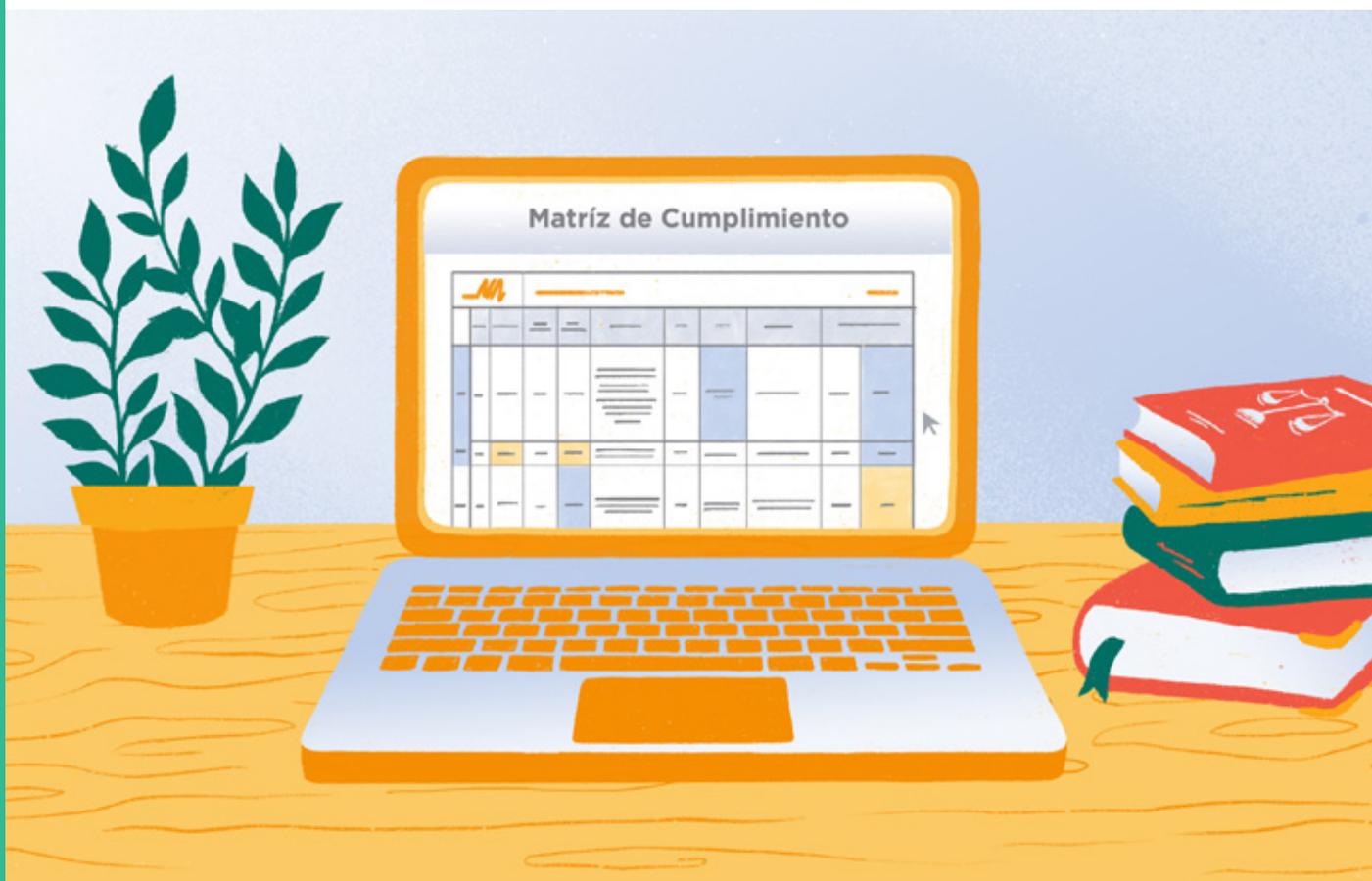
Sus principales destinatarios son los profesionales responsables de la elaboración de EsIA y EAE, así como los organismos de la administración pública nacional, provincial y municipal que intervienen en evaluaciones ambientales y licenciamiento ambiental de proyectos.

Asimismo, puede ser de utilidad con fines académicos, tanto en espacios de formación de la ciudadanía como en materia de educación ambiental. Finalmente, y dada la relevancia del acceso público a la información ambiental y participación pública en procesos de evaluación ambiental, toda persona (física o jurídica) interesada en la materia es potencial destinatario de esta guía.



## Capítulo 2.

# Marco normativo de la participación y el acceso a la información en la evaluación ambiental



La participación pública es el proceso de comunicación y diálogo que ocurre entre actores clave del ciclo de un proyecto o de una planificación con el propósito de mejorar la calidad de las decisiones públicas.

En el marco de la implementación de la evaluación ambiental, constituye una herramienta fundamental tanto para mejorar o alertar sobre determinados aspectos de la planificación o proyecto puesto a consideración, como para contribuir a la transparencia de los procesos y mejorar los planes de gestión.

Asimismo, la participación es muy relevante en la prevención de conflictos socioambientales. Algunos proyectos y planificaciones

pueden verse afectados por demandas de comunidades u organizaciones en pos de lograr un reconocimiento efectivo de las situaciones comunitarias, de una mayor participación en las decisiones que afectan sus territorios y, a través de ellas, de una distribución equitativa de los impactos adversos y los beneficios ambientales.

Analizar la recepción legal que ha tenido la participación pública como derecho y como herramienta para enriquecer los procesos de toma de decisiones pone en evidencia las condiciones que han definido distintas jurisdicciones para su ejercicio y permite identificar las medidas más propicias para su desarrollo.

# 1. ¿Cuál es el marco legal que regula el acceso a la información pública ambiental?

En el marco de lo previsto por la normativa ambiental y la jurisprudencia nacional e internacional, acceder a información apropiada es un requisito indispensable para que las personas intervengan responsable y efectivamente en las decisiones públicas que se ponen a consideración.

Esto se da especialmente en las evaluaciones ambientales de proyectos o planificaciones en las que está presente una diversidad de información técnica, social, cultural, económica y ambiental que debe ser comprendida por las personas y grupos potencialmente afectados o interesados.

Sólo contando con información clara y oportuna, las personas pueden realizar intervenciones fundamentadas, participar activamente en instancias de participación y eventualmente ejercer el derecho de acceso a la justicia.

El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene toda persona de solicitar y obtener en tiempo y forma adecuada [y sin mediar justificación de tal solicitud] información que sea considerada de carácter público y que se encuentre en poder del Estado. Napoli y Vezulla (2007).

La Constitución Nacional (CN), a partir de la reforma de 1994, establece que las autoridades deben proveer información ambiental, y si bien no incluye de modo explícito el derecho de acceso a la información, sí lo hace a través de los tratados internacionales con jerarquía constitucional, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CN también define una dinámica de competencias concurrentes entre la Nación y las provincias. Indica que el dictado de los presupuestos mínimos de protección del ambiente le corresponde a la Nación, mientras que las provincias pueden sancionar normas complementarias (art. 41). Esta disposición debe relacionarse e interpretarse de manera integral con los arts. 121 y 124, donde la CN resuelve que las provincias conservan todo el poder no delegado a la Nación y tienen el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Las jurisdicciones tienen la facultad de dictar normas ambientales como regla y delegan, como excepción, la competencia nacional relativa a presupuestos mínimos.

Las leyes de presupuestos mínimos conceden una tutela ambiental uniforme y básica para todo el territorio nacional, sin requerir adhesión expresa de las jurisdicciones locales.

En materia de acceso a la información pública ambiental, la Ley General del Ambiente N° 25.675 y la Ley de Acceso a la Información Pública Ambiental N° 25.831 son las únicas leyes de presupuestos mínimos que otorgan una tutela básica a este derecho, pudiendo las provincias dictar normas de carácter más restrictivo o protectorio en la materia.

En particular en relación a la participación e información, la Ley N° 25.675 General del Ambiente (LGA) sancionada en 2002, reconoce:

- » que es objetivo de política ambiental organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma;
- » que uno de los instrumentos de política ambiental es el sistema de diagnóstico e información ambiental;
- » que todo habitante (sujeto solicitante) tiene derecho de acceso a la información y puede obtener de las autoridades (sujeto obligado) la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada legalmente como reservada;
- » la obligación de la autoridad de aplicación de desarrollar un sistema nacional integrado de información que administre datos significativos y relevantes del ambiente, es decir, de generar, sistematizar y almacenar información específica de manera tal de facilitar su acceso; y
- » el deber del Poder Ejecutivo de informar regularmente sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que pueden provocar las actividades antrópicas.

Normativas recientes amplían las facultades de las personas respecto de la información que se encuentra en poder de los sujetos obligados incluyendo acciones tales como “copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información” (Ley 27.275), y ser informado de los derechos a recurrir e impugnar la respuesta recibida (Acuerdo Regional de Acceso a la Información Pública Ambiental).

## Normativa nacional y regional que regula el acceso a la información pública

**Ley 25.831, Acceso a la Información Pública Ambiental:** sancionada en 2004, establece las condiciones para que cualquier persona pueda solicitar y recibir de los organismos estatales, y también de las empresas que prestan servicios públicos, información del ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular, de las actividades que los pueden afectar significativamente y de las políticas y planes de gestión ambiental. Conforme es una ley de presupuestos mínimos, esta ley se aplica en todo el territorio argentino, sin necesidad de contar con una ley provincial de adhesión. Cada provincia puede legislar en forma complementaria, garantizando los estándares mínimos allí establecidos.

De acuerdo a esta ley, el acceso a la información ambiental es libre y gratuito, en todo el país, para todas las personas tanto humanas como jurídicas. Únicamente se puede generar algún tipo de gasto vinculado a los recursos utilizados para hacer la entrega de la información solicitada, sin embargo, esto no puede implicar un menoscabo al ejercicio del derecho de acceso.

Asimismo, la ley establece que no es necesario acreditar razón alguna o interés determinado para realizar la solicitud de acceso a la información pública ambiental. La legitimación activa para ejercer este derecho es amplia.

La Ley 25.831 define qué se entiende por información pública ambiental para todo el territorio del país:

*ARTÍCULO 2° — Definición de información ambiental. Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular:*

- a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente;*
- b) Las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.*

El alcance es amplio, no limitándose a un tipo de documento en particular. Cualquier documento, en formato papel, digital o cualquier soporte, relacionado con el ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable es información pública ambiental.

<sup>2</sup> El Informe del Estado del Ambiente fue publicado en los años 2012, 2016, 2017 y 2018. Se puede acceder a sus contenidos en forma digital a través de: <http://informe.ambiente.gob.ar/>

En el caso de la evaluación ambiental, los supuestos previstos como justificación para denegar un pedido de información pública ambiental no pueden utilizarse como fundamento para evitar la publicación de los EsIA. En este sentido, los estudios deben darse a conocer ante un pedido de información pública ambiental, en tal caso, resguardando la información que se encuentre amparada por las excepciones previstas en la normativa. La denegación total o parcial del acceso a la información debe ser fundada y, los actos administrativos por los que se deniegue, deben cumplir con los requisitos de razonabilidad previstos en la normativa de la jurisdicción que corresponda.

**Ley 27.275, Acceso a la Información Pública:** sancionada en 2016, tiene alcance nacional, pero no es una norma de presupuestos mínimos y por tanto requiere de adhesión de las provincias para ser aplicada en dichas jurisdicciones. Esta ley tiene por objetivo la promoción de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública (art. 1); incorpora nuevos principios que guían la interpretación normativa y las solicitudes de información; amplía las acciones que involucran el ejercicio del derecho y los sujetos obligados a brindar información; establece plazos de cumplimiento más exigentes y una estructura institucional que garantiza capacidades técnicas para responder a las solicitudes y velar por los principios de la Ley.

También introduce el concepto de “transparencia activa” como el deber que tienen los sujetos obligados a facilitar la búsqueda y acceso a la información pública de manera clara y entendible, a través de sus páginas oficiales de internet. Asimismo, propone el contenido mínimo de esas publicaciones.

A nivel nacional el pedido de acceso a la información pública es digital. La solicitud se puede presentar en forma gratuita a través de la plataforma de Trámites a Distancia <https://tramitesadistancia.gob.ar/>

**Acuerdo de Escazú (Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe):** fue firmado por Argentina en septiembre de 2018 y es el primer tratado vinculante en esta materia que busca garantizar el derecho de todas las personas a tener acceso a la información ambiental de manera oportuna y adecuada, a participar de manera significativa en las decisiones que afectan sus vidas y su entorno, y a acceder a la justicia cuando estos derechos hayan sido transgredidos. Reconociendo que el derecho de participación, acceso a la información y a la justicia resultan, interdependientes, los engloba en la categoría “derechos de acceso”.

El Acuerdo, tiene su fundamento en el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992 y lo hace operativo. Promueve una interpretación amplia a favor de una mayor accesibilidad, en especial, para grupos vulnerables e incluye las primeras disposiciones vinculantes a nivel regional sobre los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales.

### Principio 10

*“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes”.*

Además, reafirma y extiende los ejes desarrollados por la Ley 25.381. Establece la obligación de la autoridad competente en la generación, sistematización y difusión de la información ambiental relevante, y en la elaboración de sistemas de información ambiental actualizados que incluyan entre otros, información de los procedimientos de EIA y otros instrumentos de gestión.

Si bien Argentina ha sido el primer país en Latinoamérica en suscribir este Acuerdo, a la fecha de publicación de esta guía aún no ha sido ratificado por ley del Congreso de la Nación conforme el art. 75 inc. 22 CN. La ratificación del Acuerdo determinará su aplicación en el país.

<b>Ley 25831 / Ley 27.275 / Acuerdo de Escazú</b>			
<b>Características comunes</b>			
<p>» Solicitantes: cualquier persona, física o jurídica, pública o privada. El Acuerdo de Escazú brinda especial atención a personas o grupos en situación de vulnerabilidad obligando a los Estados a garantizar asistencia para formular peticiones y recibir respuestas.</p> <p>» Principio de informalismo para cursar las solicitudes: para evitar dilatar u obstaculizar el acceso, basta realizarla por escrito (o por medios electrónicos, como dice la Ley 27.275), con identificación del solicitante, datos de contacto y la información que se necesita definida con claridad.</p> <p>» Ausencia de motivación del requerimiento: no es necesario fundamentar o expresar los motivos del requerimiento. Tampoco se necesita patrocinio letrado.</p> <p>» Gratuidad del procedimiento: no tiene costo, a excepción de los gastos que demande la entrega de la información (p. ej. fotocopias).</p> <p>» Carácter restrictivo de las excepciones: los obligados sólo pueden denegar información por las causales definidas en la ley. Las mismas deben interpretarse restrictivamente es decir que rige el principio de presunción de publicidad, transparencia e <i>in dubio pro petitor</i>.</p> <p>» Recursos judiciales y administrativos: el Acuerdo de Escazú establece recursos frente a la denegatoria injustificada, incluso si se hubiera obstruido, falseado u ocultado información; se hubiera respondido en forma ambigua, inexacta o incompleta; o no se hubiera respondido dentro del plazo.</p> <p>» Sanciones para los sujetos obligados que no cumplieran con la ley.</p>			
<b>Principales diferencias</b>			
	Ley 25.831	Acuerdo de Escazú	Ley 27.275
Ámbito de aplicación	» Nacional, provincial, municipal y CABA	» Nacional, del Estado que lo ratifique	» Nacional
Información incluida	<p>» Toda información del ambiente, recursos naturales o culturales, en cualquier soporte.</p> <p>» Las actividades y obras que puedan afectarlos significativamente;</p> <p>» Las políticas, planes, programas y acciones de gestión del ambiente;</p> <p>» El Acuerdo de Escazú agrega información relacionada con riesgos ambientales e impactos sobre el ambiente y la salud.</p>		<p>» Todo dato que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados.</p> <p>» Documentos de cualquier formato.</p>
Acciones que involucra el derecho de acceso	» Solicitar y recibir información.	» Solicitar y recibir información; ser informado con la máxima celeridad posible si la información obra en poder de la autoridad requerida; ser informado del derecho a impugnar.	» Buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados.
Sujetos obligados	<p>» Organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y de CABA,</p> <p>» Entes autárquicos</p> <p>» Empresas de servicios públicos, privadas, mixtas o públicas.</p>	<p>» Instituciones públicas,</p> <p>» Organizaciones privadas que reciban fondos públicos o que desempeñen servicios públicos, en lo referido dichos fondos o servicios.</p> <p>» Los Estados deben tomar medidas para que la información que posean los privados, relativa a operaciones y riesgos en la salud y el ambiente, esté accesible.</p>	<p>» Administración pública nacional,</p> <p>» Poderes legislativo y judicial de la Nación;</p> <p>» Empresas donde el Estado Nacional tenga participación mayoritaria o minoritaria (sólo en lo referido a la participación estatal);</p> <p>» Concesionarios de servicios públicos o de uso del dominio público,</p> <p>» Universidades y cualquier entidad privada que haya producido información con fondos públicos,</p> <p>» Fideicomisos constituidos con recursos del Estado Nacional;</p> <p>» Entes interjurisdiccionales con participación del Estado Nacional.</p>

<b>Ley 25831 / Ley 27.275 / Acuerdo de Escazú</b>			
<b>Principales diferencias</b>			
	Ley 25.831	Acuerdo de Escazú	Ley 27.275
Régimen de excepciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Afecta la defensa nacional.</li> <li>» Está judicializada y puede perjudicar la causa.</li> <li>» Afecta la propiedad intelectual, o el secreto comercial, industrial.</li> <li>» Afecta confidencialidad de datos personales o son trabajos científicos no publicados.</li> <li>» Son solicitudes imprecisas.</li> <li>» Está clasificada como confidencial por ley.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Deben ser establecidas por la legislación nacional.</li> <li>» De interpretación restrictiva y la carga de la prueba recae en la autoridad obligada.</li> <li>» La autoridad debe avisar por escrito si fue denegado; y el derecho a impugnar.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Incluye nuevas excepciones a la ley 25.831, vinculadas al sistema financiero y a la información en poder de sociedades anónimas con régimen de oferta pública y especifica las excepciones que comparte.</li> <li>» Afecta a la defensa nacional y está clasificada como reservada.</li> <li>» Aun no estando judicializada fuera elaborada por asesores y puede afectar la tramitación de una causa.</li> <li>» Secretos industriales, técnicos comerciales, financieros, científicos o tecnológicos y su difusión perjudica al sujeto obligado.</li> <li>» Si los datos personales no pueden disociarse, u ocasionare un peligro a la vida o seguridad de una persona.</li> </ul>
Plazos	» Treinta días hábiles.	» Treinta días, prorrogables excepcionalmente por diez días hábiles.	» Quince días hábiles, prorrogables excepcionalmente por otros otros días.
		» Si el sujeto obligado tiene la información, debe enviarla a la autoridad que corresponda e informar al solicitante. Principio de máxima premura, acceso y facilitación	
Estructura institucional		<p>Cada Estado deberá establecer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» Mecanismos de revisión independientes.</li> <li>» Órganos o instituciones imparciales para evaluar y garantizar el derecho.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Agencia de Acceso a la Información, ente autárquico, autonomía funcional.</li> <li>» Responsables de acceso a la información pública en cada sujeto obligado</li> <li>» Consejo para la transparencia, organismo interjurisdiccional permanente.</li> </ul>

Tabla 2.1. Disposiciones comunes y principales diferencias entre la Ley 25831, la Ley 27.275 y el Acuerdo de Escazú. Fuente: elaboración propia.

## 2. Encuadre normativo de la participación pública en la evaluación de impacto ambiental

La participación pública es parte constitutiva del derecho ambiental. La LGA define como uno de los objetivos de la política ambiental el de “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”, y “el derecho de toda persona a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente” (LGA, art. 2 inc. c y art. 19).

Establece que la participación pública es un derecho de todas las personas (art. 19) y que es un deber de las autoridades garantizar las instancias de participación como parte de los procedimientos de EIA, indicando que “la participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados” (art. 21).

La participación pública como derecho y como instrumento, contribuye con los marcos de transparencia en la gestión pública y en la prevención de conflictos socioambientales que se generan o escalan por la ausencia de estos reconocimientos o de los canales adecuados y oportunos para manifestar las particulares perspectivas de las comunidades o grupos y ejercer el derecho de acceso a la justicia en asuntos ambientales.

En este sentido, la LGA, como ley de presupuestos mínimos, genera un piso uniforme de protección ambiental en todo el territorio nacional, incluyendo a aquellas jurisdicciones en las cuales no hay normativa local específica. Esto implica que las personas pueden invocar esta norma para exigir instancias de participación o plantear la nulidad de las decisiones que se tomen en materia de autorizaciones ambientales en las que no se haya garantizado la debida participación.

La LGA exige que las autoridades habiliten e institucionalicen procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. Si bien aclara que las opiniones de los participantes no son vinculantes para las autoridades, éstas deben fundamentar su opinión si es contraria a los resultados del proceso de participación. Destaca dos aspectos clave:

» La participación como una instancia previa a la autorización de actividades que puedan causar impactos significativos sobre el ambiente. Prever el desarrollo temprano de instancias de participación en el procedimiento de EIA (ej. determinación de especificaciones técnicas para su elaboración), tiene el potencial de contribuir a la mejora del proyecto, su operación y gestión, lo que permite identificar temas ambientales sensibles, potenciales impactos y medidas de mitigación, que pueden ser contempladas en el desarrollo de los EsIA. Refuerza esta idea, la exigencia que establece la LGA en el art. 21 ya citado.

» La presentación de un esquema amplio para la participación pública. La consulta, como instancia obligatoria para la autoridad, en las normas que no está expresamente regulado, admite una serie de modalidades y procedimientos que pueden incorporar las particulares necesidades de las comunidades afectadas y de los proyectos puestos a consideración.

La participación pública es un instrumento indispensable para lograr un mayor conocimiento de las comunidades y grupos vulnerables, ya que posibilita las expresiones de identidades colectivas, sus necesidades materiales e inmateriales, sus saberes, sus particulares formas de vida, sus nociones de naturaleza, de desarrollo, etc. Esto permite que se tomen decisiones más informadas, con una evaluación más acabada de las preocupaciones de los diversos grupos que podrán verse afectados por un proyecto.

Audiencia pública	Consulta pública
<p>La realización de una audiencia o de una consulta pública es una instancia de participación de carácter obligatorio para la autoridad competente que tiene el deber de convocar, garantizar el acceso a la información previa y registrar los aportes realizados por los participantes.</p>	
<p>La autoridad responsable habilita un espacio institucional en el que todos aquellos que puedan sentirse afectados, puedan manifestar su conocimiento o experiencia y presenten su perspectiva individual, grupal o colectiva respecto de la decisión a adoptarse (Decreto PEN 1772/03). Las expresiones pueden hacerse en forma oral o escrita.</p> <p>Su procedimiento suele estar regulado normativamente en distintos instrumentos de carácter sectorial (ej. servicios públicos) o en normas provinciales o municipales, de carácter general o específicas en materia ambiental.</p>	<p>La autoridad responsable abre la posibilidad a la comunidad, por un plazo determinado, de realizar observaciones respecto a la actividad que puede tener impactos en el ambiente.</p> <p>Su procedimiento no suele estar regulado normativamente, como sucede con las audiencias, por eso es importante establecer mecanismos transparentes y adecuados que garanticen el ejercicio efectivo de la participación.</p> <p>Es importante diferenciar esta consulta enunciada en el art. 20 de la LGA que debe implementar la autoridad competente, de aquellas consultas a actores clave que pueda realizar el proponente de un proyecto u obra en el marco de la realización de los EsIA. Si bien estas últimas no son obligatorias es una tendencia creciente su incorporación para retroalimentar los proyectos, prevenir conflictos y generar mecanismos de comunicación de doble vía. En el marco de los estándares y salvaguardas de proyectos con financiamiento internacional las consultas realizadas por los proponentes sí suelen ser de carácter obligatorio.</p>

Tabla 2.2. Audiencia y consulta pública. Fuente: Elaboración propia.

En relación a la implementación de audiencias públicas, el Decreto del Poder Ejecutivo Nacional (PEN) 1172/03 aprueba el Reglamento General de Audiencias Públicas aplicable a aquellas convocadas por los organismos, entidades, empresas, sociedades y todo ente que funcione en la jurisdicción del PEN. La norma describe en forma detallada los principios, condiciones y etapas que deben guiar las audiencias; y establece la estructura institucional y de roles a fin de garantizar la participación, previendo incluso un órgano con capacidades técnicas para asistir al proceso.

### **Roles conforme el Reglamento General de Audiencias Públicas de aplicación al PEN**

**Autoridad convocante:** área a cargo de las decisiones relativas al objeto de la audiencia pública.

**Área de implementación:** es designada por la autoridad convocante para organizar la audiencia, en especial su etapa preparatoria.

**Organismo Coordinador:** puede asistir técnicamente en la organización de la audiencia pública a solicitud de la autoridad convocante o área de implementación. La autoridad asignada en este rol es un organismo transversal, vinculado con el fortalecimiento institucional y dependiente de la jefatura de gabinete de ministros.

A diferencia de lo que sucede con la Ley 25.831 que regula los presupuestos mínimos en materia de acceso a la información pública ambiental, no existe una norma de presupuestos mínimos de participación pública. Sin embargo, son las constituciones y leyes ambientales provinciales las que han incorporado tempranamente este derecho (SAyDS, 2018).

Las provincias han legislado específicamente la materia, incluso con anterioridad a la LGA, en el marco de la regulación de los procedimientos de EIA o a través de regímenes de audiencias públicas aplicables a asuntos públicos en general.

Finalmente, a nivel regional, el Acuerdo de Escazú complementa, reafirma y en muchos casos, profundiza las disposiciones establecidas en la normativa nacional en los siguientes aspectos:

- » Participación pública como derecho-deber: prevé el derecho de las personas y el deber de los Estados de garantizar mecanismos de participación en todos los procesos de autorizaciones ambientales con significativo impacto en la salud y ambiente.
- » Participación temprana: establece el deber de los Estados de generar mecanismos desde etapas iniciales del proceso de toma de decisión.
- » Plazos razonables: define que el procedimiento debe contemplar tiempos suficientes para la información previa y la participación efectiva.

- » Información previa: dispone que debe ser oportuna, clara y comprensible, a través de medios apropiados e incluir métodos tradicionales
- » Amplitud en los procedimientos: determina que cada Estado establece los procedimientos para la participación. Deben ser adecuados a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género; y promover la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.
- » Idiomas: establece que la autoridad debe facilitar la comprensión de información y del proceso si se hablara mayoritariamente en idiomas distintos a los oficiales
- » Grupos vulnerables, pueblos indígenas y grupos directamente afectados: define que la autoridad debe realizar esfuerzos para involucrar a los grupos vulnerables de manera activa, oportuna y efectiva eliminando las barreras para la participación y garantizar el respeto de los derechos de pueblos indígenas y comunidades locales.

## Marco normativo de la participación de pueblos indígenas

El Estado argentino incorporó los derechos de pueblos indígenas y, particularmente, su participación en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus territorios y condiciones de vida, en un conjunto de normas que tienen como columna vertebral la CN en su art. 75, que atribuye al Congreso de la Nación la facultad de:

» *“Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos [...] reconocer la personería jurídica de sus comunidades y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan [...] y asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones”* (art. 75 inc. 17).

» Otorgar jerarquía constitucional a declaraciones y tratados internacionales sobre derechos humanos. En particular a pactos internacionales de derechos económicos, sociales y culturales y de derechos civiles y políticos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 75, inc. 22).

