

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
ECUADOR**





Copyright © [2020] Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no- comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
ECUADOR**

Equipo

Idea, liderazgo y coordinación general: Flavia Milano

Coordinación de contenidos y edición: Ulises Pallares

Agradecimientos

Esta es una actualización de la publicación original “Consultas Públicas con Sociedad Civil: Guía para Agencias Ejecutoras Públicas y Privadas” de la Vicepresidencia de Países del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y es parte de las múltiples iniciativas impulsadas por la nueva Estrategia de Relacionamento del Grupo BID con la Sociedad Civil/Ciudadanía.

En esta edición, queremos agradecer los aportes de Jonathan Dromgoole para la elaboración del capítulo sobre consultas virtuales y a Volker Frank y de Smart Regulation Peru en el ejercicio de recopilación de los marcos sectoriales nacionales.

Queremos extender un especial agradecimiento al equipo en las Oficina de País en Ecuador quienes compartieron sus insumos en una versión preliminar de esta publicación. En especial, nuestro reconocimiento a Raquel Ortuño.

Por último, queremos expresar nuestro especial agradecimiento a los representantes de gobierno, empresas, organizaciones de la sociedad civil y comunidades que se han mostrado interés en la primera edición de esta publicación y cuyas devoluciones a partir de esa primera edición han sido muy valiosos para guiar esta nueva publicación que confiamos encontrarán útil y sencilla en su uso.

Índice:

Equipo y agradecimientos	ii
Qué, Cómo y Por Qué:	2
LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PUBLICAS EFECTIVAS	4
CLAVE 1: CONOCER EL CONTEXTO	6
CLAVE 2: INFORMAR, DIALOGAR, MAPEAR:	6
CLAVE 3: PLANIFICAR, PLANIFICAR, PLANIFICAR	8
CLAVE 4: LAS TRES FASES DE LA CONSULTA PÚBLICA	11
CONSULTAS VIRTUALES: LO QUE EL COVID-19 NOS ENSEÑÓ	16
CLAVES PARA PENSAR CONSULTAS PÚBLICAS VIRTUALES	19
Clave de Base: Illevar adelante las claves 1, 2, 3 y 4!	19
Clave 5: Poner el foco en la audiencia	19
Clave 6: Graficar	20
Clave 7: Combinar alternativas de metodología para la consulta virtual.	20
MARCOS REGULATORIOS Y LEGALES EN ECUADOR	22
Marcos regulatorios y legales sectoriales	24
Marcos regulatorios y legales para pueblos indígenas	30
ANEXOS	37
ANEXO I: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID en materia de consultas públicas	38
ANEXO II: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID Invest: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID Invest en materia de consultas públicas:	39
ANEXO III: Modelo de plan de consulta a ser compartido con la audiencia junto a la convocatoria a consulta	40

QUÉ, CÓMO Y POR QUÉ:

Algunos estudios¹ dan cuenta que la principal queja de comunidades y/o portadores de interés respecto a un proyecto, una estrategia o política, es la falta o insuficiencia de la consulta pública. Nuestra experiencia nos dice que ese reclamo no apunta solo a la consulta per se sino al proceso. Efectivamente, en revisiones que hemos realizado en diferentes proyectos, encontramos que muchas de las consultas estaban bien hechas desde la perspectiva de la legislación y buenas prácticas aplicables, sin embargo, el error estribó en el concepto ya que **la consulta no es un acto único y aislado sino un proceso.**



Muchas veces lo que realmente sucede es la falta de una etapa de preparación previa a la consulta. Una **fase donde se otorgue y capte**

información oportuna de los portadores de interés que incluya diálogos que permitan generar acercamiento y confianza en un contexto más informal que el de la consulta pública que como veremos, responde a mandatos legales y regulatorios. Esta etapa de preparación resulta importante tanto desde la perspectiva de mitigación de riesgos como de la de generación de oportunidades.

La evidencia demuestra que las consultas públicas² realizadas luego de acciones de información y de diálogo resultan más eficaces³ ya que al dar información oportuna y al captar las percepciones y preocupaciones de los portadores de interés desde una etapa temprana⁴ se comprenden mejor las posiciones y percepciones de la audiencia, especialmente en torno a una operación. Ello, a su turno, permite entablar diálogos más efectivos que anticipen conflictos y/o resuelvan aspectos satelitales al tema principal. Así, estas acciones previas a la consulta pública facilitan el conocimiento de todos los interesados fomentando la construcción de confianza entre las partes. Esa construcción de confianza es clave para asegurar que decisiones que vayan a ser tomadas al termino de la consulta, hayan permitido a todas las partes comprender las diferentes perspectivas.

- 1 Ver Graham Watkins, Sven-Uwe Mueller, Hendrik Meller, Maria Cecilia Ramirez, Tomás Serebrisky, Andrea Georgoulas, Lecciones de 4 décadas de conflictos en torno a proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo, 2017. Ver también Análisis de cartera de solicitudes 2010-2017: una revisión estadística: Programa de Reflexiones Institucionales, Victoria Márquez Mees, Esteban Tovar, Eva Heiss, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.
- 2 Para conocer buenas prácticas de relacionamiento del Grupo BID ver los siguientes casos de estudio: manejo de fuentes de agua; mercados laborales; adaptación al cambio climático; datos abiertos e infraestructura vial. También ver la publicación CIVICO 2020 del BID accesible a partir del segundo semestre del 2020 en WiConnect.
- 3 Para una planificación efectiva con las comunidades, sociedad civil y la ciudadanía ver la Estrategia de Relacionamiento Grupo BID-Sociedad Civil.
- 4 Ver experiencias para captar preocupaciones y percepciones de la ciudadanía con el uso de Inteligencia Artificial (IA) en CiviClytics. Ver también publicación a CIVICO ut supra.

Por lo anterior, en 2017 nos dimos cuenta que era necesario contar con un documento que contribuyera a la realización de consultas públicas efectivas en línea con las buenas prácticas universales y los marcos legales y regulatorios sectoriales aplicables en los países de América Latina y el Caribe. Para facilitar esta tarea recopilamos la legislación aplicable en Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Surinam, Trinidad y Tobago,

Uruguay y Venezuela⁵. Nos concentramos en la legislación y regulaciones de aquellos sectores donde hay un mayor número de reclamos y/o que por la extensión del tema afectan a un mayor número de personas como minería, pesca, forestal, infraestructura, energía y el sistema de evaluación de impacto ambiental⁶. También, para facilitar la tarea y contribuir con las acciones de preparación y realización de la consulta incluimos una breve descripción de los puntos más relevantes a los que las normas hacen referencia. Toda esta información está organizada en el capítulo 3 bajo los siguientes iconos:



Consulta previa, libre e informada con pueblos indígenas:

Una sección aparte merece la legislación y regulaciones aplicables a la consulta previa, libre e informada de la OIT 169 para los pueblos indígenas. Recopilamos así la legislación incluyendo información específica para los sectores de minería, pesca, forestal, infraestructura, energía y el sistema de evaluación de impacto ambiental⁷. Siempre para

facilitar la tarea de realizar los mejores procesos de consulta pública, la normativa se presenta con una breve descripción de los puntos más relevantes a los que ésta hace referencia e incluimos casos especiales a tener en cuenta. Toda esta información está organizada en el capítulo 3 bajo los siguientes iconos:



⁵ Países prestatarios del Grupo BID.

⁶ La actualización de la presente publicación se cerró en marzo del 2020 a nivel de legislación nacional (no subnacional).

⁷ La actualización de la presente publicación se cerró en marzo del 2020 a nivel de legislación nacional (no subnacional).

CAPÍTULO 1:

LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PÚBLICAS EFECTIVAS





LAS 4 CLAVES PARA LAS CONSULTAS PÚBLICAS EFECTIVAS

CLAVE 1: CONOCER EL CONTEXTO

En contextos económicos volátiles como los de la región, acentuados luego de la pandemia del COVID-19, es menos probable que los ciudadanos prefieran beneficios futuros (como grandes obras de infraestructura) sobre programas que arrojan resultados positivos en el más corto plazo. Este análisis también se aplica para poblaciones en situación de vulnerabilidad y/o sin recursos económicos, cuyas preocupaciones suelen estar más vinculadas al presente que a la visión de mediano y largo plazo⁸.

En línea con lo anterior, las consultas públicas no operan en el vacío, sino que lo hacen en contextos políticos, sociales y económicos que hay que tener en cuenta y donde la transparencia durante el proceso resulta determinante. Para comprender mejor el contexto local usamos y ponemos a disposición herramientas de inteligencia artificial para tener fuentes de información en tiempo real como [CiviClytics](#), e identificamos portadores de interés a través de mapas geo referenciados vivos y públicos como [WiConnect](#) y otras fuentes de información como, por ejemplo, encuestas pasadas⁹.

CLAVE 2: INFORMAR, DIALOGAR, MAPEAR:

Los estudios de caso que mencionábamos en la introducción¹⁰ dan cuenta de la importancia que tienen las acciones preparatorias de debida diligencia para la realización de consultas públicas eficaces. Específicamente hay tres momentos previos a la realización de consultas públicas:



1. Dar y captar información:

1.1. Dar información: Comunicar de manera clara y regular los objetivos y resultados esperados de los proyectos, políticas y/o estrategias a ser consultados es una buena práctica reconocida. En muchas ocasiones la desconfianza entre las comunidades y las instituciones y/o agencias ejecutoras es reciproca. A veces son las comunidades quienes desconfían de la calidad de información que reciben y otras veces son las propias agencias quienes subestiman la capacidad de las comunidades para brindar insumos valiosos. Es clave dar primero información que los interesados necesitan conocer sin limitar esto a dar información general o demasiado técnica y/o específica.

8 Ver Alejandro Izquierdo, Carola Pessino y Guillermo Vuletin (editores), [Mejor gasto para mejores vidas. Cómo América Latina y el Caribe puede hacer más con menos](#), Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.

9 El Barómetro de las Américas indica que los niveles de confianza en las instituciones públicas en 2019 se encontraban entre los más bajos desde 2004. En promedio, la confianza en el gobierno es de 22%; en el poder legislativo el 21%; en el poder judicial 24% y; 13% en los partidos políticos. Por su parte, el Latinobarómetro del año 2018 señalaba que, la confianza en las instituciones centrales de la democracia estaba entre las más bajas desde 1996; registrándose una baja de confianza también hacia el sector privado. En promedio, el 38% de los latinoamericanos y caribeños confían en las compañías nacionales y el 34% confía en las compañías extranjeras. Al respecto ver Zechmeister, Elizabeth J., and Noam Lupu (editores) *Pulse of Democracy*. Nashville, TN: LAPOP, 2019 y, también, ver [acceso a Latinobarómetro aquí](#).

10 Ver buenas prácticas de relacionamiento del Grupo BID en los siguientes casos de estudio: [manejo de fuentes de agua](#); [mercados laborales](#); [adaptación al cambio climático](#); [datos abiertos](#) e [infraestructura vial](#). También, ver Graham Watkins, et al. Ut supra.

1.2. Captar información: La evidencia demuestra¹¹ que al recabarse información de los portadores de interés y comprender sus posiciones (lo cual incluye sus percepciones) hay mayores posibilidades de explicar y dar la información que preocupa a los interesados (y no solo lo que se tenía planeado informar) generando agendas compartidas.

