

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN EL CONTEXTO POSTERIOR A LA REFORMA ENERGÉTICA: APRENDIZAJES Y RETOS

Dr. Guillermo Zúñiga Gutiérrez

RESUMEN

La reforma energética aprobada recientemente, es un cambio institucional de gran magnitud que modifica los términos de interacción entre los involucrados en los proyectos eléctricos y petroleros en el país. En materia de impacto social, la reforma considera la realización de ese tipo de estudios y contempla procedimientos puntuales para su realización y para la construcción de opciones de negociación entre poblaciones locales y desarrolladores de proyectos. En esta presentación se hace una revisión de experiencias y aprendizajes que se han acumulado en las últimas décadas en la gestión de proyectos y se exploran hipótesis de cambio derivadas de las nuevas reglas bajo las que deberán de gestionarse los nuevos proyectos de inversión en el sector energético.

INTRODUCCIÓN

La evaluación de impacto social es una necesidad en la gestión de grandes proyectos de energía que ha crecido a medida que su construcción se ha vuelto un tema controversial. Desde la oposición ciudadana registrada en torno a la construcción del proyecto de Laguna Verde, en varios proyectos posteriores se han hecho esfuerzos por entender mejor los impactos sociales que causan los proyectos. Sin embargo, a la fecha no se han podido evitar conflictos que incluso han obstaculizado el avance de proyectos que se han conformado como una oportunidad para promover el desarrollo regional sin menoscabo de los valores ambientales.

A continuación se hace una breve recapitulación de los esfuerzos realizados en materia de evaluación de impacto social que se han hecho en proyectos de infraestructura eléctrica señalando las vertientes de análisis, los alcances y tipo de recomendaciones que de ellos se derivan y las aportaciones que han hecho al entendimiento de las necesidades sociales.

ANTECEDENTES TEÓRICOS

Una pregunta que permea el debate posible sobre las implicaciones que tendrá la reforma energética en la evaluación de impacto social, es si puede una reforma legislativa y constitucional cambiar el grado de atención que se da a los impactos sociales de un proyecto de energía, y en última instancia si la reforma puede alcanzar impactos más cercanos a los intereses de la población.

Algunos antecedentes teóricos y estudios realizados en otros contextos internacionales sugieren que ese puede ser el caso. Hay una amplia lista de métodos de evaluación de impacto social que toman en cuenta a las poblaciones afectadas. De acuerdo con UNEP entre los métodos más conocidos se encuentran el análisis de involucrados que se enfoca en el entendimiento de quiénes son los involucrados y sus intereses y las diferencias de poder que existen entre ellos; el método de análisis de género que se enfoca en el entendimiento de los roles de género; o la revisión de datos secundarios que se basa en información previamente recolectada. Otros métodos de participación comunitaria permiten acercarse a los intereses de involucrados, entre ellos se encuentran la evaluación rural participativa, la evaluación de los beneficiarios (UNEP, 2002).

Al evaluar los efectos que tiene la privatización de la electricidad en los niveles de equidad de una sociedad, se sugiere que los efectos pueden variar dependiendo del comportamiento de

tres factores, que son: las condiciones iniciales, el evento de privatización, y el ambiente político y económico que prevalece después de la privatización (Birdsall y Nellis, 2002). Máximo y Pasco-Font (2001) señalan que la reforma del sector eléctrico en Perú se ha reflejado en cambios en la calidad de vida de las personas y mejoras en la calidad de los servicios. Clark, Davies, Eberhard, Gratwick y Wamukonia (2005), sugieren que las reformas pueden atender de manera particular los intereses de los grupos sociales más desprotegidos en la medida que una mejora en los servicios de electricidad y un mejor control de los precios puede reflejarse en mejoras en las condiciones de vida de las personas.

En una revisión del éxito logrado en la incorporación de los intereses de los participantes en los procesos de evaluación ambiental, Chess y Purcell (1999) Señalan que el uso de metas y grados de satisfacción de los participantes como criterios de evaluación abre un espacio para definir metas programáticas más cercanas a las aspiraciones de los participantes y deja espacio a las agencias para avanzar en esa dirección.

