

# Megaproyectos, infraestructura y los límites de la democracia delegativa

*Juan Carlos Domínguez Virgen*<sup>1</sup>

Este trabajo tiene como objetivo central ofrecer algunas reflexiones sobre la relación entre democracia, participación y políticas públicas en el área de infraestructura en México. Se argumenta que el área de infraestructura, particularmente lo que concierne a los llamados *megaproyectos*, constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que enfrenta un mayor déficit en materia de transformación democrática. La discusión permite también identificar algunas medidas concretas que podrían contribuir a alinear los principios de la democracia participativa con los objetivos de la propia política de infraestructura.

*Palabras clave:* infraestructura, democracia participativa, megaproyectos, desplazamiento forzado.

## **Megaprojects, Infrastructure and the Limits of Delegative Democracy**

The main objective of this research is to offer some reflections on the relationship between democracy, participation and public policy in the area of infrastructure in Mexico. It is argued that the area of in-

Fecha de recepción: 26 de abril de 2011.

Fecha de aceptación: 17 de mayo de 2011.

Fecha de publicación: 30 de junio de 2011.

<sup>1</sup> Profesor asociado al Área de Sociología Política y Económica y coordinador académico de la maestría en Cooperación Internacional para el Desarrollo del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Líneas de investigación: política comparada, políticas públicas y procesos políticos (particularmente infraestructura, energía y medio ambiente), historia contemporánea y política del desarrollo en América Latina, movimientos sociales y democratización. Correo electrónico: [jdominguez@mora.edu.mx](mailto:jdominguez@mora.edu.mx)

frastructure, particularly the so-called megaprojects, is a non-electoral arena within the political sphere in the country facing a major deficit in democratic transformation. The discussion also identifies some specific measures that could help to align the principles of participatory democracy's with the policy objectives of infrastructure.

*Keywords:* infrastructure, participatory democracy, megaprojects, forced displacement.

## **Introducción**

En 2002, el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada (2000-2006) se vio forzado a cancelar la construcción de un nuevo aeropuerto que sería localizado en el oriente de la ciudad de México, en los municipios de Atenco y Texcoco. La cancelación del proyecto con una inversión estimada en casi cuatro billones de dólares, que pretendía atender los crónicos problemas de demanda de servicios aéreos en la ciudad de México, se dio en forma abrupta tras casi un año de movilizaciones de una coalición de grupos encabezados por el Frente Popular en Defensa de la Tierra (FPDT), con apoyo de grupos campesinos, organizaciones no gubernamentales, académicos y distintos actores de la sociedad civil. Apenas unos meses más tarde, campesinos del estado de Guerrero comenzaron a movilizarse en contra del proyecto hidroeléctrico de La Parota, el cual inundaría alrededor de 15 mil hectáreas con el consecuente desplazamiento de 21 comunidades cerca de Acapulco. Las negociaciones con distintos comuneros por parte del Gobierno del Estado de Guerrero y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) resultaron infructuosas y el proyecto se pospuso indefinidamente.

Tanto el aeropuerto como La Parota son parte de una larga lista de proyectos de desarrollo que han enfrentado problemas de oposición social en la última década. Entre la lista de proyectos promovidos por distintas instancias del gobierno federal y por algunos gobiernos estatales que se toparon con situaciones similares vale la pena mencionar el caso de algunos desarrollos turísticos: el puerto Punta Colonet en Baja California, el Plan Puebla-Panamá, diversas presas alrededor del país, Torre Bicentenario, algunas líneas del Metrobús y, más recientemente, la llamada Supervía Poniente de la ciudad de México.

Aunque los problemas de movilización y oposición social contra este tipo de iniciativas no son nada nuevo en la historia de la infraestructura en México, no hay duda de que la frecuencia, intensidad e implicaciones han cambiado en el contexto de la alternancia democrática. Antes de la década de 1980 existen pocos registros de proyectos de infraestructura que hayan sido cancelados o modificados sustancialmente como consecuencia de la oposición social a los mismos.<sup>2</sup> El fenómeno también es relativamente incipiente durante la década de 1980, en gran medida porque la crisis financiera de 1982 obligó al Estado mexicano a recortar el presupuesto en infraestructura física.

Es a mediados del sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) cuando se registra un mayor número de protestas, fenómeno que sin duda está asociado a los esquemas de participación privada promovidos a partir de este periodo para compensar la falta de recursos públicos en el sector. Sin embargo, incluso en este caso, gran parte de las iniciativas se materializaron prácticamente sin retraso y sin tomar en cuenta las demandas sociales de distintos grupos opositores.<sup>3</sup> Por lo tanto, la mayor participación privada no es suficiente para explicar los mayores niveles de activismo social hasta el punto de obligar a la cancelación parcial o definitiva de varios megaproyectos de infraestructura y desarrollo en general.

El punto de quiebre parece darse hacia finales del sexenio del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), cuando aumentaron las protestas contra la cuarta etapa del sistema Cutzamala y de distintos proyectos carreteros alrededor del país. De hecho, desde este periodo hasta la fecha es posible contar al menos una decena de proyectos que han sido cancelados, pospuestos o modificados sustancialmente como respuesta a distintas protestas sociales.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Hay registros de protestas sociales contra proyectos petroleros en el sureste mexicano o del proyecto de la siderúrgica Las Truchas en Lázaro Cárdenas, Michoacán, pero la mayor parte de estas iniciativas sí se llevó a cabo eventualmente y la protesta social tuvo un efecto muy limitado.

<sup>3</sup> Un ejemplo son los distintos proyectos inmobiliarios y de modificación urbana en la ciudad de México, como Interlomas, Santa Fe o la regeneración de la Alameda Sur.

<sup>4</sup> La breve reseña histórica presentada anteriormente se basa en entrevistas a actores clave, otros trabajos académicos sobre el tema de los megaproyectos y una revisión hemerográfica desde 1988 a la fecha de los periódicos *La Jornada*, *El Universal* y *Reforma*, y desde 1976 en el caso de la revista *Proceso*.

El fenómeno coincide con una alternancia democrática más generalizada en algunos estados del centro y norte del país, con las primeras elecciones en el Distrito Federal en 1997 y con importantes reformas que contribuyeron a mayores niveles de liberalización política e institucionalidad democrática, como es el caso de la autonomía del Instituto Federal Electoral en 1996 y la reforma a la Suprema Corte de Justicia en 1994. En este contexto, vale la pena explorar de qué manera se ha dado la relación entre participación, democracia y políticas públicas en el área de infraestructura en México y de qué manera dicha relación ha influido para que el fenómeno de la protesta social se haya generalizado en los últimos años.

A partir del contraste entre los conceptos de *democracia delegativa o electoral* y *democracia participativa*, este trabajo argumenta que el área de infraestructura, particularmente en lo que se refiere a los llamados *megaproyectos*, constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que enfrenta un mayor déficit en materia de transformación democrática. El objetivo es contribuir a la construcción de un marco conceptual a partir de los siguientes factores explicativos: 1) la brecha entre los mecanismos limitados de consulta ciudadana y la complejidad de estas iniciativas; 2) el déficit de infraestructura como problema de desarrollo; 3) el poder discrecional del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal; y 4) la imagen de la complejidad técnica como obstáculo para el escrutinio público.

Con base en este marco conceptual, el trabajo sugiere que el déficit de infraestructura física<sup>5</sup> y urbana del país no podrá ser cubierto en largo plazo si no se implementan los mecanismos participativos que permitan la implementación de estos proyectos sin violentar los preceptos básicos de la democracia y salvaguardando los derechos humanos básicos. Aunque existen avances en la materia y ejemplos rescatables, hay todavía mucho por hacer. En este sentido, la discusión permite también identificar una serie de medidas concretas que podrían contribuir a mejorar los procesos de decisión en relación con los llamados *megaproyectos*. Éstas incluyen algunas reformas legales, cambios en el proceso de toma de decisiones y la adopción de con-

<sup>5</sup> Para efectos de este trabajo, el término *infraestructura física* se refiere a las áreas de agua y saneamiento, transporte, energía, residuos sólidos y otro equipamiento ambiental.

ceptos innovadores a partir de lineamientos y experiencias exitosas a nivel internacional.

