

# **NO TODOS LOS CONTEXTOS SON IGUALES: PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS LOCALES COMO MEDIADORES DE IMPACTOS SOCIALES**

*María Luisa García Bátiz*

*Antonio Sánchez Bernal<sup>1</sup>*

## **RESUMEN**

En los últimos años se ha discutido con amplitud la importancia de considerar los contextos sociales concretos como mediadores de los impactos sociales que tienen las políticas de desarrollo, y por consiguiente, los proyectos de inversión de gran magnitud. En esa perspectiva los gobiernos locales juegan un papel clave como participantes con capacidad de hacer políticas públicas en la manera como los proyectos impactan a la sociedad. Ciudadanos de comunidades cercanas a los proyectos y gobiernos locales tienen ante sí un amplio repertorio de acciones que abarcan desde la oposición hasta la organización para la negociación de impactos o el desarrollo de programas y políticas locales que pueden influir en cómo se distribuyen localmente los beneficios y costos de los proyectos. Esta presentación analiza lo que pueden aportar las políticas locales y la participación ciudadana a la configuración de intereses y la negociación de beneficios para las comunidades afectadas por los proyectos de infraestructura. Para ese fin, se usan evidencias tanto de lo ocurrido en seis proyectos hidroeléctricos como de los avances logrados en otros campos de la participación pública y la política local. El propósito de la presentación es identificar aspectos clave para la construcción de una agenda de colaboración entre actores locales y gestores de grandes proyectos, dirigida a la identificación de condiciones que favorezcan los procesos de desarrollo regional sin poner en duda la factibilidad de los proyectos.

---

<sup>1</sup> Doctores en Ciencias Sociales, Departamento de Estudios Regionales-INESER, Universidad de Guadalajara. Tel. (33) 3770-3404. Correo electrónico: [maluisagarciaabatiz@gmail.com](mailto:maluisagarciaabatiz@gmail.com); [antoniosb64@gmail.com](mailto:antoniosb64@gmail.com)

**PALABRAS CLAVE:** Participación ciudadana, Impacto social, Política local

## **INTRODUCCIÓN**

En la explicación de los impactos sociales que puede tener un gran proyecto hidroeléctrico, es indudable que el contexto local es importante. Pero ¿Cuál es la relación entre las variables contextuales y los impactos que tiene en el largo plazo un proyecto?, más aun, ¿Cuáles aspectos del contexto local son los que más influyen en los alcances, distribución territorial y social y duración de los impactos? Para responder a estas preguntas, en este trabajo se analizan el trabajo de los gobiernos locales y la participación ciudadana como variables que moldean el contexto sociopolítico en el cual se gestan los proyectos por lo que tienen el potencial de influir en los impactos sociales del proyecto.

## **MARCO TEÓRICO**

Las variables contextuales se han convertido en un factor importante en la evaluación de proyectos y programas. Algunos los consideran como factores exógenos que deben ser tomados en cuenta en las evaluaciones lo cual puede abarcar dinámicas de cambio demográfico observadas a nivel nacional, procesos de urbanización o cambios en los niveles de ingreso (Cook et al., 2005). Para Friemel (2008) el contexto es la diferencia entre toda la información que se necesita en una investigación y la información representada para las unidades estudiadas (individuos, municipios, etc). El contexto se refiere entonces a las interacciones complejas que tienen lugar entre las unidades de análisis para las que si se tiene información.

Tomando como referencia lo señalado por Friemel, en el caso de una evaluación de impacto social de proyectos, se necesita información sobre procesos amplios que ocurren en la zona estudiada pero que no son fáciles de documentar al capturar información de tipo censal o

mediante entrevistas aplicadas a individuos. Ambas fuentes proporcionan, sin embargo, información que puede servir para documentar la naturaleza de procesos sociales de corte horizontal que influyen en los impactos sociales de los proyectos.

Al investigar sobre aspectos contextuales que influyen en los impactos es posible indagar de que manera las dinámicas políticas y de colaboración entre individuos se reflejan en el logro de cambios en las condiciones reales de existencia de las personas que forman una comunidad. La clave es ver los impactos sociales de un proyecto como una unidad expuesta a la influencia del contexto en el cual se ubica la gestión del proyecto.

Las condiciones contextuales son influencias externas o no directamente relacionadas con los diseños de proyectos que influyen en los procesos de gestión y en los resultados que se pueden obtener con los mismos. En el concepto de contexto se pueden incluir múltiples variables y macro-procesos que tienen lugar en una región. En esta presentación, solo se hace énfasis en dos dimensiones contextuales que se consideran clave para la evaluación de impacto social pues se refieren a dos grupos de actores con la capacidad de generar agendas propias pero que son interdependientes.

