

Evaluación sociopolítica de los **proyectos** de **inversión** en las **economías emergentes**

BASILIO VERDUZCO
CHÁVEZ*



En este ensayo se analiza el problema a que se enfrentan los administradores de proyectos a fin de lograr los consensos necesarios para la aprobación y puesta en marcha de nuevos proyectos de inversión en una economía emergente. De manera particular se tratan las dificultades propias de países que, como México, se encuentran en medio de un proceso de transición al que distinguen una mayor apertura económica, la democratización y una descentralización más amplia. En estas sociedades a menudo se carece de los arreglos institucionales y las capacidades organizacionales para hacer frente a la proliferación de conflictos y a proyectos de inversión de empresas transnacionales ansiosas de sacar ventaja de las nuevas condiciones observadas en el país.

Las empresas transnacionales que llegan a países como México o Rusia, por nombrar dos escenarios de transición económica y política distintos, se enfrentan a altos costos de transacción y tropiezan con diversas barreras para ejecutar sus proyectos. Los responsables de la gestión de éstos que operan en dichas economías pronto descubren que para poder cumplir con la misión encomendada deben sobreponerse a una amplia variedad de barreras de mercado y ajenas al mercado. A menudo, el problema se origina en el hecho de trabajar en un terreno poco familiar y plagado de aspectos como la configuración de intereses locales desconocidos, alianzas políticas inestables, constante ebullición social y oposición de competidores locales.

En un artículo publicado en 1981 se planteaba que en el proceso de reestructuración global las empresas transnacionales habían ido perdiendo capacidad de negociación frente

* Profesor titular en el Departamento de Estudios Regionales-Ineser del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara.

a los gobiernos nacionales.¹ Si bien es cierto que en una escala global este argumento está sujeto a debate, en el caso de los países en transición, a todas las empresas de algún modo familiarizadas con distintas formas de toma de decisión centralistas y cuasiautoritarias han descubierto de repente que deben tratar con agentes que operan en escala local o trabajan en asuntos de interés público muy específicos. Descubren también que los procesos de transición no transforman de la noche a la mañana los arreglos institucionales y menos aun las costumbres de una sociedad. Debido a esto, los responsables de proyecto encaran diversas barreras no de mercado que les hacen muy difícil su labor como negociadores para lograr la entrada de una empresa en la nueva economía.

Estos asuntos incluyen influencias políticas, corrupción, participación de trabajadores, problemas o conflictos urbanos y oposición ciudadana.² La literatura especializada propone que las empresas transnacionales pueden usar diversas vías para tener más control sobre su entrada en los nuevos mercados.³ Estas estrategias incluyen la compra de instalaciones (*brownfield entry*),⁴ formación de coinversiones o *joint ventures*,⁵ desarrollo de alianzas estratégicas entre organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial⁶ y desarrollo de una agenda de relaciones con gobiernos basadas en un análisis de asuntos por áreas de interés.⁷

La mayor parte de esta literatura se centra en cómo facilitar la entrada en un nuevo mercado mediante la solución de conflictos internos y externos relacionados con el control de las relaciones contractuales en el ámbito privado. El pre-

Las empresas transnacionales que llegan a países como México o Rusia, por nombrar dos escenarios de transición económica y política distintos, se enfrentan a altos costos de transacción y tropiezan con diversas barreras para ejecutar sus proyectos

sente ensayo se aleja de esta vertiente analítica para enfocarse en el análisis del problema que representan las barreras y los conflictos que pueden poner en peligro los procesos de aprobación y ejecución de proyectos. Desde esta perspectiva es posible entender las dificultades a que se enfrenta un responsable de proyecto o agente de una corporación para negociar su entrada en un mercado determinado. Asimismo, es posible afirmar que, para facilitar dicha entrada, lograr las adecuaciones necesarias y tener éxito en la ejecución de los proyectos, los responsables de éstos necesitan trabajar tanto dentro como fuera de la empresa. Dado que ello puede requerir ciertos cambios en los dos ámbitos, deben estar preparados para vencer las dificultades que impiden definir el papel a cumplir cuando trabajan en un terreno desconocido.

