



Lecciones Aprendidas con la Aplicación de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE- IIRSA



I . I . R . S . A

INICIATIVA PARA LA INTEGRACION DE LA INFRAESTRUCTURA
REGIONAL SURAMERICANA

www.iirsa.org

Lecciones Aprendidas con la Aplicación de la Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico – EASE-IIRSA

Este documento técnico ha sido preparado por Guillermo Espinoza, J. Marcelo Gaviño Novillo, Jaime Valdés, Matías Parimbelli, Dimas Santibañez

Las opiniones expresadas en este trabajo son de los autores y no representan, necesariamente, las de las instituciones del CCT de IIRSA.

Diciembre 2010
Buenos Aires, Argentina



Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico
(EASE – IIRSA)

Aplicación de la Metodología al Grupo 2 de Proyectos del Eje del Sur
Circuito Turístico Binacional
(Argentina/Chile)

Lecciones Aprendidas con la Aplicación

Informe de Asistencia Técnica BID

Equipo de consultores

Guillermo ESPINOZA

J. Marcelo GAVIÑO NOVILLO

Jaime VALDÉS

Matías PARIMBELLI

Dimas SANTIBAÑEZ

INDICE

Parte I. ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA ANALIZADA	3
1. El Contexto de la EASE	3
2. La Metodología EASE – IIRSA	4
3. Objetivos del documento	5
Parte II. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS	6
1. Lecciones aprendidas respecto a los aspectos generales	6
1.1. En relación a los alcances de la aplicación	6
1.2. En relación a las fases de la metodología	7
1.3. En relación a los componentes de la metodología	9
2. Lecciones aprendidas respecto a los aspectos técnicos	10
2.1. En relación a la descripción del grupo de proyectos	10
2.2. En relación a la definición del área de influencia	11
2.3. En relación a los actores clave	12
2.4. Selección y compatibilidad de la información	13
2.5. En relación a la planificación concurrente	14
2.6. En relación a la definición de escenarios	14
2.7. En relación a los factores estratégicos o críticos	15
2.8. En relación al uso de indicadores	16
2.9. En relación al plan de participación ciudadana	16
2.10. En relación a los contenidos y extensión del informe	17
3. Lecciones aprendidas respecto a la creación de condiciones	18
3.1. En relación a la constitución de equipos de trabajo	18
3.2. En relación a las capacidades de los equipos técnicos	19
3.3. En relación a la apropiación de los resultados por parte de tomadores de decisión	19

Parte I. ANTECEDENTES DE LA EXPERIENCIA ANALIZADA

1. El Contexto de la EASE

1.1. La Iniciativa para la *Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA)* es un foro regional de carácter multisectorial que promueve la integración de América del Sur a través del desarrollo de infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones, bajo la premisa de que ella es una condición necesaria para alcanzar un desarrollo armónico y sustentable entre los 12 países de la Región. Con esa finalidad y con el objeto de acompañar las diversas instancias de planificación de dichas infraestructuras, se han desarrollado dos metodologías para el análisis de los grupos de proyectos de IIRSA:

- i) Metodología de Evaluación del Potencial de Integración Productiva y desarrollo de Servicios Logísticos de Valor Agregado
- ii) Metodología de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)

1.2. Con el fin de dar impulso a la segunda de ellas (EASE), el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó la ejecución de una Cooperación Técnica Regional (CTR) mediante la cual se capacitaron más de 60 técnicos calificados de las agencias gubernamentales relacionadas con la planificación territorial de los países miembros de IIRSA. Complementariamente financió la "*Aplicación de la Metodología IIRSA de Evaluación Ambiental y Social con Enfoque Estratégico (EASE)*" de manera experimental a fin de contribuir en la inclusión temprana de la dimensión ambiental y social a un grupo de proyectos y facilitar el proceso de apropiación de la metodología por parte de los países. El caso elegido fue el Grupo 2 de Proyectos del Eje del Sur, correspondiente al Circuito Turístico Binacional entre Argentina y Chile.

1.3. Este Grupo de proyectos tiene como función estratégica el fortalecimiento de un sistema turístico binacional en torno a la zona de los lagos, la generación de oportunidades de desarrollo económico y social, y la conservación de los recursos ambientales en un marco de integración binacional y complementación entre ambos países. Para ello incluye: i) El mejoramiento de vías que cumplen una función esencialmente turística; ii) el mejoramiento del cruce de la cordillera en diversos pasos fronterizos, incluyendo la calidad de los accesos y el equipamiento de atención en la frontera; iii) la accesibilidad a los litorales desde áreas con potencial productivo y como puntos de destino turísticos; iv) la facilitación de conexiones con los mercados

internos y externos, v) la densificación de la malla vial para facilitar el aumento de la productividad y mejorar la accesibilidad, y vi) la ampliación de la provisión de energía.

