

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



LICENCIA SOCIAL PARA OPERAR EN LA INDUSTRIA EÓLICA MEXICANA

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

ADRIANA CORTÉS GONZÁLEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. ALEJANDRA ELIZONDO CORDERO

CIUDAD DE MÉXICO

JUNIO, 2018

AGRADECIMIENTOS

La presente tesina es fruto del trabajo conjunto de mi directora, la Dra. Alejandra Elizondo, y mis profesoras de seminario, quienes con su paciencia y apoyo lograron que este documento se escribiera poco a poco. ¡Muchas gracias por todo!

Un reconocimiento a las y los entrevistados, que me dieron su tiempo y sus conocimientos, sin los cuales no hubiera podido realizar este trabajo. En especial, un agradecimiento a Cristina Kessel, que primero me dio la oportunidad de platicar con ella y después me brindó su apoyo para contactar a personas claves en el desarrollo de proyectos eólicos en México.

Sin duda alguna, también fue fundamental el apoyo de mi familia: Rosario, Ricardo, Rebeca y Tesla. Gracias por apoyarme en el camino de la maestría y, en especial, en el arduo tiempo que me tomó redactar este trabajo.

Asimismo, un agradecimiento profundo a mis compañeros. Cada uno de ustedes aportó algo especial en este viaje y sus comentarios me ayudaron a nutrir este trabajo. Aún más agradecida con Mariana y Erick, quienes fueron mis pilares y mis cómplices durante estos dos años.

Finalmente, un agradecimiento a Raymundo, mi compañero de clase y de vida. Eres de los amores más grandes de mi vida.

ÍNDICE

Introducción: Planteamiento del problema	1
1. Licencia Social para Operar: Revisión de literatura y marco conceptual	4
1.1 Origen y desarrollo del concepto LSO.....	4
1.2 Debates principales de LSO	6
1.3 Definición conceptual	9
1.3.1 Relaciones	10
1.3.2 Temporalidad: incorporación de todo el ciclo del proyecto.....	14
1.3.3 Dinamismo	14
2. Política energética en México como contexto y diseño de la LSO.....	17
2.1 Contexto a partir de la Reforma Energética de 2013	17
2.2 Desarrollo de proyectos eólicos y sus efectos en la reforma	20
3. Diseño de investigación y metodología	23
3.1 Diseño de investigación y método	23
3.2 Operacionalización del concepto de Licencia Social.....	23
3.3 Técnicas de levantamiento de datos	26
3.3.1 Revisión documental.....	27
3.3.2 Entrevistas semiestructuradas	28
4. Resultados	29
4.1 Resultados por actores.....	29
4.1.1 Actores principales que otorgan la licencia.	29
4.1.2. Demandas y expectativas de los actores sociales involucrados	29
4.1.3 Acciones de los actores sociales	30
4.1.4 Actores principales de las empresas.....	31
4.1.5 Acciones de las empresas.....	32
4.1.6 Interacciones entre los actores.	33
4.1.7 Intervención del gobierno	34

4.1.8 Diferencia entre actores.....	36
4.2 Resultados de impactos e instrumentos de regulación social.....	37
4.3 Variabilidad.....	39
4.4 Resultados Transversales	40
5. Discusión.....	42
5. Conclusión	46
Bibliografía	48
Anexos	52
Anexo 1. Entrevistados	52
Anexo 2. Guía de preguntas generales para entrevistas semiestructuradas	52
2.1 Guía para gobierno	53
2.2 Guía para empresas	54
2.3 Guía para Sociedad civil	55

ÍNDICE DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1. Elementos de la relación que sostiene la LSO	13
Figura 2. Modelo piramidal de la LSO.....	15
Figura 3. Proyectos eólicos actuales.....	21
Figura 4. Atributos de la LSO	24
Tabla 1. Operacionalización de LSO. Atributo de relaciones entre comunidades y empresas	25
Tabla 2. Operacionalización de LSO. Atributo de variabilidad	26
Tabla 3. Relación de indicadores con preguntas base para revisión documental y entrevistas semiestructuradas	27

LISTA DE ABREVIATURAS

AMDEE- Asociación Mexicana de Energía Eólica

ASI- Actores sociales involucrados

CCC- Centro de Colaboración Cívica, A.C.

CFE- Comisión Federal de Electricidad

DOF- Diario Oficial de la Federación

EVIS- Evaluación de impactos social

GEI- Gases de Efecto Invernadero

ICM- Iniciativa Climática Mexicana, A.C.

LSO- Licencia Social para Operar

OSC- Organización(es) de la sociedad civil

SEGOB- Secretaría de Gobernación

SENER- Secretaría de Energía

SERAPAZ- Servicios y Asesoría para la Paz, A.C.

Resumen

La Licencia Social para Operar (LSO) es el permiso intangible otorgado por la comunidad y los actores locales involucrados a las empresas y que involucra todas las etapas del proyecto en donde el nivel de licencia puede variar. La investigación buscó describir cómo ha sido implementada la LSO en la industria eólica mexicana a partir de la Reforma Energética del 2013. El trabajo se enfocó en las relaciones entre los actores locales y las empresas, pues son éstas las que crean, mantienen o remueven el permiso, pero también incluyó la injerencia del gobierno. La tesina realizó un estudio de caso de la industria eólica mexicana a nivel nacional, para lo cual utilizó como técnicas de recolección de información entrevistas semiestructuradas y revisión documental. El trabajo expuso y analizó los resultados según los componentes de la LSO —separados por el énfasis en los actores y en los instrumentos e impactos—, los cambios en la LSO según la etapa del proyecto y su naturaleza dinámica, y los hallazgos transversales. Posteriormente, el documento presentó cuatro puntos de discusión y sus implicaciones teóricas y conceptuales, y cerró con una conclusión general.

Introducción: Planteamiento del problema

La energía eólica es importante ante el cambio climático y la llegada al máximo de producción mundial de petróleo convencional, pues es un medio para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y diversificar la matriz energética (SEGOB 2012). En este contexto, México tiene una oportunidad al ser de los países con más alto potencial para la generación de este tipo de energía —superior a 40 000 MW según el National Renewable Energy Laboratory (SEGOB 2012).

Los proyectos eólicos se encuentran en un proceso de expansión en el país. De 2016 a 2020, esta capacidad instalada de energía eólica pasará de 3,876 a 12,896 MW, y los proyectos de parques eólicos se extenderán de diez a diecisiete estados de la república mexicana (AMDEE 2017). Actualmente, este tipo de energía ya es la segunda fuente limpia con mayor capacidad en México, sólo después de las hidroeléctricas (Grunstein Dickter 2016).

Hay dos factores importantes para la viabilidad de un parque eólico: (1) los costos totales de una planta eólica y (2) el aprovechamiento y emplazamiento (SEGOB 2012). Este último es importante para este trabajo, pues se refiere a las variables de orografía y de velocidad y dirección del viento que limitan la localización geográfica de los proyectos a ciertos puntos en el país. Por tanto, los implementadores de proyecto deberán interactuar con las comunidades locales y los actores involucrados (stakeholders) —entendidos como todos aquellos actores que son afectados y que pueden afectar la rentabilidad de las acciones del proyecto (Corscadden et al 2012; Gehman et al. 2016).

La interacción entre las empresas y las comunidades y poblaciones se ha vuelto más compleja en los últimos años. Uno de los elementos es que el pleno cumplimiento legal de las regulaciones ya no satisface las expectativas de la sociedad en proyectos que implican la extracción o el uso de recursos de una localidad (Lynch-Wood y Williamson 2015; Prno y Slocombe 2012; Thomson y Boultillier 2011; Wilburn y Wilburn 2011). A esto se suma que México tiene una sociedad más participativa e interesada, que respalda la actividad de las comunidades y genera equilibrios de poder diferentes (Puga en entrevista 2018).

Para asegurar la continuidad de los proyectos, las empresas buscan obtener la Licencia Social para Operar (LSO), entendida como el permiso otorgado por las comunidades o los actores involucrados para realizar un proyecto (Thomson y Boultillier 2011). La relevancia

actual del tema, en la industria eólica mexicana, está dada, primero, por su relación en el diseño e implementación de la política pública energética del país, transformada a partir de la Reforma energética del 2013 y, segundo, por las consecuencias negativas de la ausencia de esta licencia.

La Reforma al artículo 25°, 27° y 28° constitucional del 20 de diciembre de 2013 en materia de energía, la promulgación de nueve leyes y la modificación a doce leyes existentes, cambiaron las políticas y el marco jurídico e institucional que regulaba la industria de hidrocarburos y la eléctrica. Ante la transformación en la regulación, las facultades, las características y las relaciones de diferentes autoridades y empresas del Estado, queda pendiente el análisis de los conflictos sociopolíticos entre las empresas y los actores involucrados. En particular, el marco normativo señaló como obligatorias las evaluaciones de impacto social y las consultas previas, libres e informadas lo cual ha construido la base formal para las relaciones entre los actores que dan lugar, mantienen o remueven a la LSO.

Segundo, la ausencia de LSO tiene impactos negativos para las empresas, pues los conflictos con los actores involucrados pueden provocar retrasos o cancelación de proyectos, que implica a su vez pérdidas monetarias, y daño a la reputación (Prno y Slocombe 2012; Thomson and Bouutilier 2011). Desde 2009, como ejemplo antes de la reforma, se han documentado conflictos entre las empresas eólicas y los habitantes del Istmo de Tehuantepec, quienes manifiestan su inconformidad ante el abuso de las empresas y la construcción de los parques sin el permiso de los ejidatarios (Grunstein Dickter 2016).

Del mismo modo, los impactos negativos para el gobierno mexicano es que los retrasos y cancelaciones de desarrollos eólicos dificultan el cumplimiento de las metas nacionales de energías limpias, fijadas por la Secretaría de Energía (SENER) en un mínimo de 25% para el año 2018, 30% para el 2021 y del 35% para 2024 (DOF 2015). Para el resto de la población, implica la pérdida de beneficios potenciales como la reducción de GEI y de impactos ambientales en general, así como la diversificación de la matriz energética que a su vez podría asegurar la seguridad de suministro eléctrico.

El presente trabajo se pregunta **¿cómo se ha implementado la LSO en la industria eólica mexicana a partir de la Reforma Energética del 2013?** Para responder, se eligió un diseño de investigación descriptivo y el método de estudio de caso aplicado a la industria eólica mexicana después de las modificaciones de la Reforma de 2013. Para recabar información, se utilizaron las técnicas de revisión documental y entrevista semiestructurada. La presentación del

trabajo está dividida en seis apartados. El primero expone una revisión de la literatura y la elaboración de un marco conceptual; el segundo capítulo describe al sector energético mexicano, su transformación a partir de la Reforma del 2013 y los avances en la regulación de impactos sociales desde las normas formales, pues los tres puntos constituyen el contexto de implementación de la LSO; el tercero describe el diseño de investigación y la metodología utilizada; el cuarto muestra los resultados; el quinto discute los hallazgos y presenta breves recomendaciones; y el último presenta la conclusión general del trabajo.

1. Licencia Social para Operar: Revisión de literatura y marco conceptual

1.1 Origen y desarrollo del concepto LSO

El ejecutivo James Cooney utilizó por primera vez el término LSO en 1997 para comparar los riesgos de clausura de los proyectos mineros debido a resistencia de actores sociales con los de la negativa de un gobierno a emitir un permiso (Thomson y Boutilier 2011; Boutilier 2014). Las empresas se percataron de la necesidad de satisfacer tanto las condiciones de sus licencias formales, como las demandas y las expectativas de las comunidades locales y la sociedad en general para poder ejecutar sus proyectos y mantener su reputación. Estas peticiones podían exceder el marco legal, económico y contractual (Gunningham, Kagan y Thornton 2004). Asimismo, la idea de necesitar un permiso de la sociedad implicó que las comunidades y los actores sociales involucrados (ASI) adquirieran capacidad para influenciar las trayectorias de los proyectos (Parsons y Moffat 2014). Estos actores podrían imponer costos a las compañías o influenciar las condiciones de sus finanzas —como mermar su reputación y legitimidad para afectar futuras inversiones— a través de protestas o bloqueos, boicots de productos, campañas en medios, cabildeo con el gobierno o usando herramientas legales (Gunningham et al. 2004; Prno y Slocombe 2012). Es decir, el concepto de LSO nació y se desarrolló en un contexto de cambio en los patrones de las relaciones industria-sociedad.

La mayoría de los estudios actuales se concentra en Canadá, Estados Unidos y Australia. Ante esto, Thomson y Boutilier (2017) reflexionan que una licencia informal desde actores no gubernamentales es fácilmente compatible con las normas formales basadas en el derecho común (*common law*), sistema legal que comparten estos tres países. Sin embargo, el concepto tiene dificultades al trasladarse a lugares con principios de derecho civil, en el que sólo una autoridad oficial puede expedir un permiso. Como consecuencia, puede haber un desfase en la comprensión del concepto según el tipo de actor en países con el segundo modelo, como es el caso de los países latinoamericanos. Por un lado, las comunidades y la sociedad civil ven a la LSO en términos de una relación dinámica y continua entre la compañía y los ASI; por el otro, los reguladores y algunas compañías la ven en términos de permisos formales vinculados con eventos y tareas específicas, donde el regulador sigue teniendo un papel importante. Así, la investigación se plantea cómo se implementa la LSO en el contexto mexicano, basado en el

derecho civil, y si se presenta una visión distinta según el origen gubernamental, empresarial o social de los actores.

Los estudios también se concentran según la industria. La mayoría de los trabajos revisados se hacen en proyectos de extracción minera, tales como los trabajos de Holley y Mitcham (2016), Prno (2013), Prno y Slocombe (2012), Moffat y Zhang (2014) y Parsons y Moffat (2014; 2014b), Sin embargo, los investigadores han expandido el uso de la LSO para estudiar otras industrias como la manufactura de papel y pulpa (Gunningham, Kagan y Thornton 2004), la extracción de gas no convencional (Curran 2017; Gehman, Thompson, Alessi, Allen y Goss 2016; Paydar 2016) y los proyectos de energía eólica (Corscadden, Wile y Yiridoe 2012; Hall, Ashworth y Wright 2013). Incluso, se ha aplicado la LSO para estudiar intervenciones de sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales en las comunidades (Slack 2009).

Cuadro 1. Caso de estudio. Thomson y Boutilier (2011) exponen el caso del proyecto San Cristóbal, que fue una gran mina que operó a cargo de Minera San Cristóbal de 1994 a 2008 en el Sur del Altiplano de Bolivia. El objetivo fue medir la calidad de la LSO. Los datos se obtuvieron a través de documentos históricos, experiencias de personas y entrevistas. Este estudio obtuvo como resultado que la LSO cambiaba a través del tiempo según varias acciones de las empresas. Las acciones de las empresas que mejoraron la calidad fueron divulgar la información y ofertas de empleo, dialogar con la comunidad, proveer beneficios adicionales, crear programas conforme a las necesidades de la población local, realizar estudios sociales y ambientales para la evaluación de impacto ambiental, realizar consultas, facultar a la comunidad en la toma de decisiones, tanto de su reasentamiento como en el diseño y administración de los programas de desarrollo y cumplir con los compromisos. Por el contrario, aquellos actos que dañaron la LSO fueron excluir de algunos grupos (como las mujeres de la comunidad), crear la percepción de que se ha hecho un trato desventajoso, no cumplir las promesas, reducir los contactos entre la compañía y la comunidad, no asistir a los espacios de diálogo y negociación

A pesar de que la academia sigue discutiendo el significado de la LSO, parece haber un consenso (y repetición casi exacta de palabras) en la siguiente definición: la LSO es la aceptación o aprobación continua de la comunidad local y otros actores involucrados a un proyecto, que contrasta con la licencia estatutaria (Prno 2013; Thomson y Boutilier 2011; Joyce y Thomson 2000). Igualmente, se le asignan las características de intangible, no escrito y que no puede ser otorgada por una autoridad legal, política o civil (Thomson y Boutilier 2011). La presente tesina retoma este concepto, pero reflexiona sobre su uso y reconsidera las características esenciales. El trabajo expone esta discusión en las secciones 1.2 y 1.3 de este apartado.

