

Documento  
elaborado por  
Iniciativa  
Climática de  
México (ICM)  
para el Proyecto  
Comunidades y  
Energías  
Renovables (CER)

# Diagnóstico de percepciones de actores clave en el sector de las energías renovables sobre la efectividad de la Evaluación de Impacto Social en México



**Autor:** Nain Martínez.

**Colaboración:** Ana Sofía Tamborrel, Carlos Tornel y Jorge Villarreal.

Primera Edición, abril del 2020.

Iniciativa Climática de México.

<http://www.iniciativaclimatica.org/>

Ciudad de México, México.

**Citar como:** Martínez, N., (2020). Diagnóstico de la percepción de actores clave en el sector de las energías renovables sobre la efectividad de la Evaluación de Impacto Social. Comunidades y Energía renovables, ICM/CCC/FLACSO: México.

*Este reporte fue posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad del Consorcio implementador "Comunidades y Energías Renovables" y no necesariamente refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de los Estados Unidos.*

## Tabla de Contenido

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>15</b>
<b>APROXIMACIÓN METODOLÓGICA</b>	<b>17</b>
<b>EFFECTOS DE LAS EVIS EN EL SECTOR</b>	<b>20</b>
<b>LA ELABORACIÓN DE LAS EVIS</b>	<b>22</b>
<b>LA REVISIÓN DE LA EVIS</b>	<b>26</b>
<b>LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN SOCIAL</b>	<b>29</b>
<b>LA GOBERNANZA DEL SECTOR Y LA EFECTIVIDAD DE LA EVIS</b>	<b>32</b>
<b>ORIENTACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PARA LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES DEL SECTOR</b>	<b>35</b>
<b>Orientaciones para la elaboración de la EvIS</b>	<b>35</b>
<b>Orientaciones para la revisión de la EvIS</b>	<b>36</b>
<b>Orientaciones para la implementación de los Planes de Gestión Social</b>	<b>38</b>
<b>Orientaciones para la gobernanza del sector</b>	<b>39</b>
<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>41</b>
<b>REFERENCIAS</b>	<b>43</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

Los proyectos de energía renovable (ER) en México han causado en algunos casos oposición social, especialmente en regiones habitadas por comunidades indígenas. Esta resistencia fue uno de los principales motivos que llevó al gobierno federal a introducir la Evaluación de Impacto Social (EvIS) en el sector energético. La EvIS es un instrumento de política pública que tiene por finalidad que los proyectos del sector realicen una evaluación de sus potenciales efectos sociales, y a partir de esa información, formulen Planes de Gestión Social que prevengan, mitiguen y compensen los impactos sociales negativos y amplíen los impactos sociales positivos. Sin embargo, después de cuatro años de implementación, algunos proyectos de energía eólica y solar fotovoltaica (FV) siguen generando oposición en regiones como el Istmo de Tehuantepec y la Península de Yucatán. Por ello, diversos actores institucionales, económicos, sociales y académicos han expresado críticas sobre el funcionamiento de las EvIS y/o se encuentran interesados en mejorar su implementación.

La EvIS es el único instrumento de política pública en materia de gestión social que es aplicable a todos los proyectos de renovables, por lo que su efectividad es un área estratégica para mejorar la interacción entre los desarrolladores y las comunidades. En este contexto, este reporte presenta un diagnóstico sobre la efectividad de la EvIS en el sector de energías renovables. El diagnóstico se basa en el análisis temático de entrevistas semiestructuradas con actores gubernamentales, económicos, de organizaciones de la sociedad civil (OSC), consultores, Organizaciones Internacionales y expertos (N=28). De manera específica se aborda:

- a) ¿Cuáles son los efectos que ha causado la introducción de la EvIS en el sector?
- b) ¿Cuáles son los aspectos en el diseño y la práctica de la EvIS que afectan su efectividad?
- c) ¿Cuál es la influencia de la gobernanza del sector en el desempeño de la EvIS?

Finalmente, con base en los resultados del diagnóstico, se proponen orientaciones para la política pública y la práctica de los actores involucrados en esta área de gestión.

### ¿Cuáles son los efectos de la introducción de la EvIS en el sector?

En comparación con la situación anterior a la EvIS, en la que se carecía de una política de gestión social en el sector, los actores, en particular los actores privados y gubernamentales, perciben que la introducción de la EvIS ha causado algunos cambios positivos. Algunas empresas han creado áreas internas dedicadas a la gestión social, los proyectos han tenido una mejora relativa en la materia y se percibe una menor severidad en la oposición social. Además, la EvIS ha incentivado algunos efectos que exceden el proceso de gestión directa de los proyectos. Por ejemplo, la agenda del sector ha incorporado la discusión sobre sus aspectos sociales, se ha fortalecido las salvaguardas sociales requeridas por los bancos internacionales y nacionales para la otorgación de créditos a proyectos y los sectores empresariales y gubernamentales tienen una mayor consciencia sobre los riesgos sociales del sector (*Tabla 1*). Sin embargo, los actores entrevistados tienen una percepción generalizada de que la EvIS ha tenido un efecto limitado en la gestión de los proyectos. Los aspectos sociales siguen siendo considerados como un tema secundario en el sector, los Planes de

Gestión Social tienen un impacto restringido en el bienestar de las comunidades, la Secretaría de Energía (SENER) no ha desarrollado las capacidades necesarias para la administración de la EvIS, y las comunidades y la Sociedad Civil tienen una escasa influencia sobre la gestión social de los proyectos. Aunque la EvIS ha tenido efectos positivos, hasta el momento este instrumento no ha sido eficaz para garantizar que en el sector se elabore de manera sistemática una evaluación y gestión de impactos sociales. Por lo tanto, la EvIS requiere cambios en su diseño y práctica.

La siguiente tabla resume los principales cambios y limitaciones identificadas por los distintos actores.

Tabla 1. Los efectos de la EvIS en el sector			
Área de gestión/ actor	Actores con mayor número de comentarios	Principal cambio	Principal limitación
Gobernanza sectorial	Actores gubernamentales, privados y OSC	Menor severidad en la oposición social respecto al contexto anterior a la EvIS. Se ha iniciado un proceso de aprendizaje de los actores del sector sobre la EvIS y su uso para la gestión social. La gestión social se ha incluido en la agenda de discusión del sector.	La gestión social es un aspecto secundario en el sector con respecto a los aspectos económicos, técnicos, e incluso ambientales.
El sector privado	Actores privados y gubernamentales	Algunas empresas han internalizado los aspectos sociales en su gestión y en los procesos de toma de decisiones sobre los proyectos. La banca solicita la EvIS como parte de las salvaguardas sociales para la aprobación de créditos.	Diseño e implementación limitada de los Planes de Gestión Social.
Nivel gubernamental	Actores privados, OSC y actores gubernamentales	Mayor interés para mejorar la gestión social en el sector.	Desarrollo insuficiente de las capacidades necesarias para la revisión, monitoreo y gestión de la EvIS.
Las comunidades y la Sociedad Civil	Expertos y OSC	La formación de un área dentro de SENER para la gestión de esta agenda.	Las comunidades y la sociedad civil tienen una escasa participación e influencia en la definición de las estrategias de gestión social.

### ¿Cuáles son los aspectos en el diseño y práctica de la EvIS que afectan su efectividad?

Los comentarios de los entrevistados se enfocaron a tres etapas:

- 1) La **elaboración de las EvIS** por parte de las empresas, que generalmente se hace a través de consultores externos.

- 2) La **revisión de las EvIS** que realiza la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la Secretaría de Energía (SENER).
- 3) La **implementación de los Planes de Gestión Social** por parte de las compañías.

## La elaboración de las EvIS

Los actores, y en particular los consultores, perciben que la práctica de los consultores que elaboran las EvIS y las condiciones en las que se desarrolla la evaluación son factores críticos en la etapa de elaboración de la Evaluación. La falta de experiencia y profesionalismo de algunos consultores, así como la calidad de la comunicación que establecen con la empresa, son factores fundamentales que afectan el trabajo de campo, la relación con las comunidades y el diseño de las estrategias de gestión. Sin embargo, existen otros factores que inciden esta etapa. Por ejemplo, los actores perciben que la regulación tiene deficiencias en la definición de aspectos clave como el alcance de los impactos sociales, la participación social y los Beneficios Sociales Compartidos, entre otros. Además, algunas empresas carecen de las capacidades internas para facilitar y dar seguimiento a la elaboración de las EvIS. También, las características del lugar y el momento en que se desarrolla la EvIS pueden limitar su elaboración (Tabla 2). Por lo tanto, se requieren cambios en el diseño regulatorio y en la práctica de los consultores y las empresas para mejorar la calidad de las EvIS. La tabla a continuación resume los principales problemas en torno a la elaboración de las EvIS, según el tema, e identificando qué actores señalaron esos problemas.

<b>Tabla 2. Problemas en la elaboración de las EvIS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Actores con mayor número de comentarios</b>	<b>Principales problemas</b>
Prácticas de los consultores	Consultores	1) Falta de experiencia y profesionalismo en evaluación y gestión social. 2) Deficiencias en la inclusión de los resultados de las EvIS en el proceso de toma de decisión de las empresas. 3) Carencia de lineamientos éticos y profesionales para la conducción del trabajo de campo.
Diseño regulatorio	OSC, consultores y actores gubernamentales	1) Falta de mecanismos de participación social sustantiva durante el proceso de elaboración de las EvIS. 2) Alcance limitado en la inclusión de algunos tipos de impactos sociales, como impactos acumulativos, sinérgicos y subjetivos. 3) Escasa especificidad de las EvIS para distintos tipos de proyectos y tecnologías.
Prácticas de las compañías	OSC, consultores y sector privado	Falta de personal y áreas internas dedicadas al seguimiento de la elaboración de las EvIS e integrar los resultados de las evaluaciones a lo largo del ciclo del proyecto.

Implementación gubernamental	Actores gubernamentales, consultores y actores privados	Retraso en la publicación de las disposiciones administrativas, lo que generó incertidumbre sobre la metodología de elaboración.
Características locales	Expertos, consultores, OSC y actores privados	Factores como altos índices de violencia o procesos políticos que aumentan la complejidad del trabajo de campo.

## La revisión de la EvIS

Los actores, incluidos los representantes gubernamentales, perciben aspectos deficientes en el diseño institucional y regulatorio, así como en la administración de SENER, que afectan la revisión que realiza DGISOS de las EvIS. Los objetivos centrales de SENER de promoción de inversiones y proyectos en el sector son conflictivos con la imparcialidad que requiere la revisión de la EvIS y esta institución carece de las capacidades regionales para incorporar la perspectiva de los actores locales en este proceso. Si bien se han hecho esfuerzos en el área, los actores perciben que las disposiciones administrativas aun no proporcionan un proceso de revisión suficientemente específico para los distintos tipos de proyectos y tecnologías. Además, el marco regulatorio carece de mecanismos que permitan a las comunidades y actores interesados conocer y retroalimentar los resultados de las EvIS durante esta etapa. En este diseño institucional y regulatorio, los actores identifican problemas de implementación. Por ejemplo, la DGISOS cuenta con recursos humanos mínimos para realizar la revisión, lo que limita su capacidad para procesar el número de EvIS que recibe anualmente y evaluar su calidad, entre otras actividades sustantivas (Tabla 3). Por lo tanto, los problemas en el diseño y la práctica que a continuación se enlistan, deterioran la calidad, la confiabilidad y la legitimidad social de la revisión de la EvIS.

<b>Tabla 3. Problemas en la revisión gubernamental de las EvIS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Actores con mayor número de comentarios</b>	<b>Principales retos</b>
<b>Capacidad institucional</b>	Actores gubernamentales y OSC	Escasos recursos presupuestales y humanos.
<b>Diseño institucional</b>	Actores gubernamentales, OSC y consultores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Conflicto entre los objetivos institucionales y los objetivos de la Evaluación.</li> <li>2) Escasa capacidad institucional para dar seguimiento a los proyectos y su gestión social a nivel local.</li> <li>3) Ausencia de procesos formales para vincular el proceso de revisión de la EvIS con la revisión de las Manifestaciones de Impacto Ambiental.</li> </ol>

<b>Diseño regulatorio</b>	Actores gubernamentales, OSC y Organizaciones Internacionales	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Falta de especificidad en los procesos de revisión por tipo de proyecto y tecnología, reduce la calidad de este proceso y acentúa la sobrecarga institucional.</li> <li>2) Los comentarios y recomendaciones resultado de la revisión de la EvIS no son vinculantes para la gestión de las empresas.</li> <li>3) Falta de mecanismos de participación o comunicación social.</li> </ol>
---------------------------	---	---

## La implementación de los Planes de Gestión Social

Los actores, particularmente las OSC, perciben que hay vacíos en la regulación y deficiencias en la práctica de algunas empresas, que limitan la gestión social de los proyectos (Tabla 4). Los Planes de Gestión Social se implementan en un entorno institucional de escasa rendición de cuentas debido a la falta de mecanismos de monitoreo gubernamental y el acceso limitado a las EvIS por parte de los actores sociales. Las empresas no han adaptado sus Políticas de Responsabilidad Social Corporativa (CSR) a las características socioculturales de las regiones con comunidades indígenas o grupos sociales equivalentes. Algunas empresas no han desarrollado las capacidades internas para la implementación de los Planes de Gestión Social. Además, los Beneficios Sociales Compartidos de los proyectos, en algunos casos, son limitados, tienen un enfoque asistencialista, carecen de enfoque de género o no incluyen a algunos grupos sociales con impactos diferenciados. Aunque las personas entrevistadas identifican algunas compañías y proyectos que han implementado prácticas de gestión social innovadoras, los actores tienen una percepción generalizada de que el diseño y las prácticas actuales de la EvIS no garantizan que los proyectos implementen una gestión adecuada de sus impactos sociales.

