

# Una experiencia de monitoreo del reasentamiento de población por la construcción de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán

MA. ANTONIETA GALLART NOCETTI \*  
PATRICIA GREAVES LAINE \*\*

## **La nueva política de reacomodo del Banco Mundial y los cambios institucionales dentro de la Comisión Federal de Electricidad**

Los reacomodos involuntarios de población provocados por la construcción de diversas obras públicas (presas, carreteras, etc.) se iniciaron en nuestro país desde los años cuarenta y siguen siendo una constante en la actualidad como parte de una política de desarrollo nacional.

Las experiencias recogidas han evidenciado que los reacomodos forzosos han conllevado un alto costo social para la población afectada, quien lejos de verse beneficiada con este tipo de obras, ha sufrido un deterioro en su nivel de vida.

Ante esta realidad, en años recientes se consideró relevante, por una parte, prestar atención a la problemática social que se origina con este tipo de proyectos de desarrollo y, por otra, formular e instrumentar una nueva política que tuviera como objetivo mitigar el impacto negativo de los reacomodos forzosos.

Esta nueva política que surge por iniciativa del Banco Mundial a fines de la década de los ochenta contempla el reacomodo de población no como un simple problema técnico de traslado físico y de restitución de viviendas, sino como un problema más amplio de desarrollo, que pretende lograr la reconstrucción de la base productiva y las relaciones sociales de la población desplazada.

La política general del Banco es la de asistir al país prestatario para asegurar que, después de un periodo de transición, la población desplazada recupere por lo menos su nivel de vida previo y que, en la medida de lo posible, se integre económica y socialmente con las comunidades receptoras.

Con vistas a esa integración, el objetivo principal es el de asegurar que los reasentados dispongan de todas las oportunidades necesarias para consolidar sus asentamientos y autosustentarse económicamente en el menor plazo posible, alcanzando niveles de vida similares o, de ser posible, superiores a los pre-existentes (Cernea, 1989:25).

Por primera vez en México y como condición del préstamo del Banco Mundial al país, se pretende aplicar la nueva política y los lineamientos de dicha institución, en el reasentamiento de la población afectada por la construcción de las presas tanto de Aguamilpa, Nayarit, que afecta a aproximadamente 150 familias, en su mayoría huicholas, como de Zimapán, Hidalgo y Querétaro, que afecta a alrededor de 436 familias, mestizas principalmente.

De esta manera, desde la elaboración de los PRIA (Planes de Reasentamiento e Impacto Ambiental) de ambas presas, se establecen como los 5 principios generales:

1. Restablecer o mejorar los niveles de vida de la gente, afectada por el proyecto hidroeléctrico, de manera social y culturalmente aceptable.
2. Desarrollar programas de actividades productivas

\* Ex-asesora de la Dirección General del Instituto Nacional Indigenista, a cargo de la Coordinación del Proyecto de Monitoreo.

\*\* Coordinadora Nacional del Monitoreo de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán en el INI.

en participación con las dependencias involucradas.

3. Realizar consultas extensas con la población afectada y sus representantes.
4. Establecer políticas y niveles de indemnización acordes a los costos de restitución, de los bienes por afectar.
5. Definir la participación institucional en las diversas acciones que comprende el Plan.

En concordancia con dichos objetivos y para instrumentar una nueva política social, la Comisión Federal de Electricidad (CFE), en tanto entidad ejecutora de los proyectos hidroeléctricos y responsable del reasentamiento, lleva a cabo en diciembre de 1989 una reestructuración organizativa y crea dentro de su mismo seno una Gerencia de Desarrollo Social. Dicha Gerencia se encarga de "atender oportunamente los compromisos, problemas y conflictos de orden político y social que se deriven de la construcción de obras" (Manual de Organización. Gerencia de Desarrollo Social:13).

Entre las funciones que le competen a esta Gerencia aparecen entre otras las de:

1. Dirigir los estudios necesarios sobre el efecto social, económico y ecológico que puedan generar las obras y las actividades que lleva a cabo la CFE, con el fin de tomar medidas preventivas, así como coordinar las propuestas de solución.
2. Asesorar a la Dirección General en la determinación de los objetivos, las estrategias, las políticas y las metas de carácter social que involucren a la CFE.
3. Atender las quejas de la población que resulte afectada por las actividades que realiza la CFE, analizar la situación real y coordinar las propuestas de solución.