La falta de consensos que encaran las empresas transnacionales que desean invertir en países con procesos de cambio institucional acelerados es un tema de interés tanto privado como público. Si no conduce a una reducción en los costos de transacción, el proceso de transición puede minar las perspectivas de desarrollo económico de un país. Por su parte, dichas empresas pueden perder competitividad y el

1. José de la Torre, "Foreign Investment and Economic Development: Conflict and Negotiation", *Journal of International Business Studies*, 1981, pp. 9-25.
2. Thomas N. Gladwin e Ingo Walter, "Multinational Enterprise, Social Responsiveness, and Pollution Control", *Journal of International Business Studies*, vol. 7, núm. 2, otoño-invierno de 1976, pp. 57-74, y Thomas N. Gladwin, "Patterns of Environmental Conflict over Industrial Facilities in the United States", en Robert W. Lake (comp.), *Resolving Locational Conflict*, Center for Urban Policy Research, Nueva Brunswick, 1987.
3. Erin Anderson y Hubert Gatignon, "Modes of Foreign Entry: A Transaction Cost Analysis and Propositions", *Journal of International Business Studies*, vol. 17, núm. 3, otoño de 1986, pp. 1-26.
4. Claus E. Meyer y Saul Estrin, "Brownfield Entry in Emerging Markets", *Journal of International Business Studies*, vol. 32, núm. 3, 2001, pp. 575-584.
5. Aimin Yan y Barbara Gray, "Bargaining Power, Management Control, and Performance in United States-China Joint Ventures: A Comparative Case Study", *The Academy of Management Journal*, vol. 37, núm. 6, diciembre de 1994, pp. 1478-1517.
6. Darcy Ashman, "Civil Society Collaboration with Business: Bringing Empowerment Back In", *World Development*, vol. 29, núm. 7, 2001, pp. 1097-1113.
7. Thomas L. Brewer, "An Issue-area Approach to the Analysis of MNE-Government Relations", *Journal of International Business Studies*, vol. 23, núm. 2, 1992, pp. 295-309.

valor de sus acciones si no son capaces de lograr los consensos para la ejecución de sus proyectos.

En este ensayo se revisa esta vertiente del problema con atención especial en el dilema que representa para los responsables de proyectos controversiales la inestabilidad institucional de sociedades en transición. El dilema se origina en que para ellos es muy difícil entender con claridad quiénes son los actores en estas sociedades, qué tamaño o peso relativo tienen, cuál es la propensión de cooperación entre pares de actores y qué resultado tiene la formación de alianzas,⁸ todo esto en un ámbito en el que adolecen de la libertad o capacidad para realizar estudios que les permitan responder de manera apropiada esas preguntas.

EL CONFLICTO Y LA OPOSICIÓN COMO BARRERA DE ENTRADA EN NUEVOS MERCADOS

Una revisión de la literatura sobre el tema de la oposición local a nuevos proyectos de inversión muestra que la lista de aquellos que pueden verse atrapados en controversias capaces de aniquilarlos incluye sectores tan diversos como la infraestructura, la agricultura, la manufactura, el comercio, los servicios, o bien inversiones en campos que van desde la energía y el turismo hasta la dotación de servicios básicos como saneamiento o agua potable.⁹ Varios de estos estudios muestran que dicha oposición social se dirige a procesos de toma de decisión deficientes y a la falta de estrategias de diálogo con las comunidades afectadas.

Gladwin estudió de manera sistemática los patrones de conflicto observados durante un periodo en Estados Unidos y concluyó que tienden a seguir los movimientos del capital industrial entre regiones y que existen procesos de contagio, imitación o difusión de los conflictos.¹⁰ Por su parte, Verduzco realizó un estudio similar en una región fronteriza y demostró que la difusión, durante una ola de movilización, puede rebasar fronteras internacionales, lo que plantea retos adicionales para las transnacionales que pretenden explorar nuevos mercados.¹¹

8. Robert Axelrod y Scott D. Bennet, "Choosing Sides, a Landscape Theory of Aggregation", en Robert Axelrod, *The Complexity of Cooperation*, Princeton University Press, Princeton, 1997.

9. Robert W. Lake, *op. cit.*; Phil Brown y Edwin J. Mikkelsen, *No Safe Place: Toxic Waste, Leukemia and Community Action*, University of California Press, Berkeley, 1990; G. Barry Rabe, *Beyond NIMBY: Hazardous Waste Siting in Canada and the United States*, Brookings Institution, Washington, 1994, y Basilio Verduzco Chávez, *Conflictos ambientales: la internacionalización de la defensa de las comunidades contra instalaciones contaminantes*, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2002.

10. Thomas N. Gladwin, *op. cit.*

11. Basilio Verduzco Chávez, *op. cit.*

Estas tendencias explican el crecimiento de la oposición social a todo tipo de proyectos e iniciativas necesarias para el crecimiento de las economías emergentes y para alcanzar mejores condiciones de vida. En países como Bolivia, Argentina, México o Chile, la lista abarca desde iniciativas comprensivas para introducir reformas en sectores estratégicos, como ha ocurrido en México con el debate sobre la reforma energética, hasta proyectos de inversión en energía, agua potable o infraestructura.¹² Las empresas transnacionales han padecido la oposición a proyectos o instalaciones de comunidades cercanas al lugar propuesto para su ubicación que los consideran una amenaza o una injusticia, o bien por activistas que las califican como producto de decisiones basadas sólo en meritos técnicos sin atender el daño social o moral para los residentes de la comunidad afectada.