La siguiente tabla resume los principales problemas identificados, según algunos temas clave.

<b>Tabla 4. Retos en la implementación de los Planes de Gestión Social</b>		
<b>Tema</b>	<b>Actores con mayor número de comentarios</b>	<b>Principales retos</b>
<b>Prácticas de las compañías</b>	OSC, consultores y actores privados	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Algunas compañías carecen de personal específico o profesional para la implementación de los Planes de Gestión Social.</li> <li>2) Las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa no están adaptadas al contexto sociocultural de regiones con población indígena.</li> <li>3) Escaso impacto de los beneficios sociales compartidos.</li> <li>4) Carencia de perspectiva de género e impactos diferenciados por grupos poblacionales (propietarios y no propietarios de la tierra, por ejemplo).</li> </ol>
<b>Diseño regulatorio</b>	OSC, consultores y actores gubernamentales	Escasas competencias y mecanismos gubernamentales para monitorear, evaluar y sancionar la gestión de las empresas.



<b>SENER</b>	OSC, actores gubernamentales y Organizaciones Internacionales	Falta de capacidades institucionales a nivel local para el <b>seguimiento y monitoreo</b> de la gestión social de los proyectos.
--------------	---	--

## ¿CUÁL ES LA INFLUENCIA DE LA GOBERNANZA DEL SECTOR EN LA EFECTIVIDAD DE LA EVIS?

Los actores, particularmente las OSC y los funcionarios gubernamentales, perciben que la gobernanza del sector ha afectado la efectividad de la EvIS (Tabla 5). Los objetivos, organización y capacidades de la SENER (hasta 2018) se han orientado a garantizar un suministro costo-efectivo de los energéticos, e históricamente esta institución ha excluido los efectos sociales de la política energética. Los actores perciben que esta orientación ha influido en la escasa atención que la SENER ha prestado a desarrollar sus capacidades para la administración de las EvIS, generando un entorno institucional en el que las empresas tienen menores incentivos para mejorar su gestión social. Por ejemplo, los actores identifican que esta problemática se encuentra vinculada con el mínimo personal y recursos que SENER ha destinado para la operación de la DGISOS en comparación con otras áreas de gestión. Además, la falta de inclusión de los efectos sociales en la política energética se evidencia en las Subastas Eléctricas<sup>1</sup>. Los proyectos de energías renovables que compiten en las Subastas Eléctricas son evaluados con base en su viabilidad técnica y sus costos de generación, sin que se consideren sus impactos sociales o ambientales. En este marco, las empresas carecen de estímulos para incluir los aspectos sociales en el diseño y planeación de los proyectos. Estos resultados muestran que la gestión de impactos sociales excede el alcance de las EvIS y que se requiere la internalización de este objetivo en las políticas, planeación y proceso de toma de decisiones del sector energético.

La siguiente tabla resume los retos identificados en torno a la influencia del sector eléctrico en la efectividad de la EvIS.

<b>Tabla 5. La influencia del sector en la efectividad de la EvIS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Actores con mayor número de comentarios</b>	<b>Principales retos</b>
Política Energética	OSC, expertos y actores gubernamentales	Ausencia de un objetivo de gestión social en la política del sector y en la SENER.
Capacidad Institucional	OSC y actores gubernamentales	Escasa capacidad y presencia gubernamental en el ámbito local, particularmente en regiones aisladas.

<sup>1</sup> Las Subastas Eléctricas se encuentran actualmente suspendidas.

Conocimiento y experiencia	OSC, actores gubernamentales y expertos	Escasa información sobre gestión social y las tendencias del sector durante el diseño de la EvIS.
Subastas Eléctricas	Actores privados, Organizaciones Internacionales y Consultores	No se evalúa la viabilidad social de los proyectos. Incentivos para diseñar proyectos con modelos financieros, escalas y en regiones que en algunos casos son adversos para la gestión social.

## ORIENTACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PARA LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES DEL SECTOR

### LA ELABORACIÓN DE LAS EVIS

#### *Prácticas de los consultores*

- 1) Fortalecer y ampliar programas de formación profesional de consultores en evaluación y gestión social de proyectos.
- 2) Establecer esquemas de armonización y difusión de buenas prácticas para los consultores en el área, en aspectos como: ética de investigación con sujetos humanos, manejo de información y datos personales, metodologías de participación social. Algunas opciones van desde la certificación de una organización o institución externa, la formación de un colegio profesional, la certificación gubernamental o una mayor elaboración y definición en las metodologías en aspectos como la participación de las comunidades y actores sociales.

#### *Prácticas de las compañías*

- 1) Las compañías deben crear áreas internas con personal capacitado y procedimientos administrativos que permitan dar seguimiento a la elaboración de las EvIS y a canalizar sus resultados a los procesos de toma de decisión y planeación de proyectos. Algunas alternativas son la certificación en prácticas de gestión social por una organización externa, la creación de manuales de procedimientos en la materia por parte de las asociaciones de empresas del sector, y la creación de acciones/compromisos sobre gestión social por parte de las empresas.

#### *Diseño regulatorio*

- 1) Una mayor definición en las directrices administrativas sobre: qué es la participación social, las metodologías adecuadas para estos procesos y las condiciones de implementación para generar un efecto sustantivo en la evaluación.
- 2) Inclusión y/o mayor definición sobre algunos tipos de impactos sociales como: impactos sinérgicos o acumulativos, impactos subjetivos; así como de los efectos diferenciados entre riesgos y beneficios entre comunidades y diferentes grupos sociales.
- 3) Definición vinculante del concepto Beneficios Sociales Compartidos y directrices para su estimación, definición, trasmisión, gestión y monitoreo.
- 4) Mejora en la especificidad metodológica para la elaboración de las EvIS respecto a tipos de proyectos, escalas, tecnologías y propiedad/uso de la tierra.

#### *Implementación gubernamental*

- 1) Aunque las disposiciones administrativas de las EvIS fueron publicadas en junio del 2018, se requiere de un proceso de seguimiento para evaluar los resultados de su implementación.

#### *Características locales*

- 2) Los factores como los índices de violencia o los procesos electorales exceden el ámbito de influencia de la política energética, por lo que, en este sector, se requiere de la formulación de protocolos que permitan evaluar los riesgos y la factibilidad de elaborar las EvIS en determinados contextos.

## REVISIÓN GUBERNAMENTAL DE LAS EVIS

### *Capacidad institucional*

- 1) Fortalecimiento sustantivo de las capacidades de la DGISOS.
- 2) Simplificación y estandarización de procesos de evaluación por tipo de proyecto, escala y tecnología. Algunas alternativas son generación de procedimientos específicos y/o sistemas electrónicos y en tiempo real de envío y evaluación de EvIS.

### *Diseño institucional*

- 1) Ampliar la autonomía de la DGISOS respecto de la dirección política de la SENER. Existen distintas alternativas, por ejemplo: dotar de autonomía a nivel interno, formar una dirección intersecretarial, transferir la DGISOS a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) o a la SEMARNAT, o transferir las competencias de revisión a un actor externo acreditado y monitoreado por actores gubernamentales y sociales.
- 2) Se requiere de algún mecanismo que permita a la DGISOS recibir información de actores sociales en el proceso de evaluación. Existen diferentes opciones, por ejemplo, vincular la gestión de la DGISOS con otra secretaría con presencia local, o la transferencia de sus funciones a la SEMARNAT.
- 3) Mejorar la vinculación entre la evaluación de la EvIS y la MIA. Algunas alternativas son desarrollar un proceso intersecretarial, un expediente único por proyecto y compartido por ambos procesos de evaluación, entre otros. De manera paralela, o en una etapa posterior, se requiere generar mecanismos de vinculación con la Secretaría de Gobernación (SEGOB), Instituto Nacional de los Pueblos Indígena (INPI) y la Secretaría del Bienestar.

### *Diseño regulatorio*

- 1) Evaluar los requerimientos de las EvIS y la amplitud del proceso de evaluación respecto a tipos de proyectos, escalas y tecnologías para implicación de algunos casos y una mayor exhaustividad en otros.
- 2) Mejorar por una parte la aptitud de la asignación de recomendaciones de la DGISOS a las empresas, y, por otra parte, la vinculación legal de esas recomendaciones.
- 3) Se requiere de un mecanismo de participación o consulta social de las EvIS. Para esto existen diversas alternativas, como desarrollar un proceso de consulta bajo solicitud de comunidades o implementar la potencial consulta de manera vincula a la consulta de la MIA.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN SOCIAL

### *Prácticas de las compañías*

- 1) Las compañías requieren de personal específico y profesional en el área de gestión social para la implementación de los Planes de Gestión Social en las comunidades.
- 2) Las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa requieren adaptaciones a contextos socioculturales de comunidades indígenas y poblaciones equivalentes, con respecto a los procedimientos de acercamiento, negociación del arrendamiento de las tierras, gestión de relaciones sociales, definición de inversiones sociales, entre otros elementos. Algunas

alternativas son que cada compañía desarrolle estas capacidades o que se realice un esfuerzo sectorial a través de las asociaciones de empresas del sector o un proyecto, por parte de un actor externo como una OSC o una Organización Internacional.

- 3) Recopilación, identificación y difusión de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de Beneficios Sociales Compartidos en aspectos como: administración, trasmisión, monitoreo y evaluación de impactos.

#### *Diseño regulatorio*

- 1) Desarrollo de un proceso sustantivo y periódico de monitoreo y evaluación de la gestión social de las empresas. Algunas de las alternativas son, desde un proceso periódico y regulado que genere sanciones administrativas o recomendaciones de gestión a las empresas; contralorías de gestión social aleatorias o; la implementación de contralorías por solicitud o bajo ciertos supuestos.

#### **SENER**

- 1) Desarrollo de capacidades para realizar monitoreo a nivel de proyecto. Existen distintas opciones, desde a transferencia o asociación de esas competencias con la SEMARNAT o la PROFEPA o el seguimiento de verificadores de gestión social por solicitud o bajo ciertos supuestos.

## **EL ARREGLO POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL SECTOR ELÉCTRICO**

### **Política Energética**

- 1) Incorporar un mandato de gestión transversal de aspectos sociales en la política del sector energético y en los planes de desarrollo sectorial.
- 2) Integrar el análisis y las consideraciones sobre los efectos sociales en el diseño de políticas del sector y en la elaboración de programas, planes, prospectivas y documentos de planeación del sector.
- 3) Generar procedimientos que permitan la inclusión de insumos sobre aspectos y efectos ambientales en los procesos de toma de decisión dentro de la SENER.
- 4) Elevar la gestión social como uno de los objetivos centrales de la SENER, junto con la competitividad del sector, la disminución de costos, la seguridad y la transición energéticas.

### **Capacidad Institucional**

- 1) La SENER, o alguna de las instituciones del sector energético, requieren de representación o personal a nivel estatal y/o en las regiones de mayor densidad de proyectos energéticos, que permitan dar seguimiento a los aspectos sociales de los proyectos. Otra alternativa por explorar es la generación de convenios de vinculación con gobiernos estatales y municipales con un alto potencial de proyectos de renovables.

### **Conocimiento y experiencia**

1) En mayo del 2018 existían más de 9 mil EvIS para el sector energético en los archivos de la SENER. Esta es una base de información que puede ser utilizada para generar y estandarizar conocimiento en la materia. Esto, permitiría generar insumos para mejorar la normatividad de la EvIS, y generar mayor especificidad en:

- a. Requerimientos, metodologías y procesos de elaboración de las EvIS respecto a tipo de proyectos, escalas y tecnologías;
- b. Procedimientos administrativos de evaluación;
- c. Recomendaciones de gestión con mayor idoneidad para distintos tipos de proyectos;
- d. Guías de elaboración y gestión por tipos de proyectos;

- e. Aportaciones a una base de información para la creación de normas de impacto social;
- f. Identificación de deficiencias metodológicas que permitan definir necesidades en la formación de capacidades de consultores.

### **Subastas Eléctricas y política de fomento a las energías renovables**

- 1) Las subastas eléctricas, o cualquier otra política de fomento a proyectos de energías renovables en el sector, requieren de consideración de sus efectos sociales. Existen varias alternativas, desde criterios de viabilidad social en la evaluación de proyectos, solicitud de estudios de prefactibilidad social a los proyectos participantes, una evaluación de factibilidad social de regiones a nivel gubernamental previo su apertura a proyectos, entre otras.
- 2) En regiones o zonas con población indígena o poblaciones equivalentes (como las comunidades de afrodescendientes) y con viabilidad para proyectos de energía renovable, se pueden desarrollar políticas específicas como proyectos a escalas menores, subastas especiales para proyectos de copropiedad privada-comunitaria, o procesos participativos en la planeación de los proyectos privados, entre otras opciones.