- 1.4. El área de influencia específica del Grupo 2 de Proyectos, abarca los sectores precordilleranos y cordilleranos de las Provincias de Río Negro y Neuquén (Argentina), y una porción de las regiones de La Araucanía, Los Ríos y Los Lagos (Chile). El área se caracteriza por la combinación de un patrimonio natural con una fuerte presencia de pueblos originarios. El ambiente natural queda definido por montañas, bosques, ríos, glaciares, y lagos - parte de los cuales se encuentran protegidos como parques nacionales, la Reserva de la Biosfera Norpatagónica, y santuarios de flora y fauna - que constituyen una belleza escénica sin par a ambos lados de la frontera. Por su parte, la presencia de las comunidades Mapuche, sumadas a una multifacética gama de otros habitantes compuestos por criollos pioneros e inmigrantes internos y externos, le confiere al área una identidad y singularidad cultural propia.

2. La Metodología EASE – IIRSA

- 2.1. La Metodología EASE - IIRSA se diseñó con la finalidad de brindar un marco conceptual y lineamientos prácticos para la elaboración de las Evaluaciones Ambientales y Sociales con enfoque Estratégico a los Grupos de Proyectos IIRSA. La Metodología utiliza un conjunto de premisas que estipulan los términos y alcances sobre la base de los cuales se realiza su aplicación. Para ello: i) Se fundamenta en la necesidad de generar resultados en el corto plazo para mejorar el proceso de planificación e implementación de la cartera de proyectos IIRSA; ii) se requiere el liderazgo de especialistas de gran experiencia en áreas relacionadas con la evaluación ambiental y social; iii) se desarrolla con base en información secundaria y la percepción de los diferentes actores clave; y v) se aplica con participación y compromiso de los gobiernos.
- 2.2. EASE contiene un conjunto de cinco (5) componentes que corresponden a cada una de las partes que la conforman, las cuales permiten su desarrollo articulado y organizado a través de seis (6) fases de ejecución. Cada uno de ellos posee un carácter y enfoque particular que le da cuerpo al desarrollo metodológico. Los componentes son: i) El **Grupo de Proyectos**, que configura la unidad de análisis a partir de la cual se adelanta el proceso de la Evaluación Ambiental y Social; ii) el conjunto de **actores clave** que participan del

proceso y que por sus características, roles, injerencias, intereses y grados de representatividad en el territorio, juegan un papel importante en las decisiones; iii) el **área de influencia** estratégica y escala de trabajo donde se presentan los potenciales riesgos y oportunidades ambientales y sociales; iv) las **premisas conceptuales** donde se identifica y trabaja el conjunto de proposiciones que orientan el desarrollo de la aplicación; y v) la selección de **herramientas específicas** que se aplican tanto para la captura, sistematización, procesamiento, análisis y evaluación de la información así como para la preparación del documento con los resultados y recomendaciones.

- 2.3. La aplicación de la metodología según la versión final de Septiembre de 2009 sigue la siguiente secuencia: i) La **Fase 1** con la aproximación y planeación, donde se realiza un análisis que permite la identificación de todos los aspectos que configuran el marco de ejecución del trabajo en relación con los objetivos de la evaluación, con los alcances estratégicos del grupo de proyectos, con los territorios involucrados, y con los factores estratégicos identificados, incluyendo las especificaciones metodológicas aplicadas al caso, un plan de participación para los actores clave, y un plan de trabajo detallado; ii) la **Fase 2** con la recopilación, sistematización y análisis de la información más relevante sobre la dinámica de los sistemas territoriales; iii) la **Fase 3** con la consulta y validación con actores clave, donde se validan las premisas, los alcances de la evaluación, y la información que será utilizada en la evaluación; iv) la **Fase 4** con la elaboración de un documento preliminar estructurado en un texto escrito y argumentado con los diferentes resultados alcanzados en las fases y actividades previas; v) la **Fase 5** con la retroalimentación y ajuste del documento considerando los resultados obtenidos desde la participación de los actores clave convocados a la validación y socialización de los resultados; y vi) la **Fase 6** con la elaboración de los resultados finales y las conclusiones de la evaluación.

3. Objetivos del documento

El objetivo principal de este documento es elaborar una propuesta que integre las principales lecciones aprendidas en la aplicación de la Metodología EASE-IIRSA al Grupo 2 del Eje del Sur. Los objetivos específicos son: i) brindar apoyo a futuras evaluaciones ambientales y sociales en otros Grupos de Proyectos; y ii) elaborar recomendaciones que permitan la afinación tanto los aspectos técnicos y metodológicos así como los procedimientos operativos que faciliten su uso.