Estas dos dimensiones son por una parte, la dimensión de política local introducida por el trabajo, recursos y agenda de los gobiernos locales, y por el otro se considera la dimensión participativa y organizacional introducida por el trabajo, repertorios de acción y estrategias de grupos organizados de la sociedad civil que pueden desarrollar acciones conjuntas para defender lo que ellos conceptualizan como los intereses de la ciudadanía.

Desde el punto de vista teórico, los gobiernos municipales son actores cuyas acciones influyen en el rumbo que toma un municipio que pueden por ejemplo formar alianzas con otros

gobiernos o con actores privados para impulsar procesos de desarrollo local, aunque los estudios que se han hecho en México sugieren que incluso las ciudades más competitivas son incapaces de impulsar el crecimiento de su entorno más cercano (Tapia, 2011). Un ejemplo del activismo que pueden presentar los Gobiernos locales para mitigar los impactos de proyectos o políticas que consideran les afectan son las controversias constitucionales las cuales son presentadas principalmente en contra de las intromisiones de los Estados (ejecutivo y legislativo) (Merino, 2011). García y Pineda (2011) resaltan que los municipios pueden usar política social para mitigar los impactos que tiene localmente el proceso de desarrollo, según ellos la capacidad de los municipios se cifra en tres aspectos: el presupuesto, el marco legal y la capacidad de generar respuestas creativas.

Por otra parte, la participación de la sociedad civil definida aquí como un agregado de actores con intereses propios aporta un componente contextual importante para entender los impactos sociales que puede tener un proyecto de energía. Los actores sociales de los municipios y localidades que habitan los municipios y regiones donde se construyen los grandes proyectos son actores involucrados que no necesariamente comparten sus intereses, pero tienen la capacidad de estructurar demandas y procurar acciones que les arrojen beneficios. Égré (2007), señala que los habitantes de un municipio se pueden beneficiar de las obras impulsadas por los municipios a partir de las inversiones y recursos que se generan con el proyecto de energía, sin embargo es posible que los actores sociales no solo identifiquen otro tipo de intereses durante la gestión de los proyectos sino que desarrollen formas específicas para manifestar y defender dichos intereses con lo cual introducen una nueva dimensión contextual para evaluar los impactos sociales de los proyectos.

La participación del público en proyectos hidroeléctricos goza de un amplio reconocimiento como un aspecto del contexto en el cual se desarrollan los proyectos. De acuerdo con la

Agencia Internacional de Energía, los proyectos tienen lugar en un contexto de participación del público que abarca el activismo de involucrados, los procesos de consulta pública, las campañas de las ONGs y la atención de los medios de comunicación IEA (2000).

La influencia de los contextos, en los impactos sociales de los proyectos tiene lugar a través de múltiples vías. En un nivel muy básico, los contextos moldean los lineamientos éticos de los actores sociales quienes desde distintas posiciones deben ponderar cuales serán las consecuencias que tienen sus acciones en los demás y deben desarrollar discursos con cierto contenido y legitimidad (IEA, 2000). En el plano de la participación ciudadana, el contexto local puede influir en el grado en el cual individuos interesados y ONGs se movilizan para lograr evaluaciones de los impactos de los proyectos.

En estudios previos que hemos realizado en este campo, se puede ver que políticas locales y participación ciudadana son de hecho dos dimensiones contextuales que interactúan entre sí creando un escenario más o menos favorable para impulsar procesos de desarrollo (Sánchez y García, 2010). En una evaluación donde se evalúan a nivel nacional indicadores de desempeño de municipios se puede ver que la literatura existente en el país en este campo indica que los municipios se han convertido en “un actor clave para recuperar y promover la participación ciudadana, proveer servicios públicos y sociales, y fortalecer la gobernabilidad” (Sánchez y García, 2010, p. 357) lo cual nos llevo a concluir que “en la medida en que los gobiernos locales construyan capacidades organizacionales, humanas e institucionales, intervendrán mejor en los mercados locales, impulsarán el crecimiento económico y mejorarán las condiciones de vida” (Sánchez y García, 2010, p. 358).

## **MEDICIÓN DE IMPACTOS DE PROYECTOS Y POSIBLES VÍNCULOS CON EL CONTEXTO**

El grado de impacto sociales de grandes proyectos hidroeléctricos es una cuestión cuya importancia aumenta a medida que crece la participación de involucrados dispuestos a defender sus intereses. La medición y explicación de los mismos ha sido referida principalmente a las características propias del proyecto y algunos indicadores referidos a los individuos y unidades territoriales de análisis tales como ejidos, municipios, regiones.

