

Análisis institucional de la Evaluación del Impacto Social en el Licenciamiento Ambiental del sector de hidrocarburos e identificación de los cambios graduales

Trabajo de grado para optar por el título de Magister en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo

Presentado por:

Andrea Villalba Cifuentes

Director del Trabajo de Grado:

Juan Manuel González Scobie

Febrero 2016

Universidad de Los Andes

Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo

Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo

Palabras claves

Cambio institucional, Evaluación de Impacto Ambiental, Evaluación del Impacto Social, Licenciamiento Ambiental.

Resumen

Este caso de estudio instrumental desarrolla un análisis institucional sobre la Evaluación del Impacto Social (EIS) desde el enfoque de la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA), en el proceso técnico administrativo establecido en la legislación ambiental colombiana para viabilizar ambientalmente los proyectos de inversión del sector de hidrocarburos: el Licenciamiento Ambiental (LA). En este sentido, primero se describe la arquitectura del arreglo institucional del LA para el sector de hidrocarburos; posteriormente se aborda la incorporación de la EIS en el arreglo institucional del LA y se identifican los factores de cambio, y por último se presentan los cambios institucionales de la EIS a la luz de la teoría del cambio gradual del institucionalismo histórico. Este análisis se enmarca entre 1993, año en que se institucionaliza formalmente el sistema de EIA en la normativa colombiana, y 2014 en que se expide el último decreto reglamentario.

Tabla de Contenido

| | |
|--|----|
| Introducción | 1 |
| 1. Marco conceptual..... | 2 |
| 1.1. Teoría institucional | 3 |
| 1.1.1. Institucionalismo Histórico: desarrollo y cambio institucional. | 4 |
| 1.1.2. Operacionalización de las instituciones y arreglos institucionales. | 6 |
| 1.2. Evaluación ex ante de proyectos de inversión. | 6 |
| 1.3. Evaluación del Impacto Social..... | 9 |
| 2. Diseño Metodológico..... | 11 |
| 3. Análisis y Resultados | 14 |
| 3.1. Aproximación a la arquitectura institucional del LA del sector de hidrocarburos | 14 |
| 3.2. Análisis institucional de la EIS en el LA del sector de hidrocarburos..... | 17 |
| 3.2.1. Factores endógenos | 20 |
| 3.2.2. Factores relacionados con la interacción entre el LA y otros arreglos institucionales | 24 |
| 3.2.3. Elementos de contexto | 27 |
| 3.3. Cambios Institucionales de la EIS dentro del LA del sector de hidrocarburos. | 29 |
| 4. Conclusiones | 33 |
| 5. Referencias..... | 37 |
| 6. Apéndice | 47 |

Lista de figuras

| | |
|---|---|
| Figura 1. Marco conceptual para explicar los modos de cambio institucional..... | 5 |
|---|---|

Lista de Anexos

| | |
|--|----|
| Anexo 1. Mecanismos de despliegue del LA para el sector de hidrocarburos. | 47 |
| Anexo 2. Incorporación de la Evaluación de Impactos Social en las normas | 49 |
| Anexo 3. Formato para organización de contenidos de los Términos de Referencia..... | 51 |
| Anexo 4. Formato para organización de contenidos Guías, Manuales y Metodologías..... | 51 |
| Anexo 5. Revisión de EsIA sobre identificación de impactos y medidas de manejo..... | 52 |
| Anexo 6. Guía de entrevista semiestructurada..... | 56 |

Introducción

Los países con el objetivo de dirimir la tensión entre el crecimiento económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental derivada de los impactos negativos sobre los sistemas biofísicos y sociales -ocasionados por el desarrollo de proyectos de inversión asociados a la extracción de recursos naturales- han adoptado la Evaluación del Impacto Ambiental (EIA) como herramienta técnico administrativa para la gestión de los impactos ambientales en la planificación de este tipo de proyectos (Scott-Brown, 2006). En Colombia, la inclusión de este enfoque se ha institucionalizado en la política ambiental con la Ley 99 de 1993, a través de un conjunto de mecanismos formales para su implementación conocido como proceso de Licenciamiento Ambiental (LA), en donde los proyectos sujetos a licencia ambiental deben surtir el proceso de la EIA ex ante de acuerdo con lo dispuesto en la legislación. Este proceso aplica, entre otros a los proyectos cuyas actividades se encuentran relacionadas con la extracción o aprovechamiento de recursos naturales, como es el caso del sector de hidrocarburos (Decreto 2041, 2014).

Este enfoque a su vez integra la Evaluación del Impacto Social (EIS) como una parte constitutiva de la EIA, razón por la que formalmente la incorpora en LA. No obstante, la trayectoria de la EIS en el arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos, evidencia que su inclusión en las evaluaciones ex ante ha tenido un carácter dinámico y de cambios institucionales graduales, que han dependido de la discrecionalidad entre su interpretación y cumplimiento. Por consiguiente este trabajo de grado se aborda a partir de la siguiente pregunta de investigación: ¿Cómo se ha incorporado la Evaluación del Impacto Social en el arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos en Colombia y cuáles han sido los factores que han incidido en su configuración institucional?; lo anterior considerando el enfoque predominante de la EIA como sistema técnico administrativo para viabilizar ambientalmente el desarrollo de proyectos de inversión en la legislación colombiana.

Desde esta perspectiva, el propósito de esta investigación es realizar un análisis institucional de la EIS dentro del arreglo del LA del sector de hidrocarburos con el fin de identificar los factores que han generado las condiciones del cambio y dar cuenta de los cambios institucionales de la EIS en un período delimitado entre 1993 y 2014. Estos resultados exploratorios resultan pertinentes porque además de mostrar un proceso de cambio y desarrollo institucional,

visibilizan una problemática que existe en torno a la gestión técnico administrativa para resolver las cuestiones sociales del desarrollo de los proyectos de hidrocarburos, ya que aunque se tiene un arreglo institucional aparentemente fuerte y estable, la práctica evidencia la presencia de factores que explotan la ambigüedad incidiendo en nuevas interpretaciones de la EIS que están debilitando su alcance, y dejando vacíos en cuanto a los dolientes y responsables de la gestión de los impactos sociales.

Para delimitar el alcance de la investigación se definieron tres objetivos específicos: primero describir la arquitectura institucional del LA del sector de hidrocarburos en Colombia; segundo identificar el contexto institucional y los factores de cambio que han incidido en la configuración de la EIS dentro de LA del sector de hidrocarburos; y tercero dar cuenta de los cambios institucionales que ha tenido la EIS. El análisis se centró en los instrumentos de la evaluación ambiental ex ante de proyectos y se limitó al análisis del LA de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, relacionado con los proyectos de exploración y explotación de sector de hidrocarburos.

De igual manera, el análisis de resultados se soportó en las herramientas analíticas de la teoría del institucionalismo histórico, particularmente las planteadas en el modelo conceptual del cambio gradual de Mahoney y Thelen (2010). Así mismo se utilizaron los enfoques relacionados con la evaluación ex ante de proyectos de inversión y la Evaluación del Impacto Social.

En cuanto al diseño metodológico esta investigación se abordó como un estudio de caso instrumental de tipo cualitativo. Para la recolección de datos se utilizó la entrevista semiestructurada y la revisión documental; los resultados se construyeron con base en las categorías analíticas aportadas por el marco conceptual y nuevas categorías identificadas en la revisión de los datos. El documento se organiza en cuatro capítulos: el primero presenta el marco conceptual; el segundo aborda el marco metodológico; el tercero contiene el análisis y resultados, y el cuarto sintetiza las conclusiones finales.

1. Marco conceptual

Para obtener los elementos analíticos y marcos de referencia para orientar conceptualmente la investigación y soportar el análisis de resultados este marco conceptual se enfoca en tres cuerpos

de literatura: la teoría institucional; la evaluación ex ante de proyectos y la Evaluación de Impacto Social.

1.1. Teoría institucional

La teoría institucional aporta a esta investigación elementos conceptuales sobre el desarrollo y el cambio institucional. Estas dos nociones permiten por un lado, entender los marcos de referencia sobre los cuales se desarrollan los procesos sociales, y por otro lado identificar los elementos causales del cambio institucional. La teoría institucional reúne tres enfoques: el institucionalismo histórico, el institucionalismo racional y el institucionalismo sociológico (Hall y Taylor, 1996).

De acuerdo con las necesidades de esta investigación, el enfoque del institucionalismo racional desarrollado a partir de la nueva economía tiene tres limitantes: en primer lugar, considera que la historia no tiene un lugar trascendental en la explicación de la acción y las motivaciones de los individuos (Hall y Taylor, 1996). En segundo lugar, se centra en los dilemas de acción colectiva enfocándose en el entendimiento de las reglas del juego que otorgan soluciones de equilibrio (Hall y Taylor, 1996; Pierson y Skocpol, 2008). Y en tercer lugar, se centra en el análisis individual de una institución (Pierson y Skocpol, 2008). Por lo tanto, al considerar lo expuesto anteriormente, este enfoque no aporta los elementos analíticos para entender los cambios a través del tiempo y las interacciones entre las instituciones y sus contextos.

En lo relacionado con el enfoque sociológico; aunque éste incorpora la cultura como un elemento esencial para explicar los cambios y reconoce que existen además reglas formales y reglas informales basadas en marcos de referencia orientados por valores y códigos (Hall y Taylor, 1996), no es pertinente para los fines de esta investigación porque su desarrollo conceptual está concentrado en analizar los cambios de la legitimidad social, esto es, en explicar por qué las organizaciones incorporan un conjunto de instituciones y cómo éstas son difundidas en la organización (Hall y Taylor, 1996). En este orden de ideas, este enfoque no es suficiente para abordar aspectos de desarrollo y cambio institucional en contextos donde interactúan instituciones y organizaciones, ya que no se pretende un análisis de las organizaciones en sí mismas y de las prácticas culturales que han motivado los cambios.

Por último, el institucionalismo histórico propone el análisis del desarrollo institucional que incorpora una perspectiva histórica y de contexto. Apuesta conceptual que para el propósito de esta investigación aporta los elementos de análisis para comprender los cambios institucionales y sus resultados en el tiempo. Este institucionalismo combina análisis de los niveles meso y macro al considerar la interacción de varias instituciones, la historia y el contexto. Asimismo, busca visibilizar patrones e identificar sus transformaciones e impactos causales en el tiempo (Pierson y Skocpol, 2008). En razón a lo anterior, esta investigación toma el enfoque del institucionalismo histórico como base conceptual para el abordaje de la pregunta de investigación porque aporta las herramientas conceptuales para abordar el desarrollo institucional como proceso en el tiempo.

1.1.1. Institucionalismo Histórico: desarrollo y cambio institucional.

Al interior de la corriente del institucionalismo histórico existen diferentes aproximaciones que comparten tres aspectos centrales: primero, tratan cuestiones sustantivas; esto es, se enfocan en cuestiones de interés para diferentes públicos concentrándose en las variaciones de patrones; segundo, el tiempo es el elemento central para el desarrollo de argumentos explicativos, analiza los procesos estableciendo secuencias y rastreando las transformaciones. Tercero, incorpora contextos macro y meso para incluir la interacción de diferentes instituciones y sus procesos (Pierson y Skocpol, 2008). Estos rasgos característicos son un aporte conceptual para enmarcar el análisis de esta investigación dentro de los mínimos que deben tenerse en cuenta para un análisis de desarrollo y cambio institucional.

De igual manera, el institucionalismo histórico posibilita el cambio gradual como una herramienta analítica para comprender el desarrollo institucional a través de un período de tiempo; este concepto aporta una nueva forma de entender los cambios institucionales al mirar la evolución gradual de las instituciones, en lugar de asumir que se trata de reconfiguraciones radicales (Mahoney y Thelen, 2010). Lo anterior supone que en un arreglo institucional, las nuevas instituciones no necesariamente remplazan las formas existentes, sino que se agregan conduciendo a transformaciones graduales en el tiempo (Pierson y Skocpol, 2008).

Este concepto se sintetiza en la teoría del cambio institucional propuesta por Mahoney y Thelen (2010) en donde la relación entre ciertos contextos genera las condiciones para cambios graduales institucionales. Con este planteamiento los autores desarrollan un nuevo enfoque frente

a la explicación del cambio institucional y evidencian los problemas comunes que tienen el institucionalismo racional, sociológico y el mismo histórico en la comprensión del cambio. Mientras estos se centran en explicar el foco de estabilidad de la institución y en concordar que el cambio institucional es consecuencia de choques exógenos, la idea del cambio gradual analiza factores endógenos y exógenos como fuentes de cambio.

En su modelo conceptual Mahoney y Thelen (2010) parten de entender que el contexto político y las características de la institución generan las condiciones para el surgimiento de determinados tipo de cambio institucional; en este sentido, los autores conciben que el cambio institucional ocurre cuando la interpretación y el cumplimiento de la regla abren espacios para que los actores apliquen de manera diferente las reglas existentes. El modelo define cuatro tipos de cambios: 1) desplazamiento (*displacement*), relacionado con la introducción de nuevas reglas que remplazan las existentes; 2) estratificación (*layering*), correspondiente a la incorporación de reglas nuevas que se unen a las existentes; puede significar cambios en el núcleo de la institución si las modificaciones alteran su lógica; 3) deriva (*drift*), este tipo de cambio resulta cuando la misma regla tiene un impacto diferente como consecuencia de condiciones externas; 4) conversión (*conversión*), se presenta cuando la misma regla permanece, pero cambian sus objetivos, funciones y propósitos, y se promulgan nuevos usos.

Según las características del contexto político (posibilidad de veto por *veto players* o *veto points*) y la característica de la institución (nivel de discreción en la aplicación e interpretación de la regla) se generan las condiciones para que predomine un tipo de cambio institucional, tal como se presenta en la Figura 1.

| | | Características de la Institución | |
|---------------------------------------|-------------------------------|--|--|
| | | Bajo nivel de discreción en la interpretación/aplicación | Alto nivel de discreción en la interpretación/aplicación |
| Características del contexto político | Fuertes posibilidades de veto | estratificación | deriva |
| | Débiles posibilidades de veto | desplazamiento | conversión |

Figura 1. Marco conceptual para explicar los modos de cambio institucional. (Mahoney y Thelen, 2010, p.28 [Traducción propia])

Por consiguiente, el modelo conceptual propuesto por Mahoney y Thelen (2010) para explicar el cambio institucional resulta pertinente para abordar la pregunta de investigación ya que se

enfoca en el cambio institucional, es decir, aporta las herramientas analíticas que pueden dar cuenta de cómo ha sido la incorporación de la EIS en el arreglo institucional del LA y cuáles han sido los factores que explican.

1.1.2. Operacionalización de las instituciones y arreglos institucionales.

Respecto al entendimiento de las instituciones y los arreglos institucionales, Andia y González (2012) proponen un esquema analítico para operacionalizar la noción de instituciones y mapificar la arquitectura institucional de los arreglos institucionales en torno a un sistema. Éste resulta pertinente para esta investigación, en tanto permite reconstruir a partir de conceptos operativos, la regla y los mecanismos que configuran los arreglos institucionales que soportan el LA y el sistema de la EIA en la normativa ambiental colombiana; también permite identificar las trayectorias que se van configurando para el abordaje de nuevos problemas. Este esquema destaca tres elementos constitutivos: 1) normas; 2) organizaciones; 3) instrumentos y procedimientos.

De igual manera, este enfoque es apropiado para el análisis institucional de la EIS porque reconoce el cambio gradual de las instituciones al concebir “la construcción y el desarrollo institucional como un proceso de cambio permanente, caracterizado por negociaciones continuas, en torno a la identificación y definición de problemas, reglas y mecanismos de despliegue” (Andia y González, 2012, p.220). En este sentido, el enfoque de Andia y González (2012) posibilita esquematizar la arquitectura institucional del LA, es decir mapificar, a partir de sus desarrollos normativos y mecanismos de despliegue, los arreglos institucionales del sistema de la EIA en un período de tiempo. Lo que permite identificar elementos alrededor de los cuales surgen arreglos institucionales, y en donde ocurren las interacciones que configuran la EIS.

1.2. Evaluación ex ante de proyectos de inversión.

La evaluación ex ante es un proceso de evaluación que se realiza en etapas tempranas de la planificación de proyectos y es una herramienta para la toma de decisión sobre la viabilidad del mismo. Existen dos enfoques de evaluación ex ante de proyectos de inversión, por un lado el

enfoque convencional relacionado con la evaluación financiera, económica y social de proyectos de inversión, y por otro el enfoque de EIA.