Experiencias de evaluación de impacto social

A diferencia de ocurrido con la evaluación de impacto ambiental que fue establecida como un requisito con un procedimiento y lineamientos específicos, dependiendo del tipo de proyecto, la evaluación de impacto social no ha tenido el mismo nivel de detalle.

Las primeras consideraciones sobre impacto social que se ha hecho en la evaluación de proyectos eléctricos fueron parte de los estudios de análisis costo beneficio, en las que se consideraron aspectos como impactos en el empleo, las externalidades de la infraestructura y algunas implicaciones de los proyectos en los sistemas urbanos y regionales donde se localizan los proyectos. Una evaluación que ha tenido como eje central los requerimientos de las autoridades financieras de nuestro país para determinar la viabilidad de un proyecto. En el

caso de las centrales hidroeléctricas es un punto que normalmente es relevante ya que los costos de inversión pueden ser muy altos pero su impacto socio-económico regional también puede ser de gran magnitud.

Por otra parte, en los estudios de impacto ambiental, se hicieron definiciones de un sistema ambiental regional en el cual se consideraron aspectos sociales usando para ese fin unidades socio-territoriales como ejidos, comunidades agrarias y municipios. En esas evaluaciones ha prevalecido el análisis de las implicaciones de los proyectos en los sistemas productivos, los arreglos comunitarios y las condiciones de vida de las comunidades afectadas. Sobre todo, se han hecho estudios de las implicaciones de los procesos de reubicación de comunidades cuando los proyectos así lo han requerido.

En la mayoría de los casos, las consideraciones de impacto social realizadas en los estudios de evaluación efectuados antes de la construcción de los proyectos, han considerado a las comunidades como actores expuestos a los impactos que pueden ser evitables, mitigables o compensables. En este tipo de estudios las poblaciones afectadas han sido consideradas como comunidades de intereses que se definen por su identidad como campesinos, agricultores, indígenas, etc., es decir, comunidades de intereses definidas localmente.

En los últimos años, los estudios de impacto ambiental han considerado de manera más amplia las percepciones de las comunidades y de diversos involucrados. A pesar de que ese enfoque no estaba regulado formalmente ni señalado de manera explícita en las guías de impacto ambiental, en algunos proyectos se ha experimentado con procedimientos de consulta temprana, monitoreo de intereses y percepciones de poblaciones cercanas a los sitios donde se localiza el proyecto y con enfoques de análisis de cambio regional asociado a la construcción de grandes proyectos.

En las nuevas perspectivas de la evaluación de los grandes proyectos, la evaluación de impacto social es considerada una herramienta para lograr que dichos proyectos se conviertan en instrumentos para promover el desarrollo regional sustentable. Al respecto se han tenido algunas experiencias que han permitido incidir de manera positiva en las condiciones y calidad de vida de las poblaciones, tanto por los efectos directos de los proyectos como por las acciones de apoyo y promoción que se realizan con las comunidades. Hay que indicar que en la actualidad se están explorando alternativas de análisis ambientales que permitan identificar desde la etapa de planeación las posibles implicaciones de llevar a cabo un programa o estrategia de desarrollo y desde estos momentos plantear la forma más conveniente de cristalizar las actividades.

Los avances logrados en la consideración de impactos sociales no ha sido suficiente para contener la oposición ciudadana a los proyectos o para apoyar de manera sistemática los procesos de negociación entre comunidades y promotores de proyecto. Hay importantes segmentos de la sociedad que han insistido en la necesidad de realizar estudios todavía más profundos y con una mayor independencia, así como en procedimientos de consulta mejor estructurados, lo cual es considerado un prerrequisito para que las poblaciones que viven cerca de los proyectos puedan decidir lo que más les conviene.