Hemos visto que cuando las necesidades de la población son genuinamente valoradas y tenidas en cuenta, las percepciones cambian y aumentan las posibilidades de generar confianza entre las partes; un valor intangible y a la vez crítico para la sostenibilidad de una operación. Así, captar información puede darse a través de visitas de campo en intervenciones puntuales como encuestas y el uso de inteligencia artificial (IA) en intervenciones a gran escala. Esto último permite analizar y procesar millones de datos que la gente comparte a través de Internet y, así, estructurar mejor las percepciones, preocupaciones y/o necesidades cívicas¹², las cuales podrían tener gran influencia en el resultado de la consulta pública. Como mencionábamos anteriormente, el Grupo BID decidió poner en forma pública la plataforma Civiclytics¹³ la cual permite – entre otras funcionalidades – obtener información agregada, estructurada y en tiempo real sobre las percepciones y preocupaciones que la ciudadanía comparte en Internet.



2. Dialogar (que es diferente de consultar):

A partir de la información compartida con las comunidades sobre la operación/política/estrategia, así como de la información recabada en visitas de campo, encuestas o herramientas de IA en cuanto a percepciones y preocupaciones, el próximo paso es abrir mesas temáticas de diálogo como parte de la preparación para una consulta pública efectiva.

Los diálogos, permiten una comunicación entre las partes más fluida ya que como mencionábamos, no están regidos por marcos legales o regulatorios como el caso de las consultas. Es necesario sin embargo contar con agendas para estructurar los temas del intercambio, los diálogos son de carácter informal. También, a diferencia de las consultas públicas, estos espacios de diálogo no requieren obtener un resultado y/o producto concreto y/o accionable. Si bien eso es deseable, no es el objetivo primario de esta interacción. Lo que se busca es un intercambio lo más abierto y franco posible que permita conocer posiciones sobre todos los temas que interesan a las partes. Es ese carácter voluntario el que facilita un intercambio directo; contribuyendo así a la construcción de confianza.



3. Mapear:

En ambos momentos preparatorios el mapeo de los portadores de intereses resulta dinámico ya que la identificación inicial se va ajustando con nuevos insumos que se reciben durante los espacios de información y diálogo. Para contar con un mapeo georeferenciado vivo por país, desde el Grupo BID hemos trabajado en poner a disposición la plataforma digital WiConnect¹⁴, la cual es actualizada por los miles de miembros que contiene. Esto contribuye a entender quién hace qué, dónde y cómo en la región a través del acceso al perfil de organizaciones y representantes de grupos relevantes.

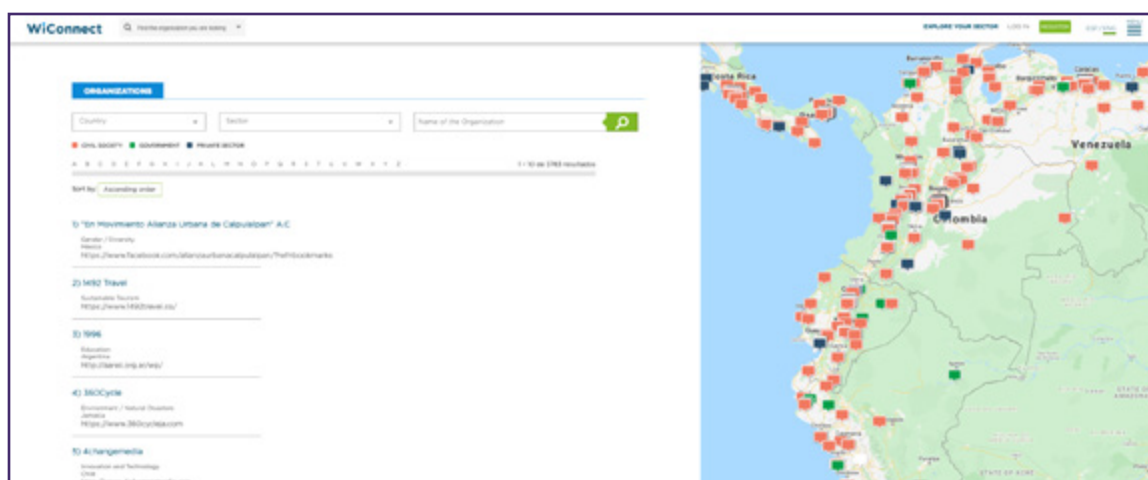
¹¹ En un estudio reciente se logró determinar que en 68% de los proyectos de infraestructura que estuvieron vinculados a algún tipo de conflicto social y/o ambiental, se debió a la falta de transparencia en la información del proyecto y del proceso de toma de decisiones. En el mismo estudio se constató que muchas comunidades entrevistadas indicaron que inicialmente no se oponían a los proyectos financiados, pero que se volvieron críticas cuando sintieron que no eran tenidas en cuenta en el proceso de toma de decisión o cuando información vinculada al proyecto no se les compartía. Al respecto ver Graham Watkins et al. Ut supra.

Otro estudio reciente identificó que el 47% de las solicitudes recibidas, entre los años 2010 y 2017, por el Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación (MICI) del BID se debía a que los solicitantes consideraban que no contaban con información suficiente y oportuna sobre el proyecto o bien que directamente que no tuvieron acceso a la misma. Al respecto ver MICI et al. Ut supra.

¹² Ver experiencias para captar preocupaciones y percepciones de la ciudadanía con el uso de Inteligencia Artificial (IA) en [CiviClytics](#). Ver también publicación a CIVICO ut supra.

¹³ Ver <https://covid19-civicytics.citibeats.com/#/>

¹⁴ Ver <https://wiconnect.iadb.org/en/>



CLAVE 3: PLANIFICAR, PLANIFICAR, PLANIFICAR¹⁵

Como venimos viendo, las consultas públicas forman parte integral de la planificación para la participación ciudadana/comunitaria eficaz y, por lo tanto, requieren un enfoque sistémico. Son instancias que se realizan cuando (a) existe un marco regulatorio sectorial (energía, pesca, extracción de recursos naturales, etc.), (b) un marco regulatorio y legal relativo a pueblos indígenas que así lo indica; (c) existe una política operativa del delante de cumplimiento obligatorio para avanzar una operación, una estrategia o una política.

Luego de planificadas y realizadas las acciones de mapeo, información y diálogos vistas anteriormente, las consultas públicas se realizan sobre la base de un plan de consulta

que se comparte con los participantes. A diferencia de las acciones de información y diálogos que ocurren (o deben ocurrir) siempre, las consultas públicas tienen lugar en momentos específicos ordenados por la legislación o política operativa aplicable con objetivos como:

- Compartir los puntos/preguntas sometidos a consulta para recibir insumos sobre los que se tomarán decisiones.
- Recibir nuevos insumos que no se hayan visto o considerado durante las actividades preparatorias de información y diálogos.
- Validar y verificar datos obtenidos en la preparación de las consultas, así como datos nuevos.
- Identificar potenciales riesgos y oportunidades que contribuyan a la sostenibilidad del tema sometido a consulta y que no se conocían hasta ese momento.

RECUADRO 1: PUNTOS y PRINCIPIOS DE LAS CONSULTAS PÚBLICAS SIGNIFICATIVAS¹⁶

- ▶ **Preparación:** Realizar acciones previas de mapeo, información (tanto para dar como para captar información) y de diálogos con las partes interesadas de manera continua e iterativa a lo largo del ciclo del proyecto, comenzando lo más tempranamente posible.
- ▶ **Representatividad/equidad:** Asegurar que diferentes grupos de partes interesadas estén representados y participen, para ello: a. determinar qué actores potencialmente afectados y beneficiados del proyecto deben formar parte de la consulta pública, incluyendo grupos en situación de vulnerabilidad y minorías; b. contar con un análisis desagregado por género; c. asegurar que se hayan tomado en cuenta las metodologías de consulta para asegurar la voz de poblaciones en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, adultos mayores, comunidad LGBTIQ, minorías, comunidades afrodescendientes y/o pueblos indígenas).

¹⁵ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, *Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

¹⁶ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra.

- ▶ **Oportunidad:** Realizar la consulta antes de tomar decisiones finales, donde la gente sí tiene poder de influencia con sus insumos y participación en esos procesos de toma de decisiones.
- ▶ **Recursos:** Asignar recursos humanos (especialmente crítico en los casos de mediadores culturales en consultas con pueblos indígenas) y financieros.
- ▶ **Transparencia:** Compartir las fases y cronograma de acción, que incluya el carácter, alcance y la oportunidad de las partes interesadas para influir en las decisiones del tema sometido a consulta.
- ▶ **Accesibilidad:** Asegurar la accesibilidad (a) física (transporte¹⁷ en los casos de zonas rurales o con grupos en situación de vulnerabilidad, medios especiales para personas con discapacidad); (b) la de lenguaje (si es técnico o no técnico) y (c) de idioma (si se trata de lenguas indígenas propias de las tradiciones orales).
- ▶ **Legitimidad:** Para mantener la legitimidad del proceso, salvo excepciones regulatorias, dar acceso tanto a los insumos recibidos como a la lista de participantes incluso con personas ajenas al proceso. Lo que se mantiene confidencial es el autor/a de cada insumo específico. Esto es así para preservar la libertad y fluidez de los comentarios.
- ▶ **Documentación:** Registrar y documentar cada fase de la consulta en actas ad hoc. Por el carácter legal de las consultas, el proceso debe ser documentado sistemáticamente en actas acordadas por las/os participantes a ser divulgadas de manera pública. Para ello, determinar qué mecanismos serán utilizados para documentar el proceso: audio, video, actas, entre otros.

COSTOS POR CONFLICTOS SOCIALES EN GRANDES OPERACIONES DE INFRAESTRUCTURA Y DEL SECTOR EXTRACTIVO



Datos sobre la inversión en infraestructura revelan que contribuye a alcanzar niveles de ingreso per cápita más altos en muchos países de la región¹⁸. Dentro de esta categoría de grandes operaciones, la del del sector extractivo¹⁹ constituye el 4% del PBI regional, similar a los ingresos de agricultura.

El rol que cumplen los procesos de consultas públicas es crítico. Efectivamente, todo gran proyecto de infraestructura o de industrias extractivas conlleva el despliegue de grandes maquinarias en grandes extensiones de terreno. Implica, además, la competencia con los pobladores por el uso de los recursos locales, como el agua o la energía, por periodos que -muchas veces- se extienden por años. Este tipo de proyectos suelen tener un alto impacto en el ambiente y en las dinámicas sociales territoriales. Asumir que este tipo de operaciones estarán exentas de conflictividad resulta peligroso para el éxito del proyecto.

continúa

¹⁷ Asegurar el transporte local resulta crítico en muchas consultas realizadas en zonas remotas y respecto a audiencias sin recursos económicos alejadas del lugar de la consulta. Ver Flavia Milano y Andrea, ut supra.

¹⁸ En Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Jamaica y Perú, la falta de inversión en infraestructura, o las demoras o detenciones de operaciones de infraestructura tienen un impacto del 1% en sus PIB durante el primer año e incluso, el costo podría ascender hasta 15% de crecimiento perdido si la falta de inversión se prolonga por un periodo de diez años. Al respecto ver Eduardo Cavallo y Andrew Powell (coordinadores), Construir oportunidades para crecer en un mundo desafiante, Banco Interamericano de Desarrollo, 2019.

¹⁹ Ver Flavia Milano, Sector extractivo y sociedad civil: Cuando el trabajo de comunidades, gobiernos e industrias es sinónimo de desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, 2018.



Estudios de caso han demostrado que operaciones del orden de los 5 billones de dólares, pierden 20 millones de dólares por semana debido a conflictos sociales²⁰. Llevar adelante acciones de consultas sin una planificación (que incluya acciones preparatorias de mapeo, información y diálogos), se revela como una premisa peligrosa que podría contribuir a aumentar el riesgo de una operación.