Las empresas pueden enfrentar esta situación invirtiendo más en estudios para entender los entornos culturales, económicos y políticos en los que ejecutarán sus proyectos. Pueden analizar el potencial de conflicto de un país, así como las variaciones que se pueden observar a través del tiempo y el espacio, no para escaparse de aplicar las normatividades locales o ignorar los intereses de la comunidad, sino para saber cómo pueden ser respetuosos de las percepciones sociales y entender lo que preocupa a una comunidad de los proyectos a ejecutar. Un buen entendimiento de la configuración sociopolítica y de los asuntos de interés público permite a un responsable de proyecto desempeñar un papel importante en la creación de opciones aceptables para la empresa y para el público en general. Este entendimiento le proporciona también nuevos elementos para negociar el papel que le toca cumplir en la estructura de toma de decisiones de la empresa para la que trabaja y por tanto le permite poner en claro cuál es el mandato con que cuenta.

En suma, una evaluación de la factibilidad sociopolítica de un proyecto prepara mejor al responsable del mismo para participar en la construcción del consenso necesario tanto dentro como fuera de la empresa.

En las líneas que siguen se recurre a experiencias observadas en México para mostrar que la conducción de este tipo de estudios es menos común de lo que se esperaría. En la revisión de estas experiencias se argumenta que barreras institucionales y organizacionales dificultan a los responsables de proyecto tomar la decisión de embarcarse en una evaluación a fondo de la factibilidad sociopolítica de un proyecto. Dos

12. Manuel de la Fuente, *La "guerra" del agua en Cochabamba. Crónica de una dolorosa victoria*, FACES-UMSS, Documentos de Reflexión Académica, Cochabamba, 2000.

casos que se registraron en México a partir de 2000 ilustran las situaciones en que surge la oposición social a proyectos. El propósito de presentar estos casos, de los que se incluye sólo información pública, es mostrar las ventajas de recurrir a enfoques alternativos en la gestión de los mismos.



El caso de Sempra Energy

Sempra Energy es una empresa transnacional que cuenta con cierta experiencia en conflictos y oposición en otras partes del mundo. La empresa llegó a Baja California en 2002 con la intención de construir una planta regasificadora en las playas de Ensenada. Adoptó una estrategia de relaciones públicas convencional que incluyó pequeños financiamientos a centros de investigación de la región, el patrocinio de estudios sobre liderazgo empresarial y la promoción de los resultados que tendría su proyecto en el crecimiento económico de la entidad.

Pronto se vio que esa estrategia fue insuficiente para apaciguar a una comunidad con experiencia en oposición cívica y en cabildeo binacional en contra de proyectos considerados contaminantes o peligrosos. Cuando la empresa propuso el proyecto ya había en curso un estudio sobre impactos ambientales de plantas de energía en la zona fronteriza. La coalición de grupos que realizaba este estudio, que incluía

a científicos de primer nivel, sólo tuvo que incluir el nuevo proyecto en su estrategia opositora.¹³

Cuando la oposición cívica empezó a poner en duda la viabilidad del proyecto, Sempra Energy se acercó a grupos comunitarios en forma individual e incluso participó en foros de discusión sobre las ventajas y costos de la planta de gas. Formó una alianza con Shell, otra empresa transnacional interesada en construir su propio proyecto en la región, y siguió insistiendo en las ventajas de su proyecto. A pesar de sus esfuerzos, Sempra Energy llegó al final de 2004 sin un acuerdo definitivo que le garantizara enfrentar nuevas oleadas de oposición en el futuro, y además la planta propuesta no había empezado a operar (véase el cuadro 1).

El caso de Tractebel

La empresa Tractebel de capital belga ganó la licitación para proveer de gas natural a la zona metropolitana de Guadalajara, segunda ciudad en importancia en México ubicada en el occidente del país. En esta ciudad, un grupo poderoso de proveedores de gas licuado vería disminuir su mercado si los planes de expansión de Tractebel seguían su curso normal. El proyecto consideraba proveer de gas natural a 180 000 usuarios en un periodo de cinco años, para lo cual era necesario instalar gasoductos en una vasta zona de la ciudad. Después de ganar la licitación, la empresa siguió un enfoque convencional de cabildeo dirigido a ganar la aprobación de las presidencias municipales y autoridades estatales. Dicha estrategia incluyó cabildeo con diputados locales y una campaña de promoción sustentada en el argumento de que el gas natural es más seguro que el gas licuado. La oposición ciudadana, que incluyó acciones de resistencia civil, empezó a causar mella con rapidez en el programa de trabajo de la empresa.