Asimismo, también por primera vez debido a recomendaciones del Banco Mundial se establece un monitoreo externo con el fin de hacer el seguimiento y la evaluación del proceso de reasentamiento. Este se delega en una institución externa e independiente a la CFE: el Instituto Nacional Indigenista (INI).

Al contar con un monitoreo externo se deseaba lograr que el equipo directamente encargado de la acción fuera retroalimentado con una visión informada pero sustraída del involucramiento que da la ejecución.

Entre 1989 y 1990 se sentaron las bases de colaboración entre el INI y la CFE para llevar a cabo las labores de asesoría y monitoreo de los Reasentamientos



de los Proyectos Hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán. Finalmente en octubre de 1989 se firmó un convenio entre el Instituto y la Comisión. El objetivo de éste era colaborar con la Comisión en

la ejecución de los Planes de Reasentamiento e Impacto Ambiental que contienen acciones diversas, tendientes a lograr con eficiencia y eficacia el reacomodo de los habitantes que serán afectados con motivo de los proyectos hidroeléctricos que ejecutará la Comisión en Aguamilpa y Zimapán, particularmente en materia de asesoría y monitoreo, investigación, estudio y solución de aspectos específicos que al efecto se acuerden, mismos que se detallan en los términos de referencia. (Convenio de Colaboración, cláusula primera).

De esta manera en junio de 1990, dos equipos del INI se integran en calidad de monitores independientes, con 4 ó 5 investigadores de diferentes disciplinas en sus respectivas sedes de trabajo.

## Sistema de monitoreo

### Conceptualización

Las definiciones conceptuales sobre las funciones de monitoreo y de evaluación surgieron en febrero de 1991, a partir tanto de los lineamientos existentes (política del Banco Mundial, bibliografía sobre

seguimiento y evaluación disponible y convenio entre CFE-INI), como de la experiencia propia de un semestre de trabajo directo.

Se definió que el monitoreo a los procesos de reasentamiento de la población tiene por propósito constituirse en un elemento básico de orientación de la planeación y en un instrumento de juicio al avance de la ejecución para influir en el mismo. En ese sentido se definió al monitoreo como:

1. El seguimiento al proceso de reasentamiento de la población a través de las acciones de la Comisión Federal de Electricidad (entidad ejecutora).
2. El seguimiento de la vinculación del proyecto con los afectados; su participación, percepciones y expectativas.
3. El análisis continuo de la relación entre planeación y ejecución en contenidos y tiempos.
4. La selección de datos y su conversión a indicadores que proyecten luz sobre la ejecución del proyecto en el contexto de cómo afecta éste a la población local.

Se precisaron las fuentes de información, la metodología, los mecanismos de transmisión, así como la periodicidad en la presentación de los informes y las fórmulas para discutirlos.

Para atender al propósito del monitoreo y lograr una visión global de la problemática del reasentamiento, se señalaron como fuentes de información idónea los documentos generados por las diversas áreas de la entidad ejecutora, responsables de la operación, y los datos recopilados en campo, a partir de entrevistas con la población y con los responsables del proyecto.

Se ideó, asimismo, un análisis y depuración de la base diagnóstica existente, para derivar de ella indicadores para la evaluación del proceso de reasentamiento. Dada la variedad de acciones instrumentadas y la naturaleza en mayor o menor grado tangible de los resultados, se propuso utilizar métodos tanto cualitativos como cuantitativos.

El propósito de la evaluación sería conocer el grado de cumplimiento de las metas y objetivos programados, así como el impacto social producto de la acción institucional.

La base de datos creada durante el proceso del seguimiento sería implementada para conocer el efecto causado por el proyecto. Se creyó pertinente realizar dos evaluaciones del proceso, una cuando hubieran sido reasentadas las poblaciones más numerosas y otra después de concluido el esfuerzo institucional y cuando pudieran ser medibles los resultados del proceso.