» Brindar jerarquía supra legal a otros convenios internacionales ratificados por el Congreso con mayoría especial. En ese marco, se destaca:

**El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).** Ratificado por Ley 24.071. Establece que es obligación de los gobiernos:

» Consultar a los pueblos interesados a través de sus instituciones representativas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente. Para ello, debe tomar en cuenta las organizaciones propias de los pueblos, más allá de la existencia de personería jurídica que en algunas ocasiones puede no estar otorgada, y tal situación no podría obstruir el acceso al derecho a la consulta previa. El criterio de representatividad debe entenderse de forma flexible. La propia OIT señaló, en su tarea de interpretación, que, dada la diversidad de los pueblos indígenas, el Convenio no impone un modelo de institución representativa, lo importante es que estas sean el fruto de un proceso propio e interno de los pueblos indígenas. En este mismo sentido, el Relator Especial de las Naciones Unidas para los Pueblos Indígenas observa como importante que los mismos pueblos indígenas desarrollen o revisen sus propias instituciones, a través de sus propios procedimientos de toma de decisiones, para facilitar los procesos de consulta y su participación en las estructuras de toma de decisiones del Estado (Anaya, 2009).

» Asegurar que las consultas se lleven a cabo de buena fe y con procedimientos apropiados a las circunstancias. Es decir, con mecanismos culturalmente adecuados, con acceso a la información, asegurando la comprensión de los riesgos y posibles impactos que las medidas o proyectos pudiesen acarrear en las comunidades. También bajo el principio de igualdad, los pueblos deben poder participar en la misma medida que otros sectores sociales.

» Garantizar el derecho de los pueblos a decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan. Este derecho debe garantizarse más allá del derecho de consulta.

El sistema normativo que se construye a partir de la CN, el Convenio de la OIT y los instrumentos internacionales, constituyen una base para la participación de los pueblos indígenas, que se resume en la Tabla 2.3.

Año - Norma	Previsiones de la norma
1985 - Ley N° 23.302, Sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes	<p>Plena participación en el proceso de desarrollo socioeconómico y cultural de la Nación.</p> <p>Crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) como autoridad encargada de diseñar e implementar la política a favor de pueblos indígenas.</p> <p>En 2004, crea el Consejo de Participación Indígena (CPI) como órgano que debe promover una articulación interinstitucional.</p>
1992 - Convenio de Diversidad Biológica, ratif. por la Ley N° 24.375	<p>Consentimiento previo, libre e informado para el acceso al conocimiento tradicional, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales.</p>
2001 - Ley N° 25.517, Restos mortales y emprendimientos científicos	<p>Consentimiento expreso de las comunidades frente a todo emprendimiento científico que las tenga por objeto, incluyendo su patrimonio histórico y cultural.</p>
2006 - Ley N° 26.160, Relevamiento territorial indígena	<p>Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas del país y suspende los desalojos de las comunidades por un período que fue prorrogado hasta el año 2021.</p>
2006 - Ley N° 26.331, Presupuestos mínimos de Protección de Bosques Nativos	<p>Regula la protección ambiental de los bosques nativos y de los servicios ambientales, entre ellos la defensa de la identidad cultural.</p> <p>Para el ordenamiento territorial de bosques que deben hacer las provincias, obliga a tener en cuenta el valor que las Comunidades Indígenas dan a las áreas de bosques y el uso que pueden hacer para su supervivencia y el mantenimiento de su cultura (criterio de sustentabilidad).</p> <p>En los EsIA para desmontes o aprovechamiento sostenible debe incluirse la situación actualizada de los pueblos indígenas de la región.</p> <p>Previo a la autorización de desmontes, se deben realizar consultas o audiencias públicas, según LGA, y garantizar acceso a la información de pueblos indígenas.</p>
2007 - Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas (Naciones Unidas)	<p>Instrumento no vinculante.</p> <p>Establece el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, en relación a su condición política y su desarrollo económico social y cultural.</p> <p>Derecho a sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a los demás sin discriminación. Los Estados deben asegurar que los medios de información públicos reflejen la diversidad cultural indígena.</p> <p>Consentimiento Libre, Previo e Informado , antes de cualquier medida legislativa o administrativa que afecten a Pueblos Indígenas.</p>
2018 - Acuerdo de Escazú.	<p>Obligación de los Estados de garantizar mecanismos de participación en cualquier autorización ambiental que pueda tener impactos en la salud y ambiente.</p> <p>Realizar esfuerzos y acciones significativas para involucrar a los grupos vulnerables de manera activa, oportuna y efectiva y eliminando las barreras para la participación.</p>

Tabla 2.3. Normativa e instrumentos voluntarios que regulan la participación de pueblos indígenas y comunidades. Fuente: Elaboración propia.

A nivel nacional, la autoridad de aplicación del Convenio de la OIT y de las leyes referidas es el INAI, organismo descentralizado creado por la Ley N° 23.302 que implementa las políticas sociales destinadas a los pueblos originarios e impulsa la participación de las comunidades en el diseño y gestión de las políticas de Estado que las involucran, respetando sus formas de organización tradicional y sus valores.

También algunas jurisdicciones locales han dictado normas relativas al derecho de los pueblos indígenas (CN, art. 75 inciso 17, *in fine*), que se encuentran en sintonía con el reconocimiento de derechos que establece la CN (ver Tabla 2.4)

La implementación efectiva de los derechos de participación, consulta y consentimiento de los pueblos indígenas, no solo debe cumplir y respetar los derechos establecidos normativamente, sino debe contribuir con la construcción de una comunidad promotora de la diversidad cultural.

Constituciones provinciales	
Río Negro, art. 42 (1988)	Incluyeron disposiciones específicas respecto a la obligación del Estado de asegurar la participación en la gestión referida a sus recursos naturales y demás intereses que los afecten.
Chaco, art. 37 (1994)	
Chubut, art. 34 (1994)	
Buenos Aires, art. 36 inc. 9 (1994)	
La Pampa, art. 6 (1994)	
Salta, art. 15 (1998)	
Formosa, art. 79 (2003)	
Neuquén, art. 53 (2006)	
Tucumán, art. 149 (2006)	
Entre Ríos, art. 33 (2008)	

Tabla 2.4. Constituciones provinciales que promueven la participación de pueblos indígenas. Fuente: elaboración propia.

### 3.

## Los estándares y salvaguardas ambientales y sociales

Los organismos internacionales de financiamiento buscan mejorar la sostenibilidad ambiental y social de sus operaciones de inversión en proyectos que se desarrollen en el marco de la legislación del país del solicitante, cumpliendo a la vez con estándares y mejores prácticas reconocidos internacionalmente, a través de salvaguardas o estándares ambientales y sociales (SAyDS, 2019a).

Las salvaguardas son políticas operacionales de los organismos de financiamiento internacional creadas para evitar, reducir, mitigar o compensar los impactos ambientales y sociales generados por los proyectos que son financiados. Con el tiempo este enfoque se fue enriqueciendo con el fin de mejorar la capacidad de los proyectos para maximizar los beneficios en términos ambientales y de inclusión social.

En 2018 el Banco Mundial elaboró un nuevo Marco Ambiental y Social basándose en la estructura de los estándares de la Corporación Financiera Internacional (IFC —entidad financiera del Grupo Banco Mundial dedicada al sector privado—), a partir de la recopilación de la experiencia previa del organismo con las salvaguardas y promoviendo espacios de participación para poder incluir las miradas de los actores interesados. En línea con la propuesta de esta guía, el nuevo enfoque tiende a buscar mayor integración entre la gestión ambiental

y la social para potenciar el impacto de ambas áreas de trabajo. Esta integración se ve reflejada en los nombres de los instrumentos: Evaluación Ambiental y Social (EIAS), Marco de Gestión Ambiental y Social (MGAS), Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS).

Para el momento de la preparación, desarrollo y evaluación de los proyectos, los organismos de financiamiento internacional cuentan con equipos de profesionales especializados en temáticas ambientales y sociales que apoyan y supervisan la implementación de las salvaguardas o estándares. En muchos casos, los proyectos financiados incluyen distintos subproyectos, por lo que se elaboran marcos de gestión ambiental y social que establecen las pautas a seguir para la gestión ambiental y social de cada subproyecto en el momento de preparación.

Cuando un proyecto se atiene a estos estándares, el análisis normativo debe incluir no sólo las salvaguardas o estándares, según el caso, sino también un análisis de brechas entre éstas y las normativas nacionales/provinciales/locales, indicando cómo se cubrirán dichas brechas para la implementación de cada proyecto. Los organismos tienen publicados sus estándares y salvaguardas en sus sitios web y han desarrollado guías para explicar la forma de aplicar las salvaguardas y estándares.

En la Tabla 2.5. se listan las salvaguardas y estándares de los distintos organismos de financiamiento internacional. Se incluyen también como referencia las normas del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM, también conocido como GEF) y el Programa de las Naciones

Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se puede observar que los temas son comunes, aún cuando los nombres y el orden sean distintos. Los casilleros vacíos no implican necesariamente que no haya requisitos para ese tema, sino que no hay una salvaguarda o estándar específico.

Tema	Banco Mundial	IFC	BID	CAF	FMAM	PNUD
<b>Evaluación de impacto ambiental y social, gestión ambiental y social</b>	EAS 1 - Evaluación y gestión de riesgos e impactos ambientales y sociales	ND 1-Sistema de evaluación y gestión ambiental y social	OP 703-Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias - B.5. Requisitos de evaluación ambiental	S01 -Evaluación y gestión de impactos ambientales y sociales	NM 1: Evaluación, gestión y supervisión ambiental y social	
<b>Condiciones laborales</b>	EAS 2 - Trabajo y condiciones laborales	ND 2 - Trabajo y condiciones laborales		S08 - Condiciones de trabajo y capacitación	NM 8 - Trabajo y condiciones laborales	E3 - Seguridad y salud de la comunidad y condiciones laborales
<b>Uso de los Recursos</b>	EAS 3 -Eficiencia en el uso de los recursos y prevención y Gestión de la contaminación	ND 3 -Eficiencia del uso de los recursos y prevención de la contaminación	OP 703 - B.11. Prevención y reducción de la contaminación	S02 -Utilización sostenible de recursos naturales renovables	NM 7 - Eficiencia en el uso de los recursos y prevención de la contaminación	E 7 - Prevención de la contaminación y uso eficiente de los recursos
<b>Prevención de la Contaminación</b>				S04 Prevención y gestión de la contaminación		
<b>Salud y seguridad de la comunidad</b>	EAS 4 - Salud y seguridad de la comunidad	ND 4 - Salud y seguridad de la comunidad			NM 9 - Salud, seguridad y protección de la comunidad	E3 - Seguridad y salud de la comunidad y condiciones laborales
<b>Reasentamiento</b>	EAS 5 - Adquisición de tierras, Restricciones sobre el uso de la tierra y Reasentamiento involuntario	ND 5 - Adquisición de tierras y reasentamiento involuntario	OP 710 - Reasentamiento involuntario	S07 Reasentamiento de población	NM 4 - Restricciones sobre el uso de la tierra y reasentamiento involuntario,	E 5 - Desplazamiento y reasentamiento
<b>Biodiversidad</b>	EAS 6 - Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos	ND 6 - Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos	OP 703 - A.2. Apoyo dirigido al financiamiento de operaciones de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales	S03 - Conservación de la diversidad biológica	NM 3 - Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales vivos,	E 1 - Conservación de la biodiversidad y gestión sostenible de los recursos naturales
<b>Pueblos Indígenas</b>	EAS 7 - Pueblos indígenas/comunidades locales tradicionalmente desatendidas de África subsahariana	ND 7 - Pueblos indígenas	OP 765 - Política operativa sobre pueblos indígenas	S06 Grupos étnicos y diversidad cultural	NM 5 - Pueblos indígenas	E 6 - Pueblos indígenas
<b>Patrimonio Cultural</b>	EAS 8 - Patrimonio cultural	ND 8 - Patrimonio cultural	OP 703 - B.9 Hábitats naturales y sitios culturales	S05 Patrimonio cultural	NM 6 - Patrimonio cultural	E 4 - Patrimonio cultural
<b>Participación</b>	EAS 10 - Participación de las partes interesadas y Divulgación de información		OP 703 - B.6 Consultas	S01 Evaluación y gestión de impactos ambientales y sociales		
<b>Acceso a la información</b>		Política sobre acceso a la información	OP 102 - Acceso a la información		NM 2: Rendición de cuentas, reclamaciones y solución de conflictos	
<b>Género</b>	Estrategia sobre igualdad de género		OP 761 - Equidad de género	S09 Equidad de género		Principio 2: Igualdad de género y empoderamiento de la mujer

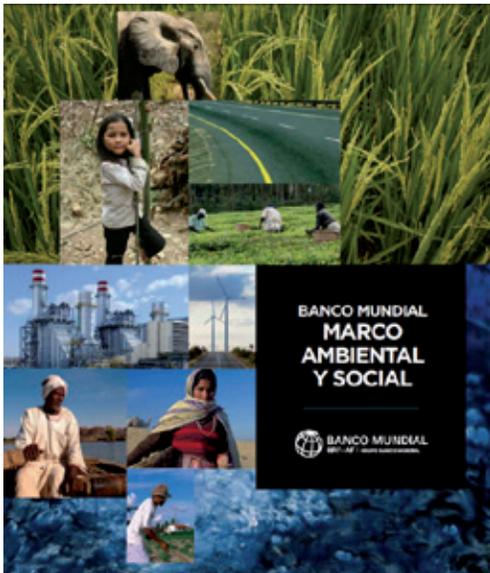
Tabla 2.5. Estándares y salvaguardas de organismos de financiamiento internacional. Fuente: elaboración propia a partir de los documentos ambientales y sociales de los organismos de financiamiento internacional



Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/>



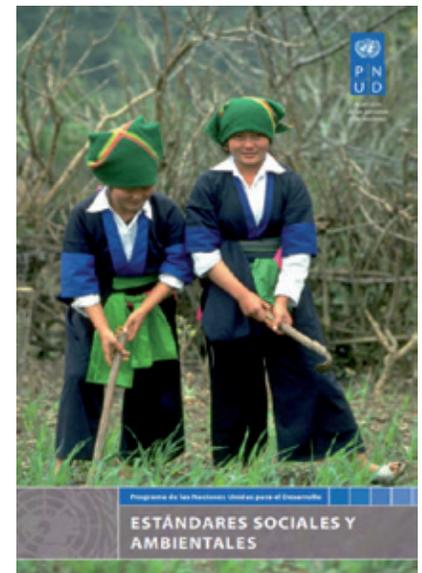
Disponible en: <https://publications.iadb.org/>



Disponible en: <https://publications.iadb.org/>



Disponible en: <https://www.caf.com/>



Disponible en: <https://www.undp.org/>

## 4. Marco regulatorio de los procesos participativos en la evaluación ambiental estratégica

La EAE es una evaluación sistemática, intergubernamental y participativa que permite promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sustentable, en los procesos de planificación gubernamental (políticas, planes y programas), de manera tal que el proceso racional y estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados (SAyDS, 2019b).

Es un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo que permite introducir estándares de calidad ambiental a los procesos de planificación gubernamental. Orienta el alcance y las decisiones sobre los proyectos futuros y promueve nuevos enfoques para proyectos presentes. Una de sus características fundamentales es la participación pública desde etapas tempranas y durante todo el proceso, lo que representa una ventaja para la aplicabilidad de la política o programa, en tanto puede reducir potenciales conflictos, promover la apropiación de resultados de los involucrados y generar vínculos interinstitucionales constructivos. Por eso es significativo que se diseñen los mecanismos adecuados para una articulación ordenada de actores sociales, políticos, académicos y estatales.

En la normativa nacional, la regulación de las EAE es incipiente. Expresamente, la Ley 26.639, de presupuestos mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (2010), indica que “todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial que no se encuentran prohibidas, estarán sujetas a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, (...) conforme a su escala de intervención, en el que deberá garantizarse una instancia de participación ciudadana (...) en forma previa a su autorización ...” (art.7). Por su parte, su decreto reglamentario 207/10 define la EAE como *un proceso sistemático de estudio de impactos ambientales de las políticas, planes o programas y de sus alternativas, que incluye la preparación de un informe escrito y las conclusiones de la evaluación y su uso en los procesos de decisiones públicas.*

Si bien la LGA no regula explícitamente la EAE, como lo hace con la EIA, determina pautas que pueden interpretarse como base de la EAE como instrumento de gestión ambiental.

Por ejemplo, al definir los objetivos de la política ambiental nacional, en su artículo 2, introduce aspectos esenciales de la EAE, destacándose en particular, el de asegurar la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales, en la realización de las diferentes actividades antrópicas; promover el mejoramiento de la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras, en forma prioritaria; fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión; organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma; y establecer un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional.

Asimismo, en el artículo 5, la LGA dispone que los distintos niveles de gobierno deben integrar previsiones de carácter ambiental en todas sus decisiones y actividades y en el artículo 21 establece que, en las etapas de planificación, principalmente en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, debe asegurarse la participación pública.

Se entiende entonces a la EAE como una herramienta que permite instrumentar los principios de la Ley General del Ambiente, facilitando la incorporación de la dimensión ambiental en los procesos de planificación estratégica, desde las fases más tempranas del diseño y la adopción de políticas, planes y programas.

A nivel provincial, las jurisdicciones que contemplan esta herramienta son Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el capítulo 3 se detallan los procesos participativos a llevar a cabo en cada fase de la EAE.

Para mayor información sobre la normativa de la EAE consultar la *Guía para la elaboración de una EAE (SAyDS, 2019b, p. 20-21)*

## Capítulo 3.

# Procesos participativos en la evaluación ambiental



# 1. Participación pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental

La participación pública es una cuestión transversal al procedimiento de EIA. Si bien las instancias previstas en la Ley General del Ambiente son la audiencia o la consulta pública como obligaciones de la autoridad competente, es una buena práctica incrementar las instancias tempranas de involucramiento y socialización del proyecto con los interesados y actores afectados. La participación además, puede ser una herramienta para mejorar el vínculo del proponente con la comunidad, facilitando el camino hacia una mayor aceptación del proyecto.

Cuando es entendida como un proceso participativo de doble vía de comunicación, tiene la capacidad de permitir tanto que las autoridades ambientales lleguen a mejores decisiones con el aporte de los ciudadanos, como a contribuir a la mejora del proyecto, su diseño y gestión adaptativa.

## ¿Qué entendemos por participación pública en el marco del procedimiento de EIA?

Es la capacidad y posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las decisiones que pueden afectar la calidad de vida.

En la EIA, la participación pública se concreta en el proceso de comunicación y diálogo entre los actores clave en donde se promueve la generación y el acceso a la información y el conocimiento de sus preocupaciones, intereses, opiniones y propuestas, con el propósito de mejorar la calidad de las decisiones de las autoridades y de las acciones del proponente, y de ese modo contribuir a la mejora del Proyecto, su operación y gestión.

Fuente: elaboración propia con base en André et al 2016.

Respecto a los actores clave, su identificación es un paso fundamental para evaluar un proyecto y planificar las instancias participativas, en función de los roles previstos para la autoridad competente y el proponente.

Cuando esta identificación es realizada en etapas tempranas, permite analizar el contexto necesario para los diferentes estudios, establecer relaciones constructivas con los diversos actores, identificar necesidades y potenciales conflictos e idear estrategias adecuadas para promover la participación y mejorar el proyecto.

Bajo una perspectiva amplia, **actores clave** son aquellas personas, grupos o instituciones involucradas o afectadas positiva o negativamente por un proyecto y cuya participación es necesaria para el logro adecuado del propósito y objetivos establecidos para su evaluación.

Este concepto propone considerar la idea de actores clave como un sistema que incluye a todos los involucrados en el procedimiento de EIA —y de un modo más amplio en todo el ciclo del proyecto—, no solo los actores afectados o interesados, sino también al proponente y sus equipos de trabajo, a la autoridad competente incluyendo sus funcionarios y técnicos, entre otros, cada uno en la medida de sus responsabilidades y competencias. Esto es así porque los vínculos entre los actores afectados e interesados con el proponente y la autoridad también son clave al momento de desarrollar los procesos de participación pública y analizar su evolución.

Elaboración propia con base en Fundación Cambio Democrático (2016).

## Roles y responsabilidades del proponente y la autoridad competente en el marco de la evaluación de impacto ambiental

La autoridad competente y el proponente del proyecto tienen responsabilidades diferenciadas, en base al marco normativo y las buenas prácticas en materia de participación. A continuación se desarrollan, de modo esquemático, los deberes de la autoridad competente así como las buenas prácticas recomendadas, para

que el proponente del proyecto lleve a cabo a lo largo del ciclo de vida del proyecto. Para que la participación pública sea efectiva, ambas partes deben actuar en forma conjunta y complementaria, con el objetivo común de fortalecer la calidad institucional de las instancias participativas.

Responsabilidades diferenciadas y actividades recomendadas	
Proponente del proyecto (público o privado)	Autoridad competente
Valorar la capacitación o sensibilización en temas de participación como una opción previa y continua en relación a las capacidades de los ciudadanos de participar. La calidad de las actividades mejora, se nivelan capacidades y se enfoca a las personas en el proceso.	
<p><b>Identificar</b> actores y asuntos prioritarios para la población potencialmente afectada. Esta tarea es recomendable que se inicie en etapas tempranas, por ejemplo, cuando el proponente (o su equipo consultor) estudia la prefactibilidad del proyecto.</p> <p><b>Divulgar</b> información suficiente acerca del proyecto, de manera oportuna y en lenguaje accesible al público no experto. En general a través del Documento de divulgación<sup>2</sup>, que puede ser parte del EsIA.</p> <p><b>Diseñar</b> un plan de participación e <b>implementar</b> los mecanismos participativos necesarios (ver capítulo 3.2 y capítulo 4) , en función de la complejidad de la obra o actividad y de los actores potencialmente afectados.</p> <p><b>Implementar</b> mecanismos que promuevan el seguimiento y monitoreo continuo por parte de la comunidad, incluyendo mecanismos de atención de quejas y reclamos.</p>	<p><b>Promover</b> la participación pública desde instancias tempranas.</p> <p><b>Divulgar</b> los mecanismos de participación disponibles en relación a los medios, métodos y plazos específicos de consulta.</p> <p><b>Garantizar</b> el acceso a la información pública ambiental.</p> <p><b>Publicar</b> los estudios y/o informes concernientes al proyecto, entendidos como información pública ambiental. <b>Promover</b> la mejora de los sistemas de información a fin de hacerla más accesible (digitalización: sitios web o repositorios)</p> <p><b>Institucionalizar</b> procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias (LGA, art. 20).</p> <p><b>Asegurar</b> que la participación sea realizada en el procedimiento de EIA (LGA, art. 21).</p> <p><b>Promover</b> la participación pública en el seguimiento y monitoreo del proyecto.</p>
En el desarrollo de consultas (mesa de diálogo, talleres participativos, entre otros) o de una audiencia pública, <b>incorporar técnicas</b> (ver Anexos) que colaboren en el relevamiento de preocupaciones o análisis de propuestas de un modo dinámico, orientado al diálogo y a la construcción de acuerdos.	
<b>Atender</b> a la logística y los detalles operativos para facilitar la participación pública.	

Tabla 3.1. Responsabilidades y actividades complementarias de la autoridad competente y el proponente. Fuente: elaboración propia.

<sup>2</sup> El Documento de divulgación presenta en forma clara y concisa los alcances, el contexto y características del proyecto, y las principales conclusiones del EsIA. A diferencia del Resumen Ejecutivo, está destinado al público no especializado, que no estén familiarizados con los aspectos técnicos específicos. Si bien está pensado para un público masivo, no deja de ser “una herramienta de comunicación rigurosa en cuanto a las conclusiones de la evaluación, y no un documento de publicidad del proyecto. La calidad del texto, su redacción y presentación deben ser adecuadas, al igual que en el resumen ejecutivo”. (SAyDS, 2019a, p.35-36)

En el procedimiento de EIA, la audiencia pública efectiviza el derecho a la participación previsto legalmente, y otras instancias de participación previa y posteriores garantizan que ese derecho pueda ser ejercido de manera efectiva (SAyDS, 2019a). Para fortalecer los niveles y alcances de la participación, es recomendable que el proponente del proyecto prevea otras instancias participativas, como la consulta a actores clave, ya sea en las etapas iniciales del ciclo de proyecto y/o durante la elaboración del EsIA, como así también en el PGA para ser implementadas como parte de una gestión adaptativa, tal como puede apreciarse en la Figura 3. 1.

	1	2	3	4	5	6
Etapa	Idea de proyecto	Proyecto básico	Proyecto definitivo	Construcción	Operación y mantenimiento	Cierre
Estudios ambientales	Evaluación de alternativas (ubicación, tipologías de obra). Diagnóstico ambiental preliminar. Análisis legal preliminar	Estudios antecedentes para el EsIA, definición de especificaciones técnicas para el EsIA.	Estudio de Impacto Ambiental	Plan de Gestión Ambiental de la etapa de Construcción.	Plan de Gestión Ambiental de la etapa de Operación y Mantenimiento	Plan de Gestión Ambiental del Cierre o Restauración.
A cargo del proponente			Plan de participación/ Mapa de actores, Mesas de diálogo- actividades de comunicación.			
				Gestión adaptativa Actividades de participación: Actualización MAC/ Comités de monitoreo participativo. Otros. Mecanismo de atención de quejas y reclamos.		
Rol autoridad competente		Participación pública en el procedimiento (según la instancia de proyecto que pasa por el procedimiento EIA <sup>5</sup> )				
		Consultas públicas/ Audiencia Pública				
				Toma de Decisión		
			Seguimiento y control			

Figura 3.1. El ciclo del proyecto y la participación pública en la EIA Fuente: elaboración propia.

<sup>5</sup> Algunas jurisdicciones prevén el licenciamiento por etapas (ver SAyDS 2018).

## Niveles y alcances de la participación pública

La participación pública tiene diversos alcances según el tipo de involucramiento que promueva la autoridad competente y/o el proponente (según la etapa del ciclo del proyecto que se trate).

Se pueden identificar por lo menos cuatro niveles de la participación que pueden tener lugar en diversos momentos del ciclo del proyecto, según sea su dimensión y la estrategia

definida para el involucramiento de los actores clave. Se recomienda ser flexible para utilizar diversos abordajes según la necesidad (O'Faircheallaigh, 2010). Cada nivel supone el anterior y profundiza el involucramiento de las personas en las decisiones que se tomen. En base de IAP2 (2014), se definen los siguientes (ver Figura 3.2):



Figura 3.2. Niveles y alcances de la participación pública. Rol autoridad competente

## Condiciones para una participación pública efectiva

Para que el proceso de participación pública sea efectivo es importante alcanzar algunas condiciones de posibilidad que favorecen una buena práctica. Las condiciones de posibilidad son recaudos o consideraciones más generales a todo el proceso que deben ser tenidas en cuenta por las autoridades competentes

con responsabilidad en la materia para cuando se desarrollan las consultas y audiencias públicas. Estas condiciones de posibilidad también deben ser tenidas en cuenta por el proponente a la hora de realizar consultas en el marco de la elaboración del EsIA.

**Condiciones de posibilidad** (basado en Cabria Mellace y Matamoro, 2016):

» **Voluntad de sostener la participación.** Es una legítima y sostenida voluntad de los actores responsables y su compromiso con el proceso de participación pública. Se manifiesta al inicio y durante las actividades de participación, asignando recursos logísticos o técnicos o generando respuestas oportunas. En el caso de las autoridades, puede manifestarse en la sostenida participación de sus funcionarios y técnicos en reuniones de trabajo, en el monitoreo y seguimiento de las actividades de participación desarrolladas por el proponente o promoviendo acuerdos institucionales que involucran varias jurisdicciones. Esto último implica un desafío en tanto, los proyectos y sus evaluaciones pueden involucrar varias jurisdicciones. Su articulación es clave para garantizar una intervención adecuada.