Los retrasos en el proyecto aumentaron al enfrentar la empresa los cambios de gobierno local y por tanto una disposición distinta a respetar las autorizaciones otorgadas. Estos cambios la obligaron a iniciar nuevas campañas de cabildeo. La empresa continuó con sus obras, pero también se mantuvieron los enfrentamientos con vecinos de colonias populares. En el proceso, la empresa ha criticado esta oposición argumentando que sus redes de gas son muy seguras y que ha recibido aprobación de autoridades federales. Asi-

13. Grupo de Trabajo de Termoeléctricas Fronterizas (GTTF), *Informe final: iniciativa binacional para la instalación de nuevas plantas termoeléctricas sustentables en la región fronteriza México-Estados Unidos, 2004* <www.proyectofronterizo.org.mx/documents/ReportefinalparaCCAsobreIniciativaBinacional.doc>.

	Proyectos y resultados a 2004	Estrategia	Manifestaciones de oposición
Sempra Energy	<p>Inició operaciones en 2002. Al año siguiente el proyecto fue suspendido de manera temporal por la Semarnat y la Comisión Reguladora de Energía. En 2004 el proyecto no había empezado a operar.</p> <p>Sempra Energy y CMS Energy proyectaron instalar una planta regasificadora en Costa Azul, Ensenada, con capacidad de suministrar 28 millones de metros cúbicos al día.</p>	<p>Contacto con los miembros de las organizaciones civiles. Visitas y diálogos individuales. Foros ciudadanos. Alianza con Shell para proyecto conjunto. Promoción de la idea de que sólo serviría para abastecer la demanda regional. El patrocinio de un programa innovador en la San Diego State University dirigido a identificar y apoyar a líderes de negocios futuros en Baja California.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una coalición de activistas denominada Grupo de Trabajo de Termoeléctricas Fronterizas junto con el Border Power Plant Working Group estudiaron efectos ambientales de las plantas de energía en la región. • Diversos talleres de discusión. • Amplia difusión del tema con diversos medios. • Denuncia ciudadana ante un juez federal. <p>Principales críticas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sólo servirá para exportar energía a California. • Presenta riesgos químicos para la sociedad. • Es muy visible y por tanto expuesta a ataques terroristas. • Es explosivo en alto grado. • Padece accidentes en otros lugares. • Tendrá efectos en el patrimonio histórico. • Daña la vegetación costera de Baja California y afecta la fauna.
Tractebel	<p>Ganó la licitación en 2000. A finales de 2004 había invertido 45 millones de dólares. Tenía por objeto a 180 000 clientes, pero hasta finales de 2004 cubría sólo unas 8 000 casas.</p> <p>Instalación de gas natural en la ciudad de Guadalajara. Una inversión de 83.6 millones de dólares en cinco años para llevar gas natural a 180 558 usuarios industriales, comerciales y residenciales. Para esto se planea construir una red de 2 186 km de gasoductos que permitirían distribuir un promedio de 7.3 millones de metros cúbicos.</p>	<p>Cabildeo con funcionarios municipales y diputados locales. Promoción del gas natural como más seguro que otras fuentes de energía. Exploración de posibilidades de diálogo y foros ciudadanos. Pésima relación con las autoridades de esta zona conurbada, además de la oposición de grupos de vecinos temerosos de que funcione este tipo de empresas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Oposición ciudadana en colonias populares a la instalación de la red de distribución. • Oposición de empresas locales distribuidoras de gas licuado. • Acciones de resistencia civil de vecinos de las colonias donde se instalan los ductos. • Queja ante la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco en contra del ayuntamiento tonalteca debido a la supuesta falta de apoyo para revocar el permiso que se concedió a la empresa Tractebel para instalar, contra la voluntad de quienes habitan Tonalá, sus redes de gas subterráneo. • Los ayuntamientos paran obras y solicitan normas no previstas por instancias federales.

mismo, Tractebel acusa a los proveedores locales de gas natural de ser la mano que mece la cuna de las campañas de oposición ciudadanas.