De alguna manera, la gestión de proyectos de energía llega al escenario en el cual se aprobó la reforma energética con una acumulación de lecciones que se pueden sistematizar de la siguiente manera:

a) Los grandes proyectos atraen cada vez una mayor atención de comunidades locales, pero sobre todo de organismos nacionales e internacionales que están dispuestos a ofrecer su

experiencia y capacidades para apoyar a involucrados tanto a favor como en contra de la construcción de proyectos.

b) La existencia de factores sociales adversos –movimientos de oposición, gobiernos locales en contra, etc– es crecientemente reconocida por la comunidad internacional de desarrollo de proyectos de energía como un factor que pone en riesgo la culminación de los proyectos en el tiempo y los costos que les garanticen factibilidad.

c) Hay dificultades en los procedimientos de negociación entre promoventes de proyectos y las comunidades, lo cual dificulta llegar a una conclusión de los procesos. Es común que a lo largo de los procesos de negociación a cada momento surgen nuevas críticas, nuevos actores en contra y nuevas necesidades de las comunidades.

d) Las empresas promoventes encuentran muy difícil internalizar los costos que representa impulsar proyectos de desarrollo regional y resolver todos los rezagos sociales y problemas ambientales preexistentes en las regiones donde se localizan los grandes proyectos.

e) Al menos como se plantea hasta hoy no hay una propuesta sobre el cómo las evaluaciones de impacto social serán empleadas para incidir en la solución de procesos locales y regionales como la transformación de los procesos productivos, los cambios en las formas de vida de las poblaciones, sus culturas y sus procesos de toma de decisión que pueden estar vinculados a procesos más amplios como el cambio demográfico o los procesos migratorios.

Debido a lo anterior, resulta oportuno revisar lo contemplado en la legislación secundaria de la reforma energética en materia de impacto social para ver cuáles pueden ser las implicaciones y retos derivados de dicha reforma para los principales involucrados.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL EN LA REFORMA ENERGÉTICA

Hay aspectos generales de la reforma energética que es necesario señalar antes de entrar de lleno al análisis de lo contemplado en materia de impacto social. Estos aspectos son importantes porque cambian los términos del debate público que se generará en el corto y mediano plazo y, por lo tanto, obliga a todos los involucrados a pensar de nuevo su papel en la gestión de grandes proyectos de energía.

El primer factor es sin duda el hecho de que tanto PEMEX como la Comisión Federal de Electricidad dejan de ser empresas paraestatales para convertirse en empresas públicas del estado. Este cambio reducirá, pero no en el corto plazo, la tendencia a ver a estas empresas como una simple extensión del gobierno en turno, lo cual se debe de reflejar en cambios en el tipo de demandas planteadas durante los procesos de consulta pública de los proyectos.

El segundo elemento es que la reforma energética crea una compleja red de gobernanza para regular la generación o transmisión de energía, lo que crea una serie de pesos y contrapesos para la toma de decisiones. Esta red, por un lado, resta discrecionalidad a los procesos de toma de decisiones; pero, por otro lado, es un sistema que resultará difícil de leer para las comunidades afectadas por los proyectos.

En tercer lugar, es digno de destacar que la reforma crea espacios para la consideración de opciones que, si se administran bien por parte de todos los involucrados, crea espacios de negociación pues incrementa la flexibilidad en los procesos de toma de decisión.

Esas tres características constituyen grandes factores que intervendrán en el rumbo que se dé a los estudios de impacto social los cuales, según la ley, se deben realizar en los términos que a continuación se describen:

EL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN DE IMPACTO SOCIAL.

Al introducir formalmente los estudios de impacto social como un aspecto clave en los procesos de gestión de proyectos en el nuevo escenario institucional, la reforma energética reconoce la necesidad de considerar de manera seria y ordenada los impactos que tendrán los proyectos en diversos grupos sociales involucrados en los mismos.

En el caso del sector eléctrico, se reconoce que el Suministro eléctrico es un servicio de interés público que será atendido mediante un sistema de servicios prestados en un régimen de libre competencia, en el que las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización se sujetarán a diversas obligaciones que incluyen el cumplimiento “con las disposiciones de impacto social y desarrollo sustentable establecidas –en la ley” (art. 4: II).¹

Las nuevas disposiciones ponen en manos de la Secretaría de Energía la función de llevar a cabo “los procedimientos de consulta y resolver sobre las evaluaciones de impacto social para los proyectos de infraestructura relacionados con la industria eléctrica” (art. 11: VIII). Lo cual significa que tanto CFE como las demás empresas involucradas en el ramo deberán someter sus estudios a la consideración de un órgano externo con capacidad de verificar la pertinencia, alcances y recomendaciones de la evaluación en cuestión.