Parte II. PRINCIPALES LECCIONES APRENDIDAS

1. Lecciones aprendidas respecto a los aspectos generales

1.1. En relación a los alcances de la aplicación

- a. Potencial de la metodología. Además de los objetivos de evaluación de las consecuencias ambientales y sociales de los Grupos de Proyectos, el potencial de la Metodología EASE es alto en relación a la generación de antecedentes para los procesos de decisión e integración en los países. Básicamente se destaca que la Metodología permite: i) Un mejor conocimiento de la dinámica de los territorios donde se insertan los proyectos; ii) una mayor disponibilidad de información relevante sobre escenarios actuales y potenciales en las áreas de influencia; iii) la formulación de propuestas para los procesos de integración y sustentabilidad de los territorios; iv) la instalación de diálogos entre los países los cuales ayudan a identificar las consecuencias y formas de abordar los riesgos y oportunidades ambientales y sociales desde distintas visiones; y v) la posibilidad de instalar discusiones entre los países respecto a la sustentabilidad de los procesos de integración.
- b. Continuidad del diálogo y el trabajo conjunto. Una de las lecciones más significativas es la necesidad mantener una continuidad del diálogo entre los equipos de trabajo en base a la búsqueda de un producto integrado binacional, por sobre la tendencia de considerar visiones unilaterales desde cada país involucrado. Además de generar productos de relevancia para el proceso de toma de decisiones, la integración de esfuerzos permite responder al alto interés y expectativas a que aspiran los países con la aplicación de la metodología.
- c. Articulación entre factores, escenarios, y ejes estratégicos. La necesidad de generar resultados en el corto plazo y de apoyar de manera sustantiva el proceso de planificación e implementación de la cartera de proyectos, incide en que todos los esfuerzos deban concentrarse en las preocupaciones centrales manifestadas en el área de influencia directa de la aplicación. Por ello las premisas de trabajo se sustentan en el análisis de los factores estratégicos (considerados como factores críticos para la aplicación) convirtiéndolos en la columna vertebral del proceso de evaluación en conjunto con el uso de los indicadores. Los factores deben ser el foco del análisis desde el inicio, incidiendo en la búsqueda de información clave y en el involucramiento de los actores. Sobre la base de los factores estratégicos deben

proyectarse los escenarios y elaborarse las recomendaciones estratégicas y el marco para su implementación.

- d. Necesidades de capacitación y de difusión. La aplicación de la Metodología EASE con base en la participación activa de los equipos de trabajo en los países involucrados con el grupo de proyectos, contiene un producto adicional no menor como es la capacitación de técnicos y tomadores de decisión en procesos de planeación estratégica y de Evaluación Ambiental Estratégica. La relevancia del producto final y de su aporte a la gestión de los territorios, demanda un proceso de capacitación que permita asegurar el conocimiento adecuado en el uso de la Metodología. Para ello se sugiere una capacitación inicial que permita la habilitación y homogeneización de conocimiento básico entre los distintos miembros de los equipos de trabajo en los países involucrados. Al mismo tiempo se torna relevante la difusión de los alcances y resultados tanto a los tomadores de decisión como a los actores clave, con la finalidad de asegurar su involucramiento en la aplicación y uso de los productos obtenidos.

- e. Simplificación de conceptos y terminología. La aplicación de EASE en el Grupo 2 de Proyectos del Eje del Sur significó la participación de un gran número de actores clave (alrededor de 150 personas), razón por la cual resulta relevante la disponibilidad y uso de conceptos y terminologías comunes, simples y ampliamente difundidas entre los actores. Para ello, es de importancia el afinamiento de un glosario amplio de términos que faciliten la comprensión de la metodología y el entendimiento entre los involucrados en el trabajo. En este caso, algunos conceptos y términos clave son: factor crítico (que debería reemplazar a factor estratégico), área de influencia directa e indirecta, escenarios, actor estratégico, actores clave, indicadores, eje estratégico, seguimiento, capacidades y arreglos institucionales, entre otros aspectos.

1.2. En relación a las fases de la metodología

- a. Afinamiento de las fases de la metodología. La metodología EASE contiene seis (6) fases a lo largo de las cuales se aplican los diversos componentes y actividades. Sin embargo, tres de ellas (Fases 4, 5 y 6) corresponden más bien al producto final expresado en un informe con los contenidos y resultados de la aplicación. En base a ello y con la finalidad de destacar aspectos realmente significativos en el desarrollo del trabajo, es importante realizar un ajuste restringiendo el alcance a las siguientes cuatro (4) Fases: i) Aproximación y planeamiento, ii)

evaluación preliminar, iii) escenarios y estrategia de gestión ambiental y social, y iv) evaluación y validación final. Las cuatro fases deben ser antecedidas por la creación de condiciones necesarias para asegurar la efectiva y eficaz aplicación de EASE, y atravesadas por la aplicación continua del plan de participación de actores clave.

- b. Fase 1: Aproximación y planeamiento. Esta primera fase debería contener actividades que permitan enfocar, coordinar y asegurar la aplicación de la metodología en sus vínculos tanto con la toma de decisiones como con los temas técnicos y operativos específicos. Para estos fines, elementos importantes son: i) elaboración de un plan de trabajo detallado con la resolución de las preocupaciones identificadas para la aplicación, ii) definición de responsabilidades de instituciones y personas, iii) identificación de actores clave, iv) descripción del grupo de proyectos y de su función estratégica, v) definición de área de influencia, vi) identificación de factores críticos y sus indicadores, vii) elaboración de los acuerdos y protocolos de intercambio de información, y viii) diseño del plan de participación de actores estratégicos.
- c. Fase 2: Evaluación preliminar. La segunda etapa debería permitir tanto la ratificación de los antecedentes de la fase anterior como la obtención de la información secundaria necesaria para cumplir con los desafíos de la metodología. Los elementos importantes en esta fase, entre otros aspectos, son: i) visión del contexto ambiental y social del área de influencia; ii) actualización de la información en torno al grupo de proyectos; iii) definición de escala de trabajo y cartografía de base; iv) caracterización estratégica de factores críticos y bases de datos sobre indicadores; y v) aplicación de la primera ronda del plan de participación de actores clave.
- d. Fase 3: Escenarios y estrategia de gestión ambiental y social. La tercera parte apunta a lo que se considera el corazón de la aplicación de EASE y para lo cual deben asegurarse acciones que den debida cuenta del análisis estratégico vinculado al grupo de proyectos en cuestión. Entre ellos se encuentran los siguientes aspectos: i) la formulación de escenarios, ii) la identificación de riesgos y oportunidades, iii) la definición de los ejes estratégicos y las actividades proyectadas en torno a los aspectos ambientales y sociales; iv) la identificación de arreglos institucionales; y v) las necesidades de seguimiento. Como aprendizaje se sugiere otorgar un tiempo relevante a esta fase ya que corresponde a aquella donde se obtienen los productos centrales y originales de la aplicación.