La estrategia no hizo ningún favor a la reputación de Tractebel. Para 2004 la empresa se había convertido en una de las transnacionales de reciente arribo a México que según los analistas ejemplifican la mala gestión de un proyecto. Lejos de sus planes, sólo ofrecía servicios a 8 000 usuarios y tenía una mala relación con casi todos tanto en el gobierno como en la sociedad.¹⁴

Estos dos casos muestran el tipo de problemas que una transnacional puede enfrentar cuando desea entrar en un nuevo mercado. Los cambios observados en el entorno po-

lítico y social del país y de las respectivas regiones no fueron estudiados por los ejecutivos de ambas empresas. Los dos casos dan a entender que, en un nuevo entorno de democratización, inestabilidad de las alianzas políticas y descentralización, el cabildeo convencional es importante para lograr la aprobación, pero no por fuerza para la ejecución de los proyectos.

Ambas empresas encontraron que es necesario usar enfoques alternativos para avanzar con los planes de trabajo. Pero, ¿qué conviene hacer en este entorno? La respuesta es menos evidente de lo que parece. El responsable de un proyecto como los señalados encara el dilema de estudiar con mayor detalle la factibilidad sociopolítica y usar métodos alternativos para la construcción de consenso, o bien seguir con el enfoque tradicional que dio resultados en el pasado. La forma en que se resuelve este dilema la determinan el marco institucional y la estructura organizacional que definen los procesos internos en cada corporación.

14. David Páramo, "Otra de las atribuciones excesivas de la ASF", Grupo Radio Fórmula <<http://www.radioformula.com.mx/rf2001.asp?ID2=23386>>, 28 de mayo de 2004.

CAMBIO DE REGLAS, MEDIDAS PREVENTIVAS Y RESPONSABILIDAD GERENCIAL

Sempre Energy y Tractebel son sólo dos de las empresas transnacionales que no exploran con cuidado un amplio repertorio de acciones para evitar confrontaciones con la ciudadanía. A los gerentes o administradores de los proyectos en cuestión se les puede considerar responsables directos del fracaso de las gestiones. Una pregunta clave para entender la magnitud del problema y empezar a encontrar formas de resolverlo es si los gerentes o administradores de proyectos pueden tomar medidas para prevenir el surgimiento de protestas ciudadanas, la oposición de la competencia y en general las críticas que despiertan los proyectos en cuestión.

Tanto la teoría como la prueba empírica apoyan con fuerza la hipótesis de que los gerentes de proyecto disponen en realidad de un espacio de acción muy acotado por las barreras institucionales y organizacionales. Dadas estas restricciones, carecen del mandato o la libertad para hacer estudios que les permitan tanto conocer las percepciones, los intereses y las expectativas de otros participantes como sugerir estrategias alternativas de prevención de conflictos. En su papel de agentes encuentran que negociar el mejor arreglo posible para la ejecución de un proyecto es un mandato difícil de cumplir en un entorno de volatilidad de alianzas a favor o en contra del proyecto.

Éste es un problema recurrente, pues no existen pruebas de que la oposición a proyectos de inversión o a iniciativas de desarrollo esté en vías de disminuir. Los estudios sobre los conflictos sociopolíticos en torno a proyectos de inversión y la literatura sobre teoría y práctica de la negociación sugieren que hay situaciones en las que es indispensable tomar medidas preventivas. Estas situaciones incluyen casos en los que: a) los proyectos tienen efectos en recursos valiosos, b) se transforma de manera radical el entorno urbano o rural, c) existen activistas con experiencia, d) hay un clima político que propicia la movilización ciudadana, e) es factible que la prensa cubra con detalle la gestión de un proyecto, f) se afectan intereses con poder o capacidad de movilización, g) se usan tecnologías que no inspiran seguridad, y h) están localizados cerca de grupos sociales vulnerables.

En medio de la incertidumbre que rodea los procesos de transición de sociedades como la mexicana, en lo que se refiere a aspectos clave como el cumplimiento y la aplicación de las leyes, la conformación de alianzas y la estabilidad de las relaciones de poder, es cada vez más necesario realizar estudios de factibilidad sociopolítica y hacer un seguimiento cuidadoso de los cambios observados en el entorno, así como atender fenómenos que pueden transformar el escenario en el que se desenvuelve el proyecto.

Por ejemplo, Sempra Energy no sopesó de manera adecuada la experiencia de movilización registrada en Baja California desde principios del decenio de los noventa. Desde entonces, grupos ambientalistas de Tijuana, Ensenada y Mexicali habían ganado capacidad de operación y cooperación con grupos de activistas de California. De haberse revisado con cuidado esta experiencia, se habría encontrado que la acción de grupos comunitarios había determinado la cancelación de proyectos propuestos por otras transnacionales, como ocurrió en el caso de Chemical Waste Management.