## **CONCLUSIÓN**

La EvIS es el primer esfuerzo gubernamental por incorporar/desarrollar una política de gestión social en el sector energético. Con la introducción de este instrumento de política pública en 2014, se ha favorecido que los aspectos sociales sean incluidos en la agenda del sector energético y que algunas campañas incorporen prácticas de gestión social. Sin embargo, la EvIS ha tenido una efectividad limitada, ya que actualmente no garantiza que los proyectos que aprueban este proceso han tenido una caracterización y evaluación adecuada de sus efectos sociales, y que estos proyectos implementaran planes de gestión social que prevengan, mitiguen, y compensen sus impactos adversos. Distintos factores en el diseño y la práctica de la EvIS afectan su efectividad. Por ejemplo, su calidad y exhaustividad están acotadas por los vacíos en aspectos clave de la regulación, como el alcance de algunos tipos de impactos sociales y la forma de incluir la participación sustantiva de las comunidades, así como la escasa profesionalización de consultores y empresas en esta área. La confiabilidad y legitimidad de la revisión y dictamen que realiza la DGISOS de las EvIS es limitada por la insuficiencia en las capacidades institucionales para la conducción de esta actividad, la falta de especificidad en los procedimientos de revisión para distintos tipos de proyectos, y la ausencia de mecanismos de información y participación social. La implementación de los Planes de Gestión Social (PGS) es restringida por el insuficiente profesionalismo de algunas compañías y por la falta de mecanismos reales de supervisión gubernamental o social sobre las actividades de los proyectos en esta materia. Asimismo, los PGS no cuentan con instrumentos de monitoreo, evaluación y escrutinio público a lo largo de su vida útil y la del proyecto.

Mejorar la efectividad de la EvIS requiere cambios en el diseño normativo e institucional. A nivel normativo se necesita mayor desarrollo respecto a la inclusión de ciertos tipos de impactos sociales como los acumulativos y sinérgicos, crear y/o perfeccionar los mecanismos de participación y acceso a la información de las comunidades y sociedad civil en la elaboración y revisión de las EvIS y la implementación de los PGS, y la definición de algunos aspectos clave como los Beneficios

Sociales Compartidos, entre otros temas. A nivel institucional se requiere solventar la falta de capacidad en el ámbito local de SENER que le impide interactuar con los actores sociales y monitorear el desarrollo y gestión de los proyectos. Para esto, existen diferentes posibilidades que van desde la asociación de la SENER con otras instituciones federales con presencia local o incluso la transferencia de las competencias del área a SEMARNAT que cuenta con estas capacidades asociadas a la gestión de las Manifestaciones de Impacto Ambiental.

Aunque el diseño normativo e institucional de la EvIS delimita el alcance de este instrumento, es importante reconocer que los cambios en esta área dependen de complejos procesos políticos, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Sin embargo, existen distintas áreas de oportunidad en la práctica de los consultores, empresas y la SENER, que pueden mejorar el desempeño de la EvIS con su arquitectura normativa vigente. Por ejemplo, los consultores, como responsables técnicos de la elaboración de la EvIS, requieren una mayor profesionalización en materia de evaluación y elaboración de estrategias de gestión social. Las compañías del sector necesitan crear las capacidades y procedimientos internos para dar seguimiento a la elaboración de las EvIS e incorporar sus insumos a los procesos de toma de decisiones. Además, podrían incorporar una evaluación de riesgos sociales, considerar la realidad social en el diseño y planeación de los proyectos, así como contar con personal competente para la implementación de los Planes de Gestión Social. La SENER debería otorgar mayores recursos operativos y humanos para operación de la DGISOS, ya que la escasez de recursos con la que opera esta dirección es una barrera estructural tanto para la revisión de las EvIS como para la administración de este instrumento de política pública. Además, la DGISOS necesita desarrollar guías detalladas para la elaboración de las EvIS y procedimientos y protocolos de revisión que aborden las especificidades de los proyectos, tales como la escala, el tipo de tecnología y presencia de comunidades indígenas o grupos sociales equivalentes.

Las deficiencias identificadas en el diseño y práctica de la EvIS afectan su efectividad, y pueden ser mejoradas; sin embargo, una gestión social integral y estratégica excede el alcance de este instrumento y requiere cambios sustantivos en la gobernanza del sector. Tanto la política como las instituciones energéticas en México están orientadas al abastecimiento costo-efectivo de energéticos. La política y planeación del gobierno federal se fundamenta en criterios de viabilidad económica y técnica, pero hasta el momento este arreglo político-institucional no ha incluido los amplios efectos sociales asociados con el sector. Esta falta de reconocimiento e incorporación de los aspectos sociales en la política y planeación del sector enmarca la interacción entre los proyectos y las comunidades. Por ejemplo, los proyectos de energía que se desarrollan con base en su viabilidad técnica y económica suelen carecer de una evaluación respecto a su viabilidad social y ambiental. En este marco político, las empresas carecen de incentivos para incluir los aspectos sociales en el diseño y planeación de las propuestas, o evaluar su factibilidad social previo a la inversión de grandes recursos. Por lo tanto, aunque es indispensable mejorar la efectividad de las EvIS, la gestión social requiere internalizar esta agenda de manera transversal en las instituciones y políticas del sector.

## INTRODUCCIÓN

La Evaluación de Impacto Social (EvIS) fue introducida al sector eléctrico mexicano en el 2014 en el marco de la Ley de la Industria Eléctrica (LIE). Uno de los principales incentivos para la creación de este instrumento de política pública fue el surgimiento de grupos opositores al desarrollo de algunos proyectos de energía eólica en el Istmo de Tehuantepec. Los grupos opositores cuestionaban la transformación del territorio que producirían los proyectos y sus efectos sociales adversos sobre las actividades económicas locales y el bienestar de la comunidad, lo cual incluso generó notables conflictos sociales en la zona, como el caso de Mareña Renovables (Nahmad *et al.*, 2014; Grunstein-Dickter, 2016). El gobierno federal carecía de los instrumentos de política pública para gestionar esta problemática y prevenirla en el futuro, lo cual fue uno de los incentivos para la creación de la EvIS. Este instrumento, tiene como objetivo que las compañías evalúen los impactos sociales de los proyectos desde su etapa de construcción hasta el desmantelamiento, para que con base en ello desarrollen Planes de Gestión Social que prevengan, mitiguen y compensen los impactos negativos y amplíen los impactos positivos (Rousseau, 2017). Se esperaba que este instrumento promoviese que las empresas consideraran la viabilidad social de sus proyectos previo a su desarrollo y que estas implementaran prácticas de gestión social una vez que los proyectos estuviesen en construcción y operación, lo cual abordaría las causas de oposición social (Huesca-Pérez *et al.*, 2018). Sin embargo, después de cuatro años de implementación de la EvIS, la oposición social continúa siendo un problema significativo en el sector. En este contexto, el presente reporte presenta un diagnóstico de la efectividad de la EvIS en el sector de las energías renovables con el objetivo de proporcionar orientaciones de política pública y de gestión social para la Secretaría de Energía (SENER), consultores y empresas.

Algunos estudios previos han señalado distintos factores que limitan la funcionalidad de la EvIS, por ejemplo, la falta de un enfoque social en el marco regulatorio y político del sector, prácticas inadecuadas de las empresas para gestionar su relación con las comunidades y los escasos recursos humanos destinados a la operación de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial (DGISOS) de la SENER (Grunstein, 2016; Rousseau, 2017). Sin embargo, hasta el momento existe escasa información sistemática sobre la efectividad de la EvIS. Si bien, la EvIS es reciente en el contexto mexicano, en el ámbito internacional hay una extensa experiencia sobre las evaluaciones de impacto social. Se ha demostrado que evaluaciones similares a la EvIS tienen el potencial de proporcionar una gestión adecuada de los impactos sociales positivos y negativos y prevenir el surgimiento de conflictos sociales. No obstante, diversos factores en el diseño y la práctica de estos instrumentos pueden afectar su calidad, legitimidad social y la efectividad de la implementación de las estrategias de gestión. Por ejemplo, vacíos en el diseño regulatorio, falta de capacidad institucional, prácticas deficientes en su elaboración, guías metodológicas y procesos administrativos poco específicos, insuficiente internalización de los resultados en los procesos de toma de decisiones de los proyectos, escasa participación social y falta de monitoreo y vigilancia

de la gestión social de las empresas, entre otros (Ahmadvand *et al.*, 2009; O'Faircheallaigh, 2009; Holm et al., 2013; Değirmenci & Evcimen, 2013; Nzeadibe et al., 2015; Larsen, et al., 2018).

Con base en los insumos que aporta la experiencia internacional, en este reporte se presenta un diagnóstico de la percepción de actores clave sobre la efectividad de la EvIS en el sector de las energías renovables en México. Su efectividad es entendida como un proceso de evaluación que garantiza de manera sistémica a los actores gubernamentales, económicos y sociales que los proyectos no tendrán impactos sociales negativos significativos previo a su desarrollo y que estos proyectos implementarán un Plan de Gestión Social que de manera integral prevendrá, mitigará o compensará los impactos sociales adversos, ampliará los efectos sociales positivos y generará beneficios sociales. Este diagnóstico se basa en el análisis temático de 28 entrevistas semiestructuradas y a profundidad con representantes de instituciones gubernamentales, Organizaciones Internacionales, empresas del sector energético, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ambientales y de Derechos Humanos, consultores, y expertos en el área. De manera específica, se abordan: *a)* los efectos que la introducción de la EvIS ha tenido en las prácticas del sector; *b)* los distintos factores que afectan su elaboración, revisión gubernamental, y la implementación de los Planes de Gestión Social, y *c)* la influencia que la gobernanza del sector eléctrico tiene sobre la efectividad la EvIS.

Este informe se organiza de la siguiente manera: Primero, se abordan los efectos que la EvIS ha tenido en el sector. Segundo, se exponen los distintos factores en su diseño y práctica que afectan la elaboración de la EvIS y la revisión que realiza la DGISOS de estas evaluaciones, así como la implementación de Planes de Gestión Social. Tercero, se examina la influencia de la gobernanza del sector sobre la efectividad de la EvIS. Finalmente, con base en los resultados del estudio se presentan orientaciones para la política pública y la gestión de la SENER, empresas y consultores.



## APROXIMACIÓN METODOLÓGICA

La investigación sobre la efectividad de las EvIS puede incorporar distintas dimensiones de este concepto (es decir, efectividad normativa o sustantiva), criterios de evaluación (e.g., calidad, legitimidad o nivel de implementación) o incluso puede depender del tipo de objetivo o resultados que una comunidad política o grupo de actores esperan de este instrumento. La evaluación de su efectividad depende en gran medida del objetivo y el contexto del estudio. En este caso, definimos su efectividad como un proceso de evaluación que garantiza de manera sistémica a los actores gubernamentales, económicos y sociales que los proyectos no tendrán impactos sociales negativos significativos previo a su desarrollo y que estos proyectos implementarán un Plan de Gestión Social que de manera integral prevendrá, mitigará o compensará los impactos sociales adversos, ampliará los efectos sociales positivos y generará beneficios sociales. El diseño de investigación se basa en un enfoque cualitativo. Este enfoque analiza la percepción de diversos actores del sector para aportar información sobre la efectividad de la EvIS a nivel normativo (la diferencia entre el diseño y la práctica) y sobre las áreas de posible modificación para mejorar sus efectos sociales (efectividad sustantiva). Esta aproximación metodológica permite aportar orientaciones para mejorar la práctica de EvIS con respecto a su diseño actual, identificar alternativas para mejorar su diseño y exponer aspectos más amplios en la gobernanza del sector que afectan la gestión social de proyectos.

Este diagnóstico analiza la percepción de 28 actores clave en la gestión social del sector de las energías renovables en México, basado en entrevistas semi-estructuradas y a profundidad. Las entrevistas se condujeron con base en un protocolo de investigación el cual fue diseñado tras una revisión exhaustiva de la literatura internacional sobre la efectividad de las EvIS y los estudios disponibles sobre la gestión social de proyectos de energía renovable en México (*Tabla 6*). El protocolo incluye los siguientes aspectos:

1. Los efectos de las EvIS en las prácticas del sector
2. El proceso de elaboración de las EvIS
3. La revisión de las EvIS por la autoridad
4. La traducción de los resultados de las EvIS en la gestión de los proyectos
5. La influencia de la gobernanza del sector en el desempeño de la EvIS

<b>Tabla 6. Temas en la guía de entrevista</b>	
<b>Tema</b>	<b>Aspectos incluidos en las entrevistas</b>
<b>Efectos de las EvIS en el sector de las energías renovables</b>	Los cambios que la introducción de las EvIS ha generado en la organización, gestión y agenda de los actores sectoriales.
<b>El proceso de elaboración de las EvIS</b>	La regulación, prácticas y factores contextuales que influyen en el trabajo de campo y en la preparación de las EvIS.

<b>La revisión gubernamental de las EvIS</b>	Aspectos institucionales, regulatorios y de implementación que afectan la revisión que realiza DGISOS de las EvIS elaboradas por las empresas.
<b>La implementación de los Planes de Gestión Social</b>	Aspectos regulatorios y de las prácticas de las empresas que intervienen en la implementación de las estrategias propuestas en los Planes de Gestión Social.
<b>Gobernanza del sector energético</b>	La influencia del arreglo político e institucional del sector tienen sobre la implementación de las EvIS.

