



Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental

2023



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
Argentina

Secretaría de Cambio Climático,
Desarrollo Sostenible e Innovación

Cita recomendada:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de la República Argentina (2023). *Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental*.



Autoridades

Presidente de la Nación
Alberto Fernández

Vicepresidenta de la Nación
Cristina Fernández de
Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros
Agustín Rossi



**Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible**

**Ministro de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
Juan Cabandié**

**Jefe de Unidad de Gabinete
de Asesores
Juan Manuel Vallone**

**Secretaria de Cambio
Climático, Desarrollo
Sostenible e Innovación
Cecilia Nicolini**

**Directora Nacional de
Evaluación Ambiental
Jessica Motok**



Equipo técnico

Coordinación general

Jessica Motok

Coordinación técnica

Sabrina Grosso

Redacción

Victoria Palmieri

Augusto Mazzucco

Rocío A. Fabris Piñero

Carolina Altieri

Carolina Guerra Navarro

Soledad González Arismendi

Revisión

María Fernanda Ruano

Corrección editorial

Valentina Bona

Índice

Capítulo 1. Introducción	8
Alcance y destinatarios	9
Capítulo 2. Marco normativo del acceso a la información y la participación en la evaluación ambiental	11
Marco normativo sobre acceso a la información pública ambiental	13
Marco normativo sobre participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales	15
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 (Acuerdo de Escazú)	18
Capítulo 3. Procesos participativos en la evaluación ambiental	24
Niveles y alcances de la participación pública	25
Condiciones y buenas prácticas para una participación pública efectiva	26
Participación pública en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA)	31
Participación pública en el marco de la evaluación ambiental estratégica (EAE)	44
Participación de Pueblos y Comunidades Indígenas	51
Capítulo 4. Metodología para la elaboración de un mapa de actores	57
Metodología para la identificación y mapeo de actores clave	57
Anexo I. Técnicas para fortalecer la participación	64
Anexo II. Documento de divulgación para EIA	74
El documento de divulgación y su relación con el Acuerdo de Escazú	75
Anexo III. Análisis comparativo entre la Ley n.º 25831, la Ley n.º 27275 y el Acuerdo de Escazú	78
Agradecimientos	81
Siglas y acrónimos	82
Bibliografía	83

Capítulo 1. Introducción

La **evaluación ambiental** permite incorporar, verificar y gestionar una iniciativa de desarrollo, considerando los compromisos, objetivos y lineamientos ambientales de una manera práctica, tangible y territorial. Se implementa a través de un conjunto de herramientas y procedimientos que son clasificados según su propósito. Estas herramientas permiten la toma de decisión informada sobre la viabilidad ambiental de proyectos, programas, planes o políticas.

Dentro de este conjunto se encuentran:

- la **evaluación de impacto ambiental (EIA)**, que permite a la autoridad tomar una decisión informada respecto de la viabilidad ambiental de un proyecto de obra o actividad, y
- la **evaluación ambiental estratégica (EAE)**, que facilita la incorporación de aspectos ambientales al diseño y adopción de políticas, planes y programas gubernamentales (a escala nacional, regional o sectorial).

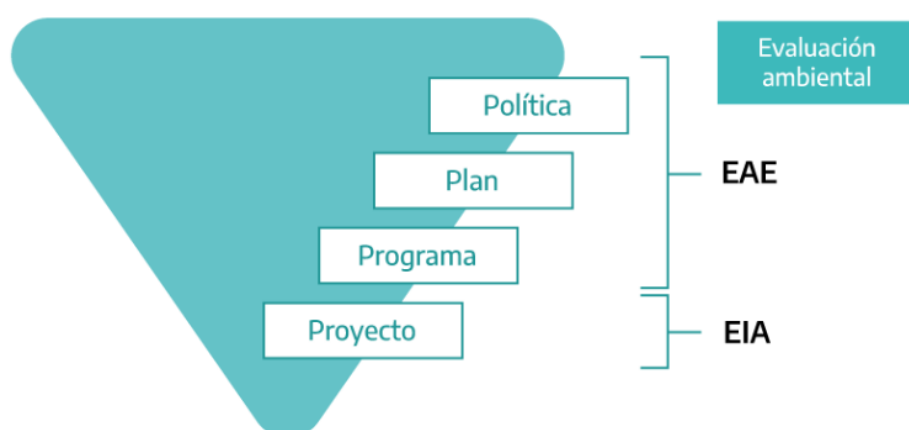


Figura 1. Relación y alcances de la EIA y la EAE

Entendiendo que las decisiones gubernamentales tienen incidencia directa en la calidad y modos de vida de personas y comunidades, toma particular relevancia generar mecanismos y poner a disposición espacios en los que las ciudadanas y los ciudadanos puedan involucrarse aportando sus perspectivas, conocimientos y opiniones.

En este marco, la **participación pública** se entiende como un proceso en busca de que los intereses, necesidades y preocupaciones prioritarias de la ciudadanía sean considerados dentro de la toma de decisiones gubernamentales. Así, 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. En particular, en cuestiones ambientales, es el proceso de 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.

Asimismo, la participación pública resulta sumamente importante 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 de la iniciativa.

Ahora bien, una participación efectiva, incidente y de calidad solo puede asegurarse cuando estos mecanismos se dotan de transparencia. El derecho de **acceso a la información pública** es una de las bases sobre la que se apoya el ejercicio de la participación: contar con información permite una mejor comprensión de los problemas y una mayor conciencia sobre el rol del Estado, derivando en una participación más sólida y acertada de las personas, grupos y comunidades interesadas. Así, la participación pública y el acceso a la información pública ambiental constituyen ejes prioritarios en los procedimientos de evaluación ambiental.

En este sentido, cabe mencionar que la Argentina ratificó en 2021 el [Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe](#), conocido como Acuerdo de Escazú (ver **capítulo 2**), asumiendo la responsabilidad de trabajar proactivamente, entre otras cosas, en la promoción de los derechos de acceso a la información pública ambiental y a la participación pública en la toma de decisiones ambientales. Este compromiso se suma al marco normativo nacional en la materia que, aunque robusto en líneas generales, en algunos casos no logra cubrir acabadamente las disposiciones del mencionado acuerdo.

La **Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental** es un esfuerzo del Estado nacional por sostener los avances realizados en los últimos años a fin de ampliar y diversificar los mecanismos de participación pública en asuntos ambientales, tal como se plasma en el compromiso “Participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina” incluido en el [Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto \(2022-2024\)](#).

Bajo el entendimiento de que aún quedan por delante una serie de desafíos derivados de la vastedad territorial y la diversidad socioambiental de nuestro país, la guía se propone brindar orientaciones y herramientas para fortalecer y profundizar progresivamente los procesos participativos que se dan en el marco de la evaluación ambiental.

Alcance y destinatarios

La publicación de esta guía es parte de un abordaje integral de las herramientas de evaluación ambiental que se complementa con la [Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica](#) publicada en 2019 y aprobada por Resolución SAyDS n.º 337/19, y la [Guía para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental - edición 2023](#). Además, es parte de las acciones comprometidas en el [Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú](#).

Para su elaboración se tomó como base la *Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales* (SAyDS, 2019). Además, se sistematizaron buenas

prácticas, considerando bibliografía nacional, regional e internacional, y consultas con especialistas en la materia. En este sentido, cabe destacar especialmente el proceso de intercambio técnico que se viene desarrollando desde el año 2021 en el marco de la **Red Latinoamericana de Servicios de Evaluación Ambiental (REDLASEIA)**, de la cual la Argentina es parte y ejerce la presidencia *pro tempore* 2023.

Asimismo, entre el 19 de octubre y el 3 de noviembre de 2023 se llevó a cabo una [consulta pública virtual](#), mediante la cual se recogieron 123 aportes de la ciudadanía¹ sobre las herramientas y procedimientos de difusión, las instancias de participación pública y la información disponible para ello en los procedimientos de evaluación ambiental.

Por su parte, los **contenidos** se estructuran en tres capítulos, en los cuales se desarrollan:

- el estado de situación de las herramientas normativas de acceso a la información, de participación pública en asuntos ambientales, y de Pueblos y Comunidades Indígenas;
- los procesos participativos y el acceso a la información en procedimientos de evaluación ambiental;
- el mapeo de actores como herramienta metodológica y estratégica a la hora de identificar a las partes interesadas.

Además, se incluyen tres anexos que acercan metodologías y buenas prácticas para garantizar un adecuado acceso a la información ambiental y un ejercicio participativo de calidad, así como un análisis comparativo del marco normativo en materia de acceso a la información pública.

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 las personas² proponentes (en los casos de EIA), los organismos promotores (en caso de EAE), las y los profesionales responsables de la elaboración de estudios de impacto ambiental (EsIA) y otros documentos técnicos, 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 el derecho a participar en procesos de evaluación ambiental, toda persona (física o jurídica) interesada en la materia es potencial destinatario de esta guía.

¹ Participaron 85 personas de las 24 jurisdicciones del país.

² Refiere de manera amplia a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Capítulo 2. Marco normativo del acceso a la información y la participación en la evaluación ambiental

Tal como ya se ha mencionado, la participación pública es un eje fundamental en los procesos de toma de decisiones ambientales, en general; y en los procedimientos de evaluación ambiental, en particular. Una participación efectiva, incidente y de calidad sólo puede asegurarse cuando estos mecanismos se dotan de transparencia. Así, el derecho a la información pública es una de las bases sobre las que se apoya el ejercicio de la participación.

Analizar la recepción legal que han tenido el acceso a la información y la participación pública como derechos y herramientas para enriquecer los procesos de toma de decisiones implica necesariamente recordar el esquema de **reparto de competencias** previsto en la Constitución Nacional (CN) en materia ambiental.

A partir de la reforma de 1994, en su artículo 41, la CN consagra el derecho a un ambiente sano, y establece el deber de las autoridades de proveer a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Asimismo, establece un particular reparto de competencias concurrentes entre la Nación y las jurisdicciones locales en materia ambiental.

De la interpretación armoniosa de los artículos 41, 121 y 124 de la CN, surge este reparto y se establecen nuevas relaciones enmarcadas en el **federalismo de concertación**, en el que las autoridades políticas nacionales y jurisdicciones locales deben conjugar intereses para potenciar el cumplimiento del texto constitucional y legal, sin vaciar de contenido el modelo federal del Estado.

Así, el marco jurídico está compuesto por normas federales válidas para todos los niveles de gobierno, y normas locales con validez en el territorio de la jurisdicción que las dictó. Tal es el caso de las normas de presupuestos mínimos de protección ambiental dictadas por la Nación y las normas necesarias para complementarlas, a cargo de las jurisdicciones locales.

Las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental conceden una tutela ambiental uniforme y básica aplicable en todo el territorio nacional, sin requerir adhesión expresa de las jurisdicciones locales. Resultan obligatorias y rigen en todo el territorio de la Nación, por lo que los distintos niveles de gobierno deben integrar en todas sus decisiones y actividades, previsiones de carácter ambiental tendientes a asegurar el cumplimiento de los principios enunciados en las leyes y la CN.

Además, la Nación puede establecer regulaciones en casos particulares, tales como lugares sometidos a jurisdicción nacional, casos de carácter interjurisdiccional o cuestiones sectoriales. También posee competencias de naturaleza ambiental en el dictado de los códigos de fondo y le corresponde el manejo de las relaciones exteriores.

La Ley n.º 25675 “Ley General del Ambiente” (LGA), considerada ley marco en materia ambiental, consolida lo dispuesto por el artículo 41 de la CN; articula todo el sistema regulatorio de presupuestos mínimos de protección ambiental y normas ambientales; referencia la interpretación y aplicación de las leyes de presupuestos mínimos sectoriales y establece los objetivos, principios e instrumentos de la política y la gestión ambiental. La LGA incorpora el procedimiento de EIA como uno de los instrumentos de política y gestión ambiental (artículo 8) y dispone que toda obra o actividad que, en el territorio de la Nación, sea susceptible de degradar el ambiente o alguno de sus componentes, o afecte la calidad de vida de la población en forma significativa, estará sujeta a un procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a su ejecución (artículo 11).

Asimismo, a nivel nacional existen leyes sectoriales que refuerzan el marco regulatorio de la evaluación ambiental, como por ejemplo la Ley n.º 23879 de Obras Hidráulicas, la Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, la Ley n.º 26639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, la Ley n.º 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global, entre otras.

A nivel subnacional, cada jurisdicción tiene la potestad de evaluar el impacto de los proyectos sobre su territorio, contando todas ellas con normas específicas en la materia.

Finalmente, el desarrollo del marco normativo para la EAE es aún incipiente en la Argentina; sin embargo, se han logrado avances significativos en la implementación de esta herramienta de gestión ambiental. A nivel nacional se encuentra vigente la Res. n.º 434/2019, que establece el procedimiento para la aplicación voluntaria de la EAE a políticas, planes y programas que se desarrollen en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (PEN). Asimismo, al momento de la publicación de esta guía, se encuentra en marcha la realización de la primera EAE correspondiente a la [Estrategia Nacional para el Desarrollo de la Economía del Hidrógeno](#).

A todo lo antedicho se suman los convenios internacionales ratificados por el país, algunos de los cuales contienen disposiciones relativas a la materia ambiental, los que podrán tener jerarquía constitucional o supralegal según el caso. Tal es el caso, por ejemplo, del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú), aprobado por Ley n.º 27566, el cual tiene jerarquía superior a las leyes vigentes en la materia, por lo que corresponde que la normativa se adecúe a sus disposiciones.

Para más información sobre el marco normativo y el estado de la evaluación ambiental en nuestro país, se sugiere consultar el [Diagnóstico del estado de situación de la evaluación ambiental](#). Asimismo, se encuentra disponible información sobre el ejercicio de los derechos de acceso a la información y a la participación pública en la web del Acuerdo de Escazú, sección [Derechos de acceso por provincia](#).

Marco normativo sobre 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 la toma de decisiones y eventualmente ejercer el derecho de acceso a la justicia.

Desde el año 1994, la **Constitución Nacional** ha acogido el acceso a la información ambiental como uno de los pilares de la gobernanza ambiental (artículo 41). Este proceso continuó su desarrollo normativo en el año 2002 con la sanción de la **Ley General del Ambiente**, que establece como uno de los objetivos de la política nacional el de "organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma" (artículo 2). Asimismo, en sus artículos 16, 17 y 18, la LGA establece disposiciones específicas en materia de información ambiental, explicitando el deber de las autoridades del estado de promover la información pública ambiental. En resumen, reconoce:

- El sistema de diagnóstico e información ambiental como uno de los instrumentos de política ambiental nacional.
- Que todo habitante tiene derecho de acceso a la información y puede obtener de las autoridades 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, considerando generar, sistematizar y almacenar información específica para facilitar su acceso.
- Que las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deberán proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan.
- El deber del Poder Ejecutivo de informar regularmente sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que pueden provocar las actividades antrópicas.

A nivel nacional, en 2003 se dictó el **Decreto n.º 1172** (modificado luego por el Decreto n.º 899/17) que aprobó el "Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional".

Posteriormente, en 2004, se sancionó la **Ley n.º 25831 de "Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental"** que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que se encuentre

en poder del Estado, tanto en el ámbito nacional como provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, como así también de entes autárquicos y empresas prestadoras de servicios públicos, sean públicas, privadas o mixtas.

Esta ley, obligatoria en todo el territorio de la república y aplicable a todos los niveles de gobierno, define a la información ambiental como:

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 (artículo 2).

En el artículo 3° se garantiza el acceso a la información ambiental con carácter “libre y gratuito”, en todo el país, sin necesidad de “acreditar razones ni interés determinado”, estableciendo asimismo un régimen de excepciones, plazos de respuesta y sanciones en caso de incumplimiento.

Luego, en el año 2016 se dictó la Ley n.º 27275 que estableció el “**Régimen de Acceso a la Información Pública**” en poder de una diversidad de sujetos obligados³ que incluyen la Administración Pública Nacional, entes descentralizados, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, sociedades del Estado o con participación estatal, entes interestaduais, sistema bancario oficial, entes públicos no estatales, Universidades nacionales, organizaciones que hayan recibido fondos públicos, entre otros. Esta norma, al no poseer carácter de presupuesto mínimo de protección ambiental, se aplica únicamente en el ámbito nacional, pudiendo las provincias adherir a la misma. En ese entendimiento, en el ámbito nacional, esta norma se complementa con la Ley n.º 25831.

La Ley n.º 27275 tiene por objeto la promoción de la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Además, incorpora nuevos principios⁴ 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 las autoridades de facilitar la búsqueda y acceso a la información pública de manera clara y entendible, a través de sus páginas oficiales de internet.

Finalmente, la Ley n.º 27275 crea la Agencia de Acceso a la Información Pública como ente autárquico que funciona con autonomía funcional en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional.

³ <https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion/sujetos-obligados>

⁴ La Ley n.º 27275 contiene 15 principios que deben guiar a la interpretación de la norma y de los casos concretos: (a) Presunción de publicidad, (b) Transparencia y máxima divulgación, (c) Informalismo, (d) Máximo acceso, (e) Apertura (formatos abiertos), (f) Disociación, (g) No discriminación, (h) Máxima premura, (i) Gratuidad, (j). Control, (k) Responsabilidad, (l) Alcance limitado de las excepciones, (m) In dubio pro petitor, (n) Facilitación, (ñ) Buena fe.

Marco normativo sobre participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales

La participación pública es un componente transversal dentro del procedimiento de EIA que incluye la realización de una instancia obligatoria de consulta o audiencia pública, convocada por la autoridad ambiental en forma previa a la toma de decisión sobre la viabilidad ambiental o no de un proyecto.

Además, como derecho y como instrumento, contribuye con los marcos de transparencia en la gestión pública y en la prevención de los conflictos socioambientales que pudieran generarse por falta de acceso o ausencia de los canales adecuados y oportunos para manifestar las perspectivas de las personas, grupos y comunidades.

El derecho a la participación pública ha sido reconocido expresamente en nuestro ordenamiento jurídico a través de la incorporación de determinados tratados internacionales de derechos humanos con jerarquía constitucional consagrados en el artículo 75, inciso 22 de la carta magna. En ese mismo orden de ideas, en la **Constitución Nacional** sí se han previsto algunos mecanismos de democracia participativa, tales como la iniciativa popular para presentar proyectos de ley (artículo 39) y la consulta popular (artículo 40), si bien carecen de una mirada específicamente de naturaleza ambiental.

Asimismo, aún cuando en la Argentina no existe una ley de presupuestos mínimos específica en materia de participación pública, la **Ley General del Ambiente** contiene algunas disposiciones claras al respecto. En sus artículos 2 y 19, 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”.

Dicha norma establece, además, que las autoridades tienen el deber de 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” (artículo 21).

De una manera también general, el artículo 20 dispone que “las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente”. Al respecto, afirma que la opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades.

En ese sentido, pueden destacarse dos aspectos claves de la LGA:

- la participación como una instancia previa y obligatoria a la autorización de actividades que puedan causar impactos significativos sobre el ambiente, haciendo mención especial de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.

- la presentación de un esquema amplio para la participación pública que permite recurrir a la celebración de instancias de consulta o de audiencia pública según resulte más adecuado al procedimiento y proyecto en curso.

En cuanto a normas de **presupuestos mínimos sectoriales**, cabe mencionar la Ley n.º 25916 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión Integral de Residuos Domiciliarios; la Ley n.º 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; la Ley n.º 26639 de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial; la Ley n.º 27520 de Presupuestos Mínimos de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático Global; y la Ley n.º 27621 para la Implementación de la Educación Ambiental Integral.