La LSO está vinculada a otros conceptos. El primero de ellos es la responsabilidad social, la cual es un conjunto de políticas que surgen desde las corporaciones y que buscan dar

legitimidad a una función social de la empresa. Lo anterior puede resultar en mejoras para las comunidades, pero el principal objetivo es el beneficio de las compañías a través de la estabilidad de sus inversiones (Escobedo Sánchez 2011; Thomson y Boutilier 2011). En cambio, la LSO enfoca el acuerdo entre la comunidad, los ASI y las empresas, lo que da lugar a lineamientos que orientan la relación de forma continua y dinámica (Parsons y Moffat 2014). Asimismo, la LSO da menos prioridad a connotaciones morales (hay una *responsabilidad*), y enfatiza el asegurar la aprobación desde las comunidades. Es decir, la LSO no implica que la empresa tenga la voluntad de actuar para mejorar una localidad, sino que sus acciones son principalmente para satisfacer demandas de la comunidad y los ASI (Paydar 2016). Desde las empresas, la LSO está contenida en el campo más general de responsabilidad social, pues ayuda a legitimar sus acciones; desde los actores sociales, la responsabilidad y el mantenimiento de la legitimidad pueden funcionar como herramientas para que la empresa cumpla con los acuerdos elaborados al otorgar la LSO (Parsons y Moffat 2014).

El segundo concepto, con el que la LSO está vinculada, es consulta previa, libre e informada, pues ambos buscan asegurar el apoyo de la comunidad. Sin embargo, la consulta está enfocada principalmente a pueblos indígenas, protegidos por tratados internacionales, y en los momentos previos a la aprobación de un proyecto. En contraste, la LSO incluye a todo tipo de comunidades y ASI, además de estar en juego durante todo el ciclo del proyecto: desde exploración de los recursos previo al asentamiento, hasta el desmantelar los aerogeneradores (Escobedo Sánchez 2011; Parsons y Moffat 2014).

El tercer concepto relacionado es evaluación de impactos sociales. La diferencia con LSO es que la evaluación de impactos sociales es promovida principalmente por autoridades regulatorias y norma principalmente con base los resultados de las acciones de las empresas. En cambio, la LSO se enfoca en la relación entre los actores empresariales y los ASI, y el otorgamiento de esta licencia es legitimado por ellos mismos, no por actores gubernamentales (Parsons y Moffat 2014). Sin embargo, la evaluación de impactos forma parte de la base formal de las relaciones que dan lugar a la LSO (Gunningham, Kagan y Thornton 2004).

1.2 Debates principales de LSO

El primer debate importante es si los estudios deben realizarse casuísticamente o si es posible estudiar agregados como sectores, industrias o naciones. La tendencia principal es hacia la primera postura, apoyada por los trabajos de Prno (2013), Moffat y Zhang (2014), Holley y

Mitcham (201), Gehman, Thompson, Alessi, Allen y Goss (2016) y Hall, Ashworth y Devine-Wright 2013. El argumento es que la LSO presenta diversidad espacial, es decir, se otorga por sitio específico debido a los factores existentes en un lugar particular. Esto se refuerza al observar que, aunque los proyectos pertenezcan a la misma empresa, se puede tener licencia social en unas operaciones y en otras no (López Brockmann 2016).

La segunda postura propone estudiar la LSO agregando los casos, es decir, enfocando la región o la industria debido a dos razones. La primera es que el contexto institucional amplio (en contraposición al local de la visión anterior) afecta las relaciones entre las comunidades, las empresas y el gobierno, lo que daría una dinámica diferente a la LSO (Prno y Slocombe 2012). Por ejemplo, como podría ser la forma de gobernanza de un Estado modifica el contexto de las relaciones y, por tanto, los resultados de aprobación y aceptación. La segunda razón es que los sectores comparten retos ambientales y presiones sociales similares. Al respecto, se ha observado que las respuestas de las empresas tienden a ser altamente dependientes de las características de un sector industrial particular (Hall et. al 2013). Algunos de los rasgos del sector que afectan la LSO son la duración del uso del recurso –pues entre más corto sea el tiempo, puede haber menos interés de las empresas en establecer relaciones duraderas con la comunidad– y la madurez de la industria en general y en la región –que afecta en el reconocimiento de la empresa para los otros actores o en la experiencia de la empresa para generar relaciones benéficas para sus operaciones– (Gunningham et. al 2004). Autores como Curran (2016), Hall y colegas (2014), y Prno y Slocombe (2012) han desarrollado sus estudios desde esta perspectiva. El presente trabajo opta por esta segunda postura. Se reconoce que puede existir variabilidad en cada caso, pero se enfoca en cómo afecta el contexto federal a la implementación de la LSO. Igualmente, se estudia el agregado nacional, pues la política energética mexicana es federal.

El segundo debate importante es sobre quiénes entregan las LSO. Parte de la literatura señala a las comunidades como las únicas que otorgan la LSO (Prno y Slocombe 2012). El término comunidad es específico para señalar a un grupo de personas que tienen sentido de pertenencia al grupo, interrelaciones entre los integrantes (comunicación, interdependencia e influencia mutua) y una cultura en común (significados compartidos) (Kause 2001). Al analizarse sólo a estas agrupaciones, el estudio dejaría fuera a poblaciones locales que no constituyen una comunidad y a actores importantes que tienen injerencia en el desarrollo de la

LSO. Literatura más reciente incorpora a los *stakeholders* (término que en este trabajo se ha traducido como actores involucrados) y, algunos de ellos, también incorporan a la sociedad en general como quienes otorgan y retiran la LSO (Escobedo Sánchez 2011; Gunningham et al. 2004; Lynch-Wood y Williamson 2015; Parsons y Moffat 2014).

Para la tesina, se optó por la segunda perspectiva. Se incluyen familias, clanes, grupos de interés, organizaciones e instituciones que pueden compartir una visión y actitud acerca del desarrollo de un proyecto (Thomas y Boutilier 2017). Al incorporar a los actores involucrados, se busca reconocer a todos los grupos o individuos que pueden afectar y son afectados por un proyecto, aunque no necesariamente sean parte de una comunidad o población geográfica (Freeman 1984; Salzmán, Ionescu-Somers y Steger 2006). Este documento utilizará la palabra actores sociales involucrados (ASI) con el fin de distinguirlos de los gubernamentales y los empresariales.

Cuadro 2. ¿Cómo se definen los actores sociales? Gran parte de la literatura de LSO utiliza el concepto de *Stakeholders* para delimitar quiénes son los actores sociales, por lo que se consideran todos los actores que son afectados y que pueden afectar el desarrollo de un proyecto, aunque no necesariamente sean parte de una comunidad o población geográfica (Freeman 1984; Salzmán, Ionescu-Somers y Steger 2006). En este trabajo, *Stakeholders* fue traducido como actores involucrados, pero se agregó la palabra social para distinguirlo de actores gubernamentales y empresariales. Sin embargo, como demuestra la presente tesina, los diferentes actores difieren en cuáles son participantes legitimados en la entrega de LSO, obtención de beneficios y toma de decisiones.

Es importante mencionar que la existencia de un puñado de partidarios de un proyecto en el medio de un conjunto mucho más grande de oponentes no significa que la LSO exista o se mantenga. Por el contrario, se necesita el consenso de la mayoría de los integrantes (Thomson y Boutilier 2011).

El tercer punto de debate es sobre las diferentes perspectivas utilizadas para el estudio de la LSO. Se ha trabajado desde gobernanza, pues se sostiene que ciertos arreglos directivos facilitan el establecimiento de la LSO (Prno y Slocombe 2012); desde una perspectiva narrativa que analiza cómo se ha entendido y utilizado la LSO por distintos actores (Curran 2016); como una forma de regulación privada o herramienta cuasicontractual, donde los ASI proponen sus estándares y condiciones, y buscan vigilar el desempeño de una empresa con base en ellos (Lynch-Wood y Williamson 2015); como una institución informal que complementa lo que se ha establecido desde lo formal (López Brockmann 2016); y desde lo relacional, pues se

considera que la LSO se origina, mantiene o retira por las relaciones dinámicas y continuas entre las compañías y ASI (Gunningham et al. 2004; Parsons y Moffatt 2014).

La tesina trabaja con base en esta última perspectiva, pues el enfoque relacional permite incorporar tanto a las empresas como los ASI, al tiempo que incluye a actores gubernamentales y al contexto (Prno 2013). Esta perspectiva también incorpora el dinamismo de la LSO, que se mueve en los tres niveles de LSO propuestos por Thomson y Boutilier (2011): aceptación, apropiación y copropiedad, más un cuarto nivel de rechazo.

La relación transaccional, es decir, aquellas en las que el apoyo de los ASI se asegura por el intercambio de beneficios a corto plazo, quedaría incorporada en el nivel más básico (Paydar 2016). Sin embargo, es importante destacar que bajo la perspectiva relacional lo que importa no son los beneficios o impactos objetivos a la comunidad, sino la calidad y lo que pasa en esas relaciones. Estudios como el de Moffat y Zhang (2014) demuestran que no son los resultados objetivos los que modifican directamente la LSO. En cambio, estos resultados modifican las relaciones, las cuales sí impactan directamente el nivel obtenido de LSO.

1.3 Definición conceptual

A partir de la revisión de literatura, se llegó a la siguiente definición:

La LSO es un permiso (1) otorgado por los actores sociales involucrados (ASI) a las empresas, (2) que involucra todas las etapas de un proyecto y (3) que es dinámico, es decir, que puede variar durante el desarrollo de las operaciones. A partir de estas características esenciales del permiso, el marco teórico explica cuáles elementos están contenidos en estas dimensiones y que ayudan a profundizar el análisis.

Es importante explicar que, si bien se reconoce que este permiso es esencialmente intangible y no escrito, Thomson y Boutilier (2017) proponen que la medición lo haría tangible y que la LSO podría contener acuerdos escritos. Por ello, no se reconocen como características intrínsecas del concepto.

Cuadro 3. ¿Cuáles son las premisas de la LSO?
¿Qué haya una comunidad contenida, que tengan el dilema de acción social resultado?
La premisa esencial es la presencia de actores sociales involucrados (ver Cuadro 1) en el desarrollo de proyecto extractivo por parte de una empresa. No se requiere que todos los actores sociales sean homogéneos o que por unanimidad acepten los proyectos. Bajo el enfoque de la tesina, son el conjunto de las relaciones sociales entre ellos las que permiten (es decir, crean un permiso) para que el proyecto pueda seguir su desarrollo.

1.3.1 Relaciones

La LSO describe una forma de conceptualizar la relación entre las organizaciones sociales (quienes otorgan) y las empresariales (quienes reciben), aunque también se tiene en cuenta que las acciones de actores gubernamentales afectan esta relación (Parsons y Moffat 2014; Prno 2013). En general, la relación entre los que licencian y los licenciados es interactiva, no unidireccional y los términos están sujetos a interpretación, negociación y enmiendas por iniciativas de la compañía (Gunningham, Kagan y Thornton 2004).

Con base en la literatura, se incluyeron las demandas y expectativas de los ASI; la regulación social entendida como los instrumentos para obligar a las empresas a cumplir; los impactos objetivos; los actores que participan por parte de la comunidad; las acciones de las empresas, así como los actores principales en ellas; las interacciones entre la empresa, las comunidades y los ASI; y la intervención del gobierno en esa relación. A continuación, se desarrolla brevemente cada punto.

a. Actores principales que otorgan la licencia. Teóricamente, la tesina consideró como agentes que otorgan la licencia a todos los ASI. Igualmente, considera que la existencia de un puñado de partidarios de un proyecto en el medio de un conjunto mucho más grande de opositores no significa que la LSO exista o se mantenga (Thomson y Boutilier 2011). El presente trabajo busca resolver las preguntas de ¿quiénes son los actores que definen las demandas y expectativas? ¿Quiénes ejecutan las acciones para obligar a las empresas a cumplir? ¿Quiénes interactúan con otros actores? Y si ¿Todos los actores tienen la misma relevancia?

b. Demandas y expectativas de los ASI. Gunningham, Kagan y Thornton (2004) señalan que la LSO está compuesta por las demandas y las expectativas que las poblaciones locales, los grupos ambientales, los miembros de la comunidad y otros actores de la sociedad tienen sobre una empresa y sus proyectos. En ocasiones, estas demandas pueden ser más duras que las impuestas por la regulación formal.

A nivel general, la mayoría de los actores demanda que la conducta de las corporaciones no impacte negativamente la salud humana, el ambiente o el disfrute de una propiedad (Gunningham, Kagan y Thornton 2004)

c. Instrumentos de regulación social. La LSO regula la forma en la que las empresas están obligadas a cumplir con las demandas y expectativas de la sociedad, y evitan actividades consideradas inaceptables, aunque éstas excedan lo regulado formalmente. Los castigos y

recompensas, actuales o anticipados, pueden inducir a la empresa a cumplir y a realizar gastos que no son justificados tradicionalmente, es decir, que en análisis cuantitativos no aumentan la rentabilidad. La LSO puede ser considerada como una herramienta regulatoria que complementa otras formas de regulación (Lynch-Wood and Williamson 2015; Parsons y Moffat 2014).

Las acciones específicas observadas para lograr el cumplimiento de las empresas son la imposición de costos extras en el proyecto, la negación del acceso a recursos, las protestas, los bloqueos, los boicots de producción, las campañas en medios, el cabildeo con gobiernos o el uso de herramientas legales para parar actividades. Estas acciones pueden utilizarse en cuatro mecanismos diferentes. Primero, los ASI pueden impactar positiva o negativamente la reputación de las empresas, la cual es importante conservar para legitimidad y acceso a otros proyectos y recursos. Segundo, pueden impactar directamente la rentabilidad y sus condiciones financieras. Tercero, pueden aumentar los mecanismos legales de aplicación mediante la presión a los reguladores para hacer cumplir y, más directamente, mediante la presentación de demandas ciudadanas. Por último, las demandas pueden ser convertidas en nuevos requerimientos legales y aumentar la rigidez de la licencia regulatoria formal (Gunningham, Kagan y Thornton 2004; Prno y Slocombe 2012; Slack 2008).

d. *Actores principales de las empresas.* Las empresas pueden recibir, negociar, diseñar e implementar soluciones a las demandas de los ASI y plantear formas no exigidas de acción, o designar a consultores con niveles de independencia diversos (Parsons y Moffat 2014b). Se busca saber qué parte de la empresa participa o si contratan personas externas.

e. *Acciones de las empresas.* Se ha observado que no hay consenso en la forma en que se satisfacen las diferentes demandas de la sociedad. No obstante, una serie de encuentros dañinos entre grandes corporaciones y organismos de la sociedad civil, causadas por la mala interpretación de los términos de la LSO, ha provocado que las corporaciones reflexionen y concluyan que necesitan realizar acciones que exceden el cumplimiento con los términos formales (Gunningham, Kagan y Thornton 2004).