Las entrevistas se realizaron durante el 2018 en la Ciudad de México, y participaron funcionarios y exfuncionarios gubernamentales (5), Organizaciones de la Sociedad Civil (8), representantes del sector privado (6), consultores (4), académicos (3) y representantes de Organizaciones Internacionales (2) (ver *Tabla 7*). Las entrevistas tuvieron una duración de entre 45 minutos y 3.5 horas, dependiendo de la amplitud de los temas y la disponibilidad de tiempo de los entrevistados.

<b>Grupo</b>	<b>Subgrupo</b>	<b>Tipo de involucramiento</b>
<b>Representantes gubernamentales</b>	-Políticos -Tomadores de decisiones -Gestores gubernamentales de las EvIS	- Participación en la discusión, negociación y diseño del marco regulatorio de las EvIS - Implementación de la política de gestión social en el sector energético.
<b>Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)</b>	-OSC enfocadas a temas ambientales - OSC enfocadas a tema de derechos humanos	- Asesoramiento y trabajo comunitario - Asesoramiento a instituciones gubernamentales - Participación en foros de discusión del sector energético - Desarrollo de estudios y propuestas de políticas en el sector
<b>Actores privados</b>	- Asociaciones Nacionales de la industria eólica y solar fotovoltaica - Representantes de compañías de energías renovables	- Asesoramiento de compañías del sector - Cabildeo a actores gubernamentales - Participación en foros de discusión sectoriales - Desarrollo de estudios y propuestas de políticas en el sector - Desarrollo y gestión de proyectos de energía renovable
<b>Consultores</b>	- Consultores especializados en EvIS - Consultores sobre políticas empresariales de gestión social y comunitaria	- Elaboración de las EvIS - Asesoramiento a compañías sobre sus procesos de gestión social - Asesoramiento a compañías en la elaboración e implementación de los Planes de Gestión Social

<b>Académicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigadores en instituciones académicas</li> <li>- Investigadores independientes con experiencia sustantiva en el área</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Investigación académica sobre gestión social y el sector energético</li> <li>- Participación en foros de discusión sectoriales</li> <li>- Asesoramiento a agencias gubernamentales, OSC y compañías</li> <li>- Experiencia sustantiva en la gestión social del sector</li> </ul>
<b>Organizaciones de Cooperación Internacional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agencias de cooperación binacional</li> <li>- Instituciones de cooperación multilateral</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asesoramiento y apoyo en la construcción de capacidades del gobierno mexicano en el sector energético y en política climática</li> <li>- Participación en foros de discusión sectorial</li> <li>- Desarrollo de estudios y propuestas de políticas en el sector</li> </ul>

Las entrevistas fueron transcritas y examinadas con base en el método de análisis temático, con el siguiente proceso: En una primera etapa, se identificaron y clasificaron los aspectos principales relacionados con cada tema (por ejemplo, arreglo institucional, diseño regulatorio, implementación gubernamental, prácticas corporativas, política energética y otros). En la segunda etapa, se identificaron y sistematizaron las distintas posiciones y argumentos de los entrevistados (por ejemplo, actores que enfatizan algunos problemas sobre otros, o su perspectiva específica sobre un tema en particular). En la tercera etapa, se cuantificó el número de menciones de cada argumento y posición en torno a los temas, por tipo de actor. En la cuarta etapa, se integraron los resultados presentando los principales aspectos de discusión por área temática, haciendo énfasis en la relevancia que los resultados tienen por tipo de actores y presentando las distintas visiones que en algunos casos existen sobre aspectos específicos. Cabe mencionar que, siguiendo las prácticas internacionales sobre investigación con sujetos humanos, se resguarda la confidencialidad de las personas entrevistadas.

## EFFECTOS DE LAS EVIS EN EL SECTOR

En este apartado se aborda la percepción de los actores entrevistados sobre los cambios que la introducción de la EvIS ha generado en el sector eléctrico y particularmente en la industria de las energías renovables. Si bien los actores entrevistados reconocen deficiencias en la EvIS que no han permitido resolver la relación entre el desarrollo de los proyectos de energía renovable y las comunidades, también estos actores identifican que la EvIS ha generado cambios en la gestión del sector. Los actores que realizaron un mayor número de comentarios fueron el sector privado (36% de los comentarios), los actores gubernamentales (28%) y las OSC (18%) (ver *Tabla 8*). Los aspectos identificados fueron:

1. los cambios en la gobernanza del sector;
2. los efectos en el ámbito gubernamental;
3. los efectos en las prácticas y en la agenda del sector privado y
4. la apertura de nuevos espacios y posibilidades de gestión para la sociedad civil y las comunidades.

**Tabla 8. Comentarios por tema y tipo de actores sobre los efectos de las EvIS en el sector**

Tema	Número de comentarios	Porcentaje del total de comentarios por grupo de actores (%)					
		Actores gubernamentales	OSC	Sector privado	Consultores	Académicos	Organizaciones Internacionales
Gobernanza del sector	28	36%	18%	32%	7%	4%	4%
Prácticas gubernamentales	20	20%	25%	30%	5%	15%	5%
Prácticas del sector privado	35	31%	11%	46%	9%	3%	0%
Comunidades y Sociedad Civil	5	0%	40%	20%	0%	40%	0%

Algunos actores perciben que la introducción de la EvIS ha propiciado algunos cambios en la gobernanza del sector, particularmente por los actores gubernamentales (36%), el sector privado (32%) y algunas OSC (18%). Los entrevistados argumentan que los impactos sociales de los proyectos se han convertido en un tema dentro de la agenda del sector energético, el cual antes se encontraba completamente ausente. Los actores gubernamentales perciben que las EvIS han iniciado un proceso de aprendizaje en el sector gubernamental y privado sobre cómo gestionar los impactos sociales en el sector, aunque reconocen que este proceso aún es insuficiente para el manejo integral de los aspectos sociales. Dentro de los actores gubernamentales y privados, se

percibe que, si bien las EvIS tienen distintos problemas, han motivado a que en el sector se gestionen algunos de los aspectos más críticos que habían propiciado los conflictos sociales. Por ejemplo, en diversos casos señalaron que aun cuando el número de proyectos de energías renovables ha aumentado y algunos de estos continúan teniendo retos sociales, no se ha presentado un conflicto de la gravedad de “Mareña Renovables” (después Eólica del Sur). Los representantes de OSC perciben que los nuevos esquemas de gestión social han evitado que la oposición social escale hasta un conflicto social. Sin embargo, estos entrevistados consideran que el resultado se debe a que las EvIS y la Consulta Indígena han servido para dividir, distraer y mitigar a los grupos opositores sin que esto se traduzca en un mayor beneficio para las comunidades.

La EvIS también ha producido algunos cambios en el sector gubernamental. Estos aspectos son percibidos principalmente por actores privados (30%), OSC (25%) y actores gubernamentales (20%). Los actores consideran que, en el gobierno federal, especialmente en las áreas de política ambiental y energética, se comienza a cristalizar la percepción de que es necesario mejorar la gestión social de los proyectos de energía renovable, ya que los problemas sociales podrían convertirse en un constrictor de la política nacional de transición energética, limitando el cumplimiento de los compromisos nacionales e internacionales de mitigación de cambio climático. Por otra parte, la EvIS y la Consulta Indígena han servido para que los grupos opositores promuevan procesos jurídicos en contra de algunos proyectos, los cuales en algunos casos han sido retomados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y cuyas resoluciones generan criterios de actuación para las instituciones gubernamentales.

La EvIS ha influido las prácticas y procesos de planeación tanto del sector bancario como de las compañías de energía renovable. Estos aspectos son identificados principalmente por los actores privados (46%) y los actores gubernamentales (31%). Las Instituciones Financieras Internacionales, como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial, y la banca privada nacional e internacional han percibido los problemas sociales como un riesgo para sus inversiones en el sector de energías renovables en México. Como consecuencia, estas instituciones han aumentado los requerimientos y salvaguardas sociales y ambientales para el financiamiento de los proyectos.

Aun cuando las prácticas de las compañías de energía renovable son diversas y no es posible generalizar, las empresas y los oficiales gubernamentales consideran que la EvIS ha promovido algunos cambios en el sector. Por ejemplo: las empresas están incorporando políticas de responsabilidad social y algunas han creado áreas administrativas dedicadas a la gestión social de sus proyectos, los proyectos tienen más información sobre las características sociales de las zonas de implementación, las empresas han iniciado una relación con las comunidades donde se insertan sus proyectos, y la gestión social se ha incorporado en su agenda de trabajo (por ejemplo, la Asociación Mexicana de Energía Eólica (AMDEE) tiene un grupo de trabajo sobre buenas prácticas de gestión social y beneficios sociales compartidos). Si bien no es una percepción generalizada, es necesario señalar que algunos actores privados consideran que estos cambios han

aumentado el costo transaccional en la negociación de la renta de tierras, en la preparación de estudios de factibilidad del proyecto y en el manejo de su relación con las comunidades.

La EvIS ha tenido algunos efectos sobre las OSC y las comunidades. Estos aspectos fueron señalados principalmente por los académicos (40%) y las OSC (40%). Para las OSC y las comunidades había sido difícil generar un discurso crítico sobre los daños ambientales y sociales que pueden generar los proyectos de energía renovable debido a que el público tiene una percepción generalizada de que estos proyectos tienen menores impactos que otras tecnologías y sectores económicos. La política de gestión social ha permitido que algunas OSC como OXFAM, FUNDAR y ProDESC articulen un discurso crítico de industria, principalmente entorno a la violación de derechos humanos y colectivos. Además, en algunos casos el nuevo esquema de gestión social ha propiciado mejores condiciones de negociación para las comunidades sobre la renta de las tierras y los beneficios sociales compartidos. Sin embargo, los representantes de OSC argumentan que las EvIS no han propiciado esquemas participativos en la planeación y gestión de los proyectos o de sus beneficios y costos.

## LA ELABORACIÓN DE LAS EVIS

En este apartado se aborda la percepción de los actores entrevistados sobre los problemas asociados con la elaboración de EvIS, el cual incluye elementos del diseño regulatorio y de la práctica de elaboración de estas evaluaciones. Las empresas interesadas en desarrollar un proyecto son responsables de la elaboración de la EvIS, pero generalmente comisionan estas evaluaciones a consultores externos. Los actores que realizan un mayor número de comentarios sobre la elaboración de la EvIS fueron precisamente los consultores (34% de las opiniones), las OSC (25%) y los representantes gubernamentales (15%) (*Tabla 9*). Los aspectos que tuvieron mayor interés fueron:

1. el diseño regulatorio;
2. la implementación de la regulación que realiza SENER;
3. las prácticas de las compañías;
4. la práctica de los consultores y
5. la influencia de las características socioculturales de los territorios en los que se elaboran las EvIS.

<b>Tabla 9. Comentarios por tema y tipo de actores sobre la elaboración de las EvIS</b>							
Tema	Número de comentarios	Porcentaje del total de comentarios por grupo de actores (%)					
		Actores gubernamentales	OSC	Sector privado	Consultores	Académicos	Organizaciones Internacionales
Diseño regulatorio	41	15	41	5	20	12	7

Implementación gubernamental	11	27	9	18	27	0	18
Prácticas de las compañías	29	14	28	21	24	10	3
Prácticas de los consultores	56	14	16	11	52	5	2
Factores locales	11	9	18	18	27	27	0

Algunos actores tienen una opinión crítica sobre el alcance de la regulación, particularmente representantes de OSC y en menor medida de los consultores y los oficiales gubernamentales (Tabla 4). Estos actores argumentan que la EvIS fue diseñada para incentivar a las compañías a que evaluaran los riesgos sociales de los proyectos y realizar una gestión de estos. Representantes de OSC consideran que el alcance de la EvIS fue diseñado desde una lógica de fortalecimiento del sector privado, restringiendo las posibilidades que tenía este instrumento para el escrutinio social de los proyectos. Por ejemplo, la regulación tiene un desarrollo insuficiente para garantizar la participación sustantiva de la sociedad civil y las comunidades en la elaboración de la EvIS y en el diseño de los Planes de Gestión Social. Además, representantes de OSC y consultores señalan que, aunque la regulación establece que los proyectos deben de generar Beneficios Sociales Compartidos (BSC), ésta no establece una definición de este concepto o directrices para su estimación, diseño, transferencia, implementación y monitoreo. Esta falta de definición en aspectos que son considerados fundamentales para las comunidades disminuye la legitimidad en la elaboración de las EvIS por parte de algunos actores.

La regulación establece una metodología que, desde la perspectiva de distintos actores, particularmente las OSC y los expertos, es estrecha en la definición e identificación de impactos sociales, así como en los efectos diferenciados que los proyectos tienen sobre distintos grupos sociales. La metodología para la elaboración de las EvIS, por ejemplo, no considera los efectos que se producen en las comunidades desde el momento en que el proyecto se encuentra en fase de planeación (como la especulación sobre el costo de la tierra). La metodología se enfoca en los impactos de cada proyecto, lo cual evade una evaluación sustantiva de los efectos acumulativos o sinérgicos asociados a la presencia de otros proyectos energéticos u otras actividades económicas en la zona. La metodología tampoco hace un abordaje directo de los efectos intangibles, por ejemplo, los impactos que el proyecto puede tener en la cohesión de las comunidades, la promoción de los derechos humanos o las relaciones de poder. Aun cuando los propios actores gubernamentales y consultores consideran que los impactos sociales dependen en gran medida del tipo de tecnología y la manera en que esa tecnología es implementada, la regulación carece de metodologías o directrices que distingan entre los distintos tipos de proyectos y tecnologías<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Las Disposiciones Administrativas de la Evaluación de Impacto Social fueron publicadas el 1 de julio de 2018 proporciona mayor especificidad por tipos de tecnologías y proyectos. Sin embargo, en el momento en que se

Finalmente, no se establecen metodologías para evaluar los impactos positivos y negativos diferenciados entre distintas comunidades afectadas por el mismo proyecto o entre distintos grupos sociales dentro de cada comunidad, así como mecanismos para ponderar los impactos diferenciados y resolver controversias entre las comunidades y los grupos beneficiados y afectados.