Un estudio del BID²¹ sobre la naturaleza y las consecuencias del conflicto en proyectos de infraestructura²² identifica el origen de los conflictos como multidimensional y más dinámico de lo que tradicionalmente se había pensado. Los proyectos allí estudiados sufrieron demoras en un 81% y hubo sobrecostos en el 58% de los casos analizados²³. Asimismo, se verificó que el 46% de los conflictos ocurren en la etapa de factibilidad, planificación y diseño y el 44% en la etapa de construcción²⁴. Lo anterior refuerza la importancia estratégica que tiene planificar desde el inicio, acciones de mapeo, información y diálogos para llegar a implementar las consultas públicas eficaces.



Invertir tiempo y recursos desde el inicio para conocer oportunidades locales que potenciarán la sostenibilidad de la operación o bien para adelantarse a eventuales conflictos es parte de la disminución de riesgos. De hecho, en un estudio realizado por el BID²⁵ el 69% de los proyectos que registraron problemas se dio cuando las empresas llevaron adelante consultas públicas como una respuesta al conflicto que ya había emergido y cuando ya se habían generado demoras y sobrecostos²⁶.



Es importante tener en cuenta que el uso de las nuevas tecnologías y sus bajos costos de transacción han dado un nuevo rol a la ciudadanía como actor de cambio, donde las comunidades aledañas a un proyecto no son la excepción. Antiguamente, la consulta pública con la población interesada estaba asociada a un paso más procedimental que sustantivo, por lo que las consultas públicas corrían el riesgo de cumplir un mero formalismo. Si bien es cierto que cumplir con ese formalismo permite avanzar con una operación, el cambio drástico del rol de la ciudadanía y su hiper conectividad hacen que el riesgo asociado a no escuchar en tiempo oportuno resulte demasiado alto.

20 Ver Daniel M. Franks, Rachael Davis, Anthony J. Bebbington, Saleem H. Ali, Deanna Kemp y Martin Scurrah, "[Conflict translates environmental and social risk into business costs](#)", vol. 111, number 21, Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America (PNAS), 2014.

21 Ver Graham Watkins et al. Ut supra.

22 El estudio incluye el análisis de 200 proyectos de infraestructura que fueron afectados por conflictos en los sectores de extracción de recursos naturales, energía, residuos, agua, transporte e infraestructura urbana. Los casos provienen de las experiencias de 20 países de América Latina y el Caribe.

23 El tiempo de demora registrado en la literatura consultada por el estudio fue en promedio de 5 años. Asimismo, se determinó que los costos para todos los proyectos que tenían información pública (no disponible en todos los casos) el sobrecosto llegó a ser del 69,2% del presupuesto original, lo cual representa un sobrecosto de U\$ 1,170 millones.

24 Estos datos son consistentes con la encuesta llevada a cabo entre actores vinculados a los proyectos de infraestructura, quienes indican que los proyectos se inician el 32% en la etapa de planificación y alcanzan su pico en la etapa de construcción (49% de los casos).

25 Ver Graham Watkins et al. Ut supra.

26 Los factores que pueden precipitar esta situación incluyen: la falta de respuesta a preocupaciones expresadas por la comunidad; la desatención a preocupaciones que el personal técnico vinculado a la operación considera como "no científica" o sin evidencia; la presencia de organizaciones con carácter combativo que presentan su diagnóstico en términos de "blanco y negro" y; la falla del gobierno de mediar de manera imparcial entre las distintas posiciones y perspectivas.

CLAVE 4: LAS TRES FASES DE LA CONSULTA PÚBLICA**PREPARACIÓN**

Acciones durante la preparación de la consulta pública	Debida diligencia 
Revisar el marco legal aplicable	Asegurarse el cumplimiento de los marcos regulatorios aplicables (ver capítulo 3) así como las políticas operativas de salvaguardas socio ambientales u otras (aplicables en caso de una operación con fondos de donantes o financiadores como el Grupo BID ²⁷).
Captar percepciones y preocupaciones	Ver Clave 1 y Clave 2 ut supra.
Informar sobre los puntos centrales de las preocupaciones	
Abrir mesas de diálogo temáticas para profundizar sobre los puntos captados.	
Mapear actores	Ver recuadro 1: Puntos y principios de Consultas Públicas Significativas.
Confirmar la integración de los principios aplicables para las consultas públicas	
Elaborar el plan de consulta	Ver Anexo III Modelo de Plan de consulta. Para consultas virtuales ver Capítulo 2.
Determinar cómo será la difusión de la consulta pública.	Se determina la frecuencia y medios que se utilizarán para cada etapa de la consulta (convocatoria, resultados, seguimiento).

27 Cuando se trate de operaciones financiadas por el BID y/o BID Lab aplican las siguientes políticas operativas: acceso a la información (OP-102); medioambiente y cumplimiento de salvaguardias (OP-703); gestión de riesgo de desastres naturales (OP-704); servicios públicos domiciliarios (OP-708); reasentamiento involuntario (OP-710); igualdad de género en el desarrollo (OP-761) y pueblos indígenas (OP-765).

Cuando se trate de operaciones financiadas por el BID Invest aplican las siguientes políticas: disponibilidad de la información y de sostenibilidad ambiental y social.

Al momento de la elaboración de la presente publicación el BID se encuentra en un proceso de revisión y modernización de sus políticas ambientales y sociales. Por lo tanto, se sugiere fuertemente revisar las actualizaciones que se produzcan de este proceso.

Acciones durante la invitación e implementación de la consulta pública	Debida diligencia	
Cursar las invitaciones a las partes interesadas a ser convocadas a la consulta pública con antelación mínima de 15 días.	Luego del mapeo, información y diálogos (ver ut supra) cursar las invitaciones con una antelación mínima de quince (15) días. Tener en cuenta que la legislación aplicable puede ordenar consultar a grupos preestablecidos (ver Capítulo 3 sobre la legislación aplicable por sector). Para conocer más sobre experiencias con poblaciones indígenas y recuadro 2 “Consultas con Pueblos Indígenas”.	
Determinar cuál será el formato de la consulta pública (presencial y/o virtual)	En circunstancias normales las consultas presenciales resultan más eficaces porque respetan los ritmos y costumbres locales. En esa hipótesis, al momento de definir si la consulta pública será presencial y/o virtual tener presente la accesibilidad geográfica (fácil localización del lugar de consulta) y/o la accesibilidad virtual (familiaridad y regularidad en el acceso a internet). Antes de la crisis del COVID-19, la alternativa de consultas virtuales se reservaba a audiencias específicas y mayormente para conocer insumos sobre temas que podrían ser sorteados digitalmente. Luego del COVID-19 este acercamiento requiere incluir otras opciones. Sobre este punto ver Capítulo 2.	
Difundir Plan de Consulta Pública + Documento sometido a la consulta + Llevar adelante la Consulta Pública Per Se	Convocar y llevar a cabo la Consulta Pública, previa diseminación del Plan de Consulta que incluye el documento con el tema a ser consultado. Ver Anexo III Modelo de Plan de Consulta.	

RECUADRO 2: CONSULTAS CON PUEBLOS INDÍGENAS

Contexto: Con una población de más de 45 millones de personas, los pueblos indígenas son uno de los grupos más marginados de la región²⁹. La pérdida de identidad, cultura y riesgo a la exposición de enfermedades³⁰ son desafíos aun presentes para dichos pueblos. Al reconocer la situación de vulnerabilidad de los pueblos indígenas se puede ver fácilmente la importancia de priorizar los derechos fundamentales de las comunidades de acuerdo con la declaración de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas³¹.

Proceso: El éxito de las consultas con pueblos indígenas depende principalmente de cumplir con la obligación de respetar el derecho al Consentimiento Libre, Previo e Informado (CLPI)³² contando con un período de preparación (Ver Clave 1 y Clave 2). La utilización del CLPI asegura que los pueblos indígenas participen en los procesos de consultas por su propia voluntad y que la comunidad pueda consultar entre ellos mismos³³ antes de tomar una decisión. La inclusión de pueblos indígenas durante un período de

²⁸ Ver un modelo de Plan de Consulta Pública en Anexo IV.

²⁹ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³⁰ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³¹ Ver Naciones Unidas [Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas](#) 2006

³² Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

³³ Ver BID [Marco de Política Ambiental y Social](#) 2019

preparación no solamente ayuda a la participación sino también genera un sentimiento de inclusión³⁴ y apropiación. Las personas responsables de llevar adelante la consulta son tan importantes como los propios participantes y deben tener capacidad de negociación y decisión³⁵.

La diversidad en la participación puede verse obstaculizada por el lenguaje y el idioma de los materiales a ser consultados (ver punto 6 “Accesibilidad” recuadro 2). Para esto y a pesar de que existe tecnología para la traducción simultánea de un idioma oficial, puede ser que las comunidades indígenas, con tradiciones orales, no tengan los mismos recursos. Por ello, encontrar traductores culturalmente experimentados, como miembros de la propia comunidad, resulta un muy buen recurso para evitar la exclusión de subgrupos y personas³⁶. Asimismo, para asegurar una representación equitativa³⁷ es importante encontrar las maneras localmente adecuadas para incluir a las mujeres y a los jóvenes.

3 FASE DEVOLUCIONES Y CIERRE

Acciones durante las devoluciones y cierre de la Consulta Pública	Debida diligencia	CAPÍTULO 1
Documentación de fases, asistentes y sistematización de insumos.	Redactar actas con los insumos recibidos al termino de cada fase para mantener el proceso de transparencia (ver punto 9 “Documentación” recuadro 2). Llevar registro de los participantes asistentes ³⁸ (ver punto 8 “Legitimidad” recuadro 2). Sistematizar los insumos e indicar aquellos incorporados y aquellos desechados.	
Devolución de insumos y cierre	En la de devolución de insumos se indica aquellos considerados, aquellos incorporados y aquellos no incorporados. Una vez cursada esta información (en general por email) el proceso de consulta queda cerrado y la operación, estrategia, política se disemina entre los portadores de interés.³⁹	

34 Ver [Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development](#) 2006

35 Ver Indigenous Corporate Training Inc [Meaningful Consultations with Indigenous Peoples](#), 2018.

36 Ver Harvard Journal of Law and Technology Volume 25 # 1 Fall 2012. III. Lets Not Make it Worse: Issues to Consider in Adopting New Technologies (Bonnie Rose Hughes).

37 Ver World Bank [Indigenous Latin America in the 21st Century](#), 2015.

38 “Las consultas con las partes interesadas deben ser sistemáticamente documentadas, conservando la evidencia y los aportes realizados a las decisiones tomadas durante cada fase de la consulta. Esto es particularmente importante en situaciones en las que puede haber dificultades u oposición a un proyecto, cuando median reclamos de los portadores de interés de que no fueron consultadas de forma adecuada.” En Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, específicamente capítulo 9 sobre “Documentación y divulgación pública”.

39 Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, específicamente capítulo 9 sobre “Documentación y divulgación pública”, específicamente capítulo 7 sobre “Retroalimentación de las partes interesadas y transparencia en la toma de decisiones”.