### **El estudio de los megaproyectos desde distintos enfoques**

El estudio de los megaproyectos<sup>6</sup> en países en vías de desarrollo ha sido abordado desde distintos enfoques teóricos y conceptuales. Desde la perspectiva de los derechos humanos y el desplazamiento forzado, vale la pena mencionar algunos trabajos que buscan problematizar los impactos sociales y ambientales de este tipo de iniciativas, así como sus implicaciones para los derechos humanos de las poblaciones directa o indirectamente afectadas, en particular en el sur de Asia y algunas partes de África. Dos de los casos más conocidos y emblemáticos son los proyectos hidroeléctricos en el valle de Narmada en la India<sup>7</sup> y la reubicación de casi 70% de la población de Tanzania con la finalidad de consolidar nuevos centros poblacionales en la década de 1970 (Rist, 2008: 123-139).

Otro enfoque paralelo es el estudio de los conflictos socioambientales generados por este tipo de megaproyectos desde la perspectiva de la ecología política. Es decir, el estudio de los conflictos causados por la distribución desigual e inequitativa de los beneficios y costos ambientales entre distintos grupos sociales. De nuevo, algunos ejemplos emblemáticos incluyen los proyectos hidroeléctricos en el sur de Asia (Guha y Martínez-Alier, 2000), pero también es posible hablar del caso de las guerras del agua y del gas en Bolivia en 2000 y 2005 respectivamente, de los esquemas de privatización del agua en algunas ciudades latinoamericanas durante la década de 1990 (Castro, 2006, 2007) y de los conflictos generados por la construcción de plantas termoeléctricas en la cuenca baja del Río Balsas en México (Toledo y Bozada, 2002). En

<sup>6</sup> El término *megaproyecto de infraestructura* se usa generalmente para describir aquellos proyectos cuyo costo excede mil millones de dólares (un billón de dólares). Otros proyectos de menor costo pueden ser considerados dentro de esta categoría, dependiendo del contexto y de las proporciones del proyecto en relación con la población afectada, el tamaño de la economía del país o la región en la que son promovidos. Véase al respecto Flyvbjerg (2007).

<sup>7</sup> Para un análisis reciente del caso del valle de Narmada, véase Dwivedi (2006).

gran medida, esta literatura está también vinculada con el estudio de algunas iniciativas y proyectos en países industrializados, como es el caso de la localización de plantas de almacenamiento de residuos radiactivos y peligrosos en Estados Unidos, así como con el papel que desempeñan los expertos en la definición del concepto de *utilidad pública*.<sup>8</sup>

Un tercer enfoque que a menudo se empalma con el análisis de los conflictos ambientales corresponde al estudio de las estrategias, recursos organizativos, discursos e identidades construidas por movimientos sociales y grupos beligerantes que se oponen a este tipo de iniciativas. La literatura en este sentido es abundante, pero uno de los casos que han sido documentados de manera detallada en México es precisamente el proyecto para la construcción de un nuevo aeropuerto en la ciudad de México durante la administración de Vicente Fox.<sup>9</sup>

Finalmente, y sin ánimo de mostrar una revisión exhaustiva, el caso de los megaproyectos ha sido abordado desde la perspectiva de las necesidades logísticas y de crecimiento económico,<sup>10</sup> el desarrollo regional, los procesos de política pública alrededor de estos proyectos,<sup>11</sup> la historia oral y la modificación del espacio urbano y los estudios internacionales desde una perspectiva histórica,<sup>12</sup> sólo por mencionar algunos enfoques.

Sin embargo, pocos autores han situado el tema de manera explícita en el estudio de la democracia y de los distintos procesos sociales, políticos y económicos que dicho concepto conlleva. Una investigación de este tipo debería no sólo reconocer los aspectos negativos de ciertos proyectos de infraestructura, sino tomar en cuenta las propias necesidades de desarrollo económico a las que éstos responden. En pocas palabras, la intersección entre las teorías sobre la democracia y el

<sup>8</sup> El trabajo de Gerrard (1995) sobre la localización de plantas de almacenamiento de residuos peligrosos en Estados Unidos y el papel de los expertos en dicho proceso es uno de los más significativos en la materia.

<sup>9</sup> Algunos ejemplos son Davis y Rosán (2004), Domínguez (2007) y Ortega (2005).

<sup>10</sup> Véanse Fay y Morrison (2007) y Perrotti y Sánchez (2011).

<sup>11</sup> Véase Domínguez (2011) para el caso de la nueva refinería en Tula, Hidalgo, y Nickson y Vargas (2002) para el caso de la privatización de los servicios de agua potable y alcantarillado en Cochabamba, Bolivia.

<sup>12</sup> Uno de los trabajos más importantes en esta área es el de Suárez (2003), que analiza la historia del proyecto para construir un canal en el Istmo de Tehuantepec.

estudio de los megaproyectos debe aspirar a contestar las siguientes preguntas: ¿qué factores subyacentes podrían explicar la correlación entre transformación democrática y mayor incidencia de protestas y oposición social en el sector infraestructura?, ¿qué implican este tipo de iniciativas y proyectos para un país como México, que se enfrenta al doble reto de cubrir un significativo déficit de infraestructura y cumplir, al mismo tiempo, con las demandas de un régimen más democrático?, ¿a qué obstáculos se enfrenta la democracia delegativa y qué reformas institucionales y legales podrían contribuir para que ambos objetivos se cumplan en el largo plazo?

### **Los límites de la democracia delegativa**

Hay muchos argumentos a favor de una democracia más incluyente y participativa en contraste con una democracia delegativa que sólo reconoce la competencia electoral como condición necesaria y suficiente de su propia consolidación. Uno de los más poderosos y convincentes ha sido expuesto claramente por algunos estudiosos de la rendición de cuentas y de las llamadas “contralorías sociales” y se refiere a las fallas y limitaciones instrumentales del voto como único mecanismo de delegación del poder político (Vargas, 2008; Smulovitz, 2008).

El argumento se construye de la siguiente manera: cuando un ciudadano emite su voto en la urna está decidiendo de manera implícita sobre una cantidad de procesos y políticas cuyas implicaciones son irreductibles a un “sí” o a un “no” o a un “voto por este candidato y no por aquel”. En otras palabras, el voto de alguna manera condensa en una sola decisión lo que en realidad es una infinidad de decisiones sobre la vida política, y esto representa un problema por varias razones.

En primer lugar, porque lo más seguro es que el ciudadano carezca de información relevante sobre todos y cada uno de los temas que son “condensados” en el acto de votar (Cleary, 2003: 186-187). Después de todo, no se puede esperar que el ciudadano tenga información completa sobre asuntos tan variados como las alternativas de reforma energética, de reforma fiscal, de reforma laboral; las propuestas de política interior; si un candidato favorece o no la legalización del aborto y

los matrimonios entre las personas del mismo sexo; o si un candidato conducirá “x” o “y” política exterior, entre otros asuntos.

En segundo lugar, aun en el hipotético caso de que un ciudadano tenga información completa y confiable sobre las propuestas y preferencias de política pública de un candidato, lo más seguro es que no esté de acuerdo con todas ellas. Como lo sugirió el profesor Eric Schattschneider (1960) en su provocador libro *The Semisovereign People*, las campañas electorales generalmente se basan en un número limitado de ejes temáticos que conviene discutir a las élites políticas y cuya visibilidad le da dirección a los conflictos electorales y termina por desplazar la discusión de otros asuntos. De esta manera, las opciones que se le presentan al votante a la hora de seleccionar representantes son en realidad caricaturas o simplificaciones de la realidad porque no incluyen todos los temas que le interesan.