Por distintos motivos intrínsecos y extrínsecos, como la complejidad técnica del tema, la falta de recursos humanos, y la necesidad de generar acuerdos entre los actores clave, la implementación de la regulación por parte de la SENER y particularmente su Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial (DGISOS) ha presentado algunas deficiencias. Las observaciones sobre este rubro fueron realizadas principalmente por parte los actores gubernamentales y los consultores. Después de tres años de implementación de la EvIS, la DGISOS no había publicado las disposiciones administrativas para su elaboración, las cuales tienen el objetivo de establecer los elementos y bases metodológicas para la elaboración y presentación de los estudios. Si bien existía un borrador de este documento, que era utilizado como base para la elaboración de los estudios, la falta de un documento oficial generaba incertidumbre legal sobre definiciones y metodologías, lo cual abonaba a la controversia entre actores y abría un margen discrecionalidad en la elaboración del estudio y en los parámetros mínimos de calidad de sus resultados.<sup>3</sup>

Los entrevistados, particularmente los consultores (50%) y representantes de OSC consideran que un aspecto especialmente problemático es la escasa internalización de la gestión social en algunas empresas del sector. Estos actores argumentaron que hay empresarios en el sector de renovables que creen que sus proyectos no tienen impactos sociales debido a que contribuyen a la mitigación del cambio climático y a la generación de empleos. Esta percepción ha conducido a que actores del sector piensen que la EvIS es un trámite burocrático que deben cumplir para desarrollar su proyecto, en vez de considerar que esta evaluación es un instrumento para la toma de decisiones y la gestión de sus proyectos. Diversos consultores opinan que hay compañías que carecen de las áreas administrativas y el personal para dar seguimiento a la elaboración de las EvIS, lo cual limita el acceso de los consultores a la información que requieren del proyecto para realizar la evaluación e impide que los resultados de las EvIS se traduzcan en insumos para el proceso de toma de decisiones de las empresas.

La práctica de los consultores tuvo el mayor número de comentarios (56) de los cuales en su mayoría provinieron de los propios consultores entrevistados (52%). Los comentarios se enfocaron en i) las prácticas de los consultores como gremio profesional, ii) la relación entre los consultores y las empresas, iii) el proceso de elaboración de la EvIS y iv) la integración del informe final de las EvIS. La EvIS generó una oportunidad de negocio para algunas consultorías legales y ambientales que trabajaban en el sector energético. Sin embargo, algunas de estas consultoras

realizó este estudio no era posible analizar si la nueva reglamentación atendía la percepción crítica de los actores sobre el tema.

<sup>3</sup> Las Disposiciones Administrativas de la Evaluación de Impacto Social fueron publicadas el 1 de julio de 2018, posterior a la mayoría de las entrevistas citadas.



comenzaron a ofrecer el servicio de elaboración de EvIS sin contar con experiencia y personal especializado para identificar y evaluar impactos sociales. En otros casos, consultorías internacionales comenzaron a hacer las evaluaciones, algunas de estas subcontratando consultores mexicanos para elaborar distintos apartados del estudio, sin procurar la integridad de la evaluación y ni la relación que se establece entre el consultor y la comunidad. No es posible generalizar que una consultoría especializada en EvIS o nacional produzca evaluaciones de mayor calidad frente a consultorías internacionales o con rango de servicios más amplio. Sin embargo, la percepción de los entrevistados sobre el tema permite puntualizar que tanto el personal capacitado en investigación y gestión social, así como cuidar la relación con las comunidades, son aspectos clave tanto para la calidad de la evaluación como para evitar que su elaboración genere un daño reputacional al proyecto.

Aunque desde la percepción de las OSC existe una relación simbiótica entre las empresas y los consultores, desde la perspectiva de los consultores y las empresas, existen fricciones y problemas en su relación, que influyen en la elaboración de los estudios. La relación contractual puede ser problemática para ambos actores. Por parte de las empresas, perciben que la responsabilidad final del estudio recae en ellas, aunque el estudio es elaborado por un consultor externo, quien, en caso de una mala práctica, puede evadir su responsabilidad. Desde la perspectiva algunos consultores, ellos realizan el estudio, pero una vez que éste es entregado, la empresa puede modificar su contenido y no atender a las recomendaciones propuestas. Los consultores también señalan que las empresas les conceden distintos márgenes de independencia profesional, y en algunos casos, éstas les exigen un resultado específico del estudio o que sea realizado en un periodo de tiempo que no es factible para realizar una evaluación adecuada (en uno o dos meses). Otra observación por parte de los consultores es que algunas compañías no tienen un interlocutor claro para llevar el proceso, lo cual complica la obtención de la información técnica del proyecto, que es necesaria para realizar la evaluación y limita la comunicación de los resultados.

Durante la elaboración del estudio, los consultores perciben algunas limitaciones tanto de carácter intrínseco como extrínseco. Además de la información estadística y la revisión de documentación histórica, el trabajo de campo (entrevistas y encuestas) son clave para la elaboración del estudio. Sin embargo, algunos proyectos de menor tamaño (por ejemplo, las líneas de transmisión) en algunas ocasiones no cuentan con presupuesto para realizar trabajo de campo. Por otra parte, cuando los consultores realizan trabajo de campo, la relación entre ellos y las comunidades es ambigua, ya que para las comunidades ellos representan a las empresas, pero los consultores no pueden asumir compromisos o la representación de las empresas, generado en algunos casos fricciones o limitando la apertura que la comunidad tiene a los consultores. Los consultores carecen de una guía ética o profesional sobre cómo aproximarse a las comunidades, y particularmente a población vulnerable, lo cual deja a su criterio profesional elementos como el consentimiento de las comunidades a participar en el estudio, la confidencialidad de los informantes y el uso y protección de la información personal. En general, los consultores entrevistados concuerdan que un acercamiento desaseado con las comunidades puede ser el inicio de una percepción adversa sobre el proyecto.

El proceso de preparación y entrega de los resultados del estudio también presenta algunos retos para los consultores. Como parte de su plan de trabajo, los consultores requieren de un proceso de comunicación periódica con las empresas de los avances del estudio, particularmente cuando los resultados del estudio plantean impactos o características sociales que potencialmente podrían generar un problema social. Sin embargo, en algunas empresas no tienen un interlocutor claro para recibir y dar seguimiento a los resultados, o el interlocutor no tiene capacidad para transmitir los resultados a los tomadores de decisiones. El momento más crítico entre los consultores y las compañías, suele ser la elaboración del Plan de Gestión Social, en el cual se establecen los compromisos de las empresas con las comunidades y los beneficios sociales compartidos. Los consultores entrevistados concuerdan en que las empresas por lo general tratan de reducir sus compromisos y ajustarlos a un monto específico que ya tienen presupuestado. En consecuencia, los consultores suelen negociar entre lo que considera que la compañía debería de hacer y los compromisos que las compañías están dispuesta a asumir.

Las particularidades socioculturales del ámbito local influyen en la elaboración del estudio, el cual fue señalado mayormente por los expertos (27%) y los consultores (27%). Debido a que las empresas propiedad del estado históricamente habían hecho uso de prácticas asistencialistas para resolver los problemas sociales, en algunas regiones las comunidades y particularmente sus líderes esperan obtener beneficios similares por parte de las empresas. En algunas regiones, esto ha constreñido la implementación de beneficios sociales compartidos con un impacto más estratégico sobre el desarrollo de las comunidades. Por otra parte, factores como conflictos sociales, disputas territoriales, la presencia de población indígena, la propiedad de la tierra, la presencia de industrias extractivas, eventos sociales o culturales relevantes para la comunidad, la presencia del crimen organizado y procesos políticos o electorales aumentan la complejidad del estudio y moldean la relación entre los consultores y las comunidades.

## LA REVISIÓN DE LA EVIS

En este apartado se aborda la percepción de los actores entrevistados sobre las limitantes y problemas asociados a la revisión a las EvIS que realiza la SENER a través de la DGISOS. Una vez que las empresas realizan las EvIS, generalmente a través de empresas consultoras, las evaluaciones son sometidas a la DGISOS para su revisión y recomendación. Los actores que realizaron un mayor número de comentarios en torno a esto fueron los actores gubernamentales (35% de las opiniones), seguidos por las OSC (24%) y los consultores (13%) (*Tabla 10*). Los principales temas identificados fueron:

1. las limitaciones del diseño institucional;
2. restricciones del diseño regulatorio; y
3. problemas asociados al trabajo que realiza SENER.

**Tabla 10. Comentarios por tema y tipo de actores sobre la revisión gubernamental de las EvIS**

Tema	Número total de comentarios	Porcentaje del total de comentarios por grupo de actores (%)					
		Actores gubernamentales	OSC	Sector privado	Consultores	Académicos	Organizaciones Internacionales
Diseño institucional	16	38	19	13	19	13	0
Diseño regulatorio	15	40	27	7	7	0	20
Implementación gubernamental	37	32	24	11	14	8	11

Las opiniones sobre las limitaciones del diseño institucional de DGISOS provinieron principalmente de los actores gubernamentales (38%), seguido de los consultores (19%) y las OSC (19%). El aspecto central de la discusión se centra en la decisión de otorgar la gestión de la EvIS a la SENER. Los actores utilizan como punto de comparación el diseño regulatorio de la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA). La MIA es gestionada y evaluada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) cuyo principal objetivo es la gestión de la política ambiental; y su la inspección y vigilancia es realizada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y ambas instituciones cuentan con oficinas regionales que les permiten dar seguimiento a los proyectos y sus procesos en el ámbito local.

En comparación, la EvIS es gestionada por la SENER, cuyo principal objetivo institucional es la conducción de la política energética del país, y no cuenta con oficinas regionales. En consecuencia, las críticas al diseño institucional se centraron en cuatro aspectos:

- El desarrollo histórico y el objetivo institucional de SENER se enfoca en la promoción de proyectos e inversiones y la reducción de los costos de los energéticos, por lo cual la política de gestión social de los proyectos es percibida como un tema secundario o subordinado políticamente, lo cual disminuye la legitimidad de las evaluaciones;
- La SENER tiene una capacidad limitada para gestionar la política de gestión social a nivel regional y local por la carencia de oficinas regionales;
- Se requiere la participación de una institución independiente a SENER que realice actividades de monitoreo y gestión, similar a la función que realiza PROFEPA en el caso de las MIA; y
- Con excepción de los proyectos que requieren una consulta indígena, no existe un mecanismo o proceso formal que vincule los estudios de EvIS y MIA, lo cual limita la evaluación integral de los proyectos e impide el abordaje más integral de las interacciones entre impactos sociales y ambientales.

A nivel regulatorio, el mayor número de opiniones provinieron de los actores gubernamentales (40%), OSC (27%) y Organizaciones Internacionales (20%). El principal problema detectado (7 opiniones) es que a nivel regulatorio el alcance que tiene la evaluación de la DGISOS es limitada. Los proyectos requieren un dictamen positivo por parte de la DGISOS sobre la EvIS, pero, las observaciones que emite la DGISOS tienen nivel de “recomendaciones” sin que exista una obligación legal por parte de las empresas para atenderlas. Por otra parte, la regulación establece que todos los proyectos de energía que requieran desarrollo de infraestructura requieren de la elaboración de una EvIS, lo cual incluye desde proyectos pequeños, como estaciones de gasolina, hasta proyectos de gran escala de hidrocarburos y electricidad. Esto generó que en el 2017 se presentaran más de 3,000 estudios. Como resultado de la falta de regulaciones y/o procesos diferenciadas por los tipos de proyectos, la DGISOS tiene una sobrecarga institucional que limita tanto la evaluación del número de estudios y su calidad, así como la elaboración de recomendaciones específicas. Finalmente, las OSC y las Organizaciones Internacionales comentan que la regulación no establece ningún mecanismo de participación o consulta social durante el proceso de evaluación de los estudios, lo cual genera falta de confianza y especulación por parte de actores sociales sobre el contenido y el proceso de evaluación.

Los entrevistados, en su mayoría actores gubernamentales (32%) y OSC (24%), resaltan algunos problemas relacionados con la implementación de la regulación. Aun con las políticas de austeridad que han caracterizado al gobierno federal en los últimos años, la SENER ha sido una de las pocas dependencias federales que han aumentado su presupuesto anualmente. Sin embargo, la política de gestión social no ha sido una prioridad. Como consecuencia, durante la administración federal (2012-2018), la DGISOS que gestiona tanto la EvIS como la Consulta Indígena, tuvo únicamente cuatro personas responsables del área, que aumentan a ocho personas a través de esquemas de colaboración con otras instituciones. Como resultado, la DGISOS no solo tiene severas limitaciones en recursos humanos para evaluar las EvIS (alrededor de 3,000 anualmente), sino que está restringida para conducir otras actividades sustantivas para la administración de este instrumento. Por ejemplo, la evaluación interna de la EvIS o la gestión del conocimiento y experiencia en el área. En la percepción de los actores, ambas actividades son fundamentales para mejorar los procesos de evaluación y desarrollar directrices y guías que distingan entre tipos de proyectos y tecnologías, las cuales podrían mejorar la elaboración, evaluación e implementación.