En esos enfoques, los impactos sociales son considerados como aspectos dependientes de variables cuantitativas del proyecto o de las condiciones sociales existentes medidas por indicadores de tipo socioeconómico y ambiental. El problema de pensar la relación entre el contexto y los impactos es que los aspectos culturales, históricos, políticos y económicos que conforman el contexto mantienen tal nivel de interacción que puede resultar difícil de capturar para poder ponderar las relaciones que existen entre contexto e impacto. Pero si se ignora la influencia del contexto se niega la posibilidad de que las comunidades locales puedan moldear su futuro a partir de introducir modificaciones en los patrones de interacción entre individuos y las dinámicas de política local desarrolladas. Si el contexto es importante, debe ser porque las comunidades pueden desarrollar dinámicas sociales que influyen en sus patrones de desarrollo. Los proyectos estudiados en el estudio de seis presas ocurrieron en periodos de tiempo distinto y ocurrieron en regiones lo suficientemente alejadas entre sí como para considerar que los contextos locales son independientes. Debido esto es posible esperar efectos diferenciados entre los contextos locales y los impactos sociales de los proyectos. A continuación se menciona un grupo de grandes impactos observados en la evaluación, y se establecen para cada uno de ellos hipótesis sobre su posible relación con variables contextuales de política municipal y participación ciudadana.

### **La mercantilización de la satisfacción de necesidades**

Al realizar entrevistas años después en las comunidades donde se construyeron las presas se detectó que desde el punto de vista de sus pobladores, particularmente desde el punto de vista de los pobladores de las comunidades reubicadas; uno de los principales impactos sociales es la transición de una economía con un fuerte componente de auto-abasto de productos alimenticios y servicios incluyendo las redes de ayuda comunitaria; a una economía de mercado en la que prácticamente es necesario pagar por todo tipo de bienes y servicios.

Este es un problema que resienten más los individuos más vulnerables como son las personas con discapacidades y personas de la tercera edad quienes resienten el cambio como una pérdida de calidad de vida. Desde su propia perspectiva, el cambio tiene efectos colaterales que a la larga pueden resultar perjudiciales para las comunidades y las familias quienes no tuvieron un proceso de aprendizaje y no cuentan con recursos ni oportunidades para adaptarse a las nuevas condiciones. Algunos de los efectos tangibles derivados de esta mercantilización que fueron reportados por entrevistados en las comunidades incluyen daños a la salud, cambios en la dieta, y migración de personas en busca de empleo.

Los impactos en este sentido fueron más fuertes en aquellas comunidades con menos experiencia de organización política y en las que el proyecto tuvo lugar en condiciones de menor participación comunitaria. De manera destacada, las comunidades de El Caracol y Cerro de Oro, y en menor medida Zimapán fueron las que reportaron mayores impactos por la mercantilización de su economía. En comunidades donde las experiencias previas de organización fueron más respetadas como es el caso de Chicoasen, Aguamilpa y El Cajón, el impacto es señalado por los entrevistados pero con menor intensidad.

### **Conflictos entre comunidades reubicadas y asentamientos preexistentes o entre comunidades reubicadas en un mismo sitio**

Este es un problema detectado principalmente en asentamientos nuevos de la Presa Zimapán, pero se detectaron algunas tensiones en otros casos como El Caracol y Cerro de Oro. Los conflictos potenciales tienen que ver con el control de recursos, el uso comunal de servicios como educación, salud o espacios públicos, y con el aprovechamiento de recursos naturales que tenían una propiedad indefinida o sobre los cuales no se habían ejercido derechos de propiedad anteriormente. Este es un conflicto derivado de la ineficiencia de reglas existentes que muestran sus deficiencias cuando aumentan las presiones sobre los recursos.

### **Falta de previsión de necesidades de reservas urbanas para los poblados reubicados**

Este es un problema detectado en comunidades que fueron reubicadas en tierras que no eran de su propiedad anteriormente. El problema es que al no considerarse las demandas de suelo asociadas a los cambios demográficos se empiezan a registrar conflictos entre nuevos habitantes y los propietarios de las tierras aledañas a los asentamientos o entre los propios habitantes por disputas de predios. El problema es menor cuando las comunidades son reubicadas en terrenos ejidales que son propiedad de los núcleos de población reubicados pues en esos casos el ejido puede aportar posteriormente tierras para la expansión de los centros de población. Problemas de este tipo fueron detectados principalmente en Zimapán y en menor medida en Cerro de Oro y El Caracol.