En tercer lugar, el sufragio puede darse bajo una lógica instrumental retrospectiva (Cleary, 2003: 188); es decir, en muchos casos puede obedecer al deseo de castigar a los gobernantes en turno más que a una expresión de apoyo para el candidato favorecido. O bien, como sucedió en el caso mexicano en las elecciones del 2006, el voto en una dirección determinada también puede responder a la animadversión hacia el candidato opuesto, sin que esto signifique que los votantes estén completamente de acuerdo con las propuestas del candidato al que han decidido apoyar.

Por estas razones, la democracia legal o delegativa –es decir, la democracia sin una buena dosis de procesos participativos y de rendición de cuentas que complementen la celebración de elecciones periódicas y que contribuyan a refrendar la legitimidad de las decisiones respecto de temas específicos de política pública– representa un serio problema de representatividad y de gobernabilidad. De representatividad, porque las preferencias del votante sobre una colección amplia de temas no son representadas de manera adecuada. De gobernabilidad, porque el déficit de representatividad puede poner en riesgo la confianza que el ciudadano tiene en las instituciones tradicionales de interlocución con el Estado, como es el caso de los partidos políticos y de otros canales que permiten la agregación y mediación de preferencias para su procesamiento en el sistema político (O’Donnell, 1994).

En esencia, aunque las democracias delegativa y representativa no son polos perfectamente opuestos (O'Donnell, 1994), sí existen diferencias sustanciales que nos permiten hablar de la necesidad, no de una sino de varias transiciones democráticas. En el caso mexicano, por ejemplo, no es sorpresa que los niveles de confianza en los partidos políticos y los niveles de satisfacción con la democracia hayan presentado una dramática caída a pesar de la transición política del año 2000 y de otros avances registrados en las últimas tres décadas, sobre todo en materia electoral (Latinobarómetro, 1996-2004). Para explicar este fenómeno es necesario, entre otras cosas, echar un vistazo a la toma de decisiones en aquellas áreas de política pública donde la delegación del poder a través del voto podría estar generando problemas de representatividad y gobernabilidad democráticas, como se describió anteriormente.

### **El déficit democrático en materia de infraestructura**

El sector infraestructura, particularmente el caso de los megaproyectos, constituye una de las áreas de política pública donde hace falta implementar medidas proactivas que permitan una mayor profundización democrática por al menos cuatro razones: 1) la brecha entre los mecanismos limitados de consulta y la complejidad de estas iniciativas; 2) el déficit de infraestructura como problema de desarrollo; 3) el poder discrecional del Poder Ejecutivo a nivel federal y estatal; y 4) la imagen de la complejidad técnica como obstáculo para el escrutinio público.

#### *La brecha entre consulta y complejidad*

En primer lugar, resulta paradójico que tratándose de iniciativas tan complejas cuyos impactos son tan diversos y en ocasiones tan difíciles de medir, los llamados *megaproyectos* sean iniciativas que en su gran mayoría se diseñen y se implementen a través de procesos verticales de decisión, es decir, “de arriba hacia abajo”. Parte de la paradoja radica en el supuesto de que se trata de un área de política pública

que requiere de soluciones especializadas que sólo pueden generarse a partir de las propuestas de un grupo reducido de expertos. Después de todo, los muchos análisis técnicos que se requieren para decidir la localización de un aeropuerto o la escala de una planta de generación eléctrica no pueden someterse tan fácilmente al escrutinio público, o más bien, sí pueden someterse, pero es difícil implementar procesos participativos abiertos a la población en general.

Sin embargo, el hecho de que exista un componente técnico-ingenieril especializado no es justificación suficiente para construir barreras y monopolios de política pública que contribuyan a soslayar las distintas implicaciones ambientales, sociales y políticas; mucho menos significa que todos estos aspectos se puedan resolver desde una perspectiva tecnocrática. Es así que el reto para la transformación democrática en este sector requiere contestar a la siguiente pregunta: ¿cómo generamos soluciones que sean factibles técnica y financieramente al mismo tiempo que sean viables desde el punto de vista de las posibilidades de consenso social y político? No dar respuesta cabal a esta pregunta es equivalente a asumir que, efectivamente, el diseño e implementación de algunos proyectos de infraestructura sólo es posible bajo las premisas de una democracia delegativa en la que el ejecutivo federal (o en su caso, los ejecutivos estatales), ya sea de manera individual o a través de los distintos organismos burocráticos que lo representan (secretarías, organismos públicos descentralizados, entre otros), puede y debe de hecho tomar decisiones a partir de su propia interpretación de los “intereses de la nación” o bien, utilizando un término menos romántico, de las razones y las causas de utilidad pública.

### *La infraestructura como problema de desarrollo*

En segundo lugar, el tema se encuentra actualmente entre las prioridades no sólo del poder ejecutivo federal, sino de otros actores institucionales como es el caso de los gobiernos estatales. Más aún, seguirá figurando en la agenda gubernamental por un buen tiempo, simple y sencillamente porque el país enfrenta un déficit de infraestructura que para ser cubierto en las siguientes décadas requerirá importantes in-

versiones, de varios puntos porcentuales del PIB (Fay y Morrison, 2007; *Presidencia de la República*, 2006). Es difícil, incluso si uno simpatiza con la causa de la conservación del medio ambiente o si se define a sí mismo como simpatizante de los movimientos antiglobalización, negar las necesidades de infraestructura en las áreas de agua potable, drenaje, transporte, comunicaciones y energía. Incluso, en algunos casos, mucha de la infraestructura que se necesita podría precisamente contribuir a tener un modelo de desarrollo más justo y más limpio. Tal es el caso de algunas plantas de tratamiento de agua potable, los parques eólicos que se han proyectado en algunas regiones del país o algunas iniciativas para implementar un transporte urbano más eficiente y menos contaminante y cuya demanda de usuarios se concentra sobre todo en sectores social y económicamente menos favorecidos (Karaisl y Domínguez, 2011).

El déficit es en sí mismo un desafío técnico, financiero y económico, pero lo es también en el campo de la política. Si partimos de la idea muy general de que la democracia implica deliberación pública e incidencia sobre los procesos de decisión, esto implica que los distintos actores que participen en las deliberaciones y en las decisiones lo harán no sólo con base en la idea normativa del interés general, sino con base en sus preferencias e intereses particulares. Desde esta perspectiva, el diseño e implementación de algunos proyectos de infraestructura conlleva un verdadero reto para la transformación democrática de nuestro país y para el respectivo proceso de políticas públicas debido a la complejidad de los proyectos, pero también debido a la complejidad de nuestras propias preferencias. En otras palabras, como sociedad queremos más desarrollo económico, más agua, más transporte y más energía a menor costo, pero nos sentimos incómodos cuando nos damos cuenta de que cada proyecto a nivel individual trae consigo significativos impactos ambientales y sociales (y por supuesto, mucho más incómodos si dichos impactos nos afectan directamente como individuos o como miembros de un grupo determinado).

Como ejemplo ilustrativo, basta pensar en el llamado Programa Nacional de Infraestructura (PNI) que anunció el presidente Felipe Calderón Hinojosa a inicios de su mandato (*Presidencia de la República*, 2006). En general, el programa no fue mal recibido por distintos

actores políticos, por algunos grupos de la sociedad y por la opinión pública. De hecho, en el caso de algunas críticas dispersas, éstas se refirieron a lo poco ambiciosas o lo poco claras que eran las metas estipuladas en el PNI (González, 2007). Sobre todo en el contexto de la recesión mundial, cuyos primeros síntomas ya comenzaban a ser evidentes, se veía con buenos ojos que la administración del presidente Calderón le diera prioridad a la política de desarrollo de infraestructura, la cual, según algunos analistas, podía desempeñar un papel contracíclico y tener un importante efecto sobre la reactivación económica (CMIC, 2009).