Adicionalmente, es importante iniciar antes el proceso de puesta de acuerdo y visión común sobre los alcances de la definición de escenarios con la finalidad de facilitar la posterior discusión sustantiva.

- e. Fase 4: Evaluación y validación final. La cuarta etapa apunta a la validación con los actores clave de los contenidos finales del informe sobre la aplicación. Esto incluye aspectos tales como: i) los contenidos de la evaluación, ii) la validación de escenarios, riesgos y oportunidades, iii) la validación de acuerdos y de arreglos y adecuaciones institucionales, iv) el aseguramiento de la implementación del plan de seguimiento, y v) la difusión de los resultados.

1.3. En relación a los componentes de la metodología

- a. Especificación de componentes. La metodología original utiliza cinco componentes que deben ser adecuadamente resueltos para tener éxito en la aplicación. Al respecto, en el caso del Grupo 2 de Proyectos del Eje del Sur adquirieron importancia tres aspectos fundamentales que deberían ser abordados como componentes específicos en casos futuros. Ellos son: i) Actores y plan de participación, ii) factores críticos e indicadores, y iii) escenarios, riesgos y oportunidades.
- b. Componente de actores y plan de participación. La metodología original resalta la identificación de actores y la información que ellos puedan acercar como una de las actividades importantes que deben ser llevadas a cabo en el proceso de evaluación. La presente aplicación pone de relevancia el énfasis en una adecuada selección de actores, con base en sus funciones estratégicas en el área de influencia, y en la elaboración de un plan de participación que permita resolver su involucramiento permanente y efectivo a lo largo de todas las etapas de la EASE.
- c. Componente de factores críticos e indicadores. El carácter estratégico de EASE se resuelve por medio de la focalización del trabajo a través de factores críticos (o factores estratégicos) que permitan concentrar los esfuerzos en aquellos aspectos que son centrales para la evaluación. La metodología original no establece esta categoría como uno de los componentes clave. El resultado de la presente aplicación al Grupo 2 de proyectos del Eje del Sur demuestra que este es un aspecto central del trabajo, constituyéndolo en uno de los componentes prioritarios por la importancia que tiene en la focalización del análisis y en la obtención de los productos.

- d. Componente de escenarios, riesgos y oportunidades. El carácter estratégico de la aplicación de EASE en gran medida se vincula con el análisis de los escenarios, particularmente por medio de la revisión de oportunidades y riesgos que se presentan en el área de influencia de la evaluación. La importancia de estos aspectos amerita que ellos sean incluidos y gestionados de manera particular a través de su definición como uno de los componentes clave de la Metodología.

2. Lecciones aprendidas respecto a los aspectos técnicos

2.1. En relación a la descripción del grupo de proyectos

- a. Ejes de desarrollo e integración. Una de las lecciones aprendidas en torno al grupo de proyectos es que el foco del análisis estratégico de la EASE no se obtiene necesariamente aumentando el conocimiento detallado de los proyectos, sino más bien reconociendo el vínculo con los objetivos que han dado origen a los ejes de integración. En este caso, se debería poner atención a dos aspectos importantes de los ejes: i) las razones que justifican el carácter multinacional de su integración como un territorio con dotación de recursos naturales, áreas productivas y servicios logísticos; y ii) la consideración de los procesos sectoriales que son parte de los objetivos de integración.
- b. Función estratégica del objeto de evaluación. Desde el punto de vista del análisis estratégico es fundamental una definición del grupo de proyectos como objeto de evaluación, lo que se encuentra fundamentalmente en la identificación de la función estratégica que le ha dado origen. Los conceptos de integración, sustentabilidad, escenarios, riesgos y oportunidades están profundamente vinculados a la definición de esta función estratégica, más que las acciones puntuales de los proyectos individuales. La función estratégica se relaciona con los objetivos y alcances de grupo de proyectos.
- c. Descripción y análisis del grupo de proyectos. En este análisis no debe dejar de considerarse que los grupos de proyectos fueron creados en el año 2005, que ellos han sido revisados por los grupos técnicos anualmente y que, además, pueden haber estado evolucionado como parte de los propios procesos de gestión en los distintos países involucrados. Por tanto, una labor importante en la aplicación de EASE es poner la debida atención a los ajustes realizados en los grupos de proyectos, especialmente cuando alteren su función estratégica, y de esa forma, actualizar la información para incorporarla en la evaluación.