En el capítulo II de la Ley de la Industria Eléctrica se explica con mayor detalle el contenido y orientación de los estudios de impacto social, tal y como se explica en el siguiente cuadro.

¹ **Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.**

Cuadro 1. Contenido y orientación de los estudios de impacto social de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica		
Artículo	Mandato	Implicaciones
117	Los proyectos de infraestructura de los sectores público y privado en la industria eléctrica atenderán los principios de sostenibilidad y respeto de los derechos humanos de las comunidades y pueblos de las regiones en los que se pretendan desarrollar.	-Identificar el sistema social (regiones y pueblos) a afectar. -Tomar en cuenta las prácticas socio-ambientales existentes.
118	La Secretaría deberá informar a los interesados en la ejecución de proyectos de infraestructura en la industria eléctrica sobre la presencia de grupos sociales en situación de vulnerabilidad en las áreas en que se llevarán a cabo las actividades para la ejecución de los proyectos, con el fin de que se implementen las acciones necesarias para salvaguardar sus derechos.	-Identificar variables sociales relevantes y posibles cambios a raíz de los proyectos. -Entender dinámicas sociales preexistentes. - Proporcionar información a la población
119	Con la finalidad de tomar en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas en los que se desarrollen proyectos de la industria eléctrica, la Secretaría deberá llevar a cabo los procedimientos de consulta necesarios y cualquier otra actividad necesaria para su salvaguarda, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias que correspondan. En dichos procedimientos de consulta podrán participar la CRE, las empresas productivas del Estado y sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares.	-Hacer mejores identificaciones de grupos de interés. -Identificar posibilidades y limitaciones de los liderazgos formales e informales.
120	Los interesados en obtener permisos o autorizaciones para desarrollar proyectos en la industria eléctrica deberán presentar a la Secretaría una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de sus actividades, así como las medidas de mitigación correspondientes. La Secretaría emitirá el resolutivo y recomendaciones que correspondan, en los términos que señalen los reglamentos de esta Ley.	Una adecuado proceso de evaluación de impacto social deberá: - Establecer líneas de base de variables relevantes a nivel de comunidad, municipio y región. - Atender a las variables relevantes para los involucrados. -Consensuar con los involucrados las medidas de mitigación.
Fuente: Adaptado a partir de la Ley de la Industria Eléctrica publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014.		

En la CFE se han tenido experiencias interesantes llevando a cabo procesos de diagnóstico participativos en etapas tempranas, diálogos con autoridades y comunidades, así como en procesos de consulta pública como lo plantea la Ley General de Equilibrio Ecológico y

Protección al Ambiente (LGEEPA), lo cual ha generado alguna experiencia que habrá que racionalizar con todo detalle en un futuro, pero por el momento se podría plantear que el diálogo temprano es muy conveniente y que la presentación de hecho consumados (como lo plantea la LGEEPA) no es una alternativa muy conveniente.

NUEVAS REGLAS, NUEVOS PROCESOS DE INTERLOCUCIÓN

La reforma energética introduce nuevas reglas en materia de generación y transmisión de electricidad así como en materia de impacto social que convierte a CFE y otras empresas de energía en nuevos actores que deberán jugar bajo nuevas reglas que les demandan un nuevo procedimiento de impacto social y que les da nuevas posibilidades de negociación con los involucrados afectados. En esta sección se proponen algunas hipótesis de cambio en la interacción entre las empresas de energía y las comunidades afectadas en los que se sintetizan tanto los aprendizajes de procesos previos, como las implicaciones de lo estipulado en la ley.

a) **Procesos de interlocución basados en información objetiva.** La realización de evaluaciones de impacto social y los procesos de negociación contemplados en la legislación – un procedimiento que dura esencialmente seis meses– obligará a todos los involucrados a sostener procesos de diálogo más transparentes, basados en información objetiva y a instaurar sistemas de producción de información que sea aceptada por todos los involucrados.

b) **Procesos de negociación focalizados en los intereses sociales.** Los estudios de impacto social deberán ser instrumentos de apoyo a los procesos de negociación entre los involucrados, los cuales deberán enfocarse en atender los intereses de las diversas comunidades y encontrar soluciones creativas y flexibles para atender situaciones coyunturales, eventos importantes o nuevas informaciones.