Es importante destacar dos puntos. Primero, las respuestas de las empresas también son dinámicas y pueden pasar de un esquema defensivo a uno de receptividad y cumplimiento, y viceversa. Segundo, las acciones de las empresas no están únicamente vinculadas con la respuesta a demandas y exigencias de los ASI. La búsqueda de aceptación o aprobación, y de construcción de una reputación buena puede darse por iniciativas entre las empresas con

acciones. Así, las conductas de las empresas que han sido observadas son: ignorar completamente la existencia de las demandas; tomar un enfoque estratégico, como comprar las resistencias a acciones particulares a cambio de la mejora de un servicio o ganarse el aprecio de la comunidad mediante campañas de relaciones públicas; trabajar directamente con las partes interesadas en beneficio de la localidad; sean transparentes en sus acciones; recibir demandas, llegar a consensos y empujar una agenda conjunta (Gunningham, Kagan y Thornton 2003).

Igualmente, Parsons y Moffat (2014) señalan que algunas industrias, como la minera, tienden a privilegiar asuntos manejables y localizables (como el ruido o el polvo), que problemas sociales y temas polémicos (como cambio climático).

f. *Interacciones entre actores*. Existen varios tipos de interacciones entre las partes. Primero, Prno (2013) reconoce que la participación pública en los proyectos juega un rol esencial en la construcción de LSO. La participación de la comunidad puede ayudar a construir una relación de confianza y más abierta entre las partes involucradas, desarrollar legitimidad de los proponentes y del gobierno ante los actores afectados y mejorar la toma de decisiones (es decir, que resultan en mejor uso de los recursos y soluciones más equitativas). Igualmente, la presencia de oportunidades para participar activamente resulta en que la comunidad apruebe más fácilmente dar su aprobación y apoyo al proyecto (Prno y Scolombe 2012).

En segundo lugar, está la negociación, que puede ser de formas directas –ej. negociación de acuerdos cara a cara– o indirectas –ej. que las expectativas de la comunidad estén implícitas e integradas en normas culturales más amplias (Prno y Scolombe 2012). Esta interacción es más específica que la participación, pues en estos espacios se pueden llegar a acuerdos sobre las demandas, acciones de todas las partes, posibles acciones, actores presentes en los procesos.

Finalmente, otra interacción importante es la comunicación. Si se logra que ésta sea constante, clara y verdadera, entonces será más fácil que las comunidades y los actores locales otorguen la LSO y que ésta esté en niveles más altos (Thomson y Boutilier 2017).

g. *Intervención del gobierno* (federal, estatal y municipal). Por una parte, el gobierno puede intervenir a petición de uno de los actores involucrados. Los ASI pueden solicitar la intervención gubernamental y de sus organismos reguladores para exigir una

<p>Cuadro 4. ¿Quién reconoce la LSO? ¿La reconocen actores gubernamentales?</p> <p>La LSO es la contraparte de la licencia gubernamental. No está formalizada en el marco jurídico, sino que se desarrolla a partir de él.</p> <p>Es un permiso que otorgan los actores sociales involucrados para permitir que un proyecto se desarrolle; es decir, es un proceso de legitimidad ante los actores sociales.</p>
--

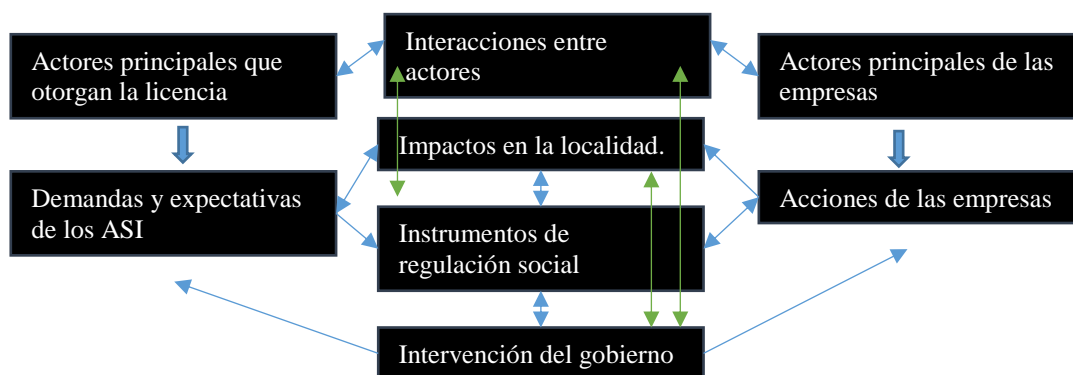
vigilancia más rigurosa de las empresas o para incorporar sus expectativas y demandas a los requisitos de la licencia formal (Gunningham, Kagan y Thornton 2004). Las empresas pueden solicitar ayuda al gobierno para el cumplimiento de las demandas o para evitar las consecuencias impuestas por los ASI. Por ejemplo, las empresas que no han obtenido la LSO, han solicitado la intervención de la policía (en sus tres niveles) para poder proseguir con las operaciones del proyecto (López Brockmann 2016).

Por otra parte, el gobierno puede intervenir debido a sus propios mandatos. Ejemplos claros en la política energética mexicana es la creación del fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual recibe, administra y distribuye los ingresos derivados de las asignaciones y contratos para el beneficio de las poblaciones locales, y la incorporación de EVIS y consultas previas, libres e informadas (DOF 2013; 2014).

h. *Impactos en la localidad.* Algunos autores han definido a la licencia social como la diferencia entre las expectativas de los ASI y la conducta real de la compañía (Salzmann, Ionescu-Somers y Steger 2006). Sin embargo, Moffat y Zhang (2014) demuestran que esta diferencia tenía un impacto indirecto en el nivel de aceptación.

La tesina incorpora los impactos objetivos a la comunidad porque modifican la calidad de las relaciones, que a su vez modifican la LSO medida en tres niveles. Al mismo tiempo, la comunicación, la relación de confianza, la cantidad y calidad de contactos con los actores modifican la percepción de los impactos, por lo que se considera más importante lo que los actores sociales opinen que lo que sucedió objetivamente (Parsons y Moffat 2014).

Figura 1. Elementos de la relación que sostiene la LSO



Fuente: Elaboración propia con base en modelo de Thomson y Boutilier (2011).

1.3.2 Temporalidad: incorporación de todo el ciclo del proyecto

La LSO involucra que su obtención, conservación y retiro sean dinámicos durante todas las etapas de un proyecto: exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento (Thomson y Boutilier 2011). La primera etapa consiste en la evaluación de los lugares posibles para el asentamiento de proyectos. En ellas se pueden considerar aspectos técnicos (como la disponibilidad de recursos e infraestructura cercana), económicos (rentabilidad), políticos (el apoyo de autoridades y otros grupos de interés) y sociales (como la presencia de grupos vulnerables) (Thomson y Boutilier 2011). En el caso de la industria eléctrica mexicana, ésta es la etapa que se encuentra más normada, pues la SENER es responsable de informar a las corporaciones sobre la presencia de grupos vulnerables, de elaborar consultas previas a las poblaciones y de solicitar evaluaciones de impacto a las empresas (DOF 2014).

La siguiente etapa es la construcción, en la que se preparan las estructuras para las siguientes operaciones. En el caso de estudio de la tesina, esta fase consiste en la construcción de los aerogeneradores y las estructuras para la transmisión de energía. La etapa de funcionamiento implica la extracción de los recursos. En el caso de la industria eólica, es la puesta en marcha y funcionamiento a lo largo de toda la vida útil, incluyendo los efectos que su funcionamiento pueda generar en la población (ej. bloqueo de la vista) o en aspectos que la sociedad valora (ej. cierre de caminos comunales). Por último, el desmantelamiento es el cierre del proyecto y el retirado de la infraestructura construida. La tendencia actual es que cada vez se contemple más tiempo a partir del cierre y que se considere como quinta fase de periodo después del cierre. Con ello se busca propiciar que las empresas se hagan responsables de las consecuencias a largo plazo en las localidades (Thomson y Boutilier 2011).

Cabe mencionar que la industria eólica mexicana es reciente y que no cuenta con proyectos en fase de cierre. Debido a que el marco temporal es desde el inicio de la Reforma de 2013, los proyectos apenas están entrando a etapas de funcionamiento (Asociación Mexicana de Energía eólica 2017).

1.3.3 Dinamismo

El dinamismo de la LSO permite reflejar los cambios en la calidad y fuerza de las relaciones entre la industria, la comunidad y los ASI, y el gobierno en sus tres niveles. Es decir, si la LSO es un conjunto de relaciones sociales complejas, es más útil conceptualizarla como niveles

continuos, en contraparte de la visión de presencia y ausencia (Hall, Lacey, Carr- Cornish, Dowd 2014; Parsons y Moffat 2014b). Thomson y Boutilier (2011) proponen un modelo piramidal que avanza de la aceptación a la copropiedad. La Figura 2 permite observar los niveles de organización de la LSO, pero, al mismo tiempo, incorpora la parte relacional. Hay vínculos de legitimidad, credibilidad y confianza cuya construcción permite cambiar la calidad de la LSO. Asimismo, estas relaciones pueden funcionar como límites, pues para pasar de un nivel de LSO a otro se necesita que exista y se mantenga este vínculo entre comunidad y empresa. Por ejemplo, para que se llegue al nivel de aprobación, se necesita que exista credibilidad y que se mantenga simultáneamente la legitimidad.

Figura 2. Modelo piramidal de la LSO



Fuente: Elaboración propia con base en modelo de Thomson y Boutilier (2011)

A continuación, se describen cada uno de los niveles:

a. *Nivel de aceptación.* Es el objetivo mínimo para cualquier compañía que quiera operar sin riesgo de conflictos sociales. Implica que los ASI consideren como legítimo el proyecto. La respuesta de los ASI es que escucharán a la compañía, considerarán sus propuestas y puede que permitan que el proyecto continúe. Persiste la retórica de nosotros (la comunidad) y ellos (la empresa) (Thomson y Boutilier 2011) y la relación en este nivel puede ser primeramente transaccional, en el que el intercambio de beneficios a corto plazo asegure el apoyo de los ASI (Paydar 2016).

b. *Nivel de aprobación.* Este nivel implica el establecimiento de credibilidad y el mantenimiento de la legitimidad. En este punto, la compañía asegura el acceso a los recursos que necesita y

disminuye el riesgo sociopolítico. Por su parte, la comunidad ve al proyecto favorablemente y está satisfecha con el mismo. Se empieza a desvanecer la retórica de nosotros-ellos (Thomson y Boutilier 2011).

c. *Nivel de copropiedad.* Implica el establecimiento de confianza, además de la legitimidad y credibilidad. La comunidad apoya las operaciones y toma responsabilidad por el éxito del proyecto. Psicológicamente ambas partes co-poseen el proyecto, aunque los límites de responsabilidad y los criterios de decisión final entre las partes son claros. Por su parte, la compañía también se percibe como parte importante de la dinámica de la comunidad y de la red de ASI. Se disuelve por completo el límite nosotros-ellos. Igualmente, al trabajar juntos, la compañía y la comunidad pueden desarrollar soluciones creativas (Thomson y Boutilier 2011).

Los límites que dividen cada uno de los niveles se refieren al estado de la relación entre los actores. El alcanzar un límite superior significa el fortalecimiento de los vínculos y, por tanto, de la LSO. Son los siguientes:

a. *Legitimidad Social.* Está basada en normas establecidas que pueden ser legales, sociales y culturales, tanto formales como informales. Las compañías deben conocer las reglas del juego locales para evitar el rechazo. En la práctica, la base inicial para la legitimidad social proviene del compromiso de la empresa con los miembros de la comunidad y los actores sociales, así como la divulgación de información acerca del proyecto, la compañía y lo que podrá ocurrir en el futuro, así como la posterior aclaración de las dudas (Thomson y Boutilier 2017).

b. *Credibilidad.* Se logra mediante la divulgación de información en forma constante, clara y verdadera. Asimismo, la credibilidad necesita el cumplimiento de las promesas hechas a la comunidad. Este tipo de relación depende de la aplicación de acuerdos en los cuales las reglas, roles y responsabilidades son negociados, definidos y consolidados. Este marco de referencia ayuda a manejar las expectativas y reduce el riesgo de que la empresa sea percibida como incumplidora de promesas hechas (Thomson y Boutilier 2017).

c. *Confianza.* Es una relación de alta calidad que requiere tiempo y esfuerzo. Para ser desarrollada, la confianza necesita de experiencias compartidas que excedan las transacciones y que estén constituidas por la colaboración y la participación (Thomson y Boutilier 2017).

2. Política energética en México como contexto y diseño de la LSO

2.1 Contexto a partir de la Reforma Energética de 2013

La entrada de nuevos actores¹ a la industria eólica y la modificación de las relaciones entre ellos a partir de la Reforma energética hacen necesario el análisis de los potenciales conflictos sociopolíticos, debido a que los impactos sociales son parte importante de una política energética integral y a los efectos negativos que tiene en el desarrollo de proyectos energéticos (Agencia Internacional de Energía 2015; López Brockmann 2016; Prno y Slocombe 2012).

Anteriormente, los ASI interactuaban con la CFE en proyectos de la industria eléctrica. El primer cambio viene con las reformas de 1992 al sector eléctrico, que permitieron que actores privados participaran, fuera del esquema de servicio público², en la construcción de capacidad para satisfacer el incremento de demanda vía proyectos de producción independiente de energía, construcción-arrendamiento-transferencia, autogeneración y cogeneración (Carreón Rodríguez y Grunstein Dickter, 2014).

La Reforma al artículo 25°, 27° y 28° constitucional del 20 de diciembre de 2013 en materia de energía, la promulgación de nueve leyes y la modificación a doce leyes existentes transformaron las políticas y el marco jurídico e institucional que regulaba la industria de hidrocarburos y la eléctrica. Los cambios importantes para la industria eléctrica en cuanto a los organismos y sus atribuciones fueron la designación de la SENER y la SHCP para establecer y conducir la política pública, el fortalecimiento de la CRE como órgano de regulación económica y técnica, pero con la obligación de coordinarse, la creación del CENACE como operador independiente del sistema eléctrico nacional para asegurar el acceso abierto a la red nacional de transmisión, y la fragmentación, el fin del monopolio legal y la transformación en empresa productiva del Estado de la CFE. En cuanto al mercado, la Reforma acotó las áreas estratégicas,

¹ Un actor gubernamental nuevo, importante para la implementación de la evaluación de impacto social (EVIS) y las consultas, es la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial, en 2014. Como se explica más adelante, los generadores de electricidad pudieron entrar desde 1993 y fueron integrados también por la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética de 2008.

² Antes de la Reforma de 2013, el artículo 27 estipulaba que correspondía a la generación, transformación y distribución de energía eléctrica que estuviera destinada al servicio público (Grunstein Dickter 2016). El servicio público está destinado a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento uniforme, regular y continuo deba ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes –aunque puede cambiar a régimen jurídico del derecho privado- en beneficio indiscriminado de toda persona y sin ánimo de lucro, es decir, hay gratuidad (Fernández Ruiz, 1997). Así, para permitir la entrada de privados, se crearon esquemas para generar electricidad que no tuvieran las características de servicio público.

a cargo exclusivamente del sector público, a la planeación y el control de la Sistema Eléctrico Nacional, a la transmisión y la distribución de energía eléctrica, y a la generación nuclear. El Estado no permitió las concesiones en estas áreas, pero sí aprobó la celebración de contratos. El resto de la cadena de valor quedó abierta a la participación de privados, especialmente la generación y comercialización (Hernández Ochoa 2017; DOF 2013). Igualmente, la Reforma impulsó las energías limpias —que incluyen a las renovables— al obligar a los participantes de la industria eléctrica a consumir un porcentaje mínimo de energía limpia establecido por la SENER (DOF 2014).