Esto se traduce en un mejor conocimiento de: i) la pertinencia y claridad del objetivo del grupo de proyectos, ii) el grado de avance en la implementación los proyectos, iii) los cambios introducidos en ellos, iv) el análisis de otras actuaciones relevantes surgidas de la planificación concurrente, ampliando el alcance original del grupo a otros proyectos por razones de sinergia y foco estratégico, y v) el análisis de las preocupaciones que tienen los actores estratégicos respecto a la pertinencia, implementación y estado de desarrollo de los proyectos.

2.2. En relación a la definición del área de influencia

- a. Criterios para la definición del área de influencia. Esta definición requiere de lineamientos claros y reconocibles por todos los miembros del equipo a fin de que se permita alcanzar de forma rápida y efectiva un acuerdo consolidado de trabajo sobre el área de influencia al inicio de la evaluación. Con ello se evita la necesidad de generar continuos ajustes y sobrecargas innecesarias de trabajo a lo largo de la aplicación, lo cual conlleva duplicación de esfuerzos y pérdidas de tiempo. El área de influencia debe ser considerada como el territorio donde: i) se materializa el Grupo de proyectos, ii) se presentan los riesgos y oportunidades ambientales y sociales surgidas desde el grupo de proyectos; iii) surgen las interacciones con otras iniciativas o decisiones estratégicas relevantes por su sinergia en el territorio vinculado al grupo de proyectos, iv) existen singularidades ambientales y sociales que deben ser incorporadas al análisis.

- b. Áreas de influencia directa e indirecta. La aplicación amerita la definición de dos áreas de influencia: la directa, donde se presenten los riesgos y oportunidades ambientales y sociales, y la indirecta donde se producen sinergias e interacciones con otras iniciativas estratégicas que influyen sobre el área directa. Es adecuado considerar como una importante lección aprendida que la definición de ambas áreas está condicionada por la disponibilidad de información, tanto en su relación con los tema clave como con los tiempos y formatos compatibles con el plazo de aplicación de la metodología. Una clave al respecto surge de la necesidad de hacer coincidir, en la medida de lo posible, los límites de ambas áreas a los de las jurisdicciones administrativas (provincias, regiones, municipios, comunas, barrios, otros) para las cuales se genera información estadística por parte de la mayoría de los países que conforman IIRSA.

2.3. En relación a los actores clave

- a. Equipo de trabajo. Un aspecto relevante surge desde la conformación del equipo de trabajo. La experiencia demuestra que la mejor combinación surge de un equipo compuesto por los siguientes tres tipos de actores: i) representantes de cada institución con poder de decisión sobre la infraestructura que conforma el Grupo de Proyectos objeto de evaluación, con una asignación de tiempo superior al 50% y con capacidad técnica de aplicar la metodología de manera autónoma; ii) representantes de un grupo mas amplio de instituciones con incumbencia directa e indirecta en el grupo de proyectos y/o área de influencia, cuya finalidad sea actualizarse de los logros parciales de la aplicación y que puedan interactuar de manera frecuente con el equipo de trabajo específico mediante reuniones ad-hoc (talleres, reuniones focales, seminarios, otros); y iii) asistencia técnica provista por expertos externos (universidades, organismos multilaterales, organismos de cooperación) que puedan actuar de articuladores y moderadores de la aplicación en combinación con expertos temáticos.

- b. Carácter estratégico de los actores. La definición de criterios y lineamientos que permitan establecer acuerdos respecto a cuándo se considera un actor como estratégico, es un desafío importante para la aplicación de la metodología. Un actor debería ser considerado como tal, por su importancia estratégica respecto a alguno de los siguientes elementos: el objeto de decisión, el grupo de proyectos, el territorio de influencia, la gestión de los riesgos y oportunidades, las responsabilidades institucionales y de decisión, y la información que pueda aportar a la aplicación. La experiencia demuestra que el actor para ser estratégico al menos debe tener un mínimo de conocimiento acerca de los objetivos que persigue una evaluación ambiental como la EASE, dado que la simple interacción sin una base de partida no incorpora opiniones que alimenten el conocimiento del equipo de trabajo. Por ello, el plan de participación debería incluir un proceso, acotado a los fines del proceso de evaluación, donde se defina la oportunidad, los alcances y las expectativas que se espera de la participación de cada actor. Es muy importante asegurar que una vez aprobado por los países, el plan sea ejecutado íntegramente sin quitar ni reemplazar las actividades que hayan sido definidas como necesarias.

- c. Vínculos con actores sensibles. Adquiere una especial significancia para los países de la región la consideración de temas sensibles (como los aspectos indígenas en general y de sus actores representativos en

particular) que deben ser adecuadamente resueltos en la aplicación de la metodología. A pesar de su importancia, los actores estratégicos de las comunidades originarias deben contener la misma prioridad dada a los otros actores, pero su inclusión necesita ser considerada de manera acorde con sus costumbres y formas de relacionamiento. En este caso, la inclusión de responsables nacionales y regionales, además de los representantes locales, son una ayuda de importancia para una correcta respuesta sobre el tema.