En el enfoque convencional, de acuerdo con Mokate (2004) se busca revisar la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de un proyecto de inversión con base en objetivos específicos para lo cual se realiza una *evaluación financiera, económica y social*. La *financiera* analiza el proyecto desde el objetivo de la rentabilidad. La *económica* revisa el impacto del proyecto sobre el objetivo del bienestar socioeconómico nacional (bienestar de la colectividad nacional), pero no toma en consideración los cambios en la distribución de ingresos y riquezas. Y la *social* indaga el aporte del proyecto en su objetivo de contribuir al bienestar social y generar una distribución más equitativa de los ingresos y riquezas.

Mokate (2004) plantea que de acuerdo con el tipo de proyecto y los objetivos de los inversionistas se selecciona el tipo de evaluación (financiera, económica o social). Las evaluaciones financieras son más comunes cuando se trata de inversionistas privados debido a que su fin se centra en la maximización de ganancias, mientras que en los casos en que el inversionista sea del sector público puede optarse por evaluaciones económicas y sociales porque los objetivos de estos proyectos están más vinculados con la satisfacción de necesidades de una población o el bienestar colectivo. En estas evaluaciones el análisis costo-beneficio se constituye en la herramienta para la selección de proyectos y políticas, razón por la cual estos se revisan sobre diferentes alternativas de inversión seleccionándose aquella que tenga el mejor uso de recursos y cumpla con los objetivos de los inversionistas (Castro y Mokate, 2003; Mokate, 2004). En síntesis, desde este enfoque convencional importa identificar “todos los cambios que el proyecto genera sobre elementos que crean bienestar: el consumo actual y futuro de bienes, servicios y bienes meritorios” (Castro y Mokate, 2003, p.96), es decir, los impactos del proyecto que aportan al bienestar socioeconómico.

En contraste, desde el enfoque de la EIA, la evaluación ex ante se concibe como un instrumento de gestión ambiental que se concentra en la evaluación de los efectos ambientales negativos de las decisiones de la ejecución de los proyectos de inversión y se sustenta en procedimientos de decisión informados y participativos que garantizan la sostenibilidad del proceso de desarrollo (Espinoza, 2008). Con este instrumento se incorpora una visión de la dimensión ambiental que integra el sistema natural y transformado en que se desarrollan las actividades humanas e incluye los aspectos biofísicos, sociales y sus relaciones (Espinoza, 2007).

En otras palabras, la EIA se constituye en “el proceso de identificar, predecir, evaluar y mitigar los efectos biofísicos, sociales y otros de relevancia causados por el desarrollo de proyectos, antes de que se tomen las decisiones más importantes y se establezcan compromisos” (International Association for Impact Assessment [IAIA], 2009, p.1). De igual manera, debido al potencial de la EIA para contribuir a la comprensión y evaluación anticipada de las consecuencias ambientales de la implementación a nivel de proyecto (Espinoza, 2007), se convierte en una herramienta de política pública ambiental, tal como se establece en el principio 17 de la Declaración de Río de 1992 (como se citó en IAIA, 2009) : “Deberá emprenderse una [EIA], en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente” (p.2).

Es así como la EIA además de ser un instrumento de evaluación ex ante, se concibe como un sistema integrado a la estructura administrativa del aparato del Estado, el cual es adoptado en cada país como sistemas propios administrativos y organizacionales de EIA, por medio de la aplicación de componentes básicos como son: el establecimiento de una política ambiental sustantiva; la definición de exigencias legales, creación de reglamentos y requisitos para implementar la ley; el establecimiento de un procedimiento administrativo para la evaluación y seguimiento ambiental; la identificación y aclaración de roles del sector público, privado y ciudadanía; el establecimiento de mecanismos de revisión y acciones de seguimiento y promoción de la participación ciudadana (Espinoza, 2008).

En Colombia este sistema técnico administrativo se conoce como LA y se constituye en el principal instrumento ambiental de prevención y control para decidir sobre la viabilidad de proyectos, obras y actividades con potencial de generar impactos ambientales (Toro, Martínez, y Arrieta, 2013). Cumple el propósito de evaluar de forma ex ante “cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad” (Decreto 2041, 2014, art 1)

De acuerdo con las características de los dos enfoques de la evaluación ex ante de proyectos de inversión, el enfoque convencional de proyectos no resulta pertinente para esta investigación porque su énfasis está dirigido a evaluaciones financieras, económicas o sociales de costo beneficio que permitan la selección del proyecto o política que maximice los beneficios sociales,

contribuya de forma directa al bienestar social y la distribución de ingresos y riqueza. Mientras el enfoque de la EIA, como herramienta de gestión técnico administrativa está orientada principalmente a la predicción y manejo de los impactos negativos sobre el ambiente por desarrollo de los proyectos de inversión, razón por la cual aporta los elementos que permiten identificar los elementos constitutivos de la arquitectura institucional de la EIA en Colombia, que soportan el arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos en el cual se encuentra inmersa la EIS.

1.3. Evaluación del Impacto Social

Según lo planteado por Esteves, Franks, y Vanclay (2012) se distinguen dos enfoques desde los que se aborda la EIS, el primero relacionado con la técnica de predecir los impactos sociales desde un proceso de EIA inscrito en un marco ambiental regulatorio, y el segundo concebido como un enfoque evolucionado del primero, en el cual la EIS se asocia al proceso de analizar, monitorear y manejar las consecuencias sociales del desarrollo.

El primer enfoque hace relación a la EIS desde el enfoque de la EIA; desde esta perspectiva la EIS se caracteriza porque está incorporada en el proceso de la EIA y en su marco ambiental regulatorio. Siguiendo a Pardo (s.f; 1994), la EIS abarca dos dimensiones: 1) *los aspectos participativos de la población durante el proceso de la EIA*; esto corresponde, de acuerdo con Espinoza (2007) a las instancias y mecanismos de participación que se deben surtir dentro de los sistemas de EIA para que la ciudadanía se informe y participe en las decisiones ambientales durante la evaluación ex ante de los proyectos, y 2) *el análisis del impacto social* que involucra el estudio técnico, es decir el diagnóstico del medio ambiente social, la identificación y valoración de los impactos sociales y las medidas de manejo sociales (Pardo, s.f; Pardo, 1994). Esta última dimensión se encuentra inmersa en el proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EsIA), instrumento que documenta los resultados de la evaluación ex ante con base en el análisis de los impactos ambientales. Sobre esta información se genera el pronunciamiento de la viabilidad ambiental del proyecto (Espinoza, 2007).

Respecto a este enfoque, es relevante tener en cuenta como señalan Burdge y Vanclay (1996), que la concepción de la EIS en el marco de la EIA surge en respuesta a la necesidad de aplicar los conocimientos de las ciencias sociales, en la predicción de los efectos sociales y culturales

negativos de las alteraciones ambientales causadas por el desarrollo de proyectos, según la legislación ambiental de los Estados Unidos y Canadá desarrollada en los años 70. Bajo esta aproximación, como indican Freudenburg (1986), Burdge y Vanclay (1996), la EIS se relaciona con la identificación y evaluación ex ante de las consecuencias sociales y culturales indeseadas por la ejecución de proyectos -cuyos desarrollos también impliquen alteraciones biofísicas. En consecuencia como lo indican se incluye la dimensión social en la definición de medio ambiente de la evaluación de impacto y se integran las consideraciones sociales en los procesos de evaluación y toma de decisión de la EIA (Burdge y Vanclay, 1996).

En cuanto al segundo enfoque que se maneja sobre la EIS, es relevante mencionar que surge del primer enfoque, pero propone una nueva conceptualización de la EIS definiéndola como un campo de investigación y práctica de los procesos de gestión de los asuntos sociales del desarrollo (Esteves *et al.*, 2012; IAIA, 2004). Desde esta perspectiva como plantean Arce-Gómez, Donovan, y Rowan (2015), la EIS más que entenderse como un componente de la EIA para predecir y mitigar impactos; se constituye en una disciplina dentro del campo de la evaluación de impacto, que aporta mecanismos para integrar los procesos de cambio social de las intervenciones planificadas en la toma de decisiones.

Es así como desde esta aproximación, la EIS se define como “procesos de análisis, seguimiento y gestión de las consecuencias sociales voluntarias e involuntarias, tanto positivas como negativas (...) de las intervenciones planeadas, así como cualquier proceso de cambio social invocado por dichas intervenciones (...). (IAIA, 2004, p.3). Esta visión además de ampliar la aplicación de la EIS como técnica de predicción de impactos en la EIA, propone las discusiones teóricas, metodológicas y prácticas para involucrar en su núcleo conceptos relacionados con: “la cultura, la comunidad, el poder, los derechos humanos, el género, la justicia, el lugar, la capacidad de resiliencia, modos de vida sostenibles y el capital, así como las bases teóricas de los enfoques participativos” (traducción propia, Esteves et al., 2012, p.40).

Según estos dos enfoques sobre la EIS, el primero resulta pertinente para los fines de esta investigación porque corresponde a la aproximación que se maneja en el sistema de EIA que aplica para legislación ambiental colombiana; por lo tanto, a partir de ésta se tienen los elementos que permiten identificar y analizar la EIS desde el enfoque de la EIA en el arreglo institucional del LA en lo referente al sector de hidrocarburos.

En cuanto el segundo enfoque, es relevante mencionar que éste puede aportar una nueva forma de entender la EIS; esto en razón a que las experiencias sobre el desarrollo de la EIS como campo de investigación y práctica que se encuentra en la literatura, reconocen las limitaciones que tiene la conceptualización de la EIS desde la EIA (Arce-Gómez et al., 2015; Esteves et al., 2012; IAIA, 2004), por lo tanto este enfoque puede ser clave para consolidar un campo de investigación sobre estos temas en el país, ya que como señalan las personas entrevistadas no se identifica claramente un desarrollo de la EIS como campo de conocimiento en Colombia.

2. Diseño Metodológico

Esta investigación se construye desde un enfoque cualitativo para explorar desde el estudio de caso y las técnicas cualitativas el cambio institucional que ha tenido la EIS en el arreglo institucional del LA en Colombia para el sector de hidrocarburos. Esto se soporta en el tipo contextual y explicativo de la investigación; en donde lo contextual hace alusión a la descripción del fenómeno y la forma como éste se manifiesta: aborda sus características, describe los significados e identifica tipologías; y lo explicativo hace referencia al por qué y las causas del fenómeno (Ritchie y Lewis, 2003).

Se tomó el caso de estudio como estrategia para el diseño metodológico al tener en cuenta que la investigación busca la exploración y explicación de un proceso. Con esta estrategia metodológica se puede explorar un sistema delimitado (caso) a partir de diferentes fuentes de información, y profundizar en sus particularidades y complejidades (Creswell, 2013; Stake, 1999). Es así como el estudio de caso para esta investigación se delimitó a la EIS en el LA Colombiano en el sector de hidrocarburos y al período comprendido entre la adopción de la Evaluación del Impacto Ambiental en la normativa colombiana (1993) y el último año de expedición de decreto reglamentario del LA (2014). De igual manera, acorde con los tipos de caso identificados por Stake (como se citó en Silverman, 2005), esta investigación se manejó como un caso de estudio de tipo instrumental porque su finalidad es la comprensión general de un fenómeno y puede ser aplicado a otros análisis de cambio institucional de EIS en sistemas de EIA.

Para la obtención de datos se combinaron dos fuentes de información: de una parte los documentos relacionados con el proceso de LA del sector de hidrocarburos que dieran cuenta de

la normativa, instrumentos y procedimientos, y de otra parte personas con experiencia en procesos de EIS en el marco del LA. Con base en la estrategia metodológica y el tipo de fuente se seleccionó el análisis documental y la entrevista semiestructurada como las técnicas para la recolección y análisis de los datos cualitativo.

En el caso de la revisión documental, como lo plantea Stake (1999) se propuso un esquema de razonamiento que permitió organizar y clasificar la información a partir de categorías analíticas de manera similar a como funciona con la observación o la entrevista. Por lo tanto, a partir de un conjunto de preguntas articuladas con los objetivos y el marco conceptual de la investigación se revisaron los contenidos de documentos asociados al sistema de la EIA de proyectos de inversión en Colombia para el sector de hidrocarburos. Estos documentos fueron analizados a partir de tres criterios: cronología; categoría según el mecanismo de despliegue del esquema analítico propuesto para operacionalizar el arreglo institucional y las referencias sobre la EIS.

En primer lugar se revisó la normativa ambiental y normativa externa al arreglo relacionada con el LA en Colombia: la ley 99 de 1993, decretos reglamentarios y resoluciones del LA, enfatizando en lo alusivo a la EIS y al sector de hidrocarburos (Anexo 2). En segundo lugar, se revisaron los documentos que se refieren a la operacionalización del sistema de la EIA, tales como manuales, metodologías, términos de referencia y procedimientos (Anexo 3 y Anexo 4). Y en tercer lugar se realizó una revisión exploratoria de 16 documentos de EsIA y sus respectivos actos administrativos de proyectos de exploración y explotación del sector de hidrocarburos en lo relacionado con la evaluación de los impactos relacionados con el medio socioeconómico que se identifican en los procesos de evaluación ex ante. Se seleccionaron estudios que fueron evaluados bajo los instrumentos adoptados bajo algún decreto reglamentario del LA dentro del período de 1993 y 2014 (Anexo 5). Una vez ordenada, clasificada y categorizada la información obtenida a través de esta revisión documental se estructuró el esquema analítico de la arquitectura institucional del LA del sector de hidrocarburos (Anexo 1).

Respecto a la entrevista semiestructurada se diseñó una guía de preguntas de acuerdo con los objetivos de la investigación, el marco conceptual y la revisión documental (Anexo 6). Por medio de esta técnica se logró una conversación abierta con las personas entrevistadas obteniendo respuestas variables que dieron espacio a la formulación de nuevas preguntas (Ritchie y Lewis, 2003). Como Stake (1999) lo plantea con esta técnica se capturó lo que no se puede observar personalmente, sino a través de la experiencia de otros, y permitió explorar de

forma sistemática múltiples opiniones que son importantes para la investigación. La entrevista semiestructurada se realizó a siete personas profesionales en el campo de las ciencias sociales y con experiencia relacionada con procesos de EIS en el marco de la EIA en Colombia, principalmente asociada con proyectos del sector de hidrocarburos¹ en la elaboración de (EsIA) o en el proceso de técnico administrativo del LA.

Para el análisis de los resultados de las entrevistas, en un primer momento se organizó la información en categorías predefinidas de acuerdo con marco el conceptual y en un segundo momento se identificaron elementos comunes y diferenciales en las respuestas que permitieron establecer patrones, así como nuevas categorías analíticas para identificar y explicar los factores que han incidido en la configuración de la EIS dentro de LA.

Por último, en razón a que esta investigación tiene un carácter cualitativo los resultados que se presentan son producto del diseño e interpretación; por tal motivo se reconoce que pueden existir amenazas de validez y confiabilidad provenientes de una inadecuada recolección de los datos cualitativos y de una incorrecta selección de las fuentes de información. Otra amenaza que se identifica está relacionada con el conflicto de intereses que puede aparecer durante la investigación porque ésta tiene su origen en una reflexión profesional, lo cual puede generar un sesgo a la investigación.

Para manejar estas amenazas se implementaron estrategias de triangulación de métodos, fuentes y técnicas para la acumulación pertinente de información de diferentes fuentes que permitieran comparar los resultados encontrados y garantizar así la confiabilidad y validez de los mismos. Como señalan Ritchie y Lewis (2003), la triangulación es útil para confirmar, mejorar la precisión y validar los resultados y está basada en diferentes estrategias. Para este caso de estudio se trianguló a partir de las fuentes de información y el múltiple análisis; de igual manera los instrumentos de recolección de información se ajustaron conforme los resultados preliminares para alinearlos con el marco conceptual y propósito de la investigación. Por último, frente a la experiencia fenomenológica propia se realizó una autorreflexión de la experiencia del fenómeno, como lo proponen Johnson y Christensen (2008) para minimizar el sesgo.

¹ Estas entrevistas fueron grabadas y transcritas. Por razones de confidencialidad se mantiene el anonimato de las personas entrevistadas.

3. Análisis y Resultados

Según el propósito de esta investigación, el marco conceptual y el marco metodológico a continuación se presentan los resultados del análisis de datos en tres subcapítulos: en el primero se describe la arquitectura institucional del LA para el sector de hidrocarburos en Colombia entre 1993 y 2014; en el segundo se aborda el análisis institucional del EIS en el arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos y se describen los factores de cambio, y en el tercero se presenta el análisis del cambio institucional de la EIS a la luz de la teoría del cambio gradual propuesta por Mahoney y Thelen (2010). Frente a los resultados presentados es pertinente aclarar, que aunque existen elementos comunes a los otros sectores objeto de LA que hacen parte del arreglo institucional (energía, minería, infraestructura y proyectos especiales), el análisis se enfoca en el sector de hidrocarburos.