### **Problemas sociales asociados a emigración de población**

Los procesos migratorios de corto y mediano plazo que se registran en las regiones siguen siendo una fuente de problemas que pueden ser mitigados mediante programas especializados de atención. A los problemas registrados durante la construcción que se asocian a la llegada de trabajadores, se suman otros ocurridos después de la conclusión de los proyectos y que tienen



que ver con la partida de personas de la región hacia otros lugares que ofrezcan mejores posibilidades de empleo. El trabajo realizado en las seis presas sugiere que este es un problema que parece mitigarse con el tiempo pero que es muy serio en los años posteriores a la construcción de las presas. Por ejemplo mientras que en Chicoasén la emigración se ha revertido, en otros proyectos más recientes se encuentra en pleno apogeo. Pero el problema tiene que ver también con el tipo de empleo que se ofrece en las regiones después de que concluye el proyecto. En donde el problema fue reportado como más grave fue en Cerro de Oro y en menor medida en El Caracol.

### **Incremento en el consumo de bebidas embriagantes**

Una de las consecuencias del aumento de ingresos con la llegada de inversiones a la región es el incremento en el consumo de bebidas embriagantes. De acuerdo con las entrevistas realizadas en las comunidades ese es un problema que persiste cuando el proyecto culmina. De esta manera que existen problemas serios de alcoholismo en comunidades como Chicoasén, pero también en comunidades reubicadas en Aguamilpa y El Cajón. Los entrevistados asocian esto a la facilidad que se tiene de acceder a la compra de bebidas embriagantes, que en muchos casos no se tenía y al explosivo consumo de dichas bebidas durante la etapa de construcción.

### **Vulnerabilidades socioambientales asociadas a cambios de dieta y calidad de recursos**

Esta es una amenaza que se manifiesta en forma diferenciada en cada caso pero que tiene como común denominador una exposición a riesgos naturales. Las manifestaciones más comunes que se detectaron son enfermedades crónicas asociadas al consumo de agua de mala calidad, enfermedades respiratorias asociadas al cambio climático al que son expuestos los nuevos asentamientos, cuadros de enfermedades asociados al uso excesivo de agroquímicos, presiones psicológicas asociadas al temor de posibles derrumbes de casa mal

edificadas y problemas de salud asociados a los cambios de dieta como lo que se observa en comunidades reubicadas por la Presa Cerro de Oro y en menor medida en Zimapán y El Caracol.

### **Desarticulación de redes comunitarias y lazos étnicos**

Este problema se registró principalmente en el caso de la Presa Cerro de Oro debido a que los pobladores de Oaxaca fueron reubicados hacia una gran cantidad de poblados en el Estado de Veracruz. Pero el problema se resiente en menor intensidad en otros casos como Zimapán, Aguamilpa y El Caracol. Este problema se hace más grave en los casos en los que comunidades quedan muy aisladas de las redes de comunicación como ocurre en Cerro de Oro para las comunidades que fueron reubicadas en Uxpanapa o en comunidades de las presas El Cajón y Aguamilpa en donde el servicio de acceso en lancha no es un servicio regular y es un servicio muy caro.

### **Problemas de salud mental**

La existencia de problemas de salud mental observados en comunidades reubicadas que fueron señalados por los entrevistados en la etapa de investigación de campo constituye uno de los temas inesperados pero que por la incidencia observada en todos los casos vale la pena monitorear en futuros proyectos. Estos problemas se manifiestan según los propios entrevistados en la forma de mayor agresividad, consumo de bebidas embriagantes, cuadros depresivos sobre todo en las personas de la tercera edad y en la formación de un sentido de no pertenecer a los lugares a donde son reubicados los nuevos asentamientos. Los problemas más evidentes de ese tipo se observaron en Zimapán, El Caracol y Chicoasén.