En resumen, SENER tiene limitaciones estructurales para gestionar y evaluar las EvIS. El diseño regulatorio de la EvIS genera una sobresaturación institucional para conducir la evaluación y limita la participación de actores sociales, lo cual restringe la evaluación cuantitativa y cualitativa de los estudios, así como la legitimidad social del proceso. Además, aun en este marco institucional/regulatorio, la falta de prioridad política de SENER sobre la política de gestión social ha constreñido el desarrollo institucional de la DGISOS, limitando su capacidad para hacer una gestión integral de la política social.

## LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS PLANES DE GESTIÓN SOCIAL

En este apartado, se aborda la percepción de los actores sobre la implementación de las empresas de los Planes de Gestión Social. Una vez que DGISOS aprueba la EvIS, la implementación del Plan de Gestión Social es responsabilidad de las empresas. En torno a este tema, los actores que realizaron un mayor número de comentarios fueron las OSC (37% de los comentarios), los consultores (23%) y los actores gubernamentales (15%) (Tabla 11). Los principales aspectos abordados fueron:

1. restricciones del diseño regulatorio;
2. problemas asociados a la implementación de la SENER;
3. deficiencias en la gestión social de las empresas; y
4. la práctica de las comunidades y organizaciones sociales.

<b>Tabla 11. Comentarios por tema y tipo de actores sobre la implementación de los Planes de Gestión Social</b>							
Tema	Número total de comentarios	Porcentaje del total de comentarios por grupo de actores (%)					
		Actores gubernamentales	OSC	Sector privado	Consultores	Académicos	Organizaciones Internacionales
Diseño regulatorio	37	19	46	0	22	0	14
Implementación gubernamental	12	25	50	0	0	8	17
Prácticas de las compañías	57	9	26	21	30	9	5
Comunidades y Sociedad Civil	5	40	60	0	0	0	0

Las observaciones sobre las deficiencias del diseño regulatorio provinieron principalmente por parte de las OSC (46% de los comentarios), los consultores (22%) y los actores gubernamentales (19%). La regulación de la EvIS fue diseñada bajo el diagnóstico de que las empresas de energía renovable no realizan un estudio de factibilidad social de sus proyectos y carecen de una política de gestión de riesgos sociales, lo cual propiciaba conflictos entre los proyectos y las comunidades. Con base en este diagnóstico la regulación fue diseñada con el objetivo de que la EvIS incentivara la gestión social dentro de las empresas. En este sentido, la percepción generalizada de los distintos actores (particularmente las OSC) es que, la regulación le otorga a SENER la capacidad de supervisar la implementación de los Planes de Gestión Social, pero en la práctica, esta institución carece de mecanismos y capacidades reales para su monitoreo y evaluación.

De esta manera, la DGISOS carece de mecanismos y recursos para el monitoreo y evaluación de la gestión social de los proyectos, en algunos aspectos clave como: *a)* las recomendaciones que DGISOS realiza a los proyectos; *b)* las medidas de mitigación y prevención de impactos sociales, *c)* el Plan de Gestión Social y los beneficios sociales compartidos, y *d)* los cambios en el contexto social (o línea base). En general, los actores concuerdan en que la DGISOS debería de contar con algunos mecanismos de monitoreo y evaluación, pero estos difieren en su opinión sobre el alcance de estos mecanismos. Por ejemplo, las OSC y Organizaciones Internacionales son más favorables a mecanismos obligatorios con sanciones económicas o legales por incumplimiento. En contraparte, los representantes privados y algunos consultores consideran que estos mecanismos podrían ser voluntarios y que sus resultados deberían de aportar recomendaciones para la gestión de las empresas en lugar de sanciones.

Las OSC (50%) y en menor medida que los actores gubernamentales (25%) realizaron observaciones críticas sobre la capacidad de la SENER para implementar sus competencias con respecto a las EvIS. Debido a que la SENER no cuenta con delegaciones estatales, y a la falta de personal en la DGISOS, existe poca capacidad institucional tanto para dar seguimiento al desarrollo de los proyectos y a la implementación de los Planes de Gestión Social. Los representantes de las OSC tienen una percepción generalizada de que las comunidades no tienen acceso a las EvIS, lo cual limita su capacidad para hacer uso de los estudios y deliberar los resultados. Los actores gubernamentales concuerdan en que el acceso público de las EvIS ha sido problemático, pero desde su perspectiva, esto se debe al proceso de aprendizaje institucional y a las limitaciones en los recursos de gestión. En una primera etapa, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAE) obligó a la DGISOS a reservar la publicación de los estudios hasta que se pudiera asegurar la protección de información privada de las empresas y las comunidades. Actualmente, la DGISOS solicita a las empresas una “versión pública” del estudio, lo cual agiliza su publicación. Sin embargo, aun con este procedimiento, el escaso personal de DGISOS debe revisar las EvIS para asegurar la protección de la información.

Entre los aspectos críticos que están relacionados con la práctica de las empresas, los cuales fueron señalados por los consultores (30%), las OSC (26%) y las empresas (21%), la principal crítica es la falta de internalización de la gestión social por parte de algunas empresas del sector. Esto, fue mencionado por el 64% de los actores entrevistados -incluidos los empresarios. La percepción de los entrevistados es que aún existen empresas en el sector que consideran que la EvIS es un requisito administrativo y no han incorporado la gestión social de sus proyectos como un tema central de su administración. Por lo tanto, consultores del sector argumentaron que existen empresarios que no están interesados en conocer los resultados de las EvIS y que carecen de la organización y el personal para implementar el Plan de Gestión Social.

La práctica de las empresas extranjeras fue otro elemento de interés por parte de los entrevistados, los cuales tuvieron percepciones particularmente contrastantes sobre el tema. Los empresarios y algunos consultores consideran que la participación de las empresas extranjeras o trasnacionales

ha sido positiva en la gestión social del sector, ya que estas tienen políticas de responsabilidad social y experiencia en la elaboración de EvIS y la gestión social de sus proyectos. En algunos casos, estas empresas tienen áreas especializadas en la gestión social y ambiental, las cuales incluyen procesos de toma de decisiones y personal especializado a nivel de proyecto. En contraste, algunos consultores y representantes de OSC perciben que si bien las empresas internacionales suelen tener mayores estándares de gestión social, cuando éstas se familiarizan con el ambiente institucional en México suelen reducir sus estándares de operación en esta área. Con una tercera perspectiva, algunas OSC hacen énfasis en que las prácticas de gestión social de las empresas internacionales fueron desarrolladas para el contexto institucional y las características sociales de Europa y Estados Unidos, por lo tanto, argumentan que sus políticas de gestión social son deficientes en el contexto mexicano. Por ejemplo, las OSCs señalan que las políticas de gestión social empresarial deberían ser adaptadas y diseñadas los usos y costumbres de las comunidades indígenas y rurales tradicionales, y a los esquemas de propiedad social de la tierra que impera en algunas regiones del país.

Otro aspecto relacionado con la práctica de las empresas es la implementación de los Beneficios Sociales Compartidos. Una perspectiva generalizada por parte de las OSC y algunos de los consultores (10 comentarios) es que las empresas reducen sus compromisos de Beneficios Sociales Compartidos al mínimo posible. Estos actores señalaron que, para este objetivo, las empresas utilizan distintas estrategias como que el gobierno asuma parte de los compromisos o utilizan fundaciones que les permiten utilizar la inversión que realizan en las comunidades como deducciones de impuestos. También, representantes de OSC y consultores argumentan que algunas compañías utilizan los beneficios sociales compartidos como una inversión en corrupción de líderes locales o en prácticas clientelares, ya que, aunque estas prácticas tienen un efecto limitado y temporal, algunos gestores de proyectos consideran que es una manera más rápida de resolver su relación con las comunidades. Finalmente, los empresarios consideran que, en algunos casos, ellos intentan promover proyectos e inversiones con efectos más estratégicos en el desarrollo de las comunidades como proyectos productivos, inversión en infraestructura educativa o capacitación para el trabajo. Sin embargo, estos argumentan que muchas de las comunidades esperan beneficios inmediatos de corte asistencialista (el pago de festividades o eventos deportivos), lo cual les impide el desarrollo de otras prácticas. Además, los empresarios comentan que en algunas comunidades hay organizaciones, liderazgos sociales y políticos que exigen pagos a cambio de no bloquear los proyectos.

Finalmente, algunas OSC y actores gubernamentales consideran que los estudios de EvIS han servido para los intereses de los grupos opositores. Desde su percepción, si bien la EvIS y en general la política social en el sector tienen muchos cuestionamientos, estas mismas deficiencias han permitido que los grupos opositores fortalezca sus argumentos en litigios legales. Por ejemplo, entre 2017 y el 2018, se detuvieron diversos proyectos por procesos legales en los que se argumentó la violación de los derechos humanos de las comunidades.

## LA GOBERNANZA DEL SECTOR Y LA EFECTIVIDAD DE LA EVIS

En este apartado, se aborda la percepción de los actores entrevistados sobre la gobernanza y las políticas del sector energético. Si bien estos aspectos no están directamente relacionados con la regulación de la EvIS, configuran el marco político e institucional del sector energético, influenciando el alcance de la política de gestión social y particularmente de las EvIS. Los actores que prestaron mayor atención a estos aspectos fueron las OSC (36% de las opiniones), los actores gubernamentales (17%) y los expertos (14%) (*Tabla 12*). Los principales temas identificados fueron:

1. los cambios en la gobernanza del país y en particular del sector energético;
2. la falta de internalización de la gestión social en la política energética;
3. el diseño de las subastas eléctricas como principal política de promoción de proyectos de energía renovable; y
4. aspectos de carácter estructural que limitaron el diseño de la política de gestión social en el sector.

**Tabla 12. Comentarios por tema y tipo de actores sobre la implementación de los Planes de Gestión Social**

Tema	Número total de comentarios	Porcentaje del total de comentarios por grupo de actores (%)					
		Actores gubernamentales	OSC	Actores privados	Consultores	Académicos	Organizaciones de cooperación internacional
Cambios en la gobernanza	19	21	42	16	16	5	0
Política energética	24	17	42	4	8	21	8
Subastas eléctricas	10	10	10	30	20	10	20
Limitaciones en el conocimiento	16	19	38	6	13	19	6

Las OSC y los actores gubernamentales señalaron particularmente la influencia que los cambios en la gobernanza del país y en particular del sector energético han tenido sobre la dinámica de los problemas sociales en este sector. En este, se enfatizó que, como resultado de la democratización y la implementación de políticas neoliberales desde la década de 1990, México ha transitado de un esquema de gobernanza donde el gobierno federal tenía un papel central en la vida económica y social, a otro donde el gobierno tiene un papel limitado y los actores económicos y sociales ejercen mayor influencia sobre el espacio público. Sin embargo, algunos actores perciben que un resultado adverso de este proceso ha sido el debilitamiento del gobierno federal en el ámbito local y la merma



en su capacidad para proveer servicios básicos, particularmente en las comunidades rurales. Algunos representantes de OSC señalan estos cambios en la dinámica política del país, como el marco estructural en que surgen los conflictos sociales.

Por otra parte, expertos y representantes de OSC hicieron énfasis en que las transformaciones en la gobernanza del sector energético han modificado la interacción entre proyectos energéticos y comunidades, así como el proceso de gestión de conflictos sociales. La Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, al ser empresas propiedad del Estado, tenían una serie de recursos y capacidades para gestionar, en muchos casos de manera cuestionable, los problemas sociales. Por ejemplo: el acceso a recursos públicos, lo cual en algunos casos les permitía a PEMEX y CFE implementar prácticas asistencialistas para mitigar los conflictos locales; una mayor capacidad de interlocución con otras agencias del gobierno federal y con autoridades locales, lo cual facilitaba su gestión; el uso de la fuerza pública, como la intervención de policías locales; y una mayor legitimidad de los proyectos por parte de la población en general debido a su propiedad pública. Si bien en la mayoría de los casos, los entrevistados percibieron que en gran parte estas medidas de gestión eran sumamente cuestionables, esta narrativa evidencia que la dinámica histórica en el sector energético ha propiciado una serie de prácticas de gestión de los conflictos sociales de carácter vertical, asistencialista y poco democráticas que permanecen presentes en el sector, aun con los cambios en el marco regulatorio y la entrada de nuevos actores.

Existe una percepción crítica sobre el desfase entre los objetivos de la política energética y la gestión social del sector, la cual proviene principalmente de las OSC, los expertos y los representantes gubernamentales. Estos actores argumentan que la política energética tiene como principales objetivos aumentar la competitividad y rentabilidad del sector, así como reducir los costos de la energía. Si bien, a nivel discursivo, el gobierno federal argumenta que la política energética busca el desarrollo y bienestar de las comunidades, este objetivo no está internalizado en el marco regulatorio, la política energética, ni en los planes de desarrollo sectoriales. Por lo tanto, la escasa relevancia que reciben los aspectos sociales en el sector energético ha evitado que SENER internalice la gestión de EvIS como un tema prioritario en su agenda. Varios actores puntualizaron que esta problemática no solo ha limitado el desarrollo institucional de DGISOS y la gestión las EvIS, sino que genera un ambiente institucional en que la gestión social del sector es percibida tanto dentro de SENER como entre los actores privados como un tema secundario.