3.1. Aproximación a la arquitectura institucional del LA del sector de hidrocarburos

Desde la conceptualización de la EIA, el LA corresponde al sistema de EIA, esto es al conjunto de elementos básicos que componen el proceso técnico administrativo para que funcionalmente sea incorporado a la estructura administrativa del aparato de Estado (Espinoza, 2008; Toro et al., 2013). La EIA en Colombia ha estado inmersa en arreglos institucionales, que se han conceptualizado a partir de la aplicación del principio del desarrollo sostenible en la planificación y ejecución de los proyectos de inversión. De acuerdo con Rodríguez (2011), este enfoque fue incorporando en la política ambiental colombiana desde los años setenta, con la adopción del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, y la consagración del derecho al ambiente sano en la Constitución Política de 1991. Con la Ley 99 de 1993 es institucionalizado formalmente porque se decreta la EIA, como principio ambiental general para la toma de decisiones sobre la viabilidad ambiental de proyectos sectoriales de inversión, y se dispone un marco jurídico -que se ha modificado en el tiempo-, para el despliegue de los mecanismos técnico administrativos del LA. Al respecto, es pertinente resaltar que bajo este enfoque, la EIS se integra como un componente de la EIA y de su marco regulatorio, como será abordado en aparte 3.2.

El desarrollo normativo del LA del sector de hidrocarburos evidencia la existencia de un contexto de desarrollo institucional, en el cual interactúan reglas y mecanismos de despliegue que generan las condiciones para cambios graduales institucionales, entre estos lo que interesa en esta investigación relacionados con la EIS (Andia y González 2012; Mahoney y Thelen, 2010). En este sentido, la mapificación de la arquitectura institucional del LA entre 1993 y 2014 de acuerdo con los cuatro elementos del esquema analítico propuestos por Andia y González (2012) –conceptualización, problema, regla y mecanismos de despliegue- permite por una parte, describir los arreglos institucionales del LA y por otra identificar elementos de cambio de estos arreglos en el período de tiempo analizado, como se detalla a continuación:

Conceptualización: hace referencia al enfoque o el paradigma bajo el cual surge el problema y se orienta la regla. En este sentido, el arreglo institucional del LA responde a un enfoque que se encuentra basado en el principio del desarrollo sostenible; bajo el cual, el Estado Colombiano y los particulares deben asumir responsabilidades en sus procesos de desarrollo social y económico, para proteger la diversidad e integridad del ambiente, la protección de los recursos naturales y el derecho al goce del ambiente sano de las generaciones futuras y presentes según lo dispuesto en la Sentencia C-035 de enero 27 de 1999 (Resolución 1395, 2014). También está orientado por los principios universales y del desarrollo sostenible, contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo, los cuales son acogidos como principio general de la política ambiental colombiana (Ley 99, 1993, art 1).

Problema: se relaciona con la situación que se pretende solucionar y que lleva al surgimiento de la regla. En este orden de ideas, el problema se encuentra en que los proyectos, obras y actividades de inversión sin una adecuada evaluación ambiental en su etapa de planificación, pueden provocar en su desarrollo, impactos ambientales al medio abiótico, biótico y socioeconómico que ocasionen deterioros graves al medio ambiente y el desarrollo sostenible.

Regla: contiene la orientación y el marco de referencia que guía la interacción de los agentes; por lo tanto en el LA se debe garantizar una EIA ex ante de los proyectos de inversión, que integre la variable ambiental en la planificación y gestión de la toma de decisiones sobre su viabilidad. Razón por la cual, estos proyectos deben actuar bajo los límites del bien común, es decir están sujetos a:

Una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano. (...) El

deber de prevención, control del deterioro ambiental, mitigación de los impactos, corrección y restauración de los elementos ambientales lo cumple el Estado en diferentes formas, entre ellas la exigencia de la obtención de licencias ambientales. (Sentencia T- 254 del 30 de junio de 1993, Corte Constitucional, como se citó en Resolución 1395, 2014, p.3).

Mecanismos de despliegue: son los elementos que permiten la operación de la regla; entre estos se distinguen: normas, organizaciones, instrumentos y procedimientos. A continuación se presentan los mecanismos de despliegue que se consideraron para construir la arquitectura institucional del LA que se detalla en el Anexo 1; se toma como punto de partida el año en que formalmente se institucionalizó la EIA hasta el año 2014.

Normas: relaciona la normativa ambiental expedida entre 1993 y 2014 que está asociada con el título VIII de la Ley 99 de 1993 y el sector de hidrocarburos. De igual manera, contempla la normativa externa de otros arreglos institucionales, cuyas disposiciones interactúan con el LA.

Organizaciones: hace referencia a los actores que intervienen directamente en el LA de proyectos del sector de hidrocarburos. Se distinguen tres niveles de actores: en un primer nivel están las organizaciones que interactúan directamente con el proceso de la EIA, ésta son: 1) la autoridad nacional ambiental que por competencia asume la facultad de otorgar licencias ambientales a los proyectos de inversión del sector de hidrocarburos y actúan como ente regulador; y 2) las empresas interesadas en el desarrollo de proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, junto con sus firmas consultoras quienes efectúan los EsIA, que actúan como los actores regulados.

En un segundo nivel, se identifican las personas que realizan las evaluaciones ambientales, bien sea desde el ente regulador o los actores regulados, quienes a su vez se distinguen por el rol que asumen en la EIA: profesionales sociales; profesionales de área físico-biótica y profesionales jurídicos. Y en un tercer nivel, la ciudadanía, quien es incorporada en el sistema de EIA a través de los mecanismos de participación ciudadana que dispone la ley. También convergen los actores que ejercen control social, como son las comunidades, las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil, otros organismos de control y organismos internacionales.

Instrumentos: corresponden a los instrumentos técnicos que se han dispuesto en el arreglo para garantizar criterios y lineamientos técnicos en los procesos de EIA como son: el EsIA; términos de referencia para el sector de hidrocarburos en sus etapas de exploración y explotación, metodologías y manuales para la elaboración de los estudios ambientales, la evaluación y el seguimiento de proyectos.

Procedimientos: hacen referencia a las formas establecidas para la elaboración de estudios ambientales y la evaluación y seguimiento ambiental.

Este esquema cubre los tres elementos centrales del institucionalismo histórico para un análisis de desarrollo y cambio institucional: se aborda el LA cómo una cuestión sustantiva; el tiempo se asume como una categoría analítica para el desarrollo de argumentos explicativos a partir del rastreo de cambios; y se identifican los factores de cambio cuyas interacciones conllevan a transformaciones del arreglo institucional (Pierson y Skocpol, 2008). En este sentido se encuentra que la regla, la conceptualización y el problema sobre los que se han estructurado los arreglos institucionales del LA se han mantenido vigentes debido a que siguen siendo parte constitutiva de los principios rectores de la política ambiental colombiana.

En consecuencia, los mecanismos en su concepción y deber ser responden a la regla institucionalizada con la Ley 99 de 1993. Sin embargo, se evidencia que el cambio en los arreglos ha ocurrido al nivel de los mecanismos de despliegue en el transcurso de los once años de la siguiente manera: 1) se han expedido y derogado seis decretos reglamentarios; 2) se han adoptado cuatro versiones de términos de referencia genéricos para la exploración y explotación de hidrocarburos; 3) se han expedido lineamientos, guías y manuales para la elaboración de estudios ambientales, evaluación y seguimiento; 4) se ha cambiado seis veces la estructura orgánica del tomador de decisiones sobre el pronunciamiento administrativo; 5) se han definido tres procedimientos que formalizan la decisión administrativa de la viabilidad ambiental de los proyectos de inversión del sector de hidrocarburos sujetos a licencia ambiental, los cuales se han modificado con los decretos; 6) se han incorporado cuatro normativas aclaratorias sobre el LA para el sector de hidrocarburos y 7) se han articulado arreglos institucionales exógenos que influyen el desarrollo de los mecanismos de despliegue. En síntesis esta arquitectura institucional se constituye en un marco de referencia de los arreglos institucionales del LA en los que ha estado incorporada la EIS a través del tiempo, dando cuenta de elementos que permiten realizar el análisis institucional de la EIS en el LA del sector de hidrocarburos.

3.2. Análisis institucional de la EIS en el LA del sector de hidrocarburos.

Según la arquitectura institucional del LA se observa que la EIS ha sido interpretada y aplicada desde el enfoque de la EIA; esta aproximación se relaciona con el primer enfoque presentado en

el marco conceptual en tanto se asume la EIS como una parte integral de la EIA y de su marco ambiental regulatorio. Es decir se aborda como un componente para la predicción de los impactos sociales y la participación pública dentro del proceso de la EIA (Esteves et al., 2012; Pardo, s.f). Se encuentra que el término de EIS no ha sido acuñado de forma explícita en el arreglo, por el contrario se ha desplegado en los instrumentos y los procedimientos establecidos para el LA del sector de hidrocarburos como un componente de la EIA; de ahí que la EIS, conceptual y procedimentalmente haya sido incorporada a través de los mecanismos de despliegue que conforman el arreglo institucional del LA presentados el Anexo 1. De igual manera, esta conceptualización de EIS, como se evidencia en los contenidos de los decretos, términos de referencia, manuales, metodologías, y estudios de impacto ambiental ha mantenido las dos dimensiones que integran una EIS desde el enfoque de la EIA (Pardo,1994; Pardo, sf): a saber, el análisis del impacto social y los aspectos participativos de la población .

En lo relacionado con la dimensión del análisis del impacto social, se encuentra que los mecanismos de despliegue formales no han presentado cambios significativos en el abordaje de la noción de la EIS, en el sentido que se han mantenido los elementos centrales de la evaluación: el diagnóstico del medio ambiente social, la identificación y valoración de los impactos sociales y las medidas de manejo social desde un enfoque de EIA (Anexo 3 y Anexo 4).

En cuanto a la dimensión de los aspectos participativos de la población, se observa que la participación pública se ha integrado en el arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos a través de la normativa del LA con *los modos y procedimientos de la participación ciudadana* que establece el título X de la ley 99 de 1993, que buscan garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que pueden afectar el derecho a un ambiente sano; y en los instrumentos (términos de referencia y EsIA) por medio del componente denominado *lineamientos de participación*, el cual contempla los procesos de información y socialización a las autoridades y comunidades localizadas en las áreas de influencia de los proyectos.

Con base en lo mencionado se puede decir que la EIS se ha desarrollado en una estabilidad institucional; sin embargo, al analizarse este desarrollo institucional a la luz de las experiencias de los entrevistados y el análisis documental de los mecanismos de despliegue se encuentra, por el contrario que la incorporación de la EIS en el LA ha sido dinámica y cambiante en el tiempo.

Por consiguiente para entender este dinamismo y cambio se hace necesario utilizar las herramientas analíticas que posibilitan Mahoney y Thelen (2010) en su teoría del cambio gradual; la cual considera que la relación entre el contexto político (posibilidad de veto) y las características de la institución (grado de discreción en la aplicación e interpretación de la regla) generan las condiciones para transformaciones graduales en el tiempo.

En lo que se refiere a las características del contexto político se encuentra que la EIS está enmarcada en un contexto de fuerte veto al cambio, en razón a que ésta es asumida como parte constitutiva del sistema de EIA que soporta el LA; lo que significa que hace parte de un arreglo institucional que ha mantenido un marco regulatorio y un despliegue de mecanismos alineados a la conceptualización y regla, por lo cual se promulga el statu quo y defensa de la institución. El abordaje de los aspectos sociales se encuentra incluido en el enfoque de la EIA debido a la definición de ambiente y de impacto ambiental que se ha mantenido en la normativa ambiental (Momtaz y Kabir, 2013). Estas nociones han sido articuladas a los mecanismos de despliegue para responder al requerimiento legal que se encuentra en los decretos reglamentarios de basar la toma de decisión en un análisis integral del ambiente que contemple:

Información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos y el plan de manejo ambiental de la obra o actividad. (Ley 99, 1993, art 57)

Es así como el desarrollo institucional de la EIS queda supeditado a una noción de lo ambiental y a unos mecanismos de despliegue que mantienen una línea interpretativa del enfoque de la EIA. No obstante, como evidencian las entrevistas y los EsIA revisados (Anexo 5), en el proceso práctico de la EIA de proyectos del sector de hidrocarburos se manifiesta las dificultades en su interpretación y aplicación. De acuerdo con Gómez (2015), el espacio que se da entre la regla, su interpretación y aplicación favorece la generación de grietas y lagunas que dan "...lugar a disputas por la interpretación de las reglas y su ejecución, y a variaciones en su capacidad vinculante" (p.11). De ahí que en lo relacionado con las características de la institución, el arreglo institucional del LA permita altos niveles de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la EIS, razón por la cual la ambigüedad ha sido un condicionante del desarrollo institucional de la EIS.

En este sentido, como plantean Mahoney y Thelen (2010) el nivel de discrecionalidad se convierte en una herramienta analítica para analizar el cambio en el entendido de que, aunque la regla está formalmente codificada siempre está sujeta a la interpretación, por lo cual se analizaron las entrevistas identificando la convergencia de los puntos de vista expresados en torno a situaciones que indicaran ambigüedad sobre la EIS. A partir de esto se identificaron los elementos que manifestarán ambigüedad en la interpretación y aplicación de la EIS, definiéndose tres tipos de factores de cambio, lo cuales se abordan a continuación.

3.2.1. Factores endógenos

Estos factores hacen referencia a elementos que surgen dentro del arreglo institucional del LA del sector de hidrocarburos y generan niveles de discrecionalidad en la interpretación y aplicación de la EIS. El primer factor está relacionado con *la influencia de la corriente tradicional del pensamiento ambiental en el LA*; esta corriente que ha sido posicionada por las escuelas de ingeniería y ciencias naturales, entiende el ambiente sólo en términos biofísicos y ha dominado los enfoques de evaluación ambiental ex ante de proyectos en el país. La ambigüedad se origina porque esta visión mantiene una alta influencia en la práctica de la EIA, a pesar de que el arreglo institucional proclama un concepto integral de ambiente, que incorpora además de lo biofísico, lo social. En consecuencia se genera un distanciamiento en la aplicabilidad de la EIS ya que predomina una práctica de la evaluación ex ante en donde no hay o es reducido el espacio para los aspectos sociales, tal como se refleja en los siguientes apartes de las entrevistas:

En la práctica siempre se sostuvo y hoy en día todavía sostiene que lo social, no hace parte de lo ambiental, por lo tanto debería excluirse de los procesos de evaluación ambiental. (Entrevistado 4)

(...) siempre se vio, se ha visto, incluso todavía lo ambiental como lo biótico, como la naturaleza, pero lo humano, no hacemos parte, estamos fuera de eso, eso sí ideológico, y pienso que sí ha habido una evolución, cierta evolución en considerar que lo social, que los humanos también somos parte de lo ambiental, pero siguen esas tendencias, hay tendencias. (Entrevistado 5)

En esta misma lógica, se evidencia un segundo factor endógeno relacionado con *la subordinación de la EIS como criterio para la planificación y viabilidad ambiental de los proyectos*. Esto se origina precisamente porque se ha mantenido una posición reservada frente a la capacidad de la EIS de generar datos que constituyan un conocimiento técnico-científico para la toma de decisiones. En este sentido, de acuerdo con las personas entrevistadas, lo social pasa a

un segundo plano, por lo cual, no se le asigna la importancia que el enfoque de la EIA le otorga dentro de un proceso de evaluación ambiental, ni los recursos técnicos, humanos, políticos, como se expresa en los siguientes puntos de vista:

Yo creo que ha sido una visión muy histórica, ligada a una política que está muy controlada por el mundo de la ingeniería, entonces son los ingenieros como los que llevan la delantera y la vanguardia sobre las decisiones del país y así lo ha sido durante mucho tiempo. Entonces lo social, no ha tenido una perspectiva política realmente comprometida por parte de quienes llevan a cabo las decisiones políticas. Lo social siempre ha estado subordinado (...) incluso al interior de las empresas no se ha mirado el papel de lo social, los ingenieros continúan haciendo las labores que venía a hacer un social, entonces ahí viene como una dificultad muy grande para poder comprender la complejidad de lo que son estos proyectos desde las mismas empresas. (Entrevistado 1)

Frente a este aspecto, se puede decir que la ambigüedad se genera por la práctica de subordinación, que indirectamente sufre la EIS dentro de un proceso de EIA debido a las visiones especializadas de las ciencias naturales e ingenierías, y a la influencia de las corrientes de pensamiento tradicional en el quehacer de las organizaciones que integran el sistema de la EIA². Esta visión se ejemplifica con las siguientes situaciones descritas por dos entrevistados:

...una de las dueñas de la firma consultora, que eso fue una lucha también para hacerles entender que lo social tenía importancia, las palabras de ella decían: ah, eso no le ponga tiza a lo social porque eso es lo que menos miran en el ministerio. (Entrevistado 5)

Hace cerca de 8 o 9 años (...) un profesional [social] entró a ser parte permanente de la evaluación, con un indicador indirecto de la importancia que tenía el asunto, y era que el profesional social ganaba menos de los demás, (...) eso te decía como se veía el tema, pues él va ser un temita y accesorios, una vaina que nadie le pone atención y que nadie entiende (...). Para mí eso marca mucho la visión de las cosas. (Entrevistado 6)

Un tercer factor endógeno identificado es *la ausencia de una gestión propia del conocimiento de la EIS* que incorpore la trazabilidad y el cúmulo de conocimiento de las experiencias en LA del sector de hidrocarburos. Aspecto que los entrevistados señalan como una debilidad para justificar las decisiones y puntos de vista sociales, a diferencia de los temas abiótico y bióticos, los cuales han establecidos métodos que permiten respaldar los argumentos técnicos en la evidencia científica. Esta debilidad radica en que la EIS propia del LA no cuenta con paradigmas claros, herramientas analíticas y metodológicas suficientes, enfocadas en los aspectos sociales que permitan articular las visiones y formas de entender y abordar el campo de la EIS. Se

² En relación con esto predominan las firmas de ingeniería en la elaboración de EsIA.

reconoce que este limitante aumentan la discrecionalidad en la interpretación y aplicación de EIS, tanto de los propios actores (profesionales sociales) que están en este campo desde las diferentes organizaciones, como de otros actores que están en otros campos de conocimiento técnico o jurídico, pero que participan en las decisiones del EsIA y de la viabilidad ambiental de los proyectos.