» **Convocatoria confiable.** Los actores afectados o interesados deben confiar en la convocatoria a participar, por tanto, quién o quienes convoquen deben ser personas o instituciones con cierto reconocimiento y legitimidad para todas las partes. Idear modos innovadores de convocar a los actores clave puede mejorar las condiciones de legitimidad y confiabilidad en el espacio.

» **Inclusividad.** La estrategia de participación debe analizar y determinar qué actores clave serán incluidos en el proceso de participación pública. Existen modelos de participación de actores estratégicos con capacidad de toma de decisiones o modelos de participación de muchos actores. Ambos tienen sus beneficios y sus obstáculos. Se recomienda una estrategia que combine modelos de inclusión asegurando siempre que los actores clave son identificados apropiadamente e incluidos a través de diversas instancias y mecanismos de participación desplegados en el tiempo.

» **Equilibrio de poder.** El contexto en el que se desarrollan proyectos involucra a una diversidad de actores con asimetría de poder. Identificar cómo se organiza y distribuye el poder permite definir mejor las estrategias de participación; cuando un diálogo de muchos sectores no resulta posible, pueden implementarse reuniones bilaterales.

» **Acceso a información relevante y confiable.** No solo es un derecho sino una condición necesaria de los procesos de participación pública efectivos. Es el elemento necesario para que el diálogo, la deliberación y la evaluación de alternativas ocurra y pueda informar posteriormente la toma de decisiones. Como se mencionó previamente, la información escasa, inadecuada o técnicamente inaccesible no solo empobrece el proceso de participación pública, sino que puede generar o exacerbar conflictos en relación al proyecto.

» **Sensibilidad cultural y adaptación al contexto local.** Los proyectos se planifican y desarrollan en entornos con historia y costumbres. Se recomienda que los procesos de consulta y participación consideren las prácticas y tradiciones culturales en las relaciones con la comunidad, el manejo del tiempo las formas de participar, entre otros aspectos definidos o condicionados por pautas culturales. Esto permite hacer interpretaciones más adecuadas sobre los actores, modificar terminología en los informes, identificar calendarios, sitios y dinámicas adecuados para realizar las actividades, entre otros.

» **Capacidades para la participación.** Se debe considerar a la participación como un proceso de aprendizaje, considerando que no siempre los actores cuentan con las capacidades y habilidades necesarias para una participación constructiva. Es posible desarrollar capacidades en el proponente y sus técnicos o consultores, en los funcionarios y técnicos de las autoridades competentes en materia de licenciamiento ambiental o en el proceso de participación pública, y sobre todo en los actores afectados o interesados. El diálogo constructivo, la escucha, el análisis de información compleja, la sostenibilidad de los compromisos y acuerdos, son ejemplos de estas capacidades que una vez instaladas constituyen un capital social constructivo para todo el ciclo del proyecto.

## Capacidades para una participación efectiva

Como se mencionó previamente, el fortalecimiento de capacidades para la participación efectiva resulta de suma importancia, en este sentido, se presenta a continuación una síntesis de las principales capacidades deseables (destrezas o habilidades) en el proceso de participación pública.

### Organismos del Estado, autoridad competente:

- » Capacidad de articulación entre organismos y con otros actores.
- » La condición de contralor o garante para promover que las instancias participativas, como la audiencia pública, se desarrollen de manera efectiva.
- » Flexibilidad para incorporar en el contexto de las consultas y audiencias públicas mecanismos complementarios que mejoren la calidad de la participación.

### Proponente:

- » Capacidad y voluntad para generar una comunicación de doble vía con otros actores clave, lo que implica no solo entregar y recibir información, sino generar procesos de reflexión y acción en función del diálogo con otros.
- » Habilidad para integrar, desde etapas tempranas del ciclo del proyecto, equipos multidisciplinarios que tengan la capacidad de articular las diversas fases, estudios y resultados con el proceso de participación pública en una lógica iterativa.
- » Disposición para invertir recursos corporativos y personales de sus equipos en la generación de las relaciones para la participación pública.

- » Capacidad para generar un relacionamiento oportuno con todos los actores clave tempranamente, no sólo con aquellos que manifiestan acuerdo con el proyecto.
- » Flexibilidad para integrar otras perspectivas de cultura diferente a la del proyecto.
- » Disposición a sostener los compromisos y principios vinculados a la participación a lo largo del ciclo del proyecto.

### Coordinador, facilitadores y otros. Los facilitadores, mediadores o terceros negociadores deben contar con (FCD, 2003):

- » Habilidades de comunicación y gestión de conflictos.
- » Hacer foco en el proceso (el cómo las personas participan), sin involucrarse en la toma de decisiones respecto del contenido (el qué).
- » Desarrollar mecanismos y técnicas adecuadas según el contexto y ser flexible para su adaptación.
- » Ser articuladores multinivel en la preparación de los procesos de participación para abrir canales constructivos de diálogo y planificación en las etapas de diseño y generación de condiciones.
- » Enfocarse en promover la participación de modo equitativo, sin tomar partido por un actor en desmedro de otro.
- » Alentar al grupo a cumplir las reglas acordadas por todos.
- » Lograr que las interacciones se realicen en un clima de respeto por las diferencias y la diversidad de perspectivas.
- » Ser flexibles, empáticos, sensibles a las señales que pueden hacer necesarias intervenciones específicas.



Figura 3.3. Buenas prácticas para mejorar la participación pública. Fuente: Elaboración propia con base en Ferreira (2012)

## 2. Audiencia pública y consulta en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental

Las consultas y audiencias públicas, son mecanismos de participación que están previstos en la LGA y son de implementación obligatoria en todas las jurisdicciones. Se considera una buena práctica implementar diversos mecanismos de participación desde etapas tempranas del procedimiento, puesto que la calidad de la participación en las audiencias públicas estará en directa relación con las actividades complementarias realizadas previamente.

Un conjunto articulado de mecanismos de participación previo presenta diversas ventajas y mejora las condiciones de desarrollo de la audiencia y de las etapas posteriores del proyecto, permitiendo identificar y considerar los intereses y necesidades detrás de las posiciones de los diferentes sectores, incluir de manera adecuada a actores clave invisibilizados, trabajar para incorporar la perspectiva de otros actores relevantes para el proyecto, pero con baja capacidad de articulación de sus preocupaciones. También previene o permite considerar potenciales conflictos y realizar acciones en torno a su transformación y mejora la calidad de la comunicación y el diálogo durante el desarrollo de las audiencias.

### Audiencia pública

Es una instancia de participación pública en el proceso de toma de decisiones de la autoridad competente. Su finalidad es presentar y deliberar de forma transparente y pública sobre las distintas perspectivas y observaciones al EsIA y al proyecto a partir de información previa, clara y adecuada (SAyDS, 2019a).

Debe realizarse a través de un procedimiento dinámico y efectivo para el cumplimiento de su objetivo, atendiendo a las siguientes cuestiones:

**Decisión fundamentada.** Si bien los resultados de la audiencia y las posiciones expresadas en la audiencia no son vinculantes para la autoridad, el objetivo del espacio es producir insumos sobre las diversas perspectivas en relación al EsIA y el proyecto, de modo que la autoridad pueda tomar una decisión considerando estos aportes. La decisión, en caso de ser contraria a lo expresado en la audiencia, debe fundamentarse de modo adecuado (conforme lo previsto en la LGA).

**Principios.** La audiencia debe desarrollarse bajo los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad.

**Publicidad e información.** Los datos necesarios sobre la audiencia deben comunicarse de modo eficiente y se debe poner a disposición de las personas la información relevante sobre el proyecto. Debe ser accesible a los actores clave, tiene que ser comprensible y estar disponible con antelación por canales que sean efectivos para llegar a los actores. El plazo para que esto último se cumpla varía según la normativa de la jurisdicción, pero se sugiere que tenga relación con la dimensión del proyecto, la complejidad de los estudios y el contexto en el que se desarrolla. Respecto de la información, se sugiere su digitalización para quienes tengan acceso a este tipo de medio, el desarrollo de un documento de divulgación que esté en un lenguaje comprensible para la mayoría de los actores clave y la activación de canales alternativos para quienes no accedan a los medios tradicionales (ver SAyDS 2019a, p. 35).

**Participantes.** Algunas legislaciones provinciales detallan quiénes componen el público de la audiencia. A nivel nacional se identifica como potencial participante a toda persona humana o jurídica que invoque derecho o interés simple o difuso o colectivo relacionado al tema de la audiencia (Decreto PEN 1172/03). En todo caso, como se expresó previamente, se recomienda realizar un mapa y análisis de actores para identificar intereses y afectaciones, directas e indirectas, individuales o colectivas.

**Convocante.** La audiencia pública es convocada por la autoridad competente, específicamente, por el área a cargo de las decisiones relativas al tema de la audiencia. Es el convocante quien tiene la responsabilidad de designar el equipo que implemente y organice la audiencia.

**Panel de expertos.** La autoridad convocante puede solicitar la presencia o asesoramiento (oral o escrito) de expertos técnicos y legales, internos o externos, públicos o privados, para que opinen sobre la cuestión objeto de la audiencia pública. Estos, a su vez, pueden hacer presentaciones orales y, en la medida de lo posible, presentaciones previamente escritas.

## Etapas y actividades en la audiencia pública

**Preparación.** Las actividades de preparación suelen estar a cargo de un coordinador o instructor. Es una persona responsable de verificar el cumplimiento de ciertos recaudos previos a la realización de la audiencia. Este rol se ocupa de realizar los trámites y preparaciones previas a la audiencia; elaborar la agenda de la jornada; identificar la lista de oradores; revisar y procesar las presentaciones escritas previas; analizar observaciones que se hicieran a la convocatoria.

**Conducción.** Como se mencionó en apartados anteriores, aun cuando la autoridad de aplicación sea el convocante y presida la audiencia, se recomienda que sea asistido por un rol especializado de moderación o facilitación.

**Apertura.** Es el primer momento de contacto y comunicación entre todos los presentes. Por ello es clave referir en este punto una síntesis de información clave de la etapa preparatoria. Entre otros aspectos se recomienda:

- » Explicar los objetivos de la convocatoria y las reglas a cumplir.
- » Presentar la agenda de la jornada. En ese marco explicar la duración y orden de la palabra y los pasos que se seguirán con posterioridad a la audiencia.
- » Antes de realizar presentaciones, reconocer situaciones específicas, que de omitirse podrían generar obstáculos al normal desarrollo de la audiencia. Pueden ser: inicios tardíos, problemas de acceso a la información y como fueron o serán subsanados; temas relativos a la inscripción de oradores, orden de la palabra; presencia o ausencia de determinados actores clave; instancias previas de participación y sus resultados.
- » Presentación breve del proyecto y el EsIA por parte del proponente.
- » Presentación de la evaluación del EsIA realizada por la autoridad.
- » Presentación sucinta de observaciones realizadas por escrito previo a la audiencia.

**Reglas.** Aun cuando las audiencias suelen tener el formato de una sucesión de presentaciones, se recomienda acordar de modo general algunas convenciones. Esto además de permitir al moderador o facilitador recordarlas cada vez que sea necesario, genera un primer hito de pautas acordadas. Algunos ejemplos: presentaciones al punto y no más allá de los minutos pautados; respetar el orden de la palabra; no interrumpir; silenciar celulares; respetar las intervenciones del facilitador.

**Presentaciones y diálogo.** En las audiencias es usual que haya una secuencia de intervenciones consecutivas. También es posible, de acuerdo a su carácter flexible, diseñar secuencias de trabajo que sean más dinámicas. Se pueden organizar sesiones

previas de trabajo para trabajar las posiciones de modo que en la audiencia se presenten síntesis acordadas, pueden ser estas sectoriales o temáticas. También durante de la audiencia pueden elaborarse mesas de trabajo preparatorias de la instancia plenaria donde los distintos sectores presentan observaciones acordadas o disidencias, fruto de un trabajo preparatorio.

Si se mantiene el formato clásico de presentaciones de cada orador inscripto, será importante el trabajo del facilitador para moderar el uso del tiempo, resguardar el respeto de las reglas y en todo caso dinamizar con técnicas específicas si se producen situaciones de tensión, diálogos bilaterales controvertidos u otros escenarios.

Los oradores no inscriptos con antelación a la fecha de la audiencia debieran inscribirse como mínimo con un tiempo razonable previo al inicio de la misma. Es recomendable poder dar el uso de la palabra respetando el orden siempre.

**Registro:** El registro de la audiencia es clave para procesar la información que allí se genera. Se recomienda registrar en video, en versiones taquigráficas y a través de la observación del contexto. El registro textual permite identificar cada una de las diversas opiniones vertidas, sin análisis. También puede elaborarse un informe donde se identifican observaciones sustantivas, preocupaciones e intereses de modo sistematizado. El registro de la audiencia sirve también para hacer un análisis de las perspectivas sectoriales y, de haber conflictos, las oportunidades o desafíos para su transformación. También se recomienda realizar un registro y lectura de información contextual para captar información sobre las relaciones, la calidad de las intervenciones, el estado de ánimo de los participantes y otros datos que son relevantes para la audiencia en particular y como aprendizaje para otras.

Dentro del plazo establecido, se debe poner a disposición del público el informe de la audiencia con la descripción de las intervenciones y las consideraciones resultantes. Aquí se incluyen las observaciones que se tomó en cuenta y las que se rechazó, fundamentando cuando correspondiere. De considerarlo pertinente, la autoridad competente puede solicitar al proponente la realización de modificaciones, de estudios complementarios, o la incorporación de pedidos u opiniones de los participantes en un formato de exigencias o recomendaciones en el marco del acto administrativo por el que se otorga la licencia ambiental al proyecto.

### ¿Qué aspectos logísticos se deben tener en cuenta para la audiencia pública?

Los aspectos logísticos de la participación suelen quedar relegados. Sin embargo, en contexto de sensibilidad es clave estar atentos a detalles como:

**Lugar.** El espacio físico debe ser neutral y en lo posible convocante para todos (por ejemplo, un centro cultural, una biblioteca, un centro educativo), debe ser adecuado a la cantidad de personas, tener buenas condiciones de ventilación e iluminación y ser accesible para los participantes.

**Recepción y acreditación.** La recepción es el punto de entrada al espacio y también un elemento de información. Se sugiere contar con personas que reciban a los participantes, les faciliten la inscripción donde consten sus datos, entreguen un programa y expliquen donde se realizan las sesiones.

**Traslado.** Si bien es responsabilidad de las partes interesadas estar presentes en la audiencia, puede ser necesario apoyar el traslado de algunos participantes o grupos específicos para facilitar el debido cumplimiento de sus derechos.

**Extensión.** Las sesiones de audiencia pública pueden tomar varias horas del día. En esos casos será conveniente planificar pausas, incluso proveer de refrigerios. Las personas tienen una capacidad de atención y concentración limitada, exceder estos periodos atenta contra la calidad de su participación.

Fuente: elaboración propia.

## Mecanismos de consulta pública

Los mecanismos de consulta son diversos y pueden tomar el formato de talleres multisectoriales, consultas virtuales (de ser posibles, según el contexto), eventos de co-creación<sup>6</sup>, mesas de diálogo, audiencias de mediación o negociación, visitas directas (puerta a puerta) o a comunidades, mesas de gestión participativa, comités de monitoreo y seguimiento, entre otros (SAyDS, 2019a; SEA, 2017).

### Técnicas para facilitar la participación pública (ver Anexo I)

En la implementación de los mecanismos de consulta se pueden usar diferentes técnicas (dinámicas, herramientas o métodos) en función de los objetivos a alcanzar, el público que participe o la instancia del proceso de participación en la que se trabaje.

Algunas técnicas sirven para organizar el trabajo en grupos (por ejemplo, *espacio abierto* o *calesita*), otras son técnicas específicas provenientes del campo de la investigación social (por ejemplo, *grupo focal*), otras refieren a intervenciones que puede realizar el moderador o facilitador para dinamizar el intercambio (por ejemplo, *reformulaciones*).

En el Anexo I se presenta una tabla orientativa y con información adicional sobre cómo llevar a cabo algunas técnicas específicas.

A continuación, se desarrollan a modo de ejemplo, tres mecanismos de consulta. En etapas tempranas del procedimiento, las mesas de diálogo pueden funcionar como consultas públicas y como instancias previas y preparatorias a la audiencia pública, pudiendo sostenerse también en el tiempo. La mediación o negociación asistida sirven como instancias específicas entre partes cuando es necesario abordar un conflicto o problema orientado a encontrar acuerdos, y los comités de monitoreo ambiental como mecanismos a implementar durante la ejecución del proyecto. La coexistencia de estas distintas opciones puede estar prevista en el plan de participación. Su gestión articulada, junto al sistema de gestión de consultas y reclamos, puede dar vida a un mecanismo sostenido de participación.

**Mesas de diálogo.** Son espacios sostenidos de conversación entre actores clave, donde se trabajan percepciones, expectativas, necesidades e intereses, con base en información específica al tema que los convoca (Pruitt y Thomas, 2008). La mesa de diálogo no es un espacio de toma de decisiones sobre la evaluación de impacto u otros aspectos que deben ser procesados de modo formal, según la normativa. Estos espacios cuentan con la flexibilidad suficiente para cumplir diversos propósitos según su diseño:

<sup>6</sup> Se denomina eventos de co-creación al proceso de involucrar a los grupos de interés o afectados por un proyecto para generar propuestas, obtener retroalimentación y aporte de ideas en las distintas etapas del proyecto. Estos mecanismos suelen ser utilizados por las autoridades competentes para obras que provienen del sector público.

- » Presentarse los diversos actores clave entre sí, conocer su historia y los intereses que tienen en relación al proyecto.
- » Presentar información de base por parte del proponente.
- » Enriquecer el mapa de actores y su análisis.
- » Trabajar sectorialmente temas sensibles e identificar aquellos que requerirán instancias de mediación o negociación asistida.
- » Identificar información faltante, poco clara, o que necesita más desarrollo.
- » Identificar expectativas, intereses y necesidades.
- » Trabajar conjuntamente sobre opciones y acciones que pueden ser complementarias o paralelas a los temas que se aborden en el procedimiento de EIA.

Como recomendaciones generales, la mesa de diálogo debería planificarse previamente, con las mismas recomendaciones que se realizaron sobre la audiencia en términos de hacer una convocatoria clara, previa, presentando sus alcances. La definición del tipo de espacio y quiénes se incluirán dependerá del análisis de contexto y del mapa de actores. Pueden realizarse, por ejemplo, mesas de diálogo con habitantes afectados por una obra para proveer y analizar con ellos información técnica compleja, recibir sus opiniones y gestionar preocupaciones. También puede servir para incorporar aportes a diferentes instrumentos como por ejemplo términos de referencia o los informes para el EsIA. Se puede desarrollar una mesa de diálogo temático con los diversos sectores que tienen preocupaciones ambientales sobre un proyecto. La secuencia y duración de los encuentros estará determinada por las características del proyecto y la comunidad receptora.

**Mediación o negociación asistida.** La negociación es un proceso de comunicación entre partes que tienen que tomar una decisión respecto a un tema sobre el que existe una controversia. Cuando esa comunicación es asistida por un tercero neutral se llama mediación. El propósito de ambos procesos es alcanzar acuerdos satisfactorios para ambas partes. Existen tres elementos clave en estos mecanismos: el proceso, las personas, y el problema. El proceso puede ser flexible siempre que se organice para que las personas puedan trabajar adecuadamente las relaciones entre ellos y el problema, orientándose a generar un acuerdo.

Los actores clave en una mediación o espacio de diálogo, incluso en la audiencia pública en relación al EsIA, presentarán sus posiciones y es clave identificar la diferencia entre posiciones e intereses.

*Posición:* lo que la persona dice que quiere o que no quiere. Por ejemplo: querer que la obra se haga de determinada manera, o que un emprendimiento no se haga de determinada manera.

*Intereses:* aquellas razones profundas que sustentan la posición. Son las preocupaciones, necesidades, aspiraciones de las personas y grupos. Los intereses son peculiares y tienen diverso valor según los grupos. La distinción es importante ya que las posiciones son limitadas, mientras que los intereses pueden ser

muy diversos y alcanzarse de maneras que pueden estar más allá de las posiciones visualizadas en primera instancia. Entender las necesidades detrás de las posiciones permite al proponente comprender de un modo más integral el contexto, incluso visualizar alternativas de ajustes antes de avanzar en etapas posteriores del ciclo del proyecto (FPC, 2015).

**Comités de monitoreo ambiental participativo.** Es un mecanismo específico, posterior al otorgamiento de la licencia ambiental aprobatoria de un proyecto, orientado al monitoreo ambiental por parte de los actores clave. Existen diversas modalidades de comités. Pueden estar conformados solo por miembros de sociedad civil, o también pueden estar compuestos por miembros de las comunidades, del Estado y la academia (Daitch y Pareja, 2019). En todos los casos, es recomendable un nivel básico de articulación entre comité, Estado y empresa que desarrolla el proyecto.

**Consultas virtuales:** en caso de que se den las condiciones adecuadas de acceso, pueden ser un mecanismo de gran alcance para la participación o la comunicación, implementados a través de plataformas web o encuestas online. Tienen un potencial inclusivo amplio, no sólo en términos de cantidad de gente hacia la cual pueden llegar, sino también en diversidad (de género, edad, religión, etc.). Estas herramientas deben considerarse en complemento de otros mecanismos de participación y deben adaptarse al contexto y tener en cuenta limitaciones en su implementación con poblaciones con escaso o nulo acceso a plataformas tecnológicas.

Las herramientas virtuales pueden ser útiles para:

- » Identificar temas relevantes y hacer mapas conceptuales para graficarlos.
- » Generar opciones de voto.
- » Incorporar mecanismos de participación a distancia dentro de instancias presenciales.
- » Generar insumos previos producidos por los propios participantes en eventos presenciales (p.e. encuestas on line que luego son analizadas en una mesa de diálogo).
- » Realizar encuestas sobre la percepción del proyecto.

	<b>Diálogo</b>	<b>Negociación</b>	<b>Comité de monitoreo</b>
<b>Objetivos</b>	Generar relaciones y conocimiento. Identificar preocupaciones.	Lograr un acuerdo sobre temas controversiales.	Monitorear aspectos ambientales de los proyectos.
<b>Partes</b>	Actores clave con intereses más o menos directos en el asunto.	Partes definidas con intereses claros y directos en el asunto.	Actores clave, en especial afectados directos, técnicos de apoyo y otras organizaciones.
<b>Etapas</b>	Previa y preparatoria, pero puede sostenerse en el tiempo.	Específica para casos controversiales.	Posterior a la obtención de la licencia ambiental.
<b>Origen de los recursos</b>	Principalmente el proponente, aunque las autoridades competentes puede prestar apoyo técnico.	El proponente.	Según el modelo puede ser el proponente u otras fuentes. Se sugiere aportes mixtos de recursos entre oferente, Estado y comité.

Tabla 3.2. Cuadro comparativo de ejemplos de mecanismos de consulta. Fuente: elaboración propia.

### 3.

## Consulta previa a pueblos indígenas

La participación de los pueblos indígenas en relación a actividades o proyectos que los puedan afectar está contemplada en un conjunto de normas y jurisprudencia nacional e internacional. El Estado tiene la obligación de implementar la consulta previa, como un proceso diálogo de buena fe, con los pueblos indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (art. 6. Convenio OIT). Para el caso de los proyectos con financiamiento internacional esta obligación está reforzada por la necesidad de cumplir con la salvaguarda o estándar correspondiente a pueblos indígenas de cada organismo.

Si bien la consulta previa debe desarrollarse conforme a los principios establecidos por la normativa internacional la implementación de cada proceso de consulta debe ser acordada con las comunidades involucradas.

Hasta el momento de publicación de esta guía, el derecho a la consulta previa en la Argentina no cuenta con un procedimiento reglamentario que sienta las bases para su efectiva implementación. Sin embargo, el INAI, conforme lo indicado en el capítulo 2, se encuentra trabajando en la reglamentación de la Ley N° 24.071 y lineamientos básicos para llevar a cabo las consultas

a los pueblos en respeto de su cosmovisión y prácticas culturales. Esta misma situación se está replicando a nivel provincial.

La consulta previa es un derecho fundamental de los pueblos indígenas y es central para dar transparencia a todas aquellas decisiones administrativas que puedan afectar directamente a algún pueblo. En este sentido, esta consulta no es una instancia que exclusivamente deba darse en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental de un proyecto o de una evaluación ambiental estratégica de una política, ya que se aplica a cualquier decisión administrativa o medida legislativa. En este sentido, la consulta previa no suele integrar las instancias de estos procedimientos y se da en forma independiente, a través de la autoridad correspondiente en la materia.

Como buena práctica, es aconsejable que la autoridad ambiental que evalúe un determinado proyecto o una determinada política, plan o programa, realice la consulta al INAI o al organismo competente en la jurisdicción, respecto de la existencia de pueblos indígenas en el área del proyecto a evaluar y respecto del estado de situación o resultados de la consulta previa que se haya llevado a cabo.

Principios de la consulta previa	Aplicaciones
Previa	Debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada.
Informada	Se debe proporcionar información que abarque: alcance y objetivos del proyecto o actividad; duración; zonas que se verán afectadas; probable impacto económico, social, cultural y ambiental; posibles riesgos; una distribución de beneficios, y otros. La información debe ser adecuada y suficiente para que los pueblos y comunidades puedan analizarla y deliberar sobre ella.
De buena fe	La consulta es un verdadero instrumento de participación, en el que es clave la generación de confianza y respeto. Esto requiere en primer lugar que las partes acepten el procedimiento de consulta como legítimo, con independencia de las posiciones sustantivas dentro del procedimiento.
Adecuada y accesible	Debe considerar costumbres y tradiciones, así como lo métodos tradicionales para la toma de decisiones. En ausencia de mecanismos institucionales, deberán implementarse procedimientos que sean accesibles a la participación del mayor número de pueblos y comunidades indígenas afectados, teniendo en cuenta las limitaciones materiales, institucionales y temporales existentes. Se deben prever los tiempos necesarios para que los pueblos y comunidades indígenas puedan participar de modo efectivo y significativo.
A través de las instituciones representativas indígenas	En la comprensión de este principio la OIT ha señalado que el criterio de representatividad debe entenderse de forma flexible, en tanto esa representación sea fruto de un proceso de los pueblos indígenas. Puede existir más de una representación dentro de un pueblo o comunidad.
Sistemática y transparente	Las consultas deben responder a procedimientos formalizados, sistemáticos, replicables y transparentes. Este requisito responde a la necesidad de dotar de seguridad jurídica a todo acto del Estado, así como a los objetivos de adecuación y representatividad de las consultas a los pueblos indígenas, evitando arbitrariedades y conflictos innecesarios
Como aspectos transversales	Siempre deben ser observados los principios esenciales. Cuando el Estado toma la decisión debe motivar su acto, explicando cómo ha llevado a cabo el proceso y cómo ha considerado lo que dicen los pueblos, y siempre debe garantizar que la medida respeta al máximo posible las prioridades de desarrollo de los pueblos; que el proyecto prioriza el mejoramiento de los pueblos, y que la medida o proyecto en ningún caso afecta existencia o integridad física o cultural de los pueblos, y toma medidas para minimizar riesgos.