En el ámbito nacional, el **Decreto n.º 1172/03** aprueba el “Reglamento General de Audiencias Públicas”, aplicable a organismos, entidades, empresas, sociedades y todo ente que funcione en la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional. El reglamento 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.

Allí se define a la audiencia pública como la instancia de participación en el proceso de toma de decisión, en la cual la autoridad convocante⁵ habilita un espacio institucional para que toda persona que pueda verse afectada o tenga un interés particular o general, exprese su opinión. La finalidad de la audiencia pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana y confrontar de forma transparente y pública las distintas opiniones, propuestas, experiencias, conocimientos e informaciones existentes sobre las cuestiones puestas en consulta (artículo 4). En este marco, el procedimiento de audiencia pública debe garantizar el respeto de los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad y es de carácter no vinculante (artículos 5 y 6).

En materia específica de **procedimientos de evaluación ambiental** en el ámbito nacional, es posible mencionar las Resoluciones Conjuntas 1 y 3 del año 2019.

La Resolución Conjunta n.º 3/19 de la Secretaría de Gobierno de Energía y la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable aprueba los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de obras o actividades de exploración y explotación hidrocarburífera; incluyendo abandono de pozos e instalaciones, a realizarse en los permisos de reconocimiento superficial, permisos de exploración, o concesiones de explotación de hidrocarburos, en el ámbito territorial ubicado a partir de las doce millas marinas medidas desde las líneas de base establecidas por la Ley n.º 23968⁶.

Esta resolución establece que el procedimiento de EIA deberá incluir instancias de participación pública conforme la LGA. En el mismo sentido, estatuye (anexo I) que las instancias participativas se implementarán a través de procedimientos de consulta o audiencia pública, de acuerdo a los principios de claridad, transparencia, accesibilidad y

⁵ El artículo 7º del Decreto n.º 1172/2003 afirma sobre la autoridad convocante: "El área a cargo de las decisiones relativas al objeto de la Audiencia Pública es la Autoridad Convocante. La máxima autoridad de dicha área convoca mediante acto administrativo expreso y preside la Audiencia Pública, pudiendo delegar tal responsabilidad en un funcionario competente en razón del objeto de la misma."

⁶ Ley de Espacios Marítimos. Fija las Líneas de Base de la República Argentina.

gratuidad, cuyo costo estará a cargo de la persona proponente del proyecto. También indica que las audiencias públicas se realizarán bajo lo establecido en el Decreto n.º 1172/03, su modificatorio n.º 79/17 y normativa complementaria. Y, para los casos de realización de consultas públicas, señala que deberán instrumentarse a través de la Plataforma de Consulta Pública desarrollada por la Secretaría de Gobierno de Modernización o la plataforma oficial que en el futuro la reemplace.

Este mismo requisito se encuentra presente en la Resolución Conjunta n.º 1/19 del Ministerio de Transporte y la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sustentable, que aprueba los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de obras o actividades a emplazarse en el Puerto de Buenos Aires.

La concepción y el ejercicio de la participación pública han transitado un proceso de evolución sustancial desde la sanción del Decreto n.º 1172/03 a la actualidad, lo que hace que algunas de sus disposiciones interpongan ciertos condicionamientos a la meta de alcanzar una participación de calidad. De acuerdo a esta norma (artículo 36), al cierre de la audiencia debe realizarse un informe que contenga solamente un resumen sumario de lo ocurrido, evitando incorporar apreciaciones de valor sobre las presentaciones realizadas (es decir, respuestas a lo expresado por las y los participantes durante la audiencia). La fundamentación, observaciones y respuestas pueden ser incorporadas recién en la instancia de resolución (artículo 38), donde la autoridad evaluadora puede volcar estas respuesta o consideraciones. Es por ello que se resalta la necesidad de adecuar en el tiempo las normativas que regulan los procesos participativos.

Por otra parte, para el caso de la **evaluación ambiental estratégica**, la Resolución n.º 434/19 de la Secretaría de Gobierno de Ambiente y Desarrollo Sostenible, menciona que los procedimientos deberán incluir instancias de participación pública, que se realizarán a través de los medios apropiados (escritos, electrónicos u orales), así como de los métodos tradicionales en forma efectiva y rápida. La misma norma deja en claro que la participación pública deberá ser informada, representativa y documentada, debiéndose prever la participación pública temprana y que las opiniones u objeciones de los participantes serán debida y oportunamente consideradas.

Marco normativo de la participación de Pueblos y Comunidades 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 parten de la base establecida en la CN.

El artículo 75 de la **Constitución Nacional** 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.

- otorgar jerarquía constitucional a declaraciones y tratados internacionales sobre derechos humanos.
- brindar jerarquía supralegal 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), aprobado en nuestro país por Ley n.º 24071, que define el derecho a la consulta previa, libre e informada (ver **capítulo 3**) y del cual surge que es responsabilidad de los Estados:

- 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, se deben 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.
- 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 éste 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.

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 (Acuerdo de Escazú)

La **Ley n.º 27566**, sancionada en 2020, aprueba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú.

Es el primer acuerdo regional ambiental de América Latina y el Caribe y el primero en el mundo en contener disposiciones específicas sobre personas defensoras de derechos humanos en asuntos ambientales. En vigor desde abril de 2021, tiene como objetivo garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales, y el acceso a la justicia en asuntos ambientales.

Conforme lo previsto por la CN (artículo 72), los tratados internacionales aprobados por la República Argentina poseen rango supralegal, es decir, aplican en todo el territorio nacional y su jerarquía es superior a las leyes, incluyendo la normativa provincial.

Si bien la Argentina cuenta con un robusto marco normativo en materia de derechos de acceso en asuntos ambientales, aún resta avanzar en una implementación efectiva del mismo. Además, el Acuerdo de Escazú unifica y eleva los estándares del ejercicio de la democracia ambiental en la región, poniendo en cabeza de los Estados una serie de compromisos y obligaciones superadores de las prácticas existentes.

A continuación, se presenta un resumen de los artículos 5, 6 (acceso a la información pública ambiental) y 7 (participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales) del acuerdo:

Artículo 5: Acceso a la información ambiental	
Derecho del Público de acceder a la información ambiental	<p>Cada Parte deberá garantizar el derecho a acceder a la información que está en su poder, bajo su control o custodia.</p> <p>Contenido:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Solicitar y recibir información de las autoridades (sin mención de interés) - Ser informado de forma expedita sobre si la información obra o no en poder de la autoridad competente que recibe solicitud. - Ser informado sobre el derecho a impugnar y recurrir la no entrega de la información y de los requisitos para ejercer este derecho.
Facilitación de la información a grupos vulnerables	<p>Cada parte facilitará el acceso a la información ambiental de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad, estableciendo procedimientos de atención.</p> <p>Cada parte garantizará que las personas o grupos vulnerables reciban asistencia para formular sus peticiones y obtener respuestas.</p>
Denegación del acceso a la información ambiental	<p>Cuando la información solicitada o parte de ella no se entregue al solicitante por estar en el régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, la autoridad competente deberá comunicar por escrito la denegación, incluyendo las disposiciones jurídicas y las razones que en cada caso justifiquen esta decisión, e informar al solicitante de su derecho de impugnarla y recurrirla.</p> <p>El acceso a la información podrá denegarse de conformidad con la legislación nacional. En los casos en que una Parte no posea un régimen de excepciones establecido en la legislación nacional, podrá aplicar las siguientes excepciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> A. cuando hacer pública la información pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de una persona física; B. cuando hacer pública la información afecte negativamente la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional; C. cuando hacer pública la información afecte negativamente la protección del medio ambiente, incluyendo cualquier especie amenazada o en peligro de extinción; o D. cuando hacer pública la información genere un riesgo claro, probable y específico de un daño significativo a la ejecución de la ley, o a la prevención, investigación y persecución de delitos. <p>Se tendrán en cuenta obligaciones en materia de derechos humanos. Cada Parte alentará la adopción de regímenes de excepciones que favorezcan el derecho de acceso a la información.</p>

	<p>Los motivos de denegación deberán estar establecidos legalmente con anterioridad y estar claramente definidos y reglamentados, tomando en cuenta el interés público, y, por lo tanto, serán de interpretación restrictiva. La carga de la prueba recaerá en la autoridad competente.</p>
	<p>Cuando aplique la prueba de interés público, la autoridad competente ponderará el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública, sobre la base de elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.</p>
	<p>Cuando la información contenida en un documento no esté exenta en su totalidad la información no exenta deberá entregarse al solicitante.</p>
Condiciones para la entrega	<p>Formato requerido por el solicitante, siempre que esté disponible. Si no está disponible en ese formato, se entregará en el formato disponible.</p>
	<p>Las autoridades competentes deberán responder a una solicitud de información ambiental con la máxima celeridad posible, en un plazo no superior a 30 días hábiles contados a partir de la fecha de recepción de la misma, o en un plazo menor si así lo previera expresamente la normativa interna.</p>
	<p>Cuando, en circunstancias excepcionales y de conformidad con la legislación nacional, la autoridad competente necesite más tiempo para responder a la solicitud, deberá notificar al solicitante por escrito de la justificación de la extensión antes del vencimiento del plazo establecido en el párrafo 12 del presente artículo. Dicha extensión no deberá exceder de diez días hábiles.</p>
	<p>Cuando la autoridad competente que recibe la solicitud no posea la información requerida, deberá comunicarlo al solicitante con la máxima celeridad posible, incluyendo, en caso de poderlo determinar, la autoridad que pudiera tener dicha información. La solicitud deberá ser remitida a la autoridad que posea la información solicitada, y el solicitante deberá ser informado de ello.</p>
	<p>Cuando la información solicitada no exista o no haya sido aún generada, se deberá informar fundadamente de esta situación al solicitante en los plazos previstos</p>
	<p>La información ambiental deberá entregarse sin costo, siempre y cuando no se requiera su reproducción o envío. Los costos de reproducción y envío se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos por la autoridad competente. Estos costos deberán ser razonables y darse a conocer por anticipado, y su pago podrá exceptuarse en el caso que se considere que el solicitante se encuentra en situación de vulnerabilidad o en circunstancias especiales que justifiquen dicha exención.</p>
Mecanismos de revisión independientes	<p>Cada Parte establecerá o designará uno o más órganos o instituciones imparciales y con autonomía e independencia, con el objeto de promover la transparencia en el acceso a la información ambiental, fiscalizar el cumplimiento de las normas, así como vigilar, evaluar y garantizar el derecho de acceso a la información. Cada Parte podrá incluir o fortalecer, según corresponda, las potestades sancionatorias de los órganos o instituciones mencionados en el marco de sus competencias.</p>
Artículo 6: Generación y divulgación de información ambiental	
Divulgación y generación de información ambiental	<p>Cada Parte garantizará, en la medida de los recursos disponibles, que las autoridades competentes generen, recopilen y pongan a disposición del público y difundan la información ambiental de manera sistemática, proactiva, oportuna, regular, accesible y comprensible. Cada Parte deberá alentar la descentralización de la información.</p>

	Cada Parte deberá fortalecer la coordinación entre las diferentes autoridades del Estado.
Formatos accesibles	Disponibilidad de la información en formatos accesibles No restricción al uso y reproducción
Sistemas de información ambiental actualizados	Organizados, actualizados, accesibles para todas las personas y disponibles en forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados (cuando corresponda)
Registro de emisiones	Cada Parte tomará medidas para establecer un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, suelo y subsuelo y de materiales y residuos bajo su jurisdicción. <ul style="list-style-type: none"> - Implementación progresiva - Actualizado de forma permanente.
Casos de amenaza a la salud pública o al ambiente	Cada Parte garantizará, en caso de amenaza inminente a la salud pública o al ambiente, que la autoridad competente divulgará de forma inmediata y por los medios más efectivos la información relevante y que permita al público tomar medidas para prevenir o limitar daños. Sistema de alerta temprana
Divulgación para grupos vulnerables	Cada Parte procurará que las autoridades divulguen información ambiental en los idiomas usados en el país y elaboren formatos alternativos comprensibles para grupos vulnerables por medio de canales de comunicación adecuados.
Informe nacional sobre el estado del ambiente	Cada Parte hará sus mejores esfuerzos para publicar y difundir en intervalos regulares que no superen los 5 años, un informe nacional sobre el estado del ambiente. <ul style="list-style-type: none"> - Redacción de fácil comprensión - Accesibles en diferentes formatos - Difundidos a través de medios apropiados, considerando realidades culturales - Podrán invitar al público a realizar aportes
Evaluaciones independientes de desempeño ambiental	Alentar la realización de evaluaciones independientes de desempeño ambiental que tengan en cuenta criterios y guías acordados nacional o internacionalmente e indicadores comunes, con miras a evaluar la eficacia, la efectividad y el progreso de sus políticas nacionales ambientales en el cumplimiento de sus compromisos nacionales e internacionales. Las evaluaciones deben contemplar la participación de los distintos actores.
Información en contratos, concesiones, autorizaciones o convenios	Promover el acceso a la información en contratos, concesiones, autorizaciones o convenios que se hayan otorgado y que involucren el uso de bienes, servicios o recursos públicos.
Derechos de consumidores y usuarios	Asegurar que los consumidores y usuarios cuenten con información oficial, pertinente y clara sobre las cualidades ambientales de los bienes y servicios y sus efectos en la salud, favoreciendo factores de consumo y producción sostenibles.
Sistemas de gestión de documental ambiental	Establecer y actualizar sistemas de archivo y gestión de documental ambiental, procurando facilitar el acceso a la información.
Información en manos de privados	Adoptar medidas necesarias para promover el acceso a la información ambiental que esté en manos de privados, en particular relativa a sus operaciones y los posibles riesgos y efectos sobre la salud humana y el ambiente.

<p>Informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas</p>	<p>Incentivar, de acuerdo con sus capacidades, la elaboración de informes de sostenibilidad de empresas públicas y privadas que reflejen desempeño ambiental y social.</p>
<p>Artículo 7: Participación pública para toma de decisiones ambientales</p>	
<p>Derecho de participación</p>	<p>Obligación de implementar una participación abierta e inclusiva, sobre la base de marcos normativos interno e internacional. Alcance:</p> <ul style="list-style-type: none"> - procesos de tomas de decisiones, revisiones, reexaminaciones o actualizaciones relativos a proyectos y actividades - otros procesos de autorizaciones ambientales que puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente y cuando puedan afectar la salud - procesos relativos a asuntos ambientales de interés público (ej: ordenamiento del territorio, elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, que puedan tener significativo impacto ambiental). <p>Obligación de adoptar medidas para asegurar participación desde etapas iniciales del procedimiento. Incluye la oportunidad de presentar observaciones por medios apropiados y disponibles.</p>
<p>Derecho de acceso a la información</p>	<p>Obligación de proporcionar al público de manera clara, oportuna y comprensible la información necesaria para hacer efectivo el derecho de participación.</p> <p>Plazo razonable para informar al público y que éste participe efectivamente.</p> <p>La información debe brindarse a través de medios apropiados: medios escritos, electrónicos u orales, y métodos tradicionales.</p> <p>Tipo de información que se debe proporcionar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tipo o naturaleza de la decisión y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico 2. Autoridad responsable de la decisión y otras autoridades e instituciones involucradas. 3. Procedimiento previsto para la participación: <ul style="list-style-type: none"> - Fecha de comienzo - Fecha de finalización - Mecanismos de participación previstos - Lugar (si hay) - Fecha de consulta/audiencia - Autoridades a las cuales se le puede requerir mayor información y procedimientos para solicitarla 4. Información que se debe difundir de manera gratuita: <ol style="list-style-type: none"> A. la descripción del área de influencia y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto; B. la descripción de los impactos ambientales del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo; C. la descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos; D. un resumen de los puntos a), b) y c) del presente párrafo en lenguaje no técnico y comprensible; E. los informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate; F. la descripción de las tecnologías disponibles para ser utilizadas y de los lugares alternativos para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y G. las acciones de monitoreo de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.
<p>Público</p>	<p>Cada Parte realizará esfuerzos para identificar al público directamente afectado por los</p>

directamente afectado	proyectos y actividades que puedan tener impacto significativo en el ambiente. Cada Parte promoverá acciones específicas para facilitar su participación.
Información sobre la decisión	Antes de la adopción de la decisión, la autoridad pública que corresponda tomará debidamente en cuenta el resultado del proceso de participación. Cada Parte velará por que, una vez adoptada la decisión, el público sea oportunamente informado de ella y de los motivos y fundamentos que la sustentan, así como del modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. La decisión y sus antecedentes serán públicos y accesibles. La difusión de las decisiones que resultan de las evaluaciones de impacto ambiental y de otros procesos de toma de decisiones ambientales que involucran la participación pública deberá realizarse a través de medios apropiados, que podrán incluir los medios escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales, de forma efectiva y rápida. La información difundida deberá incluir el procedimiento previsto que permita al público ejercer las acciones administrativas y judiciales pertinentes.
Adecuación del procedimiento	Adecuación a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. Cuando el público directamente afectado hable mayoritariamente idiomas distintos a los oficiales, la autoridad pública velará por que se facilite su comprensión y participación
Participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental	Cada Parte promoverá, según corresponda y de acuerdo con la legislación nacional, la participación del público en foros y negociaciones internacionales en materia ambiental o con incidencia ambiental, de acuerdo con las reglas de procedimiento que para dicha participación prevea cada foro. Asimismo, se promoverá, según corresponda, la participación del público en instancias nacionales para tratar asuntos de foros internacionales ambientales.
Promoción de espacios de consulta	Cada Parte alentará el establecimiento de espacios apropiados de consulta en asuntos ambientales o el uso de los ya existentes, en los que puedan participar distintos grupos y sectores. Cada Parte promoverá la valoración del conocimiento local, el diálogo y la interacción de las diferentes visiones y saberes, cuando corresponda.
Grupos en situación de vulnerabilidad	Obligación de realizar esfuerzos para identificar y apoyar a las personas o grupos en situación de vulnerabilidad para involucrarlos de manera activa, oportuna y efectiva en los mecanismos de participación. Para esto, se considerarán medios y formatos adecuados a fin de eliminar las barreras de la participación. Cada Parte garantizará el respeto de su legislación nacional y de sus obligaciones internacionales relativas a los derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales.

Tabla 1. Resumen de los artículos 5, 6 y 7 del Acuerdo de Escazú.

Para un análisis más profundo del marco normativo en materia de acceso a la información pública ambiental, en el **anexo III** se incluye una tabla comparativa de las disposiciones de la Ley n.º 25831, la Ley n.º 27275 y el Acuerdo de Escazú.

Capítulo 3. Procesos participativos en la evaluación ambiental

Como ya se mencionó, la participación pública debe considerarse un proceso transversal al procedimiento de evaluación ambiental. Si bien existen instancias y modalidades participativas contempladas en la normativa (como las consultas y las audiencias públicas en los procedimientos de EIA), es necesario incrementar los espacios y formas de involucramiento y socialización del proyecto con todas las partes interesadas.

La participación, además, puede ser una herramienta para mejorar el vínculo entre la comunidad y la persona proponente o el organismo promotor. Estos son quienes someten su iniciativa a evaluación ambiental y quienes tienen que velar y trabajar por obtener y sostener la licencia social de su política, plan, programa o proyecto. A la autoridad evaluadora le corresponde la definición de contenidos y accionar mínimo que se solicita, incluyendo los relacionados a la participación, así como también conducir instancias formales de participación (audiencia y consulta por ejemplo) y evaluar lo actuado por la persona proponente u organismo promotor.