Consultores, representantes del sector privado, e incluso representantes gubernamentales, ejemplificaron la falta de internalización de un objetivo de gestión social en la política del sector con el caso de las Subastas Eléctricas. Existe una opinión generalizada de que el diseño de las Subastas Eléctricas influye en la dinámica que se establece entre los proyectos de energía renovable y las comunidades, aunque los actores puntualizan distintos aspectos. Por ejemplo, representantes de OSC, expertos y consultores puntualizaron que de acuerdo con las Disposiciones del Mercado Eléctrico Mayorista (MEM), las subastas de largo plazo (SLP) fueron diseñadas con el objetivo de promover el desarrollo de energías limpias a través de la competencia basada en el precio de generación y su viabilidad técnica, pero en su diseño no se incorporó los efectos de estos proyectos

en el ámbito local. Durante las últimas tres subastas los proyectos solares FV y eólicos se han convertido en la energía predilecta debido a los bajos costos ofertados. Sin embargo, las SLP no incluyen información o criterios de evaluación sobre la viabilidad social de los proyectos, propiciando el desarrollo de proyectos con bajos costos de generación, pero en algunos casos con características o ubicaciones que no son las más adecuadas en términos sociales.

Los actores identificaron distintas problemáticas asociadas con el diseño de las SLP. *Primero*, las comunidades no suelen tener información de los proyectos hasta que estos ganan las subastas, propiciando desconfianza y especulación de las comunidades, así como retos en el cumplimiento del carácter previo de las consultas. *Segundo*, los proyectos y los precios de generación son planeados bajo estimaciones técnicas y financieras que en algunos casos son rebasados por los problemas sociales, lo cual puede comprometer su viabilidad. *Tercero*, la banca internacional ha disminuido su interés para financiar proyectos de renovables en México y ha aumentado las tasas de interés y los requisitos de financiamiento. *Cuarto*, existe un retraso en algunos de los proyectos, lo cual podría afectar los objetivos de la transición energética en el país. Incluso algunos representantes del sector privado y consultores consideraron deficiencias en el diseño de las SLP, aunque señalan que para las empresas no es factible realizar una EvIS o un estudio de factibilidad social (el cual requiere una inversión económica y de tiempo), hasta que se tiene certidumbre de que se podrá realizar el proyecto. Más aún, si una empresa asumiera estos costos de manera individual, le podría restar competitividad frente a otras compañías en las subastas. En este sentido, algunos representantes de las empresas consideraron que esos estudios de factibilidad social deberían de ser responsabilidad del gobierno federal.

Las OSC, los representantes gubernamentales, y los expertos, señalan que la falta de conocimiento y experiencia sobre gestión social y EvIS en el sector energético afectó el diseño de su regulación. La Reforma Energética (2013) abrió el sector energético a la participación de empresas privadas, con la inserción de nuevos actores, tecnologías y prácticas que produjeron nuevas dinámicas en el desarrollo de proyectos y su relación con las comunidades. Sin embargo, los tomadores de decisiones que participaron en el diseño de la EvIS carecían de una perspectiva completa sobre la profundidad y la rapidez con la que se transformaría la gobernanza del sector a raíz de nuevo marco regulatorio. Por otra parte, debido a la falta de experiencia en la evaluación de impactos sociales en México, los tomadores de decisiones tenían escasa información sobre los métodos y procesos más adecuados para la EvIS. Representantes gubernamentales argumentaron que tanto la falta de experiencia en el desarrollo de EvIS en México, como la escasa información sobre los efectos sociales de las nuevas tecnologías y dinámicas del sector, mermó que durante el diseño de la regulación se adaptaran las prácticas internacionales de EvIS a la nueva interacción entre proyectos y comunidades en el contexto mexicano.

## ORIENTACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA Y PARA LAS PRÁCTICAS DE LOS ACTORES DEL SECTOR

### Orientaciones para la elaboración de la EvIS

En el proceso de elaboración de las EvIS, los actores, en particular los consultores, consideran que la deficiencia en la práctica profesional de los consultores afecta la calidad de la evaluación. Sin embargo, otros problemas estructurales afectan su elaboración, como la falta de especificidad en la regulación y la metodología, el bajo interés de algunas empresas para dar seguimiento a la evaluación y algunas particularidades socioculturales regionales que aumentan la complejidad del trabajo de campo. Los actores tienen diferentes preferencias para mejorar esta etapa. Las OSC y los funcionarios gubernamentales favorecen una mayor regulación, mientras que los consultores y las empresas prefieren esquemas de autogestión y con mayor flexibilidad. Los actores identifican diferentes soluciones enfocadas al ámbito de responsabilidad de los consultores, como códigos de ética profesional o la formación de un colegio profesional. Si bien estas alternativas pueden ofrecer pautas para la práctica de los consultores, es importante contextualizar que, como profesionales externos, los consultores tienen una capacidad de decisión limitada en la conducción de las EvIS. Por lo tanto, es necesario abordar los factores sistémicos que enmarcan la práctica de los consultores, como el diseño de la regulación y la práctica de las empresas. En la *Tabla 13*, se ofrecen algunas directrices generales enfocadas a los distintos problemas identificados.

<b>Tabla 13. Orientaciones para la elaboración de la EvIS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Principales problemas</b>	<b>Orientaciones</b>
<i>Prácticas de los consultores</i>	1) Baja calificación y poca experiencia en evaluación y gestión social 2) Deficiencias en la traducción de los resultados de las EvIS al proceso de toma de decisión de las empresas 3) Falta de lineamientos éticos y profesionales para la conducción del trabajo de campo	1) Fortalecer y ampliar programas de formación profesional de consultores en gestión social de proyectos 2) Establecer esquemas de armonización y difusión de buenas prácticas y procedimientos para los consultores en el área, en aspectos como ética de investigación con sujetos humanos, manejo de información personal, metodologías de participación social. Algunas opciones van desde la certificación de una organización o institución externa, la formación de un colegio profesional o la certificación gubernamental.

<i>Diseño regulatorio</i>	1) Falta de mecanismos de participación social sustantiva durante el proceso de elaboración de las EvIS 2) Alcance limitado en la definición de impactos sociales 3) Falta de especificidad metodológica para la evaluación de distintos tipos de proyectos y tecnologías 4) Falta de definición sobre Beneficios Sociales Compartidos	1) Una mayor definición en las directrices administrativas sobre: a) que es la participación social, b) las metodologías adecuadas para conducir estos procesos y c) las condiciones de implementación para generar un efecto sustantivo de la participación social en la evaluación. 2) Inclusión y/o mayor definición sobre algunas dimensiones de los impactos sociales como: a) impactos sinérgicos o acumulativos, b) impactos subjetivos y c) efectos diferenciados entre riesgos y beneficios entre comunidad y grupos sociales dentro de la comunidad. 3) Definición del concepto Beneficios Sociales Compartidos y directrices para su estimación, definición, transmisión, gestión y monitoreo. 4) Mejorar la especificidad metodológica para la conducción de EvIS con respecto a tipos de proyectos, escalas, tecnologías y propiedad/uso.
<i>Prácticas de las compañías</i>	1) Falta de personal y áreas administrativas para dar seguimiento a la elaboración de los estudios e integrar sus insumos	1) Las compañías deben de crear áreas con personal capacitado y procedimientos internos que permitan dar seguimiento a la elaboración de los estudios y transmitir los resultados a los procesos internos de toma de decisión y planeación de proyectos. Algunas alternativas son la certificación en prácticas de gestión social por una organización externa, la creación de manuales de procedimientos en la materia por parte de las asociaciones de empresas del sector, la creación de acciones/compromisos sobre gestión social por parte de las empresas.
<i>Implementación gubernamental</i>	1) Retraso en la publicación de las disposiciones administrativas oficiales que generó incertidumbre sobre el proceso de elaboración	1) Aunque las disposiciones administrativas ya han sido publicadas, se requiere de un proceso de seguimiento para evaluar los efectos de su implementación.
<i>Características locales</i>	1) Factores como la criminalidad o procesos políticos que aumentan la complejidad del trabajo de campo	1) Los factores contextuales exceden el ámbito de influencia de la política energética, por lo que, en este sector, se requiere de la formulación de protocolos que permitan evaluar los riesgos de la conducción de la evaluación en determinadas circunstancias.

## Orientaciones para la revisión de la EvIS

Los actores, incluidos los representantes gubernamentales, consideran que la revisión que realiza DGISOS de la EvIS está restringida por la limitada capacidad institucional. Los actores tienen diferentes perspectivas para abordar este problema. Por ejemplo, las OSC están particularmente interesadas en incorporar a las comunidades y la sociedad civil en el proceso de evaluación, mientras que las empresas están más interesadas en fortalecer las capacidades de DGISOS para agilizar el proceso de revisión. Estos resultados evidencian que la revisión de la EvIS no solo es una de las áreas más problemáticas en su desempeño, sino que existen desacuerdos significativos

entre los actores respecto a su diseño y función institucional, así como el nivel de participación de los actores (por ejemplo, si debiese de ser un proceso de escrutinio social o de carácter orientativo sobre las actividades de la empresa). Por lo tanto, consideramos que ampliar la capacidad institucional de la DGISOS es crítico, pero también se requieren discusiones sustantivas y acuerdos políticos entre los actores sobre el alcance y propósito de la evaluación. En la **Tabla 14** se presentan directrices para abordar los problemas identificados en el área.

<b>Tabla 14. Orientaciones para la revisión de la EvIS</b>		
<b>Tema</b>	<b>Principales problemas</b>	<b>Orientaciones</b>
<i>Capacidad institucional</i>	1) Escasos recursos presupuestales y humanos	1) Fortalecimiento sustantivo de las capacidades de DGISOS. 2) Simplificación y estandarización de procesos de evaluación por tipo de proyecto, escala y tecnología. Algunas alternativas son generación de procedimientos específicos y/o sistemas electrónicos y en tiempo real de envío y revisión de la EvIS.
<i>Diseño institucional</i>	1) Conflicto entre los objetivos institucionales 2) Escasa capacidad institucional para dar seguimiento a los proyectos y su gestión social a nivel local 3) Ausencia de procesos formales para vincular el proceso de evaluación con la evaluación de impacto ambiental	1) Ampliar la autonomía de la DGISOS respecto de la dirección política de la SENER. Existen distintas alternativas: dotar de autonomía a nivel interno, formar una dirección intersecretarial, transferir DGISOS a la CRE o a SEMARNAT. 2) Se requiere de algún mecanismo que permita a la DGISOS recibir información de actores sociales en el proceso de evaluación. Existen diferentes opciones, por ejemplo, vincular la gestión de la DGISOS con otra secretaría con presencia local, o la transferencia de funciones a SEMARNAT. 3) Mejorar la vinculación entre la evaluación de la EvIS y la MIA. Algunas alternativas son desarrollar un proceso intersecretarial, un expediente único por proyecto y compartido por ambos procesos de evaluación, entre otros.
<i>Diseño regulatorio</i>	1) Sobrecarga institucional propiciada por la falta de especificidad en la regulación 2) Débiles mecanismos legales para que las empresas incorporen las recomendaciones 3) Falta de mecanismos de participación o comunicación social del proceso de evaluación	1) Evaluar los requerimientos de las EvIS y la amplitud del proceso de evaluación respecto a tipos de proyectos, escalas y tecnologías para implicación de algunos casos y una mayor exhaustividad en otros. 2) Mejorar por una parte la aptitud de la asignación de recomendaciones de DGISOS a las empresas, y, por otra parte, la vinculación legal de esas recomendaciones. 3) Se requiere de un mecanismo de participación o consulta social de las EvIS. Para esto existen diversas alternativas, como desarrollar un proceso de consultan en procesos bajo solicitud de comunidades o vincular la cónsula de la EvIS con la consulta de la MIA.

## Orientaciones para la implementación de los Planes de Gestión Social

Sobre la implementación de los Planes de Gestión Social, los actores se enfocaron en distintos aspectos que reducen sus efectos en el bienestar de las comunidades. La ausencia de mecanismos de monitoreo y evaluación gubernamental sobre la gestión social de las empresas, y el acceso limitado de los actores sociales a las EvIS y los Planes de Gestión Social, generan que algunas empresas aún perciban la EvIS como un proceso burocrático, en lugar un componente integral para su gestión. Las partes interesadas tienen diferentes percepciones sobre este tema. Las OSC señalan que las empresas internacionales tienen prácticas de gestión social, pero reducen sus estándares en México, mientras que las empresas sostienen que el contexto sociopolítico limita su capacidad para implementar prácticas de gestión social. Se requieren mayores investigaciones sobre la interacción entre las prácticas de las empresas y el contexto sociopolítico. Sin embargo, nuestros hallazgos sugieren algunos aspectos en esta área: 1) las prácticas de gestión social de las empresas necesitan una mayor adaptación al contexto institucional y sociocultural de México, y 2) una mayor supervisión gubernamental y social sobre la gestión de las empresas pueden generar los incentivos para mejorar las prácticas en el área. En la **Tabla 15** se presentan directrices para abordar los problemas identificados en el área.