2.4. Selección y compatibilidad de la información

- a. Utilización de información estratégica. Uno de los fundamentos de la EASE es el uso de información secundaria relevante a los propósitos de la aplicación. Por ello, es importante que desde el inicio se focalice el trabajo en la obtención de antecedentes validados por los equipos, consolidando un conjunto de criterios que permitan superar tanto las asimetrías de información entre los países como la traba de su disponibilidad efectiva en los tiempos reales de la aplicación. En este caso, será de enorme ayuda la generación de un protocolo de información e intercambio de datos, al inicio de cada aplicación, que favorezca la fluidez de la entrega de antecedentes, con procedimientos simples para compartir la información, la constitución de grupo GIS, y los acuerdos de escalas de trabajo, formatos digitales, y nivel de análisis territorial, entre otros aspectos.

- b. Disponibilidad de información validada por los países. Dado que la gestión de la información requiere los mayores esfuerzos por parte de los equipos de trabajo, se plantea la conveniencia de anticipar por parte de IIRSA la solicitud de una serie de antecedentes básicos en formato estándar que los países deberían disponer o proporcionar, por ejemplo, en archivos digitales o en una web compartida. Estos datos básicos permitirían otorgar un gran apoyo tanto a las futuras aplicaciones de EASE como a la verificación de los planes de seguimiento que surjan de ellas. La provisión de los antecedentes debería estar basada en: i) una homologación de estadísticas básicas y escalas de trabajo; ii) la identificación anticipada de fuentes de información validadas, iii) la definición de canales expeditos de transferencia de información entre los países, y iv) el acuerdo sobre un Sistema de Información Geográfica básico como herramienta para la aplicación de la metodología.

2.5. En relación a la planificación concurrente

- a. Criterios para la selección de la planificación concurrente. La planificación concurrente utilizada en la EASE sólo es válida en la medida que esté estrechamente vinculada a las sinergias potenciales con el grupo de proyectos objeto de evaluación. Es decir, se trata de definir cuáles de ellas representan un alto grado de interés porque están relacionadas con: i) el objeto de decisión, ii) los factores estratégicos o críticos, iii) los riesgos y oportunidades sociales y ambientales, y iv) la sinergia con la estrategia de gestión.
- b. Selección de la planificación concurrente. La selección de estos instrumentos de planificación sería más expedita y adecuada si los equipos nacionales dispusieran de dos filtros de aproximación. El primero de ellos, a ser usado en la Fase 1 de planeación, orientado a la identificación inicial de los elementos disponibles para ser considerados en la aplicación. El segundo, se vincula a la Fase 2 de evaluación preliminar donde se verifica la pertinencia de considerar efectivamente los instrumentos identificados y se establecen las necesidades de complemento si ello fuese necesario.
- c. Análisis de aspectos legales y normativos. Se sugiere evitar la consideración del marco legal vigente en cada país o jurisdicción como planificación concurrente, sino asegurar que sea debidamente incluida en la estrategia de gestión de riesgos y oportunidades. Para ello, la experiencia indica la conveniencia de llevar a cabo un análisis comparado del marco normativo vigente en cada jurisdicción a fin de detectar aquellos instrumentos legales que permitan posteriormente acompañar o guiar la implementación de las recomendaciones estratégicas que surgen de la EASE, mediante un análisis breve de la viabilidad normativa de las actividades incluidas en la estrategia de gestión ambiental y social del grupo de proyectos.

2.6. En relación a la definición de escenarios

- a. Tipos de escenarios. Los escenarios son visiones posibles y realistas; por ello, en su formulación es necesario pensar en aquello realmente factible. Como la construcción de escenarios demanda esfuerzos de visión a futuro, se requiere asegurar la disponibilidad de un suficiente tiempo como para que los equipos y expertos debatan apropiada y profundamente sobre sus implicancias. La definición de escenarios en esta aplicación ocupó una parte sustantiva del esfuerzo realizado, pero se estima que es conveniente asignar un mayor tiempo aún a fin de

lograr un mayor involucramiento por parte de los diversos actores y el equipo de trabajo ampliado. Según lo adelantado, aparece de la mayor relevancia la consideración de las tres alternativas de escenarios utilizadas, como son los casos de la situación actual, la deseada y la no deseada. Es importante que la caracterización de los escenarios esté orientada a la identificación de los riesgos y oportunidades para cada uno de los factores críticos seleccionados.

- b. Metodologías de formulación de escenarios. Respecto a las herramientas para la formulación de escenarios, es importante que esta decisión sea ejecutada caso a caso en función de la situación existente que debe verificarse al inicio de la aplicación. En lo posible el escenario actual deber ser cuantificado en base a la información secundaria y los escenarios futuros eventualmente podrán ser cuantificados en cuanto metas alcanzables sobre el juicio de expertos y las experiencias acumulados por de las instituciones con representantes en el equipo de trabajo. Una parte importante de este proceso es darle profundidad a las recomendaciones y conclusiones buscando la necesaria viabilidad de las propuestas destinadas a enfrentar los temas críticos identificados en los escenarios.