Por su parte, Tractebel no sopesó de manera adecuada que en 1992 una explosión en el centro de Guadalajara destruyó varias manzanas de casas y mató a cientos de personas. Éste no era el mejor escenario para llegar a un barrio con maquinaria y abrir calles para enterrar ductos de gas. Que dicha tecnología fuera aprobada por una oficina federal no tenía ningún significado para comunidades que en 1992 habían magnificado su aversión al riesgo.

Los conflictos de Sempra Energy y Tractebel, y sus consecuencias en la gestión de los proyectos, muestran la necesidad de enfoques alternativos para atender las preocupaciones de los posibles opositores. En medio de un proceso de transición hacia un sistema más abierto de toma de decisiones, es normal que los responsables de la promoción de un proyecto tengan dificultades para dar seguimiento a los cambios registrados en los intereses de la sociedad o predecir las posibilidades de formación de coaliciones contrarias al proyecto o la fuerza de dichas coaliciones.

El proceso de transición se manifiesta en cierto grado de inestabilidad de las reglas y los procedimientos de toma de decisión. Esta inestabilidad deja a los participantes en una controversia con cierto interés por cooperar, pero al mismo tiempo crea fuertes incentivos para que compitan en la defensa de sus intereses. Este escenario debilita la utilidad de las estrategias de cabildeo vertical y centralizado dirigidas a obtener el visto bueno de autoridades centrales. La transición da como resultado una devaluación del voluntarismo unilateral que fue muy importante en el pasado y de las capacidades ejecutivas de tomadores de decisión tanto en el sector público como en el privado. La firma o el visto bueno del presidente municipal, gobernador, altos funcionarios de las secretarías de Estado o el propio presidente del país va perdiendo valor como garantía de éxito en la gestión de un proyecto a medida que la sociedad civil aprende a movilizarse para defender sus intereses.

Por último cabe señalar que durante una transición se multiplican los participantes con interés legítimo en la distribución de costos y beneficios relacionados con un proyec-

to, pero sobre todo se crean oportunidades que les permiten actuar en defensa de sus intereses. En la siguiente sección se observa que la evaluación de la factibilidad sociopolítica de los proyectos es uno de los métodos más prometedores para enfrentar esta situación.

LA EVALUACIÓN DE LA FACTIBILIDAD SOCIOPOLÍTICA DE LOS PROYECTOS COMO PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

En este ensayo el concepto de evaluación de factibilidad sociopolítica de proyectos permite recoger las enseñanzas de diversas corrientes analíticas para tratar con los intereses de los diversos agentes y con el cálculo y distribución de costos y beneficios asociados con los proyectos o iniciativas de desarrollo. El método consta de cuatro etapas.

1) *Evaluación de ambiente interno.* Incluye el análisis del conocimiento de la empresa u organización sobre el entorno social y político, las percepciones de actores clave dentro de la empresa respecto a la posición de otros involucrados y clarificación de los objetivos y alcances de la evaluación.

2) *Análisis de asuntos de interés público.* Incluye el estudio de las expectativas, información disponible y disposición al diálogo de quienes pueden sentirse afectados por un proyecto. Asimismo, incluye la formulación de hipótesis de relaciones y comportamientos esperados dadas ciertas circunstancias, así como el grado de preocupación en torno a diferentes temas.

3) *Evaluación de opciones de diálogo.* Incluye la revisión de resultados y la evaluación colectiva de opciones de diálogo y comunicación entre la empresa y otros involucrados.

4) *Recomendaciones.* Son las recomendaciones del equipo evaluador para el patrocinador de la evaluación.

A lo largo de todo el proceso es preferible contar con información de primera mano y que el equipo responsable de la evaluación tenga oportunidad de dialogar con actores con capacidad de toma de decisión, tanto dentro como fuera de la empresa interesada en el estudio.

En las líneas que siguen se explica con detalle la naturaleza, alcance y orientación de este tipo de estudios.

Una evaluación centrada en la construcción de consensos

Todos los estudiosos en el campo de la evaluación de proyectos están familiarizados con los estudios de factibilidad, parte integral de la planeación de proyectos de inversión o

de desarrollo. Un estudio completo incluye la revisión de seis tipos de factibilidad. La importancia que se otorgue a cada uno de éstos depende del tipo de proyecto, su ubicación en el territorio, las condiciones económicas en las que se propone, el perfil del promotor y las condiciones sociales en que dicho proyecto se plantea.