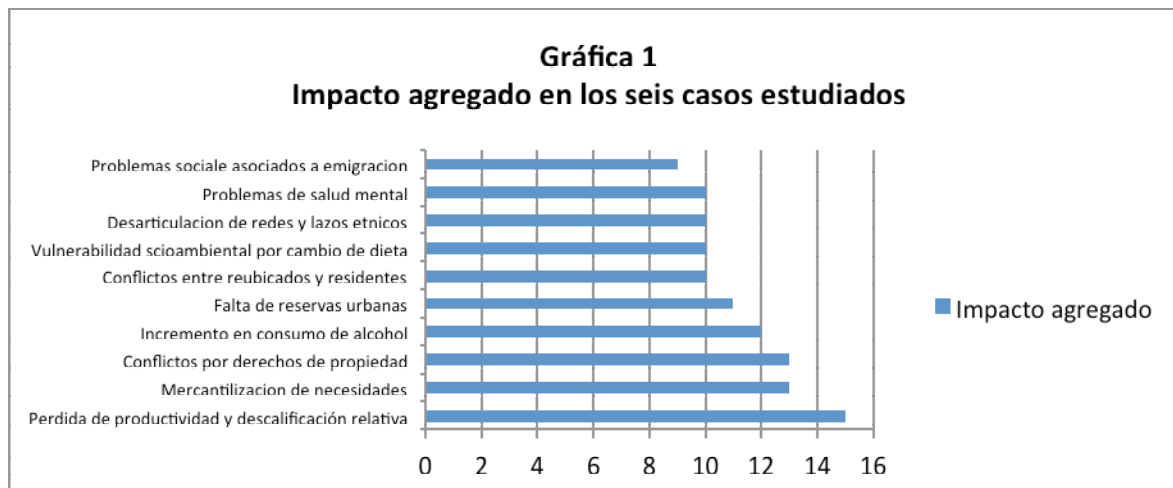
### **Falta de reglas e indefinición de derechos de propiedad**

Una deficiencia importante de los procesos de reubicación de comunidades es que tienen lugar sin que exista una definición clara de derechos de propiedad sobre las casas construidas, sobre los espacios comunes, la infraestructura y el equipamiento o sobre los derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales. Este es una fuente de conflicto entre habitantes de los nuevos asentamientos, y entre estos y otros actores como pueden ser propietarios de tierras, gobiernos locales, otras entidades públicas y la propia CFE. Problemas de este tipo fueron detectados principalmente en El Caracol, Cerro de Oro y en menor medida en Zimapan, Aguamilpa y El Cajón

### **Pérdida de productividad relativa de la agricultura y curva de aprendizaje de nuevas técnicas de cultivo**

Este es un problema que se deriva de los cambios en las condiciones ambientales para las comunidades reubicadas y se observa en cambios como el aprendizaje de cultivo de caña, o en Zimapán donde tuvieron que aprender a cultivar en condiciones de clima extremoso o en El Cajón y Aguamilpa donde se incursionó en ganadería sin mucho éxito.

Si se toman los seis casos en forma agregada y se usan valoraciones de 3= alto, 2= medio y 1= bajo para hacer referencia a los impactos detectados en los distintos casos, se puede observar que el impacto social que parece más evidente es el de pérdida de productividad y descalificación relativa de las comunidades lo cual está asociado al cambio de actividades económicas al que son sometidas las comunidades reubicadas en los proyectos. En segundo lugar se encuentra el impacto percibido por las comunidades como mercantilización de sus necesidades, seguido de conflictos por derechos de propiedad, incremento en el consumo del alcohol y falta de reservas urbanas.



## EL CONTEXTO DE POLÍTICAS LOCALES Y PARTICIPACIÓN

En la evaluación retrospectiva resulta difícil establecer el papel que han jugado la política municipal y la participación comunitaria. Las evidencias recabadas durante entrevistas y la revisión de los cambios observados a nivel municipal no es muy útil para generar indicadores sólidos que indique que tanto dependen los impactos reportados del trabajo realizado por los municipios. Para establecer un marco comparativo entre los seis casos estudiados es necesario reconstruir ex post algún indicador que aglutine estas dimensiones contextuales a partir de condiciones observadas años después de la construcción del proyecto. Para poder usar ese tipo de información es necesario hacer el supuesto de que el desempeño de los gobiernos municipales sigue una ruta dependiente lo cual permite esperar que los municipios que tienen desempeños pobres en el tiempo T, tenían una tendencia a tener un desempeño pobre algunos años antes, lo que en este caso sirve para abarcar el periodo en el cual se construyeron los proyectos. Naturalmente esto es distinto si alguno de los municipios estudiados tuvo grandes saltos en las mejoras de su desempeño, pero en términos generales la tendencia de ruta dependiente seguramente se mantiene.

Para investigar esta situación, hemos usado el Índice de Desempeño de los Gobiernos Municipales (IDEGOB) presentado en Sánchez y García (2010) en el cual podemos tener indicadores para todos los municipios estudiados. El Idegob se basa en información de INEGI ponderada por expertos y comprende información de oferta de servicios, autonomía financiera, eficiencia en gasto, mecanismos de financiamiento y creación de infraestructura. Los datos se presentan en el cuadro siguiente.