Los avances en la regulación del impacto social en el marco legal son importantes para la LSO. Es posible pensar que las relaciones que dan pie a esta licencia están insertas en instituciones informales que complementa a las formales asentadas en la nueva legislación (López Brockmann 2016). Así, el comportamiento “más allá del cumplimiento” implica no sólo evitar penas legales y apegarse a la ley, sino también atender a las presiones sociales (Gunningham, Kaga y Thornton 2004). Específicamente en el desarrollo de marco legal referente a la regulación de impactos sociales, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Senado en 1990, postuló el respeto de los pueblos indígenas y la obligación de las autoridades estatales o desarrolladoras públicas y privadas de llevar a cabo una consulta previa, libre e informada en cualquier acto o medida que afecte a estos pueblos (Grunstein Dickter 2016). Posteriormente, la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética, promulgada en 2008, dio sustento jurídico a las energías renovables para la entrada de la inversión privada más allá del vacío del artículo 27° constitucional. Esta ley tenía como fin principal diversificar la cartera de fuentes energéticas, pero también incorporó obligaciones de responsabilidad social e impuso a los desarrolladores a consultar a las comunidades locales y regionales afectadas, y promoviendo así la participación social. Específicamente, el artículo 21° contenía la obligación de consulta pública (Grunstein Dickter 2016).

No obstante, los instrumentos que regulaban el impacto social antes de la Reforma de 2013 resultaron insuficientes para prevenir y mitigar los conflictos sociales (Grunstein Dickter 2016). Ni el convenio ni la ley establecieron sanciones si las poblaciones no eran debidamente informadas de los impactos del proyecto sobre ellas, no obligaron a las empresas a sostener comunicación e interactuar con toda la población afectada de forma constante, no establecieron lineamientos para garantizar una renta justa por sus tierras, y no establecieron criterios generales para hacer efectiva la consulta y a qué grupos debía incluirse, lo cual se dejó a discrecionalidad de las empresas privadas (López Brockmann 2016). Más aún, el reglamento derivado de la ley de 2008 no menciona nada acerca de los procedimientos mínimos de este proceso, mostrando la renuencia del poder ejecutivo para hacer valer estas obligaciones mediante procedimientos vinculantes en las leyes nacionales (Grunstein Dickter 2016).

Cuadro 5. ¿Quiénes son los responsables en el gobierno de vigilar los impactos sociales?

La SENER es responsable de informar a los interesados sobre la presencia de grupos en situación de vulnerabilidad. Además, debe realizar la consulta previa, libre e informada, en coordinación con la SEGOB, y en participación (no obligada) de la CRE, la CFE, PEMEX, sus empresas subsidiarias y filiales, así como los particulares (DOF 2014).

Las empresas deberán elaborar una evaluación de impacto social y entregarla para su dictamen a la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial de la SENER al menos 90 días antes de empezar la negociación con los dueños de los terrenos (DOF 2014).

Los cambios en el marco normativo de la Reforma de 2013 avanzaron en la regulación de impactos sociales en el sector eléctrico a través de la Ley de la Industria Eléctrica, su reglamento y las Disposiciones Administrativas de Carácter General sobre Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético. El artículo 118° de la ley señala a la SENER como la responsable de informar a los desarrolladores de la presencia de grupos sociales vulnerables y de realizar el procedimiento de consulta previa, libre e informada en las comunidades y pueblos indígenas. Es importante aclarar que el convenio 169 sigue vigente, pero las obligaciones que impone han sido incorporadas en la Ley de la Industria Eléctrica. Asimismo, obliga a los desarrolladores privados a realizar una evaluación de impacto social (EVIS) antes de obtener el permiso de construcción y a la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Superficial a revisar las evaluaciones (DOF 2014). Por su parte, el reglamento de la Ley de la Industria Eléctrica y las Disposiciones Administrativas indican los requisitos y procedimientos que deben de cumplir las EVIS (López Brockmann 2016).

Sin embargo, los instrumentos para regular los impactos sociales y las relaciones entre actores involucrados y empresas siguen presentando debilidades. Primero, las disposiciones no controlan lo que sucede posterior a la entrega de la EVIS pues, entregada ésta, el permiso de las autoridades es permanente y deja desprotegido al resto del ciclo operacional de un proyecto energético. Segundo, no hay mecanismos de control que tomen en cuenta directamente a las comunidades y poblaciones y que favorezcan su participación más allá de la consulta. Por último, la intervención de la SENER para catalogar como grupo vulnerable y para realizar la consulta previa, retarda la obligación de las empresas a interactuar con los ASI locales (López Brockmann 2016).

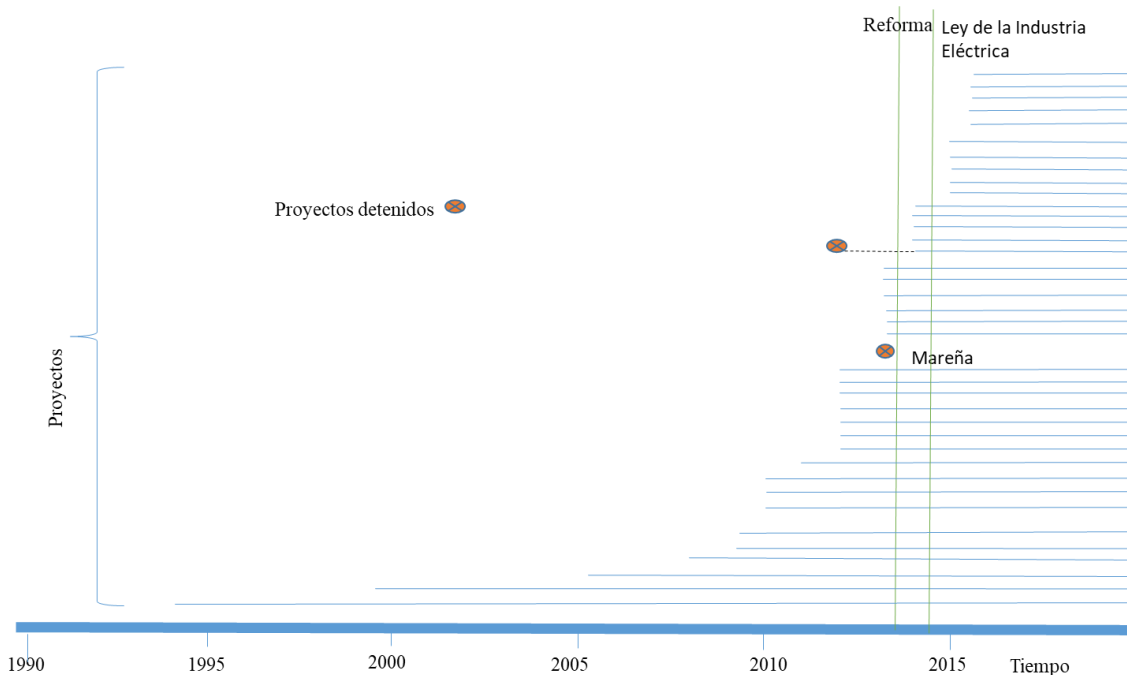
Cabe mencionar que la relación entre las empresas y las comunidades en la industria eléctrica también es modificada, aunque no de forma vinculante, por los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los diecisiete objetivos fueron aceptados el 27 de septiembre de 2015 cuando los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 y pretenden guiar, de 2016 a 2030, las acciones de la sociedad en general para lograr mejoras en el desarrollo sostenible de todos los países, desarrollados y en vías de desarrollo (PNUD 2016).

2.2 Desarrollo de proyectos eólicos y sus efectos en la reforma

El total de capacidad instalada de energía eólica en México para el 2017 es de 5,891 MW, distribuidos en catorce estados de la república (AMDEE, 2017). La Figura 3 muestra el desarrollo de proyectos en México señalando el año y el estado para brindar un panorama general del universo de aplicación de esta investigación. Se puede observar que, a partir de 2009, los proyectos se han multiplicado.

En esta figura también se pueden observar que los proyectos iniciales se concentraron en el Istmo de Tehuantepec, pues la región presenta vientos ideales para la generación de este tipo de energía. Uno de ellos, el proceso de la empresa española Mareña Renovables, representa un hito importante para la industria eólica y para la formulación del contenido de la Reforma respecto a impacto social y su regulación.

Figura 3. Proyectos eólicos actuales



Fuente: elaboración propia con base en información de la AMDEE

Para la industria, representó el primer caso donde la comunidad logró parar el desarrollo de un parque eólico por medios formales y un foco de atención para los medios de comunicación. Este proyecto, en el municipio de San Dionisio del Mar en el Istmo de Tehuantepec, fue cancelado en 2013 por la comunidad zapoteca por medio de un amparo interpuesto por la Asamblea de Pueblos Indígenas del Istmo de Tehuantepec.

Para la Reforma es importante pues el caso sirvió como referente para impulsar consideraciones al impacto social. A saber, en 2012 el proyecto alcanzó su grado más alto de conflictividad, tras el cual la administración del presidente Peña Nieto encomendó atender el tema a la Subsecretaría de Electricidad de la Secretaría de Energía. La subsecretaría realizó un diagnóstico de conflictividad que analizaba las prácticas que hubo detrás de la relación empresa-comunidad que explican por qué este proyecto se suspendió, la intervención del gobierno en sus tres niveles y las posibles vías de solución.

En el caso de esa zona de los parques eólicos en Oaxaca quedó claro que los proyectos eólicos en la comunidad transformaron la visión del viento como recurso que simbólicamente era público y de todos. Asimismo, las comunidades tenían muy claro que no había habido existido ningún tipo de trabajo para identificar cuáles iban a ser los impactos, que no habían sido participes en ningún tipo de ejercicio para ver si habría forma de prevenirlos o de atenderlos

y, sobre todo, que no estaban siendo atendidos por las empresas más allá de lo que la regulación ambiental les exigía. Debido a lo nuevo del tema de impactos sociales en México, no se discutió en las mesas de negociación. No obstante, y con respaldo del diagnóstico realizado, en las últimas discusiones se logró incorporar al marco jurídico la obligatoriedad de la consulta previa, libre e informada y la EVIS (entrevista realizada a un actor gubernamental por autor de tesina).

3. Diseño de investigación y metodología

3.1 Diseño de investigación y método

EL diseño de investigación de la tesina es descriptivo e intenta conocer las características de la implementación de la LSO en los proyectos de energía eólica realizados en México a partir de que la Reforma Energética del 2013 entró en vigor. El trabajo utilizó el método de estudio de caso en profundidad debido a que el tema de investigación es un evento contemporáneo en su contexto real y donde las conductas relevantes no se pueden manipular. Este método permite la inclusión de evidencia cualitativa y cuantitativa (Yin 1994); sin embargo, se eligieron técnicas de recolección que proporcionaron datos principalmente cualitativos.

El caso analiza la industria eólica en México, pues la política energética y la de impactos sociales están diseñadas en el ámbito nacional (Hernández Ochoa 2017). La delimitación temporal es a partir de la implementación de la Reforma Constitucional de 2013. La transformación del sector y los avances en materia de impacto social del cambio constitucional y en la legislación secundaria constituyen el contexto para la implementación de la LSO (Cossío y Cossío 2016; López Brockmann 2016).

3.2 Operacionalización del concepto de Licencia Social

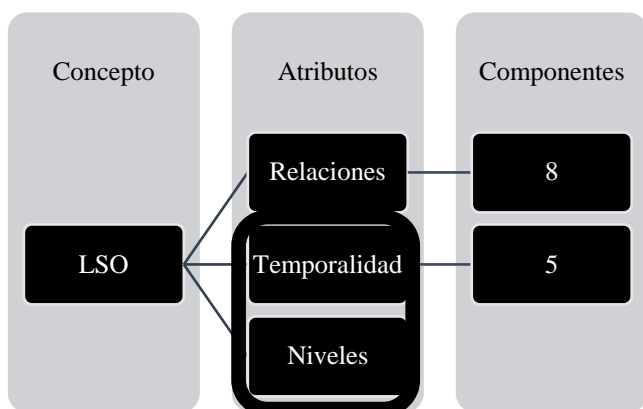
La LSO quedó definida en este trabajo como un permiso intangible (1) otorgado por la comunidad y los actores sociales involucrados (ASI) a las empresas, (2) que debe ser mantenido durante todas las etapas del proyecto, y (3) que puede variar durante el desarrollo de éste. El marco teórico integró elementos a estos tres atributos constitutivos del concepto. En el primero, generalizado como la relación entre los actores involucrados y las empresas, se incluyeron las expectativas y las demandas de los actores involucrados que pueden estar más allá de la regulación y de los requisitos formales; la regulación social entendida como los instrumentos para obligar a las empresas a cumplir; los actores que participan por parte de la comunidad; las acciones de las empresas para responder a las demandas y expectativas, así como los actores principales en ellas; los mecanismos y espacios de negociación entre la empresa, las comunidades y los actores involucrados; y la intervención del gobierno en esa relación.

En el segundo, generalizado como temporalidad, el trabajo incluyó todas etapas del proyecto —exploración, construcción, funcionamiento de turbinas y desmantelamiento y cierre. Es importante mencionar que debido a que la industria eólica mexicana comenzó en 1994 y los

aerogeneradores tienen un tiempo de vida mayor a veinte años, no se tienen casos de desmantelamiento o cierre.

En el tercero, incluyó los tres niveles que se han descrito de LSO: aceptación, aprobación y copropiedad. El rechazo es un nivel anterior a la presencia de LSO. Estudios anteriores han demostrado que el nivel de LSO es afectado según la etapa del proyecto (Thompson y Boutilier 2011). Por tanto, se decidió combinar la temporalidad del proyecto con el nivel de LSO, dando lugar al atributo de variabilidad.

Figura 4. Atributos de la LSO



Fuente: Elaboración propia

La operacionalización de la LSO consistió en definir el concepto y sus atributos de manera que fuera observable y medible en la realidad, lo cual se realizó mediante indicadores (Adcock y Collier 2001; Munck y Verkuilen 2002). Este trabajo se muestra en la Tabla 1 y 2.

Tabla 1. Operacionalización de LSO. Atributo de relaciones entre comunidades y empresas

Atributo	Componente de los atributos	Indicadores
Relación entre actores involucrados y empresa	Actores sociales involucrados (ASI) principales	Identificación de personas y grupos que exponen expectativas y demandas Identificación de personas y grupos que ejecutan acciones de coerción hacia la empresa Identificación de personas y grupos que negocian
	Demandas y expectativas de los ASI	Exigencias específicas (ej. infraestructura, servicios públicos, empleo) y generales (ej. mejora del bienestar, mejora de medio ambiente) Expectativas, es decir, escenarios posibles futuros que los actores esperan (ej. estado de relaciones, comunicación)
	Instrumentos de regulación social	Instrumentos de los ASI para obligar a cumplir a las empresas
	Actores principales de las empresas	Identificación de personas y grupos que reciben expectativas y demandas Identificación de personas y grupos intervienen ante acciones de coerción Identificación de personas y grupos que negocian
	Acciones de la empresa (para atención y obtención de licencia social)	Acciones específicas de las empresas para seguir con el proyecto Acciones de las empresas que busquen obtener licencia social Acciones específicas de las empresas para atender demandas y expectativas
	Intervención del gobierno en la relación	Acciones (u omisiones) gubernamentales que afecten la relación empresa- actores involucrados
	Interacción	Espacios y tiempo dedicados a negociar y participar (ej. asambleas, juntas, grupos de trabajo) Estrategias y estilos de negociación Resultados de negociación y participación (productos, impactos, duración de éstos)
Percepción de impactos	Efectos percibidos por los ASI.	