La eficacia del monitoreo dependería de una transmisión adecuada y oportuna de la información, por lo que se propuso un acceso fluido a la misma. Finalmente, se hizo la previsión de entrega de informes trimestrales y semestrales. Ambos serían ampliamente discutidos con los equipos de base de la CFE, y tendrían como uno de sus insumos los reportes de avance de la ejecución. Los informes semestrales de monitoreo se presentarían a la misión del Banco Mundial.

### *Metodología*

Una vez conceptualizadas las labores de monitoreo y de evaluación se elaboraron los programas de trabajo en base a un diseño metodológico común, que fue adaptado por cada equipo regional de monitoreo a las condiciones verdaderamente existentes en cada hidroeléctrica, las diferentes características del reacomodo y de la población afectada, el diferente papel y desempeño de las Unidades de Desarrollo Social en cada región, así como la composición profesional de los equipos.

En lo general se segmentó el proceso de reasentamiento en cuatro grandes áreas de análisis, relativamente correspondientes a las áreas operativas del reasentamiento. Ello, con el propósito de que las recomendaciones derivadas del monitoreo pudieran ser absorbidas por las áreas operativas, hasta donde eso fuera posible.

Las áreas temáticas quedaron definidas en:

1. Indemnizaciones.
2. Actividades productivas (predios de restitución y proyectos productivos).
3. Poblados y vivienda.
4. Traslado físico y programas asistenciales.

Se dió seguimiento a cada uno de esos grandes rubros para dar cuenta de la situación actual de las comunidades afectadas; de las acciones y programas específicos instrumentados por el área de Desarrollo Social de la CFE (su pertinencia, viabilidad y oportunidad) y de la participación informada, las percepciones y expectativas de la población afectada.

Se formularon algunos indicadores de evaluación para ir registrando los cambios que comienzan a producirse en las poblaciones ya reubicadas, principalmente en aspectos de economía familiar y comunitaria, vivienda y salud.

Por otra parte y para determinar la viabilidad de alguna acción específica propuesta por la Comisión Federal de Electricidad o bien para reunir mayores elementos de juicio acerca de las acciones ya

emprendidas por la misma CFE, se realizaron sondeos y análisis específicos.

### **Evolución del monitoreo**

La participación de los equipos del INI en el monitoreo de los procesos de reasentamiento de la población de Aguamilpa y Zimapán se inició tardíamente. De hecho, la mayoría de los estudios de factibilidad y las decisiones importantes ya habían sido tomadas. Esto es, ya se había generado una base diagnóstica, se había definido buena parte de los sitios de reacomodo, los tipos de vivienda, los criterios de indemnización y las formas de restitución productiva. Los equipos de reacomodo se formaron entre septiembre y octubre de 1988, y los de monitoreo hasta junio de 1990.

En la etapa inicial del monitoreo se dio el primer contacto con la población y el equipo de reacomodo. Las primeras actividades se encaminaron al reconocimiento del área y la lectura de documentos básicos (estudios y programas elaborados por la CFE). Sin embargo estas actividades se vieron limitadas por la dificultad de acceso a la zona, aunada a la falta de medios de transporte (terrestre o aéreo) y a la falta de información.

Ante la carencia de fuentes de información y de un acuerdo claro de lo que se entendía y se esperaba del monitoreo se suscitó una primera discusión en torno a los primeros informes.

Dichos informes fueron heterogéneos. Mientras el equipo de Aguamilpa intentó una evaluación prematura y sin bases factuales; el equipo de Zimapán entregó un reporte etnográfico de sus recorridos de campo.

Surgieron las primeras reacciones, que reflejaban la diversidad de expectativas, principalmente respecto al monitoreo y a la aplicabilidad de los señalamientos expresados, tanto entre las dos instituciones, como entre diferentes instancias centrales y regionales de las mismas. Se decidió entonces conceptualizar y plasmar por escrito esas definiciones, con los propósitos de lograr un consenso de expectativas sobre el seguimiento y la evaluación de los procesos de reasentamiento en ejecución por parte de la CFE y de procurar una verdadera efectividad de los mismos.