Tabla 3.3. Aplicación de los principios de consulta previa. Fuente: Cabria Mellace 2019 con base en Yrigoyen (2009)

Como se indicó, aún cuando el camino para la previsión normativa del proceso de consulta previa transita sus etapas iniciales, algunos organismos de nivel nacional o provincial, así como comunidades indígenas están realizando propuestas de protocolos. El proceso de consulta previa puede tener en cuenta las siguientes etapas generales:

Figura 3.4. Etapas y elementos centrales de la consulta previa  
Fuente: Elaboración propia

**1 • Preparación de la consulta previa:** es la fase que sienta las bases para la consulta. En ella los actores clave —Estado, comunidades indígenas y proponente—, establecen los acuerdos de procedimiento. Se define cómo se realizará la consulta previa considerando al menos tres aspectos:

- » Metodología: considera las etapas del procedimiento, los ritos y prácticas que deberán ser tenidos en cuenta, el lugar de reunión y la modalidad que tomarán los encuentros, así como la duración general de cada etapa.
- » Información: determina los elementos de información que será necesario considerar para la consulta, tanto los que debe proveer el proponente, el Estado, como las propias comunidades. Puede definirse la cantidad, el formato y si es necesario realizar adaptaciones para su accesibilidad.
- » Participantes: implica acordar quiénes serán los participantes en el proceso de consulta previa. Aunque en otros procedimientos suele ser implícita la representación del Estado o el proponente, en estos casos se recomienda establecer de modo explícito cuáles funcionarios y técnicos representarán a cada parte. En el caso de los pueblos y comunidades deberá establecerse la representación conforme a sus propios sistemas de deliberación y toma de decisiones. Puede ser útil la aplicación del MAC.

**2 • Desarrollo de la consulta previa.** En esta instancia se despliega el proceso acordado. Suele consistir de encuentros de diálogo iniciales entre todas las partes para la presentación de información; posteriormente se desarrolla un proceso deliberativo interno en las comunidades o pueblos para analizar la información, los potenciales impactos y valorar medidas de mitigación. La comunidad puede producir y entregar información complementaria sobre sus proyectos de vida y la relación entre estos y el proyecto que se analiza. Finalmente habrá una instancia de diálogo y deliberación entre las partes para abordar las perspectivas, evaluaciones, y consideraciones por parte de las comunidades al respecto.

Esta debiera ser una instancia de diálogo genuino donde se revisa el EsIA, se analizan otros documentos, se manifiestan observaciones, alternativas y opciones para que el Estado pueda tomar una decisión que contemple los intereses y preocupaciones de las comunidades. Es importante remarcar que el resultado de la consulta no es un acto único que implica aceptación o rechazo liso y llano, sino un proceso complejo para la consideración de impactos, beneficios y posibles acciones que consideren las prioridades de desarrollo de los pueblos. Con los resultados de este proceso, el Estado tomará una decisión al respecto del proyecto o actividad. Esta debe ser argumentada y explicar de qué modo se consideran los aspectos presentados en la consulta. Durante todo el proceso las comunidades y pueblos indígenas pueden ser acompañados por asesores o técnicos que ellos determinen para apoyarlos en la comprensión de la información, en la deliberación y otras instancias de la consulta previa.

**3 • Monitoreo y seguimiento.** Después de la decisión del Estado, es clave instaurar un mecanismo de monitoreo de la decisión que permita a las comunidades hacer un seguimiento y, en caso de otorgarse la licencia, controlar el cumplimiento de las recomendaciones o acuerdos alcanzados. El mecanismo de monitoreo debe ser previsto durante el desarrollo de la consulta, se deben establecer los plazos, responsabilidades y actividades que involucra, así como los recursos necesarios para ello.

### Caso. Proceso de consulta previa a comunidades indígenas por tendido de fibra óptica

Antes de la decisión de implementar el proceso de consulta previa, en una obra de tendido de fibra óptica, las comunidades indígenas realizan sucesivos reclamos y manifestaciones, ante lo cual la obra se suspendió por 18 meses.

En consonancia con las etapas descritas anteriormente, se decide comenzar el proceso de consulta. Este proceso tuvo una instancia de diálogo inicial para acordar las etapas y pasos de la consulta. Luego, se desarrollaron distintas fases: la presentación de la situación por las partes; análisis de la información; producción de nuevos estudios; maduración del proceso y de la decisión; toma de decisión; firma de acuerdos y garantías; seguimiento de los acuerdos. Las comunidades previeron la contratación de técnicos de parte.

Resultado: Antes de la implementación de la consulta previa, este caso tuvo manifestaciones que daban cuenta de un conflicto creciente, que mantuvo el proyecto paralizado por 18 meses y a las comunidades movilizadas en reclamo de su derecho de consulta.

La consulta previa realizada de modo consensuado entre los actores clave derivó en el consentimiento de las comunidades para la continuidad y finalización de la obra, identificado este consentimiento en un acuerdo suscrito por los actores clave donde se expresan compromisos asumidos por el Estado y la empresa involucrada, protocolizado formalmente. Con posterioridad se realizaron múltiples reuniones entre la comunidad y los distintos organismos del Estado involucrados.

Caso. Proceso de Consulta Previa por tendido de fibra óptica Fuente: NNUU, 2016 y Secretaría de Pueblos Indígenas de la Provincia de Jujuy, 2019.

## 4. Procesos participativos en la evaluación ambiental estratégica

La evaluación ambiental estratégica (EAE) es un procedimiento participativo de evaluación de políticas públicas. Consiste en un proceso formalizado, sistemático y amplio para determinar las consecuencias ambientales de las políticas, planes o programas propuestos por organismos de gobierno. La EAE busca promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos del desarrollo sustentable en los procesos de planificación gubernamental, a través de su evaluación ambiental temprana (SAyDS, 2019b, p.15).

La EAE es considerada un ejercicio participativo en sí mismo, puesto que la participación, tanto de organismos con planificación concurrente como de la ciudadanía, es una práctica capaz de mejorar los instrumentos de política pública. Así, la participación desde etapas tempranas, permite reducir potenciales conflictos, promoviendo la apropiación de resultados por parte de los actores involucrados y generando vínculos interinstitucionales constructivos.

### Las ventajas y oportunidades que la EAE brinda son:

- » La anticipación de escenarios, implicancias, riesgos y oportunidades originadas en decisiones vinculadas a políticas, planes y programas. Con ello, facilita medidas para abordar las opciones de desarrollo seleccionadas en la EAE.
- » La adopción de ciertas capacidades institucionales mínimas para la puesta en marcha y aplicación de las medidas para abordar los riesgos y oportunidades ambientales y sociales.
- » La contribución al desarrollo de procesos de toma de decisión integrados e informados. Promueve, de esta manera, la transectorialidad y la cooperación en los procesos de planificación.
- » La capacidad para otorgar mayores grados de transparencia y responsabilidad en la toma de decisiones al incorporar mecanismos efectivos de participación pública.
- » La provisión de un marco de referencia orientado hacia la sostenibilidad del desarrollo, en el que pueden insertarse los proyectos específicos con reglas claras para los inversionistas.
- » La minimización de la conflictividad y/o complejidad de la evaluación ambiental de proyectos, facilitando así las decisiones sobre temas como la localización, la cantidad o el tipo de acciones que pueden o no ser desarrolladas.
- » La identificación temprana de efectos indirectos, acumulativos y sinérgicos, y sobre todo respecto a la consideración de alternativas y escenarios ambientales deseados en una etapa temprana de la planificación.

Fuente: elaborado con base en BID (2009).

### Beneficios de la participación en etapas de planificación

La práctica demuestra que existe una correlación positiva entre la participación efectiva y la calidad de los resultados ambientales de las políticas, planes o programas (Rega, 2014). El carácter estratégico de la EAE hace que este tipo de evaluación requiera diversos y constantes niveles de participación, ya que las decisiones a tomarse poseen un alto grado de relevancia para la gestión ambiental de un territorio.

Siguiendo los principios que subyacen a la participación (FCD, 2003), el diseño e implementación adecuada de la participación en la EAE permite:

- » *Consolidar una cultura de participación:* actores de diferentes sectores y niveles institucionales comparten ideas y perspectivas sobre problemáticas comunes, identifican áreas de disensos y consensos y pueden elaborar acuerdos e incluso tomar decisiones colectivas.
- » *Generar comprensión:* para que un grupo pueda llegar a acuerdos, tiene que comprender y aceptar la legitimidad de las otras necesidades e intereses. Este sentido básico de aceptación y comprensión es lo que permite a las personas desarrollar ideas innovadoras que incorporen otros puntos de vista.
- » *Generar soluciones inclusivas y validadas socialmente:* promueve la identificación de alternativas y propuestas que integran perspectivas y necesidades diversas. Estas soluciones implican un proceso donde se puede considerar la voz de diversos sectores que tienen incluso diferente capacidad o poder en la toma de decisiones.
- » *Promueve la responsabilidad compartida:* el proceso de diálogo, deliberación, la creación y el desarrollo de los acuerdos genera responsabilidad en los actores clave. Reconocen que deben ser capaces y estar dispuestos a implementar las soluciones que ellos mismos construyeron. De este modo, se logra llevar a cabo un intercambio entre los actores clave y el organismo a cargo de las decisiones estratégicas, disminuyendo la incertidumbre respecto la toma de decisión y generando una mejor recepción por parte de los actores.

Para que estos beneficios esperados sean efectivos, se recomienda considerar durante todo el proceso participativo las condiciones de posibilidad que favorecen o determinan los procesos participativos que se mencionan a continuación y que fueron desarrolladas en este capítulo:

- » Voluntad de mantener el proceso participativo
- » Convocatoria confiable
- » Inclusividad
- » Equilibrio de poder
- » Acceso a información relevante y confiable
- » Sensibilidad cultural y adaptación al contexto local
- » Capacidades adecuadas para la participación

## Los procesos participativos en las distintas fases de la EAE

Para mayor información sobre las fases de la EAE consultar la [Guía para la elaboración de una EAE \(SAyDS, 2019b, p. 32-39\)](#).

La elaboración de una EAE se desarrolla en cuatro fases principales: inicio, diagnóstico estratégico, evaluación de alternativas, informe y plan de seguimiento (ver figura 3.5), que poseen sus propios objetivos, metodologías, actividades y productos esperados. En el marco de la EAE, la participación debe ser implementada de modo gradual y escalonado a través de sus distintas fases.

Para comenzar la instancia inicial, se requiere la participación concurrente de diferentes niveles y áreas gubernamentales, de manera tal que el objeto de la EAE esté definido en torno a un núcleo de lineamientos iniciales, a cargo del nivel más alto de toma de decisiones. La participación se irá ampliando al público o los ciudadanos interesados conforme se avance en las fases de la evaluación, según dicho proceso requiera de los aportes de determinados actores clave, en particular de sectores académicos, científicos, productivos y entidades del tercer sector.

La participación en la EAE requiere del diseño de un proceso participativo que se desarrolla dentro de la propia EAE (MMA, 2012) y por ello es deseable que cuente con un equipo responsable de su diseño e implementación.

Antes de definir un plan de participación vinculado a la EAE se recomienda clarificar:

- » El nivel estratégico en el que se desarrollará la evaluación, sea este el de una política, plan o programa.
- » El análisis del contexto y antecedentes en función del nivel antes mencionado.
- » La consideración del contexto institucional en el que se desarrolla la evaluación.

Estas definiciones y lineamientos iniciales se realizan en la Fase inicial de la EAE, acompañando el proceso de elaboración del Plan de participación de actores clave, e influyen de modo directo en el tipo de participación y alcance del proceso que deberá promoverse para la EAE. Igualmente, el nivel jurisdiccional condiciona la característica de los espacios y actores a convocar.

Fuente: elaborado con base en BID (2009).

Un proceso participativo en la EAE puede tener los pasos básicos de un proceso de participación multisectorial, incluyendo: 1) análisis y diseño de la participación; 2) desarrollo de las instancias de participación; y 3) monitoreo de los resultados. Estos pasos se desarrollan a lo largo de las cuatro fases de la EAE, según se describe a continuación.



Figura 3.5. Fases para la elaboración de una EAE y procesos participativos. Fuente: elaboración en base a SAyDS (2019b, p. 33).

## Análisis y diseño de la participación

Se lleva a cabo en la Fase 1 de Inicio de la EAE, donde se elabora el Plan de participación de actores clave (SAyDS, 2019b, p. 33). Aquí, se busca obtener información completa acerca del contexto en el que la EAE se desarrollará para diseñar un plan apropiado al contexto, realista y adaptado a las necesidades de los actores clave. Durante esta instancia, el equipo a cargo de diseñar la participación, debe asegurarse de abordar tres niveles básicos:

» **El objeto de la EAE:** identificar, no solo el nivel de la política, plan o programa, sino también el contexto de la temática y su alcance, el nivel de sensibilidad social al respecto y el potencial de conflictividad que pueda implicar. Además, en esta instancia se deberá evaluar la necesidad de traducir los contenidos objeto de la EAE a un lenguaje comprensible para todos los actores a los que se desee involucrar en el proceso. Puede ocurrir que la política a evaluar esté en instancias iniciales de formulación y que resulte necesario su reformulación en términos simples para el público no especializado.

» **Los actores clave:** en este punto deberán establecerse las categorías y sectores apropiados para realizar un buen mapeo de actores. Se puede incluir la distinción entre responsables directos o interesados en las políticas, planes y programas de que se trate, y un criterio relativo al poder en la toma de decisiones.

Para obtener más información sobre Mapa de Actores Clave, ver:

- Anexo II de la presente guía. SAyDS (2019)
- Guía para la elaboración de una EAE (pág. 27 a 29).

» **Lineamientos del proceso:** se realizan las primeras valoraciones sobre un proceso de participación y su articulación con las instancias formales de la EAE. Luego se procede a su diseño, que se concreta en el Plan de participación de actores clave. Este plan establece qué pasos seguirá e incluye aspectos prioritarios como:

- El alcance del proceso participativo: meta, objetivos y temas.
- La organización del proceso de participación: duración, niveles de participación, mapeo de actores, roles y responsabilidades, tipo y cantidad aproximada de reuniones.
- Los mecanismos participativos: metodologías de evaluación participativa, en particular para la elección factores ambientales clave y opciones de desarrollo.
- Gestión de la comunicación: debe identificar un plan de comunicación. Este permite aumentar la transparencia del proceso, establecer cómo se gestionará la publicidad, los niveles de confidencialidad para cada tema y la relación con medios de comunicación. También prevé cómo se comunicará la participación y evolución del plan internamente y a otras áreas o instituciones.
- Reglas generales de proceso: una primera aproximación a las conductas o pautas deseables para el proceso, las responsabilidades del facilitador, etc.
- Borradores iniciales de documentos y cronograma de trabajo.

## Desarrollo de las instancias de participación

Como se mencionó anteriormente, la participación en la EAE requiere de la articulación entre diferentes áreas y niveles de gobierno, además de los actores clave identificados. Esto no implica que todos participan de la misma manera en un único espacio. Por el contrario, es importante identificar, para cada etapa de la EAE, el espacio o modalidad de participación adecuada en función de los actores clave involucrados.



Figura 3.6. Fases de la EAE en las intervienen los actores clave. Fuente: SAyDS (2019b).

Si bien todo el proceso de EAE implica participación, se pueden identificar, según el alcance de esta, diferentes instancias:

» **Participación en la fase de inicio:** los actores clave que participan son los actores institucionales, directamente involucrados en la evaluación, quienes definirán los aspectos más relevantes de la EAE y de las instancias posteriores de participación (ver figura 3.6). En esta primera fase, además, se deben identificar:

- Los acuerdos interinstitucionales necesarios para avanzar en la EAE, cuya utilidad es central para asegurar el compromiso y la participación institucional.
- Las instancias, responsables y mecanismos mediante los cuales deberán tomarse las decisiones relativas a la EAE. Esto permitirá definir los niveles de participación para distintos segmentos de actores: nivel de información, nivel de consulta y diálogo, nivel de toma de decisiones.

Los mecanismos de participación en esta instancia se verifican a través de reuniones de trabajo del equipo coordinador o diseñador, entrevistas con actores clave, consultas a expertos, entre otras.

#### Preguntas útiles para considerar en la fase de Inicio

- » ¿Cuál es el objetivo de la EAE? (qué se quiere lograr)
- » ¿Quiénes deberían participar en cada fase?
- » ¿Qué actividades y etapas se van a transitar para alcanzar el objetivo propuesto?
- » ¿Cuáles serán las reglas del trabajo en conjunto?
- » ¿Cómo deben organizarse internamente los actores para trabajar juntos?
- » ¿Qué recursos serán necesarios?

» **Participación en la fase de diagnóstico estratégico:** en esta fase la participación tiene un alcance más extendido, tanto por la diversidad de actores clave que pueden incluirse (ver figura 3.6) como por la variedad de espacios a utilizar. Uno de los objetivos principales de las actividades que aquí se desarrollen es determinar los *factores ambientales clave*, entendidos como las dimensiones prioritarias que se identifican como resultado del diagnóstico participativo.

En la fase de diagnóstico estratégico se puede recurrir a instancias presenciales como las mesas de diálogo o consultas a expertos, o bien se pueden implementar mecanismos digitales con la modalidad de consultas públicas virtuales. También los cuestionarios estructurados permiten el relevamiento de información valiosa de fuentes directas (Rega, 2014).

En tanto esta fase está orientada a focalizar un diagnóstico, pueden utilizarse técnicas estructuradas destinadas a abrir, recabar información y ampliar la base de conocimientos compartidos

(ver anexo I). Esta fase de la EAE está orientada a ampliar la comprensión de los sistemas ambientales y sociales implicados con una perspectiva integral (SAyDS, 2019b), por ello los actores a ser incluidos en esta etapa debe tener una relación directa con los objetivos, temas y alcances de la EAE. En esta instancia los coordinadores y facilitadores de la participación intentarán:

- Definir el problema o los desafíos de la EAE de un modo aceptable y constructivo para todos.
- Ayudar a los participantes a presentar sus perspectivas.
- Comenzar a explorar, clarificar y comprender intereses, necesidades y valores.
- Facilitar el consenso sobre el diagnóstico realizado.

» **Participación en la fase de evaluación de alternativas:** en la fase de evaluación de alternativas y directrices se procede a realizar un análisis valorativo de varias propuestas u opciones de desarrollo. Es una instancia que busca focalizar con mayor detalle, ya que los actores clave deberán comprender y discutir las opciones de solución alternativas para comprender sus efectos sobre el ambiente.

Aun cuando el tipo de espacios que puede utilizarse para esta fase puede ser similar a los nombrados anteriormente, las herramientas para el diálogo deberán estar orientadas a la valoración de ventajas y desventajas y a la deliberación sobre opciones, por ejemplo, como la herramienta de valoración de pros y contras o la metodología de FODA.

En esta fase también comienzan a prepararse los insumos para el informe final. Dichos insumos, así como y el informe, deben contar también con un mecanismo de consulta apropiado para garantizar el consenso en torno a sus contenidos (OCDE, 2007). En esta instancia se busca:

- Aclarar y contrastar opciones con criterios objetivos, con intereses y necesidades y con las alternativas de unos y otros.
- Construir consensos para obtener acuerdos.
- Formalizar acuerdo.
- Considerar aspectos relativos a la implementación.
- Buscar las aprobaciones apropiadas o ratificaciones.

## Monitoreo de los resultados

Es coincidente con la fase final de la EAE (Informe y plan de seguimiento), porque está orientada a identificar la secuencia posterior al desarrollo de la participación. Puede que el grupo no tome la decisión final sobre el resultado de la EAE, pero puede generar consensos sobre aspectos parciales, particulares o simplemente convenir la secuencia de pasos posteriores y propuesta de monitoreo. En todo caso, estas consideraciones deben incluirse en el informe final de la EAE, identificando, también para este caso, qué actores clave serán involucrados en las tareas de monitoreo y qué instancias de participación involucran estas acciones.

Las modalidades de mecanismos de monitoreo son diversas y dependen de la dimensión y características de la EAE: comisiones de monitoreo formadas ad hoc en etapas anteriores, compuestas por una representación de los sectores más amplios que hayan participado; comité técnico conformado con perfiles específicos vinculados a la temática, entre otros.

Se recomienda mantener una política de flujo constante de información sobre los resultados parciales de la participación con los actores clave involucrados. El informe final debe dar cuenta de cómo se produjo la participación y cómo han sido considerados los aportes resultantes en la política, plan o programa.

#### Preguntas útiles para considerar en el diseño de un sistema de monitoreo:

- » ¿Son las propuestas técnica y legalmente apropiadas?
- » ¿Las personas o instituciones cuyo apoyo es clave se sentirán cómodos con el resultado?
- » ¿Cuáles son los pasos necesarios para que luego de la participación, la política, plan o programa sea adoptado?
- » ¿Cómo se financiará la implementación?
- » ¿Quién será responsable de hacer qué cosa?
- » ¿Cuándo serán implementadas las partes del acuerdo?
- » ¿Cómo asegurar que los compromisos sean seguidos por acciones?
- » ¿Quiénes serán responsables de la implementación?

Finalmente, se sintetizan las buenas prácticas a tener en cuenta para la incorporación de la perspectiva de la participación pública en el proceso de EAE:

- » Desarrollar un **mapa de actores clave que considere de modo adecuado las responsabilidades institucionales** para la toma de decisiones, los diversos sectores sociales que pueden ser consultados y que considere también intereses menos visibles o poco representados.
- » Diseñar un **plan de participación que incluya los momentos o etapas, los espacios para cada etapa, y las reglas**. Este diseño brinda una “*hoja de ruta*” que permite evaluar los logros del proceso a medida que avanza y corregir el rumbo según sea necesario. Cada etapa se apoya en el trabajo producido por la etapa anterior.
- » **Valorar las diversas formas de conocimiento**. El nivel de información y lo estratégico de las valoraciones en una EAE pueden generar desbalances de poder en los grupos que participan. Se recomienda hacer presente dilemas o posibles cuestionamientos relativos al saber y la información. Por ejemplo, quién produce la información de base, cómo se gestionan el conocimiento técnico en relación a las experiencias de base comunitaria. Quizás

sea necesario identificar qué condiciones necesitan los actores clave para confiar en la información que se comparte, y cómo se incorporan distintos tipos de saberes en el proceso de la EAE.

» Mantener un **canal fluido de comunicación con los actores clave**, dando cuenta de los diversos canales de participación, los momentos y alcances según actores clave considerados, como así también los resultados parciales y finales de dichas actividades.

» Cada encuentro, sea un grupo de trabajo, una mesa de diálogo, un foro u otros mecanismos, debería contar con un **coordinador, moderador o facilitador**, con la responsabilidad de diseñar la actividad y una agenda de trabajo que contenga al menos:

» Identificación de los objetivos.

- ✓ Identificación de ejes temáticos a trabajar y preparación de consignas.
- ✓ Identificación del orden en el cual los temas deben ser tratados.
- ✓ Identificación de los resultados esperados del tratamiento de cada tema.
- ✓ Estructura de la discusión de cada tema que prevea la utilización de determinadas técnicas de facilitación.
- ✓ Organización de la distribución de los participantes en grupos o en plenario.
- ✓ Identificación de recursos o información necesaria para el tratamiento del tema.
- ✓ Estimación del tiempo necesario para cada paso de la agenda.



## Capítulo 4.

# Abordaje del medio socioeconómico en el estudio de impacto ambiental



El presente capítulo responde a la necesidad de promover la mejora en el abordaje del medio socioeconómico en los EsIA, para un tratamiento riguroso de los impactos sociales vinculados a proyectos de obras o actividades en el país.

Los lineamientos aquí presentados son complementarios al abordaje general presentado en el Guía para la elaboración de estudios de impacto ambiental, publicada por SAyDS en 2019, y deben ser adaptados, a juicio de los profesionales, a la complejidad y contexto socioeconómico del proyecto a evaluar.

# 1. Consideraciones previas para la planificación del estudio del medio socioeconómico en los estudios de impacto ambiental

## Identificación y consulta a actores clave

Uno de los aspectos fundamentales al inicio de la elaboración del EsIA es la identificación y planificación de la consulta a actores clave. Para ello, la distinción entre actores (o partes) interesados y afectados es de especial relevancia y se refiere a individuos, grupos o instituciones que “tienen algo en juego o un interés en el proyecto: puede que se vean afectados por éste (ya sea positiva o negativamente) o puede que tengan un interés en el proyecto y se encuentren en posición de influir” (BID, 2017, p.7) ya sea a favor o en contra del proyecto de obra o actividad.

Es recomendable que la identificación de actores clave se inicie desde etapas tempranas del ciclo de proyecto, desde la selección del sitio de emplazamiento y durante el proceso de planificación (ver figura 4.1). Se aconseja que estas consultas y sondeos de opinión estén alineados con las distintas instancias de decisión a lo largo del diseño y ajuste del proyecto, idealmente desde las primeras evaluaciones sobre el alcance y la viabilidad (BID, 2017); y se consideren a lo largo de la elaboración del EsIA (SAyDS, 2019a).

Cabe aclarar que una parte interesada no es un beneficiario ni tampoco una parte afectada negativamente, sino que es un actor que tiene un interés particular en el proyecto evaluado y

capacidad para influir en sus resultados. Por ejemplo, esto incluye actores vinculados a la temática: organismos gubernamentales, institutos de investigación, expertos referentes en las temáticas a abordar, organismos no gubernamentales, entre otros.



Figura 4.1. Actores claves considerados como afectados o interesados en el proyecto. Fuente: Adaptado de BID (2017, p. 7).

Respecto a los potenciales afectados negativa o positivamente, uno de los objetivos del análisis de las partes interesadas es identificar con mayor precisión a aquellos grupos o individuos que pueden verse afectados negativamente o resultar excluidos sin justificación de los potenciales beneficios del proyecto. En algunos casos, un actor puede estar en una posición de influencia y ser un beneficiario del proyecto; en cuyo caso, el proceso de consulta debe considerar ambos roles.

Con el fin de realizar esta identificación preliminar, el mapeo de actores clave (MAC) es la herramienta más utilizada, siendo un insumo importante para realizar los estudios de línea de base, evaluar los impactos sobre receptores sensibles, proponer medidas de gestión, indicadores de seguimiento y programas específicos de relacionamiento comunitario (SAyDS, 2019a).

Para la identificación de actores afectados e interesados en el proyecto, el MAC es una herramienta clave acompañado del análisis del contexto local. El MAC le permite al proponente identificar de modo adecuado el contexto, los intereses, las relaciones y por ende las estrategias de involucramiento y necesidades de información de los actores clave.

El MAC tiene carácter cualitativo, es flexible y debe revisarse a lo largo del ciclo del proyecto, y combinarse con otras herramientas para una comprensión más integral del contexto. Ver el desarrollo de la herramienta MAC en Anexo II.

Cuando la participación de actores interesados y afectados se desarrolla conforme a un plan adecuado, complementando las instancias previstas en los procedimientos de EIA, en un marco temporal apropiado, además de lograr ser efectiva, tiene el potencial de contribuir a la mejora del proyecto en sus distintas etapas, así como de promover el involucramiento social y, como consecuencia esperada, la obtención y mantenimiento de la aceptación social del proyecto, lo que se suele identificar como licencia social.

Los procesos de consulta deben considerar las pautas culturales características de los participantes en cuanto a formas de comunicarse, de informarse y relacionarse. De esta manera, las instancias de participación serán mejor planificadas, más eficientes en su meta y los resultados obtenidos como insumos para la evaluación de impactos sociales serán más robustos.

### ¿Qué es la licencia social para operar?

La licencia social “puede entenderse como una consecuencia esperada de la participación ciudadana” (SAyDS, 2018, p. 37). Se trata de un aspecto intangible de los proyectos, en tanto no es un requerimiento formal ni normativo. Tiene además un carácter dinámico y continuo, que debe sostenerse a lo largo del tiempo y puede variar según el contexto o la fase del proyecto de que se trate.