Niveles y alcances de la participación pública

La participación pública tiene diversos alcances según el tipo de involucramiento que promueva la autoridad evaluadora o la persona proponente. Así, se pueden identificar por lo menos cuatro **niveles de participación** que pueden tener lugar en diversos momentos del ciclo del proyecto, según sea su dimensión y la estrategia definida para el involucramiento de 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. Sobre la base de IAP2 (2018), se definen los siguientes niveles:

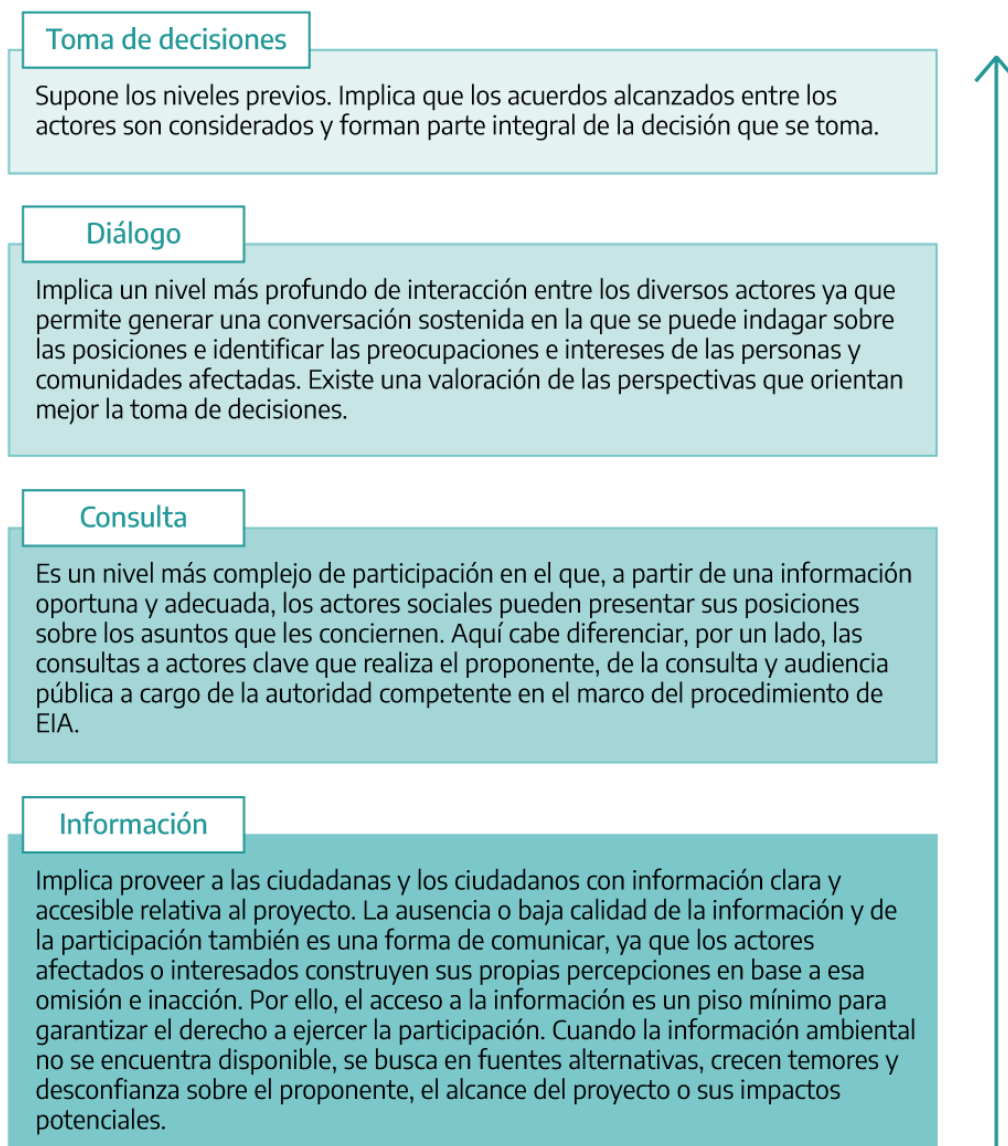


Figura 2. Niveles y alcances de la participación pública. Fuente: adaptado de IAP2 (2018).

Es importante mencionar que en el artículo 7 del Acuerdo de Escazú se insta a las autoridades a asegurar el derecho a la participación, no solamente al momento de otorgar la autorización original a un proyecto o actividad, de aprobar un plan, una política o un programa, o de tomar alguna decisión respecto de otros asuntos de interés público; sino también en el caso de que posteriormente se hagan revisiones, reexaminaciones, cambios de significancia o actualizaciones relevantes vinculadas al permiso, aprobación o decisión.

Condiciones y buenas prácticas para una participación pública efectiva

Para que el proceso de participación pública sea efectivo, es importante alcanzar algunas condiciones de posibilidad que favorezcan una buena práctica. Las **condiciones de posibilidad** son recaudos o consideraciones generales a todo el proceso que deben ser

tenidas en cuenta por las autoridades evaluadoras con responsabilidad en la materia cuando se desarrollan instancias de participación pública. Estas condiciones de posibilidad también deben ser tenidas en cuenta por la persona proponente a la hora de propiciar espacios de participación en el marco de la elaboración del EsIA.

Sobre la base de Cabria Mellace y Matamoro (2016) y las disposiciones del Acuerdo de Escazú en materia de participación pública, se pueden establecer las siguientes condiciones de posibilidad:

- *Voluntad de sostener la participación.* Es una legítima y sostenida voluntad de las y los responsables del procedimiento y su compromiso con el proceso de participación pública, más allá de la obligatoriedad que revisten algunas instancias. Se manifiesta al inicio y durante las actividades de participación, asignando recursos (logísticos, técnicos) o generando respuestas oportunas. En el caso de las autoridades, puede manifestarse incorporando espacios y mecanismos de participación desde etapas iniciales de la evaluación ambiental y a lo largo de todo el proceso de toma de decisión. También en la sostenida participación de sus funcionarias, funcionarios y equipos técnicos en reuniones de trabajo, en el monitoreo y seguimiento de las actividades de participación desarrolladas por la persona proponente, o bien promoviendo acuerdos institucionales en los proyectos y evaluaciones que pueden involucrar varias jurisdicciones.
- *Credibilidad.* Los actores afectados o interesados deben confiar en la convocatoria a participar, por tanto, quien o quienes convoquen deben contar con reconocimiento y legitimidad para todas las partes. También es necesario considerar que el procedimiento para participar debe contemplar plazos razonables para informar al público y para que este participe adecuadamente. Por otro lado, conocer las maneras más adecuadas de convocar a los actores clave puede mejorar las condiciones de legitimidad y confiabilidad en el espacio. Opera en el mismo sentido el informar al público a través de medios apropiados (escritos, electrónicos, orales, etc.), una vez tomada la decisión, de los fundamentos que la motivaron y la manera en que se tuvieron en cuenta los aportes recibidos durante el proceso de participación.
- *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 tomar decisiones y modelos de participación de muchos actores; ambos tienen sus beneficios y sus obstáculos. Aquí resulta fundamental identificar al público directamente afectado por la actividad o proyecto y facilitar su participación, así como valorar el conocimiento local, el diálogo y la interacción entre distintos saberes. 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 asimetrías de poder. Identificar cómo se organiza y distribuye el poder permite definir mejor las estrategias de participación. Aquí cobra especial relevancia valorar las diversas formas de conocimiento existentes en la

comunidad, quién produce la información de base y cómo se gestiona el conocimiento técnico en relación a las experiencias de base comunitaria.

- *Acceso a información relevante y confiable.* Es una condición necesaria para que los procesos de participación pública resulten 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. La información escasa, inadecuada o muy técnica no solo empobrece el proceso de participación pública, sino que puede generar o exacerbar conflictos en relación al proyecto.
- *Adaptación a la realidad sociocultural.* Los proyectos se planifican y desarrollan en entornos con historia y costumbres. Se recomienda que los procesos de participación se adecuen a las características sociales, económicas, culturales, geográficas y de género del público. También que consideren las prácticas y tradiciones culturales en las relaciones con la comunidad, el manejo del tiempo y 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 adecuadas para realizar las actividades, entre otros. Además, cuando el público no hable mayoritariamente la lengua oficial, será necesario considerar alternativas que faciliten su comprensión.
- *Capacidades para la participación.* La participación puede entenderse como un proceso de aprendizaje, considerando que no siempre los actores cuentan con las capacidades y habilidades necesarias para una participación de calidad. Es posible desarrollar capacidades en los equipos de la persona proponente, las funcionarias y los funcionarios, las técnicas y los técnicos de las autoridades evaluadoras, y sobre todo en los actores afectados o interesados. El diálogo constructivo, la escucha activa, 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 (ver *Capacidades para una participación efectiva*).

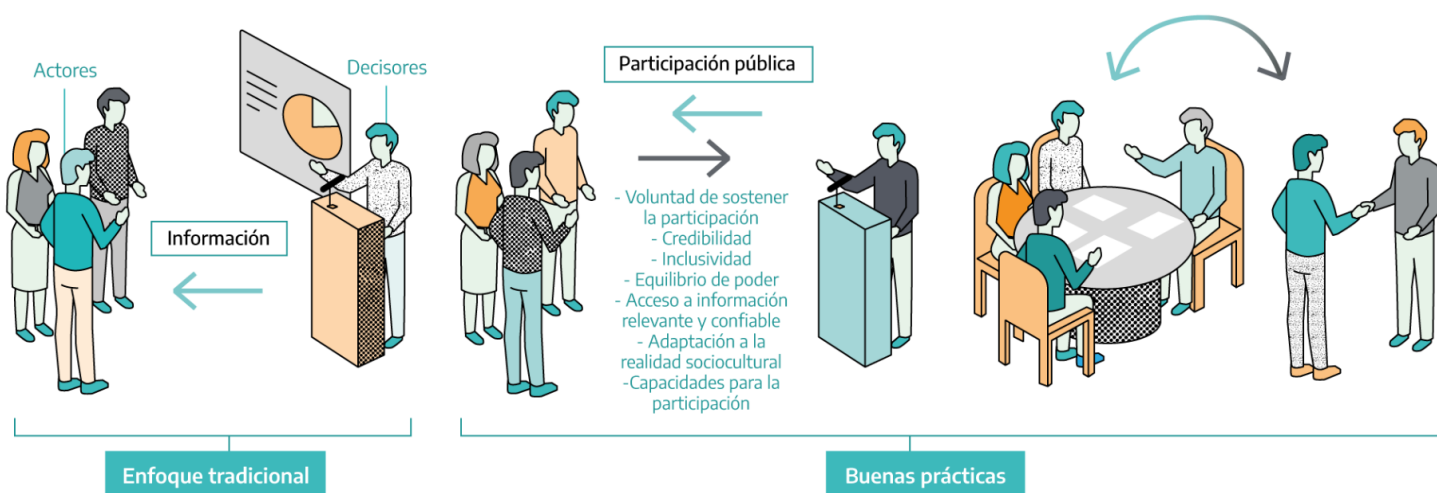


Figura 3. Buenas prácticas para mejorar la participación pública.

Asimismo, es posible identificar una serie de **buenas prácticas** a tener en cuenta para la incorporación de la perspectiva de la participación pública en los procedimientos de evaluación ambiental:

- 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 los intereses menos visibles o poco representados (ver **capítulo 4**).
- Diseñar un *plan de participación* que incluya los momentos o etapas, los espacios para cada etapa y las reglas para un adecuado desarrollo de cada instancia. 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.
- 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.
- En cada encuentro, sea un grupo de trabajo, una mesa de diálogo, un foro u otros mecanismos, contar con una persona en el rol de *coordinación, moderación o facilitación*, quien tendrá 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 las

intervenciones de las y los participantes; identificación de recursos o información necesaria para el tratamiento del tema; estimación del tiempo necesario para cada paso de la agenda.

Capacidades para una participación efectiva

Es necesario que las instancias y mecanismos de participación pública se diseñen tomando en cuenta las características y necesidades de quienes vayan a ser parte de los mismos, ya que son un proceso que involucra los intereses, preocupaciones y opiniones de personas y grupos sociales.

En este sentido, se vuelve fundamental asegurar que los equipos de la persona proponente, las funcionarias y los funcionarios, las técnicas y los técnicos de las autoridades evaluadoras cuenten con las capacidades necesarias para que estos procesos se adecuen al público objetivo, de manera de asegurar su involucramiento activo y una participación amplia, incidente y de calidad. También resalta aquí la figura de quienes vayan a coordinar estos espacios, ya que deberán contar con formación específica para facilitar procesos de participación.

A continuación, se presenta una síntesis de las principales capacidades deseables (destrezas o habilidades) en el proceso de participación pública para cada actor involucrado.

Actor / sector	Capacidades deseables
Organismos del Estado, autoridad evaluadora y convocante	<ul style="list-style-type: none">– capacidad de articulación entre organismos y con otros actores y sectores.– condición de contralor o garante para promover que las instancias participativas, como la consulta o audiencia pública, se desarrollen de manera efectiva.– flexibilidad para incorporar nuevas instancias de participación o robustecer las existentes.

<p>Persona proponente u organismo promotor</p>	<ul style="list-style-type: none"> - capacidad y voluntad para generar una comunicación de doble vía con los actores clave, lo que implica no solo entregar y recibir información, sino generar procesos de reflexión y acción en función del diálogo con las partes interesadas. - habilidad para integrar, desde etapas tempranas del ciclo de la política, plan programa o 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 y generar relaciones interpersonales que faciliten la participación pública. - capacidad para generar un relacionamiento oportuno con todos los actores clave tempranamente, no sólo con quienes manifiestan acuerdo con la iniciativa objeto de la evaluación. - flexibilidad para integrar perspectivas culturales diferentes a la del proyecto. - disposición a sostener los compromisos y principios vinculados a la participación a lo largo del ciclo del proyecto.
<p>Coordinación y facilitación</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Quienes coordinen y faciliten las instancias participativas deben contar con⁷: - habilidades de comunicación y gestión de conflictos. - foco en el proceso (cómo las personas participan), sin involucrarse en el contenido de la toma de decisiones (qué se discute o decide). - capacidad para percibir las situaciones en su conjunto, no perder de vista los objetivos y mantener una actitud imparcial. - desarrollo de mecanismos y técnicas adecuadas al contexto y flexibilidad para su adaptación. - articulación 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. - foco en promover la participación de modo equitativo, sin tomar partido por una parte en desmedro de otra. - obrar de anfitriona o anfitrión creando, modelando y manteniendo el espacio de diálogo y las dinámicas acordadas. - capacidad para reencuadrar los diálogos: escuchar y recoger lo que se va diciendo, y hacer una devolución al grupo para mejorar la comprensión y promover la reflexión. - flexibilidad, empatía, sensibilidad a las señales que puedan hacer necesarias intervenciones específicas.

⁷ FCD, 2003 y Pruitt & Thomas, 2008

Partes interesadas	<ul style="list-style-type: none"> - conocer la normativa ambiental vigente que da marco a los derechos de la ciudadanía en materia de participación pública y acceso a la información ambiental. - comprensión de las competencias de las autoridades y el alcance de las instancias de participación propuestas. - comprensión acerca del objetivo de la decisión en cuestión. - conocer los mecanismos de atención a quejas y reclamos. - disposición a escuchar en forma activa y respetar posiciones diferentes a las propias.
--------------------	--

Tabla 2: Principales capacidades deseables para cada actor involucrado.

Ahora bien, es necesario aclarar que no todo proceso de diálogo requiere un equipo experto en facilitación. Con frecuencia, una persona respetada y experimentada puede desempeñar el trabajo de forma eficaz y ser una opción más acertada por diversas razones. Esta persona puede ser “alguien de adentro”, como una o un líder que surja dentro de un grupo de diálogo, o una tercera o tercero “imparcial” (Pruitt & Thomas, 2008).

Participación pública en el marco del procedimiento de evaluación de impacto ambiental (EIA)

La **participación pública en el marco del procedimiento de EIA**⁸ se entiende como la capacidad y posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las decisiones que puedan 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 de la persona proponente, y de ese modo contribuir a la mejora del proyecto, su diseño, operación y gestión ambiental adaptativa.

⁸ Fuente: adaptado de André et. al. 2006.

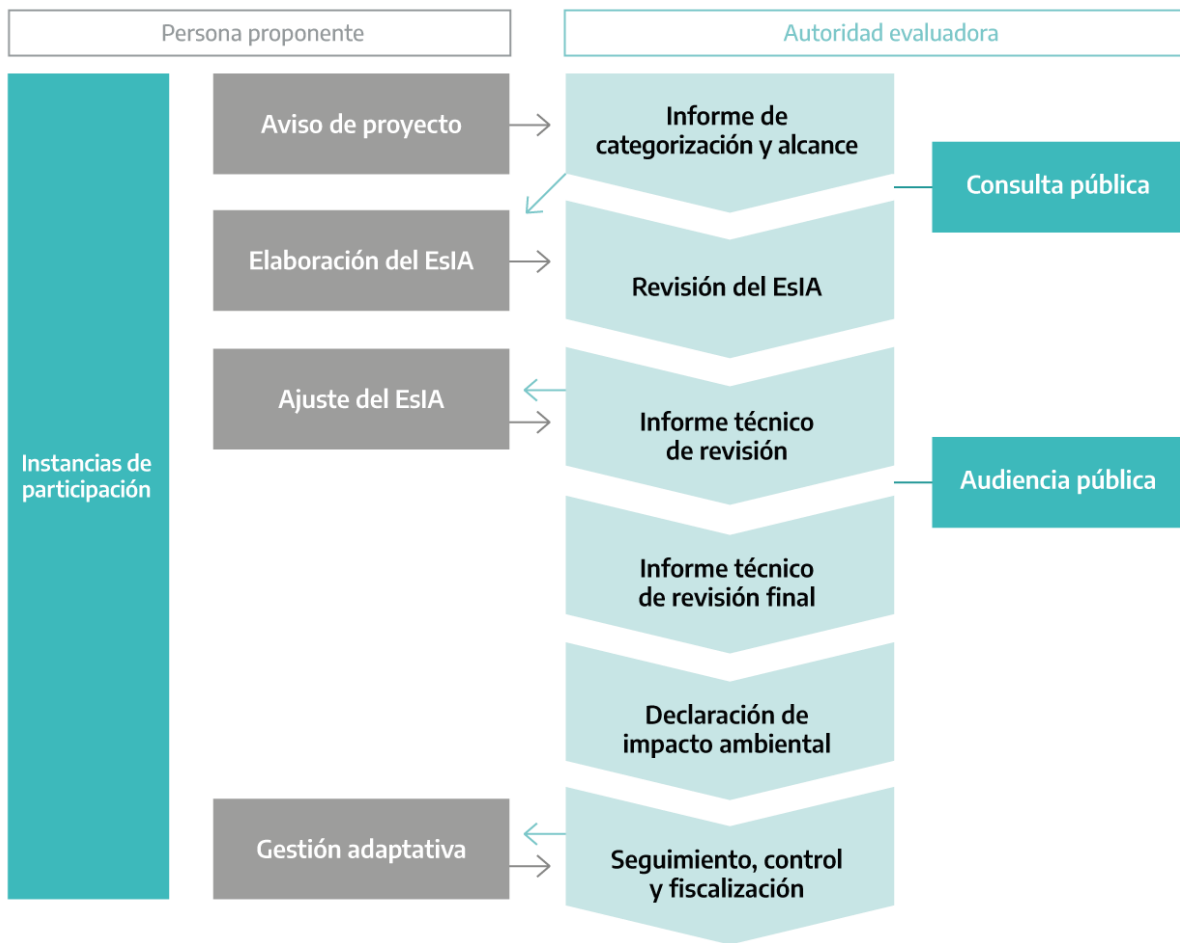


Figura 4. Instancias participativas dispuestas por la persona proponente y la autoridad evaluadora durante el proceso de EIA

La identificación de los actores clave es un paso fundamental para evaluar un proyecto y planificar las instancias participativas, en función de los roles previstos para la autoridad evaluadora y la persona proponente. Cuando esta identificación es realizada en etapas tempranas, permite analizar el contexto necesario para los 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.