Sin embargo, el PNI incluye puertos, aeropuertos, presas, carreteras y desarrollos turísticos que en conjunto representan inversiones equivalentes a 20 o 30 aeropuertos como el que se quería construir en Atenco y Texcoco en 2001, incluyendo, por supuesto, todas sus implicaciones ambientales, sociales y políticas. Entonces, sin temor a equivocarnos, podemos decir que sí queremos infraestructura, pero el reto de la transformación democrática se encuentra en cómo incorporamos todo ese otro conjunto de valores de política pública que va más allá de los parámetros tradicionales de factibilidad técnica y financiera y que incluye aspectos tan importantes como la justicia social y la justicia ambiental. ¿Cómo hacer proyectos bajo un esquema de maximización de beneficios y minimización de impactos negativos? O cuando éstos son insoslayables, ¿cómo instrumentar esquemas de negociación más justos para compensar a aquellos grupos que son afectados directamente?

### *El poder discrecional del ejecutivo*

En tercer lugar, muchos de los llamados *megaproyectos de infraestructura* constituyen iniciativas sobre las cuales el ejecutivo tiene todavía un considerable poder de decisión discrecional. Al respecto, si bien el Poder Ejecutivo ha sido acotado en muchas áreas de política pública debido a la sedimentación de un régimen caracterizado por gobiernos divididos en el Congreso (Lehoucq *et al.*, 2008), el área de infraestructura es una “isla” de política pública que no ha sufrido muchos cam-

bios. ¿Qué significa esto en términos de gobernabilidad democrática? En pocas palabras, dicho “poder de decisión discrecional” se refiere a la posibilidad de tomar decisiones de política pública sin que existan mecanismos de consenso o rendición de cuentas desde las etapas más tempranas del proceso, a pesar de las implicaciones multidimensionales de gran escala que tienen estos proyectos.

Un ejemplo claro es el proceso de toma de decisiones alrededor del proyecto para una nueva refinería en la localidad de Tula, Hidalgo. Si bien el Senado participó durante algunas etapas del proceso que tuvo lugar entre 2008 y 2009,<sup>13</sup> hubo decisiones críticas que se tomaron directamente por el Poder Ejecutivo o por Pemex mismo. Éste es el caso de la decisión de inducir la competencia entre las opciones de Tula y Salamanca para ver cuál podía adquirir primero la reserva territorial necesaria para el proyecto (Domínguez, 2011).

Se trata en este caso de iniciativas que pueden ser analizadas por mucho tiempo y quedar relegadas en la agenda por muchos años; en gran medida, el poder de revivirlas está en manos del Ejecutivo y de un grupo de colaboradores muy pequeño, ya sea a nivel federal o estatal. Los ejemplos abundan, pero algunos de los casos más publicitados incluyen el proyecto aeroportuario en Texcoco, el desarrollo portuario de Punta Colonet y las muchas presas que han sido planeadas en el sureste del país. En otros casos, las iniciativas y proyectos no responden a ideas que llevan mucho tiempo esperando en la agenda, sino a ocurrencias que ganan aceptación en un círculo cercano al Poder Ejecutivo de la noche a la mañana. Segundos pisos, trenes bala, megabibliotecas y algunos desarrollos inmobiliarios son sólo algunos ejemplos. Un tercer grupo lo constituyen aquellas propuestas que surgen como respuesta ante una emergencia o un problema de políticas públicas que no puede postergarse; tal es el caso de algunos proyectos que pretenden modernizar el sistema de drenaje para reducir el riesgo de inundaciones en la ciudad de México o la construcción de una nueva refinería para reducir la dependencia de combustibles importados.

Estos ejemplos coinciden con la descripción típica de lo que Guillermo O'Donnell (1994) y otros teóricos de las transiciones democráticas

<sup>13</sup> Un ejemplo es la organización de foros para escuchar a los distintos gobernadores interesados en atraer la enorme inversión de la nueva refinería.

en América Latina originalmente llamaron “democracia delegativa”, pero aplicada al caso específico de algunos proyectos de infraestructura. Es decir, hablamos de decisiones que son tomadas bajo el supuesto de que el voto en la urna es suficiente para legitimar cualquier decisión de política, sin importar el alcance y la magnitud de sus implicaciones. En otras palabras, se trata de decisiones que son tomadas bajo el supuesto de que el voto conlleva la delegación incondicional e ilimitada del poder por un periodo de tiempo determinado.

El problema es que la visibilidad de los llamados *megaproyectos de infraestructura* y su potencial para reconfigurar el espacio físico y urbano hacen que estas iniciativas tengan cierta carga simbólica que las hace muy atractivas para “dejar huella”, legitimar la autoridad de los gobernantes en turno y, en algunos casos, promover su carrera política (Myers y Dietz, 2002). Por ejemplo, se pueden mencionar los ambiciosos proyectos de infraestructura y desarrollo urbano que se emprendieron en la ciudad de México durante la administración del regente Hank González, conocido por algunos como “Genghis Hank” (Davis 1994: 241-251). Aunque muchas de estas iniciativas sin duda contribuyeron a mejorar la eficiencia del transporte urbano en la capital del país, la mayoría se implementó sin mecanismos adecuados de consulta.

Otros ejemplos incluyen la construcción de presas, carreteras e infraestructura energética en el sureste de México cuyos problemas de desplazamiento forzado han sido una constante desde mediados del siglo xx. También vale la pena recordar las expropiaciones que se hicieron sin ningún tipo de consulta previa o los proyectos que Pemex llevó a cabo durante las décadas de 1970 y 1980 y cuyos impactos sociales y ambientales fueron mal atendidos. De hecho, gran parte de la infraestructura que se hizo en México durante el periodo posrevolucionario se realizó bajo estos parámetros. El Estado era el actor “fuerte” y por lo tanto estaba en posibilidades de expropiar, manejar el conflicto generado y llegar a arreglos “tras bambalinas”.

Sin rendición de cuentas y sin otros mecanismos que hagan efectiva una mejor distribución del poder político, resulta muy difícil resistir la tentación de tomar decisiones discrecionales como las antes descritas. Es así que el problema de representatividad del que hablamos al

inicio de este artículo se vuelve palpable en el sector infraestructura. Por un lado, a la hora de votar, un ciudadano pocas veces tiene en mente si su candidato va a promover la construcción de una carretera, un puerto o un aeropuerto, si dicho proyecto es conveniente o no, o si esto va a tener impactos sociales o ambientales de consideración. Sin embargo, por otro lado, los representantes de los poderes ejecutivos a nivel estatal y federal sí tienen la capacidad de promover y darle luz verde a este tipo de proyectos, prácticamente sin la necesidad de buscar consensos con otros actores tanto a nivel horizontal como vertical.

A nivel horizontal, uno de los pocos mecanismos de control indirecto lo tiene el Congreso a través de la aprobación del presupuesto de la federación. Pero se trata de un mecanismo de control sobre los recursos globales que se dedican al sector y no sobre los detalles y posibles impactos que un proyecto tiene de manera individual. Esto contrasta, por ejemplo, con lo que sucede en Estados Unidos, donde algunos proyectos que requieren de fondos federales y cuyos impactos alcanzan escalas interestatales deben ser aprobados explícitamente por el Congreso (Goodman y Hastak, 2006: 3-17).

En México, otro mecanismo está en manos del Poder Judicial a través de las controversias constitucionales que pueden ser promovidas ante la Suprema Corte de Justicia. Al respecto, vale la pena recordar que excepto por algunos temas que no eran muy sensibles políticamente, la Suprema Corte no gozó de mucha autonomía durante buena parte de la hegemonía priista en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, las reformas aprobadas en 1994 cambiaron el mecanismo por el que son nominados los jueces de la Corte y crearon la figura de las “acciones de inconstitucionalidad”; esto incrementó la autonomía de la Corte y abrió la puerta para que este organismo pudiera desempeñar un papel más activo (incluso definitorio) en algunas áreas de política pública, sobre todo si el efecto de las reformas de 1994 se analiza en conjunto con otros elementos de un contexto relativamente más democrático y de mayor liberalización política (Lehoucq *et al.*, 2008: 316-321).