RECUADRO 3: ALERTA SOBRE EL SÍNDROME DE FATIGA POR CONSULTA

El fenómeno de la fatiga por consulta se verifica principalmente cuando se desnaturaliza el objetivo de la consulta pública y se transforma en diálogos. Cuatro problemas y cuatro soluciones para evitar el síndrome por fatiga son:

- ▶ **Excesivo número de consultas sin planificación:** Por exceso o por defecto, la cantidad de consultas públicas afecta el resultado final. El número de consultas debe responder al marco legal y regulatorio aplicable. Para evitar este exceso el rol de la preparación es decisivo manteniendo acciones de información y diálogos (ver clave 2 ut supra).
- ▶ **Falta de claridad y difusión sobre el Plan de Consulta:** Se omite informar la etapa y los próximos pasos esperados pudiendo generar expectativas y conflictos. Esto puede evitarse con acciones de información y diálogos y la disseminación oportuna del Plan de Consulta (ver clave 4, particularmente fase 1 y 2 ut supra).
- ▶ **Desvirtuar el objetivo de la consulta:** Se las emplea únicamente como plataformas de información o diálogos, sin atender al objetivo principal de recabar insumos para el proceso de toma de decisiones. Para evitar esto es clave separar las fases de preparación, implementación y cierre con claridad (ver clave 3 ut supra y Anexo III).
- ▶ **Falta de devolución a los insumos vertidos por parte de la audiencia:** Recibir insumos sin dar devoluciones sobre el uso o impacto de dichos insumos genera una sensación de falta de respeto y por ende de desconfianza entre los portadores de interés participantes a la consulta. Esto se evita siguiendo la Fase 3 del proceso de consulta (ver clave 4 ut supra y Anexo III).

RECUADRO 4: MECANISMO DE QUEJAS Y RECLAMOS

Es de buena práctica establecer un mecanismo de quejas y reclamos emplazado in situ, en los casos de grandes operaciones de infraestructura, especialmente en zonas rurales o con pueblos indígenas. Así también lo entendió el Marco de Política Ambiental y Social (ESPF por sus siglas en inglés) del BID. Este mecanismo es habilitado para que las comunidades puedan acercarse de forma anónima y protegida sus preocupaciones y sugerencias durante la implementación del proyecto. Resulta una buena práctica de debida diligencia para anticiparse a problemas que puedan desencadenar eventuales conflictos⁴⁰.

⁴⁰ Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. También, ver Kvam, Reidar, ut supra, en particular de su Anexo II sobre "Mecanismos de Quejas y Reclamos a nivel de Proyecto".

RECUADRO 5: RESUMEN PASOS A SEGUIR

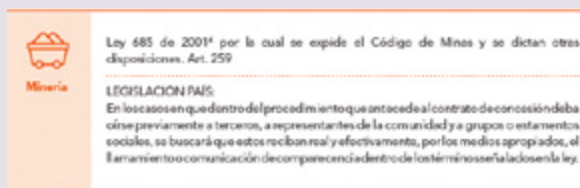
1. Iniciar el proceso de consulta



Ver “Las 4 claves para la consulta pública” en capítulo 1 y modelo de plan de consulta en Anexo III.

2. Incluir los marcos regulatorios y legales aplicables por país y sector.

Ver el capítulo 3 “Normativa Nacional sobre Consultas Públicas”



3. Incluir los principios de buenas prácticas y los casos específicos

Ver recuadro 1 “Puntos y principios de las Consultas Públicas Significativas”

4. Incorporar la normativa específica para pueblos indígenas



Ver el capítulo 3 “Normativa Nacional sobre Consultas Públicas”

5. Aplicar las políticas operativas aplicables del BID y BID Invest.

En caso de que exista discrepancia con las normas nacionales, se aplica las de regulación más exigente. Ver Anexo I y II para operaciones relacionadas con el BID y BID Invest.



CAPÍTULO 2:

**CONSULTAS
VIRTUALES:
LO QUE EL
COVID-19
NOS ENSEÑÓ**



CONSULTAS VIRTUALES: LO QUE EL COVID-19 NOS ENSEÑÓ

Durante la crisis sanitaria del COVID-19, se enfrentó la dificultad de realizar consultas públicas sobre operaciones, políticas y estrategias con representantes de pueblos indígenas y de comunidades en zonas rurales y/o de baja conectividad. Este desafío presentó también una oportunidad de explorar un sistema de consultas virtuales que ya se estaban empleando respecto a ciertas audiencias, pero ahora no solo como un fenómeno temporal, sino integrado para mejorar todo el proceso de consultas públicas.

Los efectos y alcance de las nuevas tecnologías para lograr consultas públicas eficaces, aun están por estudiarse. Creemos que nada reemplazará a las consultas públicas presenciales. Lo que sí sabemos es que recibir insumos significativos de la ciudadanía es vital para avanzar temas de desarrollo. Ante escenarios de emergencia o catástrofe como el mencionado, es necesario accionar todos los recursos disponibles para no dejar a nadie atrás, lo cual incluye estudiar e impulsar las consultas virtuales haciendo uso de las mejores plataformas tecnológicas.



RECUADRO 1: LOS DESAFÍOS DE LAS CONSULTAS VIRTUALES

El desafío de la distancia: Aunque el desafío de la distancia geográfica puede, por lo general, ser mitigado mediante el uso de tecnología como videoconferencias, el manejo y acceso tecnológico y a Internet aún resulta una barrera⁴¹. Aunque estos desafíos pueden no ser necesariamente exclusivos de las comunidades indígenas y rurales, los impactos negativos, si no son considerados, pueden tener efectos magnificados. Es por ello por lo que en estos contextos se sugiere utilizar una combinación de herramientas digitales para la recolección de insumos, incluyendo: llamadas telefónicas, participación por mensaje de texto, envío de correspondencia tradicional (física).

El desafío del acceso digital: En casi todos los países de la región, más del 50% de la población tiene acceso a un teléfono móvil, siendo Haití la excepción, con sólo un 43% de acceso⁴². Aun con ese acceso, la calidad de conexión no siempre es confiable. Por lo tanto, las consultas virtuales que se apoyen exclusivamente en el uso de Internet corren el alto riesgo de discriminar a una gran parte de la población⁴³. Con esto en mente es importante que el plan de consultas virtuales incluya modos de conexión asincrónicas que no solamente dependan del Internet, como por ejemplo el uso de llamadas o comunicación por mensajes de texto.

El desafío de las brechas digitales: Las brechas tecnológicas dentro de las comunidades marginadas o en situación de vulnerabilidad tienen un impacto directo en la diversidad de los grupos representados en las consultas virtuales. Aunque el uso de teléfonos inteligentes está aumentando en todos los segmentos demográficos, es más frecuente

41 Ver Harvard Journal of Law and Technology Volume 25 # 1 Fall 2012. III. Lets Not Make it Worse: Issues to Consider in Adopting New Technologies (Bonnie Rose Hughes)

42 Ver Fabricio D'almeida; Diego Margo [La Evolución de las telecomunicaciones móvil](#) 2018

43 Ver ITU [The State of Broadband 2017: Broadband Catalyzing Sustainable Development](#) 2017.

entre las personas más jóvenes⁴⁴, aunque no siempre al mismo ritmo. En Brasil, por ejemplo, el porcentaje de jóvenes aumentó un 24%, mientras que los mayores de 50 años aumentaron solo un 16%⁴⁵. Por su parte, en México los jóvenes aumentaron en un 12%, mientras que los mayores de 50 aumentaron un 20%⁴⁶. La edad juega un efecto diferenciador mayor que el de género en el acceso y uso de teléfonos inteligentes⁴⁷. Por ello, es recomendable diseñar las consultas virtuales que también incluyan mecanismos más tradicionales como, por ejemplo, llamadas a teléfonos de línea.

CLAVES PARA PENSAR CONSULTAS PÚBLICAS VIRTUALES

CLAVE DE BASE: ILLEVAR ADELANTE LAS CLAVES 1, 2, 3 Y 4!

Al igual que las consultas presenciales las consultas virtuales requieren llevar adelante las acciones de comprensión del contexto motivo de la consulta⁴⁸, preparación⁴⁹ (información, diálogo, mapeo de actores)⁵⁰, implementación y cierre⁵¹ que presentamos en el Capítulo 1.

CLAVE 5: PONER EL FOCO EN LA AUDIENCIA

Para llevar adelante consultas virtuales es importante tener en cuenta cuatro particularidades de la audiencia:

- **Disponibilidad:** ¿Para quién la tecnología (no) está disponible? ¿Cómo la hacemos disponible?
- **Accesibilidad:** ¿Para quién la tecnología (no) resulta económica? ¿Cómo cubrimos esos gastos?
- **Conocimiento:** ¿Quién (no) conoce la tecnología bajo consideración? ¿Cómo hacer tutoriales para facilitar la comprensión?
- **Habilidad e influencia:** ¿Quién (no) tiene la formación digital para usar la tecnología y hacer que su “voz se oiga”? ¿Qué mecanismos simples podemos poner a disposición para hacer escuchar la voz de los/as interesados/as y/o dar una formación digital básica?

El diseño de consultas públicas presenciales y virtuales cambia según la audiencia. Asegurar desde el inicio la accesibilidad,

representatividad y equidad de la consulta en los casos virtuales también es posible.⁵² Hoy en día, las funcionalidades tecnológicas permiten incluir a personas con discapacidades (ceguera, visión limitada, sordera, mudez) a través de un conocimiento más en detalle sobre las funcionalidades ofrecidas por el software y/o plataforma a ser utilizada.

A su vez, durante las fases de preparación resulta particularmente importante tener en cuenta la tradición oral de la mayoría de los pueblos indígenas y las restricciones en el acceso a tecnologías en zonas con baja conectividad. Por ello, es aconsejable dar y captar información a través de llamadas telefónicas. En esta etapa uno de los desafíos es habilitar números gratuitos sin gastos asociados para los participantes o que requiera de conexión a Internet, así como la de documentar los insumos recibidos oralmente.

Una de las lecciones que aprendimos es la de dividir la misma consulta virtual en tiempo real en días diferentes⁵³. Esto lo implementamos para respetar los límites de tiempo, obligaciones externas y prevenir a una misma vez, problemas de conexión relacionados con falta de infraestructura tecnológica.

La manera más eficaz que encontramos fue asignar durante los primeros 30 a 60 minutos de la consulta para presentar el tema de discusión y contestar preguntas técnicas antes que los participantes intercambien posiciones en tiempo real. Se empleó el aula o grupo de chat el resto de los 60/90 minutos (las sesiones tuvieron una duración total de dos horas).

44 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

45 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

46 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

47 Ver Pew Research. [Smartphone Ownership is Growing Rapidly Around the World Not Always Equally](#). 2019

48 Ver clave 1 en el capítulo 1 de esta publicación.

49 Ver clave 3 en el capítulo 1 de esta publicación.

50 Ver clave 2 en el capítulo 1 de esta publicación.

51 Ver clave 4 en el capítulo 1 de esta publicación.

52 Ver Recuadro 1: Principios de la Consultas Públicas Efectivas en el capítulo 1 de esta publicación.

53 Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra. [Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas](#). Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

Distribuir en distintos días la consulta virtual en tiempo real también fue una buena decisión para dar la oportunidad a los representantes de comunidades indígenas de volver y consultar con su comunidad. Un punto que estudiamos para mejorar constantemente también explorando las consultas hacia futuro.

CLAVE 6: GRAFICAR

Otro de los desafíos que nos tocó reestructurar es el de graficar la información al máximo posible. Para esto, trabajamos en utilizar recursos como imágenes, diagramas, gráficos e incluso videos explicativos.