Este concepto propone considerar la idea de actores clave como un sistema que incluye a todas las partes involucradas 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 a la persona proponente y sus equipos de trabajo, a la autoridad evaluadora, sus funcionarias y funcionarios, técnicas 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 la persona proponente y la autoridad también son clave al momento de desarrollar los procesos de participación pública y analizar su evolución.

En el **capítulo 4** se profundiza sobre metodologías para un adecuado mapeo de actores.

Roles y responsabilidades de la persona proponente y la autoridad evaluadora en el marco de la EIA

La persona proponente y la autoridad evaluadora del proyecto tienen diferentes roles y responsabilidades en la participación: la persona proponente es quien debe obtener y sostener su licencia social, y para ello debe utilizar mecanismos de información y participación pública acordes a las características de la actividad o proyecto y de las partes interesadas a involucrar; la autoridad evaluadora, por su parte, garantiza los procesos de participación y analiza el accionar de la persona proponente y los modos de comunicación que plantea y utiliza. Es importante recordar que, en un proceso de EIA, la autoridad evaluadora define los términos de referencia⁹ para la elaboración del EsIA, que incluyen el mapeo de actores y los lineamientos para el proceso participativo que le corresponde llevar adelante a la persona proponente, entre otros.

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. En este marco, existen acciones que tanto la autoridad evaluadora como la persona proponente tienen responsabilidad de llevar a cabo. Tal es el caso, por ejemplo, de la sensibilización a la ciudadanía en temas de participación de forma previa, continua y transversal, de manera de nivelar capacidades, enfocar a las personas en el proceso y mejorar la calidad de su participación. También es recomendable, en el desarrollo de instancias consultivas, incorporar técnicas (ver **anexo I**) que colaboren en el relevamiento de preocupaciones o análisis de propuestas de un modo dinámico, orientado al diálogo y a la construcción de acuerdos. Asimismo, resulta relevante incentivar la participación de personas y grupos en situación de vulnerabilidad, atendiendo a la logística y los detalles operativos.

Por otro lado, hay acciones que serán diferenciadas según se trate de la autoridad evaluadora o la persona proponente. A continuación se desarrollan, de modo esquemático, recomendaciones para ambas partes a lo largo del ciclo de vida del proyecto.

Acciones diferenciadas	
Persona proponente	Autoridad evaluadora
<p>Identificar actores, intereses, percepciones y asuntos prioritarios vinculados al proyecto. Esta tarea es recomendable que se inicie en etapas tempranas, por ejemplo, cuando la persona proponente (o su equipo consultor) estudia la prefactibilidad del proyecto.</p> <p>Divulgar información suficiente acerca del proyecto, de manera oportuna y en lenguaje accesible al público no experto. En general se</p>	<p>Promover la participación pública desde instancias tempranas y divulgar los mecanismos de participación disponibles en relación a los medios, métodos y plazos específicos de consulta.</p> <p>Garantizar el acceso a la información pública ambiental. Publicar los estudios o informes concernientes al proyecto, entendidos como información pública ambiental y promover la mejora</p>

⁹ Contenidos mínimos que la autoridad evaluadora establece para la elaboración y ejecución del estudio de impacto ambiental.

<p>realiza a través del <i>documento de divulgación</i>¹⁰, que puede ser parte del EsIA.</p> <p>Diseñar un plan de participación e implementar los mecanismos participativos necesarios, en función de la complejidad de la obra o actividad, del contexto donde se desarrolla y de las características de los actores identificados.</p> <p>Implementar mecanismos que promuevan el seguimiento y monitoreo continuo por parte de la comunidad, incluyendo mecanismos de atención de quejas y reclamos.</p>	<p>de los sistemas de información a fin de hacerla más accesible (digitalización: sitios web o repositorios).</p> <p>Institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias (LGA, art. 20). Asegurar que la participación sea realizada en el procedimiento de EIA (LGA, art. 21).</p> <p>Favorecer la realización de otras instancias no reguladas, de manera de asegurar la participación a lo largo de todo el procedimiento.</p> <p>Promover la participación pública en el seguimiento y monitoreo del proyecto.</p>
--	---

Tabla 3. Acciones diferenciadas de la autoridad evaluadora y la persona proponente.

En el procedimiento de EIA, la autoridad evaluadora efectiviza el derecho a la participación previsto legalmente mediante la audiencia o consulta pública. Sin perjuicio de lo anterior, también resulta provechoso que implemente otras instancias de participación fuera de las reguladas.

Por su parte, la persona proponente —a través de otras instancias de participación previas y posteriores— colabora con que ese derecho pueda ser ejercido de manera efectiva. Para fortalecer los niveles y alcances de la participación, es recomendable que la persona proponente del proyecto prevea instancias participativas, ya sea en las etapas iniciales del ciclo del proyecto o durante la elaboración del EsIA, así también como en el Plan de Gestión Ambiental (PGA), para ser implementadas como parte de una gestión ambiental adaptativa, tal como puede apreciarse en la figura 5.

¹⁰ El *documento de divulgación* es una síntesis, para público no especializado, que presenta en forma concisa las características del proyecto, la evaluación realizada y las conclusiones esenciales que forman parte del estudio de impacto ambiental. Ver anexo II para más información.

Etapas					
Idea de proyecto	Proyecto básico	Proyecto definitivo	Construcción	Operación y mantenimiento	Cierre
Estudios ambientales					
Evaluación de alternativas (ubicación, tipologías de obra). Diagnóstico socio-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 de cierre o restauración
A cargo de la persona proponente					
	Plan de participación: mapa de actores clave (MAC) + instancias de comunicación e intercambio				
			Gestión adaptativa Comités de monitoreo participativo Mecanismo de atención de quejas y reclamos.		
Rol autoridad evaluadora					
	Participación pública en el procedimiento: consultas públicas / audiencia pública				
		Toma de decisión			
Rol autoridad de fiscalización y control					
		Seguimiento y monitoreo			

Figura 5. El ciclo del proyecto y la participación pública en la EIA.

Audiencia y consulta pública en el marco del procedimiento de EIA

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

En este sentido, un conjunto articulado de mecanismos de participación presenta múltiples ventajas y mejora las condiciones de desarrollo de la consulta o audiencia y de las etapas posteriores del proyecto. Asimismo, permite identificar y considerar los intereses y necesidades detrás de las posiciones de los diferentes sectores; incluir de manera adecuada a actores clave invisibilizados; y trabajar para incorporar la perspectiva de otras partes relevantes para el proyecto. También permite considerar potenciales conflictos y realizar acciones en torno a su transformación; así como mejorar la calidad de la comunicación y el diálogo durante el desarrollo de las consultas y audiencias.

La audiencia pública

La audiencia pública es una instancia de participación obligatoria en el proceso de toma de decisión y es responsabilidad de la autoridad evaluadora realizarla. Dentro de los roles que toma la autoridad evaluadora encontramos aquellos referidos a la convocatoria y la concreción en sí de las tareas necesarias para la ejecución de la audiencia.

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 misma no son vinculantes para la autoridad, el objetivo del espacio es producir insumos sobre las diversas perspectivas en relación al proyecto, sus potenciales impactos y las medidas de mitigación que se desarrollan en el EsIA, 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.* Según establece el Decreto n.º 1172, la audiencia debe desarrollarse bajo los principios de igualdad, publicidad, oralidad, informalidad y gratuidad.
- *Publicidad.* Los datos sobre la audiencia deben comunicarse en forma efectiva y oportuna, a través de medios apropiados (escritos, electrónicos u orales). Se recomienda la activación de canales alternativos para quienes no accedan a los medios tradicionales o la articulación con autoridades e instituciones locales que garanticen un abordaje territorial.
- *Información.* Con antelación suficiente y por canales que sean efectivos para llegar a todas las partes interesadas, se debe poner a disposición la información relevante sobre el proyecto, la cual tiene que ser accesible, comprensible y estar en formatos diversos. 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 recomienda el desarrollo de un documento de divulgación que esté en un lenguaje comprensible para la mayoría de los actores clave y cuyo contenido aborde, al menos, lo indicado en el inciso 17 del artículo 7 del Acuerdo de Escazú (ver **anexo II**).

- *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, difuso o colectivo relacionado al tema de la audiencia (Decreto n.º 1172/03). En todo caso, se recomienda realizar un mapa y análisis de actores para identificar intereses y afectaciones, directas e indirectas, individuales o colectivas (ver **capítulo 4**).
- *Convocante*. La audiencia pública es convocada por la autoridad evaluadora, 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 (área de implementación).
- *Panel de expertas y expertos*. La autoridad convocante puede solicitar la presencia o asesoramiento (oral o escrito) de expertas y expertos técnicos y legales, internos o externos, públicos o privados, para que opinen sobre la cuestión objeto de la audiencia pública. Estas personas, a su vez, pueden hacer exposiciones orales y, en la medida de lo posible, presentaciones escritas.

Elementos de una audiencia pública

Preparación. Las actividades de preparación suelen estar a cargo del área de implementación, quien debe dar cumplimiento a ciertos recaudos previos a la realización de la audiencia. Este rol se ocupa de realizar los trámites y preparaciones, instrumentar la convocatoria, elaborar la agenda de la jornada, identificar la lista de oradoras y oradores, entre otros.

Orden del día. Contiene, entre otros elementos, el orden de la palabra de las y los participantes de la audiencia de manera de asegurar un desarrollo organizado de esta instancia.

Apertura. Es el primer momento de comunicación entre las y los participantes. Es fundamental incluir en este punto una síntesis de la 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, explicar la duración y orden de la palabra e informar los pasos que se seguirán con posterioridad a la audiencia. Durante esta etapa se puede generar el espacio para una breve presentación del proyecto y el EsIA por parte de la persona proponente (o las y los profesionales ambientales intervinientes a quienes la persona proponente haya designado). También la autoridad evaluadora puede presentar la evaluación del EsIA realizada y las 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, que pueden establecerse mediante un reglamento de audiencia. Esto, además de permitir recordarlas

cada vez que sea necesario, genera un primer hito de pautas acordadas. Algunos ejemplos: hacer presentaciones al punto y no más allá de los minutos pautados, respetar el orden de la palabra, no interrumpir, silenciar celulares, respetar las intervenciones de quien modera o facilita, entre otras.

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 para trabajar las posiciones de modo que en la audiencia se presenten síntesis acordadas, ya sea de manera sectorial o temática.

Las oradoras y oradores se inscribirán con antelación a la fecha de la audiencia y se enumerarán en el orden del día para hacer uso de la palabra. En caso de que alguna ciudadana o ciudadano quiera expresarse y no se encuentre en el mencionado listado, deberá contar con la aprobación expresa de la máxima autoridad de la audiencia, que puede ser quien convoca, presida o modere, según corresponda.

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 (en caso de que sea presencial). El registro textual permite identificar cada una de las 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, evaluar las oportunidades o desafíos para su transformación, las cuales pueden coordinarse en conjunto con la persona proponente. También se recomienda analizar las características del grupo de participantes en cuanto a su composición etaria y de género; su procedencia; su pertenencia a algún sector determinado u otros datos que puedan colaborar en la comprensión de los argumentos utilizados.

Informes de la audiencia. Dentro de los plazos razonables a los fines del proceso participativo (o especificados en la normativa vigente), se debe poner a disposición del público el informe de la audiencia, que contendrá la descripción de las intervenciones y toda otra información relevante a la ejecución de la instancia. En instancias posteriores, se prevé la elaboración y publicación de un informe complementario en el que se plasmen las respuestas de la autoridad evaluadora y de la persona proponente a las intervenciones de las y los participantes, así como aportes de los organismos intervinientes con competencias en la temática del proyecto y de otros actores. A fin de facilitar las respuestas sobre los temas versados en la audiencia, se sugiere que este informe se organice en categorías temáticas.

En caso de corresponder, la autoridad evaluadora puede solicitar que la persona proponente realice modificaciones, estudios complementarios, o incorpore pedidos u opiniones de las y los participantes previamente a la toma de decisión.

Consideraciones según la modalidad de la audiencia (presencial, híbrida o virtual)

A continuación se presentan algunos aspectos clave a tener en cuenta para permitir una participación efectiva, en función de la modalidad que tenga la audiencia pública.

Modalidad presencial o híbrida	
Lugar	El espacio físico debe ser neutral y en lo posible convocante para todas y todos (por ejemplo, un centro cultural, una biblioteca, un centro educativo). Además, debe ser adecuado a la cantidad de personas, tener buenas condiciones de ventilación e iluminación, ser accesible para las y los participantes y en lo posible ubicarse en cercanías a la zona del proyecto.
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 las y los participantes.
Traslado	Si se prevé que la participación se realice de forma presencial, es responsabilidad de las partes interesadas presentarse en el sitio donde se instrumenta la audiencia. Sin embargo, y de haberse detectado como necesidad en el análisis del mapeo de actores, puede ser necesario apoyar el traslado de algunas personas 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.
Modalidad virtual	
Conectividad	Coordinar y asegurar, en la medida de lo posible, la disponibilidad de conectividad para las y los participantes.
Participantes	Es esencial contar con un equipo dedicado a estar en contacto, a través de los medios proporcionados por las y los participantes durante su inscripción, a fin de brindar datos para la conexión y colaborar para su efectiva participación.
Renuncias y adhesiones	Es esencial disponibilizar canales (teléfono de contacto, correo electrónico, formulario virtual o mesa de entrada virtual) para que las y los participantes inscriptos puedan, ya sea renunciar al uso de la palabra o bien adherir a la exposición de otra persona. La autoridad convocante y el área de implementación deben velar porque todas las personas participantes conozcan los mecanismo para renuncia o adhesión.
Extensión	Las sesiones de audiencia pública pueden tomar varias horas del día, sería conveniente evaluar el horario de comienzo y finalización de cada jornada, en función de generar la mayor participación posible.

Transmisión en vivo	Para asegurar la transparencia de la instancia y permitir a oradoras, oradores y público en general que puedan seguir la jornada en tiempo real, se deberá disponibilizar un canal de transmisión en vivo (canal de Youtube, Zoom, Meet, u otras plataformas similares).
---------------------	--

Tabla 4. Consideraciones según la modalidad de la audiencia (presencial, híbrida o virtual)

Mecanismos de consulta pública

Los mecanismos de consulta son diversos. Pueden tomar el formato de talleres multisectoriales, consultas virtuales, eventos de cocreación¹¹, mesas de diálogo, audiencias de mediación o negociación, visitas directas (puerta a puerta) a comunidades, mesas de gestión participativa, comités de monitoreo y seguimiento, entre otros.

En la implementación de estos mecanismos 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, otras son técnicas específicas provenientes del campo de la investigación social, otras refieren a intervenciones que puede realizar quien modera o facilita para dinamizar el intercambio.

A modo de ejemplo, se describen cuatro mecanismos de participación. En etapas tempranas del procedimiento, las *mesas de diálogo* y las *consultas públicas* pueden funcionar como instancias previas y preparatorias a la audiencia pública, pudiendo sostenerse también en el tiempo. La *mediación o negociación asistida* sirve como instancia específica entre partes cuando es necesario abordar un conflicto o problema y se orienta a encontrar acuerdos¹². Por último, los *comités de monitoreo ambiental* se prevén como mecanismos a implementar durante la ejecución del proyecto.

Ahora bien, es la autoridad evaluadora quien solicita a la persona proponente, más allá de sus compromisos y gestiones voluntarias empresariales, la presentación de la planificación de la participación a lo largo de la vida del proyecto, ya que incluye también los programas de comunicación y atención a quejas del PGA. Así, la coexistencia de distintos mecanismos puede estar prevista en el **plan de participación**. Su gestión articulada, junto al mecanismo de atención a consultas y reclamos, puede dar vida a un mecanismo sostenido de participación que debe ser parte del PGA del proyecto.

¹¹ Se denomina eventos de cocreación 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 evaluadoras para obras que provienen del sector público.

¹² Estos tres mecanismos de participación pueden ser llevados a cabo por la persona proponente, solo en el caso de la consulta pública tomada en el marco normativo presentado en el capítulo anterior, quien lleva adelante el proceso es la autoridad evaluadora.

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). Las mesas de diálogo no son 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, a saber:

- Conocerse los diversos actores clave entre sí, su historia y los intereses que tienen en relación al proyecto.
- Presentar información de base por parte de la persona 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, las mesas de diálogo deberían planificarse previamente, con las mismas recomendaciones que se realizaron sobre la audiencia pública, en términos de hacer una convocatoria previa que sea clara, 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 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 temática 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 involucrada.

Consultas virtuales

Las consultas virtuales pueden ser un mecanismo de gran alcance para la participación y la comunicación, implementado a través de plataformas web o encuestas en línea. 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.).

Las instancias virtuales pueden ser útiles para:

- Identificar temas relevantes y construir mapas conceptuales (graficarlos).
- Generar opciones de ponderación o valoración.

- Incorporar mecanismos de participación a distancia dentro de instancias presenciales.
- Generar insumos previos producidos por las y los participantes en eventos presenciales (por ejemplo, encuestas en línea que luego son analizadas en una mesa de diálogo).
- Realizar encuestas sobre la percepción del proyecto.
- Alcanzar a la comunidad de una amplia extensión territorial.

Estas herramientas deben considerarse en complemento con otros mecanismos de participación y deben adaptarse al contexto y al alcance del proyecto, tomando en consideración las limitaciones que puedan experimentar las poblaciones con escaso o nulo acceso a equipos y plataformas tecnológicas.

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 una o un tercero neutral, se llama *mediación*. El propósito de ambos procesos es alcanzar acuerdos satisfactorios para las 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 ellas y el problema, orientándose a generar un acuerdo.

Los actores clave en una mediación presentarán sus posiciones, para lo cual es necesario identificar la diferencia entre posiciones e intereses. *Posición* es lo que la persona dice que quiere o no quiere; por ejemplo, que la obra se haga de determinada manera, o que un emprendimiento no se haga de determinada manera. *Intereses* son las razones profundas que sustentan esa posición, 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 los intereses detrás de las posiciones permite a la persona 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).

Si bien no es una herramienta diseñada para la autoridad evaluadora, puede ser de utilidad para la persona proponente en ciertos momentos del ciclo de proyecto.

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 la sociedad civil, o también pueden estar compuestos por miembros de las comunidades, del

Estado y de la academia (Daitch y Pareja, 2019). En todos los casos, es recomendable un nivel básico de articulación entre comité, Estado y persona proponente del proyecto.