Para variar la ciencia social, las ciencias sociales desprovistas de una metodología cuantitativa exacta siempre hacen en términos metodológicos lo que se pueda, (...), y en el tema de EIA no es nada distinto, se hace lo que se puede, se usan instrumentos prestados de unas disciplinas y eso hace que en nuestro tema todavía [falte] bastante por construir, bastante por construir. Y en eso que falta por construir pues todo el mundo mete la mano. (Entrevistado 6)

No hay producción, digamos discusión y producción de metodologías de marcos teóricos, de marcos epistemológicos y eso no se refleja en la normatividad tampoco (...) a nivel de la evaluación ambiental, es un tema que no ha avanzado, no se ha discutido. (Entrevistado 7)

Uno de los hechos que demuestra la alta discrecionalidad, es que no se encuentra unanimidad sobre el origen de los enfoques y los paradigmas, con los que se ha conceptualizado lo social en los instrumentos con los que se orienta el LA.

Ha habido una tautología un poco, porque se ha hecho, porque siempre es así, tautología y bueno porque siempre se han hecho así, no lo sé, no sé de donde vienen esos temas. (Entrevistado 6)

Al respecto, es pertinente mencionar que aunque los términos de referencia, metodologías y manuales mantienen una línea para elaborar y evaluar los EsIA, dentro de los cuales se incluyen lineamientos para abordar las dos dimensiones que componen la EIS (Anexo 3 y Anexo 4), persiste una diversidad de visiones respecto a la conceptualización de la EIS desde el enfoque de la EIA, es decir sobre los aspectos que deberían evaluarse como alteraciones del medio socioeconómico por la intervención de los proyectos de hidrocarburos y sobre sus medidas de manejo. Con base en los 16 EsIA revisados se encuentra que la EIS se ha realizado acorde con los términos de referencia, con base en la desagregación de lo socioeconómico en categorías analíticas para identificar el impacto y el componente posiblemente afectado (Anexo 5). Sin embargo se observa que la variación en la interpretación, es decir en lo que se incluye como un impacto social y su nivel de desglose, así como su medida de manejo, depende del criterio del profesional social, las restricciones que tenga desde su organización y la complejidad socioeconómica de los territorios donde se realiza la evaluación. De igual manera se evidencia que con el tiempo se van estandarizando algunos impactos sociales y sus medidas de manejo en

las evaluaciones, a la vez que están presentes nuevos impactos e interpretaciones de los mismos. Las diferentes formas en que se conciben los aspectos relevantes para la evaluación social se evidencian en las posturas descritas por los entrevistados.

...realmente los impactos que yo identificaba como de mayor presencia en los estudios y en los proyectos en general podrían ser los poblacionales, los demográficos, más que internos de las familias, por ejemplo violencia intrafamiliar no lo identificaba yo como un impacto ambiental. (Entrevistado 3)

Esto también va de la mano con una definición del impacto social que implica una complejidad para su operacionalización desde un sistema de EIA, no solo en su evaluación, sino en su gestión: “los impactos sociales incluyen todas las consecuencias sociales y culturales a las poblaciones humanas” (Burdge y Vanclay, 1996, p.59). Esto ha repercutido en la toma de decisiones que se han dado sobre la EIS desde la autoridad ambiental al abrirse espacios para la interpretación. En consecuencia han surgido posiciones encontradas tanto al interior de la organización que regula el sector, como entre los actores regulados, sobre el alcance de lo social en la EIA de acuerdo con las competencias que tiene una autoridad ambiental en la estructura administrativa del Estado.

Ese tema de que el ambiente es integral y es todo, luego estoy de acuerdo, pero los conceptos son muy lindos formularlos, construirlos, lo difícil de los conceptos es implementarlos, llevarlos a la práctica; entonces si el tema social, hace parte del ambiental, ¿quién se ocupa de lo social? (...) ese tema a mi juicio es la discusión y eso ha sido un poco parte de la esquizofrenia institucional al respecto, (...) es un tema muy difícil. (Entrevistado 6)

(...) ¿Sabes cuál es la traba?, que nadie ha entrado a discutir a hablar, proponer, decir: cómo resolver los impactos sociales, ese es un tema del que no se habla, no se escribe, no se normatiza, no se nada. (Entrevistado 7)

Por último se identifica un cuarto factor endógeno relacionado con *la ausencia de normativa que regule la EIS*. Como lo señalan los entrevistados y se pudo evidenciar en los mecanismos de despliegue del arreglo institucional, la legislación en materia de EIS es incipiente, en contraste con la existente para lo abiótico y biótico. Esto da lugar a un vacío normativo que abre espacio a la discrecionalidad sobre lo que debe considerarse EIS en el enfoque de la EIA desde una visión técnica y una visión jurídica. Esto se explica porque aunque la evaluación ex ante se construye sobre criterios técnicos, el sistema del LA se soporta en un marco regulatorio. De modo que la visión jurídica, representada en las decisiones administrativas de la autoridad ambiental, reclama una legalidad del conocimiento de la EIS, esto es el soporte del jurídico de la decisión técnica.

...en lo biótico y en lo físico de alguna manera existen normas un poco más precisas y parámetros para diferentes aspectos que digamos limitan la discrecionalidad, mientras que en lo social no hay nada explícitamente definido y eso se presta para actuaciones y sobreactuaciones, para extralimitarse en algunas cosas y lo jurídico ha venido, desde lo legal ha venido como llamando la atención sobre esa situación tratando de dar línea. (Entrevistado 4)

...entonces lo que no esté en las normas no se puede hacer, claro pues obvio, pero no todo está en las normas (...) lo jurídico debe trazarnos la cancha: no se puede salir de aquí, éstas son las reglas para que usted juegue dentro de la cancha, sí, pero porque el que juega soy yo, el que sabe hacer lo de dentro de la cancha soy yo, pero cada vez es un asunto de que usted tiene que hacer es esto, usted no puede hacer esto (...), precisamente porque nuestro tema está en construcción aún y en este país sí que aún más. (Entrevistado 6)

De ahí que la ausencia de desarrollo normativo que atienda de forma específica las necesidades de la práctica de la EIS, da lugar a multiplicidad de interpretaciones y aplicación de las normas existentes, bien sea para justificar o para limitar la EIS. Como resultado, las justificaciones jurídicas comienzan a incidir en las decisiones técnicas de la EIS, sin necesariamente generar un desarrollo normativo construido a partir de la gestión del conocimiento de la EIS. En este escenario, también se generan nuevas interpretaciones a partir de los fallos provenientes de instancias judiciales que se encuentran fuera del arreglo institucional del LA, como son la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, las cuales son utilizadas por la ciudadanía para ejercer sus derechos sobre las decisiones en la viabilidad ambiental de los proyectos.

La corte constitucional (...) estableció en la sentencia que esas obligaciones deberían ser incorporadas a la licencia de manera explícita y debería ser objeto de seguimiento por parte de la autoridad ambiental. Entonces en ese caso hay un mandato legal que obliga a la autoridad ambiental a hacerle seguimiento a esas obligaciones sociales. (Entrevistado 4)

3.2.2. Factores relacionados con la interacción entre el LA y otros arreglos institucionales

De acuerdo con las entrevistas y el análisis documental se observa que el arreglo institucional del LA no actúa como un sistema aislado, sino que es influenciado por disposiciones que se presentan en otros arreglos institucionales que tienen incidencias en la interpretación y aplicación de la EIS en el LA. En este sentido se identificaron tres arreglos institucionales como se describe a continuación.

Arreglo institucional del sector minero-energético: este orienta el modelo de desarrollo extractivista del sector minero-energético del país de los proyectos de inversión que son objeto de EIA, entre estos el sector de hidrocarburos, razón por la cual interactúa con el arreglo del LA. Sin embargo, como lo identifican los entrevistados la lógica de este modelo conlleva a una inversión en las reglas del juego del LA debido a los intereses que existen por el desarrollo sectorial

(...) por la consolidación del modelo de desarrollo se tiende a buscar la manera de facilitar de poner al servicio del crecimiento económico todos los procesos, y todo lo que tenga alguna incidencia en ese crecimiento, y concretamente los sectores [productivos], los primeros que empiezan abiertamente a dar la pelea en contra de las licencias ambientales, no solamente contra los usuarios, sino contra las licencias ambientales puede ser de hidrocarburos. (Entrevistado 4)

...hace parte de la política del gobierno de turno que le apuesta a un modelo extractivista (...) entonces pues es normal que el gobierno tienda a darle más garantías, mayor prioridad, tenga una mayor urgencia y un mayor afán para que estos proyectos salgan adelante y cualquier cosa que considere obstáculo, pues quiera minimizarlo, eliminarlo. (Entrevistado 7)

Por lo tanto, las disposiciones del sector minero energético terminan por contradecir el espíritu ex ante de la EIA al subordinarlo a sus decisiones, como se pone de manifiesto en los planes de la política nacional estipulados en los Planes Nacionales de Desarrollo de 2002-2006 y 2006-2010:

El Gobierno promoverá la inversión privada nacional y extranjera en las actividades de exploración y perforación, (...) Para alcanzar esta meta se desarrollarán 10.000 kilómetros de exploración sísmica, se explorarán alrededor de 150 pozos y se suscribirán, en promedio, 20 contratos de asociación cada año. (...) Se buscará la racionalización y agilización del proceso de licenciamiento ambiental para la actividad de exploración de hidrocarburos [Subrayado fuera del texto]. (Ley 812, 2003, art 8)

En consecuencia esto conlleva a la adición o modificación de reglas que cambian el sentido del LA para responder a las presiones ejercidas por los arreglos creados para avanzar en el modelo de desarrollo extractivista.

Arreglos institucionales para la restitución de derechos y políticas sociales: se identifica que existen reglamentaciones de restitución de derechos y política social adelantadas por otras instancias del Estado, que deben interactuar con el arreglo institucional del LA debido a que sus disposiciones pueden verse afectadas por la decisiones que se tomen en el marco de la EIA de un proyecto. En este escenario, las condiciones de ambigüedad han aparecido porque no se establecen líneas claras sobre cómo deben interactuar los arreglos; en otras palabras de cómo

deben interpretarse y aplicarse estas reglamentaciones de restitución de derechos y política social en los casos en que deban adelantarse procesos de LA en territorios donde éstas se implementen.

Lo anterior puede ejemplificarse con lo expresado por los entrevistados, sobre las dificultades y confusiones para aplicar la EIS en el LA de proyectos de hidrocarburos localizados en zonas en donde se adelanta el proceso de restitución de tierras que dispone la ley de víctimas del conflicto armado (ley 1448, 2011); señalan que la ausencia de lineamientos claros incrementa la discrecionalidad en los pronunciamientos sobre estos temas. Frente esto, también se pone en evidencia, que esta situación puede repetirse en las reglamentaciones que resulten en torno al proceso de paz y otros temas de vanguardia de la agenda política.

Hay otro tema que se está manejando y es el tema de restitución de tierras y ¿qué implica eso?, si bien está claro que la ley de víctimas tiene un procedimiento para el asunto, no está muy claro que pasa cuando el polígono que tengo en licencia está en el trámite administrativo o en trámite judicial de la restitución, que implica eso? (...) ¿cómo el proceso de paz cambiará algunas condiciones?... ¿qué pasará frente al tema de regalías e ingresos municipales?.. (entrevistado 6)

Arreglos institucionales de participación ciudadana: los arreglos institucionales que se han constituido en torno a la participación ciudadana interactúan e influyen la EIS en la medida que ésta se concibe como un requisito dentro del proceso de la evaluación ambiental. De acuerdo con los entrevistados, estos arreglos han sido fundamentales para el posicionamiento de la EIS en el enfoque de la EIA, particularmente por la influencia de las consultas previas a comunidades étnicas, con lo cual se comienzan a visibilizar los temas sociales en el LA.

Sin embargo, se desarrollan visiones contrariadas sobre el alcance de la participación que abren las brechas a la interpretación y aplicación de *los aspectos participativos de la población durante el proceso de la EIA*. Esto responde por una lado, a la complejidad que tiene la aplicación práctica de los lineamientos de participación ciudadana, es decir de surtir y garantizar los procesos de participación que requiere la EIA para el LA de los proyectos del sector de hidrocarburos, y por otro lado, a las implicaciones que tiene para el desarrollo sectorial, el incremento del uso de los mecanismos de participación por parte de las comunidades en la toma de decisiones de viabilidad ambiental de los proyectos.

Es así como en las modificaciones de los decretos reglamentarios, la participación ciudadana ha presentado diferencias sobre quién y cómo debe garantizarse el derecho de participación (Anexo 2); y en los términos de referencia se han dado variaciones en los requisitos solicitados en los lineamientos de participación que deben cumplir los interesados. Esto se observa en la

flexibilización y exigencia de requisitos (Anexo 3 y Anexo 4) que pueden explicarse en parte por las presiones sectoriales y las presiones del tercer nivel de organizaciones (comunidades, autoridades, organismos de control), y las exigencias generadas por organismos internacionales al país para que este sea parte de sus agendas políticas y económicas.

3.2.3. Elementos de contexto

Estos elementos hacen referencia a las situaciones del contexto socioeconómico de los territorios donde se ha proyectado el desarrollo de los proyectos de hidrocarburos, y cobran importancia porque sobre estos se realiza *el análisis del impacto social* que involucra el estudio técnico de la EIA. Se distinguen tres elementos de contexto: el primero relacionado con las condiciones socioeconómicas preexistentes en los territorios, el segundo vinculado con las nuevas zonas de expansión de los proyectos hidrocarburíferos y el tercero relacionado con los cambios de contextos en los territorios intervenidos por el sector.

Condiciones socioeconómicas preexistentes: este elemento visibiliza la complejidad social de los territorios (vulnerabilidad socioeconómica, pobreza, marginalidad y ausencia estatal, así como otras problemáticas sociales), principalmente relacionados con zonas rurales en donde se han efectuado los procesos de LA. Como expresan los entrevistados, las preexistencias socioeconómicas de estos territorios se convierten en un elemento que abre espacios de interpretación de EIS en relación con la evaluación de impactos, en la medida que se dificulta establecer cómo se deben integrar estas condiciones en el análisis del impacto social y cómo deben ser asumidas en el marco del licenciamiento ambiental de un proyecto.

...el auge de los hidrocarburos, la generación de riquezas, el nuevo interés social que eso despertó, y eso enmarcado en un contexto dominado por pobreza, por ausencia de Estado generó el factor motivante para que la Autoridad Ambiental se preocupara por el tema. (Entrevistado 6)

...concorre otra situación y es que algunas cosas que no son del resorte de los proyectos en sí mismos y que son del resorte del Estado pues no han sido abordados suficientemente ni correctamente por parte del Estado para ofrecerle condiciones a los proyectos, y esa situación influyó en que la autoridad ambiental asumiera esas tareas de esa manera. (Entrevistado 4).

Esto pone de manifiesto un problema de la aplicación de la EIS desde el enfoque de la EIA en tanto los impactos sociales que en el mundo real dependen de otras causas y se comparten con

otros responsables, quedan incorporados en la licencia ambiental, y bajo responsabilidad del solicitante y la autoridad ambiental.