Quienes han participado en la planeación de proyectos saben que se requieren cuatro tipos de evaluación. La técnica, que toma en cuenta la disponibilidad de tecnologías determinadas para lograr un objetivo y la existencia de recursos humanos para usarlas; la organizacional, que determina si la estructura administrativa puede soportar los procedimientos necesarios para el éxito de los proyectos; la factibilidad económica y financiera, con la que se define si un proyecto es capaz de generar beneficios económicos y si es posible reunir los recursos suficientes para su puesta en marcha, y la factibilidad de mercado, con la que se establece si hay un mercado potencial para el bien o servicio que producirá el nuevo proyecto.¹⁵ Estas evaluaciones gozan de amplio reconocimiento y se dispone de procedimientos estandarizados para llevarlas a cabo. Sin embargo, hace tiempo que dejaron de ser suficientes para entender las variables que determinan el éxito de los proyectos.

Los cambios en valores sociales tales como una mayor preocupación por el medio ambiente, la salud y la seguridad, así como la creciente integración mundial de las economías, exigen cada vez más estudios de factibilidad de proyectos mejor elaborados e investigaciones más apegadas al entorno en el que estos proyectos se proponen. De esta manera han ido ganando importancia los estudios de factibilidad cultural para determinar la compatibilidad entre proyecto y ambiente cultural, la factibilidad de ponerlo en marcha y operarlo sin mayores riesgos, así como la factibilidad ambiental, relacionada con la capacidad de carga de los recursos naturales afectados por el proyecto. Éstas son áreas con avances importantes en la elaboración de metodologías y la generación de recursos humanos con capacidad para formularlas.

En el caso de México, uno de los cambios más importantes en la evaluación de la factibilidad de un proyecto se refiere a su aceptación social o política. La oposición a proyectos considerados peligrosos, molestos e innecesarios es una tendencia que alcanza ya dimensiones nacionales y se sigue extendiendo con rapidez hacia entornos urbanos y rurales sin precedente en este tipo de movilización.¹⁶

15. Paul Allen, *Project Planning and Feasibility Analysis*, 1998 <<http://members.aol.com/AllenWeb/planning.htm>>.

16. Basilio Verduzco Chávez, *op. cit.*



La apertura económica y los procesos de democratización han incrementado la sensibilidad social a los efectos de diversos proyectos en el medio ambiente, la seguridad o la calidad de vida de las comunidades. Esto ha dado lugar al advenimiento de entornos controversiales en los que diversos actores pueden oponerse con éxito a la realización de un proyecto. Dada esta situación, los promotores de proyectos controversiales bien pueden tratar de esperar mejores condiciones o localizar los proyectos en otra parte del territorio. No obstante, la experiencia observada en las economías más avanzadas sugiere que la oposición a proyectos de desarrollo lejos de ser una tendencia pasajera avanza hasta convertirse en un fenómeno generalizado. Por otra parte, los avances en las telecomunicaciones y el surgimiento de poderosas organizaciones no gubernamentales internacionales han ido erosionando la posibilidad de llevar a cabo proyectos controversiales en sitios remotos pero con condiciones sociopolíticas más favorables.

La vía alternativa para tratar con grupos de interés o sectores que pueden oponerse a un proyecto de desarrollo es el estudio de sus intereses y sus preocupaciones para poder dialogar con ellos e identificar opciones aceptables para todos. En esta perspectiva se incluyen estudios denominados de evaluación de conflicto o análisis de situación.¹⁷ De acuerdo

con Susskind y sus colegas, son estudios que logran mejores resultados si se realizan con patrocinio de una entidad neutral que tenga el reconocimiento de todos los involucrados y legitimidad para identificar opciones, hacer recomendaciones y, llegado el caso, facilitar procesos de negociación.

En países como México, donde no existe ni la experiencia ni el marco institucional para realizar este tipo de estudios, una alternativa consiste en que la empresa interesada lleve a cabo su propia evaluación de factibilidad sociopolítica. A diferencia de las evaluaciones de conflicto llevadas a cabo por entidades independientes y neutrales, las de factibilidad sociopolítica realizadas por encargo de uno o más de los involucrados en la gestión de un proyecto es una lectura partidista de la situación. Pero aun así proporcionan información muy útil para el proceso de gestión del proyecto. Los resultados pueden arrojar luz sobre las posibilidades de llegar a acuerdos mediante un proceso de negociación, aunque se dirigen en especial a afinar las estrategias de diálogo y gestión de los promotores del proyecto.

Con dichas evaluaciones es posible enfrentar las barreras en contra de proyectos y crear opciones para alcanzar arreglos favorables a las partes involucradas. A diferencia de las evaluaciones de mercado o de rentabilidad económica que se concentran en la factibilidad de equilibrio entre costos y

17. L. Susskind y J. Thomas-Larmer, "Conducting a Conflict Assessment", en Lawrence Susskind, Sarah McKernan y Jennifer Thomas-Larmer (comps.),

The Consensus Building Handbook: A Comprehensive Guide to Reaching Agreement, Sage Publications, Thousand Oaks, 1999.

beneficios, la evaluación de factibilidad sociopolítica de proyectos se interesa por determinar la viabilidad de transitar del mundo de los conceptos y las ideas al de la puesta en marcha o instrumentación de los proyectos de inversión.