	Mesas de diálogo	Consultas Virtuales	Mediación o negociación asistida	Comités de monitoreo ambiental participativo
Objetivos	Generar relaciones y conocimiento. Identificar preocupaciones.	Informar e identificar preocupaciones, facilitando una participación territorialmente más extendida.	Lograr acuerdos sobre temas controversiales.	Monitorear aspectos ambientales de los proyectos.
Partes	Actores clave con intereses en el asunto.	Actores clave con intereses directos o indirectos en el asunto y comunidad amplia.	Partes definidas con intereses claros y directos en el asunto.	Actores clave, en especial personas afectadas directamente, técnicas y técnicos de apoyo y otras organizaciones.
Etapas	Previa y preparatoria, pero puede sostenerse en el tiempo.	Previa y preparatoria, pero puede sostenerse en el tiempo.	Específica para casos controversiales.	Posterior a la obtención de la licencia ambiental.
Conducción	Principalmente la persona proponente, aunque las autoridades evaluadoras pueden prestar apoyo técnico.	La autoridad evaluadora.	La persona proponente.	Según el modelo de monitoreo acordado para el caso.

Tabla 5. Cuadro comparativo de ejemplos de mecanismos de participación.

En el anexo I se presenta información adicional sobre cómo llevar a cabo otras técnicas específicas.

Participación pública en el marco de la evaluación ambiental estratégica (EAE)

La **evaluación ambiental estratégica** es un instrumento de gestión ambiental que facilita la incorporación de los aspectos ambientales en políticas, planes y programas gubernamentales, desde las fases más tempranas de su diseño. De esta manera, permite conocer e introducir estándares de calidad ambiental a los procesos de planificación gubernamental, a fin de orientar el alcance y las decisiones sobre los proyectos futuros e impulsar nuevos enfoques para proyectos presentes.

Su finalidad es promover la calidad ambiental y el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo sostenible en los procesos de planificación gubernamental, de manera tal que el proceso estratégico pueda influir tempranamente en las decisiones y, consecuentemente, se traslade a los proyectos vinculados.

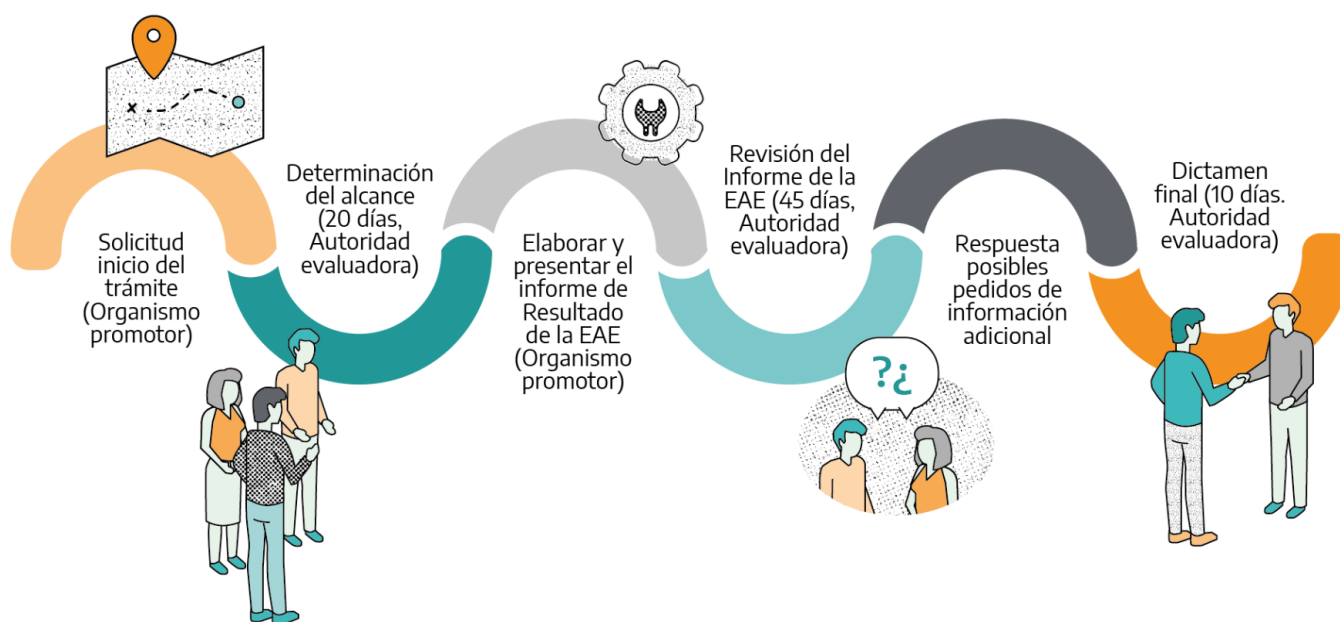


Figura 6. Procedimiento para la elaboración de una EAE (Resolución SAyDS n.º 337/2019)

Una característica fundamental de las EAE es la participación pública durante todo el proceso. La participación desde etapas tempranas puede representar la garantía de aplicabilidad de la política, plan o programa objeto de la EAE, reduciendo potenciales conflictos, promoviendo la apropiación de resultados por parte de los actores involucrados y generando vínculos interinstitucionales constructivos.

Beneficios de la participación en etapas de planificación

La práctica demuestra que existe una correlación positiva entre la participación efectiva en la EAE 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 tomar poseen un alto grado de relevancia para la gestión ambiental de un territorio.

Conforme a lo planteado por Fundación Cambio Democrático (2003), la participación diseñada e implementada adecuadamente 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 necesidades e intereses de otras personas. Este sentido básico de aceptación y comprensión es lo que permite 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 y deliberación, así como la creación y el desarrollo de los acuerdos generan responsabilidad en los actores clave, 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 de 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 (ver *Condiciones y buenas prácticas para una participación pública efectiva*).

Los procesos participativos en las distintas fases de la EAE

La elaboración de una EAE se desarrolla en cuatro fases principales: *inicio*, *diagnóstico estratégico*, *evaluación de alternativas*, e *informe y plan de seguimiento* (ver figura 7), que poseen sus propios objetivos, metodologías, actividades y productos esperados. En el marco de la EAE, la participación debe ser implementada en sus distintas fases según sea considerado.

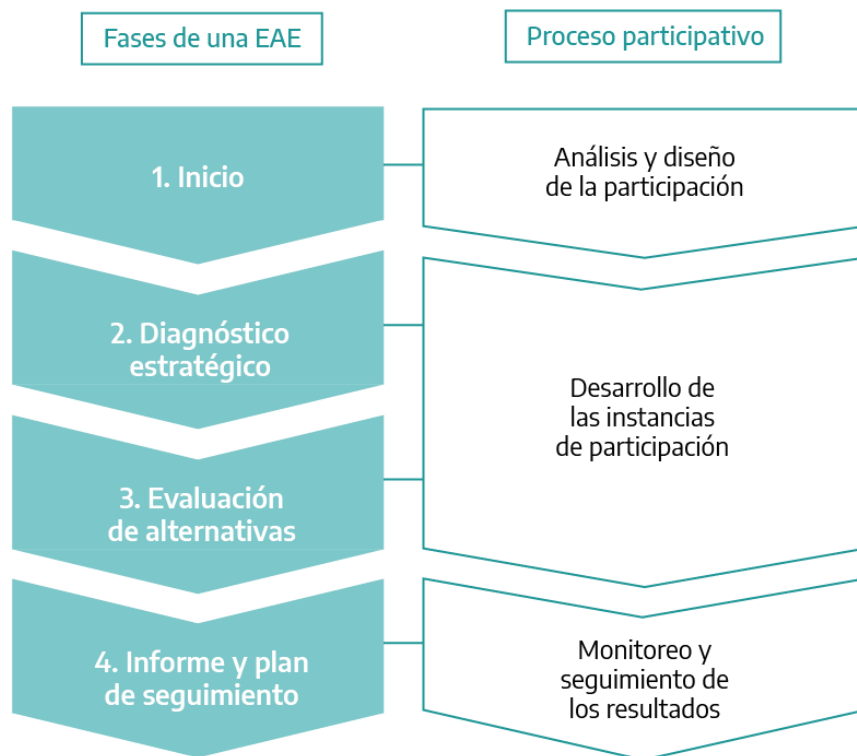


Figura 7. Proceso participativo en el marco de la elaboración de una EAE.

La participación en la EAE¹³ requiere del diseño de un proceso participativo que se desarrolla dentro de la propia evaluación (MMA, 2012) y que debe plasmarse en un **plan de participación**. Por ello es deseable contar con un equipo multidisciplinario responsable de su diseño e implementación. Antes de definir este plan, 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.

Un proceso participativo en la EAE puede tener los pasos básicos de un proceso de participación multisectorial, incluyendo: análisis y diseño de la participación; desarrollo de las

¹³ Para mayor información sobre las fases de la EAE consultar la *Guía para la elaboración de una EAE* (SAyDS, 2019b, p. 32-39).

instancias de participación; y monitoreo y seguimiento de los resultados. Estos pasos se desarrollan a lo largo de las cuatro fases de la EAE, según se describe a continuación.

Análisis y diseño de la participación (Fase 1)

Se lleva a cabo en la fase de inicio de la EAE, donde se elabora el plan de participación de actores clave (SAyDS, 2019b, p. 33). Previo a esta instancia, será necesario haber definido sus objetivos estratégicos, los cuales pueden establecerse desde la esfera gubernamental y ser sometidos, de considerarlo necesario, a instancia de participación. Una vez definidos los objetivos estratégicos, se da inicio a la fase 1 donde, entre otras cosas, se busca obtener información completa acerca del contexto en el que se desarrollará la EAE, para diseñar un plan realista y adaptado a las características de los actores clave. Durante esta instancia, el equipo a cargo de diseñar el plan de participación, debe asegurarse de abordar tres aspectos 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 no especializado que resulte de fácil comprensión para los actores que deseen involucrarse en el proceso. Puede ocurrir que la política a evaluar esté en instancias iniciales de formulación y resulte necesario desarrollar instancias informativas o de capacitación respecto a ciertas temáticas, ya sea de forma previa o durante el proceso. La complejidad del relevamiento de actores posterior va a estar relacionada con las características de la política, plan o programa que se pretenda desarrollar, siempre garantizando instancias participativas efectivas, transparentes y representativas.
- *Los actores clave y de interés*: 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. También se pueden involucrar actores de interés en dicho mapeo para las distintas fases del proceso.

Para más información sobre mapeo de actores clave, puede consultar el capítulo 4 de esta guía, así como la ["Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica"](#).

- *Lineamientos del proceso*: se realizan las primeras valoraciones sobre el 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 del proceso participativo como:
 - o El alcance: meta, objetivos y temas.

- La organización: duración, niveles y formas de participación, mapeo de actores, roles y responsabilidades, tipo y cantidad aproximada de reuniones.
- Los mecanismos: metodologías de evaluación participativa, en particular para la elección de factores ambientales clave, opciones de desarrollo e información de utilidad para la definición de indicadores de seguimiento e instancias de monitoreo.
- La gestión de la comunicación: es necesario contar con un plan de comunicación para 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. Cabe destacar que dependiendo de la política, plan o programa, la comunicación y las instancias participativas pueden ser continuas una vez elaborada la EAE y durante su ejecución.
- Las reglas generales de proceso: una primera aproximación a las conductas o pautas deseables para el proceso, las responsabilidades de quien facilita los espacios, etc.
- Los borradores iniciales de documentos y el cronograma de trabajo.

La **participación en la fase de inicio** comprende esencialmente a 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 8). 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 personas expertas, entre otras. 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.

Preguntas útiles para considerar en la fase de Inicio

- ¿Cuál es el objetivo de la EAE?
- ¿Quiénes serán las personas afectadas directamente por la política, plan o programa?
- ¿Cuál es el público de interés que participará?
- ¿Quiénes deberían participar en cada fase?
- ¿Qué actividades y etapas se van a transitar para alcanzar el objetivo propuesto?
- ¿Cuáles serán los acuerdos y las reglas del trabajo en conjunto?
- ¿Cómo deben organizarse internamente los actores para trabajar juntos?
- ¿Qué recursos serán necesarios?

Desarrollo de las instancias de participación (Fases 2 y 3)

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 todas las personas participen de la misma manera en un único espacio. En este sentido, es importante identificar, para cada etapa de la EAE, el espacio o modalidad de participación adecuada en función de los actores clave involucrados.

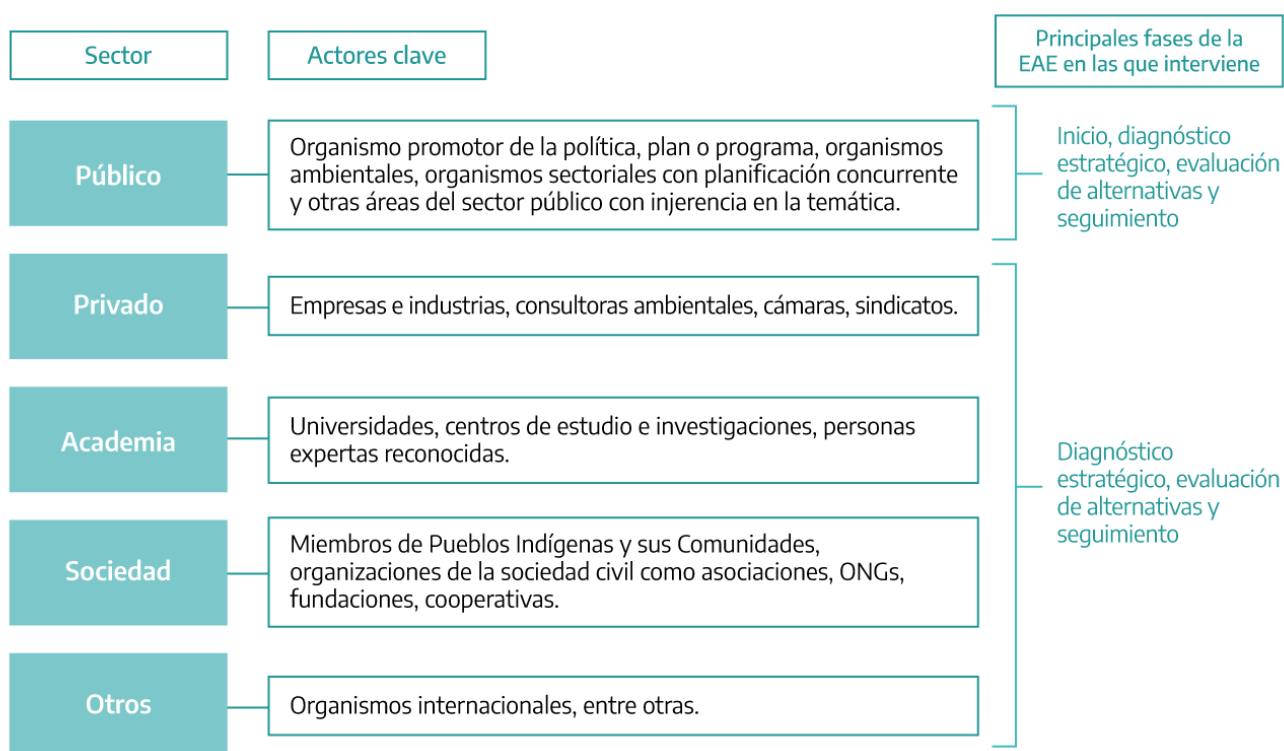


Figura 8. Fases de la EAE en las que intervienen los actores clave. Fuente: SAyDS (2019b).

Si bien todo el proceso de EAE implica participación, se pueden identificar diferentes instancias, según el alcance que tenga.

Durante la **fase de diagnóstico estratégico** (fase 2), la participación tiene un alcance más extendido, tanto por la diversidad de actores clave que pueden incluirse (ver figura 8) como por la variedad de espacios a utilizar. Uno de los objetivos de las actividades que se desarrollan es identificar y definir los factores ambientales clave, entendidos como las dimensiones prioritarias que surgen del diagnóstico participativo.

En la fase de diagnóstico estratégico se puede recurrir a instancias presenciales como las mesas de diálogo, consultas a personas expertas, talleres, 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 quienes coordinen y faciliten la participación intentarán, en conjunto con las y los participantes:

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

Por su parte, en la **fase de evaluación de alternativas** (Fase 3) se procede a realizar un análisis de varias propuestas u opciones de desarrollo. Es una instancia que busca focalizar con mayor detalle, ya que los actores clave deberán conocer y discutir las opciones de solución alternativas para comprender sus efectos sobre el ambiente y la sociedad. Será necesario encontrar mecanismos de ponderación que apunten a encontrar soluciones que tiendan a ser flexibles, estratégicas y efectivas. En esta instancia se busca:

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

Se sugiere que a lo largo del avance de estas fases, se dé comienzo a la preparación de insumos para el informe final de la EAE. Dichos insumos, así como el informe, deben contar también con un mecanismo de consulta apropiado para garantizar el consenso en torno a sus contenidos (OCDE, 2007).

Monitoreo y seguimiento de los resultados (Fase 4)

Es coincidente con la fase final de la EAE y 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 la propuesta de monitoreo. En todo caso, estas consideraciones deben incluirse en el informe final de la EAE, identificando qué actores clave estarán involucrados en las tareas de monitoreo y qué instancias de participación involucran estas acciones.

Los mecanismos de monitoreo y seguimiento son diversos 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 del sistema de monitoreo y seguimiento

- ¿Las propuestas son técnica y legalmente apropiadas?
- ¿Las personas o instituciones cuyo apoyo es clave se sentirán cómodas 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?
- ¿Quiénes serán responsables de la implementación?
- ¿Cuándo serán implementadas las partes del acuerdo?
- ¿Cómo asegurar que los compromisos sean seguidos por acciones?

Participación de Pueblos y Comunidades Indígenas

La participación de los Pueblos Indígenas¹⁴ está contemplada en un conjunto de normas y jurisprudencias nacionales e internacionales. Estas establecen que el Estado tiene la obligación de implementar la **Consulta Previa, Libre e Informada**¹⁵ (CPLI), como un proceso de diálogo de buena fe (CIDH, 2012) con los Pueblos Indígenas cada vez que se prevean medidas legislativas, decisiones administrativas, proyectos, planes o cualquier otra acción, susceptible de afectarles directamente sus derechos colectivos.

Si bien la CPLI debe desarrollarse conforme a los principios establecidos por la normativa, la implementación de cada proceso consultivo debe ser acordada de forma previa con las Comunidades involucradas. 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 los Pueblos Indígenas de cada organismo.

En la Argentina, al momento de publicación de esta guía, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) se encuentra trabajando en la reglamentación de la Ley n.º 24071 y en el establecimiento de lineamientos básicos para llevar a cabo las consultas a los Pueblos en respeto de su cosmovisión y prácticas culturales. Por su parte, algunos organismos y provincias han desarrollado sus propios procedimientos para garantizar el goce de este derecho, a saber:

- La Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación ha desarrollado el *Manual técnico para la consulta a pueblos originarios en la gestión de bosques y cambio climático*¹⁶.
- La Administración de Parques Nacionales cuenta con el *Protocolo de Consulta Previa, Libre e Informada a Comunidades Indígenas en Áreas Protegidas Nacionales*¹⁷, aprobado por Resolución n.º 458/2021, que reconoce el derecho colectivo a la consulta de los Pueblos Indígenas.
- La provincia de Neuquén cuenta con un *Procedimiento de Consulta Previa, Libre e Informada* aplicable a los Pueblos Indígenas de dicha provincia, aprobado por Decreto provincial n.º 108/2023¹⁸.