Nuevas zonas de expansión de proyectos hidrocarburíferos: este elemento se relaciona con el aterrizaje de la EIS ante nuevos contextos territoriales, en donde está ingresando el sector hidrocarburífero en el país. Se pasa de zonas consolidadas por el sector, como la región Orinoquia y Magdalena Medio, en donde tradicionalmente se han concentrado los procesos de LA de los proyectos del sector de hidrocarburos, y se tiene un cúmulo de conocimientos sobre el análisis del impacto social; a zonas donde la presencia del sector ha sido inexistente o efímera, como la región caribe y región andina.

Por lo tanto, estos nuevos contextos significan para los procesos de EIS, una apertura a la discrecionalidad porque las evaluaciones deben aterrizar al entendimiento de nuevas condiciones socioeconómicas como el tamaño de la propiedad (latifundio a minifundio), actividades económicas (ganadería extensiva a agricultura familiar), idiosincrasia de las personas, entre otros aspectos, en escenarios en donde no se ha desarrollado un cúmulo de conocimiento que permita orientar las decisiones en términos de impactos sociales y su manejo.

...se empiezan a encontrar con otros contextos, otras realidades sociales. Se vienen de años de Vichada, de Casanare, de Meta, inclusive de Putumayo, (...) con unas condiciones de la ruralidad diferentes, a encontrarse con Boyacá, por ejemplo, (...) donde el acceso a la tierra, la tenencia, los tamaños de predios, digamos se empieza a enfrentar a otra realidad, entonces ahí sí, como se diría, al juicio del cura se nombra el santo. (Entrevistado 2)

Cambios de contextos en los territorios intervenidos por el sector: esto se constituye en otro elemento de contexto que influencia la discrecionalidad en la aplicación de la EIS porque las dinámicas propias del sector de hidrocarburos han generado cambios en los contextos socioeconómicos de los territorios tradicionalmente intervenidos por los proyectos, lo que pone de manifiesto el surgimiento de nuevos procesos sociales que deben ser considerados en el proceso de LA que se lleva a cabo en estos territorios.

... es innegable que con el auge de los hidrocarburos, la presencia de las empresas en las regiones, la generación de riquezas (...) las comunidades empezaron a tener una postura particular para bien y para mal. (...) Era innegable, que las condiciones sociales de movilización social, en las regiones donde se desarrollaban proyectos hidrocarburíferos estaban cambiando, (...) esos contextos cambiaron y las instituciones en esos contextos cambiaron. (Entrevistado 5)

En consecuencia en estos dos últimos elementos de contexto, la discrecionalidad aparece porque se debe resolver en la inmediatez, nuevas cuestiones sociales relacionadas con contextos socioeconómicos particulares que no han sido abordadas anteriormente en la EIS y tampoco cuentan con marcos de referencia jurídicos y técnicos que orienten su interpretación en un proceso de LA.

3.3. Cambios Institucionales de la EIS dentro del LA del sector de hidrocarburos.

En términos de las características del contexto institucional, la discrecionalidad es el elemento analítico que permite explicar el desarrollo institucional de la EIS y dar cuenta de los cambios en el arreglo del LA. Al respecto se identifica que éste ha respondido a dos tipos de cambios graduales: por un lado cambios de deriva (*drift*), que de acuerdo con Mahoney y Thelen (2010) son el tipo de cambio predominante en este contexto institucional; y por otro cambios de conversión (*conversion*)³. Lo que se evidencia es que los factores endógenos han incidido en la interpretación y aplicación de la EIS; y que la interacción con otros arreglos institucionales y los elementos del contexto han ejercido una influencia para la acomodación de las reglas a las condiciones externas.

De manera particular se identifican dos cambios institucionales que combinan la conversión y la deriva. El primer cambio que se encuentra es que la EIS pasa de ser un tema ausente en el enfoque de la EIA del LA del sector de hidrocarburos y en sus desarrollos prácticos, a ser un tema central en el proceso de evaluación ambiental, y el segundo cambio está relacionado con una interpretación de la EIS basado en un enfoque de competencias, que se está adoptando desde la autoridad ambiental, con el cual se ha ido restringiendo la EIS en el proceso de la EIA. La gradualidad de estos cambios puede explicarse en cuatro momentos que se distinguen al considerar la trayectoria de la EIS en la arquitectura institucional del LA (Anexo 1).

³ La deriva refiere a cambios donde la reglas permanecen iguales pero su impacto cambia por variaciones en las condiciones externas, y la conversión trata de cambios donde las reglas permanecen iguales, pero son interpretadas y aplicadas de manera diferente.

Un primer momento, anterior a la configuración del arreglo institucional, marcado entre el Código de Recursos Naturales de 1974 y la ley 99 de 1993, en donde las consideraciones de los aspectos socioeconómicos son prácticamente ausentes en las evaluaciones ambientales:

La evaluación ambiental puede empezar por la época del INDERENA (...), como su naturaleza misma era de recursos naturales realmente esas evaluaciones (...), no consideraban para nada lo social, eran evaluaciones estrictamente ecológicas. (Entrevistado 4)

Un segundo momento, entre 1993 y 2002 en que lo social se incluye en la agenda política ambiental, pero solo se incorpora en algunas evaluaciones ambientales de acuerdo con la complejidad social de los proyectos. Los aspectos biofísicos predominan en la EIA.

(...) entonces empezó como una puja por abrir campo a lo social en los procesos de evaluación, eso empezó de una manera muy débil (...) [se] revisaba de una manera muy rápida la naturaleza de los proyectos a evaluar y [se] determinaba si se requería la participación de un profesional social o no. Ahí empezó de todas maneras a abrirse paso. (Entrevistado 4)

Un tercer momento que inicia en 2003 hasta la fecha, en donde la EIS hace parte permanente de las evaluaciones ambientales. Esto se institucionaliza en la autoridad ambiental con la presencia de evaluadores del componente socioeconómico, que aseguren el conocimiento e información técnica requerida en los grupos interdisciplinarios conformados para la EIA (Ministerio del Medio Ambiente [MMA], 2002a). Se asume formalmente en los manuales para la evaluación de los estudios ambientales y el seguimiento de los proyectos (Anexo 1).

...ya con la consecución de los equipos técnicos de una manera más formal, en donde se incorporaba un profesional físico, biótico y uno social al equipo para la evaluación y los seguimientos, pues ya empezó a manifestarse de una manera más clara todas las implicaciones que los procesos podían tener en lo social, en la necesidad de darle cabida a ese componente, a ese medio dentro de toda la evaluación. (Entrevistado 4)

Finalmente un cuarto momento que surge a partir del año 2012, en que se da un viraje al alcance de la EIS en el marco del LA. En este sentido se comienza a desarrollar desde la autoridad ambiental un enfoque de la EIS por competencias que busca que la responsabilidad en materia socioeconómica derivadas de los proyectos de hidrocarburos sean asumidas por las entidades estatales encargadas de los temas correspondientes, y por lo tanto sean excluidas de los procesos de evaluación ambiental.

Luego digamos se da otro gran salto, como otro momento, que todavía está en proceso de consolidación, todavía no podemos decir que ya ganó la partida (...) que es el de limitar, limitar lo social en la evaluación ambiental. (Entrevistado 4)

Estos cuatro momentos dan cuenta de que la incorporación de la EIS en el LA ha sido dinámica y con cambios graduales en el tiempo. En cuanto al primer cambio, se observa que la incidencia del arreglo institucional de participación; particularmente por los procesos legales de la consulta previa, y la presión ejercida por actores sociales para reclamar su participación en los procesos de toma de decisión de los proyectos, junto con los elementos de contexto relacionados con la complejidad social de los territorios, posicionan la EIS en la práctica de los procedimientos del LA. Sin embargo, debido a la influencia de la corriente tradicional del pensamiento ambiental en el LA y la subordinación de la EIS como criterio para la planificación y viabilidad ambiental de los proyectos, ésta demora casi diez años en ser incluida de forma permanente en el LA.

especialmente contribuyo a eso los proyectos que involucraban o que afectaban comunidades étnicas al hacerse necesario y obligatorio por norma adelantar procesos de consulta previa, fueron como sacando a flote esa necesidad de involucrar lo social en los procesos de evaluación, y simultáneamente pues con los casos en que se afectaban comunidades étnicas, las comunidades no étnicas fueron también ganando el terreno y reclamando su participación en todos los procesos (...) eso hace que no pueda soslayarse la importancia de lo social dentro de lo ambiental. (Entrevistado 4)

En el momento en que la EIS adquiere una aceptación y un posicionamiento en la práctica de la EIA, la ausencia de una gestión propia del conocimiento de la EIS y la ausencia de normativa que regule la EIS comienzan a incidir en el surgimiento de ambigüedades entre la interpretación y aplicación de la EIS. Esto mismo sucede en el abordaje de los elementos de contexto e inclusión de las disposiciones que establecen los arreglos institucionales para la restitución de derechos y políticas sociales que interactúan en el LA, debido a las dificultades en su aplicación. Es así como se generan las condiciones para que surja un contexto institucional de alta discrecionalidad frente a la EIS de cada proyecto. Adicional a esto, la interacción del arreglo institucional del sector minero-energético con el LA propicia las condiciones para la propagación de la conflictividad socioambiental, debido a que el ambiente se convierte en el movilizador social para otro tipo de reclamaciones sociales de las comunidades en los territorios. Lo que repercute en el surgimiento de visiones negativas sobre los temas sociales que cuestionan la interpretación y aplicación de la EIS en los procesos de LA.

... todo lo que ha sucedido en Meta, Casanare con todas las manifestaciones de las comunidades (...) hacen que la percepción generalizada sobre el componente social sea negativa, (...), la gente si puede manifestar su inconformidad frente a un proyecto entonces solo ese hecho hace que la percepción del componente social en general sea negativa para todos que consideren que es el estorbo frente a los proyectos. (Entrevistado 3)

En consecuencia, la interacción de los elementos de contexto, el arreglo institucional del sector minero-energético y la alta discrecionalidad con el arreglo del LA conlleva a que bajo el enfoque de la EIA, la autoridad ambiental y las empresas del sector de hidrocarburos asuman a través de la licencia ambiental la responsabilidad de la gestión de aspectos sociales que son competencia de otras entidades del aparato del Estado. Situación que repercute en que estos actores comiencen a reclamar la intervención de otras entidades para atender los asuntos de sus competencias.

Por consiguiente, se generan las condiciones para el surgimiento del segundo cambio institucional asociado a un cambio de conversión, en el sentido que se explota la ambigüedad que prevalece entre la interpretación y aplicación de la EIS para reorientar sus funciones y propósitos. Esta interpretación de la EIS se relaciona con una nueva perspectiva que viene adoptando la autoridad ambiental desde el año 2012, con el cual se ha ido restringiendo y excluyendo del proceso de la EIA los aspectos sociales que tradicionalmente habían sido asumidos en la EIS.

De acuerdo con los entrevistados, recientemente se viene manejando un enfoque de competencias de la EIS justificado en la limitación que tiene la autoridad ambiental para el abordaje de los aspectos socioeconómicos que por ley son asignados a otras entidades estatales. Se evidencia que este cambio está en un proceso incipiente de desarrollo; al respecto se encuentra que esta nueva interpretación no se ha incorporado formalmente en los mecanismos de despliegue del arreglo institucional; por el contrario, se ha hecho operativa a través de la práctica de la EIS y se observa en los pronunciamientos administrativos sobre la viabilidad de los proyectos.

...hay varios momentos de ese proceso de evaluación desde la entidad y es que al principio se evaluaba todo, (...) hace dos años que empiezan a tratar los temas de las competencias porque desde lo social se metía en vías, en trabajo, en salud, en educación, en los proyectos productivos de las empresas, (...) después con las intersectoriales fue cuando empezaron a reducirse las competencias (...) entonces en esas segundas ya las competencias empezaron a restringir [lo social]. (Entrevistado 2)

En palabras de los entrevistados, este cambio significa el abandono de lo social y la pérdida de lo ganado en materia de EIS ya que se pretende la aplicación de un nuevo enfoque, en un contexto que carece de los arreglos institucionales para resolver las cuestiones sociales de la EIA de los proyectos. Particularmente porque se fuerza a una coordinación interinstitucional para

entregar a otras entidades responsabilidades en término de la gestión de los impactos sociales, pero en un escenario donde no se han creado las garantías para que éstas las asuman; es decir no se han llevado acciones contundentes para este fin, por lo cual queda la apreciación de que las cuestiones sociales del desarrollo de este tipo de proyectos, al ser excluidas del LA quedan sin resolverse y sin una atención garantista por parte del Estado.

...realmente no hay un doliente que se apropie de esos aspectos [sociales] y que le dé una respuesta a las comunidades sobre la política medio ambiental de los procesos de desarrollo (...) el Estado en su conjunto, el gobierno no ha querido afrontar, responder (...). Un poco la lección es que las demás entidades responden de una manera muy coyuntural y muy de apaciguamiento pero no realmente de un apropiarse, de apersonarse de esa problemática y buscarle un tratamiento permanente garantista a las comunidades para sus conflictos, sino que casi vuelve y se descarga en la autoridad ambiental a pesar que dicen que no es de la agenda. (Entrevistado 4)

En síntesis, el análisis de la EIS en el LA del sector de hidrocarburos a partir del enfoque del institucionalismo histórico y la teoría del cambio gradual permite observar los cambios institucionales de la EIS, con base en la identificación de los factores endógenos y exógenos como fuentes de cambio. Estos resultados no se hubieran podido obtener desde los otros enfoques del institucionalismo que centran su foco en explicar la estabilidad de la institución.

4. Conclusiones

En concordancia con los resultados obtenidos en el análisis institucional de la EIS en el LA del sector de hidrocarburos en el período de tiempo comprendido entre 1993 y 2014 se pueden concluir los siguientes aspectos:

En primer lugar, la EIS en el LA del sector de hidrocarburos ha sido incorporada en el arreglo institucional desde el enfoque de la EIA, esto es como parte integral del proceso de la evaluación ex ante de proyectos para la toma de decisiones sobre su viabilidad ambiental. Desde esta interpretación, su desarrollo institucional formal se ha dado en el marco del instrumento técnico administrativo de la EIA, por lo cual se ha incluido en los mecanismos de despliegue del LA.

En segundo lugar, de acuerdo con la arquitectura institucional se observa en los contenidos de estos mecanismos de despliegue una estabilidad del enfoque de la EIS basado en sus dos componentes: el análisis del impacto social y los aspectos participativos de la población, que indican un contexto político con vetos fuertes al cambio de la regla. Sin embargo, la trayectoria de la EIS muestra que en la práctica su incorporación al arreglo del LA ha dependido de

características institucionales que favorecen la ambigüedad entre la interpretación y aplicación de la EIS. Por lo que es posible afirmar que se presenta una desarticulación entre lo que dictan los mecanismos de despliegue y la práctica de la EIS.

En tercer lugar, en el análisis institucional de la EIS, la discrecionalidad se constituye en una herramienta analítica clave para identificar los factores de cambio institucional de la EIS. Con base en ésta, se definieron de una parte, los factores endógenos: 1) la influencia de la corriente tradicional del pensamiento ambiental en el LA; 2) la subordinación de la EIS como criterio para la planificación y viabilidad ambiental de los proyectos. 3) la ausencia de una gestión propia del conocimiento de la EIS y 4) la ausencia de normativa que regule la EIS. De otra parte, los factores relacionados con la interacción entre el arreglo institucional del LA y otros arreglos, a saber, el arreglo institucional del sector minero-energético; los arreglos institucionales para la restitución de derechos y políticas sociales; y el arreglo institucional de participación ciudadana. Y por último los elementos de contexto relacionados con las condiciones socioeconómicas preexistentes, las nuevas zonas de expansión de proyectos hidrocarburíferos y los cambios de contextos en los territorios intervenidos por el sector. Estos factores han configurado especialmente la forma como la EIS ha sido incorporada, en la medida en que su interacción con el arreglo institucional abre las brechas que permiten la ambigüedad entre la interpretación y la aplicación de la EIS.

En quinto lugar se encuentra que el enfoque del institucionalismo histórico, con las herramientas analíticas del cambio gradual permitió dar cuenta del dinamismo y gradualidad de la incorporación de la EIS, resultados que desde los otros enfoques del institucionalismo no se hubieran podido evidenciar. A partir de este enfoque se reconocen dos tipos de cambio institucional en la EIA que combinan formas de conversión y deriva: un primer cambio relacionado con inclusión de la EIS de forma permanente en la práctica del LA; y un segundo cambio relacionado con la orientación de la interpretación y aplicación de la EIS bajo la perspectiva de competencias, que se explica por la incidencia de los factores endógenos, los factores de los arreglos institucionales que interactúan con el LA y los elementos de contexto en un período de tiempo.