CLAVE 7: COMBINAR ALTERNATIVAS DE METODOLOGÍA PARA LA CONSULTA VIRTUAL

La imposibilidad de pronosticar la crisis sanitaria del COVID-19 y su dimensión, hizo que la efectividad y real alcance de las metodologías exploradas durante la emergencia que fuimos diseñando se encuentren al momento del cierre de esta publicación en su fase embrionaria y bajo estudio. No obstante, en un esfuerzo de prueba y error, se proponen tres alternativas posibles a la consulta presencial para ser empleadas cuando esas consultas presenciales no pueden realizarse, o como decíamos anteriormente, como lección aprendida para mejorar constantemente todo proceso de consulta pública a futuro:

1. Consultas públicas virtuales (en tiempo real): En los ensayos de aplicación de diferentes metodologías, convocamos a las personas de forma virtual y en tiempo real en aulas virtuales apoyadas con una herramienta desarrollada y en experimentación por el BID así como espacios comúnmente conocidos como Teams o Zoom. Durante la etapa de preparación diseñamos una formación preparatoria simple; pensada para ser distribuida para entrenar sobre el uso básico de la tecnología. También como preparación, previmos intercambiamos de información previa (emails con el documento a ser consultado y sus preguntas), diseñamos encuestas para conocer posiciones, previmos el uso de IA en aquellos sitios donde ya estábamos trabajando recabando percepciones y preocupaciones de la ciudadanía en

el tema específico. Para la consulta en sí previmos aulas virtuales/video llamadas con grupos entre 30 a 50 participantes durante sesiones de dos horas cada vez para recibir sus insumos.

Como mencionado anteriormente, y dada la magnitud imprevisible de la emergencia sanitaria mundial, reaccionamos lo mas rápido posible para lograr cubrir todos los puntos que se fueron presentando. Previmos adicionalmente extender el período de la consulta con sesiones de dos horas distribuidas en dos sesiones con un intervalo de una semana entre ambas, dado el cansancio que producen los intercambios virtuales.

2. Consultas públicas virtuales (no en tiempo real): Como Banco habíamos ya madurado distintas experiencias abriendo plataformas virtuales ad hoc. Ante el escenario del COVID-19 mantuvimos este acercamiento conjuntamente con las consultas publicas virtuales en tiempo real. Ideamos una convocatoria a un número masivo e indeterminado de participantes en esas plataformas virtuales ad hoc donde la audiencia pudiera dar sus insumos sobre el documento de política/ estrategia respondiendo a preguntas idénticas a las realizadas durante las consultas públicas virtuales en tiempo real.

La ventaja de las consultas en tiempo no real es que la audiencia pudo responder en un día y hora ajustado a su propia agenda⁵⁴. **Las consultas virtuales en tiempo no real son un complemento no excluyente al de consultas publicas virtuales en tiempo real (o consultas publicas presenciales antes de la emergencia del COVID-19)** porque permiten a un mayor número de interesados acercar sus insumos para influir en los procesos de toma de decisiones finales.

3. Exploración de consultas públicas telefónicas (en tiempo real): La tradición oral de la mayoría de los pueblos indígenas y las restricciones en el acceso a tecnología en zonas con baja conectividad nos obligaron explorar la efectividad de las consultas telefónicas. Siguiendo todos los pasos mencionados en esta publicación, se diseñó un Plan de Consulta que pudiera ser compartido con

⁵⁴ Es recomendado que consultas virtuales no en tiempo real, ocurran por un periodo mínimo de dos semanas. Ver Flavia Milano y Andrea Sanhueza, ut supra, *Consultas públicas con sociedad civil: Guías para agencias ejecutoras públicas y privadas*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2016.

autoridades locales representativas de las comunidades. Como parte del proceso de preparación a la consulta pública (información y diálogo, ver Clave 1 en Capítulo 1) se diseñó el envío de mensajes de texto para contar con respuestas simplificadas.

En este sentido, constatamos que la realización de consultas públicas telefónicas presenta deficiencias. Es aplicable para acciones de preparación que den una orientación sobre temas a ser tratados en la consulta, pero el uso del mensaje de texto no es viable en una consulta que busca obtener recomendaciones más articuladas para mejor decidir un determinado curso de acción.

Las dificultades que encontramos fueron varias entre ellas la de asegurar habilitar números gratuitos sin un gasto asociado para el participante o que requiera una conexión a Internet, así como la de documentar los insumos recibidos oralmente.

Emplear consultas públicas virtuales en tiempo real y consultas públicas virtuales no en tiempo real ha sido el camino más efectivo para obtener insumos significativos, cuyos impactos aun estamos estudiando. Respecto a los intercambios telefónicos, creemos que no pueden ser considerados consultas públicas (ya que no garantizan los principios de representatividad, equidad, transparencia y legitimidad)⁵⁵ pero que sí son aplicables en las fases de preparación para las mismas.

Formato	Beneficios	Limitaciones
Consultas Públicas Virtuales (en tiempo real) 	1. Intercambio directo con portadores de interés conocedores del tema principal para recibir insumos/recomendaciones de alta calidad. 2. Menor costo que en las consultas presenciales.	1. Poca familiaridad y/o acceso a plataformas digitales. particularmente sensible en franjas determinadas de sectores urbanos, comunidades indígenas, rurales o de baja conectividad. 2. Dificultades en la participación por la calidad de la conectividad. Ello es particularmente sensible para consultas que utilizan video. 3. Necesidad de mayor cantidad de días para preparar y realizar la consulta en sí.
Consultas públicas virtuales (no en tiempo real) 	1. Mayor diversidad e inclusión de diferentes portadores de interés (alcance geográfico, necesidades especiales) 2. Mayor flexibilidad de tiempo para participar.	1. Insumos muchas veces no relacionados con el tema principal de la consulta. 2. Poca familiaridad y/o acceso a plataformas digitales. 3. Dificultades en la participación por la calidad de la conectividad.
Intercambios Telefónicos 	1. Comunicación inmediata, extendida y sencilla para la preparación de la consulta. 2. Mayor inclusión directa de portadores de interés (alcance geográfico, necesidades especiales), sin límites en la cantidad de participantes.	1. Necesidad de softwares específicos para documentar los insumos recibidos, incluyendo presupuesto específico. 2. Límites establecidos por los planes de telefonía en relación con minutos disponibles para llamadas y datos para mensajes de texto. 3. Alcance insuficiente para ser considerado una consulta pública.

⁵⁵ Al respecto ver en el Capítulo 1 de esta publicación el recuadro 1: “Puntos y principios de las consultas públicas significativas”.

CAPÍTULO 3:

MARCOS REGULATORIOS Y LEGALES EN ECUADOR



Consulta pública con sociedad civil¹ de acuerdo a la legislación nacional de **Ecuador**, las políticas operativas del Grupo BID, principios rectores y buenas prácticas internacionales



El presente modelo de consulta pública distingue los requerimientos para las consultas de acuerdo a la legislación de Ecuador y los principios de buenas prácticas universales en vigencia hoy en estas temáticas. Toda Agencia Ejecutora debe cumplir estos requerimientos al momento de llevar adelante un emprendimiento en Ecuador.

En el caso de tratarse además de una operación con el Grupo BID se deben incorporar las disposiciones de sus Políticas Operativas (PO) aplicables. Ver Anexo I y II.

El derecho de la población a vivir en un ambiente sano incluye el derecho a la participación en toda actividad que pueda producir o que produzca un impacto o daño ambiental. La consulta y otras formas de participación son obligatorias para los proyectos de mediano y alto impacto ambiental. Su finalidad es dar a conocer los posibles impactos socioambientales de un proyecto, obra o actividad, así como considerar e incorporar las opiniones y observaciones de la ciudadanía, especialmente de la población que habita en el área de influencia directa, que sean viables técnica y económicamente. Los mecanismos de consulta deben adecuarse a las características socio - culturales de la población del área de influencia del proyecto propuesto.

MARCO LEGAL DE ECUADOR EN MATERIA DE CONSULTAS PÚBLICAS:² Leyes y reglamentos sobre participación y/o consulta en asuntos ambientales

Constitución de la República del Ecuador de 20/10/2008³. Artículo 398.



Infra- estructura

Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴, publicada el 19/10/2010. Artículos: 146; 304.

LEGISLACIÓN PAÍS:

Los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales definirán un sistema de participación ciudadana que organizará la participación en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial; y, en general, en la definición de propuestas de inversión pública.



Energía

Ley Orgánica del Servicio Público de Energía Eléctrica⁵, publicada el 16/01/2015. Art. 6.

Decreto Ejecutivo N° 1215 del 13/02/2001. Reglamento Sustitutivo del Reglamento Ambiental para las Operaciones Hidrocarburíferas en el Ecuador,⁶ alterado por el Decreto 1.630/2009.⁷ Artículos: 6, 88 y 89.

LEGISLACIÓN PAÍS:

Le corresponde al Ministerio del Ambiente coordinar la participación de las organizaciones de la sociedad civil local, pueblos indígenas, comunidades campesinas y población en general.

El Ministerio del Ambiente, a cargo del control y seguimiento ambiental a las operaciones hidrocarburíferas, podrá prever espacios de vigilancia ciudadana a través de delegados de la comunidad que aportarán con sus observaciones y recomendaciones en muestreos y reuniones, las cuales serán evaluados y considerados por la Dirección Nacional de Protección Ambiental para el desarrollo técnico del control y seguimiento.



Minería

Ley de Minería⁸, publicada el 29/01/2009. Artículos: 87; 89; 90.

Acuerdo Ministerial N° 37⁹, reglamento ambiental de actividades mineras, del Ministerio de Ambiente, publicado el 27/03/2014. Artículos: 12; 16; 22; 68.

Acuerdo MERNNR-MERNNR-2019-0028-AM, Política Pública Minera 2019 - 2030¹⁰. Eje 2: Responsabilidad ambiental y social. Política Pública 3.1, lineamiento d.

continúa



Minería

LEGISLACIÓN PAÍS:

La política minera 2019 – 2030 establece el fortalecimiento de la gobernanza del sector minero en el territorio y garantizar una efectiva participación ciudadana en todas las etapas del proyecto que permita las veedurías ciudadanas, procesos transparentes de consulta previa libre e informada y un dialogo continuo, entre otros mecanismos.

El Estado, es responsable de ejecutar los procesos de participación y consulta social de los proyectos mineros. Esta competencia es indelegable a cualquier instancia privada. El Ministerio de Finanzas proporcionará el presupuesto necesario.

La participación social es un requisito para obtener la licencia ambiental para los proyectos de mediana y gran minería de categoría III (exploración avanzada) y de categoría IV (fase de explotación). En el primer caso, el proceso de participación lo lleva adelante el titular minero en coordinación con el Ministerio de Ambiente, en el segundo caso, lo lidera el Ministerio en coordinación con el titular minero.

El objetivo de las consultas es promover el desarrollo sustentable de la actividad minera, precautelando el racional aprovechamiento del recurso minero, el respeto del ambiente, la participación social en materia ambiental y el desarrollo de las localidades ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto minero.

Si la consulta resulta en una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de desarrollar el proyecto será adoptada por resolución motivada del Ministro Sectorial.

Las consultas deben llevarse a cabo en todas las fases de la actividad minera. Todo concesionario minero deberá respetar el derecho de las personas al acceso a los procesos de información, participación y consulta en la gestión ambiental de las actividades mineras.





**Sistema de
Evaluación
de Impacto
Ambiental**

Código Orgánico de Ambiente del 12/04/2017 (última modificación 21/08/2018)¹¹. Artículos: 5; 184.

Decreto Ejecutivo N° 752¹², Reglamento al Código Orgánico del Ambiente del 21/05/2019. Artículos: 440; 441; del 463 al 481.