2.7. En relación a los factores estratégicos o críticos

- a. Definición de factores estratégicos o críticos. Los factores utilizados en esta aplicación fueron designados como “estratégicos”, pero por razones de consistencia parece más apropiado usar la denominación de “crítico” y de esa manera consolidar la ampliación del carácter estratégico a todas las fases y componentes de la aplicación. La designación como crítico acota la búsqueda de información, y se constituye en el centro que guía la EASE al transitar por ellos desde el inicio. Es altamente significativo que esta selección considere las sensibilidades y particularidades ambientales y sociales del territorio de influencia.
- b. Selección de factores estratégicos o críticos. Los factores de preferencia no deben ser más de ocho ni menos de tres, con la finalidad de asegurar la visión y un enfoque estratégico en la evaluación. La selección debe ser lo más temprana posible (Fase 1 en un Taller Inicial), aunque se debe tener la flexibilidad suficiente como para ir ajustándolos en la medida que ello resulte estrictamente necesario. Entre los criterios específicos que pueden utilizarse en la selección de factores estratégicos o críticos, se encuentran su relación con: i) los aspectos ambientales y sociales, ii) los escenarios, y iii) las

sensibilidades del área de influencia. Es importante que IIRSA defina una lista de temas que podrían ser de relevancia para la identificación de los factores y que sirva de orientación para el trabajo de los equipos en cada grupo de proyectos.

2.8. En relación al uso de indicadores

- a. Importancia de los indicadores. El uso de indicadores en EASE es un trabajo largo y complejo pero que, sin lugar a dudas, permite mantener focalizado el carácter estratégico de la evaluación. De manera análoga a los factores, los indicadores deben ser elaborados de manera que conserven su carácter estratégico o crítico para cada una de las aplicaciones de EASE en particular. Entre los elementos importantes de ser considerados en el uso de estas herramientas, se encuentran: i) la atención de las diferencias entre la percepción de los actores y los resultados concretos de los indicadores, ii) la disponibilidad de información pertinente y disponible en tiempo y oportunidad en los países involucrados, iii) la construcción de los diversos indicadores en base al cual sea elaborado un diagnóstico social y ambiental como núcleo de la evaluación preliminar, iv) el vínculo con los escenarios, y v) la necesidad, en lo posible, de concentrar los esfuerzos en el uso de unos pocos indicadores. Es muy importante que en la Fase 1 se identifiquen aquellos indicadores que son viables de aplicar en los países involucrados para lo cual será imprescindible su homogeneización o estandarización.
- b. Selección de indicadores. En la aplicación se empleó el modelo conceptual de la OCDE que incluye la definición de indicadores de presión (impulso), estado y respuesta que resulta adecuado en procesos de evaluación ya que, además de identificar riesgos y oportunidades, permite proponer recomendaciones y medidas para abordar las situaciones identificadas como prioritarias. Además, sería útil que la EASE disponga de un procedimiento de apoyo para la selección de indicadores, incluyendo una lista básica sobre aspectos de interés que pueden ser considerados al inicio de cada aplicación.

2.9. En relación al plan de participación ciudadana

- a. Alcances del proceso participativo. El proceso participativo es clave en la aplicación de EASE, aun cuando se concentre en el involucramiento de los actores clave. Ello implica que la participación debe ser acotada para no ampliar de manera innecesaria en tiempo, recursos humanos y costos la inclusión de instancias con actores cuyas opiniones no son

relevantes en el contexto estratégico de la aplicación. Para ello, deben seleccionarse con extremo cuidado los mecanismos de participación. Se reconoce que mediante la aplicación del plan de participación se legitima el proceso de evaluación y se logra consenso en las decisiones, involucrando de manera consistente a los diversos actores, generando de manera complementaria un proceso de aprendizaje para los participantes, y redescubriendo nuevos ángulos de la evaluación en base a las percepciones de cada uno de ellos. La incorporación de actores estratégicos se debe hacer desde el inicio de la aplicación y además, se necesita mantener una continuidad sistemática a lo largo de ella.

- b. Metodologías de participación. Las metodologías participativas dependen y varían según los tipos de actores y realidades de las áreas de influencia y de los grupos de proyectos. Aunque el uso de herramientas (como encuestas, reuniones temáticas, talleres, etc.) se define en el plan de participación elaborado al inicio de la aplicación, es conveniente asegurar la utilización de la Web al menos para poner el tema en la agenda institucional. En la especificación del proceso participativo se debería asegurar la disponibilidad de los recursos económicos, técnicos y operativos suficientes para llevar adelante las actividades. Entre los aspectos más importantes que deben ser resueltos en el plan, se encuentran los siguientes: i) el aseguramiento de la disponibilidad y conocimiento de las actas de reuniones y talleres, ii) el envío de la información previa a proceso de consultas respecto a las metodologías que serán utilizadas y los acuerdos anteriores ya establecidos, y iii) la captura de todas las observaciones, propuestas y recomendaciones formuladas por los actores, incluyendo la explicitación de las razones en el caso de que éstas no pudieran ser incluidas en el proceso de evaluación.