En sexto y último lugar, el análisis de la trayectoria de la EIS a partir de la arquitectura institucional del LA del sector de hidrocarburos y los cambios institucionales identificados evidencian que el lugar de la EIS en el arreglo institucional del LA no está resuelto, por el

contrario está sujeto a las ambigüedades de la interpretación y aplicación. Por lo tanto se observa un escenario incierto sobre la EIS, que deja al descubierto una debilidad en torno a la gestión técnico administrativa para asignar responsables que resuelvan y gestionen las cuestiones sociales que salen a flote en los procesos de EIA de los proyectos.

Es pertinente mencionar que en el análisis de resultados quedan sin profundizar las implicaciones que ha tenido la interpretación y aplicación de la EIS bajo la perspectiva de competencias en el desarrollo institucional del arreglo institucional del LA, como de otros arreglos institucionales que comienzan a configurarse; y explorar el impacto que esto ha tenido en torno al manejo de los impactos sociales derivados de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos.

En este mismo sentido, tampoco se aborda la caracterización y análisis de la interacción de los actores en el arreglo institucional, elemento de análisis de la teoría del cambio gradual. Este tema no se profundizó porque la investigación se centró en la identificación de factores de cambio institucional, y no se incluyeron fuentes de información que dieran cuenta de la experiencia de la interacción de los diferentes actores.

Para finalizar, los resultados de esta investigación dan cuenta que la EIS desde el enfoque de la EIA, está inmersa en un arreglo institucional que tiene una capacidad limitada en sus mecanismos de despliegue para el entendimiento y gestión de los procesos sociales derivados del desarrollo de los proyectos de hidrocarburos. La experiencia práctica de la EIS y los factores de cambio identificados demuestran que se requiere reorientar la concepción convencional, pero también generar las condiciones técnico administrativas para su abordaje práctico.

En este sentido son relevantes nuevos estudios que permitan evolucionar en el entendimiento y la aplicabilidad del segundo enfoque de la EIS que se presenta en el marco conceptual relacionado con el proceso de analizar, monitorear y manejar las consecuencias sociales del desarrollo, no solo en proyectos del sector de hidrocarburos, sino de otros sectores. En otras palabras que se lleven a cabo iniciativas de gestión del conocimiento sobre la EIS en términos de articular las experiencias prácticas en los procesos de LA, con las discusiones académicas y de política pública, para comenzar a brindar los mecanismos técnicos que reduzcan los niveles de discrecionalidad, y legales que den marcos jurídicos frente a toma de decisiones que tengan impacto en el desarrollo sostenible de los territorios.

Posibles preguntas de investigaciones futuras

Con base en los resultados obtenidos del análisis institucional de la EIS se plantean las siguientes preguntas futuras de investigación con el fin de profundizar algunos de los aspectos abordados en la trabajo de grado:

- ¿Cuáles son los actores que interactúan con el arreglo institucional del Licenciamiento Ambiental y especialmente con la EIS (internos y externos al arreglo) y cómo es su agencia?
- ¿Cuáles son los efectos distributivos del licenciamiento ambiental y de la aplicación de la EIS para los distintos actores que interactúan con el arreglo institucional, de acuerdo a los desbalances de poder que se originan por la yuxtaposición de diversos arreglos institucionales?
- De acuerdo a las cifras obtenidas a partir del análisis de los EsIA en diferentes áreas geográficas identificar ¿cuál es la influencia que tienen las condiciones socioeconómicas preexistentes y las particularidades intrínsecas de la población, en términos de las discrepancias en la interpretación y aplicación de la EIS desde el enfoque de la EIA?.

5. Referencias

- Andia, T., & González, J. M. (2012). La arquitectura institucional del sistema de salud colombiano: una mirada a la ley 100 y normas posteriores. In O. Bernal & G. Catalina (Eds.), *La salud en Colombia Logros, Retos y Comunicaciones* (pp. 209–257). Bogotá: Universidad de los Andes, Escuela de Alto Gobierno, Ediciones Uniandes.
- Arce-Gómez, A., Donovan, J., & Rowan, B. (2015). Social Impact assessment: Developing a consolidated conceptual framework. *Environmental Impact Assessment Review*, 50, 85–94.
- Burdge, R., & Vanclay, F. (1996). Social Impact Assessment: a contribution to the state of the art series. *Impact Assessment*, 14, 59–86.
- Castro, R., & Mokate, Karen. (2003). *Evaluación Económica y Social de proyectos de inversión* (Segunda). Bogotá: Universidad de Los Andes, Facultad de Economía: Alfaomega.
- Constitución Política de Colombia de 1991 (1991) (1991).
- Creswell, J. (2013). Qualitative Inquiry and Research Design. In *Five Qualitative Approaches to Inquiry*. (Thousand Oaks, pp. 69–128). California: Sage Publications, Inc.
- Decreto 216 de 2003 (febrero 6), por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N°45086. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=15710>
- Decreto 788 de 1999 (Mayo 4), por el cual se modifica parcialmente el artículo 23 del Decreto Reglamentario 1753 de 1994. *Diario Oficial* N°43.547. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1452>

Decreto 1687 de 1997 (junio 27), por el cual se fusionan unas dependencias del Ministerio del Medio Ambiente. *Diario Oficial* N°43.072. Recuperado de https://www.minambiente.gov.co/images/Ministerio/Misi%C3%B3n_y_Vision/dec_1687_270697.pdf

Decreto 1760 de 2003 (junio 26), por el cual se escinde la Empresa Colombiana de Petróleos, Ecopetrol, se modifica su estructura orgánica y se crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos y la sociedad Promotora de Energía de Colombia S. A. *Diario Oficial* N°45.230. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1760_2003.html

Decreto 1868 de 1994 (agosto 3), por el cual se complementa la estructura orgánica del Ministerio del Medio Ambiente y se distribuyen sus funciones entre sus dependencias internas. *Diario Oficial* N°41480. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7217>

Decreto 2041 de 2014 (octubre 15), por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. *Diario Oficial* N°49.305. Recuperado de http://www.anla.gov.co/documentos/Normativa/DECRETO_LICENCIAS_AMBIENTALES.pdf

Decreto 2811 de 1974 (diciembre 18), por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. *Diario Oficial* N°34243. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1551>

Decreto 3266 de 2004 (octubre 8), por el cual se modifica la Estructura del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. *Diario Oficial* N°45.695. Recuperado de <http://faolex.fao.org/docs/texts/col78963.doc>

- Decreto 3573 de 2011 (junio 16), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. *Diario Oficial* N°48.102. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>
- Espinoza, G. (2007). *Gestión y Fundamentos de Evaluación de Impacto Ambiental*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Centro de Estudios para el Desarrollo (CED). Recuperado de <https://www.google.com.co/#q=gestion+y+fundamentos+de+evaluacion+de+impacto+ambiental+guillermo+espinoza+2007>
- Espinoza, G. (2008). Programa Regional de Capacitación. Metodología de Evaluación Ambiental y Social con enfoque estratégico EASE-IIRSA. Pauta Módulo 3. Análisis de la EIA y de la EAE. (Corporación Andina de Fomento & Banco Interamericano de Desarrollo, Eds.). Corporación Andina de Fomento - CAF. Recuperado de http://www.iirsa.org/admin_iirsa_web/Uploads/Documents/ease_taller08_m3_pauta.pdf
- Esteves, A. M., Franks, D., & Vanclay, F. (2012, March). Social impact assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 34–42.
- Freudenburg, W. (1986). Social Impact Assessment. *Annual Review of Sociology*, 12, 451–478.
- Gómez, A. (2015, July). Enfoques recientes para el análisis del cambio institucional. La teoría distribucional del cambio gradual. *Política Y Gobierno*, XXII(2), 391–415.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies Association*, XLIV(5), 936–957.
- IAIA. (2004). Principios internacionales de la evaluación del impacto social. (PREVAL, Trans.). Recuperado de <http://preval.org/files/00426.pdf>

International Association for Impact Assessment [IAIA]. (2009). ¿Qué es la evaluación de impactos? IAIA. Recuperado de http://www.iaia.org/pdf/special-publications/What%20is%20IA_spa.pdf

Johnson, B., & Christensen, L. (2008). Qualitative Research. In *Educational research: quantitative, qualitative, and mixed approaches* (Third Edition, pp. 387–419). Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.

Ley 99 de 1993 (diciembre 22), por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N°41146. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=297>

Ley 790 de 2002 (diciembre 27), por la cual se expiden disposiciones para adelantar el programa de renovación de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República. *Diario Oficial* N°45046. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6675>

Ley 812 de 2003 (junio 26), por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario. *Diario Oficial* N°45231. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8795>

Ley 1151 de 2007 (julio 24), por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. *Diario Oficial* N°46700. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25932>

Ley 1444 de 2011, (mayo 4), por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la

estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N°48059. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=42796>

Ley 1448 de 2011 (junio 10), por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial* N°48096. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43043>

Ley 1450 de 2011 (junio 16), por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

Diario Oficial N°48102. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=43101>

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A Theory of Gradual Institutional Change. In J. Mahoney & K. Thelen (Eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency and Power* (pp. 1–37). Cambridge: Cambridge University Press.

Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Metodología general para la presentación de estudios ambientales*. Bogotá: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado de

http://www.anla.gov.co/documentos/normativa/metodologia_presentacion_ea.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (1999). *Guía de manejo ambiental para proyectos de perforación de pozos de petróleo y gas*. Bogotá: Calidad del Aire y Cia Ltda. Recuperado de

http://www.siame.gov.co/siame/documentos/Guias_Ambientales/Gu%C3%ADas%20Resoluci%C3%B3n%201023%20del%2028%20de%20julio%20de%202005/HIDROCARB

UROS/Gu%C3%ADa%20de%20manejo%20Ambiental%20para%20proyectos%20de%20Perforaci%C3%B3n%20de%20Pozos%20de%20petr%C3%B3leo%20y%20gas.pdf

Ministerio del Medio Ambiente. (2002a). *Manual de evaluación de estudios ambientales:*

criterios y procedimientos. Bogotá. Recuperado de

<http://www.anla.gov.co/documentos/normativa/MANUAL%20DE%20EVALUACI%C3%93N%20DE%20ESTUDIOS%20AMBIENTALES%202002.pdf>

Ministerio del Medio Ambiente. (2002b). *Manual de seguimiento ambiental de proyectos:*

criterios y procedimientos. Bogotá. Recuperado de

<http://www.anla.gov.co/documentos/normativa/MANUAL%20DE%20SEGUIMIENTO%20AMBIENTAL%20DE%20PROYECTOS%202002.pdf>

Mokate, K. (2004). *Evaluación financiera de proyectos de inversión*. Bogotá: Uniandes. CEDE:

Alfaomega.

Momtaz, S., & Kabir, Z. (2013). Evaluating Environmental and Social Impact Assessment:

Framework for effective EIA System. In *Evaluating Environmental and Social Impact Assessment in Developing Countries*. USA: Elsevier.

Pardo, M. (s.f). La Evaluación del Impacto Social en las Evaluaciones de Impacto Ambiental

(EIA). Recuperado de

https://portal.uc3m.es/portal/page/portal/grupos_investigacion/sociologia_cambio_climatico/Pardo%20-%20La%20Evaluacion%20del%20Impacto%20Social%20en%20las%20Evaluaci.pdf

Pardo, M. (1994). El impacto social en las evaluaciones de impacto ambiental: su

conceptualización y práctica. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 66, 141–167.

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. (L. Tiscornia, Trans.) *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7–38.

Resolución 155 de 1997 (marzo 10), por la cual se establecen los términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del campo de explotación de petróleo o de gas en el sector de hidrocarburos. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambiente_rma15597.htm

Resolución 156 de 1997 (marzo 10), por la cual se establecen los términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del campo de explotación de petróleo o de gas en el sector de hidrocarburos. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambiente_rma15697.htm

Resolución 157 de 1997 (marzo 10), por la cual se establecen los términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del área de perforación exploratoria en el sector de hidrocarburos. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambiente_rma15797.htm

Resolución 421 de 2014 (marzo 20), por la cual se adoptan los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientes_0421_2014.htm

Resolución 445 de 1997 (junio 3), por la cual se establecen los términos de referencia para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental para la perforación de pozos exploratorios que no se encuentren cobijados por lo dispuesto en el Decreto 883 de 1997. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambiente_rma44597.htm

Resolución 655 de 1996 (junio 21), por la cual se establecen los requisitos y condiciones para la solicitud y obtención de la Licencia Ambiental establecida por el artículo 132 del Decreto Ley 2150 de 1995. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6972>

Resolución 1137 de 1996 (abril 24), por la cual se modifica la Resolución número 1137 del 23 de octubre de 1996 expedida por el Ministerio del Medio Ambiente. Recuperado de

http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_0482_2003.htm

Resolución 1256 de 2006, Por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se adoptan otras determinaciones. *Diario Oficial* N°46.368. Recuperado de

http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_1256_2006.htm

Resolución 1279 de 2006 (junio 30), por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de explotación de hidrocarburos y se adoptan otras determinaciones. *Diario Oficial* N°46378. Recuperado de

<http://www.ceo.org.co/images/stories/CEO/ambiental/documentos/Normas%20ambientales/2001-2010/2006/Resolucion%201279.pdf>

Resolución 1395 de 2014 (noviembre 19), por la cual se otorga una licencia ambiental y se toman otras determinaciones. Recuperado de

http://www.anla.gov.co/sites/default/files/14890_res_1395_191114.pdf

Resolución 1543 de 2010 (6 de agosto), por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de explotación de hidrocarburos y se toman otras determinaciones. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_1543_2010.htm

Resolución 1544 de 2010 (agosto 6), por la cual se acogen los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos y se toman otras determinaciones. *Diario Oficial* N°47.800. Recuperado de http://www.icbf.gov.co/cargues/avance/docs/resolucion_minambientevdt_1544_2010.htm

Ritchie, J., & Lewis, J. (2003). *QUALITATIVE RESEARCH PRACTICE A Guide for Social Science Students and Researchers* (SAGE Publications Ltd). London.

Rodríguez, G. A. (2011). Las Licencias Ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Foro Nacional Ambiental. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/08360.pdf>

Scott-Brown, M. (2006). DE LA EIA A LA EAE Y DE VUELTA: REVISANDO LA TIRANÍA DE DECISIONES PEQUEÑAS. Presentado en el Seminario de Expertos sobre la Evaluación Ambiental Estratégica en Latinoamérica en formulación y gestión de políticas, Santiago. Recuperado de <http://www.ced.cl/ced/wp-content/uploads/2012/02/desde-el-eia-al-eae-y-de-vuelta.pdf>

Silverman, D. (2005). *Selecting a case. Doing Qualitative Research* (Segunda). London: Thousand Oaks, New Deli; Sage publications.

Stake, R. (1999). *Investigación con estudio de Caso*. Madrid: Morata, S.L.