Fuente: Elaboración propia

Tabla 2. Operacionalización de LSO. Atributo de variabilidad

Atributo	Componente de los atributos		Indicadores
Variación dentro de etapas del proyecto (temporalidad x niveles)	LSO en exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento	Ausencia de LSO (rechazo)	Presencia de cierres, bloqueos, boicots, violencia/sabotaje, acciones legales
		Aceptación	Temas y amenazas recurrentes/ persistentes Presencia de ONG foráneas Monitoreo vigilante
		Aprobación	Visión de compañía como un buen vecino Orgullo en los logros conjuntos
		Copropiedad	Apoyo político Cogeneración de proyectos Frente unido contra los críticos

Fuentes: Elaboración propia

3.3 Técnicas de levantamiento de datos

Los datos cualitativos se obtuvieron por fuentes primarias y se utilizaron dos técnicas de recolección de datos: revisión documental y entrevistas semiestructuradas. Ambas técnicas tuvieron como base los indicadores desarrolladas en la sección anterior (Tabla 3).

Tabla 3. Relación de indicadores con preguntas base para revisión documental y entrevistas semiestructuradas

Indicadores	Preguntas base
Identificación de ASI principales	De los ASI, ¿quiénes son los que realizan la exposición de demandas, quienes ejercen coerción y quienes participan y negocian?
Exigencias específicas	¿Cuáles son las exigencias específicas de los actores involucrados?
Expectativas	¿Cuáles son las expectativas o escenarios que esperan los actores involucrados?
Identificación de actores de empresa	¿Quién dentro de la empresa responde a estas peticiones, presiones y realiza las negociaciones?
Acciones específicas de las empresas para atender demandas y expectativas	¿Cómo responden las empresas ante estas peticiones?
Acciones de las empresas que busquen obtener licencia social	¿Qué hacen las empresas para generar licencia social? (más allá de las demandas, de forma proactiva)
Instrumentos para obligar a cumplir a las empresas	¿Cuáles son los instrumentos o acciones que utilizan los actores involucrados para ejercer presión/ obligar a las empresas
Espacios y tiempo dedicados a negociar y participar (ej. asambleas, juntas, grupos de trabajo)	Si existen, ¿cómo son las negociaciones entre empresas y los actores involucrados? Es decir, espacio y tiempo, estilos, etc.
Interacción	¿Cuáles son los espacios de interacción entre los actores ¿Qué resultados tienen?
Acciones (u omisiones) gubernamentales que afecten la relación empresa-actores involucrados	¿Cómo es la intervención del gobierno en las relaciones? ¿Qué papel juega?
Efectos percibidos por los ASI	¿Qué pasa/ cómo se comportan los actores sociales involucrados durante las diferentes etapas del proyecto: exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento?

Fuente: Elaboración propia

La información recolectada se analizó con base a los indicadores y atributos desarrollados en este trabajo.

3.3.1 Revisión documental

Las fortalezas de esta fuente de evidencia es la estabilidad, por lo que pueden ser revisadas, la exactitud, pues contiene nombres exactos, referencias y detalles del evento, la amplitud, que permite conocer muchos eventos, en varios escenarios y en distintos tiempos, y que permite un contacto directo con el objeto de estudio. No obstante, pueden tener limitación de acceso y en la posibilidad de recuperación, así como sesgos en el reporte por los autores del documento o en la selección de documentos de la colección (Yin 1994).

El tipo de información recolectada por la revisión documental puede tener muchas formas (Yin 1994). En este trabajo se incluyeron documentos oficiales como programas de gestión, reporte de resultados de fundaciones, memorándums y minutas, así como no oficiales, como

notas periodísticas y sitios web. El sentido de la revisión documental fue apoyar y validar lo obtenido en las entrevistas, por lo que el muestreo y análisis se basó en la información obtenida en ellas. Al final, el trabajo recopiló 100 documentos, pero analizó a profundidad los reportes de las fundaciones y programas de gestión social de las empresas, los informes del tema de Organizaciones de la Sociedad Civil y trabajos de investigación elaborados desde el gobierno, pues se consideró que aportaban más a la información de las entrevistas.

3.3.2 Entrevistas semiestructuradas

Entre las fortalezas de esta técnica permite enfocarse directamente en el tema de caso de estudio y provee inferencias causales percibidas, mientras que las desventajas se generan por sesgos cuando se cuenta con preguntas mal construidas, sesgo de entrevistado, inexactitud por recuerdo y obtención de información que el entrevistado infiere que el entrevistador quiere (Yin 1994).

Al elegir entrevista semiestructurada, el estudio sacrifica la uniformidad del cuestionario, pero obtienen profundidad en la investigación y un desarrollo más amplio de la información de cada entrevistado con el fin de lograr una descripción más detallada del fenómeno y de responder a la pregunta guía del trabajo (Weiss 1995). El tipo de muestreo fue por *bola de nieve*. La directora de esta tesina estableció el primer contacto. Posteriormente, cada entrevistado recomendaba personas que consideraran significativo contactar. Se previó que hubiera dos representantes por cada sector contemplados: dos gubernamentales, dos empresariales y dos de la sociedad civil. El Anexo 1 indica las personas entrevistadas y la organización a la que pertenecen.

El Anexo 2 presenta las guías de entrevistas, adaptadas para los actores gubernamentales, empresariales y de la sociedad civil.

4. Resultados

El trabajo expone los resultados, primero, enfocándose en los actores e incluye la exposición de los diferentes participantes, demandas, acciones e interacciones, así como la diferencia de posturas respecto a los elementos de la LSO. Después, muestra los impactos y los instrumentos de los que hacen uso los ASI. Continúa con la descripción de los resultados según la variabilidad, es decir, la relación entre las diferentes etapas del proyecto y los niveles de LSO. Por último, señala los hallazgos transversales, pues son relevantes a todos los elementos anteriores.

4.1 Resultados por actores

4.1.1 Actores principales que otorgan la licencia.

Tanto los documentos como los entrevistados mencionaron que existían diferentes tipos de actores relevantes entre los que se encuentran los propietarios de terrenos, que pueden ser grandes y pequeños, privados o ejidatarios; los habitantes de las localidades donde se desarrolla el proyecto; otras poblaciones que también reciben los impactos del proyecto; grupos organizados antes del proyecto, como campesinos (ganadero, agrícola y pesquero), artesanos y magisteriales; actores de la sociedad civil y expertos, locales o externos, que colaboraban con las comunidades y poblaciones; y algunos actores internacionales como expertos, embajadas, organismos de cooperación internacional y financiadoras. Los resultados señalaron que en este punto existe una diferencia de perspectiva entre actores, pues no compartían quiénes tenían legitimidad para participar.

Los entrevistados, además, agregaron que los diferentes actores estaban distribuidos por temáticas. Por ejemplo, había organizaciones cuya prioridad eran los temas ambientales, como Nature Conservancy y Pronatura, mientras que otros se dedicaban al empuje de política pública local y nacional, como CCC, FUNDAR, ICM y SERAPAZ. También señalaron que tres actores (adicionales respecto a los documentos) — las autoridades tradicionales, especialmente en las comunidades y pueblos indígenas, los partidos políticos y las iglesias— tenían el rol de facilitadores de las interlocuciones.

4.1.2. Demandas y expectativas de los actores sociales involucrados

Los entrevistados coincidieron en que las demandas más presentes de los ASI eran sobre factores que impactaban la forma de relacionarse entre los actores. Aquí se agruparon peticiones de información clara, detallada y oportuna, comunicación continua, certeza en los procedimientos

y cumplimiento de los acuerdos, participación e inclusión en la toma de decisiones, y exigencia de una negociación real en la que existiera la posibilidad el rechazo del proyecto, para lo cual era importante cambiar el entendimiento de que una buena interacción no necesariamente conseguía la aprobación del proyecto.

La redistribución justa fue otra demanda presente en las respuestas. En ella se incluyó la distribución de beneficios compartidos, considerados en el plan de gestión social dentro de las EVIS, y la compensación por uso de suelo. Al respecto, los documentos señalaron que el proceso para fijar valor a la tierra y el pago de renta eran de las partes más problemáticas y donde más abusos se cometían en México (SEGOB 2012). Los contratos, señalaron los entrevistados, eran celebrados en condiciones de desventaja para los propietarios, lo cual se reflejaba en los precios bajos para el arrendamiento (por ejemplo, el porcentaje destinado a este rubro menor que el de los estándares internacionales). Además, la ausencia de cláusulas para la actualización de costos, los periodos largos de contrato (aproximadamente 30 años) con opción a renovación y la ausencia de información transparente y veraz sobre los derechos de los arrendadores, permitieron que se mantuvieran estas desventajas para los dueños.

También se escucharon demandas sobre detección, atención, manejo y reparación de impactos. Es decir, los ASI buscaron obtener más beneficios y evitar los impactos negativos, como se describe en el siguiente apartado.

4.1.3 Acciones de los actores sociales

Las acciones de los ASI tuvieron generalmente como objetivos buscar beneficios para los diferentes actores sociales (comunidades, poblaciones, Organizaciones de la Sociedad Civil, Organizaciones internacionales, dueños de terrenos y otras agrupaciones específicas), evitar efectos negativos sobre ellos e intentar que las empresas cumplieran con las acciones que prometieron en los espacios de interacción. Esta sección estuvo vinculada con el uso de medios y herramientas de regulación social, por lo que la información se extrajo del mismo conjunto de preguntas.

Los ASI contaban con una gran diversidad de acciones formales e informales. Por ejemplo, recurrir a amparos y litigios, escribir cartas a organismos como la COFEMER y la SEGOB y a las empresas (en este caso para señalar que una parte de la comunidad sí quería el proyecto y que pararlo atentaba contra su derecho al desarrollo), buscar el diálogo y negociación directa entre los actores, formar coaliciones con OSC, usar medios de comunicación para

visibilizar el problema, y el daño la reputación de la empresa, realizar de los bloqueos de caminos e instalaciones de la empresa, intimidación, hostigamiento y violencia contra trabajadores, y excluir de espacios de decisión de personas con intereses y posturas contrarias (ej. cerrar la puerta en una reunión para la votación de aprobación o no del proyecto para impedir la entrada de grupos con intereses opuestos). El hallazgo aquí consistió en reconocer que las características de los ASI, en conjunto con los medios y herramientas disponibles, influyeron en el tipo de acción que realizaban.

4.1.4 Actores principales de las empresas

Los resultados identificaron actores recurrentes de las empresas, entre los que estuvieron los operativos de los proyectos, quienes tenían interacción con la comunidad debido a que necesitan estar en las locaciones para construir y manejar las instalaciones. Los entrevistados también incluyeron al primer enlace o enlace comunitario, que eran responsables de iniciar el contacto con las comunidades y poblaciones y poseían un entrenamiento especializado para estar sensibilizado a las particularidades y necesidades de las personas con las que tratará. Las nuevas práctica, señalaron, consistían en que esta persona fuera un local contratado por el desarrollador del proyecto, pero había casos en que las empresas contrataron servicios especializados u organizaciones de la sociedad civil locales para desempeñar este rol. También mencionaron a los responsables del área de gestión social y relaciones externas. Esta figura era la que diseñaba la estrategia de relación; no obstante, su trabajo dependía de la visión de los directivos y dueños de la empresa, quienes conformaron el cuarto tipo de actores. Por último, los resultados incluyeron como actor empresarial a las organizaciones de compañías, como la AMDEE —una asociación civil patronal, gremial y de privados, cuya cohesión les permitió a sus integrantes generar códigos de ética compartidos, así como tener posiciones y medios para ejercer presión y cabildear con las autoridades y negociar con otros ASI—.

Además de conocer a los diferentes actores empresariales, hubo dos hallazgos. Se reflexionó que podían existir fallas de comunicación y homologación de perspectivas entre estos distintos actores, aunque pertenezcan a la misma organización. Del mismo modo, se observó una necesidad de desarrollar en estos actores capacidades de diálogo e interlocución (especialmente en los operativos), así como el fomento a las perspectivas de participación. Los entrevistados comentaron que las empresas a veces pensaban que sus programas sociales eran

excelentes ideas, pero eran rechazados por la comunidad porque no eran incluidos los ASI en la toma de decisiones y no alcanzaban a reconocer sus necesidades.

4.1.5 Acciones de las empresas

Por lo general, las acciones de las empresas estuvieron destinadas a desarrollar su proyecto, a ganar la LSO antes de las confrontaciones o a la resolución de conflictos ante la ausencia de LSO. Algunas acciones fueron: comunicación lo más pronto posible con las comunidades y poblaciones; uso de medios de comunicación para presentar sus iniciativas sociales, pero evitando discutir a través de ellos; flexibilidad en sus proyectos sociales para adaptarse a las necesidades; generación de códigos de ética en las asociaciones de empresarios; comunicación directa con autoridades federales, estatales y municipales, especialmente con la SENER, a quienes en ocasiones pidieron su intervención para frenar la violencia contra simpatizantes y empleados del proyecto y poder continuar con el proyecto.

Los resultados señalaron que algunas empresas fallaron en generar diálogos claros y comunicación efectiva con los ASI, en la toma de decisiones con base en transparencia, en no investigar a profundidad la región en la que van a localizarse sus proyectos y en no identificar previamente las necesidades. En el mismo sentido, las fuentes de información expusieron malas prácticas recurrentes de las empresas, como cooptación de representantes de las comunidades, simulación de asambleas ejidales con firmas de personas fallecidas y con personas fuera del padrón ejidal, sobornos e intimidación a actores involucrados, pago de rentas de tierras muy bajas y engaño a las poblaciones sobre el proyecto a desarrollar.

Tanto las entrevistas como los documentos señalaron también un cambio en las acciones de las empresas debido al establecimiento de requisitos mínimos en el marco normativo después de la Reforma de 2013, que dictaron cómo se tenían que desarrollar las actividades, las EVIS, los estudios de pre-factibilidad sociales y el trato a comunidades indígenas. Sin embargo, estas acciones carecían muchas veces de perspectivas de derechos humanos, participación e inclusión. Por ejemplo, si bien las fundaciones y las líneas telefónicas para comentarios y quejas han significado un gran avance, estas acciones a veces se diseñaron e implementaron sin la intervención de las comunidades y poblaciones impactadas.

Es importante mencionar que, a partir de la Reforma, hubo una aceleración de creación de proyectos eólicos que resultó a su vez en la presencia simultánea de diferentes empresas haciendo interlocución con la población, lo cual podría generar complicaciones en las

interacciones. Del mismo modo, las empresas percibieron que los trámites burocráticos funcionaron más como barreras que retrasaban proyectos, por lo que exigían que las reglas de reparto de beneficios, más allá de los propietarios, fueran claras para generar certidumbre en las relaciones.

4.1.6 Interacciones entre los actores.

Las entrevistas y documentos señalaron que las interacciones fueron influidas por la información, la calidad de las relaciones y diálogos anteriores, la participación y la inclusión de la comunidad en la gestión del territorio donde participa la empresa. Es decir, las prácticas utilizadas en las etapas de acercamiento a la comunidad fueron importantes para la definición de la LSO. Influyeron también la escala y la etapa de desarrollo en que se encontraba el proyecto, siendo más problemático cuando más grande y más visible fueran. Es importante reconocer que las demandas y rezago de los pueblos y comunidades indígenas presentes por décadas, así como las barreras en el lenguaje y las diferencias de costumbres y perspectivas, también tuvieron un impacto en los resultados de las relaciones.