2.10. En relación a los contenidos y extensión del informe

- a. Características del informe. Se pone énfasis en que el informe no se debe constituir en un documento extenso, sino en algo acotado y vinculado directamente con la información estratégica para los tomadores de decisión. En ese sentido, se plantea que más que los tradicionales informes de evaluación ambiental se conecte, más bien, con los contenidos de un plan de sustentabilidad.
- b. Temas significativos del informe. Se consideran como importantes los siguientes temas que deberían estar adecuadamente documentados en el informe final de una aplicación EASE: grupo de proyectos, área de

influencia, factores críticos e indicadores, escenarios, riesgos y oportunidades, estrategia de gestión, recomendaciones, capacidades y arreglos institucionales, y seguimiento.

3. Lecciones aprendidas respecto a la creación de condiciones

3.1. En relación a la constitución de equipos de trabajo

- a. Definición de equipos nacionales. Si bien en el punto 2.3 se trató este tema cabe mencionar que la definición de los equipos nacionales encargados de llevar adelante la EASE representa un desafío relevante dado que es necesario conseguir su compromiso y disponibilidad a lo largo de toda la aplicación. El equipo debe contener: i) la definición de la coordinación y liderazgo de los equipos; ii) la conexión con los responsables de la toma de decisión; iii) el equipo técnico que dará cuenta de la aplicación en concreto; y iv) las necesidades de asistencia técnica externa. La formalización como responsables, antes del inicio del trabajo y como condición de su puesta en marcha, permitirá articular los equipos nacionales con tiempos parciales o de dedicación exclusiva para asegurar el éxito del trabajo. Es importante, además, consignar que esta formalización es una muestra del interés de los países por los resultados que serán conseguidos. También resulta destacable como aprendizaje que los equipos nacionales estén constituidos por representantes de las diversas instituciones que se relacionan con el objeto de la aplicación, y particularmente con los factores estratégicos o críticos que puedan ser identificados a priori en relación al grupo de proyectos estudiado.

- b. Articulación de la asistencia técnica. La asistencia técnica dada por consultores externos ha resultado de relevancia en la aplicación de EASE, por lo cual su disponibilidad debería ser asegurada en conjunto con la formalización de los equipos nacionales, de acuerdo a las necesidades que se identifiquen caso a caso. En particular en esta aplicación de EASE, la asistencia técnica resultó de relevancia en aspectos tales como: el desarrollo metodológico, la identificación de fuentes de datos y búsqueda y manejo de la información, la redacción y edición de los informes, el diseño e implementación del plan de participación, la aplicación de focus group, entrevistas y consultas, la distribución de información y documentos, la elaboración de la WEB, la implementación de un SIG.

3.2. En relación a las capacidades de los equipos técnicos

- a. Definición de capacidades necesarias para la evaluación. Los equipos técnicos deberían ser definidos antes de poner en marcha la aplicación y ajustados durante la primera fase si ello fuere necesario. Las capacidades requeridas deben responder a los desafíos esenciales de la aplicación, entre los que se cuentan: i) diseño y aplicación del plan de participación, ii) uso del SIG y gestión de la información, iii) aspectos ambientales y sociales, y iv) aspectos específicos vinculados con los grupos de proyectos y las particularidades de las áreas de influencia.
- b. Conocimiento y comprensión de la metodología. Como condición de puesta en marcha, la EASE requiere la capacitación en tres habilidades que deben ser traspasadas a los equipos de trabajo. Ellas son: i) conocimiento básico de las implicancias y alcances de la metodología con la finalidad de lograr su correcta utilización, ii) conocimiento de IIRSA y el grupo de proyectos con la finalidad de dar el foco estratégico al análisis en los contextos en que se definieron los grupos de proyectos, y iii) dominio básico del uso de la planificación estratégica con la finalidad de facilitar principalmente la elaboración de escenarios y propuestas de trabajo y recomendaciones. Para lograr estos propósitos, se debe contar con una capacitación inicial de los equipos, vía presencial o virtual, antes de la puesta en marcha de la aplicación. Esta actividad debería ser complementada con un proceso de conocimiento e interacción entre los equipos, con la finalidad de crear las confianzas y el conocimiento mutuo.

3.3. En relación a la apropiación de los resultados por parte de tomadores de decisión

- a. Integración de tomadores de decisión en la evaluación. Un desafío relevante de la aplicación de EASE está vinculado con la integración de los tomadores de decisión durante el proceso de evaluación ambiental y social, particularmente aquellos que sean importantes para la puesta en marcha de la evaluación y para el uso de sus recomendaciones y resultados. Para ello se propone que se incluyan actividades que permitan vincularlos a partes clave de la aplicación como son: i) el taller de arranque, ii) el conocimiento de los alcances del plan de trabajo, iii) el conocimiento de los hitos críticos para la evaluación; y iv) el conocimiento y explicitación de los productos esperados, y v) el proceso de formalización de las recomendaciones.

- b. Información permanente del proceso de aplicación. Se estima que los plazos realistas para la ejecución de EASE, con base en la consideración de los hitos críticos para su implementación, requiere de un periodo de tiempo no mayor a 12 meses, dependiendo de la realidad de cada grupo de proyectos. En este sentido, se sugiere que el plan de participación contenga propuestas específicas de cómo se incorporaran efectivamente durante este periodo a los tomadores de decisión que hayan sido identificados como clave al inicio de la EASE.