Como se demostró en 2002 con la revocación de los decretos de expropiación para conformar la reserva territorial del nuevo aeropuerto en Texcoco, la efectividad de este instrumento como mecanismo de rendición de cuentas no es nada desdeñable. Desafortunadamen-

te, como lo demuestra también el caso del proyecto aeroportuario, se trata de una medida reactiva que resulta muy costosa, tanto para el promotor del proyecto como para el promotor de la controversia en cuestión. En un escenario ideal, caracterizado por una democracia más representativa y participativa, este tipo de controversias debería ventilarse en etapas más tempranas del ciclo del proyecto con la finalidad de minimizar el riesgo de estos descalabros legales; descalabros que además pueden derivar en una crisis de legitimidad para los representantes del poder ejecutivo o en el descontento generalizado de ciertos sectores de la ciudadanía, convencidos de que la democracia no sirve para llevar a cabo este tipo de iniciativas de política pública.

Por otra parte, un mecanismo de rendición de cuentas vertical es la consulta pública que todo promovente de un proyecto de infraestructura debe realizar como parte de la respectiva manifestación de impacto ambiental (MIA). Desafortunadamente, se trata de un proceso administrativo que a menudo se cumple con objetivos protocolarios y sin un efecto de fondo sobre el contenido y diseño de un proyecto en sí mismo.

Otro mecanismo de contraloría social es la presión y la acción directa de organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) o de movimientos sociales que surgen de manera reactiva, en situaciones excepcionales, como el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra en Atenco o manifestaciones similares en el caso de algunos proyectos de generación de energía hidroeléctrica como La Parota en el estado de Guerrero, pero obviamente estas manifestaciones tienen importantes limitaciones. Como lo demuestran las recomendaciones hechas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en el caso de la Supervía Poniente en la ciudad de México, el problema es que este tipo de medidas no tienen carácter vinculatorio.

### *La imagen de la complejidad técnica*

En cuarto y último lugar, el rezago democrático en comparación con otras áreas de política pública es incluso más grave en el caso de los proyectos de infraestructura cuyas magnitudes se mencionaron an-

teriormente. Al tratarse de un área relativamente protegida por las imágenes dominantes de “complejidad técnica” y “aquí sólo entran los expertos” se ha generado un desfase: los mecanismos de consulta y participación democrática en este sector simplemente se encuentran atrasados en comparación con las transformaciones democráticas registradas en otras áreas de la vida social y política del país.

Como explican Baumgartner y Jones (2002: 21), una imagen dominante en política pública generalmente se basa en la definición unidimensional de la realidad. De esta manera, los actores que tienen acceso a cierto sector de política pública pueden garantizar que su poder de decisión no sea cuestionado por actores externos. El ejemplo clásico es el de la energía nuclear para usos civiles en Estados Unidos. Entre 1944 y finales de la década de 1960, los discursos de política pública enfatizaban los beneficios de esta tecnología en términos de eficiencia y progreso técnico. Durante este periodo, la regulación y monitoreo de la energía nuclear estaba en manos de una sola agencia gubernamental –la Comisión de Energía Atómica (AEC, por sus siglas en inglés)–, la cual disfrutaba de un cerrado monopolio de política que prevenía el escrutinio por parte de otros actores gubernamentales y no gubernamentales. Sin embargo, esto ha cambiado drásticamente a partir de una serie de accidentes nucleares dentro y fuera de Estados Unidos que han servido para introducir otras dimensiones analíticas, reemplazando la imagen positiva basada en las ideas de progreso y eficiencia por una imagen negativa basada en riesgo y peligro.

Algo similar se puede decir del sector infraestructura en México. Si bien el desarrollo de un nuevo aeropuerto o una nueva presa puede representar mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo económico, este aspecto constituye sólo un lado de la moneda. Las mismas iniciativas que hacen más eficiente el transporte de bienes y personas o que contribuyen al suministro de energía de una sociedad pueden, desde otro punto de vista, representar externalidades negativas, desplazamientos forzados e impactos sociales y ambientales, entre otros. En este contexto, la construcción de imágenes de política pública basadas en un número reducido de dimensiones –por ejemplo, los beneficios económicos y los aspectos técnicos– pueden dejar de lado otros aspectos que demandan un proceso de políticas públicas más inclusi-

vo. Éste es precisamente el peligro que se corre en el caso de México, y muestra de ello son las movilizaciones sociales en contra de diversos proyectos de infraestructura en los últimos años; movilizaciones que en gran medida se explican porque los hacedores de política pública han tratado de legitimar sus proyectos con base en sus implicaciones positivas, sin llevar a cabo mecanismos de consulta y participación adecuados que ayuden a identificar, negociar y mitigar las implicaciones negativas.

En pocas palabras, es como si el proceso de política asociado a grandes iniciativas de infraestructura se hubiese quedado varias décadas atrás al mismo tiempo que otros aspectos de la vida política han ido avanzando, poco a poco, aunque sea de manera marginal. En este sentido, hay algunos cambios positivos, pero desafortunadamente no son suficientes y todavía hay un largo camino por recorrer.

Por ejemplo, la descentralización política y administrativa ha permitido, por un lado, mayor competencia entre distintas soluciones de infraestructura, promovidas por distintos gobiernos estatales en paralelo a las propuestas del gobierno federal. Dos ejemplos claros son el proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México y el proyecto para una nueva refinería en Tula, Hidalgo. Por otro lado, en algunos casos, este mismo fenómeno ha permitido que los actores de la sociedad civil encuentren la posibilidad de alianzas con algunos actores institucionales a fin de oponerse a proyectos específicos. En su conjunto, estos dos fenómenos han generado una política de infraestructura relativamente más abierta y menos sujeta a barreras de entrada que estén basadas en la imagen de complejidad técnica.

La liberalización política ha permitido que, al menos en comparación con dos o tres décadas atrás, algunos actores de la sociedad civil echen mano de la acción directa como alternativa de presión y de influencia en el proceso de políticas públicas. Esto también ha permitido la capacitación en el liderazgo de algunos actores sociales y su colaboración con otros actores, como algunos académicos que han contribuido con argumentos técnicos y legales para articular la oposición a este tipo de iniciativas (Scott Robinson, comunicación personal, noviembre de 2010). Como lo describe Billet (2009) para el caso de algunos parques eólicos en La Venta, y Dominguez (2007) en el caso del

proyecto para un nuevo aeropuerto en la ciudad de México, la falta de mecanismos adecuados de participación puede orillar a las comunidades afectadas a buscar información por otros medios, por ejemplo, a través de algunos sectores de la academia y de la sociedad civil. El problema es que este tipo de alianzas a menudo se ha dado como parte de una estrategia reactiva y en medio de un ambiente de polarización que no favorece la construcción de acuerdos entre promoventes y comunidades afectadas.

La relativa apertura de los medios masivos de comunicación en comparación con dos o tres décadas atrás es, sin duda alguna, otra herramienta que los actores de la sociedad civil pueden aprovechar para problematizar el contenido de algún plan o proyecto de infraestructura. Asimismo, el escrutinio internacional hace más difícil la supresión del conflicto o su minimización a través de arreglos poco transparentes. Más aún, los mayores niveles de consulta que se han logrado en el caso de algunos proyectos se han debido a la condicionalidad impuesta por organismos como el Banco Mundial.