La licencia social es la aprobación continua de actores afectados e interesados en el proyecto y da cuenta de la calidad de la relación entre el proponente, su proyecto y la comunidad. Tal relación contribuye a fortalecer la credibilidad y confianza mutua entre los actores, siendo las acciones concretas por parte del proponente las que influyen en el sostenimiento o debilitamiento de la licencia social.

Se ha demostrado que la ausencia de licencia social puede resultar en la imposibilidad de desarrollar el proyecto y en altos costos sociales, políticos y económicos (Thomson y Boutilier, 2011). Si la comunidad no considera legítimos al proponente, su información o las acciones que propone, se hace muy difícil que un proyecto tenga aceptación social.

<sup>7</sup> Evaluación de Impacto Ambiental y Social (EIAS) es el término acuñado por el BID para su propio proceso de evaluación de impactos.

<sup>8</sup> Para profundizar ver: BID (2017) Consulta significativa con las partes interesadas. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/17469/consulta-significativa-con-las-partes-interesadas>

## Requisitos de información, consulta y participación según las salvaguardas y estándares internacionales

Si el proyecto a evaluar está sujeto a financiamiento internacional, las salvaguardas y estándares proponen que la realización de consultas y de otras instancias de participación sean proporcionales a los impactos y riesgos ambientales y sociales de los proyectos. De este modo, los proyectos que implican mayores riesgos e impactos requieren, en general, que se realicen como mínimo dos consultas durante el proceso de EIAS<sup>9</sup>: una sobre los términos de referencia de la evaluación antes de comenzarla y otra en función de los resultados de la misma. En todos los casos, se prevé hacer pública la información relativa a los impactos ambientales y sociales de los proyectos y su abordaje.

En este marco, se utiliza el término *consulta significativa*<sup>8</sup>, que implica la participación de las partes afectadas e interesadas en el proyecto y también que debe ser un proceso en dos direcciones: la información del proyecto y sus impactos debe ser clara y accesible para los actores, y las opiniones recogidas deben considerarse seriamente para revisar el diseño del proyecto y responderse adecuadamente. Los estándares y salvaguardas más recientes, como el de la CAF y el Banco Mundial, requieren del desarrollo de planes de participación a lo largo de todo el ciclo del proyecto (ver capítulo 2).

Las salvaguardas y estándares prevén también que se cuente con *mecanismos de atención de quejas y reclamos* con amplia difusión en la población que puedan responder en tiempo y forma las consultas, comentarios, quejas y reclamos. En el caso de algunos de los organismos, también se pide que se publiquen sus propios mecanismos de atención a reclamos, a los que la población puede acudir una vez agotadas las instancias nacionales.

Siguiendo su Estándar N° 10, los nuevos proyectos financiados por el Banco Mundial deben contar con un Plan de Participación de Partes Interesadas, que contemple tanto a quienes beneficia o afecta el proyecto como a los actores clave que están interesados en el desarrollo del proyecto. Este plan debe incluir instancias de participación desde la preparación del proyecto, su evaluación ambiental y social y el monitoreo de su implementación. El plan debe incluir el mecanismo de atención a quejas y reclamos que utilizará el proyecto.

En caso de que en el proyecto a evaluar se detecte la presencia de comunidades específicas, las salvaguardas y estándares requieren condiciones más exigentes para la evaluación y consulta. En líneas generales, las salvaguardas y estándares definen a los pueblos indígenas por su autorreconocimiento, su apego al territorio tradicional, y por poseer un lenguaje e instituciones diferenciadas. Las principales implicancias de esta salvaguarda

o estándar están en el desarrollo de una evaluación específica y consultas culturalmente adecuadas con las comunidades indígenas afectadas que puedan derivar en una planificación de acciones enfocadas en los pueblos indígenas que acompañen la implementación del proyecto.



Disponible en:  
<https://publications.iadb.org/>



Disponible en:  
<https://publications.iadb.org/>



Disponible en:  
<https://www.iaia.org/>

Se prevé que los pueblos indígenas deban ser considerados de forma particular siempre que estén presentes en el área del proyecto, ya sea porque son afectados positiva o negativamente por este o porque es necesario considerar adaptaciones culturales para que reciban sus beneficios. En el caso de algunos organismos, en la práctica los requisitos de esta salvaguarda o estándar también se aplican a afrodescendientes u otros grupos culturalmente diferenciados como los romaníes.

<sup>9</sup> La evaluación de impacto social (EIS) surgió en los años 1970, en paralelo a la EIA. Aunque “originalmente intentó emular a la EIA tanto como fuera posible” (...) “con el tiempo la EIS se separó debido a una mayor comprensión de las diferencias fundamentales que existen entre los aspectos sociales y los aspectos biofísicos; además, porque la tarea principal de la EIS debería ser mejorar la gestión de las cuestiones sociales” (IAIA, 2015, p. iv).

Cuando el proyecto pueda afectar a comunidades indígenas, los estándares se especifican los casos que requieren del *consentimiento libre, previo e informado* de las comunidades potencialmente afectadas:

- » impactos sobre las tierras y los recursos naturales sujetos al régimen de propiedad tradicional o bajo uso consuetudinario,
- » reasentamiento,
- » impacto en su patrimonio cultural.

Fuente: Banco Mundial (2017, p. 79-80)

En líneas generales, a nivel internacional, la necesidad de evaluar los impactos sociales de los proyectos de desarrollo ha cobrado tal relevancia, que algunos organismos prevén un estudio específico:

## 2. Lineamientos para el abordaje del medio socioeconómico en los estudios de impacto ambiental

La realización de un EsIA que aborde en profundidad los aspectos sociales, culturales y económicos del proyecto, incluyendo la identificación y consulta a actores clave desde etapas tempranas, permite:

- ✓ Mejorar el diseño y la gestión de un proyecto.
- ✓ Identificar, valorar y evaluar de forma oportuna los impactos sociales directos e indirectos del proyecto, de manera tal de evitar impactos negativos y potenciar los positivos.
- ✓ Contribuir a la mejora del entorno propio del proyecto y la calidad de vida de la población en el área de influencia.
- ✓ Dar fundamento a las decisiones y opciones de diseño y gestión adoptadas.
- ✓ Complementar la participación pública más allá de lo previsto en el marco del procedimiento de EIA.
- ✓ Integrar al proyecto el saber local y tradicional de la comunidad local.
- ✓ Fortalecer las capacidades de participación locales, de grupos y actores sociales.

Sin embargo, existen varias causas por las cuales la identificación y evaluación de los impactos sociales de los proyectos de

la Evaluación de impacto social<sup>9</sup> (EIS). El BID y la IAIA, por ejemplo, han desarrollado manuales de referencia tanto para los procesos de consulta como para la propia EIS, que se encuentran disponibles en sus sitios web (BID, 2018; IAIA, 2015). Esta evaluación incluye el proceso de identificación y gestión de los temas sociales de los proyectos de desarrollo (IAIA, 2012) e integra el involucramiento de las comunidades afectadas e interesadas, siendo utilizado sobre todo para grandes proyectos de infraestructura.

En general, la EIA “concibe a los aspectos sociales como parte integral de los EsIA” (SAyDS, 2018, p.37), muchas veces requiriendo de estudios complementarios, dependiendo de la complejidad del proyecto y del sitio de implantación. De allí, la importancia de incluir procesos de consulta y participación que, desde etapas tempranas colaboren en la identificación y evaluación de los impactos en el medio socioeconómico durante el propio desarrollo de los EsIA.

desarrollo es uno de los aspectos menos desarrollados de los EsIA. Entre ellas, existen diversos “mitos” (Burdge, 2003) en relación a la evaluación de impactos sociales, que en la práctica operan limitando la calidad de la evaluación técnica:

- ✗ Los impactos sociales *son de sentido común*, no se necesitan especialistas en un grupo consultor.
- ✗ Los impactos sociales *no se pueden medir*, son temas subjetivos.
- ✗ Los impactos sociales *rara vez ocurren*, y no es necesario evaluarlos.
- ✗ Los impactos sociales ocurren igual, son impredecibles.
- ✗ Evaluar impactos sociales *genera mayores costos y causa demoras* al proyecto.

Estas creencias erróneas acerca de la evaluación de los impactos sociales se refleja en la falta de perfiles profesionales especializados en el estudio del medio socioeconómico, tanto en los equipos consultores como en las autoridades con competencia en la materia. Según el [Diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental](#), los perfiles sociales representan sólo el 6% dentro de los equipos evaluadores (SAyDS, 2018).

## Marco conceptual integrador

El marco conceptual del EsIA considera que el estudio de los impactos sobre el ambiente puede ser desagregado en al menos dos niveles de organización: un primer nivel, que corresponde a los medios que lo conforman (físico, natural o biodiversidad, y socioeconómico), y un segundo nivel, en el que se consideran los componentes que se encuentran en cada uno de los medios (SAyDS 2019a, p. 70).

**Se denomina medio socioeconómico<sup>10</sup> al sistema constituido por las estructuras y condiciones sociales, históricas, culturales y económicas, y sus mutuas interacciones y procesos, de las comunidades humanas de un área determinada y en un momento histórico dado.**

Si bien desagregar al ambiente en medios y componentes es útil para abordar su estudio, a los fines de evitar la generación de compartimentos estancos de información, se sugiere no perder de vista la necesidad de incorporar un análisis integral que sea **capaz de comprender de qué modo los componentes y procesos se relacionan entre sí y con el proyecto a evaluar.**

Es una tendencia creciente, utilizar el enfoque ecosistémico como modelo integrador entre los tres medios a estudiar en el EsIA, en particular en proyectos que pueden afectar recursos hídricos y sus ecosistemas vinculados (PNUMA, 2004; UICN, 2006). Este enfoque entiende que los servicios que prestan los ecosistemas son la base del bienestar humano y que el avance hacia el desarrollo sostenible depende de un mejor manejo de los ecosistemas y de sus servicios. Se fundamenta en que muchos ecosistemas ya se han visto degradados, hasta tal punto que su capacidad para proporcionar servicios útiles puede verse radicalmente reducida. Promueve entonces diversas metodologías para evaluar la valoración que tienen las comunidades afectadas de los servicios ecosistémicos en el área de estudio, para una mejor preservación, gestión y monitoreo de su calidad.

## Área de influencia y área de estudio

Todo impacto ambiental<sup>11</sup> tiene una naturaleza espacial. Es decir, puede ser expresado en términos geográficos, dentro de un determinado territorio, que opera como soporte físico de las interacciones del proyecto con los componentes del medio.

Se denomina área de influencia (AI) “al área geográfica sobre la cual el proyecto en cuestión puede ejercer impactos positivos o negativos, y sobre cuya gestión el proponente está obligado a responder” (SAyDS,

2019a, p. 47). La delimitación del área de influencia del proyecto es, por tanto, uno de los resultados fundamentales del EsIA, que determina las responsabilidades de gestión del proponente y que conlleva un proceso de ajustes conforme avanza la evaluación. Para la evaluación de los impactos sociales, el EsIA debe incluir el análisis y delimitación del *área de influencia social*.

Para ello, la elaboración de un EsIA supone en primera instancia la delimitación espacial del área de estudio. Dicha área es aquella dentro de la cual se efectuarán los relevamientos y análisis específicos durante el desarrollo del EsIA, siendo el AI el resultado de la evaluación de los impactos del proyecto. El *área de estudio* se identifica en etapas tempranas de la planificación y se conjuga con el proceso de scoping o delimitación del alcance del estudio y está determinada por la duración, los recursos asignados, y la disponibilidad de técnicas de análisis y fuentes de información.

La delimitación y justificación del AI de un proyecto es fundamental, dado que provee una dimensión geográfica de la interacción del proyecto con el medio. Y esto, a su vez, constituye un insumo central para la toma de decisiones de gestión, relativas a la mitigación de impactos, el manejo ecosistémico y la asignación de recursos del proyecto. La definición y alcance territorial del AI será indicativa de las medidas sobre las que se ejecutará el Plan de Gestión Ambiental.

**Área de influencia directa (AID):** está constituida por el conjunto de componentes afectados dentro del territorio, de modo directo por acciones y actividades del proyecto. Dentro del AID queda circunscripta el área operativa (AO) del proyecto, que consiste en el espacio que ocupan sus actividades e infraestructuras principales, auxiliares, y complementarias.

**Área de influencia indirecta (AIi):** es el área dentro de la cual se prevén impactos indirectos vinculados a impactos directos del proyecto, y cuyos efectos se podrían superponer o acumular con efectos ambientales de otros proyectos pasados, presentes o futuros.

Del EsIA se deben desprender con claridad la metodología y los criterios usados para determinar la extensión de cada área.

Fuente: SAyDS (2019a, p. 48-50).

Es de gran utilidad incluir cartografía que permita la visualización y comprensión territorial del alcance de la delimitación en sus respectivos componentes. El equipo profesional a cargo del estudio, puede formular hipótesis de interrelación proyecto-medio-receptores sensibles, que constituyen el primer paso en la definición del AI.

### Área de influencia en relación al medio socioeconómico<sup>12</sup>

Los impactos que el proyecto puede tener sobre diferentes componentes adquieren distintas escalas y áreas de influencia. La tendencia actual es referirse a área de influencia por medios potencialmente impactados por el desarrollo de un proyecto,

<sup>10</sup> En esta publicación se utiliza medio socioeconómico, como sinónimo de medio social, medio antrópico y medio humano.

<sup>11</sup> Cuando hablamos de impactos ambientales, se entiende por ambiente: “el sistema global o conjunto de factores físico-naturales, estéticos, culturales, sociales y económicos que interaccionan mutuamente”. SAyDS (2019a, p. 15).

<sup>12</sup> También denominada Área de influencia social.

componente o grupos de componentes (ANLA, 2018; SEA, 2017b), y esto incluye la delimitación específica del AI social de un proyecto. Es recomendable delimitar el AI por componente o grupo de componentes. Esta delimitación contribuye a mejorar el análisis de los impactos sociales e inferir mejores decisiones para su gestión.

Para identificar la necesidad de definir las AI para los componentes del medio socioeconómico, se deberá considerar la tipología de proyecto, su nivel de complejidad y las características específicas del sitio de implantación.

La necesidad de delimitar múltiples AI simultáneamente puede suponer una dificultad metodológica. Un criterio que permite simplificar esta dificultad es el de arribar progresivamente a la definición de las AI, de modo iterativo, según se avance en el EsIA. Este proceso iterativo, admite, en todos sus aspectos,

la participación de actores clave, incluyendo la consulta a la población potencialmente afectada positiva o negativamente así como la consulta a expertos.

Para la delimitación del AI, lo primero que se debe definir es la unidad de análisis por componente. Ejemplos de unidades de análisis son: cuencas hídricas, regiones culturales, regiones fitogeográficas, sistemas o unidades de paisaje, unidades territoriales administrativas (municipios, departamentos, partidos, distritos, provincias, regiones). La unidad de análisis establecida debe ser fundamentada en el EsIA, ya que brindará información sobre la respectiva unidad de gestión que sea conveniente tomar para el manejo de los impactos y la relación del proyecto con el medio.

En la Tabla 4.1 se presentan criterios orientadores para la delimitación de las AI por grupos de componentes.

Componente	Algunos criterios para la determinación del AI
Población y dinámica poblacional	Considerar la interrelación entre la población local y la llegada de trabajadores (mano de obra temporaria) vinculada a la etapa de construcción del proyecto. Evaluar la influencia del proyecto sobre movimientos migratorios y la dinámica poblacional intergeneracional. Corroborar la presencia de población susceptible de reasentamientos.
Pueblos originarios y comunidades	Determinar la presencia de comunidades de pueblos originarios dentro de las AI. Es de suma importancia incorporar instancias de participación con referentes locales de comunidades originarias
Condiciones de vida	Considerar la relación del proyecto con los medios de vida y las dinámicas económicas del territorio. Ejemplo: disminución poblacional de especies de importancia económica local; desplazamiento de mano de obra local por mano de obra foránea llegada por el proyecto.
Servicios públicos	Considerar impactos en la oferta, demanda, disponibilidad, distribución, calidad y tarifas de servicios públicos básicos. Considerar las actividades de la etapa de construcción en relación a la dinámica del tráfico vehicular y peatonal, y las emisiones (sonoras y de particulado fino).
Educación	Considerar la afectación de la oferta, demanda y niveles de acceso a los servicios de educación, tanto públicos como privados. Considerar la demanda de capacitación técnica y profesional en relación a los perfiles laborales requeridos por el proyecto.
Salud	Considerar la afectación del perfil epidemiológico de la población local. Analizar posibles sinergias y conflictos potenciales en relación al componente, servicios públicos y condiciones de vida. Considerar la influencia del proyecto en la oferta, demanda y acceso a los servicios de salud. Considerar la afectación en la salud sexual y reproductiva, potencial incremento de casos de violencia de género, en particular asociados a la afluencia de trabajadores temporarios.
Transporte y conectividad	Considerar rutas y caminos afectados dentro del área operativa del proyecto. Considerar rutas y caminos a relocalizar o interrumpir temporariamente dentro de las áreas de influencia. Considerar la modificación de vías de acceso y comunicación entre poblaciones, enfocando en posibles sinergias con el componente medios de vida. Considerar el aumento de la circulación vehicular y uso de maquinarias y su afectación a las actividades de la población: restricción o dificultad de acceso a sitios de interés social o uso comunitario, demoras en tiempos de recorrido, afectación a usuarios de vehículos o transporte público.
Usos del suelo	Considerar los distintos tipos de usos del suelo (actual y potencial), incluyendo planes de ordenamiento territorial, en caso de corresponder.
Paisaje	Considerar los elementos dentro del área de estudio del proyecto (calidad de los componentes, cuenca visual) y su entorno, que contribuyen a la calidad del paisaje. Considerar la valoración social del paisaje.
Patrimonio cultural (histórico, arqueológico, arquitectónico)	Considerar la relación del proyecto con los bienes y objetos culturales. Considerar la afectación de patrimonio artístico, histórico, arqueológico y arquitectónico.

Tabla 4.1. Criterios para la determinación del AI del medio socioeconómico por componente. Fuente: elaboración propia.

Luego, es necesario poder identificar y describir las interacciones entre los distintos aspectos y componentes del territorio. Para arribar a una correcta caracterización de tales interacciones, se deben tener en cuenta, entre otros:

- ✓ Formas de organización político-administrativas del territorio, tanto formales como informales.
- ✓ Patrones de ocupación del territorio por parte de la población (nucleada/dispersa; estacional/permanente).
- ✓ Rutas de desplazamiento y conectividad empleadas por la población para proveerse de diferentes bienes y servicios y las dinámicas derivadas de ello entre núcleos urbanos.
- ✓ Redes de infraestructura y servicios sociales (vivienda, salud, educación, entre otros).
- ✓ Redes vinculadas a la organización productiva: puntos de acceso a servicios administrativos y financieros; puntos de acceso a empleo y rutas comerciales.

Otro aspecto a tener en cuenta en la definición del AI es la escala del componente del medio y su interacción con el proyecto. Por ejemplo, en la construcción y emplazamiento de un puente sobre un curso hídrico que conecta dos o más localidades, a escala local, las ciudades cabeceras del trazado se verán afectadas, y se pueden producir procesos de relocalización; a escala interurbana, el proyecto generará una circulación mayor de personas y bienes, y se instalarán servicios y comercios en las inmediaciones; a escala regional, las actividades productivas podrán recibir impactos positivos que pueden involucrar más de una jurisdicción provincial.

## Obtención de datos de línea de base del medio socioeconómico

Para mayor información consultar la [Guía para la elaboración de EsIA](#) (SAyDS, 2019a, p. 50-59).

De modo previo a la identificación de potenciales impactos, se debe establecer la línea de base del medio socioeconómico, que se considera como el punto de partida respecto al que se efectuarán comparaciones, inferencias y predicciones de los potenciales efectos esperados del proyecto.

La participación de la población, y en particular de comunidades vulnerables o minorías que pueden ser consideradas como receptores sensibles, es relevante para la obtención de datos primarios de línea de base. Incorporar los puntos de vista de la comunidad también puede ser relevante para la priorización y jerarquización de los datos primarios obtenidos.

Otro aspecto importante es la necesidad de establecer una comunicación precisa y comprensible para un amplio rango de la población sobre el proyecto, sus objetivos, sus fundamentos e implicancias a distintos plazos.

Una buena práctica para facilitar la interacción entre el responsable del proyecto y la comunidad, dependiendo de la complejidad del proyecto, es establecer una oficina local de comunicación. Esta práctica suele denominarse “casa abierta” siendo una oportunidad para que la comunidad local se acerque a un espacio determinado para conocer el proyecto en estudio (ver Anexo I). Esto contribuye a evitar la circulación de información errónea sobre el proyecto, así como disminuir la incertidumbre en la población y prevenir instancias de conflicto.

**Vulnerabilidad social y riesgo:** Un aspecto que merece especial atención en el abordaje del medio socioeconómico es el de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Se denomina así a aquellos grupos de personas o sectores de la población que, por razones inherentes a su identidad o condición, pueden verse privados del pleno goce y ejercicio de sus derechos fundamentales y de la satisfacción de sus necesidades específicas (SDHyPC, 2017). La vulnerabilidad de un grupo implica que su capacidad de reproducción social se vea amenazada (Suárez, 2011). Sus condiciones son muy variadas y pueden obedecer a pertenecer a una minoría étnica, presentar alguna discapacidad, ser migrante, encontrarse por debajo de la línea de pobreza.

Esta última condición, la de la pobreza, es el principal factor de vulnerabilidad social, y refuerza de modo negativo el resto de condiciones.

En términos operativos y de interacción con un proyecto, la vulnerabilidad presenta dos niveles:

- » Es entendida como debilidad frente a amenazas y ausencia de capacidad de respuesta.
- » Es entendida como incapacidad de recuperación después de la ocurrencia de un desastre y ausencia de resiliencia.

Para profundizar sobre distintos criterios de cómo abordar el AI del medio socioeconómico, se recomienda consultar los siguientes documentos:



Disponible en:  
<http://portal.anla.gov.co/>



Disponible en:  
<https://www.sea.gob.cl/>

Históricamente, el concepto se aplicó a la identificación de población vulnerable a inundaciones, sequías, ciclones, erupciones volcánicas, terremotos y otros acontecimientos que se desencadenan generalmente en forma repentina e irrumpen en el curso de la vida social, ocasionando graves daños a numerosas personas que habitan en un área geográfica.

Actualmente, el concepto se aplica a un amplio conjunto de factores determinados por relaciones entre los componentes del medio socioeconómico, y no sólo por eventos extraordinarios, sino también por los posibles impactos negativos que pueden causar las actividades de un proyecto determinado cuando no son gestionadas debidamente.

Por otro lado, la existencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad está estrechamente ligada a la noción de riesgo. Se denomina riesgo a la probabilidad de que una amenaza produzca daños al actuar sobre una población o ecosistema. Los conceptos de riesgo y vulnerabilidad, se encuentran relacionados de modo que a mayor vulnerabilidad de un grupo social, existe un mayor riesgo o probabilidad de que se vea afectado por una amenaza.

En general, los EsIA se centran en el análisis de los riesgos sobre aspectos estructurales, de ingeniería y económicos. Es importante considerar con igual énfasis los riesgos sociales.

El Banco Mundial define al riesgo social como “la posibilidad de que la intervención cree, refuerce o profundice la desigualdad o el conflicto social o ambos, o de que las actitudes y acciones de los principales interesados puedan subvertir el logro del objetivo de desarrollo o de que los principales interesados no asuman la responsabilidad por el logro del objetivo de desarrollo ni cuenten con los medios para lograrlo<sup>13</sup> (citado en IAIA, 2015, p. vi). En ese marco, el riesgo social constituye tanto una amenaza para el éxito del proyecto, como también uno creado por el proyecto y que puede amenazarlo, de allí la importancia de su estudio y adecuado abordaje en el EsIA.

### Componentes y procesos del medio socioeconómico

Elaborar la línea de base del medio socioeconómico implica realizar una caracterización adecuada de los componentes y las tendencias de desarrollo, en un escenario sin proyecto. Es importante tener en cuenta que el nivel de caracterización de la línea de base debe trascender el análisis estadístico, sobre todo en lo que refiere al análisis censal de datos secundarios, para avanzar así en identificar las dinámicas y procesos de las variables. Por ejemplo, si se está caracterizando el componente de género en un área de influencia, si bien es útil entender la presencia de mujeres en puestos de liderazgo o en el desarrollo de actividades productivas, es de mayor relevancia para la gestión ambiental y social del proyecto entender cómo se produce la toma de decisiones económicas en el hogar. Esta información puede indicar impactos diferenciados para mujeres y por tanto estrategias de mitigación también específicas.

El tipo de proyecto y las características del lugar en la que se inserta determina los componentes que se deberán analizar con mayor

profundidad. Para ello, por ejemplo, el BID (2017) propone una instancia de definición del perfil del proyecto, mediante la visita a las zonas y comunidades de las áreas de influencia, como insumo para diagramar una ficha socio-ambiental. Dicha ficha es orientativa respecto de los componentes que se relevarán con mayor profundidad en la elaboración de la línea de base y en la evaluación de los impactos.

Se presenta a continuación un conjunto de componentes y aspectos del medio a analizar en la línea de base del medio socioeconómico del EsIA. Como se mencionó precedentemente, los componentes a considerar y la profundidad del análisis deberá ajustarse en función del proyecto y su medio receptor.

**Dinámica poblacional:** incluye composición y dinámica intra e interpoblacional.

*Composición poblacional:* analizar la cantidad de población total y su estructura (pirámide poblacional); la distribución de la población según grupos etarios, grupos étnicos, género. Identificar población urbana y rural (incluida la población dispersa).

*Dinámica intrapoblacional:* analizar el comportamiento de las tasas de natalidad, mortalidad y morbilidad.

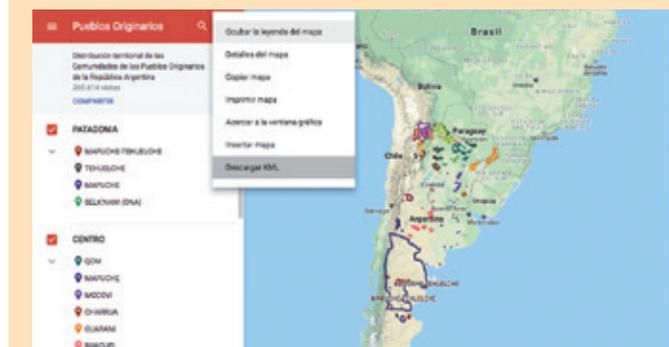
*Dinámica interpoblacional:* identificar movimientos migratorios y su significancia en la composición poblacional.

**Pueblos y comunidades indígenas:** en caso de presencia de pueblos indígenas en el área de estudio, es necesario realizar una línea de base completa y específica. Identificar pertenencia (autorreconocimiento) a pueblos indígenas, historia, cosmovisión, niveles de apego al territorio. Identificación de lengua e instituciones diferenciadas. Dinámica e interrelación con los recursos naturales en el área de estudio.

### Localización de comunidades indígenas

Para visualizar las zonas de ocupación territorial de los pueblos indígenas en Argentina, se puede consultar y descargar los KML del Mapa de pueblos originarios, publicado por el INAI, con información del Registro Nacional de Comunidades Indígenas (Re. Na.C.I.) y el Programa Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Re.Te.C.I.):

Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/mapa>



<sup>13</sup> Definición original en inglés disponible en: [http://web.worldbank.org/archive/website01028/WEB/0\\_CO-32.HTM](http://web.worldbank.org/archive/website01028/WEB/0_CO-32.HTM). Consultado en noviembre de 2019.