<b>CUADRO 1. INDICE DE DESEMPEÑO DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES (IDEGOB) EN LOS MUNICIPIOS AFECTADOS POR SEIS PROYECTOS HIDROELÉCTRICOS</b>						
<b>PRESA</b>	<b>CARACTERÍSTICA</b>	<b>ESTADO</b>	<b>MUNICIPIO</b>	<b>IDEGOB</b>		
				<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2005</b>
Chicoasen	Municipios donde se ubica	Chiapas	Chicoasen	48.85	43.23	48.61
	Municipios impactados	Chiapas	Coapilla,	50.08	40.33	46.80
		Chiapas	Copainalá,	49.68	46.15	47.82
		Chiapas	Osumacinta,	50.55	39.69	45.46
		Chiapas	San Fernando	45.37	37.16	53.11
		Chiapas	Soyaló	49.98	50.21	57.02
<b>Municipios proyecto Chicoasen</b>				<b>49.08</b>	<b>42.79</b>	<b>49.80</b>
Cerro de Oro	Municipios donde se ubica	Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	60.57	47.91	50.46
		Oaxaca	San Lucas Ojitlán	47.37	32.42	52.46
	Municipios impactados	Oaxaca	San Juan Bautista Tuxtepec	60.57	47.91	50.46
		Oaxaca	San Lucas Ojitlán	47.37	32.42	52.46
		Oaxaca	San Miguel Soyaltepec	54.55	52.22	54.38
		Oaxaca	Santa María Jacatepec	58.43	51.76	54.24
		Oaxaca	San Juan Cotzocón	41.62	14.14	42.74
		Oaxaca	San Felipe Jalapa	40.58	49.29	45.38
		Oaxaca	San Felipe Usila,	36.67	36.06	53.49
		Veracruz	Cosamalopan de Carpio	57.93	41.56	55.36
		Veracruz	Tres Valles	61.51	40.35	45.50
		Veracruz	Playa Vicente	47.19	38.04	51.11

<b>Municipios proyecto Cerro de Oro</b>				<b>51.20</b>	<b>40.34</b>	<b>50.67</b>
El Caracol	Municipios donde se ubica	Guerrero	Apaxtla de Castrejon	54.40	46.11	52.55
		Guerrero	General Heliodoro Castillo	40.60	12.89	43.40
	Municipios impactados	Guerrero	Cuetzala del Progreso	46.51	39.60	41.62
		Guerrero	Cocula	52.61	40.30	45.09
		Guerrero	Eduardo Neri	45.29	49.57	51.22
		Guerrero	Arcelia	57.83	13.86	45.49
		Guerrero	San Miguel Totolapan	60.15	10.81	39.89
		Guerrero	Teloloapan	63.06	51.30	42.23
<b>Municipios proyecto El Caracol</b>				<b>35.04</b>	<b>22.04</b>	<b>30.12</b>
Zimapán	Municipios donde se ubica	Hidalgo	Zimapán	53.86	51.09	40.60
		Queretaro	Cadereyta de Montes	43.03	55.02	48.07
	Municipios impactados	Hidalgo	Tasquillo	51.89	47.84	49.38
		Hidalgo	Tecozautla	49.10	57.79	48.72
<b>Municipios proyecto Zimapán</b>				<b>49.47</b>	<b>52.93</b>	<b>46.69</b>
Aguamilpa	Municipios donde se ubica	Nayarit	Tepic	58.69	40.95	43.53
		Nayarit	El Nayar	51.36	41.09	45.07
	Municipios impactados	Nayarit	Santa María del Oro	50.90	42.56	47.73
		Nayarit	Ruíz	49.98	45.24	47.58
<b>Municipios Proyecto Aguamilpa</b>				<b>52.73</b>	<b>42.46</b>	<b>45.98</b>
El Cajón	Municipios donde se ubica	Nayarit	Santa María del Oro	50.90	42.56	47.73
		Nayarit	La Yesca	46.32	43.94	41.93
	Municipios impactados	Nayarit	Jala	51.47	38.90	41.75
		Nayarit	La Yesca	46.32	43.94	41.93
		Nayarit	Ixtlán del Río	57.96	46.71	48.09
		Jalisco	Hostotipaquillo	48.59	17.66	52.14
<b>Municipios proyecto El Cajón</b>				<b>50.26</b>	<b>38.95</b>	<b>45.59</b>

Fuente: elaboración propia.

Al estudiar los datos del cuadro anterior se puede ver que, a un nivel agregado en el año de 1990 los tres municipios con índices más altos son los correspondientes al caso de Aguamilpa, Cerro de Oro y El Cajón y Zimpán, pero para los años 2000 y 2005 la situación había cambiado

ligeramente. En el caso del año 2000 la región con los municipios de IDEGOB más altos eran Zimapán, Chicoasen y Aguamilpa, , pero para el año 2005, los tres más altos eran Cerro de Oro, Chicoasen y Zimapán (graficas 2, 3, 4).