d) **Profesionalización de la asesoría a comunidades.** Los cambios anteriores se reflejarán en una mayor necesidad de profesionalizar la asesoría que reciben las comunidades para interpretar los impactos sociales derivados de los proyectos y para proponer en los procesos de negociación opciones de mitigación, compensación o prevención acordes a las características técnicas y sociales de los impactos.

e) **Mejor coordinación interinstitucional para atender procesos de cambio regional.** Bajo las nuevas reglas, CFE y otras empresas de energía quedan en posibilidad de establecer un diálogo más directo y dirigido a forjar alianzas inter-institucionales para atender los problemas de desarrollo regional preexistentes en las regiones donde se localicen los proyectos de su interés.

CONCLUSIONES

La reforma energética introduce la obligatoriedad de realizar los estudios de impacto social asociado a los nuevos proyectos de energía entre los que se encuentran la generación y transmisión de electricidad. Al proponer un sistema de gobernanza del proceso de toma de decisiones en el que la Secretaría de Energía sancionará los procesos de evaluación de impacto social tomando en cuenta los derechos de las comunidades y los pueblos, la reforma energética obliga a CFE y otros interesados a realizar estudios de impacto social que tomen en cuenta los intereses de los propios involucrados.

Las experiencias previas que se tienen en la consideración de aspectos sociales, sugieren que con el nuevo procedimiento de evaluación de impacto social pueden incrementarse las controversias, pero también puede conducir a diálogos entre involucrados mejor estructurados basados en información objetiva y atención especial a los intereses diferenciados que tienen los diversos grupos que habitan una región y comunidad. De acuerdo con la experiencia, estos

diálogos se deben presentar en una etapa temprana del proceso y no cuando las decisiones fundamentales respecto al proyecto ya han sido tomadas. Es fundamental que antes de realizar los diálogos se tenga un conocimiento sobre las características e intereses de las comunidades, así como de su organización.

Una última implicación que puede tener este procedimiento es que puede influir en los procesos de representación que se construyen durante los procesos de gestión de los proyectos, dando mayor posibilidad a actores bien informados a fungir como líderes para establecer procesos de toma de decisión que beneficien a las comunidades.

Desde el punto de vista metodológico de la evaluación de impactos sociales, la reforma energética deja a los interesados en la construcción de proyectos de energía y a los estudiosos del tema con el reto de desarrollar métodos de análisis de impactos que puedan responder al ambiente político, económico y social posterior a la reforma para identificar impactos sociales y sus posibilidades de manejo, poniendo especial atención a la factibilidad de los proyectos y la posibilidad de satisfacer los intereses de las poblaciones que residen donde se resienten los principales impactos de los proyectos.

BIBLIOGRAFÍA

- Birdsall, Nancy y Nellis, John.** 2002. “Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization” Center for Global Development. Consultado en: http://www.robatscl.net/content/Toolkit/pdf/reference/Birdsall_Nellis_20_854B8.pdf
- Chess, Caron y Purcell, Kristen.** 1999. “Public Participation and the Environment: Do We Know What Works? En, *Environmental Science and Technology*. Vol. 33, Núm. 16. Consultado en: <http://pubs.acs.org/doi/pdf/10.1021/es980500g>.
- Clark, A., Davies, M., Eberhard, A., Gratwick, K. y Wamukonia, N.** 2005. “Power Sector Reform in Africa: Assessing the Impact on Poor People”, A study managed by the Graduate School of Business, University of Cape Town. Consultado en: <http://www.gsb.uct.ac.za/files/esmappowersectorreformafrica.pdf>
- Congreso de la Unión.** 2014. Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Máximo, Torero y Pasco-Font, Alberto.** 2001. “The Social Impact of Privatization and the Regulation of Utilities in Peru,” United Nations University, World Institute for Development Economics Research (WIDER), Discussion Paper Núm. 2001/17. Consultado en: <http://eldis.org/vfile/upload/1/document/0708/DOC9310.pdf>
- UNEP.** 2002. *Social Impact Assessment Tools and Methods*. Consultado en: http://www.unep.ch/etu/publications/EIA_2ed/EIA_E_top13_hd1.PDF