Decreto Ejecutivo N° 1040, que Reglamenta la aplicación de los mecanismos de Participación Social establecidos en la Ley de Gestión Ambiental¹³, publicado el 08/05/2008.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana¹⁴, Registro Oficial Suplemento N° 175 del 20 de abril de 2010.

Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamientos del Agua¹⁵, Segundo Suplemento del Registro Oficial 305, de 6 de agosto de 2014. Artículos 71 y 82.

Acuerdo Ministerial 061¹⁶, Reforma el Libro VI de la Calidad Ambiental, del Texto Unificado de la Legislación Secundaria del Ministerio del Ambiente

Acuerdo Ministerial N° 109, Reforma al Acuerdo Ministerial 061, publicado en el Registro Oficial edición especial N° 640 del 23 de noviembre de 2018¹⁷.

Acuerdo Ministerial N° 013¹⁸, Reforma al Acuerdo Ministerial 109, publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 466 del 11 de abril de 2019.

LEGISLACIÓN PAÍS:

El proceso de participación ciudadana inicia una vez emitido el pronunciamiento técnico favorable del estudio ambiental. Para la organización y conducción del proceso de participación la autoridad ambiental nacional establece una base de datos de facilitadores que actúan con independencia del operador del proyecto.

Paso 1 ► Planificación del proceso de participación ciudadana

- i. El facilitador ambiental realiza una visita de campo al área de influencia del proyecto.
- ii. Identifica los medios de convocatoria y los mecanismos de participación más adecuados.
- iii. Presenta un informe de planificación del proceso de participación ciudadana.
- iv. Los recursos para la participación ciudadana son provistos por el proponente del proyecto.
- v. La autoridad ambiental competente envía el informe de planificación al proponente en un término de 15 días desde la designación del facilitador.

Paso 2 ► Convocatoria

- i. Los medios de convocatoria están previstos en el informe de planificación y pueden ser: publicación en un medio de difusión masiva con cobertura en área de intervención del proyecto; redes sociales con alto impacto; carteles informativos; comunicaciones escritas.
- ii. La comunicación de la convocatoria incluye un extracto del proyecto y la dirección de la página WEB donde se puede descargar el estudio ambiental.
- iii. En el caso de proyectos que se desarrollen en zonas donde exista presencia de comunidades indígenas, la convocatoria debe ser en castellano y en las lenguas propias del área de influencia directa del proyecto.

continúa

continuación



**Sistema de
Evaluación
de Impacto
Ambiental**

Paso 3 ► Ejecución de mecanismo de participación ciudadana

- i. Se realizan las actividades de participación previstas en el informe de planificación. Las actividades pueden ser: asamblea de presentación pública; talleres de socialización ambiental; reparte de documentación informativa; página WEB; Centro de Información Pública; otros definidos por la autoridad ambiental competente.
- ii. Adicionalmente, se aplican herramientas técnicas para evaluar la opinión de la población respecto al estudio ambiental.

Paso 4 ► Informe de sistematización

- i. El facilitador ambiental elabora el informe de sistematización e incluye todos los medios de verificación. El informe incluye el análisis de la información obtenida durante el proceso.
- ii. En un plazo de máximo 25 días desde la notificación del informe de planificación al proponente, se emite el informe de sistematización.
- iii. En un plazo de 10 días adicionales, la autoridad ambiental competente notifica al proponente del informe de sistematización.

Paso 5 ► Revisión e inclusión de criterios de la población

- i. En un plazo de 5 días después de la notificación del informe de sistematización, el proponente debe incluir las opiniones y observaciones de la población al estudio de impacto ambiental, siempre y cuando sean técnica y económicamente viables.
- ii. La autoridad ambiental competente verifica si estas opiniones y observaciones sean incluidas en el estudio de impacto ambiental.
- iii. En caso de existir observaciones, éstas deben ser subsanadas por el proponente en un plazo de 5 días.
- iv. La autoridad ambiental competente se pronuncia sobre estas observaciones en un plazo de 5 días.
- v. Las observaciones y opiniones incluidas en el estudio de impacto ambiental son informadas a la comunidad mediante los mecanismos establecidos en el informe de planificación.
- vi. Si en el proceso de consulta una mayoría de la población se expresa en contra del proyecto, la decisión de ejecutar el proyecto o no será adoptada por una resolución de la autoridad ambiental competente.



Otro

Acuerdo N° CPCCS-PLE-SG-003-E-2019-024, Reglamento de Rendición de Cuentas¹⁹. Art. 21.

.....
Código Orgánico de Organización Territorial COOTAD²⁰, Registro Oficial Suplemento 303 del 19 octubre de 2010. Artículo 29 y 141
.....

LEGISLACIÓN PAÍS:

Las deliberaciones públicas de rendición de cuentas constituyen el intercambio público y razonado de argumentos, que realiza la ciudadanía con la autoridad que presenta el informe de rendición de cuentas. Las deliberaciones públicas son inclusivas e incluyentes.

continúa

continuación

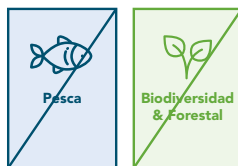


Otro

Las deliberaciones públicas se realizarán en horarios que faciliten la participación ciudadana. No se deberá incurrir en prácticas o acciones de proselitismo político, promoción personal o partidaria en todos sus niveles. Para la promoción del diálogo, no existirá la presencia de servidores públicos de la institución obligada a rendir cuentas en la deliberación pública, excepto de quien presente el informe de rendición de cuentas y de su equipo técnico de apoyo.

En caso de incumplimiento por parte de entidades públicas, el Consejo remite una queja a la Contraloría General del Estado para una investigación.²¹ Adicionalmente, el Consejo puede aplicar las siguientes sanciones: multa equivalente a un mes de sueldo; suspensión de las funciones por 30 días; destitución del cargo en caso de que, a pesar de multa o suspensión, se persistiera en la negativa de entrega de la información²².

No se identificó legislación específica en la materia:



Buenas Prácticas para el Plan de Consulta

Ver Principios Rectores para Buenas Prácticas Consultas en Capítulo 1.



Operaciones con el Grupo BID

La primera acción es verificar la clasificación dada al proyecto por el Grupo BID. Cada tipo de proyecto tiene requerimientos diferenciados. Ver Anexo I y II.



Consulta con población indígena de acuerdo a la legislación nacional de **Ecuador**, las políticas operativas del Grupo BID y buenas prácticas



El presente modelo de consulta con población indígena distingue los requerimientos para las consultas de acuerdo a la legislación de Ecuador y los principios de buenas prácticas universales en vigencia hoy en estas temáticas. Toda Agencia Ejecutora debe cumplir estos requerimientos al momento de llevar adelante un emprendimiento en Ecuador.

En el caso de tratarse además de lo anterior de una operación con el Grupo BID se deben incorporar las disposiciones de sus Políticas Operativas (PO) aplicables. Ver Anexo I y II.



MARCO LEGAL DE CONSULTA PÚBLICA INDÍGENA EN ECUADOR: Leyes, reglamentos u otros de implementación Convenio N° 169



Población Indígena

Ecuador ratificó el Convenio N° 169 el 15/05/1998.

Constitución de la República del Ecuador de 20/10/2008²³. Artículos: 57.7; 16.

Ley Orgánica de los Consejos Nacionales para la Igualdad, promulgado el 03/07/2014. Art. 6.

Ley de Minería²⁴, publicada el 29/01/2009. Art. 90.

Decreto Ejecutivo N° 752²⁵ Reglamento al Código Orgánico del Ambiente del 21/05/2019. Art. 462.

Decreto N° 1247, Reglamento para la Ejecución de la Consulta Previa Libre e Informada en los Procesos de Licitación y Asignación de Áreas y Bloques Hidrocarburíferos, publicado 02/08/2012²⁶.

Resolución N° 001-10-SIN-CC de la Corte Constitucional, publicada 21/04/2010²⁷.

LEGISLACIÓN PAÍS:

La consulta libre, previa e informada la deben realizar las autoridades competentes para los planes de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en tierras indígenas y que puedan afectarles ambiental o culturalmente.



Energía

LEGISLACIÓN PAÍS:

El Ministerio del Ambiente, a cargo del control y seguimiento ambiental a las operaciones hidrocarburíferas, podrá prever espacios de vigilancia ciudadana a través de delegados de la comunidad que aportarán con sus observaciones y recomendaciones en muestreos y reuniones, las cuales serán evaluados y considerados por la Autoridad Ambiental para el desarrollo técnico del control y seguimiento.



Minería

LEGISLACIÓN PAÍS:

Los procesos de consulta deberán considerar un procedimiento especial obligatorio para las comunidades, pueblos y nacionalidades, a través de sus instituciones, para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses.



Minería Hidro- carburíferos

LEGISLACIÓN PAÍS:

Paso 1 ► El ministerio competente designa un funcionario como supervisor del proceso de la consulta.

Paso 2 ► El supervisor verifica las comunidades en el área de influencia de los bloques petroleros.

Paso 3 ► La autoridad competente designa un facilitador del proceso de consulta. El facilitador debe constar en el registro de facilitadores del Ministerio de Ambiente.

Paso 4 ► La autoridad competente convoca a la consulta mediante dos publicaciones en días consecutivos en uno de los diarios de mayor circulación a nivel local, a través de la página WEB del ministerio competente, cuñas radiales, envío de comunicaciones escritas a las partes, entre otros.

Paso 5 ► A partir de la última publicación de la convocatoria, el proceso de consulta se desarrolla en un plazo de 30 días.

Paso 6 ► El facilitador realiza los eventos de consulta que pueden ser audiencias, presentaciones públicas, reuniones, talleres de información, campañas de medios de comunicación, reparto de materiales, entre otros. En estos eventos se difunde la información sobre el proyecto, se recoge criterios y se sistematiza la información.

Paso 7 ► Durante el proceso de consulta, la autoridad competente instala una Oficina de Consulta a nivel local. La Oficina de Consulta dispone de la información de difusión sobre el proyecto y socializa posibles actividades de compensación en las áreas de protección social, salud, educación y saneamiento.

Paso 8 ► La población afectada puede dejar sus opiniones y comentarios en la Oficina de Consulta. Toda la información es sistematizada por la autoridad competente. Los criterios técnicamente viables y legalmente procedentes son incluidos en planes sociales, culturales y ambientales del proyecto.

Paso 9 ► Una vez cumplido el plazo de la consulta, el facilitador socioambiental entrega un informe al supervisor del proceso y la autoridad competente. En un plazo de 15 días, la autoridad competente debe pedir información adicional o aprobar el informe.

Paso 10 ► En el caso de que se llegue a acuerdos y consensos entre las partes, estos son integrados por la autoridad ambiental competente como lineamientos en los planes de relaciones comunitarias y el plan de manejo ambiental.

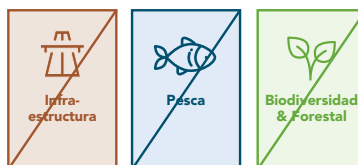


Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental

LEGISLACIÓN PAÍS:

La consulta previa, libre e informada sobre planes y programas de prospección, explotación comercialización de recursos no renovables que se encuentren en tierras o territorios de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianas o montubias que puedan afectarles ambiental o culturalmente, contemplada en la Constitución de la República del Ecuador, deberá ser realizada por los respectivos ministerios sectoriales, en observancia de la normativa que emitan para el efecto.