Una vez más estuvo presente lo formal y lo informal. En el primer ámbito, los entrevistados mencionaron espacios de representación formales, como reuniones con autoridades oficiales, e instrumentos de consulta previa, libre e informada y las EVIS. Se observó un reclamo de los actores hacia las EVIS, pues no funcionaron como esperaban sus diseñadores al no generar los espacios de interacción y diálogo. Esto provocó un rechazo por parte de las empresas, al aumentar los requisitos burocráticos, y por parte de las comunidades, al percibir las como inútiles. En cuanto a lo informal, se incluyeron los espacios de deliberación de las comunidades, como las asambleas con autoridades reconocidas interiormente o aquellos creados por los actores para resolver problemas. Una petición clave fue que las negociaciones tuvieran la opción de terminar con el rechazo del proyecto para considerar que la discusión fuera verdadera.

Se encontró que los actores tenían disparidades en las capacidades para relacionarse entre ellos, aunque la mayoría cuenta con pocas de estas capacidades y en un bajo nivel debido a la falta de experiencia en interacciones profundas entre ellos, así como a falta de conocimiento, de recursos humanos y de tiempo. Los entrevistados señalaron que las comunidades tomaban los espacios de diálogo como lugares para hacer entrega de pliegos petitorios sin querer dialogar, o sus peticiones no contemplaban las consecuencias en el largo plazo. Además, algunos

documentos indicaron que existían menos capacidades en poblaciones de bajos recursos, poca escolaridad o donde no se habían llevado procesos de negociación para proyectos.

Por su parte, las empresas generalmente presentaron y ejecutaron estrategias de gestión social, programas sociales y acciones de reducción de impactos sin la participación de las comunidades. Se encontró que había la percepción de que los dueños e implementadores de proyectos privados no escuchaban en realidad y que las decisiones y acciones se realizaban unilateralmente. Además, señalaron que algunas empresas no tenían perspectiva de derechos humanos y de sostenibilidad en los sistemas de gestión social, especialmente las de menor tamaño; pero los entrevistados sí reconocieron que algunas de las empresas más grandes habían innovado en sus prácticas para interactuar con los actores sociales. Por último, los actores gubernamentales tuvieron problemas para interactuar con las comunidades y se les reclamó dar preferencia a las empresas.

Una cita de las entrevistas que ilustró la falta de capacidades en general fue:

“Toda su vida han resuelto los conflictos de la misma manera. Tiene una manera de procesar su relación con la ciudadanía [...] Por ahí el ambientalista que no ha tenido casi esa relación (con empresas y comunidades). Entonces hay un tema de capacidades para el diálogo, un tema de capacidades para la negociación, para la interlocución con las comunidades que requiere que admitamos que necesitamos fortalecernos todos: comunidades, gobiernos y empresas” (entrevista 2018).

4.1.7 Intervención del gobierno

Algunos entrevistados reconocieron que dentro del gobierno había actores que impulsaban la interacción entre la comunidad y la empresa. Sin embargo, se observó la percepción de que el gobierno estaba más a favor de los intereses de las empresas. Una de las críticas al diseño institucional fue que la SENER era responsable de promover la política energética e impulsar la construcción de proyectos en la industria, al tiempo que debía vigilar los impactos sociales y, en su caso, parar los proyectos.

Cuadro 6. ¿Y el poder judicial?
Actualmente, algunos proyectos de la industria eólica mexicana son detenidos por el poder judicial (Ej. la intervención de la Suprema Corte de Justicia en el caso Mareña en 2018)
Sin embargo, el trabajo no le dio énfasis al rol del poder judicial, pues consideró que intervenía principalmente cuando los actores sociales involucrados recurrían a la herramienta formal del amparo, sí incluida en el trabajo.

Los resultados distinguieron roles del gobierno según sus niveles. El papel percibido del gobierno federal fue como soporte del marco normativo y vigilante de su cumplimiento. Una de las fallas percibidas fue la falta de capacidad para algunas de sus partes. En específico, la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Territorial de la SENER no contaba con recursos financieros y materiales suficientes, lo cual tuvo un impacto negativo en la implementación de las EVIS y de las consultas. Por ejemplo, *El Economista* (2016) reportó que aproximadamente un 68% de las EVIS para proyectos energéticos se encontraban paradas debido a la falta de personal para procesar las solicitudes, lo cual podría traducirse en al menos seis meses de retraso en los proyectos. Asimismo, las entrevistas realizadas señalaron el conocimiento de un cabildeo por parte de las empresas para quitar las EVIS y el rechazo de este documento también por parte de los ASI. Lo anterior pudo deberse a que las EVIS no cumplieron con el propósito para el que fueron diseñadas, añadió carga administrativa, retrasó los proyectos y no funcionó como una herramienta, desde lo formal, para que los ASI adquieran posiciones de poder. Uno de los resultados mostró el retraso de la aprobación de las Disposiciones Administrativas de Carácter General Sobre la Evaluación de Impacto Social en el Sector Energético, las cuales contenían los elementos para la elaboración y presentación de las EVIS, el procedimiento a seguir de la SENER para su resolución y seguimiento, y la metodología para definir el área de influencia e identificación y valoración de los impactos sociales de los proyectos.

Los entrevistados también identificaron dos roles más. El gobierno estatal buscaba inversión y derrama económica, por lo que tenía interés en atraer este tipo de proyectos, mientras que los gobiernos municipales eran quienes hacían los cambios de uso de suelo y otorgan los permisos de construcción.

En conjunto, se percibió que el gobierno debió tener un papel de mediador en la distribución de beneficios. No obstante, los ASI señalaron que no desempeñó por completo este papel, mientras que las empresas reclamaron que no quedaron claras las reglas ni el impulso a proyectos sociales en esta industria, en comparación con otras industrias eléctricas donde tenían, por ejemplo, fideicomisos tripartitos de CFE, gobierno estatal y empresa. En el mismo sentido, las empresas indicaron que preferían desarrollar las relaciones con las comunidades, sí con base en piso mínimo establecido jurídicamente, pero sin la intervención directa de ningún nivel de gobierno.

4.1.8 Diferencia entre actores

Se observaron algunas diferencias entre las posturas de los actores. Una de ellas, de las más más notables, fue referente a la legitimidad de inclusión de los actores. Las empresas consideraron que los arrendadores de tierra eran con quienes debían de tener la relación principal y, a veces, exclusiva. En general, los propietarios de los terrenos no negaron el desarrollo de los proyectos, pues para ellos representaba un ingreso extra y fijo. No obstante, si se enfocara la política pública en este aspecto, probablemente no se visibilizarían gran parte de los conflictos entre los actores. De igual forma, la intervención de otros actores de la sociedad civil no fue aceptada totalmente por las empresas. Al respecto, un entrevistado comentó que:

“Las comunidades de alrededor se dan cuenta que se está desarrollando un proyecto y quieren buscar un beneficio de manera indirecta a veces, y de manera muy directa la mayoría de las veces. [...] Ya que empieza el beneficio directo para los propietarios de los terrenos, la comunidad busca también un beneficio y aquí es donde se ha hecho muy problemático debido a que no hay reglas claras de cómo manejar esto” (entrevista 2018).

Asimismo, participantes en las entrevistas del sector empresarial señalaron que existían actores, especialmente de organizaciones no gubernamentales, “mal informados, pero también malintencionados” que buscaban intereses particulares y hacían uso efectivo de los medios de comunicación para publicar verdades a medias. Por el contrario, los entrevistados de sociedad civil y gubernamentales indicaron que las empresas no habían alcanzado a comprender que las comunidades y las poblaciones se percibían, si bien con diferencias al interior, como una organización que compartía relaciones, perspectivas de la realidad, sentido y significados, territorio y que percibían, algunas de ellas, los bienes públicos de una forma no sólo utilitaria sino simbólica³. Por ello, consideraban que estos actores deberían ser incluidos en todos los ámbitos de decisión y de repartición de beneficios.

En el mismo sentido, otra diferencia fue que las empresas percibían que ciertas organizaciones civiles utilizaban a las comunidades para obtener intereses particulares. Señalaron que en ocasiones se utilizó el litigio como una forma de extorsión en la que se amenazaba con retrasar y parar los proyectos. Sin embargo, otros actores mencionaron que si

³ En las entrevistas se mencionó que el uso del viento para general utilidad también transformó el significado de éste para la comunidad, ahora percibido como un bien público y simbólico.

las empresas hicieran un trabajo profundo de relación con los ASI, no habría cabida a la entrada de estos intereses.

La segunda mostró a que los ASI exigían que las empresas retribuyeran a la comunidad de diferentes formas, pues estaban haciendo uso del territorio y del aire, así como generando otros impactos negativos. Para las empresas, en cambio, era importante transmitir la idea de que, si bien eran socialmente responsables, no tenían una fuente de recursos interminable ni iban a suplir el papel del gobierno. En el mismo sentido, las empresas comentaron que había algunas peticiones que sólo beneficiaban a un pequeño porcentaje de los ASI (por ejemplo, pintar el palacio municipal), pero que las empresas en ocasiones habían tratado de mediar para que el beneficio llegara a todos los involucrados.

Por último, los actores empresariales se enfocaron más en los beneficios que trae la generación de energía eólica e indicaron que la tecnología actual no contaminaba; que las tierras seguían siendo utilizables para las actividades previas al proyecto, pues las torres ocupaban un porcentaje mínimo de terreno rentado; y que, con precauciones, la fuga de aceite y solventes sería mínima. Por el contrario, los estudios y los actores de OSC mostraron que los beneficios se veían mermados pues no se cuida por completos los daños ambientales, sociales y a la salud.

4.2 Resultados de impactos e instrumentos de regulación social

Los actores gubernamentales y empresariales, así como los documentos (ej. SEGOB 2012), señalaron impactos positivos para la sociedad en general, como la reducción de emisión de GEI durante la generación de electricidad, la reducción de daños ambientales en comparación con los combustibles fósiles, y el suministro más eficiente de electricidad a los locales al no haber pérdidas en transmisión y distribución. Sin embargo, estos impactos no eran percibidos ni llegaban a beneficiar a la población local, pues existían barreras como el acaparamiento del mercado minoritario por la CFE (que antes de la reforma, era el único proveedor para el servicio público de electricidad), por lo que era difícil proveer a la población con la energía producida localmente; el uso de la electricidad producida fuera de la localidad debido a que las empresas buscaban mayor utilidad en mercados más competitivos (urbanos y con poblaciones de mayor poder adquisitivo), y por los impactos negativos que los afectaban (ej. Ruido).

Si bien se reconocieron impactos positivos de los proyectos de energía eólica a la población local (como creación de caminos), el énfasis se hizo en los impactos negativos organizados en tres tipos. Los primeros fueron los ambientales, como el aumento de temperatura

por la transmisión eléctrica que cambia la densidad del viento, por lo que podía disminuir la generación de electricidad; aumento de los incendios forestales; la generación de desechos al terminar la vida útil de los aerogeneradores (20 años); el cambio en el paisaje; la generación de ruido mecánico y aerodinámico que tenían efectos negativos en la fauna; la contaminación de cuerpos de agua y de tierra debido a solventes, pintura y aceites sintéticos de los aerogeneradores; y la pérdida de biodiversidad debido a la muerte o cambio de camino de aves, murciélagos e insectos. Los segundos fueron los **sociales**, como los conflictos por la propiedad de la tierra, el cambio o disminución de actividades económicas previas, principalmente agropecuarias; el cambio de percepción y significado del paisaje y lugares para los habitantes; afectación a las telecomunicaciones; la fragmentación del territorio; la percepción de pérdida del territorio; y la descomposición del tejido social por el proyecto y por la llegada de nuevos pobladores (CCC 2014; FUNDAR 2016; SEGOB 2011). Por último, también hubo efectos en la **salud** debido a la contaminación de cuerpos de agua por derrames de aceite y a la generación del ruido.

Los entrevistados percibieron estos impactos, pero además añadieron otros puntos importantes. El primero fue la distribución de beneficios. Los impactos positivos se quedaban en pocas manos, como las rentas, mientras que los impactos negativos eran pagados por toda la población. El segundo fue la falta de participación de los ASI en el diseño de la distribución. Las personas que rentaban las tierras eran los actores sociales que comúnmente intervenían en la discusión del precio de las tierras, aunque la capacidad que tenían para negociar los contratos era menor a la que poseían los actores empresariales. El resto de los actores pocas veces fue considerado en la construcción de formas de retribución o evitación del daño. El tercero fue referente a las EVIS. Muchos de los impactos no se incluían en las propuestas de gestión integrada en las evaluaciones; además, no había ningún mecanismo que vigilara la inclusión o el cumplimiento del plan de gestión. El último se refirió a la percepción del aire por algunas comunidades. Algunos entrevistados comentaron que el aire no sólo era visto como un bien público que generaba utilidad, sino también como un bien simbólico que le pertenecía a todos.

Entonces, ¿qué hicieron los ASI para tratar evitar estos impactos y peticiones en general? En respuesta a lo anterior, el segundo punto de este apartado fueron los instrumentos con que los ASI realizaron sus exigencias e intentaron presionar para que las empresas cumplieran lo que prometieron. Estos también pudieron categorizarse en dos formas: formales —aquellas que

estaban contempladas en el marco normativo del Estado— e informales —aquellas fuera de lo normado. No obstante, es importante señalar que, en la realidad, ambas formas de exigencia se combinaron.

Entre las formales se encontraron las EVIS y las consultas previas, libres e informadas. Un hallazgo específico al respecto fue que los actores no encontraron utilidad en las EVIS como instrumento para tratar los impactos sociales y mejorar las relaciones entre ellos. Percibieron que este documento funcionaba más como requisito para el permiso legal para operar y, como agrega uno de los entrevistados: “[...] nadie conoce las EVIS y no estoy seguro de que éstas se difundan de manera clara entre las comunidades porque son documentos de 300-400 hojas. No sé quién los lea, los imprima y los reparta” (entrevista 2018).⁴ Así, estas evaluaciones conservaron sólo su función en el proceso administrativo.

Por su parte, las consultas, a pesar de ya existir esta herramienta desde la adhesión de México al convenio 169, fueron incorporadas como proceso obligatorio en Ley de la Industria Eléctrica (DOF, 2014). Esta herramienta ayudó a reconocer el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a decidir la realización de un parque eólico, además de crear espacios para que interactuaran los diferentes actores (principalmente gubernamentales y sociales). Asimismo, creó caminos de demanda formales, pues su mala ejecución dio razones para que las comunidades indígenas obtuvieran amparos y pararan proyectos.

Los instrumentos y medios informales principalmente consistieron en medios de comunicación masiva para hacer escuchar sus peticiones y así dañar la reputación de la empresa y encontrar apoyo en otros ASI. Estos actores también hacían uso de la organización y relaciones entre ellos, lo que tenía como resultado el cierre y el bloqueo de instalaciones y caminos, el uso de violencia, o la articulación con otros ASI para poder lograr sus objetivos.

4.3 Variabilidad

En cuanto a los diferentes niveles de calidad de la LSO y a su variabilidad en el tiempo, los resultados concordaron con la literatura, pues los niveles más bajos de LSO estaban vinculados a las etapas más visibles del proyecto, como la construcción. Además, cada fase trajo preocupaciones distintas para los actores de la comunidad. Por ejemplo, la exploración implicó incertidumbre de todas las partes, pero representó la primera oportunidad de formar buenas

⁴ Las frases entre comillas son citas textuales de las entrevistas realizadas por la autora durante el año 2018.

relaciones con la comunidad y la población, mientras que el desmantelamiento generó la incertidumbre de procesamiento de los desechos provenientes de los aerogeneradores y el levantamiento de las instalaciones.