De esta manera, el escenario social y político al que nos enfrentamos actualmente es muy distinto al que enfrentaron los hacedores de política cuando se construyó la mayoría de los puentes, aeropuertos, presas y carreteras de este país, por no mencionar proyectos más controvertidos como la planta nuclear de Laguna Verde en Veracruz, o proyectos urbanos como los ejes viales y la mayor parte de la red del Metro en la ciudad de México. Entonces, si los escenarios han cambiado, no podemos seguir haciendo política pública en materia de infraestructura o pretender que la podemos implementar como si siguiéramos en las décadas de 1960 y 1970; es decir, privatizando el conflicto, negociando en lo “oscurito”, amenazando con la zanahoria en una mano y el garrote en la otra.

Este rezago no sólo tiene implicaciones desde el punto de vista del ideal democrático al que queremos aspirar como sociedad, sino desde un punto de vista más práctico, para la consecución de los propios objetivos en materia de infraestructura. Dicho de otra manera, hoy en día la factibilidad de los proyectos no sólo depende de los aspectos técnicos y financieros, sino de la capacidad de identificar riesgos sociopolíticos a tiempo y de mitigarlos a través de la conciliación de

intereses, detonando procesos participativos y construyendo alianzas con distintos sectores de la ciudadanía.

Como lo ha documentado la ONG inglesa *Engineers Against Poverty* (2008) respecto de varios proyectos de minería alrededor del mundo, si los riesgos son atendidos desde las etapas de planeación y diseño, el costo normalmente no excede 0.3% del monto total de inversión. Sin embargo, si los riesgos sociopolíticos no son tomados en cuenta desde las etapas más tempranas de planeación, el costo puede llegar a ser infinito. Éste es el caso de aquellos proyectos que deben cancelarse o posponerse indefinidamente. Para decirlo con mayor claridad, ignorar los aspectos técnicos en el diseño de un aeropuerto implica la posibilidad de que los aviones se estrellen, pero ignorar los aspectos sociales y políticos implica la posibilidad de que el aeropuerto completo se estrelle.

Basta revisar con detenimiento los avances del mencionado PNI al momento de escribir este artículo (casi cinco años después de anunciado este programa). Aunque las cifras difieren, hay algunas estimaciones que indican que el dichoso PNI lleva un atraso de alrededor de 50% respecto de sus metas originales. Por supuesto, para ser justos, hay que tomar en cuenta que muchos proyectos se han cancelado o pospuesto debido a la crisis global de liquidez financiera y debido a la difícil situación económica por la que atraviesa nuestro país. Sin embargo, la cifra también obedece al hecho de que muchos proyectos se han enfrentado a problemas de carácter sociopolítico, incluyendo la dificultad para negociar derechos de vía o con las comunidades afectadas, como es el caso de La Parota. En muchos otros, como Punta Colonet, los aspectos de carácter social tardaron tanto en ser resueltos que cuando la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) estaba lista para licitar el proyecto ya era muy tarde: la coyuntura financiera había cambiado.

### **Algunas tareas pendientes**

Partiendo de los argumentos y de los ejemplos presentados en la sección anterior, se concluye que es necesario repensar la manera en cómo diseñamos e implementamos este tipo de iniciativas, de tal ma-

nera que el proceso sea relativamente más participativo y esté más acorde con el nuevo contexto político que caracteriza a México en la actualidad. El reto no es sencillo porque tiene al menos dos aristas que son complicadas y en ocasiones empujan en direcciones opuestas: por un lado está la urgencia con la que debe atenderse el déficit de infraestructura en sí mismo, y por el otro, la necesidad de un proceso que permita incorporar distintos valores de política en línea con las premisas básicas de la democracia, entendida en el sentido amplio de incidencia sobre las decisiones públicas. Ante esta disyuntiva, ¿qué tanto hemos avanzado y qué nos falta por hacer?

En el plano legal, el caso del aeropuerto propició que se cambiaran los artículos 143 y 144 de la Ley de Bienes Nacionales, permitiendo que los promoventes de un proyecto de infraestructura tengan mayor margen de maniobra para negociar las compensaciones que reciben las comunidades afectadas por este tipo de iniciativas. Por supuesto, éste es un avance importante, pero el problema es que hasta la fecha prácticamente ningún servidor público ha utilizado las provisiones de estos artículos para llevar a cabo la negociación de un proyecto de infraestructura y la razón es que ambos artículos no están adecuadamente reglamentados, dejando un vacío legal que puede ser utilizado en contra de los servidores públicos que elijan esta vía. Entonces, una medida legal muy concreta que hace falta y debe instrumentarse de manera urgente consiste en la reglamentación adecuada de dichos artículos.

También en el plano legal vale la pena mencionar los cambios que se llevaron a cabo a la Ley de Expropiaciones en junio de 2009. Lo que significan dichos cambios es que los actores inconformes con un acto de expropiación sólo podrán interponer una controversia en relación con los montos de compensación y no a la causa de utilidad pública en sí misma. Por supuesto, en algunos casos este instrumento podrá utilizarse para minimizar las posibilidades de conflictos o para evitar la instrumentalización y politización de los mismos por parte de terceros. Sin embargo, si esta reforma no es complementada con otras medidas, existe la posibilidad de que en otros casos suceda de hecho lo contrario: que se termine por incentivar mayores niveles de movilización social.

Después de todo, cualquiera que ha estudiado un poco la dinámica de los movimientos sociales de este país sabe que no hay nada más efectivo para la radicalización de los mismos que la violencia por parte de las instituciones gubernamentales; y la violencia, no hay que olvidarlo, no necesariamente debe ser violencia física. También hay violencia argumentativa, como cuando, precisamente, las razones de utilidad pública son impuestas sin una discusión pública más amplia. Dicho de otra manera, aunque el concepto de *utilidad pública* es uno de los más ambiguos que existen en la ley y en la teoría económica y social, esta reforma limita el espacio para el debate público sobre si un proyecto amerita o no la aplicación de dicha categoría.

Por otro lado, en el plano cultural, “el fantasma de Atenco” (como le llaman algunos servidores públicos) ronda a menudo los pasillos de la SCT, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Comisión Nacional del Agua (Conagua) y demás organismos relacionados con el tema de infraestructura, incluyendo a los gobiernos estatales. En otras palabras, la consideración de aspectos sociales y políticos más allá de las tradicionales evaluaciones técnicas y financieras ha tomado mayor importancia para los hacedores de política, aunque no sea de forma institucionalizada.

De nuevo, un ejemplo claro es el proyecto para una nueva refinería en Tula, Hidalgo. En este caso, el gobierno de Hidalgo, encargado de adquirir la reserva territorial correspondiente, prefirió desde el principio explorar la opción de compra de tierra y descartó por completo llevar a cabo una expropiación. A pesar de las dificultades que esto representó en términos de los trámites agrarios correspondientes y aunque el precio pagado por la tierra fue mucho más alto, los representantes del gobierno de Hidalgo prefirieron esta vía para evitar un conflicto similar al de Atenco unos años atrás (Domínguez, 2011). Otro caso es el del proyecto Puerto Balsas, una terminal multimodal que fue propuesta por el gobierno de Guerrero en el municipio de La Unión (aledaño al puerto de Lázaro Cárdenas en Michoacán) alrededor del 2007 y cuya factibilidad financiera fue reconsiderada a la luz de varios factores, incluyendo las expectativas de compensación que existían por parte de las comunidades que serían desplazadas por el proyecto.

De hecho, el reto ahora consiste en llevar el “cambio cultural” que se ha dado en algunos actores y en algunos círculos al siguiente nivel. Es decir, que sea un cambio que incida sobre las estructuras gubernamentales de forma permanente, de manera que el ejercicio de tomar en cuenta lo que piensa la gente no sea una excepción sino una práctica regular y el papel de la sociedad civil no se limite a acciones defensivas sino a estrategias proactivas y constructivas que enriquezcan el debate y el proceso de decisiones sobre los grandes proyectos de infraestructura en México. Como ya se mencionó, existen algunos instrumentos como la manifestación de impacto ambiental y la posibilidad de interponer controversias constitucionales, pero en el primer caso los efectos son limitados, y en el segundo se trata de una medida de carácter reactivo que no necesariamente contribuye a la consecución de los objetivos de infraestructura.