¹⁴ Pueblos Indígenas: por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas (C169- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).

¹⁵ “PROCESO DE CONSULTA PREVIA LIBRE E INFORMADA: es el proceso, mecanismo o procedimiento que se traduce de forma secuencial o por etapas. El Estado es el principal obligado en instaurar el referido proceso, pero deberá construir el mismo de manera consensuada con las instituciones representativas de los pueblos indígenas y sus comunidades. Allí, las partes desarrollarán la consulta a través del diálogo intercultural que robustece el marco del proceso consultivo. La finalidad es que el Estado y los Pueblos Indígenas lleguen a un acuerdo o que estos últimos puedan expresar su consentimiento sobre el objeto del proceso” (C169- Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)

¹⁶argentina.gob.ar/sites/default/files/mayds_2021_-_salvaguardas_redd_pueblos_originarios_web_0.pdf

¹⁷argentina.gob.ar/sites/default/files/anexo_res._d_no_458-2021_protocolo_if-2021-89016199-apn-dtcap_nac.pdf

¹⁸ <https://boficial.neuquen.gov.ar/Boletines/bol2301174119.pdf>

- La provincia de Salta ha desarrollado una *Guía de Participación e Información a Comunidades Indígenas en la Provincia de Salta*, la cual se aprobó por Resolución provincial n.º 635/2022¹⁹.

Principios de la Consulta Previa, Libre e Informada

La CPLI es una constancia de reconocimiento de la diversidad étnica y cultural entre el Estado y los Pueblos Indígenas, siendo un derecho fundamental de los mismos y sus Comunidades. Además, brinda transparencia a todas aquellas decisiones que puedan afectar directamente a alguno de estos Pueblos. En este sentido, esta consulta no es una instancia exclusiva de los procedimientos de evaluación ambiental, sino que se aplica a cualquier decisión administrativa o medida legislativa, por lo que debe darse en forma independiente, a través de la autoridad competente en la materia.

Es así que la consulta debe considerarse una instancia de participación o proceso de diálogo verdadero, siendo aconsejable que la autoridad que evalúe un determinado proyecto, actividad, política, plan o programa, realice la consulta al INAI o a los organismos competentes 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 consultas previas que se hubieran llevado a cabo.

Ahora bien, para que el proceso de CPLI sea válido, debe cumplir con una serie de **principios**, los cuales se describen a continuación:

Principios	Aplicaciones
Previa	Debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de la medida que se quiere implementar, ya sea de oficio o a solicitud de las partes.
Libre	El proceso debe darse sin obstáculos ni discriminación, sin emplearse ninguna fuerza de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los Pueblos Indígenas interesados, sin manipulación ni intimidación de ningún tipo, con libertad de expresión y respetando la voluntad de participar del proceso de consulta.
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; distribución de beneficios, entre otros. La información debe ser adecuada y suficiente para que los Pueblos y Comunidades Indígenas puedan analizarla y deliberar sobre ella.
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

¹⁹ https://boletinoficialsalta.gob.ar/Imprimir_doc.php?cXdlcnR5dGFibGE9Unw2MzUvMjJCSVNxd2VydHk=

	legítimo, con independencia de las posiciones sustantivas dentro del procedimiento.
Adecuada y accesible	Debe considerar costumbres y tradiciones, así como los 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 autoridades e instituciones representativas de Pueblos 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.
Aspectos transversales	Siempre deben ser observados los principios esenciales. Cuando el Estado toma una decisión, debe fundamentar su acto explicando cómo ha llevado a cabo el proceso y cómo ha considerado las opiniones de los Pueblos. También debe garantizar que la medida respeta al máximo posible las prioridades de desarrollo de las Comunidades, que prioriza su mejoramiento, que toma medidas para minimizar riesgos y que en ningún caso afecta su existencia o integridad física o cultural.

Tabla 6. Aplicación de los principios de consulta previa. Fuente: Cabria Mellace 2019 con base en Yrigoyen (2009), C-169 OIT

Etapas del proceso de CPLI

El proceso de CPLI debe contar mínimamente con las siguientes etapas generales.

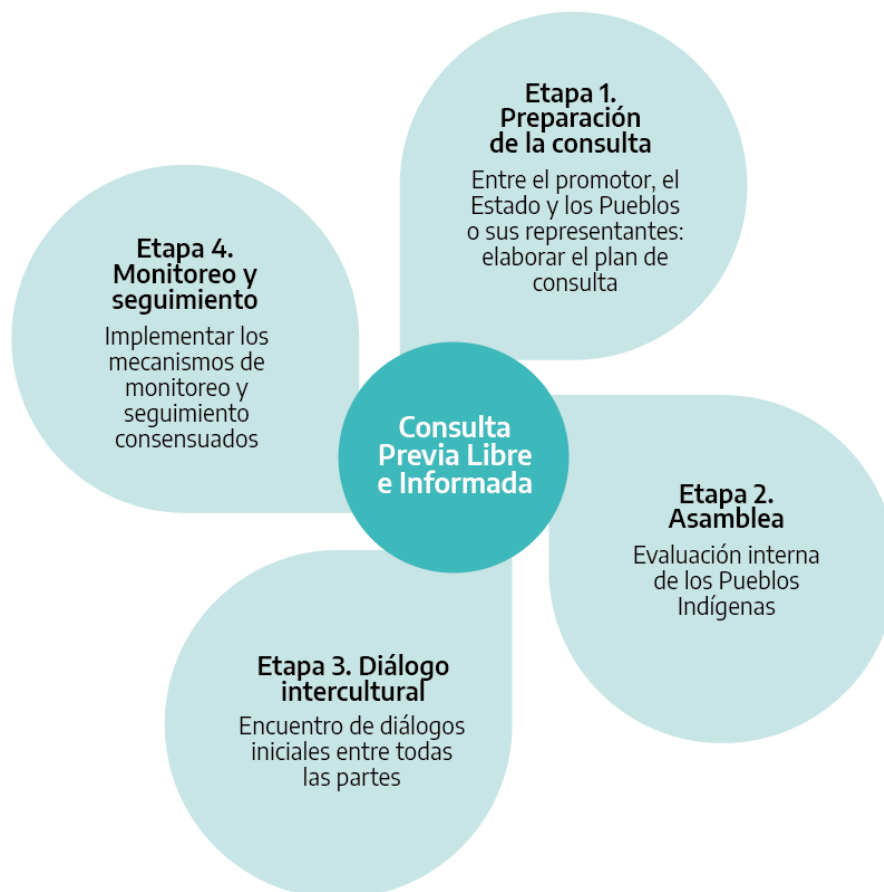


Figura 9. Etapas y elementos centrales de la CPLI.

② Preparación de la consulta

Esta fase da inicio al proceso, es preliminar y preparatoria. Tiene por objeto la elaboración del plan de consulta, en articulación con las autoridades representativas de los Pueblos Indígenas y la autoridad evaluadora nacional o jurisdiccional. De la misma debe surgir un plan de abordaje que establezca la forma en que se articulará el procedimiento y que debe estar consensuado entre las partes: el Estado (promotor de la instancia), la persona proponente (en caso de corresponder) y las autoridades representativas de los Pueblos Indígenas y sus Comunidades (con personas asesoras y técnicas en caso de tener). Se trata de una etapa intercultural.

En esta instancia se deben definir los actores clave involucrados y establecer los acuerdos del procedimiento. Asimismo, esta etapa debe relacionar a los Pueblos o Comunidades que podrían verse afectados por la decisión, los derechos colectivos de dichos pueblos, la naturaleza de la afectación, plazos, entre otros. Al definir cómo se realizará la CPLI, se consideran 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 (reuniones, talleres, etc); así como la duración general de cada etapa,

recursos, idiomas, logística, formas en que se abordarán los temas y se hará la comunicación y divulgación, presupuesto, equipo de seguimiento, modalidad de trabajo de dicho equipo, entre otras. La metodología debe permitir la participación de los Pueblos Indígenas durante todo el proceso consultivo, así como la posibilidad de presentar propuestas, sugerencias, observaciones, inquietudes, a través de sus autoridades o instituciones representativas. Debe considerar las diferencias, permitiendo un involucramiento activo, pleno e igualitario en el proceso de diálogo intercultural y de toma de decisiones.

- *Información*: determina los elementos mínimos de información que serán necesarios considerar para la consulta, ya sea los que tengan que proveer el proponente, el Estado, o los propios Pueblos y Comunidades Indígenas. De manera articulada, el proponente junto con la autoridad nacional o jurisdiccional en asuntos indígenas y las autoridades representativas de los Pueblos —con aprobación de la autoridad evaluadora del proceso— establecerán la información que se considere necesaria sobre el proyecto, actividad, plan, política o programa, la forma en que será provista y abordada, el formato y si es necesario realizar adaptaciones para su accesibilidad. Considerando la diversidad lingüística de los Pueblos, deberá considerarse y consultarse con el INAI o la autoridad jurisdiccional evaluadora en caso de ser necesaria la traducción o adaptación de los contenidos de las instancias de diálogo intercultural.
- *Participantes*: implica acordar quiénes serán las y los participantes en el proceso de CPLI. Aunque en otros procedimientos suele ser implícita la representación del organismo promotor o de la persona proponente, en estos casos se recomienda establecer de modo explícito qué funcionarias, funcionarios, técnicas y técnicos representarán a cada parte. En el caso de los Pueblos Indígenas, deberá establecerse la representación conforme a sus propios sistemas de deliberación y toma de decisiones. Puede ser útil la aplicación del mapa de actores clave.

El producto final de la etapa es un *plan de consulta preliminar* elaborado y articulado entre las partes y con consentimiento de los Pueblos Indígenas. En virtud de que se trata de una fase preparatoria, es importante destacar que la elaboración y acuerdo sobre el plan y la información no significa la aprobación para su implementación y ejecución.

② Asamblea

Esta instancia es la fase de evaluación interna de los Pueblos Indígenas. La misma tiene por objeto que las Comunidades evalúen internamente la información del plan, política, actividad o proyecto y valoren medidas de mitigación. El plazo que tienen las Comunidades debe estar consensuado y preestablecido. Para el desarrollo de esta fase se pueden implementar talleres, asambleas, diálogo interno de acuerdo a sus formas organizativas y procesos de toma de decisión. La comunidad puede producir y entregar información complementaria sobre sus proyectos de vida y la relación entre estos y el proyecto que se analiza.

La información resultante y acordada debe ser plasmada en un *acta* resultado de la evaluación interna, siendo ésta el producto final de la etapa 2.

③ Diálogo intercultural

En esta instancia se despliega el proceso acordado. Suele consistir en encuentros de diálogo iniciales entre todas las partes (el organismo promotor o la persona proponente, la autoridad evaluadora, las autoridades representativas de los Pueblos y el INAI o autoridad jurisdiccional correspondiente, de así precisarlos) para la presentación de la información, cosecha de opiniones, dudas, sugerencias, acuerdos y desacuerdos, y cualquier otra consideración o emergente.

Está planteada como una instancia de diálogo genuino donde se analizan documentos, se manifiestan observaciones, alternativas y opciones para que el Estado pueda tomar una decisión que contemple los intereses y preocupaciones de los Pueblos Indígenas y sus 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 las personas que habiten los territorios en cuestión.

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, que serán plasmadas en un *acta de diálogo* (producto final de la etapa).

Con los resultados de este proceso, el Estado tomará una decisión al respecto del proyecto, política, plan o programa. Esta debe analizar los distintos puntos de vista, observaciones, sugerencias y todo lo expresado en las etapas anteriores, evaluar las consecuencias de las medidas propuestas sobre los derechos colectivos de los Pueblos y comunicar la decisión final a todas las partes (con sus debidos argumentos de forma clara y concisa).

④ Monitoreo y seguimiento

Después de la decisión del Estado, es clave consensuar e instaurar un mecanismo de monitoreo de la decisión, que permita a los Pueblos y sus Comunidades hacer un seguimiento de la implementación de la medida y controlar el cumplimiento de las recomendaciones o acuerdos establecidos. El mecanismo de monitoreo, la duración del seguimiento y su modalidad, las responsabilidades y actividades que involucra, y los recursos necesarios a este fin deben ser previstos durante el desarrollo de la instancia participativa.

Para su correcta implementación, en esta etapa pueden participar otras instituciones, autoridades provinciales, organismos, equipos facilitadores, etc.

El producto final de la etapa será el conjunto de informes elaborados y observaciones surgidas que den cuenta de lo acordado en el proceso consultivo. Su elaboración debe ser conjunta entre las autoridades representativas de los Pueblos Indígenas y sus Comunidades y el organismo promotor o la persona proponente.

Capítulo 4. Metodología para la elaboración de un mapa de actores

Dado que la participación pública pone en el centro a personas, grupos y organizaciones con los que se busca establecer un diálogo sustantivo a fin de que las autoridades maximicen la calidad de sus decisiones, se torna elemental contar con una adecuada identificación de los actores clave que es deseable involucrar en el proceso participativo.

Se consideran **actores clave** (o *stakeholders*) a aquellos individuos, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, ya que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción (EC-FAO, 2006). Estos actores se identifican y definen en relación a un contexto, tema u objetivo particular.

El **mapeo de actores** es una estrategia metodológica cualitativa que permite identificar a los principales actores vinculados a un tema u objetivo, analizar sus intereses al respecto y la manera en que cada uno de ellos puede afectar la viabilidad de un proyecto. Es una herramienta valiosa para identificar y caracterizar los principales actores que es deseable involucrar en el diseño e implementación de una intervención, en particular a los fines de que sean partícipes de su evaluación ambiental.

El mapeo de actores puede ser usado tanto para la identificación preliminar de partes interesadas en la etapa de planificación del EsIA como durante la elaboración del mismo, a los efectos de completar la línea de base y también de que los actores identificados puedan tener participación en la valoración y gestión de los impactos del proyecto. Por otro lado, resulta también una herramienta fundamental desde las fases iniciales de elaboración de una EAE.

Se trata de una herramienta viva de constante actualización y, 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. Debe ser flexible, revisarse en forma continua, y en lo posible, combinarse con otros instrumentos sociales de análisis, (como encuestas, grupos focales y observación participante) para una comprensión más integral del contexto.

Metodología para la identificación y mapeo de actores clave

Si bien existen distintas metodologías para la identificación y mapeo de actores, en líneas generales se pueden encontrar tres pasos comunes: diseño de la metodología; recolección y análisis de la información; y elaboración de estrategias de participación e involucramiento.

A continuación se detalla cómo elaborar un listado inicial de actores (*identificación*) para luego poder realizar el análisis sobre su posicionamiento y niveles de influencia (*mapeo*). Cabe aclarar que estos pasos están enfocados específicamente en procesos de evaluación ambiental, si bien pueden ser de utilidad para otros fines.

Diseño de la metodología

Implica clarificar el objetivo del mapeo, y las categorías de análisis de los actores. En general, para una evaluación ambiental, el objetivo será identificar los grupos o tipos de actores clave y analizar sus capacidades y posicionamientos a fin de comprender cómo pueden afectar o ser afectados por el desarrollo o proyecto de inversión.

En relación con la clasificación, existen diversas categorías para agrupar los actores, dependiendo del tipo de proyecto, su escala y la temática de que 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:

Sector: refiere a sector público, privado, sociedad civil, academia, sindicatos, etc. Según el caso, 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 la economía popular, entre otras. Así también, en el sector privado puede ser necesario distinguir entre la persona proponente y otros actores privados con intereses en el mismo territorio. Por su parte, las Comunidades Indígenas y organizaciones de Pueblos Indígenas deben considerarse un sector en sí mismo.

Jurisdicción: refiere al alcance geográfico del actor (municipal, provincial, nacional, internacional). También existen otros niveles más específicos, como la identificación territorial por cuencas o áreas multijurisdiccionales.

Afectación: refiere al alcance territorial del área de influencia directa (AID) o indirecta (AI), que haya sido definida en el estudio de impacto, diferenciando quiénes son afectados directos (positiva o negativamente), es decir que residen en el área de influencia directa del proyecto, de quienes resultan afectados indirectos e interesados en el proyecto.

Contacto: sitio web, correo electrónico, teléfono u otros datos, a fin de que se puedan establecer comunicaciones.

Sector (ej: público, privado, sociedad civil, etc.)	Actor (nombre de persona física u organización)	Jurisdicción (ubicación geográfica respecto al proyecto)	Afectación (AID-AII)	Contacto (email, teléfono, otros)
Grupos e individuos que pueden verse afectados negativamente por el proyecto				
Grupos e individuos que pueden verse afectados positivamente por el proyecto				

Tabla 7. Modelo de base de datos para la identificación de actores.

Es importante comprender que para la elaboración de una identificación o listado general de actores, es suficiente con las categorías anteriormente mencionadas. Los datos pueden extraerse de fuentes secundarias de información y construir así una base de datos acotada de referencia. En cambio, para elaborar un mapeo de actores se requieren al menos tres categorías de análisis más, para las cuales es necesario recurrir a fuentes primarias (sean estas entrevistas, encuestas, grupos focales, sondeos de opinión, etc). Estas categorías son:

Capacidad de influencia: refiere al poder e incidencia que ese actor tiene dentro del sector, al liderazgo o capacidad que posee para afectar en su propio ámbito; puede ser considerada influencia alta, influencia media e influencia baja.

- *Alta:* tiene interés y capacidad de introducir cambios o afectar la toma de decisiones.
- *Media:* tiene interés, pero poca o nula capacidad de introducir cambios o afectar la toma de decisiones y viceversa.
- *Baja:* no demuestra interés ni capacidad de afectar la toma de decisiones.

Posicionamiento: es la posición o actitud que asume el actor en relación al proyecto en cuestión, pudiendo estar a favor, en contra o ser indiferentes al mismo.

- *A favor:* apoyo activo al proyecto o seguidor activo de las iniciativas.
- *En contra:* oposición activa al proyecto.
- *Indiferente:* no se registran acciones vinculadas al tema.

Nivel de vinculación: se enfoca en el grado de relacionamiento sugerido con los actores. Esta variable resulta de utilidad para definir los mecanismos de participación que se utilizarán y el grado de involucramiento deseado.

- *Alto*
- *Medio*
- *Bajo*

Cabe señalar que el nivel de vinculación depende de la intención de fomentar una participación amplia e inclusiva, por lo cual puede haber grupos con un nivel de influencia bajo con quienes se necesite un nivel de vinculación alto por encontrarse en situación de vulnerabilidad o tratarse de grupos históricamente subrepresentados.

Una vez definidas las categorías de análisis como primer paso, se confecciona 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. En el caso de personas físicas, es recomendable hacer una desagregación por género, a los fines de que en etapas posteriores se propicie una participación equitativa.

Sector (ej: público, privado, sociedad civil, etc.)	Actor (nombre de persona física u organización)	Jurisdicción (ubicación geográfica respecto al proyecto)	Afectación (AID-AII)	Nivel de Influencia (alta-media- baja)	Posicionamiento (a favor- indiferente -en contra)	Nivel de vinculación (alta-media -baja)	Contacto (email, teléfono, otros)
Grupos e individuos que pueden verse afectados negativamente por el proyecto							
Grupos e individuos que pueden verse afectados positivamente por el proyecto							

Tabla 8. Modelo de base de datos para el mapeo de actores.