No se identificó legislación específica en la materia:



Buenas Prácticas para el Plan de Consulta Indígena

Ver Principios Rectores y Buenas Prácticas para Consulta General e Indígena en Capítulo 1 salvo modificaciones específicas a continuación.

Objetivo: Implementar un proceso de consulta de buena fe²⁸, libre, previo e informado que contemple mecanismos apropiados según las características socioculturales de cada pueblo indígena y a través de sus instituciones representativas, de modo que participen de manera informada y se logre un acuerdo o consentimiento acerca de los proyectos que se pretenden desarrollar en sus territorios.

Metodología: Buenas prácticas en materia de consultas públicas:

1. Oportunidad

La consulta debe ser previa, entendiéndose por tal aquella que se lleve a cabo con la debida antelación y entregue al pueblo indígena afectado la posibilidad de influir de manera real y efectiva en la medida que sea susceptible de afectarle directamente.

Cualquier persona interesada, natural o jurídica, o instituciones representativas podrán solicitar fundadamente a la Autoridad Ambiental la realización de un proceso de consulta. Se entenderán por solicitudes fundadas aquellas peticiones que indiquen a lo menos los hechos y razones que las sustentan.

La consulta debe tener dos momentos: (i) Para la elaboración de los TDR para la elaboración del EIA y (ii) Durante la evaluación del EIA por parte de la Autoridad Ambiental.

2. Accesibilidad

La consulta debe realizarse en lugares y horarios definidos por las comunidades indígenas susceptibles de ser afectadas por el proyecto en cuestión.

La consulta se realizará en español y en el idioma que pueda ser comprendido por los pueblos indígenas afectados directamente, cuando sea necesario. Se considerará necesario realizarlo en el idioma del pueblo indígena afectado cuando éstos se comuniquen mayoritariamente en su propio idioma.

El Estado proveerá financiamiento para que las comunidades indígenas que participarán de una consulta puedan contratar asistencia técnica si la requieren.

Se pondrá a disposición de las instituciones y organizaciones representativas de los pueblos indígenas información sobre el proyecto, mediante métodos y procedimientos adecuados para dichos pueblos, considerando la geografía y el ambiente en que habitan.

3. Duración

La consulta debe contemplar las siguientes fases:

- i. Convocatoria.
- ii. Planificación: Esta etapa debe incluir: (i) Plan metodológico (entre otros aspectos la forma de registro de las reuniones y la pertinencia de contar con observadores, mediadores y/o ministros de fe) cronograma y lugar (ii) Asesoría especializada requerida, (iii) Presupuesto.
- iii. Preparación para la consulta
- iv. Implementación Consulta
- v. Acuerdos: La decisión que adopte la Administración sobre el proyecto de inversión, debe contener una evaluación de los puntos de vista, sugerencias y recomendaciones planteados por los pueblos originarios durante el proceso de diálogo, así como en análisis de las consecuencias aparejadas a la aprobación del proyecto respecto los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente y en los tratados ratificados por el Estado.

El acuerdo, como resultado del proceso de consulta, es de carácter obligatorio para las partes.

En caso que no se alcance acuerdo, las entidades estatales adoptarán todas las medidas que resulten necesarias para garantizar los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios, y los derechos a la vida, integridad y pleno desarrollo de éstos.

4. Contexto

La consulta debe efectuarse conforme a los usos y costumbres de cada uno de los pueblos o comunidades indígenas involucrados.

En aquellos casos en que el proyecto deba ser aprobado por dos o más comunidades indígenas, éstas podrán tomar la decisión conjunta o separadamente, no pudiéndose en ningún caso obligar a los pueblos o comunidades indígenas a implementar mecanismos de toma de decisiones distintas a los propios.

5. Inclusión y Diversidad

Cualquier pueblo indígena o institución representativa afectada directamente por la medida en proceso de consulta se podrá hacer parte de dicho proceso en cualquier tiempo, pero respetando lo obrado.

6. Representatividad

Los participantes en la consulta serán los pueblos indígenas afectados de manera exclusiva, los cuales participarán a través de sus instituciones representativas nacionales, regionales o locales, según el alcance del proyecto.

Cada pueblo deberá determinar libremente sus instituciones representativas, tales como las organizaciones indígenas tradicionales, comunidades indígenas o asociaciones.



Operaciones con el Grupo BID

El Banco establece procesos de consulta y acuerdo para cuatro (4) tipos de operaciones. Ver Anexo I y II.

Referencias

- 1 Cualquier persona natural o jurídica tiene el derecho a acceder y conocer el expediente físico o electrónico de la evaluación del proyecto, formular observaciones dentro del plazo establecido y obtener respuesta fundada de ellas.
- 2 Este marco legal no incluye la normativa de Gobiernos Regionales y Locales. Es de toda importancia que la Agencia Ejecutora verifique si esta normativa incorpora obligaciones en materia de consulta ciudadana.
- 3 http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- 4 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>. Último acceso: 20 de marzo del 2020.
- 5 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1382-tercer-suplemento-al-registro-oficial-no-418>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 6 Ver <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/09/RAOHE-DECRETO-EJECUTIVO-1215.pdf>. Último acceso: 20 de marzo del 2020.
- 7 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/4253-registro-oficial-no-561>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 8 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4384-suplemento-al-registro-oficial-no-517>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 9 Ver http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/02/REGLAMENTO_AMBIENTAL_DE_ACTIVIDADES_MINERAS_MINISTERIO_AMBIENTE.pdf. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 10 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11735-registro-oficial-no-508>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 11 Ver <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/09/Codigo-Organico-del-Ambiente.pdf>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 12 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11732-suplemento-al-registro-oficial-no-507>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 13 Ver <http://www.ambiente.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/04/1.-DECRETO-1040-04-2008.pdf>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 14 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/3794-suplemento-al-registro-oficial-no-175>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 15 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/1813-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-305>. Último acceso: 20 de marzo del 2020.
- 16 <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/ediciones-especiales/item/1918-edicic%C3%B3n-especial-no-316>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 17 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/ediciones-especiales/item/11114-edicic%C3%B2n-especial-n%C2%BA-640>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 18 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/11533-registro-oficial-no-466>. Último acceso: 20 de marzo del 2020.
- 19 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/registro-oficial/item/12486-registro-oficial-no-129>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 20 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4082-suplemento-al-registro-oficial-no-303>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 21 Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, 09/09/2009, artículo: 11. Ver: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4394-suplemento-al-registro-oficial-no-22>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 22 Ley Orgánica de transparencia y acceso a la información, 18/05/2004, artículo: 23. Ver: <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/6506-suplemento-al-registro-oficial-no-337>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 23 http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/documents/old/constitucion_de_bolsillo.pdf
- 24 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/4384-suplemento-al-registro-oficial-no-517>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 25 Ver <https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/11732-suplemento-al-registro-oficial-no-507>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 26 Ver <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 27 Ver <http://portal.corteconstitucional.gob.ec:8494/FichaRelatoria.aspx?numdocumento=001-10-SIN-CC>. Último acceso: 24 de marzo del 2020.
- 28 La buena fe es un principio rector de la consulta, en virtud del cual todos los intervinientes deberán actuar de manera leal y correcta con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento previo, libre e informado.



Conoce sobre otros marcos regulatorios y legales aplicables en América Latina y el Caribe.

Visita <https://wiconnect.iadb.org/category/publicaciones/>

WiConnect

ANEXOS



Anexo I: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID en materia de consultas públicas

En este link <https://www.iadb.org/es/mpas> puede encontrar la versión actualizada de las

Políticas Ambientales y Sociales del BID.

Aspectos del Marco de Política Ambiental y Social a tener en cuenta:

Ambiental

- Se prioriza la protección de la biodiversidad, permitiendo el uso de compensaciones como medidas de mitigación solo cuando no esté involucrado un hábitat crítico.
- Los prestatarios evalúan sistemáticamente la vulnerabilidad de sus proyectos frente a las amenazas naturales y cambio climático.

Social

- Se da un compromiso explícito y de largo plazo del BID por el respeto a los derechos humanos, incluyendo los de pueblos indígenas, afrodescendientes y otros pueblos tradicionales.
- Se incluyen mecanismos para asegurar la no-discriminación e inclusión de grupos vulnerables; la equidad de género en un estándar específico; los derechos laborales y la protección de trabajadores en concordancia con acuerdos internacionales.
- Se incluyen medidas para evitar o minimizar los riesgos e impactos sobre la salud y la seguridad comunitaria, incluidos los riesgos exacerbados por el contexto local.
- La participación de las partes interesadas y la divulgación de información forma un aspecto central que está estructurado en un estándar específico.

Institucional

- Se da un enfoque dinámico en la gestión del riesgo ambiental y social a lo largo de la implementación del proyecto, es decir, se reconoce que la calificación de riesgo puede cambiar a lo largo de vida del proyecto y por lo tanto requiere un monitoreo y acompañamiento constante.
- Fortalecimiento de capacidades mediante sistemas efectivos de gestión ambiental y social mediante acompañamiento y seguimiento técnico continuo y capacitación del BID para sus clientes. El apoyo para la creación de capacidad es acorde con lo que cada prestatario necesite para cumplir con requisitos específicos del proyecto.
- Se da un enfoque común para operaciones cofinanciadas con otras instituciones para facilitar el diseño del proyecto y su implementación, cuando sea posible.

Acceda a toda actualización sobre la modernización de las Políticas Ambientales y Sociales en <https://www.iadb.org/es/mpas>



Anexo II: Agencias Ejecutoras y Proyectos financiados por el BID Invest: Referencias sobre la aplicación de las Políticas Operativas del BID Invest en materia de consultas públicas:

La nueva Política de Sostenibilidad Ambiental y Social de BID Invest entró en vigencia el 15 de diciembre de 2019. En ella se destacan los siguientes cambios:

- Mayor enfoque en derechos humanos y relacionamiento con las partes interesadas, incluyendo la implementación de un mecanismo de relacionamiento y quejas para abordar de forma proactiva reclamos sobre los clientes antes de que se conviertan en problemas.
- Mayor enfoque en aspectos de género e identidad de género.
- Más protección para pueblos indígenas, en particular aquellos en situación de aislamiento voluntario.
- Nueva sección sobre gestión de riesgos de desastre y mayor foco en el cambio climático y desarrollo bajo en carbono.
- Mayor claridad sobre el papel de BID Invest y las responsabilidades de los clientes.
- Mayor claridad y mejoras en el contenido sobre instituciones financieras.

Acceda a la política en <https://www.idbinvest.org/es/consultation/environmental-and-social-sustainability-policy>



ANEXO III: Modelo de plan de consulta a ser compartido con la audiencia junto a la convocatoria a consulta.

Las secciones MARCADAS EN GRIS corresponden a indicaciones para que sean ajustadas por la Agencia Convocante/Ejecutora.

Proyecto/Política/Estrategia XXX

De acuerdo con las directrices establecidas por INDICAR NOMBRE DE LA AGENCIA Y/O FUENTE DE LA LEY/REGULACION APLICABLE sobre consultas públicas A PUEBLOS INDIGENAS Y/O CONSULTAS RESPECTO A MINERIA, PESCA, RECURSOS NATURALES, ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL Y SOCIAL, NÚMERO XXX, así como INDICAR TODO OTRO ORDENAMIENTO O REGULACIÓN, se presenta el siguiente Plan de Consulta con INDICAR AUDIENCIA Y/O NOMBRE DE LA COMUNIDAD Y/O LOCALIDAD, correspondiente a INDICAR DOCUMENTO(S)/ PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA.