¿Qué medidas hacen falta? En el plano del proceso de políticas públicas hace falta cambiar el orden en el que algunos factores de evaluación son incorporados en el ciclo del proyecto. Dicho de otra manera, los proyectos deben anunciarse y, lo que es aún más importante, sólo deben recibir financiamiento una vez que los obstáculos de carácter legal, social y político han sido debidamente atendidos. De la manera como está definido el ciclo del proyecto actualmente, las iniciativas se diseñan, se evalúan técnica y financieramente, se anuncian con premura y sólo se modifican o se cancelan una vez que los conflictos con la sociedad surgen, es decir, *a posteriori*. Esto es costoso para los actores afectados, para el erario público y para la sociedad en general.

Entonces, ¿cómo cambiamos la lógica del ciclo de proyectos? Un concepto que resulta clave y que ha sido propuesto por algunos organismos internacionales y algunas ONG alrededor del mundo es el de las “licencias sociales para operar”, las cuales constituyen un instrumento para formalizar la aprobación de un proyecto por parte de los distintos grupos sociales involucrados (Engineers Against Poverty, 2007). En pocas palabras, de la misma manera que un proyecto debe obtener la licencia de construcción, la aprobación del impacto ambiental y otros requisitos normativos, hace falta formalizar de alguna manera la aprobación pública, incluyendo sobre todo la aprobación de

los actores afectados por este tipo de iniciativas. Pero, obviamente, el concepto de una “licencia social para operar” supone como prerrequisito que de alguna manera se institucionalicen procesos de decisión más participativos y supone que los tiempos de gestión sean ampliados considerablemente.

Si bien esto representa un reto en términos de la gestión de los proyectos, el concepto de las licencias sociales para operar es sólo una de varias alternativas. Otras opciones podrían construirse a partir de la revisión de otros instrumentos, como los lineamientos propuestos por la iniciativa de transparencia de industrias extractivas (EITI), los estándares propuestos por diversas agencias internacionales y los *equity principles* que han sido adoptados por algunos bancos como parte de la evaluación del riesgo asociado a este tipo de iniciativas de desarrollo. En estos tres casos, la premisa es que ningún proyecto debe recibir financiamiento hasta que se cumplan estándares mínimos de participación y compensación social.

Por ejemplo, prácticamente cualquier agencia bilateral o multilateral de cooperación internacional impone como requisito que cualquier proyecto que implique el desplazamiento forzado de población contemple la instrumentación de un Plan de Reasentamiento Involuntario (en inglés, *Resettlement Action Plan*). Dicho plan debe garantizar compensaciones justas que incluyan la restitución social, económica y cultural de los afectados, con especial énfasis en las poblaciones más vulnerables: mujeres, niños y personas de la tercera edad.

Ahora bien, en el plano cultural hace falta que el llamado “fantasma de Atenco” de alguna manera “asuste a más gente”. Una posibilidad es concentrarnos en aquellos organismos que tienen un poder informal de veto en el sector infraestructura. El Fideicomiso del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin) constituye un ejemplo. Actualmente, el Fonadin es de las pocas instituciones que todavía cuentan con recursos públicos para proyectos de infraestructura. Pero para financiar proyectos, el Fonadin pide una serie de requisitos, incluyendo los estudios tradicionales de factibilidad financiera, técnica y económica. Por lo tanto, este organismo podría estar en la posición de exigir los estudios que se necesitan para identificar los factores de riesgo sociopolítico asociados a un proyecto de infraestructura; diseñar es-

trategias de gestión más participativa; e identificar las condiciones y los escenarios bajo los cuales se pueden obtener las debidas “licencias sociales para operar” (o el requisito que así se decida).

Otra posibilidad es la creación de organismos y dependencias especializadas en el tema. Por ejemplo, la Comisión Federal de Electricidad creó en 1989 la Gerencia de Desarrollo Social. Dicha medida tuvo su origen en las condiciones que fueron incluidas como parte de un préstamo del Banco Mundial para la construcción de dos presas hidroeléctricas, P.H. Zimapán (Hidalgo y Querétaro) y P.H. Aguamilpa (Nayarit). Los términos de referencia del préstamo también estipularon un monitoreo del proceso de desplazamiento de comunidades en la región de los embalses de ambas presas. El monitoreo fue realizado por el entonces Instituto Nacional Indigenista y constituyó la primera vez que una agencia del Estado mexicano llevara a cabo una evaluación continua de una obra construida por otro ente público. Tres ejidos desplazados parcial o completamente por el futuro embalse del P.H. Zimapán fueron restituidos con tierras de riego y viviendas. El ejemplo constituye el primero y hasta la fecha el único ejemplo de una política de desplazamientos que respete cabalmente el proceso productivo de los afectados. Desafortunadamente, en proyectos posteriores –por ejemplo, en la presa El Cajón (2001-2006)– la misma Gerencia de Desarrollo Social de la CFE no reprodujo los buenos logros de su inicio, y más aún, la experiencia no ha sido replicada tampoco por otros organismos públicos, lo cual sin duda constituye una importante área de oportunidad (Dominguez y Robinson, 2011).

Más allá de la organización y las tareas de los propios organismos públicos, el aparato legal existente también representa un área de oportunidad. Aquí se puede incluir por supuesto la reglamentación de los artículos 143 y 144 de la Ley de Bienes Nacionales y el monitoreo del posible impacto derivado de la reforma a la Ley de Expropiaciones que se llevó a cabo en 2009; esto con la finalidad de promover enmiendas en caso de ser necesarias. Otro tema que debe explorarse es la posibilidad de promover una Ley Federal de Desplazamientos que incluya el tema de los megaproyectos de desarrollo como posible causa de los desplazamientos internos forzados. Aunque se trata

de un tema espinoso, el contenido de dicha ley podría de hecho dar mayor certidumbre tanto a los promotores de los proyectos de infraestructura como a las comunidades afectadas directa e indirectamente, dependiendo del carácter que se le dé a dicha iniciativa.

Finalmente, en el plano del aprendizaje hace falta que algunas experiencias exitosas se estudien con mayor detalle con la finalidad de replicarlas en otros escenarios. Un ejemplo claro es el de la presa de Zimapán mencionado anteriormente. Otro ejemplo es el de la línea 1 del Tren Suburbano en la ciudad de México, en el que se instrumentó una lenta y complicada negociación con un número considerable de familias que habían invadido el derecho de vía original.

Aunque falta mucha documentación sobre este caso de estudio, hay por lo menos dos cosas que vale la pena rescatar. Primero, que la relocalización de población es un proceso complejo con aristas económicas, políticas, sociales y culturales que no pueden reducirse fácilmente a una evaluación técnica-financiera tradicional. En el caso del Tren Suburbano se llevaron a cabo negociaciones “casa por casa”, identificando las expectativas y las necesidades de cada una de las familias que serían desplazadas por el proyecto. Es decir, se trató de una intervención social de carácter “quirúrgico” que pocas veces se había llevado a cabo para otros proyectos de infraestructura. Y segundo, esto implicó que las negociaciones llevaran mucho tiempo, lo que obligó a que la gestión del proyecto se alargara más allá de los estándares esperados en México.

## **Conclusiones**

La incidencia, magnitud y duración de las protestas sociales y movimientos de oposición contra los llamados *megaproyectos* de desarrollo parecen haber aumentado en el contexto de un régimen más democrático, con mayores niveles de descentralización política y administrativa y mayores niveles de liberalización política y competencia partidista, sobre todo desde mediados de la década de 1990. Para analizar este fenómeno es necesario vincular el tema de los megaproyectos con algunos conceptos teóricos sobre la democracia y, como se ha

propuesto en este trabajo, identificar y problematizar los límites y las deficiencias de la democracia delegativa en contraste con un modelo de democracia más participativa.