Toro, J., Martínez, R., & Arrieta, G. (2013, July). Métodos de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. *Revista de Investigación Agraria Y Ambiental - Universidad Nacional Abierta Y a Distancia*, 4(2). Recuperado de <http://artemisa.unicauca.edu.co/~gerardorengifo/Documentos/CN&AMB/Primer%20-%20Letura%20Taller.pdf>

6. Apéndice

Anexo 1. Mecanismos de despliegue del LA para el sector de hidrocarburos. (Elaboración propia).

| MECANISMO | ANTECEDENTES | 1993 | 1994 | 1995 | 1997 | 1998 | 1999 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2010 | 2011 | 2014 | |
|--|--|--|--|----------------------------|---|---|--|--|--|---|------------------------------------|--|--|---|------------------------------------|--|
| Normas | Constitución Política de Colombia, 1991 Código de Recursos Naturales, D.L. 2811 de 1974, art.27 y 28 | Ley 99 de 1993 | Decreto Reglamentario 1753 de 1994 | Ley 2150 de 1995, art. 132 | Resolución 1137 de 1996 Resolución 655 de 1996 | | Decreto 788 de 1999, modifica parcialmente art.23 del Decreto 1753 de 1994 | Decreto Reglamentario 1728 de 2002 | Decreto Reglamentario 1180 de 2003 | | Decreto Reglamentario 1220 de 2005 | | Decreto Reglamentario 2820 de 2010 | | Decreto Reglamentario 2041 de 2014 | |
| Organizaciones | | Ministerio del Medio Ambiente (MA) | Dirección General Ambiental Sectorial Decreto 1868 de 1994 | | Subdirección de Licencias, Dirección General de Desarrollo Sostenible, Decreto 1687 de 1997 | | Subdirección de Licencias, Dirección General Ambiental Sectorial, Decreto 1124 de 1999 | | Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Ley 790 de 2002 Dirección de Desarrollo Sectorial Sostenible, Subdirección de Licencias, Decreto 216 de 2003 | Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, Decreto 3266 de 2004 | | | | Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; Ley 1444 de 2011 y Decreto 3570. Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, Decreto 3573 de 2011 | | |
| | | Empresas del sector de hidrocarburos y empresas de consultoría ambiental | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Comunidad, sociedad civil, autoridades gubernamentales locales y regionales, otros | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Estudios de Impacto Ambiental, art 1 y art 57. Ley 99 de 1993 | | | | | | Guía de Manejo ambiental para proyectos de perforación de pozos de petróleo y gas (MA) | Manual de Evaluación de de Estudios Ambientales (MA) | | | | | Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales (Resolución 1503 de 2010) | | |
| | | Licencia Ambiental, Título VII, ley 99 de 1993 | | | | | | | Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos (MA) | | | | | | | |
| Instrumentos: | | | | | | Términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del área de perforación exploratoria en el sector de hidrocarburos, identificados como HTER-200 (Resolución 157 de 1997) | | | | | | | Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos HI-TER-1-02 (Res 1256 de 2006) | Términos de referencia de para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos HI-TER-1-02A, (Res 1544 de 2010) | | Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de perforación exploratoria de hidrocarburos M-M-INA-01 (Res 0421 de 2014). |
| | | | | | | Términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental del campo de explotación de petróleo o de gas en el sector de hidrocarburos. HTER-300 (Resolución 155 de 1997) | | | | | | | Términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para los proyectos de explotación de hidrocarburos HI-TER-1-03 (Res 1279 de 2006) | Términos para elaboración del estudio de impacto ambiental de proyectos de explotación de hidrocarburos. N° HI-TER-1-03A (Res 1543 de 2010). | | |
| | | | | | | Términos de referencia genéricos para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental para la perforación de pozos de desarrollo o de producción y sus líneas de flujo en el sector de hidrocarburos. HTER 330 (Resolución 156 de 1997) | | | | | | | | | | |
| | | | | | | Términos de referencia para la elaboración del Plan de Manejo Ambiental para la perforación de pozos exploratorios que no se encuentren cobijados por lo dispuesto en el Decreto 863 de 1997. HTER 210. (Resolución 445 de 1997) | | | | | | | | | | |
| Procedimientos | | Procedimiento para otorgamiento de Licencias Ambientales, Art 58 Ley 99 de 1993. | | | | | | Control y seguimiento, Decreto 1728 de 2002 | | | | | | | | |
| Normas externas al Licenciamiento Ambiental que interactúan con el arreglo | | | | | | Decreto reglamentario del proceso de consulta previa, 1320 de 1998 | | | Decreto 1760 de 2003, crean la Agencia Nacional de Hidrocarburos Ley 812 de 2003 PND 2002-2006, cap II. | | | Ley 1151 de 2007. PND 2006 - 2010, cap II. | | Ley 1450 de 2011; PND 2010-2014. Art 223 del Estudio de Impacto Ambiental Ley 1448 de 2011 (ley de víctimas) | | |

Anexo 2. Incorporación de la Evaluación de Impactos Social en las normas

| Normas | Definición de Impacto Ambiental | Inclusión del término socioeconómico en el Decreto | Referencia sobre la Participación Ciudadana |
|-----------------------------|--|--|--|
| Ley 99 de 1993 | No lo define | El Estudio de Impacto Ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad... (Art 57). | Título X. De los modos y procedimientos de participación ciudadana. Descripción de los mecanismos de participación ciudadana y establece el artículo 76 sobre Comunidades Indígenas y Negras. |
| Decreto 1753 de 1994 | No lo define, define <i>Ecosistema de Importancia Social</i> : como aquel que presta servicios y funciones sociales. (Art 1). | Para la actividad exploratoria de la industria petrolera el estudio de impacto ambiental (...) contendrá la información sobre (...) los elementos bióticos, abióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por esta actividad. (Art 23). | No lo incluye |
| Decreto 1728 de 2002 | Es la alteración que se produce en el entorno, ocasionada por la ejecución de un proyecto, obra o actividad (Art 1). | El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto y los elementos abióticos, bióticos y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por el respectivo proyecto, obra o actividad para cuya ejecución se pide licencia (Art 17). | Título VIII Participación de la comunidad Artículo 30. <i>De la participación de las comunidades en el proceso de evaluación ambiental y licenciamiento.</i> Las comunidades localizadas en el área de influencia directa del proyecto, obra o actividad, deberán ser amplia y adecuadamente informadas en relación con la naturaleza del mismo, los impactos ambientales identificados y sobre las medidas previstas en el plan de manejo ambiental; así mismo y una vez iniciadas las actividades licenciadas, deberán ser periódicamente informadas y partícipes sobre los resultados de la implementación del plan de manejo ambiental y las medidas correctivas que de éste se deriven. Artículo 31. Consulta previa. En los casos que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa (...). |
| Decreto 1180 de 2003 | Cualquier alteración en el sistema ambiental físico, químico, biológico, cultural y socioeconómico que pueda ser atribuido a actividades humanas relacionadas con las necesidades de un proyecto. (Art 1). | El estudio de impacto ambiental deberá contener lo siguiente: (...) La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico y cultural en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad. (Art 16). | Título VII. Participación de la comunidad. Artículo 26. Consulta previa. En los casos que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa (...) |

| Normas | Definición de Impacto Ambiental | Inclusión del término socioeconómico en el Decreto | Referencia sobre la Participación Ciudadana |
|-----------------------------|--|---|--|
| Decreto 1220 de 2005 | Cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad. (Art 1) | Este estudio deberá (...) incluir lo siguiente: (...) La descripción, caracterización y análisis del medio biótico, abiótico, socioeconómico en el cual se pretende desarrollar el proyecto, obra o actividad. (Art 20) | Título III Estudios Ambientales Artículo 14. <i>Participación de las comunidades</i> . En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa. |
| Decreto 2820 de 2010 | Cualquier alteración en el sistema ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad. (Art 1) | Este estudio deberá (...) incluir lo siguiente: Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico (...) Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico. (Art 21) Titulo VI. Control y seguimiento. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto (Art 39). | Título III Estudios Ambientales Artículo 15. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa |
| Decreto 2041 de 2014 | Cualquier alteración en el medio ambiental biótico, abiótico y socioeconómico, que sea adverso o beneficioso, total o parcial, que pueda ser atribuido al desarrollo de un proyecto, obra o actividad (Art 1). | El estudio de impacto ambiental (...) deberá incluir (...) Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.. (...) Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico. (...) (Art 21). Titulo VI. Control y seguimiento. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto. (Art 40). | Artículo 15. Participación de las comunidades. Se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y valorar e incorporar en el Estudio de Impacto Ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa (...). |

Anexo 3. Formato para organización de contenidos de los Términos de Referencia

| Exploración | Términos de referencia |
|-------------------------------------|------------------------|
| Objetivo (1) | |
| Lineamiento de participación | |
| Partes del medio socioeconómico (9) | |
| Plan de Manejo Ambiental | |
| Programa de seguimiento | |

Anexo 4. Formato para organización de contenidos Guías, Manuales y Metodologías

| Documento | Guía de Manejo Ambiental para proyectos de perforación de pozo de petróleo y gas, 1999 |
|------------------------------------|--|
| Objetivo (1) | |
| Contenidos de la guía | |
| Participación Ciudadana | |
| Referencia al medio socioeconómico | |
| Impactos identificados | |
| Medidas de Manejo (171) | |

| Documento | Manual de Evaluación de Estudios Ambientales, 2002 |
|--|--|
| Alcance de la Evaluación Ambiental: | |
| Verificación de participación de comunidades indígenas y negras y ejecución de consulta previa | |
| Lineamientos de evaluación | |
| Criterios en la evaluación del medio socioeconómico | |

| Documento | Manual de Seguimiento, 2002 |
|------------------------------------|-----------------------------|
| Alcance del Seguimiento Ambiental: | |
| Lineamientos | |

| Documento | Metodología General para la presentación de Estudios Ambientales, 2010 |
|------------------------------------|--|
| Objetivo (1) | |
| Contenidos de la guía (1) | |
| Referencia al medio socioeconómico | |

Anexo 5. Revisión de EsIA sobre identificación de impactos y medidas de manejo

| REVISIÓN EIA PROYECTOS | AÑO | HTE R | EXP (E) PRO (P) | RESOLUCIÓN | DIMENSIONES/ COMPONENTE | FACTOR IMPACTADO | IMPACTOS IDENTIFICADOS EN EL EIA | MEDIDAS DE MANEJO |
|--|------|------------------|-----------------|----------------------------------|--|--|---|--|
| Área de perforación exploratoria Mapache | 2006 | HTER 200 DE 1997 | E | Res 1268 del 16 de julio de 2007 | | Estructura de la Población, Empleo, Demografía, Calidad de Vida y Salud, Expectativas, Ingresos, Actividades y Relaciones Económicas, Redes y Arqueologías | <ul style="list-style-type: none"> Abandono de las Actividades Tradicionales de la Población Ocupada Generación de Empleo entre la Población Desocupada y/o Subempleada Inmigración: Generación de corrientes de personas que buscan oportunidades Calidad de Vida: Mejoramiento en el PIB local y un cambio en la forma de vida de sus habitantes y por ende en su calidad de vida. Nivel de Expectativas: Generación de expectativas por posibilidad de empleo e ingresos económicos Nivel de Ingresos: Aumento del ingreso individual Usos del Suelo: Cambios en el valor y uso del suelo Nivel de Consumo: Incremento del consumo Economía Local: Mejora en las economías individuales Carreteras y Caminos: Progreso en la zona de influencia del bloque y en sus actividades ganaderas y agrícolas Ateración del patrimonio arqueológico | <p>Información y comunicación</p> <p>Contratación de personal</p> <p>Manejo de servidumbres</p> <p>Prospección Arqueológica</p> |
| Estudio de Impacto Ambiental para la explotación del campo de producción Abanico | 2000 | HTER 300 DE 1997 | P | Res 0665 18 de julio de 2001 | Humano, Economía, Población | Cambios en las interacciones sociales, la estructura de la propiedad y del uso del suelo, Cambios en la organización y gestión comunitaria. Niveles de consumo, niveles de inversión pública, Nivel de ingresos Tasa de empleo, costo de vida, cambios en la dinámica poblacional, conflictos. | <ul style="list-style-type: none"> Incremento en el índice de morbilidad (negativo) Aumento del costo de la tierra Incremento de conflictos sociales Dinamización de la economía local: Aumento de ingresos Mejoramiento de la calidad de vida Generación de empleo temporal: Generación de convenios interinstitucionales: Aumento de la gestión interinstitucional; Desarrollo de proyectos en el área: Aumento de proyectos de inversión social Mejoramiento de la participación ciudadana. Mejoramiento del sistema vial interveredal Aumento del flujo vehicular (negativo) Disminución de oferta de empleo (negativos) Disminución calidad de vida (negativo) Aumento del costos de vida Incremento problemática social (negativo) Incremento inseguridad (negativo) Mejoramiento de la calidad de vida Incremento de ingresos | <p>Información a la comunidad,</p> <p>Implementación del Plan de Gestión Social</p> <p>Coordinación interinstitucional</p> <p>Contratación de mano de obra</p> <p>Educación y capacitación al personal,</p> <p>Reglamento de trabajo y seguridad industrial.</p> |
| Campo Santa Lucía | 2009 | HTER-1-03, 2006 | P | Res 206 del 3 de febrero de 2010 | Población Nivel de Vida Organización y Clima Social Infraestructura y Servicios Productividad Laboral Cultura Arqueología | Dinámica demográfica Calidad de vida Salud pública Expectativas sociales Organización social Servicios sociales y servicios públicos Afectación movilidad y tránsito Afectación procesos productivos (ingresos) Nivel de empleo Afectación de costumbres y hábitos de la población Patrimonio arqueológico | <ul style="list-style-type: none"> Ateración de la dinámica demográfica Ateración de la calidad de vida y la salud pública Generación de expectativas sociales Cambios en la organización social Afectación de servicios públicos y sociales Afectación de movilidad y tránsito Ateración de procesos productivos (ingresos) Ateración del nivel de empleo Afectación de costumbres y hábitos Ateración del patrimonio Arqueológico | <p>Programa de Educación y Capacitación a la Comunidad Aledaña al Proyecto</p> <p>Programa de Información y Participación</p> <p>Proyecto de Contratación de Mano de Obra Local</p> <p>Gestión Social</p> <p>Proyecto de Educación y Capacitación al Personal</p> <p>Manejo Arqueológico</p> |
| Bloque La Esperanza | 2006 | HTER 300 DE 1997 | P | Res 98 del 18 de enero de 2008 | N/A | Producción agropecuaria, Empleo, Vías, Transporte, Servicios públicos, salud, vivienda, Capacidad institucional y grupos al margen de la ley. | <ul style="list-style-type: none"> Conflicto social Rechazo al proyecto Cambios en los patrones culturales Aumento del costo de vida Migración de personal Generación de expectativas Aumento del costo de vida Aumento del valor de la tierra Aumento de ingresos en un sector de la población Conflicto social Dinamización de la economía local Cambios en los patrones culturales Aumento de la tasa de empleo Incidencia de enfermedades respiratorias Incidencia de enfermedades auditivas Deterioro de la red vial | <p>Información y comunicación: a través de talleres, reuniones, documentos.</p> <p>Contratación de personal: por medio de las juntas de acción comunal seleccionar el personal interesado y capacitado para trabajar.</p> <p>Relaciones con la comunidad: actividades que se desarrollaran en un marco de mutuo respeto, comunicación y apoyo.</p> <p>Mejoramiento de la calidad de vida de la población: propiciando alternativas para generar nuevos ingresos, mejoramiento de la vivienda campesina, capacitación al adulto mayor.</p> <p>Fortalecimiento de la familia.</p> <p>Dotaciones.</p> |

| REVISIÓN EIA PROYECTOS | AÑO | HTE (R) | EXP (E) PRO (P) | RESOLUCIÓN | DIMENSIONE S/ COMPONENTE | FACTOR IMPACTADO | IMPACTOS IDENTIFICADOS EN EL EIA | MEDIDAS DE MANEJO |
|---|-----------|------------------|-----------------|--|---|--|--|--|
| La Creciente | 2006-2007 | HTER-103, 2006 | P | Res 1175 del 03 de julio de 2007 | Demografía Servicios e infraestructura Economía Cultura Arqueología | Dinámica poblacional Población asentada Servicios públicos Servicios sociales Medios de comunicación Infraestructura de transporte Estructura de la propiedad Procesos de mercado productivos y tecnológicos Mercado Laboral Cultura Arqueología | El Documento consultado de EIA no especifica los impactos | Programa de educación y capacitación al personal vinculado al proyecto. Programa de información y participación comunitaria. Programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional. Programa de capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto. Programa de contratación de mano de obra local. Programa de arqueología preventiva |
| Explotación de hidrocarburos del Bloque Cravo Viejo | 2008 | HTER-103, 2006 | P | Res 758 del 20 de abril de 2010 | N.D | N.D | <ul style="list-style-type: none"> cambios en la dinámica de empleo, actividades económicas, ambiente social cambio en la oferta y demanda de servicios públicos y sociales, generación de expectativas dentro de la población cambio en el valor de la tierra afectación a la infraestructura socioeconómica - vías cambio en las actividades económicas capacidad de gestión de la administración municipal como de la comunidad cambios que se generan en el medio social están relacionados con la dinámica y estructura poblacional en la dinámica de empleo, la generación de expectativas y las modificaciones en el ambiente social pérdida de oportunidad laboral el cambio en el valor de la tierra | Programa de Educación y Capacitación al Personal Vinculado al Proyecto Programa de Información y Participación Comunitaria Programa de Apoyo a la Capacidad de Gestión Institucional Programa de Capacitación, Educación y Concienización a la Comunidad Aledaña al Proyecto. Programa de Contratación de Mano de Obra Local Programa de Arqueología Preventiva. Programa de Compensación Social |
| Perforación Exploratoria Venado | 2009 | HTER-102, 2006 | E | Res 887 del 11 de mayo de 2010 | Población Nivel de Vida Organización y Clima Social Infraestructura y Servicios Productividad Laboral Cultura Arqueología | Dinámica demográfica Calidad de vida Salud pública Expectativas sociales Organización social Servicios sociales y servicios públicos Afectación movilidad y tránsito Afectación procesos productivos (ingresos) Nivel de empleo Afectación de costumbres y hábitos de la población Patrimonio arqueológico | <ul style="list-style-type: none"> Alteración de la dinámica demográfica Alteración de la calidad de vida y la salud pública Generación de expectativas sociales Cambios en la organización social Afectación de servicios públicos y sociales Afectación de movilidad y tránsito Alteración de procesos productivos (ingresos) Alteración del nivel de empleo Afectación de costumbres y hábitos Alteración del patrimonio Arqueológico | Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Información y participación comunitaria Apoyo a la capacidad de gestión institucional Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto Contratación de mano de obra local Arqueología preventiva Compensación para el medio socioeconómico Programa de atención y manejo de inquietudes, quejas y reclamos |
| Perforación Exploratoria LL26 | 2010 | | E | Res 230 del 15 de febrero de 2011 | ND | Aspectos Culturales Estructura Poblacional Estructura Económica y Productiva Infraestructura social Comunidad Salud | <ul style="list-style-type: none"> Generación de conflictos locales y comunitarios Conflictos con los propietarios de predios Aumento temporal de la población flotante Generación de expectativas en la comunidad Generación de conflictos internos entre los miembros de la misma comunidad Generación de procesos migratorios Generación de empleo local temporal Generación de ingresos familiares para el personal contratado Generación de ingresos locales para la economía del sector Generación de ingresos ocasionales para la economía del sector Variación de la economía local Cambio de las actividades productivas tradicionales Mejoramiento del nivel de conocimientos en aspectos ambientales, culturales y de seguridad industrial Desarrollo de proyectos de inversión social y ambiental en un sector del AI Mejoramiento puntual de la calidad de vida en un sector del AI Mejoramiento de nivel de conocimientos en aspectos ambientales Conflictos con la comunidad por inconformidad abre los programas de inversión social propuestos Generación de expectativas de la comunidad acerca de la inversión social Fortalecimiento en el apoyo y desarrollo de proyectos ambientales y comunitarios Fortalecimiento en el desempeño de las entidades locales Estimulación en el desarrollo de proyectos e inversión ambiental en un sector del AI | Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Información y participación comunitaria Apoyo a la capacidad de gestión institucional Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto Contratación de mano de obra local Arqueología preventiva Compensación para el medio socioeconómico Manejo para la adecuación y mantenimiento de vías |
| Bloque Orocué | 2006 | HTER 300 DE 1997 | P | Resolución 230 del 15 de febrero de 2011 | | Producción agropecuaria, Empleo, Vías, Transporte, Servicios públicos, salud, vivienda, Capacidad institucional y grupos al margen de la ley. | <ul style="list-style-type: none"> Conflicto social Rechazo al proyecto Cambios en los patrones culturales Aumento del costo de vida Migración de personal Generación de expectativas Aumento del costo de vida Aumento del valor de la tierra Aumento de ingresos en un sector de la población Dinamización de la economía local Cambios en los patrones culturales Aumento de la tasa de empleo Disminución de tasa de empleo Incidencia de enfermedades respiratorias Incidencia de enfermedades auditivas Facilidad en el transporte Deterioro de la red vial Generación de conflictos sociales | Talleres de Información y comunicación, Taller Relaciones con la comunidad Taller Coordinación Interinstitucional Taller Mecanismos de Contratación de mano de obra Talleres sobre conocimiento del proyecto perforación. Talleres sobre Educación ambiental al contratista. Taller de Educación ambiental a la comunidad |