Ante esas inconsistencias, para hacer una tipología de las condiciones contextuales más favorables para mitigar el impacto se decidió hacer una estimación ponderada para el periodo para todos los municipios de cada una de las regiones estudiadas, lo que dio como resultado que se pueden distinguir, como se observa en la gráfica 5 hay dos grupos de regiones, los de condiciones altas: Zimapán, El Cajón, Cerro de Oro y Aguamilpa, y por otro lado los proyectos en donde los municipios tenían un valor contextual más bajo, en este caso El Caracol y Chicoasen.

Por lo anterior como se muestra en el siguiente cuadro, cuatro de los casos estudiados pueden considerarse más cercanos al ideal de un contexto que involucra participación y políticas locales más favorables a la mitigación de impactos sociales, estos son los casos de Zimapán, Cerro de Oro, Chicoasen y Aguamilpa, y dos municipios se pueden clasificar como condiciones contextuales menos favorables. Estos son El Cajón y El Caracol.

De los municipios considerados como altos llama la atención Zimapán, el más alto de todos porque la construcción del proyecto estuvo expuesta a un cerrado escrutinio internacional para que a nivel local se manejaran mejor los impactos y el caso de Aguamilpa que abarca terrenos del municipio de Tepic que es capital estatal. Por otro lado, el caso de Chicoasen es interesante pues en ese caso fue perceptible una influencia muy fuerte del gobierno estatal lo cual se reflejó en beneficios para el municipio de Tuxtla Gutiérrez que es la capital estatal y que no fue considerado en el estudio.

Cuadro 2. Tipología de casos según componentes contextuales de los proyectos			
		Participación comunitaria <sup>2</sup>	
		Alta	Baja
Políticas locales	Alta	Chicoasen, Zimapán Cerro de Oro Aguamilpa	
	Baja		El Caracol y El Cajón

**Fuente: Elaboración propia**

Para explorar los impactos que tienen estos aspectos contextuales se puede hacer una revisión de la relación entre el valor preventivo del contexto contra impactos sociales negativos, medido en términos del posicionamiento de cada caso en el cuadro anterior, y el impacto social agregado. Los datos del cuadro siguiente muestran esa situación.

Cuadro 3 Ponderación de la magnitud integrada de impacto y del valor preventivo del contexto		
	Valor de Impacto	Valor preventivo contextual
Chicoasen	16	6
Cerro de Oro	25	2
El Caracol	18	2
Zimapán	20	6
Aguamilpa	17	4
El Cajón	17	2

**Fuente: elaboración propia.**

## INFLUENCIA CONTEXTUAL Y OPCIONES DE DESARROLLO

Si bien en términos generales las políticas locales y la participación ciudadana tienen el potencial de influir en los impactos sociales de los proyectos de energía, eso no significa que las relaciones sociopolíticas que tienen lugar en el ámbito público puedan ser de utilidad para asegurar que los proyectos de energía ayuden a alcanzar metas generales de desarrollo social. Para que eso llegue a ocurrir es necesario que los actores que participan en cualquiera de los ámbitos contextuales señalados se propongan entender los impactos, trabajar en sus

<sup>2</sup> Dada la construcción del IDEGOB, suponemos una correlación entre una mayor participación y un índice más alto.



implicaciones y construir opciones de desarrollo aprovechando los beneficios que se pueden derivar de un proyecto.

Indudablemente existen otros factores internos del proyecto y de las unidades territoriales estudiadas, pero también de tipo contextual que pueden influir en los impactos sociales que finalmente tiene el proyecto.

Entre los seis casos estudiados aquí, todo parece indicar que el proyecto que tuvo mayores impactos sociales negativos fue el proyecto Cerro de Oro, sin embargo al observar los indicadores de desempeño en el periodo 1990-2005 esta región tuvo indicadores considerados altos, lo cual se puede deber a que este es el caso con la brecha temporal más alta entre la construcción del proyecto y la estimación del dato, lo que implicaría que en el periodo las condiciones contextuales cambiaron para bien, e incluso una posible relación positiva en el sentido inverso. Algunos elementos que sostienen esa hipótesis son que este es un proyecto construido en una zona fronteriza entre dos estados que tuvo impactos directos en un amplio número de municipios. El proyecto fue construido en un momento en el que había pocas posibilidades para que los gobiernos locales y las comunidades pudieran participar en forma organizada en defensa de sus intereses. Los impactos en siete municipios de Oaxaca y tres de Veracruz dan a entender que un mayor número de municipios afectados parece ser un factor adverso a la mitigación si entre los municipios no hay una buena colaboración.