Recolección y análisis de la información

Existen distintas técnicas para recabar información primaria o secundaria, que se podrán seleccionar según el contexto. Para la **identificación de actores** es suficiente utilizar información de fuentes secundarias. Algunas de las técnicas son:

- Revisión de documentos oficiales, normativa, acuerdos, convenios y otros compromisos institucionales.
- Revisión de notas periodísticas de diferentes medios (gráficos, digitales, televisión).
- Revisión de páginas web, redes sociales y posicionamientos publicados.

Por su parte, para el **mapeo de actores** (que implica conocer en mayor profundidad su posicionamiento), se requiere necesariamente de información de fuentes primarias y de su elaboración por parte de profesionales de las ciencias sociales o humanísticas. Algunos instrumentos son:

- Entrevistas a referentes en la temática o actores territoriales.
- Encuestas a grupos de actores clave potenciales.
- Observación directa (sin participación) de eventos locales.

A la hora de recabar información de fuentes primarias, en primer lugar, es importante tener en cuenta la **gestión de las expectativas**, dejando en claro objetivos y alcances, así como la etapa en que se enmarcan dentro del ciclo de proyecto. En segundo lugar, el análisis de la información implica la transcripción de la misma en las bases definidas para ello y su traducción en gráficos adecuados para su interpretación. El análisis implica describir cómo se manifiestan las capacidades, posicionamientos y afectaciones, cómo interactúan entre ellas y cómo impactan en relación al proyecto o algunas de sus fases.

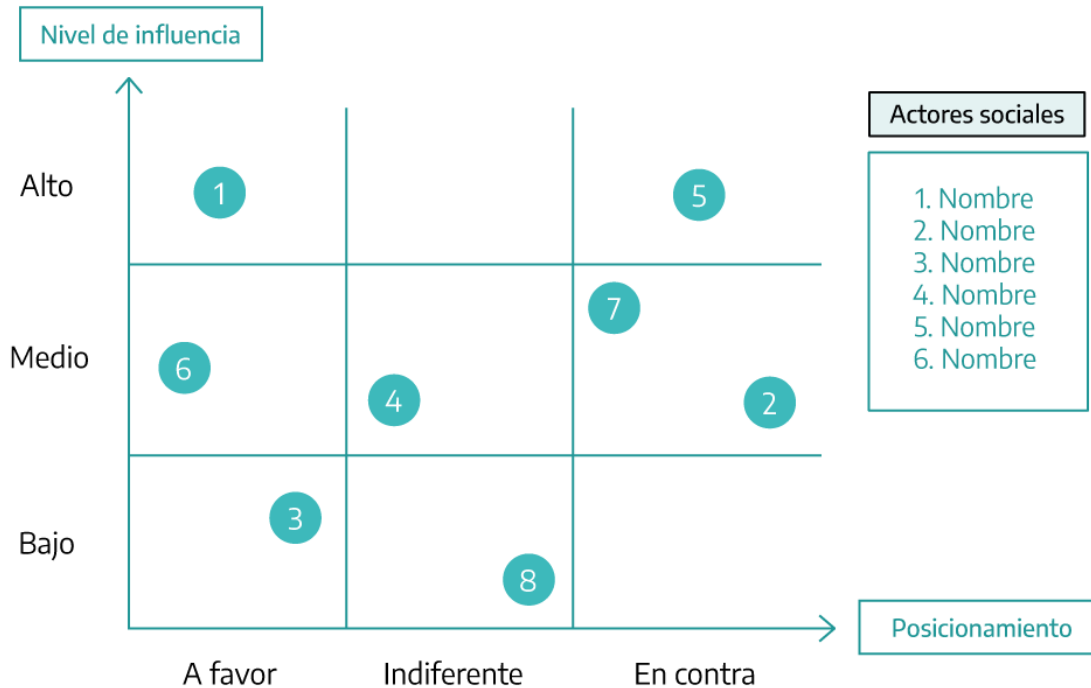


Figura 10. Representación esquemática de un mapa de actores. Fuente: adaptado de Tapella (2007, p. 8).

De manera adicional, la información y el análisis detallado puede recopilarse en fichas por sectores, de manera tal de que quienes lleven adelante los procesos de comunicación y participación tengan una idea rápida de las características de los actores involucrados. También es recomendable la elaboración de un informe donde se describa el proceso metodológico y los resultados del mapeo.

Elaboración de estrategias de participación e involucramiento

La reflexión a partir de la información procesada permitirá diseñar estrategias de trabajo y comunicación con los actores, además de brindar los elementos necesarios para la selección y diseño de los mecanismos de participación. En el marco de un EsIA, este mapeo debe ser considerado, en general, como un insumo para su elaboración, y en particular, para la elaboración del plan o planes que aborden la comunicación social, que forma parte de los Planes de Gestión o Manejo Ambiental, según corresponda.

Puesto que deben identificarse estrategias diferenciadas según cada caso, a continuación se presentan algunos elementos que pueden contribuir a 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. Allí será recomendable implementar acciones con sensibilidad al conflicto e identificar roles que colaboren en su transformación, como, por ejemplo, una persona mediadora o negociadora.

- Un actor clave *afectado directo con posicionamiento firme* implica la necesidad de desarrollar un trabajo previo a la instancia formal y obligatoria (consulta o audiencia pública, según corresponda), por ejemplo, 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 a los fines de propiciar la participación en instancias iniciales. Un actor que es relevante para el proyecto debe contar con la información en formatos accesibles para poder ejercer sus derechos de acceso en asuntos ambientales. 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 socioambientales que repercutan en la licencia social del proyecto.
- Considerar que existen actores invisibilizados o 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, vulnerables 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, entre otros.

La representación de los sectores no siempre es única y explícita. Las y los vecinos del área de influencia 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, las diferencias e intereses de género, etarias o generacionales, o que existan matices en posiciones e intereses expresados por el líder que no reflejen los de la comunidad (Thomson y Boutilier, 2011). Por ello el mapeo de actores debe hacer esfuerzos por la comprensión integral de las dinámicas comunitarias y relaciones de poder existentes, a fin de propiciar una participación abierta e inclusiva.

Anexo I. Técnicas para fortalecer la participación

Tal como se ha planteado en toda la guía, la participación pública en procedimientos de evaluación ambiental se considera un eje transversal y continuo a lo largo de todas sus etapas. Dentro de un mismo proceso, en los distintos espacios e instancias que se organicen (ya sean regulados, como las consultas y audiencias, o no regulados), se pueden usar diversas técnicas en función de los objetivos a alcanzar, el público que participe o el momento del proceso en el que se lleve a cabo. Algunas de estas herramientas refieren a modos de organizar la actividad, otras sirven para ordenar el trabajo en grupos y están las que colaboran a que las intervenciones de quien facilita o modera dinamice adecuadamente el intercambio.

Existen técnicas de discusión abierta, las cuales se utilizan principalmente para que un grupo pueda alcanzar una comprensión compartida de los problemas y de las soluciones potenciales. Sin embargo, puede experimentar más dificultades para alcanzar consenso si no se recurre al uso de técnicas estructuradas²⁰.

En la siguiente tabla se mencionan algunas técnicas sugeridas para su aplicación en los procesos de participación pública en evaluación ambiental. No constituye un listado acabado de todas las opciones disponibles, por lo que se recomienda siempre buscar aquellas alternativas que mejor se adecuen al objetivo de la instancia y a quienes vayan a participar de la misma.

Técnicas para momentos específicos de la evaluación ambiental					
Técnica	Tipo	Flexibilidad	Ejemplos de momentos para aplicar	Propósito	Tamaño del grupo
Entrevistas con informantes clave	Presencial/virtual	Estructurada	Mapeo de actores y elaboración de contexto	Recoger información calificada.	Individual

²⁰ Desarrollo y Conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo. Manual de herramientas. 2006. Fundación Cambio Democrático.

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 / virtual	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 / virtual	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

Café del mundo (<i>World café</i>)	Presencial / virtual	Estructurada	Apertura, relevamiento de temas, preocupaciones. Relevamiento de opciones y propuestas	Movilizar conversaciones, explorar e innovar en problemáticas. Facilitar la discusión abierta y la conversación privada, vinculando ideas surgidas de grandes grupos.	Grupos medianos a grandes En subgrupos
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
Tarjetas adhesivas o <i>post-its</i>	Presencial	Estructurada	Apertura, relevamiento de temas/preocupa ciones. Relevamiento de opciones y propuestas	Agrupar temas, aspectos de un problema, puntos a ser tratados, soluciones posibles o alguna otra cuestión por afinidad o similitud.	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
Matriz	Presencial	Estructurada	Análisis de opciones y propuestas	Generar una lista de soluciones posibles y una lista de criterios para evaluar esas soluciones.	Grupos medianos
Priorización por puntos	Presencial / virtual	Estructurada	Priorización de opciones	Generar una lista priorizada de temas según categorías.	Grupos medianos a grandes

Ranking del consenso	Presencial	Estructurada	Priorización de opciones y categorización de apoyo	Generar una medida de apoyo de algunas opciones.	Grupos medianos a grandes.
Descubrimiento y diálogo de acción (DAD - <i>discovery and action dialogue</i>)	Presencial	Estructurada	Análisis de opciones, propuestas y soluciones	Involucra personas afectadas con el problema para encontrar soluciones a problemas. Inspira y crea relaciones entre distintas personas.	Grupos medianos a grandes.

Técnicas aplicables a todo el proceso de evaluación ambiental

Técnica	Tipo	Flexibilidad	Ejemplos de momentos para aplicar	Propósito	Tamaño del grupo
Plataforma de participación virtual	No presencial (asincrónico)	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 (asincrónico)	Semiestructurada	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	Individual por parte del facilitador/moderador

				persona, entre otros objetivos.	
Casa abierta	Presencial	Semiestructurada	Transversal al EsIA	Difundir y compartir información acerca de un proyecto o temática en particular.	Sin límite

Tabla A1.1. Técnicas para fortalecer la participación pública en evaluación ambiental

A modo de ejemplo, se desarrollan seis técnicas específicas para utilizar en: la fase inicial de identificación del problema y sus causas (Árbol del problema y Mapeo de evolución de contexto); la apertura y relevamiento de temas (Calesita y Café del mundo); el análisis de opciones (Priorización por puntos, Matriz y Descubrimiento y diálogo en acción); y para llevar adelante a lo largo de la construcción del EsIA (Casa abierta).

Árbol del problema

¿Para qué?

Sirve para graficar y analizar las causas de un problema o conflicto y los efectos (de corto, mediano y largo plazo) que 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 responsabilidades.

Dinámica

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?* Son las diversas razones estructurales subyacentes que determinan el problema que se analiza.
- *¿Qué efectos se han dado como resultado del problema?* Se trata de los resultados o impactos de ese problema.

Organización

Tiempo: 1-2 horas de trabajo en grupos y plenario.

Materiales: marcadores, afiches con silueta de árbol y las categorías (problema central, causas, efectos), mesas de trabajo, pared para pegar y visualizar.

Mapeo de evolución de contexto²¹

¿Para qué?

Recopilar en formato de texto, gráfico o dibujos el conocimiento colectivo que el grupo tiene sobre la historia del tema que ha sido mapeado. El ejercicio resalta la base común de experiencia del grupo, reconoce el trabajo pionero hecho por quienes no están presentes en la reunión, y provee una gran cantidad de antecedentes.

Dinámica

Consiste en pegar una tira ancha y larga de papel en la pared. En la parte superior de la tira, se escribe la consigna o tema que se está mapeando. Abajo del tema, se traza una línea de tiempo horizontal que abarque todo el ancho del papel, indicando algunas referencias cronológicas (años, sucesos, etc.).

Luego, se invita a las y los participantes a marcar en la línea de tiempo los hechos que consideran hitos en la historia del conflicto o del tema sobre el que se está trabajando. Los hechos deben ser del conocimiento de la o el participante que los describe pero no es necesario que haya estado involucrada o involucrado en ellos.

Cada persona vuelve a su lugar y quien facilita repasa los hechos marcados, solicitando a las y los participantes que los describan.

Organización

Tiempo: dependerá, entre otras cosas, de la cantidad de gente con la que se está trabajando y de la sensibilidad del tema que se está abordando.

Materiales: marcadores, tira larga de papel que permita ir escribiendo los sucesos o hitos, pared para pegar y visualizar.

Calesita

¿Para qué?

Relevar información, perspectivas y preocupaciones, o bien enriquecer opciones y alternativas, sobre diversos temas de modo simultáneo, involucrando a un grupo grande de actores clave.

Dinámica

Se divide el espacio en tres o cinco estaciones, cada una con un tema. Se colocan afiches en la pared, que serán usados por quien facilite la estación para registrar los aportes de las y los participantes. Se divide al grupo en tantos subgrupos como estaciones haya y se organizan rondas de trabajo. Cada subgrupo inicia su trabajo en una estación; cumplido el tiempo establecido para conversar, suena una alarma y el grupo debe trasladarse a la estación siguiente. El facilitador o la facilitadora de cada mesa explica al nuevo grupo los resultados de la primera ronda, y solicita a las y los participantes que realicen aportes y enriquezcan las perspectivas

²¹ Fuente: Fundación Cambio democrático (2003)

presentadas. Los grupos continúan rotando hasta que vuelven a su estación de origen, donde quien facilita el espacio realiza un resumen de lo trabajado en todas las rondas. Finalmente, se hace una puesta en común en plenario, en la que cada grupo presenta sus conclusiones.

Organización

Tiempo: 2-3 horas, dependiendo de la cantidad de estaciones. Se calculan 30 minutos para la primera ronda, y luego tiempo decreciente en las siguientes.

Materiales: marcadores, afiches, pared o pie de rotafolio en cada estación, campana o sonido de alarma.

Café del mundo²²

¿Para qué?

Facilitar la discusión abierta y la conversación privada, vinculando ideas y accediendo a la inteligencia colectiva de grandes grupos.

Dinámica

Son conversaciones en pequeños subgrupos que se van entrelazando hasta transformarse en una conversación interconectada de todo el grupo.

Se arman subgrupos o salas de cuatro a seis personas, se realiza una pregunta y cada mesa conversa acerca de esa pregunta durante 20 minutos aproximadamente. En cada grupo, se deben contemplar tres roles: una persona que *facilita*, una *anfitriona* o un *anfitrión*, y las y los *viajeros* de la mesa. La finalización del tiempo se indica con un sonido claramente identificable. Todas las personas del subgrupo pasan a otra mesa, excepto el anfitrión o anfitriona que oficiará de “testigo” de todo lo que ocurra en la mesa a lo largo del encuentro (ya que no cambia en las diferentes rondas) y su tarea es dejar registro de todas las conversaciones de su mesa en colaboración con las y los participantes de cada ronda. El rol de la anfitriona o anfitrión se asume voluntariamente. Luego del cambio de mesa, comienza la segunda ronda (esta vez de 15 minutos), en la que se va a explorar una nueva pregunta con nuevas personas. En la segunda ronda, el anfitrión de la mesa informa lo que se conversó en la ronda previa, mientras que las y los viajeros nuevos comparten lo conversado en las mesas por las que pasaron antes. La idea es que todo lo dicho en las rondas anteriores se pueda relacionar con el nuevo tema.

Al terminar la segunda ronda, se hará sonar una campana nuevamente y se pasará al cierre en una puesta común.

Organización

Tiempo: 2 horas.

Materiales: mesas y sillas para grupos de 4 a 6 personas, hojas para registro, campana.

²² Fuente: *The World Café Community Foundation* (2015)

Priorización por puntos

¿Para qué?

Permite priorizar alternativas u opciones, con base en uno o varios criterios relevantes, utilizando una escala de prioridad y una votación por puntos.

Dinámica

En su versión más simple, se enumeran de manera visible (pizarra, lámina, afiche, etc.) las opciones que se quieren priorizar. Se establecerá una escala de prioridad según la cantidad de opciones que haya. Por ejemplo, si hay una lista de seis opciones a priorizar, se establecerá una escala de prioridad del uno al seis, donde seis será lo más prioritario y uno lo menos prioritario. Se solicita a las y los participantes que individualmente, en una hoja de papel, asignen una prioridad a cada opción. No podrán asignar la misma prioridad a distintas opciones. A continuación, se recogen y suman los votos. Las prioridades quedarán establecidas en función de la cantidad de votos que cada opción haya recibido.

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

Como alternativa, 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. Las personas pueden 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			

Organización

Tiempo: 1-2 horas

Materiales: marcadores y lapiceras, afiches con la matriz de opciones y criterios, pared para pegar y visualizar, calculadora.

Matriz²³

¿Para qué?

Obtener una lista de soluciones posibles (enumeradas en el eje horizontal de la matriz) y una lista de criterios para evaluar esas soluciones (enumerados en el eje vertical de la matriz). En las intersecciones de filas y columnas resulta la evaluación de una posible solución en base a uno de los criterios.

Dinámica

Se deben anotar distintas opciones a considerar por el grupo en la parte superior de una matriz, en forma de fila. Luego se anotarán los criterios de evaluación (generalmente, los que ya fueron generados por el grupo durante el proceso) verticalmente, en el costado izquierdo de la matriz. Se pedirá a cada participante que evalúe cada opción en base a cada criterio. El sistema de evaluación puede variar, utilizando una escala de uno a cinco, o signos que identifiquen grados de conformidad.

Organización

Tiempo: dependerá de si los criterios de evaluación se han definido con anterioridad.

Materiales: marcadores, afiches con la matriz de opciones y criterios, pared para pegar y visualizar.

Descubrimiento y diálogo en acción²⁴

¿Para qué?

Involucrar a las personas afectadas directamente para encontrar soluciones a problemas difíciles. Impulsar la creación de nuevas soluciones que pueden estar latentes entre las personas.

Dinámica

Se arman grupos de 5 a 15 personas. Se describe el propósito de la actividad y se invita a las y los participantes a presentarse.

Luego se realizan siete preguntas, una a la vez, y se da la oportunidad de que todas las personas presentes puedan opinar sobre cada una de las preguntas. Se registran las respuestas y asegurándose de capturar los hallazgos que resaltan y las ideas accionables cuando emerjan (grandes ideas pueden emerger cuando uno menos lo espera).

Las preguntas son las siguientes:

1. ¿Cómo sabés que el problema X está presente?
2. ¿Cómo contribuís efectivamente a resolver el problema X?
3. ¿Qué te impide hacer esto o tomar estas acciones todo el tiempo?
4. ¿Conocés a alguien que frecuentemente pueda resolver el problema X y sobrepasar las barreras? ¿Qué comportamientos o prácticas hacen este éxito posible?
5. ¿Se te ocurre alguna idea?
6. ¿Qué se necesita hacer para que ocurra? ¿Alguna voluntaria o voluntario?
7. ¿Quién más debe involucrarse?

²³ Fuente: Fundación Cambio democrático (2003).

²⁴ Fuente: Estructuras liberadoras.

Al finalizar, el registrador recapitula los hallazgos, ideas accionables y quién más debería involucrarse en las soluciones.

Organización

Tiempo: se propone un tiempo de cinco minutos para la presentación individual, entre 15 y 60 minutos para la respuesta a las preguntas, y cinco minutos de recapitulación final.

Los grupos pueden estar sentados alrededor de una mesa o, sin ella, en forma de círculo.

Materiales: afiche o pizarra para la sistematización.

Casa abierta²⁵

¿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. Resulta de utilidad para facilitar el acceso a información relevante a un público amplio.

Dinámica

La técnica de casa abierta consiste en la utilización 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 para que distintas personas puedan acceder a la información del proyecto 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. Las y los visitantes pueden llegar en cualquier momento y quedarse todo el tiempo que deseen.