Tabla 15. Orientaciones para la implementación de los Planes de Gestión Social		
Tema	Principales problemas	Orientaciones
<i>Prácticas de las compañías</i>	1) Algunas compañías carecen de personal profesional para la implementación de los Planes de Gestión Social 2) Las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa no están adaptadas al contexto sociocultural de algunas regiones 3) Escaso impacto de los beneficios sociales compartidos	1) Las compañías requieren de personal específico y profesional en materia de desarrollo social a nivel de proyecto que se encargue de la implementación de los Planes de Gestión Social, así como de direcciones internas que faciliten y monitoreen la gestión a nivel de proyecto. 2) Las Políticas de Responsabilidad Social Corporativa requieren adaptaciones a contextos socioculturales particulares, respecto a los procedimientos de acercamiento, negociación con las comunidades, gestión de relaciones sociales, definición de inversiones sociales, entre otros elementos. Algunas alternativas son el auto desarrollo, la participación de las asociaciones empresariales del sector o un proyecto por parte de un actor externo como una OSC o una Organización Internacional. 3) Recopilación, identificación y difusión de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de Beneficios Sociales Compartidos en aspectos como: administración, trasmisión, monitoreo y evaluación de impactos.

<i>Diseño regulatorio</i>	Escasas competencias y mecanismos para monitorear y evaluar la gestión de las empresas	Desarrollo de un proceso sustantivo y periódico de monitoreo y evaluación de la gestión social de las empresas. Algunas de las alternativas son, desde un proceso periódico y regulado que genere sanciones administrativas o recomendaciones de gestión a las empresas, contralorías de gestión social aleatorias o la implementación de contralorías por solicitud o bajo ciertos supuesto.
SENER	Falta de capacidades para dar seguimiento a los proyectos a nivel local	Desarrollo de capacidades para realizar monitoreo a nivel de proyecto. Existen distintas opciones, desde a transferencia o asociación de esas competencias con SEMARNAT o PROFEPA, o el seguimiento de verificadores de gestión social por solicitud o bajo ciertos supuestos.

## Orientaciones para la gobernanza del sector

Los actores perciben que la gobernanza del sector aún no ha internalizado la gestión social. Este problema está relacionado con la escasa atención presupuestaria y política que ha recibido la DGISOS, lo cual enmarca las restricciones en sus capacidades para revisar la cantidad de EvIS que recibe anualmente, evaluar su calidad, proporcionar recomendaciones sustantivas a la gestión de los proyectos y facilitar el acceso público al instrumento. Además, la falta de una visión social en el sector moldea un entorno institucional en el que algunas empresas consideran la gestión social de los proyectos como un tema secundario o menos relevante. Más aun, el formato en el que se han llevado las Subastas Eléctricas, al carecer de una evaluación o consideración de los efectos sociales de los proyectos, propician una serie de condiciones que aumentan la complejidad de su gestión social. En este contexto, la internalización de los efectos en la gestión social en este sector es una tarea fundamental, que no solo puede mejorar la efectividad la EvIS, sino que podría resultar en el abordaje de los impactos sociales desde el proceso de diseño y planeación de las políticas y proyectos energéticos. En la **Tabla 16** se presentan directrices para abordar los problemas identificados en el área.

**Tabla 16. Orientaciones para la gestión social del sector**

Tema	Principales problemas	Orientaciones
Política Energética	Ausencia de un objetivo de gestión social en la política del sector y en la SENER	1) Incorporar un mandato de gestión transversal de aspectos sociales en la política del sector energético y en los planes de desarrollo sectorial. 2) Integrar análisis y consideraciones sobre efectos sociales en el diseño de políticas del sector y en la elaboración de programas, planes, prospectivas y documentos de planeación del sector. 3) Generar procedimientos que permitan la inclusión de insumos sobre aspectos y efectos ambientales en los procesos de toma de decisión dentro de la SENER. 4) Elevar la gestión social como uno de los objetivos centrales de la SENER junto con la competitividad del sector, la disminución de costos, la seguridad energética y la transición energética.
Capacidad Institucional	Escasa capacidad y presencia gubernamental en el ámbito local, particularmente en regiones aisladas	La SENER o alguna de las instituciones del sector energético requieren de una representación o personal a nivel estatal y/o en las regiones de mayor densidad de proyectos energéticos que permitan dar seguimiento a los aspectos sociales de los proyectos.
Conocimiento y experiencia	Escasa información sobre gestión social y las tendencias del sector durante el diseño de la EvIS	Al 2018, la SENER cuenta con más de 9 mil EvIS para el sector energético. Esta es una base de información que puede ser utilizada para generar y estandarizar conocimiento en la materia. Esto permitiría generar insumos para mejorar la normatividad de la EvIS, generar mayor especificidad en: a) requerimientos, metodologías y proceso de elaboración de las EvIS diferenciado con respecto al tipo de proyectos, escalas y tecnologías; 2) procedimientos administrativos de evaluación; 3) recomendaciones de gestión con mayor idoneidad para distintos tipos de proyectos; 4) estandarizar guías de elaboración y gestión por tipos de proyectos; 5) aportar una base de información para la creación de normas de impacto social; y 6) identificar deficiencias metodológicas que permitan definir necesidades en la formación de capacidades de consultores.



Subastas Eléctricas	No evalúan la viabilidad social de los proyectos y generan incentivos para diseñar proyectos con ciertos modelos financieros, tipos de desarrollo, escalas y en regiones que incrementan la complejidad de la gestión social	<p>1) Las subastas eléctricas o cualquier otra política de fomento de proyectos de energías renovables en el sector requieren de una consideración de sus efectos sociales. Existen varias alternativas, desde criterios de viabilidad social en la evaluación de proyectos, solicitud de estudios de prefactibilidad social a los proyectos participantes, una evaluación de factibilidad social de regiones a nivel gubernamental previo su apertura a proyectos, entre otras.</p> <p>2) En regiones o zonas con población indígena o tradicional y con viabilidad para proyectos de energía renovable, se pueden desarrollar políticas específicas como proyectos a escalas menores, subastas especiales para proyectos de copropiedad privada-comunitaria, o procesos participativos en la planeación de los proyectos privados, entre otras opciones.</p>
---------------------	--	--

## CONCLUSIÓN

La Evaluación de Impacto Social (EvIS) es el primer esfuerzo gubernamental por formar una política de gestión social en el sector energético. De esta manera, la introducción en 2014 de este instrumento de política pública ha favorecido que los aspectos sociales sean incluidos en la agenda del sector energético, así como la internalización de prácticas de gestión social por algunas compañías. Sin embargo, la EvIS ha tenido una efectividad limitada para garantizar de manera sistémica que los proyectos que obtienen la autorización para su desarrollo tienen viabilidad social e implementan una gestión adecuada de sus impactos sociales. Distintos factores en el diseño y la práctica de la EvIS afectan su efectividad. Por ejemplo, la calidad y exhaustividad de las EvIS están acotadas por los vacíos en aspectos clave de la regulación como el alcance de algunos tipos de impactos sociales y la forma de incluir la participación sustantiva de las comunidades, así como por la escasa profesionalización de consultores y empresas en esta área. La confiabilidad y legitimidad de la revisión y dictamen que realiza la DGISOS de las EvIS es limitada por la insuficiencia en las capacidades institucionales para la conducción de esta actividad, la falta de especificidad en los procedimientos de revisión para distintos tipos de proyectos y la ausencia de mecanismos de información y participación social. La implementación de los Planes de Gestión Social es restringida por la insuficiente profesionalización de algunas compañías en esta área y la falta de mecanismos reales de supervisión gubernamental o social sobre las actividades de los proyectos en esta materia.

Mejorar la efectividad de la EvIS requiere de cambios en su diseño normativo e institucional. A nivel normativo, se necesita mayor desarrollo respecto a la inclusión de ciertos tipos de impactos

sociales como los acumulativos y sinérgicos, crear y/o perfeccionar los mecanismos de participación y acceso a la información de las comunidades y sociedad civil en la elaboración y revisión de las EvIS y la implementación de los Planes de Gestión Social, y la definición de algunos aspectos clave como los Beneficios Sociales Compartidos, entre otros temas. A nivel institucional, se requiere solventar la falta de capacidades en el ámbito local de la SENER, lo cual le impide interactuar con los actores sociales y monitorear el desarrollo y gestión de los proyectos. Para esto, existen diferentes posibilidades que van desde la asociación de SENER con otras instituciones federales con presencia local o incluso la transferencia de las competencias en el área a la SEMARNAT, que cuenta con estas capacidades asociadas a la gestión de las Manifestaciones de Impacto Ambiental.

Aunque el diseño normativo e institucional de la EvIS delimita el alcance de este instrumento es importante reconocer que los cambios en esta área dependen de complejos procesos políticos tanto en el poder ejecutivo como en el legislativo. Sin embargo, existen distintas áreas de oportunidad en la práctica de los consultores, las empresas y la SENER que pueden mejorar el desempeño de la EvIS en su arquitectura actual. Por ejemplo, una mayor profesionalización de los consultores (como elaboradores de la EvIS) en materia de evaluación y elaboración de estrategias de gestión social puede contribuir a mejorar la calidad de estas evaluaciones. Las compañías del sector necesitan crear las capacidades y procedimientos internos para dar seguimiento a la elaboración de las EvIS e incorporar sus insumos a los procesos de toma de decisiones, la evaluación de riesgos sociales, el diseño y planeación de los proyectos, así como la presencia de personal competente para la implementación de los Planes de Gestión Social. La SENER debiera otorgar mayores recursos operativos y humanos para operación de la DGISOS, ya que los mínimos recursos con los que opera esta dirección es una barrera estructural tanto para la revisión de las EvIS como para la administración de este instrumento de política pública. Además, la DGISOS necesita desarrollar guías para la elaboración de EvIS y procedimientos y protocolos de revisión que aborden las especificadas de los proyectos, tales como la escala, el tipo de tecnología y contextos con comunidades indígenas o grupos sociales equivalentes.

Las deficiencias identificadas en el diseño y práctica de la EvIS afectan su efectividad; sin embargo, una gestión social integral y estratégica excede el alcance de este instrumento y requiere cambios sustantivos en la gobernanza del sector. Tanto la política como las instituciones energéticas en México están orientadas al abastecimiento costo-efectivo de energéticos. La política y planeación del gobierno federal se fundamenta en criterios de viabilidad económica y técnica, pero hasta el momento este arreglo político-institucional no ha incluido los amplios efectos sociales asociados con el sector. Esta falta de internalización de los aspectos sociales en la política y planeación del sector enmarca la interacción entre los proyectos y las comunidades. Por ejemplo, los proyectos de energías renovables que con base en su viabilidad técnica y los precios de generación compiten en las Subastas Eléctricas no son evaluados con respecto a su viabilidad social. En este marco político, las empresas carecen de incentivos para incluir los aspectos sociales en el diseño y planeación de las propuestas o evaluar su factibilidad social, lo cual podría abordar desde estas facetas algunos de los impactos y los retos de gestión social. Por lo tanto, aunque es indispensable

mejorar la efectividad de las EvIS, la gestión social requiere internalizar esta agenda de manera transversal en las instituciones y políticas del sector.

## REFERENCIAS

- Ahmadvand, M., Karami, E., Zamani, G. H., & Vanclay, F. (2009). Evaluating the use of Social Impact Assessment in the context of agricultural development projects in Iran. *Environmental Impact Assessment Review*, 29(6), 399-407.
- Değirmenci, K., & Evcimen, O. (2013). A critical analysis of the SIA process in Turkey: current problems and recommendations for improving the practice of SIA. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 31(4), 305-317.
- Grunstein Dickter, M. (2016). Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo. *Economía, sociedad y territorio*, 16(51), 485-517.
- Holm, D., Ritchie, L., Snyman, K., & Sunderland, C. (2013). Social impact management: a review of current practice in Queensland, Australia. *Impact assessment and project appraisal*, 31(3), 214-219.
- Huesca-Pérez, M. E., Sheinbaum-Pardo, C., & Köppel, J. (2018). From global to local: impact assessment and social implications related to wind energy projects in Oaxaca, Mexico. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 36(6), 479-493.
- Larsen, S. V., Hansen, A. M., & Nielsen, H. N. (2018). The role of EIA and weak assessments of social impacts in conflicts over implementation of renewable energy policies. *Energy policy*, 115, 43-53.
- Nahmad Sittón, S., Nahón, A., & Langlé, R. (2014). La visión de los actores sociales frente a los proyectos eólicos del Istmo de Tehuantepec. *Oaxaca, México: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Gobierno de Oaxaca*.
- Nzeadibe, T. C., Ajaero, C. K., Okonkwo, E. E., Okpoko, P. U., Akukwe, T. I., & Njoku-Tony, R. F. (2015). Integrating community perceptions and cultural diversity in social impact assessment in Nigeria. *Environmental Impact Assessment Review*, 55, 74-83.
- O'Faircheallaigh, C. (2009). Effectiveness in social impact assessment: Aboriginal peoples and resource development in Australia. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 27(2), 95-110.
- Rousseau, I. (2017). La nueva regulación de la gestión social de los proyectos energéticos en México. Seguridad, sustentabilidad y gobernabilidad. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 62(230), 197-219.