**Condiciones de vida:** identificar y analizar medios de subsistencia (en caso de comunidades rurales). Caracterizar la población económicamente activa, incluyendo condiciones de empleo, desempleo, pobreza e indigencia. Identificar actividades económicas (producción primaria, secundaria, terciaria).

**Vivienda:** caracterizar tipologías de vivienda, características constructivas predominantes, y tendencias de acceso al hábitat de la población en el área de estudio (cobertura y déficit habitacional). En caso de proyectos que requieran reasentamiento, se deberá considerar además y como mínimo: tipología de vivienda, materiales, servicios disponibles, número de habitantes por vivienda, modos de tenencia/propiedad de la tierra formal e informal (propietario, inquilino, ocupante, u otros), ubicación y zonificación catastral.

**Educación:** analizar niveles de educación alcanzados en la población, incluyendo tasas de alfabetización y porcentajes de deserción escolar. Desagregar y analizar condiciones y acceso por edad y género. Caracterizar el sistema educativo: identificar localización y condiciones de establecimientos por nivel educativo, gestión pública o privada, formal o no formal, cantidad estimada de población en edad escolar, niveles de acceso de la población urbana y rural. Analizar niveles de educación alcanzados en relación a los empleos requeridos por el proyecto a lo largo de su ciclo de vida.

**Salud:** identificar tipos de servicios de salud, cantidades, proporción de cobertura en la población. Identificar presencia de enfermedades en el área de estudio, incluyendo las fuentes de datos y la metodología utilizada para recopilar y analizar los datos. Identificar condiciones de salud y tradiciones/dinámicas culturales, en relación a la seguridad alimentaria. Analizar las condiciones de salud sexual y reproductiva de la población, considerando un enfoque de género.

**Medios de comunicación:** cantidades y tipos de medios de comunicación, distribución entre sectores sociales de los medios de comunicación. Grado de acceso a internet en la población, modalidad de acceso. En general, en áreas rurales, se deberá tener presente y enfocar en la radio como medio de comunicación predominante. Caracterizar sistemas de comunicación, incluyendo tipos de transmisión (cable o inalámbrica). Identificar ubicación de torres y servicios de antenas, en caso de corresponder.

**Perfil social:** identificar grados de cohesión social y niveles de organización, considerando actores clave, recursos y dinámicas. Identificar minorías y grupos en situación de vulnerabilidad, tales como jóvenes, ancianos o minorías culturales. Identificar presencia de organizaciones de la sociedad civil, tipos de organizaciones, distribución territorial, niveles de representatividad. Analizar percepción, posicionamientos y expectativas sobre el proyecto.

Se recomienda realizar un análisis de la conflictividad social como un componente del medio socioeconómico sin asumir que los incentivos, intereses, grados de información y sensibilidades de los actores son uniformes o equiparables. El grado de controversia real que podría suscitar un proyecto en función de los conflictos latentes que son

constitutivos de todo grupo social requiere una caracterización más acabada de la conflictividad. Existen diferentes modalidades para analizar y anticipar la conflictividad. En general, se parte de un mapeo de actores clave (MAC). Esta técnica ha sido presentada en el Capítulo 3 y se detalla en el Anexo II.

**Género:** el enfoque de género debe ser considerado en forma transversal al análisis del medio socioeconómico. Identificar roles, división del trabajo y actividades, acceso a recursos naturales, culturales y económicos. Analizar niveles y mecanismos de representatividad, acceso a instancias de decisión y posiciones de liderazgo. Identificar niveles educativos y oportunidades de desarrollo, tanto a nivel laboral como de capacitación, de las mujeres en el área de estudio.

**Uso de suelo:** identificar los patrones de usos del suelo, distribución de los usos, tensiones entre usos, historia de reemplazos de usos del suelo, tendencias de evolución futura. Se recomienda elaborar líneas de tiempo que describan la historia de transformación que han tenido los usos del suelo y los recursos naturales en el área, y la percepción que las comunidades afectadas tuvieron sobre esas transformaciones y sobre cómo estas se relacionan con su bienestar.

Considerar la densidad, conectividad y fragmentación de la mancha urbana, formas y siluetas urbanas predominantes; perfil de evolución de la urbanización, metropolitanización; presencia de población rural dispersa. Zonificaciones, presencia de planes de ordenamiento territorial. En zonas urbanas, considerar espacios verdes, tipos, cantidades, distribución y accesibilidad.

**Infraestructura y conectividad:** caracterizar y analizar las infraestructuras básicas disponibles, grado de equidad en la distribución geográfica de las grandes infraestructuras de servicios y viales, previsión de planes de renovación o ampliación de infraestructura básica.

En cuanto a transporte y movilidad, identificar medios de transporte públicos, cobertura de los servicios de transporte, estado de la infraestructura vial; patrones de movilidad de la población, redes formales e informales de desplazamientos poblacionales y comerciales.

**Tránsito:** identificar las dinámicas de tránsito vehicular, problemas de tránsito, capacidad de carga por tipo de vehículos (tránsito pesado, por ejemplo). Dependiendo del tipo y complejidad del proyecto, se requiere un estudio de tránsito específico.

**Servicios públicos:** caracterizar servicios públicos en el área de estudio, considerando calidad en la prestación, cobertura en relación al total poblacional, distribución geográfica de las redes, costos de acceso a los servicios.

Dependiendo del tipo de proyecto, georeferenciar los servicios que puedan ser interrumpidos por las actividades del proyecto, por ejemplo: fuente y sistemas de abastecimiento y potabilización del agua para consumo humano y usos productivos, existencia de

líneas de transmisión, tuberías y ductos. Identificar sistemas de recolección y tratamiento de efluentes, gestión y tratamiento de residuos sólidos urbanos y residuos peligrosos. Analizar cobertura y condiciones del servicio energético.

En función de la tipología de proyecto a evaluar, realizar un diagnóstico de servicios con oportunidades de mejoras, en materia de acceso, calidad y cobertura.

**Patrimonio cultural:** la protección del patrimonio cultural es un punto especialmente relevante para el desarrollo de la línea de base de los EsIA y para la definición de los procedimientos para hallazgos en los planes de gestión ambiental.

La Ley 25.743 establece que el patrimonio arqueológico y paleontológico es parte del patrimonio cultural nacional, indicando las facultades del Estado Nacional y de las provincias en la materia. Como el dominio del patrimonio arqueológico y paleontológico es público, todo yacimiento u objeto arqueológico o resto paleontológico debe ser informado<sup>13</sup> a las autoridades provinciales competentes. El Decreto reglamentario 1022/04 señala que los responsables de emprendimientos deben prever prospecciones previas a la iniciación de las obras con el fin de detectar eventuales restos, yacimientos u objetos arqueológicos o paleontológicos. De verificarse su existencia, deberán facilitar el rescate de los mismos. Las tareas que se realicen a ese efecto deberán ser aprobadas por la autoridad de aplicación jurisdiccional.

La Ley 25.743 define al patrimonio cultural como un universo de bienes culturales integrado por objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza, y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico excepcional.

En relación a su carácter, se distinguen dos tipos de patrimonio cultural: a) tangible, incluye los bienes que expresan creaciones humanas dentro de un área y momento histórico; b) intangible, sistemas de vida y costumbres de grupos humanos que constituyen su identidad cultural.

El estudio y evaluación del componente Patrimonio Cultural implica analizar la interacción del proyecto con:

- » El patrimonio artístico e histórico (Ley 12.665)
- » Los bienes culturales (Ley 25.197)
- » Los objetos de interés arqueológico y paleontológico, correspondientes a grupos socioculturales que habitaron el territorio desde épocas precolombinas hasta épocas históricas recientes o actuales (Ley 25.743 y Decreto 1022/04).
- » Sitios de enterramiento (Ley 25.517).
- » El patrimonio cultural subacuático (Ley 26.556).
- » El patrimonio cultural inmaterial (Ley 26.556).

**Paisaje:** identificar elementos e interacciones entre componentes del paisaje que resulten de importancia para el mantenimiento de las dinámicas sociales, económicas y culturales en el AI. Analizar la valoración<sup>14</sup> que hacen los grupos sociales sobre él.

Como producto analítico final de la línea de base, es importante que se describan y analicen las relaciones sociales que vinculan los componentes y medios entre sí, por lo cual se recomienda analizar de qué modo el proyecto puede afectar o modificar el carácter de dichas relaciones.

Como resultado del análisis, la línea de base del medio socioeconómico tiene que dar cuenta de las *tendencias de desarrollo* predominantes en un escenario sin proyecto (por tratarse de la línea de base). Esto es importante para comprender las dinámicas, variables y principales problemáticas que se están dando en la comunidad y “construir una hipótesis a futuro acerca de lo que podría suceder en la comunidad sin el proyecto” (IAIA, 2015, p. 38), contribuyendo a la mejora de la medición del cambio y a una construcción analítica de la línea de base, como punto de partida independiente del proyecto que se está evaluando.

Para el análisis de las tendencias de desarrollo, no será necesario delimitar un AI, ya que no se asocian a un impacto determinado sino que son el resultado del análisis de los demás componentes (ANLA, 2018).

Además de la descripción y estudio de cada componente y subcomponente del medio, se debe tener en cuenta la simultaneidad

<sup>14</sup> En los términos de la Ley N° 25.743, el hallazgo de bienes del patrimonio debe ser “denunciado” ante las autoridades provinciales competentes. La normativa establece sanciones para los casos en los que no se realicen las denuncias, para el avance de obras sin autorización y para la destrucción de patrimonio cultural. Asimismo, define que, si el responsable del proyecto realiza la denuncia al organismo competente y no recibe respuesta en un plazo de diez días, puede levantar un acta con intervención de la autoridad competente local, donde debe identificar el lugar y entregar bajo inventario los hallazgos realizados. Con el acta cesa su responsabilidad.

<sup>15</sup> Existe gran cantidad de bibliografía para el análisis de la valoración del paisaje. Entre ellas, a nivel local: Castelli, L. y Sapallasso, V. (2007) Planificación y conservación del paisaje: herramientas para la protección del patrimonio natural y cultural, Ciudad de Buenos Aires, Argentina, Fundación Naturaleza para el Futuro. A nivel regional, el Servicio de Evaluación Ambiental de Chile cuenta con numerosas guías metodológicas para la evaluación de este componente, siendo la última versión: SEA (2019) Guía para la evaluación de impacto ambiental del valor paisajístico; disponible en: [https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019/03/13/guia\\_valor\\_paisajistico\\_websea.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2019/03/13/guia_valor_paisajistico_websea.pdf)

del proyecto con otros ubicados en la misma área, para luego en la evaluación de los impactos, analizar sus potenciales interacciones. Así, es recomendable considerar en el EsIA otros proyectos de infraestructura (ya sea emplazados, en curso o proyectados), así como proyectos previos que no fueron concretados. En este sentido, es importante identificar si en el área de estudio han habido proyectos relevantes y, en caso afirmativo, ponerse en contacto con los responsables del EsIA de dichas iniciativas o bien con las autoridades competentes que llevaron adelante el procedimiento de EIA para que faciliten el acceso a los estudios ambientales, entendidos como información pública ambiental. Además, las memorias técnicas de estos estudios pueden poseer lecciones aprendidas que evitarían transitar por ese aprendizaje nuevamente.

#### Lista de chequeo de buenas prácticas para elaborar la línea de base del medio socioeconómico:

✓ ¿Se ha realizado un análisis y justificación de los datos y fuentes para cada componente?

✓ ¿La línea de base tomó en cuenta en sus contenidos los requisitos mínimos exigidos por la normativa vigente en la materia a nivel local y/o nacional?

✓ ¿Las técnicas y metodologías utilizadas para generar la información que constituye la línea de base están validadas académicamente o se encuentran reconocidas en los estándares nacionales e internacionales?

✓ ¿Los componentes del medio socioeconómico se encuentran identificados con precisión y claridad suficientes como para que sea factible evaluar impactos sobre ellos y monitorear acciones?

✓ ¿Se realizaron instancias de participación y consulta a la comunidad potencialmente afectada en la formulación de la línea de base?

✓ ¿La participación contribuyó a mejorar o esclarecer la línea de base y esto fue incorporado en el estudio?

✓ ¿Se tomó en cuenta la relación a través del tiempo entre la comunidad y la temática del proyecto, incluyendo las tendencias de desarrollo futuro sin proyecto?

## Evaluación de los impactos sobre el medio socioeconómico

En la identificación y evaluación de impactos, es importante tener presente el *principio de jerarquía de mitigación*, para detectar aquellos impactos que, en distintas etapas del ciclo de proyecto, puedan ser evitados, minimizados, mitigados o compensados<sup>16</sup>. Analizar los impactos de un proyecto, incluidos los impactos

sociales, implica su *identificación*, la respectiva *ponderación* (¿cuánto?; ¿dónde?; ¿por cuánto tiempo?), con el objetivo de poder *evaluar su significatividad*.

En relación a la ponderación de la dimensión temporal, se recomienda tener en cuenta que algunos impactos sobre el medio socioeconómico pueden no manifestarse en el corto plazo, y surgir como efecto de procesos vinculados en el mediano plazo. Asimismo, las interacciones complejas con otras dinámicas sociales, económicas y biofísicas presentes en el área de estudio, deberán identificarse y analizarse en función de determinar las AI de los impactos.

Los criterios con los que se miden y ponderan los impactos deben ser explicitados durante el desarrollo del EsIA. Se recomienda que dichos criterios integren la consulta a actores clave (afectados e interesados) integrando la percepción, experiencia y jerarquización de los impactos correspondientes, en especial cuando sean de signo negativo. Es relevante generar esas instancias como parte del proceso de identificación de impactos, porque tal identificación es la base para elegir las metodologías de evaluación que se utilizarán.

Por razones metodológicas, se recomienda que la evaluación de impactos sea realizada por el mismo equipo de profesionales que formuló la línea de base, con el objetivo de que puedan determinar en forma coherente y consistente las AI del proyecto en sus componentes más relevantes. Esto también favorece la transparencia y legitimidad del desarrollo de las diferentes instancias participativas y los aprendizajes y acuerdos alcanzados a través de ellas. Asimismo, se recomienda favorecer instancias de intercambio con los equipos que se encuentran evaluando los impactos del proyecto sobre el medio físico, en pos de impulsar un enfoque integrador del ambiente en todos sus componentes.

**Reasentamientos de población y actividades económicas:** el reasentamiento es considerado uno de los impactos sociales más sensibles que un proyecto puede generar. En líneas generales, se entiende por reasentamiento de población al proceso de desplazamiento y reubicación de poblaciones humanas, por la afectación de tierras para un proyecto determinado de infraestructura. El reasentamiento económico, por su parte, comprende el desplazamiento y reubicación de actividades económicas, bienes y/o acceso a recursos o medios de subsistencia. El desplazamiento de caminos de trashumancia, por ejemplo, se considera desplazamiento económico. El término reasentamiento implica por sí mismo la conjunción de dos procesos: el desplazamiento involuntario<sup>17</sup> propiamente, sumado al restablecimiento y mejora de las condiciones iniciales en el nuevo sitio de relocalización, llevado a cabo a través de un plan de reasentamiento.

<sup>16</sup> Si bien, originalmente, el principio de jerarquía de mitigación fue formulada para los impactos que afectan a la biodiversidad, rápidamente se generalizó y hoy constituye un estándar internacional válido para el manejo ambiental de todo componente del medio en el marco de un proyecto.

<sup>17</sup> De acuerdo con la mayor parte de la bibliografía y directrices internacionales para el financiamiento de proyectos, el reasentamiento se considera involuntario cuando se produce sin el consentimiento fundado de las personas desplazadas o si éstas otorgan su consentimiento sin tener la posibilidad de negarse al reasentamiento (CFI, 2005; SEA, 2014).

El primer criterio que debe subrayarse es que un reasentamiento de población debe ser el último escenario deseado por la formulación de un proyecto. En tal sentido, el primer principio es agotar todas las posibilidades en el diseño del proyecto para evitar o minimizar este impacto. La máxima a considerar es que, con la implementación del proyecto, incluido el reasentamiento, la población debería quedar en condiciones similares o mejores a las que tenía previamente. Para ello, se debe realizar una línea de base completa y detallada de la población a reasentar a través de un censo específico (ad hoc) para entender cuáles son esas condiciones de vida, relevando toda la información necesaria para una acabada línea de base.

En la preparación de procesos de reasentamiento, es fundamental establecer la fecha de corte o fecha límite y comunicarla para minimizar la posibilidad de conflictos. Muchas veces, los proyectos tienen tiempos largos, y la definición, construcción o adquisición de soluciones habitacionales alternativas para los hogares a reasentar suelen generar mayores retrasos. Durante este período de tiempo, es posible que haya población que originalmente no estaba asentada en el área que va a ser afectada por el proyecto, pero que para recibir el beneficio de una vivienda intente ser incluida. Para evitar estas posibilidades de especulación a las que el proyecto posiblemente no pueda dar respuesta, se suele establecer y difundir previamente una fecha de corte que sea razonable para poder censar a toda la población actual.

Para el análisis y evaluación de los impactos, las buenas prácticas internacionales recomiendan que se contemplen los distintos grupos de población afectada en forma diferenciada: a) la población a reasentar, b) la población que continuará viviendo en el lugar (en caso que no sea necesaria una relocalización total), y c) la población receptora de la población desplazada. La evaluación requiere la consulta y participación de las poblaciones reasentadas y la población receptora (IFC, 2015, p. 78; SEA, 2014). Dado que la relocalización desestructura las redes de cohesión social basadas en proximidad familiar, proximidad física y relaciones económicas, se debe proyectar como un proceso gradual y participativo, diseñado por un equipo interdisciplinario que contemple el respeto a los modos de vida, a los recursos económicos de la población y a las relaciones de localización (vecindad, etnicidad, parentesco, acceso a servicios); promoviendo, según los parámetros e idiosincrasia de la sociedad local, la mejora de la calidad de vida de la población afectada; y consultándole a ésta las distintas alternativas de reasentamiento y de proceso de restablecimiento de los medios.

Los reasentamientos se relacionan con la vulnerabilidad y el riesgo cuando la población, un grupo, o algunos individuos a relocalizar pertenecen a estratos socioeconómicos bajos o a grupos y minorías vulnerables, puesto que de no gestionarse

adecuadamente, puede agudizar la situación de vulnerabilidad de estos grupos, por ejemplo, aumentando el riesgo de empobrecimiento.

Las salvaguardas y estándares de los organismos de financiamiento internacional, también distinguen el reasentamiento físico, referido a hogares que tienen que mudarse a causa del proyecto, del reasentamiento económico, referido a pérdidas en bienes o en el acceso a ingresos. En particular el Banco Mundial (2017) en su estándar ambiental y Social N° 5 (ex “OP 4.12 sobre reasentamiento involuntario”), el Banco Interamericano de Desarrollo en su “OP-710: Política operativa de reasentamiento involuntario”, la Corporación Financiera Internacional (IFC) a través de la “Norma de Desempeño 5” de los Principios de Ecuador. En términos generales, prevén que se debe compensar a toda la población afectada por el reasentamiento, incluyendo poseedores informales de tierras, siguiendo la máxima de mejorar o igualar las condiciones originales. Estas políticas establecen que las compensaciones deberán basarse en el concepto de costo de reposición. Se basa en una “determinación realista del costo” (BID, 2019, p. 23) que se debe calcular en forma total, actual y previa al traslado, la reposición de la tierra y la vivienda, evitando la subvaloración del costo y los riesgos de empobrecimiento de los hogares afectados.

A continuación, se enumeran principios y criterios que orientan el trabajo de las partes involucradas en proyectos que requerirían reasentamiento:

- » Tomar todas las medidas posibles para evitar o reducir al mínimo la necesidad de reasentamiento involuntario.
- » Cuando el desplazamiento sea inevitable, se debe preparar un plan de reasentamiento, que asegure que las personas afectadas serán indemnizadas y rehabilitadas de manera equitativa y adecuada.
- » Minimizar alteraciones perjudiciales en el modo de vida de las personas que viven en el AI del proyecto.
- » Garantizar que, cuando sea factible, las personas afectadas participen de los beneficios del proyecto.
- » El plan de reasentamiento debe contemplar resultados sostenibles a largo plazo para las personas afectadas por el reasentamiento.
- » El plan de reasentamiento debe incluir un proceso de evaluación.

Fuente: elaboración propia en base a la Política OP-710. Para mayor información ver : [Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID. Principios y Lineamientos](#) (BID, 2019)<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> La Política Operativa OP-710 fue aprobada por el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo en 1998.

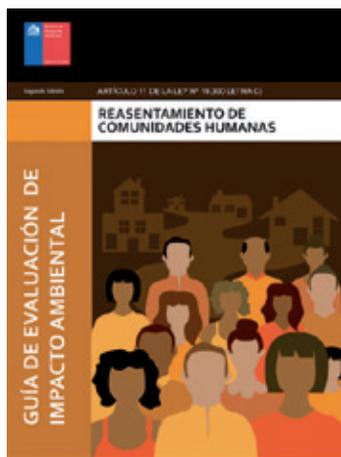
Para profundizar sobre buenas prácticas en materia de reasentamientos, se recomienda consultar los siguientes documentos:



Disponible en:  
<http://www.acumar.gov.ar/>



Disponible en:  
<https://www.ebrd.com/>



Disponible en:  
<https://www.sea.gob.cl/>

Biblioteca virtual de la organización Estudios en Reasentamiento y Evaluación Social de Colombia, disponible en: <https://eres.com.co/es/biblioteca>

A la fecha de elaboración de esta guía, el IFC (2019) se encuentra revisando una Guía de buenas prácticas sobre reasentamiento y adquisición de tierras, que puede consultarse en el siguiente link.

## Metodologías para la identificación y evaluación de impactos sobre el medio socioeconómico

Para mayor información consultar la [Guía para la elaboración de EsIA](#) (SAyDS, 2019a, pp. 64-67).

Existen múltiples metodologías para evaluar la totalidad de interacciones de un proyecto con el medio. Cada EsIA se vale de un conjunto de metodologías de identificación y valoración de impactos según las características del medio y la tipología del proyecto.

En particular, las herramientas para el análisis de impactos sociales, culturales y económicos provienen de las ciencias sociales, adaptándose al marco metodológico de un EsIA. La metodología a aplicar depende tanto de la estrategia de abordaje del equipo que realiza el EsIA, como de la capacidad de una técnica determinada para aportar información relevante sobre un proyecto y su interacción con el medio. Los métodos disponibles se pueden dividir en dos conjuntos según su naturaleza: cuantitativos y cualitativos. Se presentan a continuación los más utilizados:

### Métodos cuantitativos

Se utiliza información estadística que, en general, es de fácil accesibilidad. Sin embargo, hay que seleccionar adecuadamente los indicadores que son relevantes para el proyecto. Hay un conjunto de indicadores sociales que presentan registros continuos a través de censos o encuestas sistemáticas. Se agrupan por dimensiones, aspectos, áreas, formando sistemas de indicadores. En nuestro país, los datos de cada Censo Nacional y los de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), son las estadísticas oficiales con el mayor alcance y grado de sistematización. Ambas herramientas son provistas por el [INDEC](#) y son de acceso público.

Ahora bien, el rol diferencial del equipo que realiza el EsIA radica en su capacidad de interpretar, asociar y analizar los indicadores sociales y económicos con el proyecto, así como su relevancia y actualidad (vigencia) de los datos. Esto supone operativizar algunas variables e incluso construir indicadores secundarios para que sea posible cuantificar la interacción entre los componentes del medio socioeconómico y el proyecto.

Por lo general, los indicadores de empleo, ocupación y pobreza suelen ser relevantes en todo EsIA. Asimismo, los datos de población, educación, migración, actividad económica suelen ser insumos fundamentales.

Por último, es recomendable la aplicación de métodos mixtos que combinan diferentes técnicas. Los sistemas de información geográfica (SIG) son muy útiles para comprender la correlación entre diferentes indicadores y subindicadores sociales y económicos, ya que permiten visualizar el correlato temporal y territorial entre los componentes del medio y el área de influencia del proyecto.

## Métodos cualitativos

El abordaje cualitativo pretende comprender e interpretar las valoraciones y motivaciones de la sociedad, es decir, lo que motiva las acciones y los discursos: ¿por qué determinado grupo hace lo que hace y dice lo que dice? El objetivo debe ser interpretar dichas motivaciones, no explicarlas, teniendo en cuenta que la interpretación se basa en el juicio del profesional social.

La interpretación puede partir desde la lógica del pensamiento del grupo estudiado. Para ello, es fundamental la realización de trabajo de campo en las localidades donde se va emplazar el proyecto. Allí, es necesario contactar y entrevistar a los referentes, funcionarios, dirigentes de organizaciones, docentes, investigadores, productores locales y otros.

Por otra parte, es necesario, a instancias del trabajo de campo, realizar observaciones, dependiendo del tipo y complejidad del proyecto a evaluar. Las técnicas para el abordaje cualitativo del medio socioeconómico más difundidas son:

- » Observación participante
- » Entrevistas en profundidad
- » Historias de vida
- » Grupos focales
- » Etnografías

Las metodologías cualitativas más frecuentemente utilizadas son las observaciones participantes y las entrevistas exploratorias o en profundidad.

**Observación participante:** la observación participante es una observación que compromete la participación de quien observa. Se participa para involucrarse, aprender códigos, pautas culturales y de vocabulario; se observa para describir acontecimientos, actores sociales, escenarios.

Para realizar una observación participante se debe contar con un escenario y acontecimiento donde haya interacción de distintos actores sociales. Ejemplos de acontecimientos son: una feria de productores, una asamblea vecinal, una fiesta folclórica, la inauguración de una obra, una capacitación.

**Cuando se transita una localidad, es importante tener en cuenta que no solo hablan las personas, sino también las paredes con los grafitis y los carteles con su publicidad comercial y/o política. Una buena lectura de estos textos dará información sobre reclamos, fenómenos culturales, productos comerciales, acontecimientos políticos.**

Finalmente, se reflexiona sobre el proceso de observación participante y se realiza un análisis. Para aplicar correctamente la técnica, es necesario seguir una guía de observación y análisis. La siguiente es modelo de ficha general para estructurar observaciones participantes a campo:

Guía de observación		
Lugar:	Fecha:	Hora:
Acontecimientos	Diagrama del escenario	Notas
Descripción de los acontecimientos en base a: los actores sociales, las actividades, vocabulario (frases-palabras), los objetos, la circulación, el clima social (tenso, relajado, concentrado, etc.).	Ubicación espacial, acompañando un esquema gráfico. Posicionamientos de actores clave y de objetos. Opcionalmente se pueden tomar fotografías.	Deben ser completas, precisas y detalladas. En las notas es necesario tener en cuenta la descripción de los acontecimientos y del escenario. Es importante identificar aportes y opiniones de actores clave en las notas.

Tabla 4.2. Ficha general para estructurar observaciones participantes a campo. Fuente: elaboración propia.

**Entrevista semiestructurada y en profundidad:** se utiliza cuando se identifican referentes clave. El referente clave es aquel que concentra información sobre determinado fenómeno o actividad, puede ser un antiguo poblador, un productor agropecuario, un funcionario público, un técnico extensionista, un docente o también un experto o académico.

Las entrevistas están orientadas a obtener información y reflexiones. Poner en reflexión al entrevistado sobre determinada temática es uno de los objetivos de la entrevista. Se puede trabajar con una guía semiestructurada de preguntas que podrán modificarse a instancias de la entrevista o bien con ejes temáticos a abordar. Algunos ejemplos de ejes temáticos son: trayectoria laboral, antecedentes de ocupación del territorio, formación y aprendizajes, tipos de producción, organización de la actividad, organización temporal, expectativas futuras, valoración y posicionamiento respecto al proyecto.