| REVISIÓN EIA PROYECTOS | AÑO | HTE R | EXP (E) PRO (P) | RESOLUCIÓN | DIMENSIONE S/ COMPONENTE | FACTOR IMPACTADO | IMPACTOS IDENTIFICADOS EN EL EIA | MEDIDAS DE MANEJO |
|---|------|-------------------|-----------------|-------------------------------------|--|---|--|---|
| Bloque Altair | 2009 | HI-TER-102, 2006 | E | Res 2185 del 6 de noviembre de 2009 | Población | <p>Aumento de expectativas frente al proyecto</p> <p>Alteración de actividades tradicionales</p> <p>Conflictos con los propietarios de los predios</p> <p>Conflictos con la comunidad</p> <p>Aumento de ingresos familiares locales</p> <p>Generación de empleo local</p> <p>Sobreoferta de mano de obra por parte de la comunidad</p> <p>Presencia de personal foráneo con expectativas de empleo</p> <p>Aumento de la demanda de bienes y servicios</p> <p>Aumento en la capacidad de la comunidad para elaboración de proyectos sociales y ambientales</p> <p>Aumento de la inversión social en proyectos sociales y ambientales</p> <p>Fortalecimiento de entidades locales</p> <p>Conflictos con la comunidad</p> <p>Mejoramiento del nivel de conocimientos en aspectos ambientales</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Generación de falsas expectativas • Alteración del bienestar comunitario • Conflictos con propietarios de predios • Cambio en el uso del suelo • Generación de empleo • Cambio en el comportamiento demográfico • Cambio en la calidad de vida • Alteración del bienestar comunitario • Aumento del riesgo de accidentalidad • Deterioro de la malla vial • Variación de la economía local • Presión sobre la infraestructura de servicios públicos y sociales • Generación de empleo • Pérdida de la oportunidad laboral • Cambio en la calidad de vida | <p>Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto</p> <p>Información y participación comunitaria</p> <p>Apoyo a la capacidad de gestión institucional</p> <p>Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto</p> <p>Contratación de mano de obra local</p> <p>Arqueología preventiva</p> <p>programa de Compensación social</p> |
| Modificación Perforación Exploratoria Bloque LLA24 (modificación) | 2011 | HI-TER-102A, 2010 | E | Res 156 del 07 de marzo de 2012 | Población Humana Economía Infraestructura Social y de Servicios Cultural | <p>Población Activa</p> <p>Población Ocupada</p> <p>Nivel de Empleo</p> <p>Movimientos Migratorios</p> <p>Calidad de Vida en general</p> <p>Nivel de expectativas</p> <p>Nivel de Ingresos</p> <p>Nivel de Productividad</p> <p>Nivel de Consumo</p> <p>Economía Individual</p> <p>Carreteras y Caminos</p> <p>Evidencia arqueológica</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Aumento de expectativas frente al proyecto • Mejoramiento del nivel de conocimientos en aspectos ambientales. • Deterioro de la infraestructura vial. • Generación de conflictos con la comunidad. • Mejoramiento de la infraestructura vial • Cambio en el uso de suelo | <p>Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto</p> <p>Información y participación comunitaria</p> <p>Apoyo a la capacidad de gestión institucional</p> <p>Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto</p> <p>Contratación de mano de obra local</p> <p>Arqueología preventiva</p> <p>Compensación para el medio socioeconómico</p> |
| APE Néctar | 2013 | HI-TER-102A, 2010 | E | Res 1318 del 4 de noviembre de 2014 | Político Demografía Cultural Espacial Económico Patrimonio Arqueológico | <p>Relaciones Sociales</p> <p>Dinámica institucional</p> <p>Dinámica poblacional</p> <p>Bases del sistema sociocultural</p> <p>Uso y manejo del entorno</p> <p>Servicios sociales</p> <p>Infraestructura de transporte</p> <p>Generación de bienes y servicios locales</p> <p>Mercado laboral</p> <p>Usos del suelo</p> <p>Evidencias arqueológicas</p> | <ul style="list-style-type: none"> • Cambio en las relaciones comunitarias • Cambio en las relaciones entre organizaciones públicas, privadas y comunidad • Cambios en la carga poblacional • Modificaciones en las manifestaciones culturales locales • Cambios en la presión sobre los recursos naturales • Variación en la prestación del servicio de salud, educación y vivienda • Modificación en la infraestructura vial • Cambio en la oferta de servicios locales • Modificación en la dinámica de empleo • Cambio en el uso del suelo • Afectación al patrimonio arqueológico | <p>Programa de Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto</p> <p>Programa de Información y participación comunitaria</p> <p>Programa de reasentamiento de la población afectada</p> <p>Apoyo a la capacidad de gestión institucional</p> <p>Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto</p> <p>Compensación social</p> <p>Adquisición de bienes y servicios locales</p> <p>Manejo de vías y seguridad vial</p> |

| REVISIÓN EIA PROYECTOS | AÑO | HTE (R) | EXP (E) PRO (P) | RESOLUCIÓN | DIMENSIONES/ COMPONENTE | FACTOR IMPACTADO | IMPACTOS IDENTIFICADOS EN EL EIA | MEDIDAS DE MANEJO |
|------------------------|------|--------------------|-----------------|--------------------------------------|---|---|--|--|
| APE Cordillera 11 | 2013 | HI-TER-1 02A, 2010 | E | Res 1395 del 19 de noviembre de 2014 | Dimensión demográfica Dimensión Espacial Dimensión Económica Dimensión cultural Dimensión Político-organizativa | Dinámica poblacional Infraestructura Proceso productivos Ambiente Social Aspectos Arqueológicos Presencia institucional y Organización comunitaria | <ul style="list-style-type: none"> Cambios en la estructura poblacional Incremento en el riesgo de accidentalidad Cambio en la infraestructura social Cambio en la estructura y dinámica económica Generación de empleo Generación de expectativas Conflictos sociales Afectación al patrimonio Arqueológico Fortalecimiento de organizaciones sociales Fenómeno de especulación de precios Cambios en la tasa de ocupación Modificación en la percepción de la institucionalidad | Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Información y participación comunitaria Apoyo a la capacidad de gestión institucional Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto Programa de manejo al cambio en las actividades económicas tradicionales Programa de intervención en predios menores a 20 hectáreas Compensación social |
| Arrendajo | 2014 | HI-TER-1 02A, 2010 | E | Res 1080 del 2 de septiembre de 2015 | Dimensión demográfica Dimensión económica Dimensión espacial Dimensión político-organizativa Dimensión cultural | Dinámica y estructura de la población Calidad de vida Actividades productivas Mercado laboral Infraestructura socioeconómica Organización social y comunitaria Presencia institucional Aspectos culturales Patrimonio arqueológico | <ul style="list-style-type: none"> Cambio en la estructura y dinámica poblacional Cambio en la calidad de vida (alteración salud pública, educación, recreación, vivienda e infraestructura socioeconómica y cultural) Cambio en el nivel de ingreso Cambio en el valor de la tierra Cambio en actividades económicas tradicionales Cambio en la oferta/demanda de bienes y servicios locales Cambio en la dinámica de empleo Cambio en la calidad de la red vial Variación en los índices de incidentes y accidentes viales Cambio en las condiciones de movilidad vial Cambio en la oferta y demanda de servicios públicos y/o sociales Generación de conflictos Generación de expectativas Cambio en la capacidad de gestión de las Juntas de Acción Comunal Cambio en la gestión de las instituciones municipales Cambio en las tradiciones y costumbres Afectación del patrimonio arqueológico | Educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Información y participación comunitaria Información y participación a las autoridades municipales Apoyo a la capacidad de gestión institucional Capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto Intervención de minifundios Compensación para el medio socioeconómico Manejo de Movilidad y Transporte |
| APE ZOCAY | 2013 | HI-TER-1 02A, 2010 | E | Res 1369 del 07 de noviembre de 2014 | Demográfico Espacial Económico Política organizativa Arqueología | Población Infraestructura vial Calidad de vida Empleo Relaciones comunidad- sector público Patrimonio arqueológico | <ul style="list-style-type: none"> Cambio temporal en la composición poblacional Cambios en la infraestructura vial Generación de olores ofensivos Cambio en la calidad de vida por fuentes alternativas de ingreso Modificación en la oferta y demanda de mano de obra Cambio en las relaciones comunidad – sector público Cambio en las relaciones comunidad – empresa Alteración al patrimonio arqueológico | Manejo de educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Programa de información y participación comunitaria Programa de reasentamiento de la población afectada y tratamiento a predios menores a 30 ha con economía de subsistencia Programa de capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña del proyecto Atención a comunidades Programa de seguridad vial Programa de apoyo a la capacidad de gestión institucional Plan de manejo arqueológico |
| El RETONO | 2013 | HI-TER-1 02A, 2010 | E | Res 53 del 27 de enero de 2015 | POLÍTICO DEMOGRAFÍA CULTURAL ESPACIAL ECONOMÍA PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO | Relaciones sociales Dinámica institucional Dinámica poblacional Bases del sistema sociocultural Uso y manejo del entorno Servicios sociales Infraestructura de transporte Calidad de vida Generación de bienes y servicios locales Mercado laboral Zooecría de aves/aves Actividad turística (cría de aves/aves) Usos del suelo Calidad de vida Relaciones Sociales Evidencias arqueológicas | <ul style="list-style-type: none"> Cambio en las relaciones comunitarias Cambios en las relaciones entre la comunidad y/o organizaciones públicas y privadas Cambios en la carga poblacional Modificación en las manifestaciones culturales locales Cambio en la presión sobre los recursos naturales por imaginarios culturales Variación en la prestación del servicio de salud, educación y vivienda Modificación en la infraestructura vial Cambio en los índices de accidentalidad Cambio en la infraestructura socioeconómica Cambio en la oferta de servicios locales Modificación en la dinámica del empleo Cambio en la producción Cambio en el potencial turístico Cambio en el uso de los suelos Alteración del nivel de precios locales Generación de expectativas Alteración del Patrimonio Arqueológico Medio socioeconómico | Manejo de educación y capacitación al personal vinculado al proyecto Manejo de información y participación comunitaria Manejo de reasentamiento de la población afectada Manejo de apoyo a la capacidad de gestión institucional y comunitaria Manejo de capacitación, educación y concientización a la comunidad aledaña al proyecto Manejo de compensación social Manejo Plan de manejo de vías Manejo de atención a comunidades (IPQR) |

Anexo 6. Guía de entrevista semiestructurada.

| |
|---------------------------------|
| Nombre completo: _____ |
| Fecha de entrevista: _____ |
| Tiempo dedicado a la EIS: _____ |
| Profesión: _____ |

- 1) A través de la Ley 99 de 1993 se adopta la Evaluación de Impacto Ambiental como el instrumento básico *para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial*. ¿Cómo se incorpora desde este enfoque la evaluación de los impactos sociales, en ese momento y que cambios ha tenido ésta (ver línea del tiempo)?
- 2) ¿Cómo se entiende la evaluación de lo social dentro de la Evaluación del Impacto Ambiental? ¿Es posible hablar de evaluación del impacto social?
- 3) ¿Por qué se acuña el término de impacto social? ¿De dónde surgen los lineamientos que orientan la EIS en los EIA de Colombia; esto es los contenidos relacionados con el medio socioeconómicos de los Términos de referencia, Manuales, guías, normativa, etc?
- 4) Al revisar los conceptos de viabilidad ambiental de proyectos en los primeros años de la adopción de la Licencia Ambiental se evidencia que los temas sociales eran evaluados por profesionales físicos ¿En qué momento ingresan los profesionales sociales a ocuparse de este tema y a qué responde este cambio?.
- 5) ¿Cómo se evalúan las afectaciones al medio socioeconómico desde el enfoque de la evaluación de impacto ambiental?
- 6) A qué obedece que se hayan realizado 6 modificaciones del decreto que reglamenta el LA? ¿Cuáles han sido los cambios sustanciales para la evaluación del impacto social?
- 7) ¿Existe algún caso en que la EIS haya sido el motivo para negar una licencia ambiental en el sector de hidrocarburos, en algún otro sector? ¿Por qué?
- 8) ¿Cuáles son los espacios que ha ganado la evaluación del impacto social o (el medio socioeconómico) en el proceso de LA y en la Licencia Ambiental?
- 9) ¿Se ha consolidado un conocimiento en torno a la EIS?, en este sentido, de donde surgen estas iniciativas, cómo se consolidan y se incorpora al proceso de toma de decisiones?. ¿Se puede hablar de algún tipo de retrocesos frente a este tema?

- 10) ¿Cuáles son los impactos socioeconómicos comunes que se derivan de los proyectos de gran envergadura sujetos a LA?
- 11) De estos impactos socioeconómicos identificados, ¿cuáles, en la práctica, existen dificultades para su manejo, seguimiento y control, y porque?
- 12) ¿Qué rol tienen las Autoridades Ambientales en la EIS? ¿Por qué siendo una autoridad ambiental tiene la responsabilidad de evaluar lo social? ¿Qué consecuencias tiene el hecho que esta responsabilidad este a cargo de una AA con las competencias que le son otorgadas por ley? ¿Habría otra manera de hacerlo?.
- 13) ¿Conoce las discusiones teóricas que se están dando sobre la Evaluación del Impacto Social en contextos académicos? ¿Debería existir una relación entre el desarrollo académico y el cambio a nivel normativo?
- 14) ¿Identifica algún suceso, situación, factor (externos o interno) que haya incidido en la forma como se realiza la evaluación del impacto social en el sector de hidrocarburos? ¿Existen aspectos del orden internacional que hayan influenciado cambios en la EIS en Colombia?.
- 15) ¿Quiénes y cómo se han promovido dichos cambios?
- 16) ¿Cómo se podría mejorar la EIS?
- 17) ¿Cuáles son las consecuencias que se presentan cuando los impactos sociales no son evaluados, y cuando estos no pueden ser manejados y controlados? ¿Cómo abordar la evaluación de impactos sociales en los proyectos de inversión?
- 18) ¿Qué cambios se están presentando actualmente relacionados con la evaluación del impacto social en lo relacionado con el LA?