Una vez redefinido el monitoreo, se realizó un ajuste del Plan de Trabajo. El seguimiento que se empezó a dar al proceso fue más real y cercano. Hubo mayor contacto con la población y una mayor estructuración del trabajo de campo.

En el caso Zimapán además de las actividades de seguimiento se realizaron, a solicitud de la Comisión, sondeos y análisis específicos, que buscaban respues-

tas a asuntos concretos, a través de muestras de población. Se realizaron sondeos, por ejemplo, sobre la factibilidad de la autoconstrucción de un determinado poblado; sobre el traslado del cementerio de otra comunidad, sobre la aceptación de las tierras de restitución para un ejido, sobre la alternativa de construcción del poblado de un predio distinto al acordado, entre otros.

En cuanto a los análisis específicos, estos surgieron a iniciativa del grupo de monitoreo con el propósito de producir información que apoyara las propuestas con bases más firmes y que identificara limitaciones a las acciones y proyectos. Se trataba de análisis breves y dirigidos a apoyar la solución de esas limitaciones. Este soporte se utilizó con mayor intensidad en el monitoreo de Aguamilpa. Así, por ejemplo, se realizaron estudios puntuales sobre la problemática agraria y sus efectos en la actividad productiva; la suficiencia de las indemnizaciones para emprender alternativas productivas, las condiciones y disponibilidad de los terrenos de agostadero para el impulso de la actividad ganadera, un diagnóstico sobre salud y la formulación de hipótesis sobre el cambio sociocultural de los huicholes por la construcción de la presa.

Posteriormente, debido tanto a las distintas etapas por las que atraviesan los procesos en Aguamilpa y en Zimapán, así como por las diferentes características de los mismos, se fueron presentando algunas variantes que hicieron que el monitoreo se diferenciara en uno y otro proyecto.

Por ejemplo, en Zimapán, la población se constituyó en esa etapa en el eje principal del monitoreo y pasaron a segundo término los programas específicos que instrumentaba la Comisión. Ello obedecía principalmente a dos factores:

1. A que se inició la recopilación de información básica sobre la población afectada a fin de contar con un diagnóstico útil para realizar una primera evaluación del proceso de reasentamiento.
2. Al surgimiento de dificultades entre la CFE y un sector de la población afectada, que tornan complejo el proceso y difícil la situación política. Ante esta coyuntura, el equipo de monitoreo se ve excluido de un proceso que se cierra y en el que no se puede incidir. Se desconocen las metas y estrategias del proceso, se interrumpe el intercambio y por lo tanto la retroalimentación entre el monitor y el ejecutor. Ello origina que en ocasiones se generen puntos de vista discordantes sobre el proceso, entre las dos instituciones, o que se dé por sabida información que, en la realidad, se desconoce.

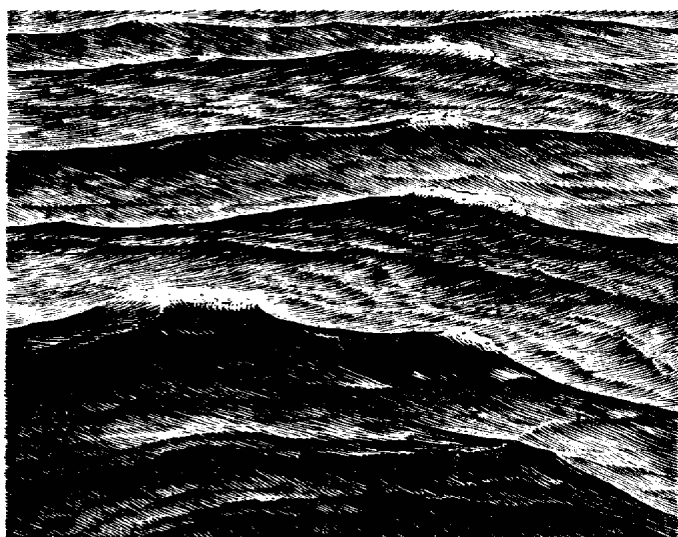
En el caso de Aguamilpa donde el proceso lleva un grado de avance superior al de Zimapán y donde no existen conflictos políticos graves, el equipo de monitoreo se centra en el seguimiento a las comunidades ya reubicadas, pero además participa activamente (de manera directa o como intermediario) en los trámites relacionados tanto con la concesión del embalse como con la solución a los problemas de linderos, existentes en la zona. Por tratarse de población principalmente indígena, el campo de acción del equipo es más amplio, por su adscripción institucional.