La ventaja de utilizar ejes temáticos es que permite familiarizarse con el vocabulario del entrevistado, valorar su pertenencia cultural, facilitando el diálogo con los actores. Por ejemplo, si un productor habla de su finca, no se recomienda preguntar por su chacra, promoviendo, de tal manera las “consultas culturalmente adecuadas” (BID, 2017). Los ejes temáticos permiten, además, ordenar las preguntas según como se desarrolla la conversación, lo cual contribuye a que la instancia de intercambio sea flexible y habilitante para el actor clave. Se aconseja grabar la entrevista y llevar un registro de campo. La grabación se debe realizar con consentimiento y autorización previa del entrevistado.

En cuanto a la relación entre las metodologías de evaluación de impactos y la participación pública, cabe subrayar que las técnicas específicas para facilitar la participación pública en evaluación ambiental pueden ser adaptadas como métodos de consulta para la evaluación de impactos. En particular, el mapeo de actores clave (MAC) es un método de identificación de impactos capaz de diagnosticar tempranamente posibles instancias de conflictividad social, en tanto se asume que el conflicto social es un componente del medio socioeconómico con el que todo proyecto interactúa.

Más aún, se pueden enfocar las técnicas y herramientas clásicas (entrevistas, reuniones, grupos focales), para que las mismas habiliten a diferentes grupos y minorías a estar presentes y expresar percepciones, preocupaciones y saberes. De esta manera, se puede relevar información que enriquezca la identificación de posibles impactos con la participación de potenciales afectados. Lo anterior requiere diseñar las técnicas adaptadas que pueden consistir en (PNUD, 2017a):

- ✓ Entrevistas exclusivas para grupos etarios o géneros (mujeres / ancianos / jóvenes).
- ✓ Grupos focales específicos por género o edades.
- ✓ Reuniones con cooperativas de mujeres o asociaciones juveniles.
- ✓ Cupos mínimos obligatorios en comités o instancias de decisión para mujeres, jóvenes y ancianos.

- ✓ Definición de horarios y lugares de consulta que sean propicios para la inclusión de género y edad.
- ✓ Prever el cuidado de niños o actividades de apoyo para favorecer la participación de mujeres o cuidadores, de forma tal de poder identificar impactos diferenciados.

En los últimos años, los estándares y salvaguardas de organismos internacionales han desarrollado enfoques novedosos de evaluación de impacto y monitoreo de proyectos que requieren relaciones de colaboración y cogestión entre los actores del medio receptor y las partes interesadas en un proyecto.

Estos enfoques surgieron a partir de que los estándares de algunos organismos internacionales requieren que los beneficios sociales de un proyecto sean adicionales a la situación sin proyecto, encontrando métodos capaces de asegurar con confiabilidad que eso suceda a lo largo de la vida útil del proyecto. En tal sentido, el Enfoque del Modelo Causal o Teoría del Cambio, parte de la premisa de que el equipo de diseño y los actores del proyecto necesitan compartir una hipótesis sobre cómo éste se propone alcanzar sus metas y objetivos previstos, incluyendo sus objetivos sociales. Esto se convierte en la teoría de cómo y por qué ocurrirá el cambio a partir del proyecto. El análisis se orienta a entender de qué manera las actividades y productos (a corto plazo) darán lugar a los resultados sociales (a corto y mediano plazo), y a su vez de qué forma estos conducirán a los impactos sociales (a más largo plazo). Las actividades y productos pueden ser considerados como los medios para lograr los fines del proyecto.

La **Teoría del Cambio** es una metodología de diseño de proyectos que se utiliza para explicar cómo y por qué las actividades de un proyecto van a dar lugar a los cambios deseados. Proporciona una hoja de ruta para el cambio, basada en una evaluación del entorno en el que se está trabajando.

A diferencia de los modelos lógicos que ilustran gráficamente los componentes del programa ayudando a que los involucrados identifiquen claramente resultados, insumos y actividades, la Teoría del Cambio vincula resultados a actividades para explicar cómo y por qué se logrará el cambio deseado.

Fue desarrollada mediante la acumulación de experiencias y aprendizajes por la Mesa del Instituto Aspen sobre Cambio Comunitario entre 1995 y 2002, año en que fue sistematizada a través de la publicación de un libro. En adelante comenzó a ser difundida y explorada por un número creciente de organizaciones internacionales comprometidas con la gestión del cambio. Desde 2013 ha sido validada por el PNUMA y los organismos internacionales de crédito.

Actualmente la Teoría del Cambio es también utilizada como metodología para la evaluación ambiental estratégica (SAYDS, 2019b, p. 43).

En la Tabla 4.3, se presenta un listado de metodologías útiles para el análisis de impactos en el medio socioeconómico.

Metodología	Características principales
Listas de verificación (Check Lists)	Los cuestionarios pueden ser temáticos y adaptados a relevar información sobre diversos componentes del medio. Permite la participación pública de la población: se recomienda incluir entre las variables a listar aquellas que surjan del proceso de participación. Son el método cualitativo más aplicado. Se introduce en etapas tempranas del EsIA y es útil tanto en el proceso de screening como de scoping. Es de bajo costo.
Análisis de casos análogos	Se recomienda siempre para analizar el medio socioeconómico. Es de bajo costo porque no supone trabajo a campo. Por lo anterior, debe ser complementado con otras metodologías.
Técnicas de facilitación de participación pública (Ver Anexo II)	Especialmente útiles para evaluar el medio socioeconómico y cultural. Producen vínculos y aprendizajes que exceden las instancias específicas de evaluación de impactos y fortalecen el ciclo del proyecto y la gestión ambiental en una comunidad.
Consulta a expertos	Debe ser complementado con otras metodologías, ya que los expertos generalmente no forman parte de la población afectada por el proyecto. Una modalidad específica es el método Delphi o paneles de expertos (SAyDS, 2019b, p. 42).
Sistemas de Información Geográfica (SIG)	Son herramientas muy útiles para análisis de sensibilidad ambiental en numerosos componentes del medio. Pueden presentar mayores costos. Requieren de la disponibilidad de información expresada en términos espaciales. Tiempos de implementación de medios a largos. Sólo si son adecuadamente “traducidos” pueden apoyar instancias de participación.
Teoría del Cambio	Es una herramienta de planificación de proyectos de intervención que busca introducir mejoras socio comunitarias. Excede la evaluación de impactos ambientales y requiere un elevado nivel de participación de la comunidad. Ha comenzado a ser exigida por algunos financiadores internacionales en ciertos proyectos.

Tabla 4.3. Métodos más frecuentes de evaluación de impactos en el medio socioeconómico. Fuente: elaboración propia.

#### **Lista de chequeo de buenas prácticas para la evaluación de impactos sobre el medio socioeconómico:**

- ✓ ¿El equipo que realizó la identificación y valoración de los impactos es interdisciplinario?
- ✓ ¿Se encuentra identificada con claridad la relación entre los impactos y las actividades del proyecto que los generan?
- ✓ ¿Se presentan anexos donde se registró la sistematización de respuestas a encuestas, consultas con expertos, diarios de campo utilizados durante el proceso participativo de evaluación?
- ✓ ¿Se explican los supuestos, cálculos y criterios utilizados en la aplicación de las metodologías de evaluación?
- ✓ ¿El análisis del medio socioeconómico posee la misma importancia relativa en el EsIA que los medios físico y biológico?
- ✓ ¿Los impactos evaluados sobre el medio socioeconómico son lo suficientemente precisos como para poder formular acciones de gestión sobre ellos?
- ✓ ¿Los impactos son expresados en términos dinámicos y de interacciones o son parámetros descriptivos estáticos del estado de una variable social o económica?
- ✓ ¿Los impactos han sido evaluados uniformemente para toda el AI, acordes a la complejidad de cada componente?

## Medidas de mitigación y Plan de Gestión Ambiental

Para mayor información consultar la [Guía para la elaboración de EsIA \(SAyDS, 2019a, p. 76-81\)](#).

Se denomina gestión ambiental de un proyecto al conjunto de acciones y actividades orientadas a garantizar que la ejecución del proyecto contribuya al desarrollo sustentable. El Plan de Gestión Ambiental (PGA<sup>19</sup>) es el instrumento mediante el que se formulan y prescriben acciones y actividades destinadas a gestionar los efectos que el proyecto posee sobre los componentes del medio. En relación a los impactos, en este capítulo del EsIA se incluyen las medidas de gestión ambiental previstas para evitar, minimizar, restaurar y compensar los impactos negativos generados por el proyecto, y maximizar u optimizar los potenciales impactos positivos o beneficios del proyecto.

El PGA debe desprenderse con claridad de los demás capítulos del EsIA. Es decir, debe ser un plan específico que aborde las medidas de prevención, mitigación y/o compensaciones específicas para los impactos identificados.

La formulación del PGA debe cumplir con una característica importante: la flexibilidad. Esta condición es particularmente recomendable en los programas orientados al manejo de impactos sobre el medio socioeconómico, puesto que permite la gestión adaptativa, es decir, aquella en la que el Plan es capaz de ajustarse según se modifica la dinámica del medio. Así, la gestión ambiental es un proceso continuo que incluye el control y monitoreo de los impactos y de la eficiencia de las medidas previstas, posibilitando efectuar acciones correctivas en caso de evidenciarse efectos imprevistos.

Si bien el PGA es específico de cada proyecto y es una herramienta dinámica, a continuación se enumeran algunos programas y subprogramas vinculados específicamente al medio socioeconómico<sup>20</sup>:

- » Programa de comunicación ambiental y social.
- » Programa de atención a quejas y reclamos.
- » Programa de educación ambiental con la comunidad local.
- » Programa de gestión de interrupciones del proyecto.
- » Programa de contrataciones y empleo.
  - Subprograma de desarrollo de capacidades y actualización permanente.
  - Subprograma de igualdad de oportunidades en relación a género.
  - Subprograma de control y desarrollo de proveedores y servicios.

- » Programa de salud y seguridad en el trabajo para operarios del proyecto.
  - Subprograma de prevención de la violencia y gestión de conflictos.
- » Programa de protección del patrimonio cultural y natural.
  - Subprograma de identificación y preservación de recursos arqueológicos.
- » Programa de reposición de infraestructuras y servicios afectados (en caso de corresponder).
- » Programa de monitoreo comunitario participativo.
- » Programa de concientización y respuesta a la emergencia de carácter participativo (en caso de corresponder, de acuerdo a la tipología de proyecto).
- » Plan de reasentamiento (en caso de corresponder)
- » Plan de compensaciones sociales.

El PGA está organizado en torno a una estructura documental que permite el acceso rápido y ordenado a la información. Por tanto, el alcance de cada plan y programa se detalla en función de proveer los medios o procedimientos concretos que se utilizarán para alcanzar su objetivo, dependiendo de la complejidad y tipología del proyecto.

Se deben definir, para cada uno, los recursos e insumos necesarios para desarrollar sus acciones, así como precisar los roles y responsabilidades asignados para su cumplimiento. Para cada plan, programa y subprograma se definen entonces:

- » Objetivos y alcances.
- » Roles y responsabilidades.
- » Identificación de los impactos a abordar.
- » Medidas de mitigación previstas.
- » Acciones a implementar.
- » Metas e indicadores de seguimiento.
- » Frecuencia de implementación (mensual, bimestral, trimestral, etc.).
- » Cronograma de implementación.
- » Evaluación de resultados (frecuencia).
- » Presupuesto asignado.

A continuación se describen, a modo ilustrativo, lineamientos para dos de los programas mencionados:

<sup>19</sup> Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS) según el BID.

<sup>20</sup> Ver el listado completo de programas del PGA en SAyDS 2019a, 76-81.

<sup>21</sup> Para explorar indicadores que puedan vincularse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible relacionados a Derechos Humanos, se recomienda explorar el sitio web del Instituto Danés de Derechos Humanos, cuyas herramientas son de acceso libre y gratuito: <http://sdg.humanrights.dk/es>

### Programa de monitoreo comunitario participativo

Este programa tiene por finalidad establecer las pautas de funcionamiento del monitoreo de los impactos y efectos del proyecto en sus diferentes etapas, involucrando en dicho proceso a actores clave de las comunidades alcanzadas por el proyecto. No hay una modalidad estandarizada de ejecutar un programa de monitoreo ambiental participativo, sino que depende de cada proyecto y cada proceso de relación del proyecto con la población local.

Monitoreo participativo es el término utilizado para referirse a procesos en los que representantes de comunidades afectadas participan en la supervisión de los proyectos que tienen impacto sobre su calidad o condiciones de vida (BID, 2015). Existen diversas modalidades para el monitoreo ambiental de proyectos, según grados crecientes de incorporación de la participación comunitaria dentro de sus mecanismos:

**Ejecución externa:** cuando la actividad es realizada por personas ajenas a la comunidad. Por ejemplo, si el monitoreo es diseñado y realizado por profesionales del proyecto o de la autoridad competente en la fiscalización.

**Supervisión de un comité:** la etapa es llevada a cabo por personas ajenas al proyecto, pero el comité está presente en calidad de supervisor. Por ejemplo, en algunos proyectos, son expertos quienes llevan a cabo la toma de muestras, pero miembros del comité acompañan el proceso y realizan la custodia de las muestras.

**Ejecución conjunta o en colaboración:** este escenario incluye los posibles arreglos institucionales donde una de las etapas o actividades de monitoreo es ejecutada, de modo colaborativo, entre un ente externo, el proponente, y un comité de pobladores locales.

**Ejecución por parte de un comité comunitario:** esto ocurre cuando es un comité conformado por pobladores locales quien realiza la actividad de monitoreo de modo independiente.

Las modalidades presentadas no agotan la riqueza de posibles combinaciones, pudiendo las mismas variar incluso entre diferentes etapas del proyecto.

Los comités participativos de monitoreo y vigilancia ambiental son un mecanismo que se recomienda implementar, ya que contribuyen a mejorar la articulación entre el proyecto, la responsabilidad estatal de fiscalización o seguimiento de las licencias ambientales y de la sociedad civil en la vigilancia ambiental, promoviendo en simultáneo el empoderamiento ciudadano.

Una dificultad que podría encontrarse durante la formación o funcionamiento de un comité de monitoreo comunitario participativo es la ausencia de ciertas capacidades clave, por ejemplo, ciertos conocimientos técnicos específicos. Para equilibrar los saberes y capacidades requeridas, se puede implementar un subprograma de capacitación a la comunidad en indicadores de calidad ambiental e interpretación de algunos resultados de análisis o muestreos.

En cuanto al aspecto metodológico, se pueden distinguir tres fases generales para la implementación del monitoreo (FAO, 2018):

**1. Preparación:** durante esta fase se debe definir el objetivo del monitoreo que se desea realizar. Implica realizar un diagnóstico de iniciativas existentes, priorizando las iniciativas ya en marcha, y formular una propuesta de monitoreo.

**2. Pilotaje:** durante esta fase se pone a prueba la propuesta de monitoreo formulada en la instancia anterior, con miras a validar algunos aspectos, y adaptar o perfeccionar otros.

**3. Implementación:** para esta fase se requiere formalizar un plan de acción basado en los resultados de la fase anterior. Se recomienda tener en cuenta, como mínimo:

- o Formalización del comité local de monitoreo.
- o Fortalecimiento de capacidades técnicas.
- o Definición de indicadores de gestión.

Finalmente, cabe resaltar que los comités de monitoreo comunitario participativo presentan las siguientes ventajas: aumentan la transparencia de la gestión ambiental del proyecto; son capaces de prevenir conflictos potenciales y canalizar tensiones originadas en desconfianza, incertidumbre o información incorrecta; y dejan instaladas capacidades de cogestión y articulación mediante lazos sociales en la sociedad civil.

### Programa de atención de quejas y reclamos

La posibilidad de realizar un reclamo<sup>22</sup> en relación al proyecto forma parte de la dimensión de su gestión y, por ello, debe estar prevista por el PGA. Es recomendable que existan mecanismos claros, ágiles y efectivos para llevar adelante reclamos, siendo éstos responsabilidad del proponente del proyecto. La importancia de una buena implementación es favorecer la “resolución oportuna de un problema, impedir que aumenten su escala y se conviertan en un conflicto social” (BID, 2017, p.57), más aún cuando el problema que es objeto de la queja, es un impacto del proyecto.

En la normativa local no siempre se encuentra especificada la manera de llevar adelante un reclamo relativo al proyecto, alguna de sus etapas y/o interacción con algún componente del medio.

<sup>22</sup> En general, se entiende que una “queja” es una expresión de insatisfacción respecto a productos o actividades, mientras que un “reclamo” requiere de un proceso de garantías por parte del prestatario. Si bien, de acuerdo con BID (2017, p. 57) no hay distinción entre ambos conceptos, la denominación habla de Mecanismos de Quejas y Reclamos (MQR), en forma diferenciada.

Tales especificaciones suelen detallarse en la propuesta de PGA del proyecto o solicitadas ad hoc como parte del otorgamiento de la licencia ambiental.

En el plano internacional, existen protocolos y pautas que regulan la atención de reclamos. Los marcos ambientales y sociales más recientes, como el de la CAF, Banco Mundial y BID requieren del desarrollo de planes de participación a lo largo de todo el ciclo del proyecto que prevean mecanismos de atención a reclamos con amplia difusión a la población. Esta es una práctica recomendable para todo proyecto, siendo mayor el énfasis en función de su escala y complejidad.

Un mecanismo atención de reclamos debe contar con:

» **Canales de recepción difundidos en la población**, que pueden ser presenciales (en instancias municipales, oficinas comerciales, obradores u otros espacios accesibles), telefónicos, por correo, por correo electrónico, vía aplicaciones o páginas de internet.

» **Tiempos establecidos para el acuse de recibo, la respuesta y la solución**. Estos plazos deben ser ágiles, de tal modo que quien haga el reclamo sienta que está siendo escuchado. Para los casos en los que la respuesta o solución puede requerir de un tiempo considerable se recomienda indicarlo al acusar recibo.

» **Registro de los reclamos**. Dependiendo de la magnitud de la obra y su impacto social, puede ser desde un libro de actas en un obrador a un programa complejo en el que se vuelcan los reclamos recibidos por distintas vías y que puede sistematizar indicadores de seguimiento como tipos de reclamo más comunes y tiempo de respuesta promedio.

» **Transparencia en los procesos y los responsables de tomar las decisiones**. Los registros deben estar disponibles y se debe poder responder a pedidos de información pública sobre los resultados del manejo de reclamos.

Para los casos en los que la respuesta quede por fuera de la incumbencia del ejecutor del proyecto, se podrá informar al reclamante las áreas a donde realizar su reclamo.

Asimismo, se recomienda que el mecanismo cuente con una descripción de las instancias disponibles para los casos en los que la respuesta proporcionada al reclamo no sea satisfactoria y se deba dirimir el conflicto por otras vías, tales como las defensorías, ámbitos de mediación, instancias administrativas o judiciales.

#### Lista de chequeo de buenas prácticas para la formulación y evaluación del PGA:

- ✓ ¿El PGA es específico del proyecto y aborda la gestión de todos los impactos detectados por el EsIA?
- ✓ ¿El PGA muestra de manera consistente cada etapa del proyecto y la especificidad de programas y acciones para cada una de ellas?
- ✓ ¿El PGA es factible en términos del tipo de acciones que propone y los costos previstos?
- ✓ ¿El PGA prevé con claridad mecanismos de monitoreo e indicadores específicos?
- ✓ ¿El PGA incluye participación de la comunidad, en particular de las poblaciones afectadas por el proyecto?
- ✓ ¿El PGA prevé el acceso a la información sobre los resultados de monitoreo continuo a la comunidad afectada o interesada?

# Anexos



# Anexo I. Técnicas para garantizar la participación

Las técnicas para garantizar la participación son herramientas, dinámicas, o métodos utilizados en las distintas actividades. Dentro de un mismo proceso, sea de consultas a actores clave, o consultas y audiencias públicas, en los distintos espacios se pueden usar diferentes técnicas en función de los objetivos a alcanzar, el público que participe, o la instancia del proceso de

participación en la que se trabaje. Algunas refieren a modos de organizar toda la actividad, otras sirven para organizar el trabajo en grupos, o técnicas provenientes del campo de la investigación y otras refieren a intervenciones que puede realizar el moderador o facilitador para dinamizar el intercambio.

Técnica	Tipo	Flexibilidad	Ejemplos de Momentos para aplicar	Propósito	Tamaño del grupo
Entrevistas con informantes clave	Presencial	Estructurada	Mapeo de Actores y elaboración de contexto	Recoger información calificada	Individual
Árbol de problema	Presencial	Estructurada	Fase inicial de identificación de problema o análisis de contexto	Analizar en profundidad un problema o conflicto identificando sus causas, su manifestación y sus impactos.	Grupos pequeños a medianos
Mapeo de evolución de contexto	Presencial	Estructurada	Fase inicial para identificar temas, comprender el contexto y las perspectivas	Generar un registro visual de la historia del tema en cuestión. Resalta la base común de experiencia del grupo, y provee información sobre aspectos clave.	Grupos pequeños a medianos
Dinámica de espacio abierto	Presencial	No estructurada	Apertura, relevamiento de temas, actores, preocupaciones	Movilizar conversaciones amplias. En base a temas sin una agenda definida las personas que desean se suman a conversar sobre lo que consideran importante de ese tema.	Grupos medianos a grandes En subgrupos
Nubes de ideas	Presencial	Estructurada	Apertura, relevamiento de temas/preocupaciones	Generar un proceso grupal que permite pasar de la preocupación individual a una identificación colectiva de temas relevantes en forma de nubes.	Grupos medianos a grandes En subgrupos
Lluvia de ideas	Presencial	Semiestructurada	Generación de una lista amplia de opciones creativas	Identificar opciones creativas de un modo dinámico sin generar juicios sobre las mismas.	Grupos pequeños a medianos
Calesita	Presencial	Estructurada	Apertura, relevamiento de temas, actores, preocupaciones Relevamiento de opciones y propuestas	Lograr identificar aportes de muchas personas sobre diversos asuntos durante un tiempo limitado También proporciona motivación a un grupo desmotivado.	Grupos medianos a grandes
Pros y Contras	Presencial	Estructurada	Análisis de opciones y propuestas	Enriquecer la perspectiva sobre las diversas opciones o cursos de acción	Grupos medianos a grandes En subgrupos
Priorización por puntos	Presencial o virtual	Estructurada	Priorización de opciones	Generar una lista priorizada de temas según categorías	Grupos medianos a grandes

Técnica	Tipo	Flexibilidad	Ejemplos de Momentos para aplicar	Propósito	Tamaño del grupo
Plataforma de participación virtual	No presencial	Estructurada	Para distintas instancias de EsIA o EIA	Según la herramienta en la plataforma se puede orientar a recoger preocupaciones, necesidades, a trabajar sobre opciones, e incluso realizar valoraciones y priorizaciones.	Sin límite
Encuestas en línea	No presencial	Semi estructurada	Para distintas instancias de EsIA o EIA	Según la selección de preguntas o ítems pueden abordarse distintas fases de la participación	Sin límite
Reformulación legitimación	Presencial	Estructuradas	Para distintas instancias de EsIA o EIA	Retomar los dichos o narrativa de cada orador, identificando los aspectos relevantes, separando información referida al problema de aquella referida a la persona, entre otros objetivos.	Individual por parte del facilitador/moderador
Casa abierta	Presencial	Semiestructurada	Transversal al EsIA	Difundir y compartir información acerca de un proyecto o temática en particular	Sin límite

A continuación, se desarrollan a modo de ejemplo, tres técnicas específicas para utilizar en la fase inicial de identificación del problema y sus causas (árbol del problema), para la apertura y relevamiento de temas (calesita) y para la priorización de opciones (votación por puntos)

<b>Técnica: Árbol del problema</b>
<p><b>¿Para qué?</b> Sirve para graficar y analizar las causas de una problema o conflicto; y los efectos (de corto, mediano y largo plazo) que la misma está generando. De esta forma un grupo puede acordar sobre un problema central priorizado y sobre los aspectos clave a abordar. Esta herramienta permite otorgar complejidad a problemas que usualmente se simplifican en su definición y asignación de responsabilidad.</p>
<p><b>¿Cómo se usa?</b> En grupos y de una manera gráfica se responde a tres preguntas  ¿Cuál es el problema central? es el tronco y el tema prioritario que aglutina la reflexión. Puede ser un problema relacionado con algún aspecto del EsIA, o aquello que está en el centro de un conflicto socioambiental, por ejemplo, la escasez de agua o la contaminación.  ¿Cuáles son las causas de fondo o de raíz?; las diversas razones estructurales, subyacentes que determinan el problema que se analiza.  ¿Qué efectos se han dado como resultado del problema? Los resultados o impactos de ese problema.</p>
<p><b>Logística</b>  Tiempo: 1-2 horas de trabajo en grupos y plenario  Material: marcadores -afiches con silueta de árbol y las categorías-espacio de mesas para trabajar y pared para pegar y visualizar.</p>

<b>Técnica: Calesita</b>
<p><b>¿Para qué?</b> Relevar información, perspectivas, preocupaciones, o enriquecer opciones y alternativas, sobre diversos temas de modo simultáneo involucrando a un grupo grande de actores clave.</p>
<p><b>¿Cómo se usa?</b> Se divide un salón amplio en 3 o 5 estaciones, cada una con un tema, afiches en la pared y un facilitador que registra los aportes en los afiches. Se divide al grupo grande en tantos subgrupos como estaciones haya y se organizan rondas de trabajo. Cada grupo inicia su trabajo en una estación, cumplido el tiempo establecido para conversar, suena una alarma y el grupo debe trasladarse a la estación que está al lado. El facilitador explica al nuevo grupo los resultados de la primera ronda, y solicita a los participantes que realicen aportes y enriquezcan las perspectivas presentadas. Después los grupos vuelven a rotar, se dirigen hacia la siguiente estación y así sucesivamente hasta que vuelven a su estación de origen, donde el facilitador realiza un resumen de lo trabajado en todas las rondas y se hace una puesta en común en plenario donde cada grupo presenta sus conclusiones.</p>
<p><b>Logística</b>  Tiempo: 2-3 horas dependiendo de la cantidad de estaciones. Se calcula 30 minutos para la primera ronda, y luego tiempo decreciente en las siguientes.  Material: marcadores-afiches para cada estación-pared para pegar o pie de rotafolio en cada estación- campana o sonido de alarma.</p>

**Técnica: Priorización por puntos**

**¿Para qué?** Permite priorizar alternativas u opciones, con base en uno o varios criterios relevantes, en base a una escala de prioridad y una votación por puntos.

**¿Cómo se usa?** En su versión más simple, se enumeran en una hoja de rotafolios las opciones que se quieren priorizar. Se establecerá una escala de prioridad según la cantidad de opciones que haya. Es decir, que, si hay una lista de 6 opciones a priorizar, se establecerá una escala de prioridad del 1 al 6 en donde 6 será lo más prioritario y 1 lo menos prioritario. Se solicita a los participantes que individualmente y en una hoja de papel asignen una prioridad a cada opción. No podrán asignar la misma prioridad a dos opciones. Recoger los votos y sumarlos. Las prioridades quedarán establecidas en función de la cantidad de votos que cada opción haya recibido. Ejemplo: 5 participantes votaron sobre 4 opciones dándoles un orden a cada una.