1. Objetivo de la consulta:

Escuchar opiniones, obtener consideraciones e insumos relevantes por parte de portadores de interés para la preparación de INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA.

2. Consideraciones:

La presente consulta es de carácter INDICAR SI ES ORIENTATIVA O VINCULANTE (según normativa aplicable) para AGENCIA/ TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA, quien se reserva la facultad de evaluar los insumos recibidos durante cada una de las fases detalladas en el presente documento, para incluir o descartar los mismos en la versión final del documento sometido a consulta.

3. Componentes de la Consulta:

3.1. Información inicial: El presente Plan de Consulta se comparte con INDICAR AUDIENCIA Y/O NOMBRE DE LA COMUNIDAD Y/O LOCALIDAD junto con el anuncio de apertura del periodo de consulta virtual (INDICAR EN CASO DE PREVER ABRIR UNA PAGINA AD-HOC ONLINE). El presente plan forma parte de las invitaciones para las reuniones presenciales de modo de informar sobre el objetivo, alcance y metodología del proceso de consulta y fechas tentativas previstas para cada fase. La información inicial incluye también las preguntas sobre las que INDICAR AGENCIA/TITULAR DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA busca orientación de los participantes.

3.2. Duración del periodo de consulta: La consulta se llevará a cabo en tres fases: convocatoria, realización de la consulta en sí, devoluciones a los insumos recibidos. Las fases abarcarán INDICAR DE MANERA GENERAL LOS CONTENIDOS DE CADA FASE. Las tres fases estarán abiertas por un periodo de INDICAR NÚMERO DE DIAS, a partir de la apertura del proceso de consulta previsto para INDICAR FECHA.

3.3. Tipos de consulta:

3.3.1. Consulta pública virtual no en tiempo real (abierta sin invitación): Durante los XXX días de apertura de la consulta pública, estará abierto un sitio dedicado al proceso en INDICAR DIRECCION WEB actualizando a la audiencia sobre los avances en el proceso de formulación INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA, cronograma para la recepción de insumos para cada fase de consulta, así como indicación de las reuniones presenciales previstas, según el apartado 4 a continuación.

3.3.2. Consultas públicas presenciales y consultas publicas virtuales en tiempo real (por invitación): Se realizarán INDICAR CANTIDAD sesiones presenciales en INDICAR DIRECCION (LOCALIDAD Y/O LINK PARA INGRESAR A LA CONSULTA PUBLICA VIRTUAL EN TIEMPO REAL) para profundizar sobre los puntos sometidos a consulta. Las sesiones tendrán una duración mínima de 2 horas. Tras las exposiciones por parte de funcionarios de la AGENCIA/TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA, se realizará la consulta para conocer en detalle las opiniones de los asistentes y recoger los insumos. A fin de sistematizar los principales mensajes de la sesión, se podrá considerar el dividir a los participantes en grupos de trabajo para promover una participación más amplia y así aumentar las posibilidades de intercambio y recolección de insumos

en los temas sugeridos por el/la facilitador/a y acorde a los pilares y/o preguntas de la consulta. Cada grupo contará con un/a responsable de tomar notas, a fin de captar los insumos de manera efectiva, a ser compartidas en las actas de registro de cada fase del proceso de consulta.

4. Fase I: Preparación

4.1. Convocatoria para consulta:

- 4.4.1. Se realizará una campaña de diseminación para notificar y dar a conocer tanto el proceso de consulta de INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA como la apertura de cada fase y el cronograma previsto para todo el proceso.
- 4.4.2. Las invitaciones para las reuniones presenciales y/o virtuales en tiempo real se cursarán con una antelación mínima de 15 días, acompañadas del presente Plan de Consulta.
- 4.4.3. Junto al punto anterior se compartirá el documento de trabajo relativo a cada fase (INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA) con una guía de preguntas a los participantes para facilitar la elaboración y procesamiento de los comentarios sobre los temas donde se convoca a recibir insumos de la audiencia.
- 4.4.4. Los comentarios de las consultas presenciales y virtuales se harán llegar a la AGENCIA/TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA dentro de los plazos establecidos para cada una, para su oportuno análisis y consideración.

4.2. Equipo para Consultas: Todo el proceso de consulta y las reuniones presenciales y virtuales en tiempo real, serán organizadas por INDICAR NOMBRES DE LOS MIEMBROS DEL EQUIPO Y FUNCIONES.

4.3. Mapeo de actores:

4.4.1. Audiencia según tipo de consulta:

- 4.4.4.1. Consultas virtuales (no en tiempo real): En la página INDICAR DIRECCIÓN WEB estarán abiertas las consultas virtuales para recibir insumos de varios portadores de interés como INDICAR EL PERFIL DE ORGANIZACIONES, AGENCIAS, REPRESENTANTES COMUNITARIOS, REPRESENTANTES DE PUEBLOS INDIGENAS, etc.
- 4.4.4.2. Consultas presenciales y consultas virtuales (en tiempo real): Se realizarán consultas presenciales para profundizar sobre los temas abiertos a recibir insumos. El cronograma de fechas y lugares será publicado en INDICAR PAGINA WEB y otros canales de diseminación. Por un tema de espacio y logística, la participación será por invitación y/o previo registro en la plataforma INDICAR PÁGINA WEB. El criterio de selección se basará en contar con INDICAR REPRESENTANTES DE ORGANIZACIONES/ ASOCIACIONES/SINDICATOS/EMPRESAS/GOBIERNO que trabajen en uno o varios de los temas sometidos a consulta. Se tendrá en cuenta un balance de género y se dará especial atención a la diversidad en la representatividad de la audiencia. Se detallarán como anexo las instituciones y personas convocadas y participantes con una matriz indicando los insumos recibidos y analizados sin adjudicar la autoría de los mismos a ninguna persona en particular (ver apartado 6 a continuación).
- 4.4.4.3. Adicionalmente a lo indicado en el apartado 3.1, y a modo de contribuir a asegurar la mayor transparencia en ambos tipos de consultas se estará publicando información actualizada en la página INDICAR DIRECCIÓN WEB.

4.4. Equipo de consultas para el procesamiento de la información:

- 4.4.1. El Equipo de Consultas, llevara a cabo tanto la fase de preparación como el procesamiento de la información recibida en cada tipo de consulta (presencial y virtual en tiempo real y virtual no en tiempo real), respecto a las distintas fases para ser considerada, analizada y eventualmente incorporada al documento final.

5. Fase II: Realización de la consulta

5.1. Apertura con diseminación de temas/documentos y preguntas de la consulta sobre

INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA

- 5.5.1. En esta fase, prevista a ser abierta INDICAR FECHA se compartirá virtualmente INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA junto con las preguntas a la audiencia, que serán idénticas a las que se usarán en las reuniones presenciales y o de consulta virtual en tiempo real y en tiempo no real.
- 5.5.2. En ambos tipos de consulta (presencial y virtual) se indicará el período de tiempo habilitado para recibir insumos. Al concluir la jornada o periodo de recepción de insumos, el Equipo de Consultas procesará los insumos de los participantes.
- 5.5.3. En esta Fase se realizarán INDICAR CANTIDAD consultas presenciales y virtuales de acuerdo al siguiente cronograma: INDICAR CRONOGRAMA DE LAS CONSULTAS.
- 5.5.4. La lista de invitados y participantes de esta Fase será detallada en un anexo que se acompañará al documento final del DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA.

5.2. Avances luego de procesados los primeros insumos recibidos en la apertura¹ sobre

INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA:

- 5.5.1. En esta segunda fase, se compartirá INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA con los cambios luego de procesados los insumos.
- 5.5.2. La presente fase sobre INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA estará accesible en INDICAR DIRECCIÓN WEB prevista para INDICAR FECHA. En la misma página se informará sobre la fase anterior respecto a los insumos recibidos, las secciones donde los mismos fueron incorporados, la lista de participantes (sin atribución de comentarios o sugerencias individuales).
- 5.5.3. La consulta virtual de esta Fase permanecerá abierta para recibir insumos por un periodo de INDICAR CANTIDAD.
- 5.5.4. Todos los insumos virtuales y presenciales de esta Fase serán compartidos en la página web INDICAR DIRECCIÓN WEB. Ver sección 4.1.1.
- 5.5.5. Las consultas presenciales contarán con la presencia del Equipo para Consultas, que abordará los cambios entre INDICAR (PRIMER) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA y INDICAR (SEGUNDO) DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA; se repasarán los temas relacionados con INDICAR TEMAS A SER ABORADOS DURANTE LA CONSULTA y preguntas específicas para insumos de los participantes. La lista a continuación presenta fechas y localidades tentativas para las consultas. INDICAR CRONOGRAMA
- 5.5.6. La lista de invitados y participantes de esta Fase será detallada en un anexo que se acompañará al documento final INDICAR DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA.

6. Fase III: Cierre y devolución de insumos con la versión final

- 6.1. Se publicará en la página INDICAR DIRECCIÓN WEB y otros medios de diseminación donde la audiencia tenga acceso, los insumos recibidos en ambas fases señalando aquellos incorporados y aquellos no incluidos, compartiendo el INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA EN SU VERSIÓN FINAL luego de la aprobación de INDICAR AGENCIA, DEPARTAMENTO RESPONSABLE DE LA APROBACIÓN FINAL.

¹ Realizar una segunda consulta luego de recibidos los insumos iniciales, representa una buena práctica de debida diligencia compartir con la audiencia los cambios al primer borrador de documento o proceso sometido a consulta. Esta segunda parte de la consulta puede ser utilizada, también, para someter a consulta otro(s) documento (s) distintos a la primera fase. En general, esto se realiza para procesos que requieren consultas públicas sobre varios documentos asociados a una misma operación/ iniciativa.

7. Productos

- 7.1. El Equipo de Consultas, elaborará una síntesis de las discusiones sostenidas con la audiencia participante a las consultas virtuales y presenciales y los comentarios recibidos en cada fase, la cual será incluida en el documento final de INDICAR DOCUMENTO(S)/ PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA, como enlace electrónico. Dicho documento incluirá:
- Una matriz consolidada con las observaciones y recomendaciones relevantes a INDICAR DOCUMENTO(S)/PROCESO(S) SOMETIDO(S) A CONSULTA levantadas por los participantes en la Fase I de la consulta del INDICAR (PRIMER) DOCUMENTO/ PROCESO SOMETIDO A CONSULTA (presencial y virtual), señalando los insumos tomados en cuenta para la elaboración del borrador de política.
  - Una matriz consolidada con las observaciones y recomendaciones relevantes a INDICAR SEGUNDO DOCUMENTO/PROCESO SOMETIDO A CONSULTA levantadas por los participantes en la Fase II de la consulta INDICAR SEGUNDO DOCUMENTO/ PROCESO SOMETIDO A CONSULTA (presencial y virtual), señalando los insumos tomados en cuenta, pero no incorporados, así como aquellos incluidos en la política.
  - Aspectos que merezcan especial atención de INDICAR AGENCIA/ TITULAR RESPONSABLE DE LLEVAR ADELANTE LA CONSULTA gracias al aporte de la sociedad civil.

Un Anexo con la lista final de todas las organizaciones invitadas durante todo el proceso de consulta (de forma virtual y presencial) con indicación de las participantes en las sesiones, incluyendo la desagregación INDICAR ASPECTOS RELEVANTES PARA LA DESAGREGACIÓN (POR EJEMPLO: por región, género, sector de trabajo).

CONSULTAS PÚBLICAS: EL PASO A PASO

**Marcos regulatorios y
legales aplicables en
ECUADOR**