A partir de estos conceptos se ha propuesto que el sector infraestructura constituye una de las arenas no electorales de la vida política del país que es susceptible de una mayor transformación democrática. En su conjunto, el análisis presentado obliga a repensar la manera en cómo se diseñan, negocian e implementan este tipo de iniciativas, de tal manera que el área de infraestructura no se quede atrás y pueda también funcionar en línea con los principios básicos de una democracia participativa, es decir, de una democracia donde se amplíen las posibilidades para que la población participe en procesos decisorios que afectan al interés general. Aunque este enfoque puede parecer riesgoso porque mayores niveles de participación y consulta pública podrían derivar en mayores retrasos en el sector infraestructura, la experiencia internacional demuestra que un enfoque de mayor participación y que toma en cuenta los factores de riesgo sociopolítico en las etapas más tempranas del ciclo del proyecto puede incluso minimizar costos y resultar más conveniente en el largo plazo.

En este contexto, el presente trabajo ha intentado identificar algunos retos y tareas pendientes, pero más que propuestas terminadas el objetivo ha sido ofrecer puntos de reflexión a partir de los cuales podrían generarse debates más específicos y sofisticados sobre las reformas legales e institucionales que son necesarias.

## **Bibliografía**

Baumgartner, F. y B. Jones (2002), "Punctuations, Ideas, and Public Policy", en F. Baumgartner y B. Jones (coords.), *Policy Dynamics*, Chicago, Illinois, Londres, University of Chicago Press.

Billett, Simon (2009), "The Sustainable Governance of Sustainable Development: World Bank Climate Projects in Mexico", tesis de maestría, Oxford, Oxford University Press.

Canto, Manuel (2007), "Participación ciudadana: la gobernanza de las sociedades complejas", en José Luis Calva (coord.), *Democracia y*

- governabilidad*, Agenda para el Desarrollo, vol. 15, México, Cámara de Diputados, LX Legislatura, México.
- Castro, J. E. (2006), *Water, Power and Citizenship*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- \_\_\_\_\_ (2007), “La privatización de los servicios de agua y saneamiento en América Latina”, *Nueva Sociedad*, 207, pp. 94-112.
- Cleary, Matthew (2003), “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, *Política y Gobierno*, vol. 10, núm. 3.
- CMIC (2009), “Infraestructura al rescate”, disponible en <<http://www.cmic.org/cmico/economiaestadistica/noticias/ene2009.pdf>>.
- Davis, Diane (1994), *Urban Leviathan: Mexico City in the Twentieth Century*, Filadelfia, Temple University Press.
- Davis, Diane y Cristina Rosán (2004), “Social Movements in the Mexico City Airport Controversy: Globalization, Democracy, and the Power of Distance”, *Mobilization: An International Quarterly*, vol. 9, núm. 3, pp. 279-293.
- Domínguez, Carlos (2007), “Public Policy and Social Movements. The Cases of Bolivia and Mexico”, tesis doctoral, Departamento de Desarrollo Internacional, Universidad de Oxford.
- (2011), “Beyond Efficiency: The Politics of Investment Policies in Mexico’s Oil Industry”, en *The Future of Oil in Mexico*, disponible en [[www.baker.org](http://www.baker.org)].
- Domínguez, Carlos y Scott Robinson (2011), “Un paso para adelante y dos para atrás. Megaproyectos y los dilemas del desarrollo”, presentación preparada para la reunión anual de la International Association for Impact Assessment (IAIA), Puebla, mayo-junio.
- Extractive Industry Transparency Initiative (2011), en <[www.eiti.org](http://www.eiti.org)>, marzo.
- Engineers Against Poverty (2008), “A Systematic Approach to Project Social Risk and Opportunity Management”, documento informativo, Londres, Engineers Against Poverty.
- Fay, M. y M. Morrison (2007), *Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Research Developments and Key Challenges*, Washington, D.C., Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo / Banco Mundial.

- Flyvbjerg, Bent (2007), "What is a Megaproject?", en <<http://flyvbjerg.plan.aau.dk/whatisamegaproject.php>>, abril.
- Gerrard, Michael B. (1995), *Whose Backyard, whose Risk. Fear and Fairness in Toxic Nuclear Waste Siting*, Boston, Massachusetts, MIT.
- González, Susana (2007), "En riesgo, el programa de infraestructura, alerta la IP", *La Jornada*, 30 de julio, última edición, en <<http://www.jornada.unam.mx>>.
- Goodman, Alvin y Hastak Makarand (2006), *Infrastructure Planning Handbook: Planning, Engineering, and Economics*, MacGrawHill/American Society of Civil Engineers.
- Guha, Ramachandra y Juan Martínez-Alier (2000), *Varieties of Environmentalism*, India, Oxford India Paperback.
- Karaisl, Marie y Carlos Dominguez (2011), "El doble reto de la infraestructura en el contexto de la mitigación y la adaptación al cambio climático", en Simone Lucatello (coord.), *Los aspectos sociales del cambio climático*, en prensa.
- Latinobarómetro (1996-2004), *Base de datos de Latinobarómetro*, en <<http://www.latinobarometro.org/index.php?id=177>>.
- Lehoucq, Fabrice *et al.* (2008), "Policymaking in Mexico under One-Party Hegemony and Divided Government", en Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), *Policymaking in Latin America. How Politics Shapes Policies*, Cambridge, Harvard University Press.
- Ley de Expropiación (1936), *Diario Oficial de la Federación*, 25 de noviembre, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/35.pdf>>.
- Ley General de Bienes Nacionales (2004), *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo, Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión. Disponible en <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/Combo/L-141.pdf>>.
- Middlebrook, Kevin (2004), "Mexico's Democratic Transitions", en *Dilemmas of Political Change in Mexico*, Londres, Institute for Latin American Studies.
- Myers, David y Henry Dietz (eds.) (2002), *Capital City Politics in Latin America: Democratization and Empowerment*, Boulder, Lynne.

- O'Donnell, Guillermo (1994), "Delegative Democracy", en *Journal of Democracy*, núm. 5, enero.
- Ortega, B. (2005), "San Salvador Atenco: La formación de una identidad de clase en la resistencia", CLACSO, Buenos Aires. Disponible en <<http://clacso.org.ar/biblioteca>>.
- Perrotti, Daniel y Ricardo Sánchez (2011), *La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Presidencia de la República (2006), *Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012*. Disponilbe en <[www.infraestructura.gob.mx](http://www.infraestructura.gob.mx)>.
- Rist, Gilbert, (2008), *The History of Development. From Western Origins to Global Faith*, Londres y Nueva York, Zed Books.
- Schattschneider, E. E. (1960), *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*, Nueva York, Rinehart and Winston.
- Smulovitz, Catalina (2008), "Accountability social y crisis de representación", ponencia presentada en el seminario internacional Claroscuros de la democracia: aprendizajes y desafíos en materia de participación, rendición de cuentas y desarrollo institucional, México, Instituto Mora, 27 de junio.
- Suárez, Ana Rosa (2003), *La batalla por Tehuantepec: el peso de los intereses privados en la relación México-Estados Unidos, 1848-1854*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Toledo, Alejandro y Lorenzo Bozada (2002), *El delta del Río Balsas. Medio ambiente, pesquerías y sociedad*, México, Instituto Nacional de Ecología.
- Vargas, Jorge (2008), "La eficacia de las contralorías sociales para elevar la calidad de la democracia", ponencia presentada en el seminario internacional Claroscuros de la democracia: aprendizajes y desafíos en materia de participación, rendición de cuentas y desarrollo institucional, México, Instituto Mora, 27 de junio.

### *Revisión hemerográfica*

*La Jornada*, 1988-2011.

*Proceso*, 1976-2011.

*Reforma*, 1988-2011.

*El Universal*, 1988-2011.