Organización

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 a distribuir o utilizar, 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 las ciudadanas y los ciudadanos 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).

²⁵ Fuente: SEA (2017)

Anexo II. Documento de divulgación para EIA

Con el fin de que el público pueda acceder a información ambiental sobre proyectos y actividades de manera oportuna, y pueda participar en la toma de decisiones en forma efectiva, existe una herramienta que facilita la comprensión de los estudios de impacto ambiental: el **documento de divulgación**. Se trata de una síntesis, para público no especializado, que presenta en forma concisa las características del proyecto, la evaluación realizada y las conclusiones esenciales que forman parte del EsIA.

Se presenta como anexo del EsIA y no debe exceder las 15 a 20 páginas. Si bien para quien confecciona el documento resulta un desafío atenerse a dicha extensión, para el público interesado o afectado por el proyecto redundaría en una ventana de acceso a las principales conclusiones de un estudio que suele tener cientos o miles de páginas, según la complejidad del proyecto en evaluación. De no existir esta mediación comunicativa, se obstaculizan tanto el acercamiento a dicha información como la posibilidad de participar de manera informada.

El documento de divulgación se diferencia del resumen ejecutivo y la memoria descriptiva, que se expresan en lenguaje técnico y están destinadas a un público especializado, familiarizado con la terminología propia de la actividad.

En relación con el formato y estilo comunicativo, el documento de divulgación debe incluir gráficos e ilustraciones que presenten los análisis de manera sintética e integrada (tablas, cartografía, entre otros). Además, su contenido debe ser coherente con el documento principal, evitando agregar conclusiones u observaciones que no se abordan en el EsIA. Es importante resaltar que, si bien está destinado a un público masivo, no por eso deja de ser un instrumento de comunicación riguroso en cuanto a las conclusiones de la evaluación, por lo cual se debe evitar direccionar el enfoque hacia la publicidad de la persona proponente o del proyecto y la sobrevaloración de sus beneficios.

A su vez, existen reglas para la escritura orientadas al uso de lenguaje comprensible: utilizar frases cortas; elegir un estilo de redacción simple y no repetitivo; evitar vocablos técnicos o jurídicos específicos; acrónimos y abreviaturas (incluyendo términos en inglés); cuando sea posible, utilizar nombres comunes para las especies sensibles además de la clasificación taxonómica; entre otros. Es fundamental que el documento de divulgación sea un resumen coherente de la evaluación realizada en un lenguaje destinado a públicos no expertos y no un recorte de párrafos del EsIA. Por tal motivo, se recomienda que el documento sea elaborado por especialistas de la Comunicación o de las Ciencias Sociales. Además, de ser posible y según el público afectado, se sugiere considerar su traducción a lenguas originarias.

Atento a que se trata del principal documento de lectura en las instancias de participación pública, se deben comunicar en forma transparente los siguientes **contenidos mínimos** que sintetizan el estudio de impacto ambiental, a saber:

1. Objetivos y justificación del proyecto.
2. Persona proponente del proyecto (pública o privada).
3. Principales actividades previstas y cronograma de ejecución de la obra o actividad.

4. Localización y descripción de áreas de influencia establecidas, incluyendo cartografía.
5. Potenciales impactos ambientales y sociales identificados.
6. Plan de gestión ambiental, que contiene las medidas de mitigación asociadas para evitar, reducir, restaurar o compensar tales impactos y aspectos sobresalientes de su seguimiento.
7. Mecanismo de participación propuesto, acciones previstas y medios de contacto que permitan gestionar consultas, quejas y reclamos.
8. Conclusiones.

Puede ocurrir que, producto de la revisión del estudio de impacto ambiental²⁶, se modifiquen ciertos datos o el alcance del análisis y valoración de los impactos. Por este motivo, el documento de divulgación también debe adecuarse a fin de guardar coherencia con el EsIA.

El documento de divulgación y su relación con el Acuerdo de Escazú

En su artículo 7, inciso 6, el Acuerdo de Escazú establece que:

El público será informado de forma efectiva, comprensible y oportuna, a través de medios apropiados (escritos, electrónicos u orales, así como los métodos tradicionales) y cuando corresponda en lenguaje no técnico, como mínimo sobre: el tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate; la autoridad responsable del proceso de toma de decisiones; el procedimiento de participación y mecanismos previstos; las autoridades públicas involucradas a las que se les pueda requerir mayor información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.

De manera específica, el artículo 7, inciso 17 indica la información mínima que debe hacerse pública en procesos de autorizaciones o licencias ambientales.

²⁶ A modo de ejemplo, en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la sección de proyectos de la Dirección Nacional de Evaluación Ambiental, se brinda acceso a la información del expediente completo, incluyendo las revisiones técnicas, donde también se solicitan adecuaciones al documento de divulgación. Se puede acceder al detalle de cada proyecto en evaluación desde el siguiente enlace: <https://www.argentina.gob.ar/ambiente/cambio-climatico/evaluacion-ambiental/proyectos>

Artículo 7, inciso 17. En lo que respecta a los procesos de toma de decisiones ambientales a los que se refiere el párrafo 2 del presente artículo, se hará pública al menos la siguiente información:

- a) la **descripción del área de influencia** y de las características físicas y técnicas del proyecto o actividad propuesto;
- b) la **descripción de los impactos ambientales** del proyecto o actividad y, según corresponda, el impacto ambiental acumulativo;
- c) la **descripción de las medidas previstas con relación a dichos impactos**;
- d) un **resumen** de los puntos a), b) y c) del presente párrafo **en lenguaje no técnico y comprensible**;
- e) los **informes y dictámenes públicos de los organismos involucrados** dirigidos a la autoridad pública vinculados al proyecto o actividad de que se trate;
- f) la descripción de las **tecnologías disponibles** para ser utilizadas y de los **lugares alternativos** para realizar el proyecto o actividad sujeto a las evaluaciones, cuando la información esté disponible; y
- g) las acciones de **monitoreo** de la implementación y de los resultados de las medidas del estudio de impacto ambiental.

Por último, sumado a las disposiciones del acuerdo, existe una demanda concreta de la ciudadanía para que las autoridades evaluadoras insten a las personas proponentes de proyectos a elaborar documentos de divulgación. Estas demandas han quedado reflejadas en el documento [Propuestas Ciudadanas para la implementación del Acuerdo de Escazú: resultados de la estrategia de participación 2023](#), en el cual se han registrado todos los aportes y sugerencias realizados por las personas y organizaciones que participaron en el proceso de construcción colaborativa del [Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú](#). Algunas se transcriben a continuación:

- *Disponibilizar estudios de impacto ambiental en lenguaje accesible (no técnico), en particular las implicancias del estudio. Estandarizar los documentos de divulgación.*
- *Capacitar a las áreas de gobierno con competencia en Evaluación de Impacto Ambiental para que soliciten el documento de divulgación, que apunte a informar: qué es el proyecto, cuáles son los impactos y sus medidas de mitigación.*
- *En Evaluación de Impacto Ambiental, promover la generación de páginas web específicas por parte de los proponentes del proyecto con información adicional (documentos de divulgación, presentaciones a la comunidad, números de contacto).*
- *Accesibilizar la forma de entrega de información. Los resúmenes de estudios de impacto ambiental, deben proponerse como documentos de divulgación. Adecuar la información para asegurar la participación de personas con discapacidad.*
- *En las EIA, promover documentos de divulgación. Los proponentes deben adecuarse a las revisiones de las áreas gubernamentales, haciendo modificaciones para cumplir con los criterios. En proyectos complejos, es difícil leer el estudio de impacto.*
- *Hay mucha información pero esta no siempre llega a las personas que la requieren para una participación genuina/informada. Son importantes los documentos de divulgación en el caso de proyectos y, más que nada, que esa información llegue a los grupos de interés. Identificar a esas comunidades y hacerles saber dónde está la información y cómo acceder.*

- *Utilizar un lenguaje accesible en los documentos de divulgación para que lleguen a todas y todos. Llevar información a sectores populares y a barrios, para empoderarlos. Llegar a las personas realmente afectadas.*
- *Solicitar que los proponentes de proyectos presenten documentos de divulgación de los estudios de impacto con formatos accesibles y que permitan la búsqueda de palabras (no en formato .pdf o en imagen) a fin de no obstaculizar la lectura, comprensión y verificación de la información presentada en los documentos por parte de las personas interesadas.*

Se espera que este anexo sea utilizado tanto por las personas proponentes de proyectos como por las autoridades ambientales y sectoriales evaluadoras a nivel jurisdiccional para impulsar el uso extendido del documento de divulgación en los procedimientos de EIA.

Anexo III. Análisis comparativo entre la Ley n.º 25831, la Ley n.º 27275 y el Acuerdo de Escazú

Ley n.º 25831 / Ley n.º 27275 / Acuerdo de Escazú

Características comunes

- » 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.
- » Principio de informalismo para cursar las solicitudes: para evitar dilatar u obstaculizar el acceso, basta realizarla por escrito (o por medios electrónicos, como plantea la Ley n.º 27275), con identificación del solicitante, datos de contacto y la información que se necesita definida con claridad.
- » Ausencia de motivación del requerimiento: no es necesario fundamentar o expresar los motivos del requerimiento. Tampoco se necesita patrocinio letrado.
- » Gratuidad del procedimiento: no tiene costo, a excepción de los gastos que demande la entrega de la información (por ejemplo, fotocopias).
- » 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 *in dubio pro petitor*.
- » 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.
- » Sanciones para los sujetos obligados que no cumplieran con la ley.

Principales diferencias

	Ley n.º 25831	Acuerdo de Escazú	Ley n.º 27275
Ámbito de aplicación	» Nacional, provincial, municipal y CABA	» Nacional, provincial, municipal y CABA (posee rango supralegal)	» Nacional
Información incluida	» Toda información del ambiente, bienes ambientales, recursos naturales o culturales, acciones y actividades vinculadas, en cualquier soporte. » El Acuerdo de Escazú, además, insta a contemplar que las personas y grupos en situación de vulnerabilidad puedan recibir y comprender la información en igualdad de condiciones que los demás.		» Todo dato que generen, obtengan, transformen, controlen o custodien los sujetos obligados. » Documentos en cualquier formato.

<p>Acciones que involucra el derecho de acceso</p>	<p>» Solicitar y recibir información.</p>	<p>» 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.</p>	<p>» Buscar, acceder, solicitar, recibir, copiar, analizar, reprocesar, reutilizar y redistribuir libremente la información bajo custodia de los sujetos obligados.</p>
<p>Sujetos obligados</p>	<p>» Organismos públicos nacionales, provinciales, municipales y de CABA, » Entes autárquicos » Empresas de servicios públicos, privadas, mixtas o públicas.</p>	<p>» Instituciones públicas. » Organizaciones privadas que reciban fondos públicos o que desempeñen servicios públicos, en lo referido dichos fondos o servicios. » 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; » Poderes legislativo y judicial de la Nación; » Empresas donde el Estado nacional tenga participación mayoritaria o minoritaria (sólo en lo referido a la participación estatal); » Concesionarios de servicios públicos o de uso del dominio público; » Universidades y cualquier entidad privada que haya producido información con fondos públicos; » Fideicomisos constituidos con recursos del Estado nacional; » Entes interjurisdiccionales con participación del Estado nacional.</p>
<p>Régimen de excepciones</p>	<p>» Afecta la defensa nacional. » Está judicializada y puede perjudicar la causa. » Afecta la propiedad intelectual, o el secreto comercial, industrial. » Afecta la confidencialidad</p>	<p>» Deben ser establecidas en la legislación nacional. » De interpretación restrictiva y la carga de la prueba recae en la autoridad obligada. » La autoridad debe avisar por escrito si fue denegado; y el derecho a impugnar.</p>	<p>» Incluye nuevas excepciones a la Ley n.º 25831, vinculadas al sistema financiero y a la información en poder de sociedades anónimas con régimen de oferta pública y especifica las excepciones que comparte. » Afecta a la defensa nacional y está clasificada como reservada. » Aun no estando judicializada fuera elaborada por asesores y puede afectar la tramitación de una causa.</p>

	<p>de datos personales o son trabajos científicos no publicados.</p> <p>» Son solicitudes imprecisas.</p> <p>» Está clasificada como confidencial por ley.</p>		<p>» Secretos industriales, técnicos comerciales, financieros, científicos o tecnológicos y su difusión perjudica al sujeto obligado.</p> <p>» Si los datos personales no pueden disociarse, o pudieran ocasionar un peligro a la vida o seguridad de una persona.</p>
Plazos	» 30 días hábiles.	» 30 días, prorrogables excepcionalmente por diez días hábiles.	» 15 días hábiles, prorrogables excepcionalmente por otros 15 días hábiles.
		» Si el sujeto obligado tiene la información, debe enviarla a la autoridad que corresponda e informar al solicitante. Principio de máxima celeridad, acceso y facilitación	
Estructura institucional	» Cada jurisdicción debe implementar las medidas necesarias para su cumplimiento.	<p>Cada Estado deberá establecer:</p> <p>» Mecanismos de revisión independientes.</p> <p>» Órganos o instituciones imparciales para evaluar y garantizar el derecho.</p>	<p>» Agencia de Acceso a la Información, ente autárquico con autonomía funcional.</p> <p>» Responsables de acceso a la información pública en cada sujeto obligado</p> <p>» Consejo para la transparencia, organismo interjurisdiccional permanente.</p>

Agradecimientos

La **Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental** es el resultado del trabajo mancomunado de un importante número de actores provenientes de diversos sectores, sin cuyas contribuciones esta formulación no habría sido posible.

La Dirección Nacional de Evaluación Ambiental (DNEA) desea agradecer a:

- las y los representantes de organizaciones socioambientales, sindicatos, universidades, entidades académicas y empresariales y público general que, a través de los dispositivos de participación disponibles, han acercado comentarios, opiniones y sugerencias;
- la Dirección Nacional de Relaciones con la Comunidad y Participación Ciudadana de la Secretaría de Asuntos Políticos del Ministerio del Interior; el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas; y el área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Defensoría del Pueblo de la Nación, por sus valiosos aportes;

Finalmente, nuestro agradecimiento al Fondo Fiduciario de Derechos Humanos, Inclusión y Empoderamiento del Banco Mundial por el apoyo técnico y financiero brindado para la elaboración de esta guía.

Siglas y acrónimos

AID	Área de influencia directa
AII	Área de influencia indirecta
CN	Constitución Nacional
CPLI	Consulta Previa, Libre e Informada
EAE	Evaluación ambiental estratégica
EIA	Evaluación de impacto ambiental
EsIA	Estudio de impacto ambiental
INAI	Instituto Nacional de Asuntos Indígenas
LGA	Ley General de Ambiente
MAC	Mapa de Actores Clave
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PGA	Plan de Gestión Ambiental
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
REDLASEIA	Red Latinoamericana de Servicios de Evaluación Ambiental
SCCDSeI	Secretaría de Cambio Climático, Desarrollo Sostenible e Innovación
SAyDS	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Bibliografía

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

Cabria Mellace A. y Matamoro, V. (2016). *El diálogo social: una práctica con potencial transformador*.

https://docs.wixstatic.com/ugd/854e9d_27a4f15a661f46cfbd15e89b25165a92.pdf

Cabria Mellace, A. (2019) Participación de Pueblos Indígenas en Argentina. Antología Jurídica del Bicentenario pp. 771–781. Archivo Histórico de Tucumán.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2023). 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: guía de implementación (LC/TS.2021/221/Rev.2). <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/28aa1443-4775-4430-8f15-13a3640bd74f/content>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2012). El derecho de acceso a la información en el marco jurídico Interamericano. <https://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/acceso%20a%20la%20informacion%202012%20da%20edicion.pdf>

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. CIRDI.

European Commission - Food and Agriculture Organization (2006). "Stakeholders Analysis", Annex I to lesson "understanding the Users' Information Needs", Food Security Information for Action Programme, FAO-EU.

https://sarpn.org/documents/d0002793/Reporting_FS_info_FAO2006_Lesson1_annex1.pdf

European Commission - Food and Agriculture Organization (2006). Food Security Information for Action.

https://sarpn.org/documents/d0002793/Reporting_FS_info_FAO2006_Lesson1_annex1.pdf

Estructuras liberadoras (s.f.). Discovery and action dialog.

<https://estructurasliberadoras.com/menu-ls/discovery-and-action-dialog/>

Fundación Cambio Democrático (2003). Manual construcción de consenso: los procesos colaborativos.

<http://45.79.210.6/wp-content/uploads/2017/03/Manual-1-CONSTRUCCION-DE-CONSENSO.pdf>

Fundación Cambio Democrático (2006). Desarrollo y conflicto. Enfoque sensible al conflicto para organizaciones de desarrollo. Manual de herramientas.

Fundación Poder Ciudadano (2015). Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas.

International Association for Public Participation (2018) IAP2's Public Participation Spectrum. https://iap2.org.au/wp-content/uploads/2020/01/2018_IAP2_Spectrum.pdf

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023). Plan Nacional para la Implementación del Acuerdo de Escazú. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/plan_nacional_acuerdo_de_escazu.pdf.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2023). Propuestas ciudadanas para la implementación del Acuerdo de Escazú: resultados de la estrategia de participación 2023. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2023/09/propuestas_ciudadanas_para_la_implementacion_del_acuerdo_de_escazu_2023.pdf

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

Pruitt, B. y Thomas, P. (2008). Diálogo Democrático: manual para practicantes. IDEA, ACDI, OEA y PNUD.

Rega C. y Baldizzoneb, G. (2014). Public participation in Strategic Environmental Assessment: A practitioners' perspective OCDE (2007). *La Evaluación Ambiental Estratégica. Una guía de buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo.*

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable. (2019). Guía para la elaboración de una evaluación ambiental estratégica. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia-para-la-elaboracion-de-una-evaluacion-ambiental-estrategica-2019.pdf>

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (2019). Guía para fortalecer la participación pública y la evaluación de los impactos sociales. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia_para_fortalecer_la_participacion_publica_y_la_evaluacion_de_los_impactos_sociales.pdf

Servicio de Evaluación Ambiental (2017a). Guía metodológica de actividades presenciales del servicio de evaluación ambiental con la ciudadanía. https://www.sea.gob.cl/sites/default/files/imce/archivos/2017/07/27/web_guia_metodologica_de_actividades_presenciales_del_sea.pdf

Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (2018). Guía de participación ciudadana con enfoque intercultural para la certificación ambiental. <https://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/PUBL-GUIA-DE-PARTICIPACION-CIUDADANA-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-PARA-LA-CERTIFICACION-AMBIENTAL.pdf>

Tapella (2007). El mapeo de actores claves. <https://planificacionsocialunsj.files.wordpress.com/2011/09/quc3a9-es-el-mapeo-de-actores-tapella1.pdf>

The World Café Community Foundation (2015). Una guía rápida para ser anfitrión del world café. <https://www.theworldcafe.com/wp-content/uploads/2017/11/Cafe-para-llevar.pdf>

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

Vogler, D., Macey, S., y Sigouin, A. (2017). Stakeholder analysis in environmental and conservation planning. *Lessons in Conservation*, 7, 5–16. 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. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.



Ministerio de Ambiente
y Desarrollo Sostenible
Argentina



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
1983/2023 - 40 AÑOS DE DEMOCRACIA

Hoja Adicional de Firmas
Informe gráfico

Número:

Referencia: Guía sobre participación pública en la evaluación ambiental - 2023

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 86 pagina/s.