Cerro de Oro construido por una entidad del gobierno federal que en su momento estaba poco abierta a la participación ciudadana y a considerar los actores políticos locales como actores relevantes. Por otra parte uno de los casos con menores impactos, Zimapán, es también uno donde se puso mayor atención a los aspectos políticos locales y a la participación debido a que

el contexto internacional y político en el que fue construido obligaba al Gobierno Federal a poner mayor atención en la mitigación de los impactos.

## **CONCLUSIONES**

El análisis comparado de los seis casos de estudio sugiere que efectivamente el contexto local es importante para explicar los impactos sociales que se registran en las regiones donde se localizan los proyectos de infraestructura eléctrica. Un hallazgo importante es que el número de municipios y su dificultad para colaborar en el diseño de políticas locales para prevenir impactos sociales parece ser un factor adverso para las comunidades.

Este es un hallazgo más relevante aun, cuando se considera que los tres impactos más severos observados en los seis casos estudiados se refieren a problemas que podrían ser mitigados mediante políticas públicas municipales locales dirigidas a la capacitación y desarrollo de nuevas habilidades técnicas y laborales, la producción para el autoconsumo en pequeña escala y la facilitación de diálogos para resolver conflictos por derechos de propiedad. Estos son también temas en los que la participación ciudadana puede jugar un papel significativo a través del trabajo de organizaciones no gubernamentales dirigidas a construir opciones de desarrollo económico local.

El presente estudio muestra que el análisis del contexto local, como se ha realizado aquí puede incluso no ser suficiente para explicar los impactos que tienen lugar en un proyecto ya que hay situaciones a nivel nacional e internacional que ayudan a entender las mitigaciones de los impactos como ocurrió en el caso de Zimapán construido en un periodo de tensión política nacional y atención internacional a los procesos de toma de decisión a nivel local.

Finalmente, aunque hay algunas inconsistencias en los hallazgos, hay una tendencia que sugiere que en aquellas regiones donde los municipios tienen un mejor desempeño, los impactos sociales que importan a los involucrados tienden a ser menores, por lo que se puede concluir que un buen desempeño gubernamental convierte al municipio en un mejor interlocutor, y como ocurre en este caso, en un mejor mediador de los impactos sociales de proyectos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**Cook, Cynthia C, Duncan, T, Jitsuchon, S, Sharma, A y Guobao, W** (2005) *Transport and energy infrastructure on poverty reduction*. Asian Development Bank. Manila.

**Égré, Dominique** (2007) *Compendium on Relevant Practices - 2nd Stage*. UNEP, Dams and Development Project. Montreal.

**Friemel, Thomas** (ed.) (2008) *Why context matters: applications of social network analysis*. VS Verlag. Wiesbaden.

**García del Castillo, Rodolfo y Pineda Juárez, Rosalva** (2011) “La política social en los gobiernos locales de México”. En: García del Castillo, Rodolfo y Arzaluz Solano, Socorro (coords.). *Gobiernos municipales: desarrollo cohesión social y democracia participativa*. IGLOM. México, 315-332.

**IEA**, International Energy Agency (2000) *Implementing agreement for hydropower technologies and programs, Anex III Hydropower and the environment, present context and guidelines for future action*. Consultado en: [http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3526-04/MemoiresParticip3526/Memoire\\_GRAME-2Doc-6\\_21avr04.pdf](http://www.regie-energie.qc.ca/audiences/3526-04/MemoiresParticip3526/Memoire_GRAME-2Doc-6_21avr04.pdf)

**Merino, Mauricio** (2011) “Federalismo y política subnacional: el caso de México”. En: García del Castillo, Rodolfo y Arzaluz Solano, Socorro (coords.). *Gobiernos municipales: desarrollo cohesión social y democracia participativa*. IGLOM. México, 297-314.

**Sánchez-Bernal, Antonio y García-Bátiz María Luisa** (2010) El desempeño económico de los gobiernos municipales mexicanos en los procesos de desarrollo a escala local. *Economía, Sociedad y Territorio* X (33): 355-412.

**Tapia Uribe, Medardo** (2011) “Alianzas estratégicas para la innovación y el desarrollo local”. En: García del Castillo, Rodolfo y Arzaluz Solano, Socorro (coords.). *Gobiernos municipales: desarrollo cohesión social y democracia participativa*. IGLOM. México, 173-194.