El trabajo de monitoreo aún no culmina en el caso de los proyectos hidroeléctricos Aguamilpa y Zimapán, por lo que no puede considerarse un proceso concluido.

### Reflexiones finales

Presentamos algunas reflexiones que problematizan la tarea de monitoreo en la experiencia de Aguamilpa y Zimapán, pero que se dirigen a deslindar recomendaciones que optimicen la participación de un monitor en un proceso de reasentamiento de población, derivado de la ejecución de un proyecto hidroeléctrico.

1. Aunque en el caso señalado se ha logrado una delimitación mayor de los respectivos campos de acción entre el ejecutor y el monitor, es necesario definirlos de antemano, en la misma medida en que se definan los programas objeto del monitoreo y la magnitud e intensidad del trabajo de campo en cada una de las etapas del proceso de reacomodo; previo, durante y posterior al traslado físico de la población.



2. El monitoreo enfrenta dilemas por el papel que desempeña. Si bien es receptor de inconformidades y demandas de la población, no tiene ningún poder de decisión o de gestión. Algunos afectados han llegado a cuestionar la validez de su trabajo y su papel como "puro observador". Dado que la utilidad y el sentido del trabajo de monitor están en función de sus aportaciones a la CFE, su trabajo será más fructífero en la medida en que la agencia ejecutora discuta y retome sus propuestas.
3. Si bien se ha avanzado en las relaciones interinstitucionales, es deseable una mayor interacción y una mayor discusión de los problemas, a nivel local y central. Los equipos de monitoreo deben ser vistos como colaboradores más que como personas que enjuician diariamente y desde afuera los esfuerzos realizados con la mejor voluntad por los responsables del proyecto.
4. La efectividad del monitoreo se deriva de un buen y continuo flujo de información. Entre más completa y detallada sea la base diagnóstica, el monitoreo tendrá mayores posibilidades de éxito.
5. Para que el monitoreo reporte problemas verdaderos y ampliamente compartidos por los diferentes sectores de las poblaciones afectadas, requiere de los investigadores a cargo un contacto permanente con la población, que sólo puede obtenerse con un trabajo de campo. Es conveniente combinar los indicadores cualitativos con los cuantitativos, que ilustren la tendencia del proceso.
6. Es de suma importancia que el trabajo de monitoreo se inicie paralelamente al de la entidad ejecutora, ya que si no se comparte una base informativa y analítica (diagnóstico común) los problemas planteados por los monitores parecen ilegítimos, resultan extemporáneos o son de difícil absorción por el ejecutor.
7. La efectividad del monitoreo puede elevarse al menos por tres factores:
  - a) superando las diferencias de conceptualización entre el ejecutor y el monitor sobre lo que es la "restitución", la "participación" y el "desarrollo comunitario".
  - b) rompiendo cierta rigidez programática, que impide absorber, por lo menos en los tiempos adecuados, las propuestas que implican revisión o reorientación de acciones.
  - c) logrando un acceso mayor a la información que permita formular recomendaciones más

completas y detalladas que puedan ser atendidas por el ejecutor.

8. A pesar de contar con mecanismos de intercambio interinstitucional para la discusión del avance del reasentamiento, como por ejemplo un Comité de Alto Nivel, falta hacerlos suficientes para homogeneizar la visión sobre los problemas críticos y las prioridades del reasentamiento. Ello es especialmente necesario ya que la ponderación

de los problemas la hacen, por lo menos, cinco instancias:

- a) la institución financiera (Banco Mundial);
- b) la institución ejecutora en sus diferentes áreas y niveles operativos,
- c) los equipos de monitoreo y las instancias centrales de la institución monitorea (INI);
- d) un consultor externo, y
- e) la población –o segmento de ella– afectada.