Sin embargo, no todas las etapas contaron con la misma intervención del gobierno. En esta industria, y en la industria eléctrica mexicana en general, la etapa de exploración o previa al permiso y a la construcción implicó que la SENER investigara la presencia de grupos vulnerables y elaborara las consultas previas a las poblaciones, además de obligar a las empresas a realizar EVIS 90 días antes de empezar la negociación con los propietarios de los terrenos (DOF 2014; DOF 2014b). Asimismo, la obtención de la LSO y del consenso con los desarrollos de parque eólico se hizo más compleja con el aumento del número de proyectos de diferentes compañías en una sola localidad, pues los habitantes estaban interactuando con distintas empresas.

4.4 Resultados Transversales

Los hallazgos transversales fueron divididos entre tres puntos. El primero de ellos fue que los actores coincidieron que hubo variación por regiones en la construcción de la LSO: “Esto varía mucho de región a región del país, [...] la verdad es que la situación está muy diferente” (entrevista 2018). En lo particular, los entrevistados señalaron tres puntos:

- a. El tipo de propiedad de la tierra modificaba sustancialmente la probabilidad de conflicto, pues el ejidal (comunes en Oaxaca) implica el trato con mayor número de personas y aumenta dificultades de consenso, mientras que la privada (como en Tamaulipas) disminuye el número de personas involucradas y disminuye la probabilidad de conflicto entre actores;
- b. El tipo de organizaciones locales variaba según el lugar, teniendo más cantidad, presencia y capacidades en algunos sitios como Oaxaca, y menos en otros.
- c. Se pudo observar una forma común de interacción por parte de las comunidades según la región. Por ejemplo, un entrevistado mencionó que “en Oaxaca es muy común el bloqueo con machetes en mano para iniciar el diálogo” (entrevista 2018).

Segundo, las características de las comunidades, como los usos y costumbres, el nivel de educación, capacidades de diálogo e interlocución con otros actores y si se catalogan como indígenas —con mayor protección del marco jurídico en este caso— o no, tenían un impacto directo en quiénes participan en el otorgamiento de LSO. Por ejemplo, las mujeres y jóvenes

presentaron menores probabilidades de participar en algunas localidades al no ser propietarios de terrenos y al no tener las mismas posiciones y capacidad de relacionarse en sus localidades.

Del mismo modo, las características de las comunidades impactaron las acciones, las herramientas de exigencias y sus capacidades de interlocución. Esto se debió a que las características afectaron “cuáles son las instancias de organización de la comunidad, cuáles son sus espacios de deliberación sobre asuntos que le conciernen a todos, cuáles son instituciones formales o informales colectivas para procesar tomas de decisiones y cuáles son las más usadas, cuáles son las autoridades formales, cuáles son las autoridades más simbólicas o con otro tipo de legitimidad que no es de la autoridad” (entrevista 2018). Es decir, las características generales de la comunidad impactaron en las características específicas para interactuar, como en los recursos para procesar demandas, los mecanismos de representación y su organización, que a su vez tuvieron un efecto en las relaciones que darían lugar a la LSO. Este resultado podría vincularse con la variación por regiones, pues algunas áreas geográficas compartían varios rasgos.

Por último, se observó también que los grupos eran heterogéneos al interior. En el caso de la comunidad, algunas veces presentó fragmentación al interior de los intereses. Esa diversidad se amplió aún más al considerar el conjunto de ASI (afectados por el proyecto, pero con la capacidad de afectarlo a su vez). Por ejemplo, tanto los documentos como las entrevistas mostraron que dentro de una misma comunidad y población (como el caso del Istmo de Tehuantepec) existían grupos que rechazaban y se oponían a los proyectos, mientras que había otros que buscaban su realización. Cada uno desarrolló diferentes acciones y estrategias para lograr sus objetivos.

Lo mismo ocurrió en el caso de las empresas. Al interior, se observó que a veces los primeros enlaces no tenían una posición con suficiente fuerza para priorizar su perspectiva, por lo que no se homologaba con la de los directores de gestión social o los directivos generales de la organización. Por ejemplo, los enlaces podían hacer una intervención con base en ciencias sociales, pero que nunca llegara a materializarse en la estrategia de gestión social o en la política de la empresa. Por último, también en el gobierno había diferencia en los tres niveles: federal, estatal y municipal.

5. Discusión

Ante la pregunta de **¿cómo se ha implementado la LSO en la industria eólica mexicana a partir de la Reforma Energética del 2013?** el trabajo respondió: la modificación del marco jurídico a partir de la Reforma, como la integración de la obligatoriedad de procesos y requisitos, transformó algunos elementos de la relación entre actores que crea, conserva y remueve la LSO. El estado de los componentes observado fue que hubo una diferencia de visiones en quiénes son

los actores sociales legitimados para entregar la LSO. Las demandas principales fueron respecto a la mejora de la interacción entre los actores (ej. mayor comunicación, participación e inclusión en la toma de decisiones, negociación real). Las acciones dependían de las características y capacidades de la población y los ASI en general, así como de las herramientas y medios disponibles, formales e informales. Se

Cuadro 7. ¿Qué implicaciones tiene que la LSO no esté formalizada y sea dinámica?

Siempre está la posibilidad de cerrar los proyectos, lo cual genera incertidumbre y condiciones para impulsar un comportamiento estratégico.

Sin embargo, la naturaleza del concepto de LSO —ser intangible, ser construida entre empresas-ASI y no por las autoridades públicas, que permite observar lo que queda fuera de la regulación gubernamental, al tiempo que la complementa— permite estas dinámicas. Los ASI pueden tener la capacidad de parar el proyecto en cualquier punto, pero las empresas pueden buscar legitimarse por otros medios, pues esta licencia no es un requisito obligatorio dentro del marco jurídico. Es por ello que es necesario normar una parte de las interacciones para desincentivar estos comportamientos, pero teniendo en cuenta que la LSO, por definición, va a estar en el exterior de lo formalmente regulado.

encontró falta de comunicación entre los actores de empresas, por lo que había dificultades en la implementación de la política de gestión social; las empresas, a partir del marco jurídico, desarrollaron buenas (como incluir derechos humanos) y malas (como mentir sobre el uso que se dará a la tierra) prácticas. Se observó poca capacidad de la mayoría de los actores —sociales, empresariales y gubernamentales— para la interacción, lo que complicó la obtención y el mantenimiento de la licencia social; los actores percibieron que había una distribución desigual de impactos positivos y negativos para las comunidades, las poblaciones y las empresas. Las herramientas usadas por los ASI, para hacerse escuchar, eran tanto formales como informales, las cuales presentaron interacción. Además, había una relación en el nivel de LSO y la etapa del proyecto, marcada aún más porque la regulación de impactos sociales únicamente abarcaba la etapa previa a la obtención del permiso.

Específicamente, se observó que la incorporación de requisitos obligatorios, como las EVIS y las Consultas, tuvo dos efectos: modificó el comportamiento de las empresas,

cambiando estándares para la gestión social, y proporcionó algunas herramientas formales a los ASI. Las consultas previas, libres e informadas reconocieron el derecho de las comunidades y pueblos indígenas a decidir sobre los proyectos en sus territorios, y crearon espacios para que interactuaran los diferentes actores. Además, creó caminos de demanda formales (aunque enfocados en comunidades y pueblos indígenas), pues su mala ejecución dio razones para que las comunidades obtuvieran amparos y pararan proyectos. Las EVIS funcionaron más como un requisito administrativo para obtener permisos para los proyectos eólicos, pero no generaron espacios de interacción ni herramientas para que los ASI se hicieran escuchar. Las evaluaciones sí permitieron desarrollar planes de gestión social —estrategias para ampliar los impactos positivos y medidas para prevenir y mitigar impactos negativos— que mejoraron las relaciones entre las empresas y las comunidades (ej. algunos proyectos de IEnova). Sin embargo, su diseño no estaba del todo normado (es decir, las empresas no estaban obligadas a incluir de todos los efectos negativos observados, que se respeten y protejan los derechos humanos o que se tenga perspectiva de género), pues las Disposiciones Administrativas no habían sido publicadas en la DOF (hasta la fecha de publicación de esta tesina) y la dirección de la SENER encargada de revisarlas tenía muy pocas capacidades y recursos para realizar esta tarea; y su implementación del plan de gestión durante el proyecto no estaba dentro del marco legal, pues la resolución de la SENER sobre la EVIS tenía validez durante la vigencia del proyecto y el incumplimiento no tenía consecuencias.

Alrededor de esto, permanecieron y se desarrollaron nuevas prácticas informales. Algunas de las compañías construyeron mecanismos de gestión social que contaban con perspectivas de derechos humanos, de género, de comunidad (aun sin estar normado), o procuraban acercarse a organizaciones locales para realizar el trabajo de comprensión de la población afectada por el proyecto y sus necesidades. Los ASI incorporaron medios y herramientas nuevas para hacer oír sus demandas y obligar a la empresa a cumplir con los acuerdos, como utilizar medios de comunicación para publicar faltas en los procesos formales e informales, preocupaciones, necesidades, etcétera. En conjunto, cambió la forma en que se construía y se mantenía la LSO. No obstante, no todos los avances fueron positivos, pues las empresas también reconocieron la oportunidad del cumplimiento de los requisitos formales para legitimar el proyecto sin tener que establecer una relación con la comunidad, la población o los ASI en general, o incluso obtener

una LSO. Este punto en específico, sobre comportamiento estratégico, puede constituirse en una línea de investigación futura.

Este trabajo expone cuatro puntos de discusión general, los cuales están divididos con base en sus implicaciones mayores. Los primeros dos dan lugar a recomendaciones de política pública y los últimos llevan a reflexiones teóricas.

El primero es que lo formal —incluidos en la normatividad del Estado— y lo informal —no incluidos— están presente en varios aspectos de las relaciones que dan lugar a la LSO. Los actores se valen de herramientas, medios, dinámicas, posiciones y espacios que están en ambos ámbitos. La pregunta desde el área de políticas públicas es ¿qué se debe hacer? La primera respuesta dejar que las relaciones entre actores tengan un desarrollo sin intervención para alcanzar o no la LSO. Sin embargo, en la mayoría de los casos, los ASI no cuentan con la misma capacidad ni medios de ejercer presión para lograr sus intereses como lo que tienen las empresas. En el mismo sentido, las experiencias pasadas en la industria extractiva han demostrado que la autorregulación de las empresas no es suficiente para desarrollar e implementar las mejores prácticas para relacionarse con las empresas (Puga 2018; SEGOB 2012). Lo anterior tiene como efecto no obtener LSO, pero también desarrollar los proyectos a pesar de no contar con el consentimiento de los ASI.

La segunda opción es normar todos los aspectos de las relaciones que dan lugar a la LSO para asegurar el resultado deseado. Sin embargo, esto sería ignorar la presencia constante de lo informal en las relaciones que también facilitan la creación de la LSO

Otra respuesta es la regulación de estas relaciones por medio de la creación de pisos mínimos sólidos, monitoreo y evaluación de su cumplimiento, y establecimiento de consecuencias que se cumplan en la realidad. Como última opción, está el empoderamiento de varias instituciones de la sociedad civil, lo cual buscaría nivelar las desigualdades en las capacidades para alcanzar sus intereses. Autores como Gunningham, Kagan y Dorothy (2004) señalan que incluso esta opción podría tener más impacto para el buen desarrollo de la LSO y para que el otorgamiento o no tenga efectos en los proyectos.

La tesina apoya estas dos últimas posturas, pues considera que equilibra el ámbito formal e informal. Por ello propone, primero, la extensión del marco teórico de Estado Regulador a la LSO, específicamente en la Industria Eólica Mexicana, el cual expone un modelo de Estado acotado que tiene funciones de regulación y vigilancia en un entorno libre, desarrolladas a través

de agencias especializadas (Pardo 2014). De este marco también surge la recomendación de transformar la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Territorial y darle recursos para que pueda fungir como órgano regulador. Por último, el marco propone fomentar a la par instituciones de los actores sociales.

El segundo punto es que la política pública energética, de impactos sociales y la creación de marcos para la construcción de relaciones que dan lugar a la LSO involucran a tres actores. Los ASI son quienes otorgan la licencia y son la contraparte del desarrollo de la LSO. Las empresas, además de desarrollar los parques eólicos, son la contraparte de la relación en la creación de la LSO y los responsables de cumplir con el marco normativo, como la elaboración de una EVIS. Por su parte, el gobierno conduce la política energética y de impacto social en lo general, tiene la responsabilidad de vigilar y dar seguimiento a la implementación y sus acciones tienen un efecto en la relación que da lugar a las LSO. Por ello que es necesario enfocarse en las capacidades de todas las partes. Una de las ausencias de capacidades más remarcadas fueron las de diálogo y negociación, las cuales afectan de forma directa el desarrollo de la LSO.

Por ello, la tesina propone que una política pública integral del sector energético, específicamente de la industria eólica mexicana, debe contemplar el desarrollo de capacidades en los tres actores, específicamente aquellas que impactan directamente las relaciones entre ellos. Además, ante las diferencias en las percepciones en distintos aspectos, es importante fomentar, desde lo normativo como fuera de él, los espacios de interacción entre ellos para poder intercambiar posturas y posibilitar los consensos.

Como tercer punto, en el ámbito de reflexión teórica, está el alcance espacial del concepto. Por un lado, se reconoce que cada caso tiene sus especificidades y que, por esta razón el concepto ha sido comúnmente utilizado casuísticamente. Empero, este trabajo aporta evidencia de que se pueden estudiar en niveles más agregados. Por el otro, el estudio de caso es a nivel nacional debido a la naturaleza del diseño de política pública energética en el país. No obstante, los resultados muestran que este ámbito presenta varias dificultades porque hay diferencias marcadas por regiones. Por tanto, se propone que las siguientes investigaciones del tema sean realizadas a nivel regional.

Por último, está la reflexión del concepto de LSO. Es importante reconocer que el concepto viene de la industria minera ante los riesgos de clausura que podían enfrentar los proyectos extractivos ante resistencia de la población (Thomson y Boutilier 2011). La LSO tenía

como actor principal a las empresas, quienes buscaban obtener una licencia en la población para evitar conflictos que retrasaran sus proyectos, mermaran sus ganancias y afectaran su reputación. Sin embargo, literatura reciente reconoce que este concepto surge también ante el aumento de las posibilidades de las poblaciones y comunidades para expresar su inconformidad.

Asimismo, otros conceptos como el de evaluación de impacto social —definido como el proceso de gestión de asuntos relacionados con el desarrollo (Esteves, Franks y Vanclay 2011) — pueden ser más útiles para ser incluidos en políticas públicas, pues se relacionan directamente con el manejo de afectaciones a las personas y el papel de las agencias regulatorias. Por ello, la propuesta para siguientes investigaciones es crear un vínculo conceptual entre la LSO, desde la mirada de actores no gubernamentales, y este concepto.

5. Conclusión

La tesina partió del problema de que la expansión de la industria eólica mexicana requería, para que los proyectos fueran viables y redituables, asentarse en puntos geográficos particulares donde existían poblaciones. Esto implicó que, además de una licencia gubernamental, se necesitara una licencia entregada por los actores sociales involucrados (ASI) para evitar retrasos y cancelaciones de los proyectos. El concepto desde el cual se miró esta realidad es el de Licencia Social para Operar (LSO), el cual fue abordado principalmente desde las relaciones que crean, mantienen o remueven el permiso, pero que también incorporó su variación a lo largo de las diferentes etapas de un proyecto eólico.