Opciones	Votos x persona	Total
Opción A	1+3+1+4+2	11
Opción B	4+2+2+1+3	12
Opción C	3+1+4+2+1	11
Opción D	2+4+3+3+4	16

También puede realizarse la priorización a partir de criterios a los que se les otorga una cantidad de puntos. Por ejemplo, cada opción de la lista puede ser evaluada según criterios de importancia, urgencia o viabilidad. Cada persona puede calificar cada opción como 1 (poco), 2 (bastante) y 3 (mucho). Finalmente se obtendrá un cuadro con puntajes para cada criterio. Esto permite evaluar las opciones en su complejidad.

Opciones	Importancia	Urgencia	Viabilidad
Opción A			
Opción B			
Opción C			
Opción D			

**Logística**

Tiempo: 1-2 horas

Material: marcadores-afiches con la matriz de opciones y criterios -pared para pegar y visualizar- calculadora

**Técnica: Casa abierta. Fuente: SEA (2017, p. 56)**

**¿Para qué?** Difundir y compartir información acerca de un proyecto o temática en particular en un lugar de fácil acceso a actores afectados e interesados por el proyecto. Útil para facilitar el acceso a información relevante a un público amplio.

**¿Cómo se usa?** La técnica de casa abierta consiste en la ocupación de un sitio de acceso público en donde las personas que conforman la comunidad puedan concurrir, obtener información y conversar con personal competente en las materias a tratar. Es útil que distintas personas puedan acceder a la información del proyector en diversos horarios. Su objetivo es acercar la información clave del proyecto a la comunidad, en lugares de uso cotidiano, por ejemplo, plazas, escuelas, clubes, o iglesias. En el sitio de reunión se expone la información sobre el proyecto o actividad u otra temática a través de medios diversos como: paneles, folletos, afiches, videos, diapositivas, maquetas, mapas, entre otros. Los visitantes pueden llegar en cualquier momento y quedarse todo el tiempo que deseen.

**Logística**

Para realizar una casa abierta se deben considerar los siguientes aspectos: elegir una fecha y hora adecuadas para la instalación de la casa abierta, identificar un lugar accesible para su realización, anticipar el número de participantes y planificar el uso del espacio de acuerdo a ello, preparar los materiales informativos adecuados para presentar, difundir la actividad con la suficiente anticipación y máxima cobertura, prever que las personas que están a cargo del proceso participativo en curso asistan a la actividad, de manera que los/as ciudadanos/as puedan conocerlas y dialogar con ellas, considerar las distintas localidades en las que se requiere hacer difusión, contemplar medios de verificación para registrar consultas, inquietudes, reclamos, sugerencias u otros por parte de la ciudadanía, por ejemplo, libro de visitas o breve cuestionario.

# Anexo II. Metodología para la identificación de actores clave

La herramienta más utilizada para identificar los actores clave y analizar sus relaciones es el mapeo de actores clave (MAC). El MAC permite identificar la lista de actores, pero no es una mera base de datos, sino que apunta a indagar sobre las capacidades e intereses de los actores, distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo, clarificar niveles de influencia e identificar el esquema general de relaciones.

Esta herramienta puede ser usada tanto para la identificación preliminar de actores en la etapa de planificación del EsIA, como durante la propia elaboración del EsIA. Además resulta una herramienta fundamental en las dos fases iniciales de elaboración de una EAE.

En virtud de que la realidad es cambiante y dinámica, los actores modifican sus percepciones sobre ella, adquieren mayor o menor influencia sobre ciertos espacios, y refuerzan o cambian sus posiciones. Por ello, el MAC tiene carácter cualitativo, es flexible y debe revisarse en forma continua, y combinarse con otras herramientas para una comprensión más integral del contexto. La elaboración del MAC puede abordarse siguiendo cuatro pasos básicos (FCD, 2016):

**1 • Diseño de la metodología.** Implica clarificar el objetivo del mapeo, por ejemplo, un mapeo general del proyecto o para definir categorías para identificar los grupos o tipos de actores clave, y criterios que servirán para analizar sus capacidades, posicionamientos y relaciones. Existen diversas categorías para agrupar los actores, la que se elija dependerá del proyecto, su escala y la temática de qué se trate. Es usual que se seleccione una opción para agrupar a los actores y luego las demás se convierten en información que enriquece el análisis. Algunas formas de caracterizar los agrupamientos son:

» **Sectorial.** Refiere a sector público, privado, sociedad civil, academia, etc. Podría ser necesario afinar estas clasificaciones, o desagregarlas. Por ejemplo, la sociedad civil puede estar conformada por organizaciones no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria, organizaciones de pueblos indígenas. En el sector privado puede ser necesario distinguir entre el proponente, otros actores privados con intereses en el mismo territorio.

» **Jurisdiccional.** Muchas veces un proyecto tiene la capacidad de impactar en distintos niveles jurisdiccionales. Los niveles jurisdiccionales tradicionales son: nacional, provincial, municipal. También existen otros niveles más específicos, como la identificación territorial por cuencas, o áreas multijurisdiccionales.

» **Profesional/disciplinaria.** Esta categoría pone el foco en los distintos saberes relevantes para abordar una problemática y organiza el mapa según los temas relevantes.

Una vez seleccionada la/s categoría/s para la organización de la información sobre los actores, deberá identificarse el tipo de análisis que es necesario y eso define criterios a considerar en ese análisis. Existen un abanico de criterios posibles y sus gradientes, una buena combinación de ellos, ajustada a las necesidades del proceso de participación es de gran utilidad para definir los próximos pasos. Algunas opciones son:

» **Afectación:** por ejemplo, identificando quiénes son afectados directos (positiva o negativamente), afectados indirectos e interesados en el proyecto.

» **Capacidad de influencia:** la capacidad o el poder de generar impactos en el ciclo del proyecto o específicamente en la evaluación de los impactos. El poder al que se refiere esta categoría puede derivar de la ley o referir al poder informal. Este criterio puede usarse con una gradación que incluya influencia alta, influencia media e influencia baja.

» **Posicionamiento:** la posición que asume el actor en relación al proyecto en cuestión. Pueden los actores estar a favor, en contra o ser indiferentes al proyecto en cuestión.

» **Relaciones:** las relaciones que se entablan entre los diversos actores clave. En este criterio se busca identificar si existen relaciones de colaboración o confrontación ya que este tipo de vínculos tiene gran influencia en desarrollo de la participación.

Se sugiere buscar combinaciones de categorías y criterios manteniendo la herramienta simple y funcional a los propósitos. No debe convertirse en un ejercicio académico complejo ni extenso, con criterios que no puedan relevarse por su complejidad o porque se han desagregado tanto que es difícil caracterizarlos.

Posteriormente, se diseña una base de datos que compile la información; se selecciona la matriz que pueda mostrar de un modo gráfico la información; y se identifican las fuentes de información y los instrumentos necesarios para el relevamiento.

Nombre	Sector	Afectación	Influencia	Posición	Relación
Actor A	Público- autoridad competente	1 directa	3 alta	3 a favor	Buena relación con empresas y vecinos
Actor B	Privado- proponente	1 directa	3 alta	3 a favor	Relación intermitente con productores
Actor C	Privado- Productores	2 indirecta	2 media	1 en contra	Colabora con vecinos
Actor D	Sociedad civil- vecinos	1 directa	2 media	2 indiferente	Buena relación con pueblos indígenas
Actor E	Sociedad Civil- comunidad indígena	1 directa	1 baja	1 en contra	Confronta con el Estado provincial
Actor F	Privado- medio comunicación	3 interesado	2 media	2 indiferente	Buena relación con la sociedad civil Confronta con Estado
Actor G	Sociedad Civil- ONG ambiental	1 interesado	3 alta	1 en contra	Buena relación con autoridades, vecinos Asesora a pueblos indígenas

Tabla A2. Ejemplo de base de datos de actores clave según sector y criterios. Fuente: elaboración propia

**2 · Recolección de la información.** De acuerdo a las fuentes seleccionadas, se recolecta la información para el MAC. Existen distintas técnicas y estrategias para recabar información primaria o secundaria, que se podrán seleccionar según el contexto. Algunas de ellas, no pueden ser utilizadas por limitaciones técnicas (ej. encuestas online en comunidades sin acceso a internet). En circunstancias de sensibilidad social podría generar más controversia reuniones grupales abiertas a la comunidad para recabar información.

#### Ejemplos para el relevamiento de información

- » Entrevistas a referentes de confianza en el territorio;
- » Encuestas a actores clave potenciales;
- » Revisión de documentos oficiales, normativa, acuerdos;
- » Revisión de notas periodísticas de diferentes medios;
- » Reuniones de equipo;
- » Observación directa sin participación de eventos locales.

#### Buenas prácticas para el relevamiento de información :

- » Combinar herramientas: comenzar por las personas más cercanas, y luego ampliar a otros actores.
- » Involucrar a distintos actores con miradas y conocimientos diversos. El mapa tiene elementos subjetivos que requieren interpretación y cruce de diversos datos, como el posicionamiento o el nivel de influencia.
- » Una relación directa con actores debe considerarse como instancia de participación y deben tomarse los recaudos generales para su implementación.

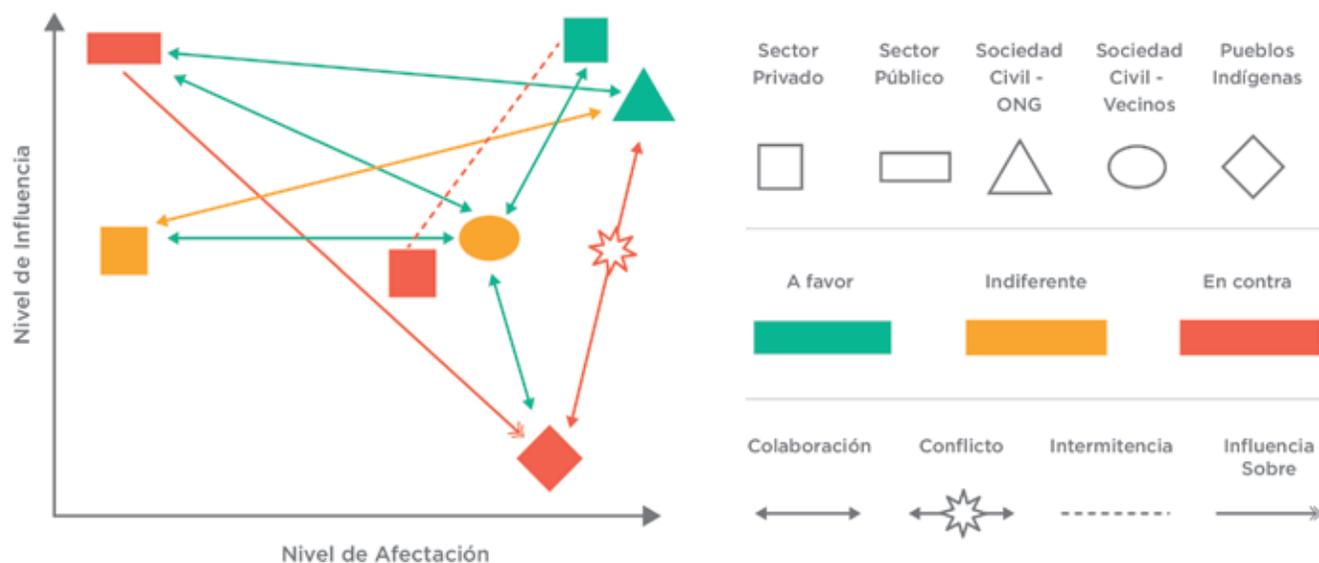


Figura A2. Matriz de mapa de actores conforme ejemplo de base de datos.

Fuente: elaboración propia en base a FCD (2016).

**3 • Análisis de la información.** Este paso implica la transcripción de la información en las bases definidas para ello y su traducción en gráficos adecuados para su interpretación. El análisis implica describir cómo se manifiestan las relaciones, capacidades, posicionamientos y afectaciones, cómo interactúan entre ellas y cómo impactan en relación al proyecto o algunas de sus fases.

**4 • Elaboración de estrategias.** La reflexión a partir de la información procesada permitirá diseñar estrategias de trabajo con los actores, además de brindar los elementos necesarios para la selección y diseño de los mecanismos de participación. Deben identificarse estrategias diferenciadas según los casos y existen algunos elementos que pueden contribuir para ello:

» Un conjunto importante de actores clave con una posición contraria a la iniciativa y alto nivel de influencia informa sobre un conflicto socioambiental latente o ya manifestado. Implementar acciones con sensibilidad al conflicto, e identificar roles que colaboren en su transformación, como, por ejemplo, un mediador o un negociador.

» Los actores clave con relaciones de colaboración sólidas pueden constituirse en puentes o conectores entre actores que confrontan.

» Un actor clave afectado directo con posicionamiento en contra implica la necesidad de desarrollar un trabajo previo a una audiencia pública, por ejemplo, a un diálogo sectorial o instancias de mediación.

» Si existen afectados directos con baja capacidad de influencia, puede ser necesario un trabajo de empoderamiento y fortalecimiento de capacidades para la participación. Un actor que es relevante para el proyecto debe contar con la información y con la capacidad de ejercer sus derechos. Si esa capacidad es adquirida posteriormente cuando ya el proyecto ha avanzado y sus perspectivas e intereses no han sido considerados, puede resultar en la emergencia de conflictos.

» Considerar que existen actores invisibilizados y otros excluidos. Estos actores pueden tener un interés directo en la EIA y no ser visibles porque no tienen una representación sectorial, porque forman parte de sectores informales o incluso son parte de redes ilegales (Volger et al, 2017). Por ejemplo, pequeños taladores en los bosques, ocupantes de los territorios de emplazamiento del proyecto, grupos vinculados al tráfico ilegal de productos.

La representación de los sectores no siempre es única y explícita. Referencias a la comunidad, los vecinos pueden generalizar diferencias e incluso diversidad de liderazgos. Es posible también que los liderazgos visibles o más articulados no representen de una manera completa a toda la comunidad o que existan matices en posiciones e intereses expresados por el líder y los de la comunidad (Thomson y Boutillier, 2011).



# Bibliografía



Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (1994). Evaluation of Ecological Impacts from Highway Development. Washington D.C., EUA: EPA.

Anaya, James (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior. Disponible en <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/attachments/article/389/2009-chile-informe-relator-james-anaya.pdf>

Anaya, James (2012). La situación de los pueblos indígenas en Argentina. ONU. Disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9697.pdf?view=1>

André, P., B. Enserink, D. Connor y P. Croal (2006). Participación Pública. Principios Internacionales de la Mejor Práctica. Publicación Especial N° 4. Fargo, EEUU. Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos.

ANLA-Autoridad Nacional de Licencias Ambientales de Colombia (2018). Guía para la definición, identificación y delimitación del área de influencia.

Banco Mundial (2017) Marco Ambiental y Social del Banco Mundial. Washington.

IAIA-Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos (2015) Evaluación de Impacto Social: Lineamientos para la evaluación y gestión. Vanclay, Frank. Disponible en:

<https://www.iaia.org/pdf/Evaluacion-Impacto-Social-Lineamientos.pdf>

BID (1998) Reasentamiento involuntario - Política operativa y documento de antecedentes. Washington.

BID (2006) Política de medio ambiente y cumplimiento de salvaguardias. Washington. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=665905>

BID (2006) Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Washington.

BID (2010) Política operativa sobre igualdad de género en el desarrollo. Washington.

BID (2019) Reasentamiento Involuntario en los Proyectos del BID. Principios y Lineamientos. Versión revisada. Julio 2019. Disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-110529158-98>

Burdge, R. J. (2003) The practice of social impact assessment background, Impact Assessment and Project Appraisal, 21(2), 84 – 88. Disponible en: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.3152/147154603781766356>

Cabria Mellace A. y Matamoro V. (2015). El diálogo social una práctica con potencial transformador. Argentina: Fundación Cambio Democrático. Disponible en: [https://docs.wixstatic.com/ugd/854e9d\\_27a4f15a661f46cfbd15e89b25165a92.pdf](https://docs.wixstatic.com/ugd/854e9d_27a4f15a661f46cfbd15e89b25165a92.pdf)

Cabria Mellace, A.(2019) Participación de Pueblos Indígenas en Argentina. Antología Jurídica del Bicentenario p771-p781. Salta, Argentina: Archivo Histórico de Tucumán (en imprenta).

CAF (2016) Salvaguardas Ambientales y Sociales. Caracas

Calcagno, S. et al (2015). Derechos de los pueblos indígenas en la Argentina, una compilación. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Secretaría de Derechos Humanos.

Calle, Isabel y Ryan, Daniel (coords.). (2016). La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica. Lima: SPDA.

Castelli, L. y Sapallasso, V. (2007). Planificación y conservación del paisaje: herramientas para la protección del patrimonio natural y cultural. Ciudad de Buenos Aires, Argentina. Fundación Naturaleza para el Futuro.

CFI (2012) Normas de Desempeño sobre Sostenibilidad Ambiental y Social. Washington

Colombo, Agustín P. (2018) “La incorporación de la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a la Ley 25. 675”. MJ-DOC-12371-AR | MJD12371.

Conesa Fernández-Vitora, V. (1997). Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental (2a). Madrid: Mundi-Prensa.

Correa, E. (1999). Impactos socioeconómicos de grandes proyectos. Evaluación y manejo. Santa Fe de Bogotá D.C., Colombia: Fondo FEN.

- Crojethovich, A. & Suárez, F. (2014). Evaluación de Impacto Ambiental y Social. Florencio Varela, Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Daitch, S., Pareja, C., Xavier, A. (2019). Comités de Monitoreo Ambiental Participativo en Contextos Mineros: Lecciones a Partir de Nuevos Estudios de Casos en Cuatro Países de Latinoamérica. Columbia, Canadá: CIRDI.
- Defensoría del Pueblo de la Nación. Casos Consulta Previa Pueblos Indígenas. Oficina del Alto Comisionado Derechos Humanos de Naciones Unidas. Disponible en: [https://www.ohchr.org/\\_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Argentina\\_NHRI.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1](https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=/Documents/Issues/IPeoples/EMRIP/FPIC/Argentina_NHRI.pdf&action=default&DefaultItemOpen=1)
- Díaz, S. et al. (2018). Assessing nature's contributions to people. *Science*, 359 (6373), 270 – 272.
- Escobar Ramírez, J (2001). El aporte del enfoque ecosistémico a la sostenibilidad pesquera. Santiago, Chile: CEPAL.
- FAO (2018). Lineamientos para el monitoreo comunitario participativo en Colombia y su articulación con el Sistema Nacional de Monitoreo de Bosques. Colombia.
- FMAM (2018) Política actualizada sobre salvaguardias ambientales y sociales. Washington
- FCD- Fundación Cambio Democrático (2003). Manual construcción de consenso: los procesos colaborativos. Disponible en: [https://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/manual\\_construccion\\_de\\_consensos](https://issuu.com/fundacioncambiodemocratico/docs/manual_construccion_de_consensos)
- Fundación Cambio Democrático (2016). Guía para Confeccionar Un mapeo de Actores. Bases conceptuales y Metodológicas. Disponible en: <http://cambiodemocratico.org/portfolio-item/guia-para-confeccionar-un-mapeo-de-actores/>
- Fundación Cambio Democrático, Fundación Directorio Legislativo, Fundación AVINA (2013). Incidencia Colaborativa de la Sociedad Civil en Políticas Ambientales. Disponible en: <http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/05/INCIDENCIA-POL%C3%8DTICAS-AMBIENTALES.pdf>
- FPC- Fundación Poder Ciudadano (2015). Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas. Buenos Aires, Argentina: FPC.
- Gobierno Vasco (2016). Guía para la elaboración de Estudios de Integración Paisajística. Vitoria-Gasteiz, País Vasco: DMAPTV.
- Gómez Orea, D. & Villarino, M. T. G. (2013). Evaluación de impacto ambiental. Madrid, España: Mundi-Prensa.
- Haines-Young, R. & Potschin, M. (2010). The links between biodiversity, ecosystem service and human well-being. En Raffaelli, D.G. & Frid, C.L.J. (Ed.), *Ecosystem Ecology: A New Synthesis* (pp. 110 – 139). Londres, Inglaterra: Cambridge University Press.
- Hervé Espejo, 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: [https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502010000100001](https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100001)
- IAP2 (2014). IAP2's Public Participation Spectrum. Disponible en: [https://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2\\_Public\\_Participation\\_Spectrum.pdf](https://www.iap2.org.au/Tenant/C0000004/00000001/files/IAP2_Public_Participation_Spectrum.pdf)
- Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (2015). Métodos para la evaluación de impactos.
- Jiliberto R, Bonilla M., (2009). Guía de Evaluación Ambiental Estratégica. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Kvam, R. (2018). Evaluación del impacto social: integrando los aspectos sociales en los proyectos de desarrollo. Washington: BID.
- Lederach, J. P. (1995) *Preparing for Peace. Conflict Transformation Across Cultures*. NY: Syracuse University Press.
- Lema, I., Zuk, M. & Rojas-Bracho, L. (2010). Introducción al análisis de riesgos ambientales (2ª ed.). México D.F., México: SENMAT.
- Lomnitz, L. & Pérez Lizaur, M. (1978). The history of a mexican urban family. *Journal of Family History*, 3(4), 392-409.
- Melgar Ceballo, M. (2012) Manual para el desarrollo de mapeo de actores claves (MAC). Proyecto Municipios y desarrollo sustentable. México
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2012). Manual Ambiental y Social. Buenos Aires, Argentina: PROSAP.
- Ministerio de Medio Ambiente, Gobierno de Chile (2012). Guía de Evaluación Ambiental Estratégica para Políticas y Planes. Proyecto de Cooperación entre la Unión Europea (U.E.) y el Gobierno de Chile, denominado "Apoyo a la Evaluación Ambiental Estratégica en Chile". Santiago, Chile: MMA.
- Ministerio de Obras Públicas de Chile (2008). Manual de Participación Ciudadana para iniciativas del Ministerio de Obras Públicas. Chile: MOP.
- Napoli, A. Vezulla JM (2007). Acceso a la Información Pública. Una experiencia federal. Buenos Aires: FARN.

- OCDE (2007). *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo.*
- O’Faircheallaigh, C. (2010). Public participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review* 30 (2010) 19–27. Doi:10.1016/j.eiar.2009.05.001
- ONUDI (2015). *Guide on Gender Mainstreaming on Environmental Management Projects.* Disponible en: [https://www.unido.org/sites/default/files/2015-02/Gender\\_Environmental\\_Management\\_Projects\\_O.pdf](https://www.unido.org/sites/default/files/2015-02/Gender_Environmental_Management_Projects_O.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas (2015). *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.* Nueva York, EUA: ONU.
- Partidario, M.R. (2012). *Strategic environmental assessment better practice guide. Methodological guidance for strategic thinking in SEA.* Lisboa, Portugal: PEA. Disponible en: [http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA\\_Guidance\\_Portugal.pdf](http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/2012%20SEA_Guidance_Portugal.pdf)
- Petts, J. (1999). *Handbook on environmental Impact Assessment.* Oxford, Inglaterra: Blackwell Science.
- PNUD (2014). *Estándares sociales y ambientales.* New York, EUA: PNUD.
- PNUD (2017a). *Guidance Note UNDP Social and Environmental Standards (SES) Stakeholder Engagement.* Disponible en: [https://info.undp.org/sites/bpps/SES\\_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/Final%20UNDP%20SES%20Assessment%20and%20Management%20GN%20-%20Dec2016.pdf](https://info.undp.org/sites/bpps/SES_Toolkit/SES%20Document%20Library/Uploaded%20October%202016/Final%20UNDP%20SES%20Assessment%20and%20Management%20GN%20-%20Dec2016.pdf)
- PNUD (2017b). *Comités de monitoreo ambiental participativo en contextos mineros. Lecciones a partir de nueve estudios de casos en cuatro países de Latinoamérica.*
- PNUMA (2004). *Lineamientos para la aplicación del enfoque ecosistémico a la gestión integral del recurso hídrico.* México D.F., México: PNUMA.
- Pruitt, B. y Thomas P. (2008). *Diálogo Democrático: manual para practicantes.* Suecia: IDEA, ACDI, OEA y PNUD.
- Pruitt, B. y Thomas P. (2008). *Diálogo Democrático: manual para practicantes.* Suecia: IDEA, ACDI, OEA y PNUD.
- Rega C. y Baldizzoneb, G. (2014). *Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners’ perspective.*
- Rinaldi, G. (2012): *Doctrina del día: la Evaluación Ambiental Estratégica.* Disponible en: <http://thomsonreuterslatam.com/2012/05/doctrina-del-dia-la-evaluacion-ambiental-estrategica/>
- Rodríguez, I., Sarti, C. Aguilar, V. (eds.) (2014). *Transformación de Conflictos Socio-ambientales e Interculturalidad: Explorando las interconexiones.* Venezuela: ULA.
- Sabatini F. y Sepúlveda C. (1997) *Conflictos ambientales: entre la globalización y la sociedad civil.* Santiago, Chile: Publicaciones CIPMA.
- Sadler, B. y Verheem, R. (1996). *Evaluación Ambiental Estratégica: Estado, desafíos y futuras directrices.* Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Ambiente, Holanda.
- Secretaría de Energía de México (2016). *Metodología para la Evaluación de Impacto Social.* México D.F., México: GIZ.
- SEA-Servicio de Evaluación Ambiental (2017a). *Guía metodológica de actividades presenciales del servicio de evaluación ambiental con la ciudadanía.* Chile: SEA. Disponible en: [https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/07/27/web\\_guia\\_metodologica\\_de\\_actividades\\_presenciales\\_del\\_sea.pdf](https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/07/27/web_guia_metodologica_de_actividades_presenciales_del_sea.pdf)
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019a). *Guía para la Elaboración de Estudios de Impacto Ambiental.* Buenos Aires, Argentina. Aprobada por Res. SAyDS N° 337/19.
- Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019b). *Guía para la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica.* Buenos Aires, Argentina. Aprobada por Res. SAyDS N° 337/19.
- Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2019). *Taller Preparatorio “Guía para fortalecer los procesos participativos y el abordaje del medio social en la evaluación ambiental”, 17 de septiembre, Buenos Aires, Argentina.*
- Secretaría de la Convención de Ramsar (2010). *Evaluación del impacto: Directrices sobre evaluación del impacto ambiental y evaluación ambiental estratégica, incluida la diversidad biológica, 4ª ed., vol. 16.* Gland, Suiza: SCR.
- SDHyPC - Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural (2017). *Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos (2017-2020).* Disponible en: [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan\\_nacional\\_de\\_derechos\\_humanos\\_2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/plan_nacional_de_derechos_humanos_2018.pdf)
- Suárez, F. & Calello, T. (2012). *Ecología y Sociedad.* En: Di Piace, M. & Caride Bartrons, H. (Ed.), *Ecología urbana* (pp 155–182). Los Polvorines, Argentina: Editorial de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

Thomson, I., & Boutilier, R. (2011). La licencia social para operar. Darling, P. SME Manual de ingeniería minera. 1779-1796. Littleton, Colorado, EEUU: Sociedad de Minería, Metalurgia y Exploración.

UICN - Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (2006). La Aplicación del Enfoque Ecosistémico en la Gestión de los Recursos Hídricos. Disponible en: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2006-003.pdf>

Vogler, D., Macey, S., y Sigouin, A. (2017). Stakeholder analysis in environmental and conservation planning. *Lessons in Conservation*, 7, 5-16. New York, Estados Unidos: Network of Conservation Educators and Practitioners, Center for Biodiversity and Conservation, American Museum of Natural History.

Yrigoyen, R. (2009). De la tutela a los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento. Lima: Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.





Secretaría de Ambiente  
y Desarrollo Sustentable  
**Presidencia de la Nación**