Si bien hay otros estudios que describen a los actores y sus interacciones en las industrias extractivas, la relevancia de este trabajo fue que aportó tres elementos nuevos. Primero, realizó un ejercicio de aplicación de la LSO a la industria eólica nacional. El enfocarse en lo nacional y no en los casos permitió observar factores estructurales, como el marco legal, que inciden en el desarrollo del trato entre los actores involucrados y de la licencia social. Segundo, estudió parte de los efectos de la Reforma Energética de 2013. Investigar lo que pasó en las relaciones sociales después de los cambios desde la Reforma, posibilitó conocer algunos efectos de la integración de nuevos actores y de la modificación de sus posiciones dentro del proceso de toma de decisiones. Un ejemplo fue la creación de la Dirección General de Impacto Social y Ocupación Territorial y su papel en permitir o no que se ejecuten los proyectos sociales, pues esta oficina dictaminaba las EVIS que permitían a las empresas continuar con sus planes. Tercero, aplicar la perspectiva escogida —con un énfasis en las relaciones que sostienen a la

LSO— facilitó la observación diferente de las políticas públicas. El trabajo pudo hacer críticas puntuales a la implementación de la política energética en general, a la política de regulación de impactos sociales, con especial énfasis en la obligatoriedad de las EVIS y las consultas, y a la implementación de la LSO en la industria.

A partir de lo anterior, la conclusión general del trabajo es que, en esta interacción de elementos formales e informales, transformados por la Reforma, los componentes de la LSO en la industria eólica mexicana se han transformado porque se han modificado las capacidades y herramientas de todos los actores. No obstante, queda todavía el reto de fortalecer la forma en que las partes interactúan con el fin de crear perspectivas compartidas o reconocer los puntos de disenso, tomar decisiones de forma incluyente y participativa, y facilitar la implementación o el rechazo de los proyectos eólicos.

Bibliografía

- Adcock, Robert. 2001. "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research". In American Political Science Association. 95, no. 3: 529-546. Cambridge University Press.
- Asociación Mexicana de Energía Eólica [AMDEE]. 2017. Capacidad Instalada de Energía Eólica en México 2016, 2017, 2018 y 2020. Consultado en <https://www.amdee.org/mapas/parques-eolicos-mexico-2016>
- Boutilier, Robert. 2017. "A measure of the social license to operate for infrastructure and extractive projects". Sin publicar.
- Carreón-Rodríguez, Víctor y Grunstein-Dickter, Miriam. 2014. "Comisión Federal de Electricidad: La no empresa de clase mundial. Hacia la creación de una verdadera empresa productiva del Estado". Revista legislativa de estudios sociales y de opinión pública. 7.13: 7-45.
- Centro de Colaboración Cívica [CCC]. 2014. Historias y aprendizajes sobre el desarrollo de la energía eólica en México.
- Curran, Giorel. 2017. "Social licence, corporate social responsibility and coal seam gas: framing the new political dynamics of contestation." Energy Policy 101: 427-435.
- FUNDAR. 2016. "El sector hidrocarburos en el a Reforma Energética: retrocesos y perspectivas."
- Corscadden, K., Wile, A. y Yiridoe E. 2012. "Social License and Consultation Criteria for Community Wind Projects". Renewable Energy. 44: 392-397.
- Cossío-Díaz, José y Cossío-Barragán, José. 2016. El nuevo sistema energético en la constitución mexicana. En Estado de Derecho y Reforma Energética en México.
- Curran, Giorel. 2017. "Social licence, corporate social responsibility and coal seam gas: Framing the new political dynamics of contestation". Energy Policy. 101: 427-435.
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. 2013. "Reforma energética".
- Diario Oficial de la Federación [DOF]. 2014. "Ley de la Industria Eléctrica".

Diario Oficial de la Federación [DOF]. 2014b. "Reglamento de Ley de la Industria Eléctrica".

Diario Oficial de la Federación [DOF]. 2015. "Ley de Transición Energética".

Escobedo Sánchez, Jaime. 2011. "Licencia social: el núcleo de los conflictos sociales del Perú." *Revista Agraria*. 2.

Esteves, Ana Maria, Daniel Franks, and Frank Vanclay. 2012. "Social impact assessment: the state of the art." *Impact Assessment and Project Appraisal* 30.1: 34-42.

Fernández-Ruiz, Jorge. 1997. Régimen jurídico del servicio público y de la empresa pública en el sector de la energía: Regulación del sector energético.

Freeman, R. Edward. 1984 "Strategic Management: A Stakeholder Approach (Pitman, Boston, MA)."

Gehman, Joel, Thompson, D., Alessi, D., Allen, D., & Goss, G. 2016. "Comparative analysis of hydraulic fracturing wastewater practices in unconventional shale development: Newspaper coverage of stakeholder concerns and social license to operate". *Sustainability*. 8.9: 912.

Grunstein-Dickter, Miriam. 2016. "Contra el viento: regulación, crisis social y cambio institucional en el Corredor Eólico del Istmo". *Economía, sociedad y territorio*. 16.51: 485-517.

Gunningham, Neil, Kagan, Robert y Thornton, Dorothy. 2004. "Social license and environmental protection: why businesses go beyond compliance". *Law & Social Inquiry*. 29.2: 307-341.

Hall, Nina, Hall, N., Lacey, J., Carr-Cornish, S. y Dowd, A. 2015. "Social licence to operate: Understanding how a concept has been translated into practice in energy industries". *Journal of Cleaner Production*. 86: 301-310.

Hall, Nina, Ashworth, Peta y Devine-Wright, Patrick. 2013. "Societal acceptance of wind farms: Analysis of four common themes across Australian case studies". *Energy Policy*. 58: 200-208.

- Hernández Ochoa, César Emiliano. 2017. "La Nueva Constitución Energética Mexicana y su Implementación." En Esquivel, Gerardo, Francisco A. Ibarra Palafox, and Pedro Salazar, eds. Cien ensayos para el centenario: constitución política de los Estados Unidos Mexicanos. Universidad Nacional Autónoma de México, 2017.
- Holley, Elizabeth, y Carl Mitcham. 2016. "The Pebble Mine Dialogue: A case study in public engagement and the social license to operate". *Resources Policy*. 47: 18-27.
- Jocey, Susan y Thomson, Ian. 2000. "Earning a social license to operate: Social acceptability and resource development in Latin America".
- Krause-Jacob, Mariane. 2001. "Hacia una redefinición del concepto de comunidad: Cuatro ejes para un análisis crítico y una propuesta." *Revista de Psicología*. 10: 49-60. doi:10.5354/0719-0581.2012.18572.
- López-Brockmann, Ana. 2016. La regulación de los impactos sociales en la Reforma Energética y la Licencia Social para Operar como medida complementaria al marco institucional vigente. Tesis de Licenciatura.
- Lynch-Wood, Gary y Williamson, David. 2015. "Unexplored aspects of the social licence for SMEs". *Corporate Governance*. 15.5: 577-589.
- Moffat, Kieren, y Zhang, Airong. 2004. "The paths to social licence to operate: An integrative model explaining community acceptance of mining". *Resources Policy*. 39: 61-70.
- Munck, Gerardo y Verkuilen, Jay. 2002. "Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices". *Comparative political studies*. 35: 5-34. <http://dornsife.usc.edu/cf/faculty-and-staff/faculty.cfm?pid=1003560&CFID=12880292&CFTOKEN=64576633>.
- Pardo, María del Carmen. 2014. "Una mirada de conjunto de la administración pública en México". México: Colmex.
- Parsons, Richard y Moffat, Kieren. 2014b. Constructing the Meaning of Social Licence, *Social Epistemology: A Journal of Knowledge, Culture and Policy*, 28:3-4, 340-363, DOI: 10.1080/02691728.2014.922645

- Parsons, Richard, and Moffat, Kieren. 2014. "Integrating impact and relational dimensions of social licence and social impact assessment". *Impact Assessment and Project Appraisal*. 32.4: 273-282.
- Paydar, Naveed H. 2016. *Assessing the social license to operate: state reinvestment policies for unconventional gas development*. Diss. Indiana University
- Prno, Jason, y Slocombe D. 2012. "Exploring the origins of 'social license to operate in the mining sector: Perspectives from governance and sustainability theories." *Resources Policy*. 37.3: 346-357.
- Prno, Jason. 2013. "An analysis of factors leading to the establishment of a social license to operate in the mining industry". *Resources Policy*. 38.4: 577-590.
- Salzmann, Oliver, Ionescu-Somers, Aileen and Steger, Ulrich. 2006. "Corporate License to Operate (LTO): A Review of the Literature and Research Options".
- Secretaría de Gobernación [SEGOB]. 2012.
- Sin Embargo (2018). La SCJN da fallo histórico a favor de los indígenas de Juchitán y en contra de parque eólico español. Revisado en <http://www.sinembargo.mx/10-01-2018/3371969>
- Slack, Keith. 2009. "Mining Conflicts in Peru: Condition Critical." Boston: Oxfam America
- Thomson, Ian y Boutilier, Robert. 2011. "Social license to operate". *SME mining engineering handbook*. 1: 1779-96.
- Warhurst, Alyson. 2001. "Corporate citizenship and corporate social investment." *Journal of corporate citizenship*. 1.1: 57-73.
- Weiss, Robert. 1995. "Learning from strangers: The art and method of qualitative interview studies".
- Wilburn, Kathleen M., and Ralph Wilburn. 2011. "Achieving social license to operate using stakeholder theory." *Journal of International Business Ethics* 4.2: 3.
- Yin, Robert. 1994. *Case study research and applications: Design and methods*. Sage publications.

Anexos

Anexo 1. Entrevistados

Tipo	Organización	Entrevistado
Empresa privada	IEnova/InteGen	<i>Directora de Relaciones Institucionales y Sustentabilidad de IEnova</i>
Empresa privada	Asociación Mexicana de Energía Eólica	<i>Presidente de la asociación</i>
Gobierno	SENER	<i>Director General de Impacto Social y Ocupación Superficial</i>
Gobierno	SENER	<i>Ex Director General de Impacto Social y Ocupación Superficial y actual colaboradora de la SENER</i>
Organización de la Sociedad Civil	ICM	<i>Director de Política Climática y Transporte</i>
Organización de la Sociedad Civil	Centro de Colaboración Cívica	<i>Oficial de programa del área de Programa de desarrollo sostenible</i>

Fuente: Elaboración Propia

Anexo 2. Guía de preguntas generales para entrevistas semiestructuradas

Todas las entrevistas tendrán el siguiente protocolo:

Fase	Pregunta
Inicio de la entrevista	Le agradezco su participación en esta entrevista. La finalidad de la entrevista es conocer, más allá de lo que dicen los documentos, la implementación de la licencia social en México, entendiendo por esta el permiso otorgado a las empresas por parte de las comunidades. Le entrego dos copias de consentimiento para que, si acepta los términos, pueda firmar una y regresármela y conserva la otra. ¿Tiene alguna pregunta antes de empezar con la entrevista?
Cierre de entrevista	¿Hay algo más que quisiera mencionar? ¿Cree que hay alguna persona relacionada con el sector que debería entrevistar?
	Agradecimiento de la entrevista

Fuente: Elaboración Propia

2.1 Guía para gobierno

Nombre:

Cargo:

Institución:

1. Relaciones entre actores sociales involucrados y empresas

1.1 Demandas y expectativas de los actores sociales involucrados

¿Cuáles son las exigencias los actores sociales involucrados?

¿Cuáles son las expectativas o escenarios que esperan los actores sociales involucrados?

1.2 Instrumentos de regulación social

¿Cuáles son los instrumentos o acciones que utilizan los actores sociales involucrados para ejercer presión/ obligar a las empresas?

1.3 Actores principales e los actores sociales involucrados

En el caso de los actores sociales involucrados, ¿quiénes son los que realizan la exposición de demandas, quienes ejercen coerción y quienes participan y negocian?

1.4 Acciones de la empresa

¿Cómo responden las empresas ante estas peticiones?

1.5 Actores de la empresa

¿Quién dentro de la empresa, comúnmente, interactúan con los actores sociales involucrados?

1.6 Interacción

Si existen, ¿cómo son las negociaciones entre empresas y comunidad? Es decir, espacio y tiempo, estilos

¿Qué resultados tiene la participación y la negociación?

1.7 Intervención del gobierno

¿Cuáles son las bases que ha sentado el gobierno que intervienen en la relación de las empresas y las comunidades?

En caso de no estar definido formalmente, ¿qué hace el gobierno para facilitar o resolver los conflictos en las comunidades?

¿Cuál sería el papel del gobierno en estas relaciones?

2. Variabilidad

¿Qué pasa/ cómo se comportan los actores sociales involucrados durante las diferentes etapas del proyecto: exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento?

2.2 Guía para empresas

Nombre:

Cargo:

Institución:

1. Relaciones entre actores sociales involucrados y empresas

1.1 Demandas y expectativas de las comunidades y los actores sociales involucrados

¿Cuáles son las exigencias de las comunidades locales? ¿Cuáles de otro tipo de actores sociales involucrados?

1.2 Instrumentos de regulación social

¿Qué hacen las comunidades y los actores para cumplir sus objetivos o que se cumplen sus demandas?

1.3 Impactos

¿Cuáles son los daños más comunes que se causan a las comunidades con los aerogeneradores? ¿Cómo se busca reparar el daño?

1.4 Actores sociales involucrados

En el caso de los actores sociales involucrados, ¿quiénes son los que realizan la exposición de demandas, quienes ejercen coerción y quienes participan y negocian?

1.5 Acciones de la empresa

¿Cómo responden ustedes ante estas peticiones?

¿Qué acciones realizan ustedes para obtener la aprobación de las comunidades y otros actores?

1.6 Actores de la empresa

¿Quién dentro de la empresa, comúnmente, interactúan con los actores sociales involucrados?

1.7 Interacción

Si existen, ¿cómo son las negociaciones entre ustedes y los actores sociales involucrados? Es decir, espacio y tiempo, estilos

¿Qué resultados tiene la participación y la negociación?

1.8 Intervención del gobierno

¿Cómo es la intervención del gobierno en las relaciones empresa-comunidad-actores sociales?

2. Variabilidad

¿Qué pasa/ cómo se comportan los actores sociales involucrados durante las diferentes etapas del proyecto: exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento?

2.3 Guía para Sociedad civil

Nombre:

Cargo:

Institución:

1. Relaciones entre actores sociales involucrados y empresas

1.1 Demandas y expectativas de los actores sociales involucrados

¿Cuáles son las exigencias los actores sociales involucrados?

¿Cuáles son las expectativas o escenarios que esperan los actores sociales involucrados?

1.2 Instrumentos de regulación social

¿Cuáles son los instrumentos o acciones que utilizan los actores sociales involucrados para ejercer presión/obligar a las empresas?

¿Qué instrumentos han utilizado ustedes para presionar el cumplimiento de las empresas?

1.3 Actores principales e los actores sociales involucrados

En el caso de los actores sociales involucrados, ¿quiénes son los que realizan la exposición de demandas, quienes ejercen coerción y quienes participan y negocian?

¿Ustedes intervienen en algunos casos? ¿Cómo?

1.4 Acciones de la empresa

¿Cómo responden las empresas ante estas peticiones?

1.5 Actores de la empresa

¿Quién dentro de la empresa, comúnmente, interactúan con los actores sociales involucrados?

¿Con quiénes, dentro de la empresa, interactúan ustedes?

1.6 Negociación y participación

Si existen, ¿cómo son las negociaciones entre empresas y comunidad? Es decir, espacio y tiempo, estilos

¿Ustedes participan en estas negociaciones? ¿De qué forma?

¿Qué resultados tiene la participación y la negociación?

1.7 Intervención del gobierno

¿Cómo es la intervención del gobierno en las relaciones? ¿Qué papel juega?

2. Variabilidad

¿Qué pasa/ cómo se comportan los actores sociales involucrados durante las diferentes etapas del proyecto: exploración, construcción, funcionamiento y desmantelamiento?