En una evaluación de factibilidad sociopolítica es necesario hacer uso de los conocimientos aportados por la teoría y la práctica de la negociación, así como de las teorías política, de organizaciones y de movimientos sociales, a fin de lograr un correcto entendimiento de los intereses y las estrategias de quienes pueden sentirse afectados o favorecidos por un proyecto de inversión.

El uso de un enfoque multidisciplinario se justifica porque el trecho que va desde la concepción de un proyecto hasta su materialización ha dejado de ser el terreno que se recorría sin mayores problemas o salvando pequeños escollos relacionados con su diseño o con la ingeniería organizacional necesaria para su ejecución. De manera paulatina, ese terreno se ha convertido en un campo plagado de barreras que pueden volverse insuperables si no se les pone atención a su debido tiempo. El promotor de proyectos debe saber que estas barreras consisten a menudo en elementos intangibles que nada tienen que ver con los aspectos evaluados en otros estudios, sino con las percepciones sociales sobre las consecuencias de transitar de un estado sin proyecto a otro con el proyecto funcionando.

La literatura sobre este tema abunda en ejemplos que muestran que, ante una propuesta, habrá quienes abriguen dudas legítimas sobre la naturaleza del proyecto, sus efectos en el medio ambiente o en la sociedad y la distribución de los costos y beneficios del mismo. Por esta razón, de acuerdo con sus recursos y propias evaluaciones, los ciudadanos pueden optar por manifestar su oposición o resistencia a abandonar el *statu quo*. Para los responsables de promover un proyecto, lo que resulta más difícil de entender es que la resistencia puede presentarse aun si los afectados perciben que en términos generales el proyecto representa un beneficio social.

En este sentido, a diferencia de otros estudios de factibilidad, la evaluación de factibilidad sociopolítica de proyectos se enfoca en el análisis de las barreras vinculadas con la resistencia de algunos actores para transitar de *a*, que representa la situación sin proyecto, a *b* o situación con el proyecto propuesto por el promotor. Para una empresa transnacional que desea establecerse en una economía como la mexicana, la evaluación de la factibilidad política es importante porque pueden producir información útil para la ejecución del proyecto o, en su defecto, para que se apruebe otra opción entre *x* y *z* y que resulta asimismo factible conforme a los estudios de tipo técnico, económico, organizacional o de mercado.

Es decir, la evaluación sociopolítica no determina las bondades del proyecto para lograr los objetivos de la persona, empresa u organización pública que lo propone, sino que identifica posibles barreras por superar para que alcance su culminación.

La evaluación de la factibilidad de un proyecto explora los factores políticos que pueden influir en el rumbo del mismo, por lo que pone especial cuidado en determinar si el proyecto es compatible con las metas más generales que persigue una sociedad y la manera en que los grupos políticos o las organizaciones de la sociedad civil interpretan sus efectos.

BARRERAS CONTRA LA EVALUACIÓN DE FACTIBILIDAD SOCIOPOLÍTICA

Hasta aquí se ha planteado que la presencia de conflictos y la oposición a proyectos presentados por empresas transnacionales que entran en el mercado de sociedades en transición repercuten en todos los agentes. También, que la realización de estudios de factibilidad sociopolítica es un paso que contribuye al logro de consensos al proporcionar información valiosa a los ejecutivos. En esta sección se usará información proveniente de la práctica profesional para explicar por qué este tipo de evaluaciones no ocurre con la frecuencia que se requiere.

La primera razón es que la mayoría de los promotores o gerentes desconoce la necesidad de realizar dichos estudios, e incluso quienes tienen cierta conciencia del problema pueden optar por ignorarlo y tratar de conducir sus negocios de la manera usual. Esto lleva a preguntar ¿por qué es más probable que un responsable de proyecto destine recursos en forma convencional y no le otorgue importancia a la realización de una evaluación profunda de la factibilidad sociopolítica de dicho proyecto?

De conformidad con la hipótesis planteada en este ensayo, se puede afirmar que el gerente o responsable del proyecto tiene grandes incentivos para escoger la opción convencional. Para explicar esta preferencia se puede apelar a argumentos de tipo comprensivo que sugieren que el desinterés por los estudios de factibilidad sociopolítica se debe a la continuidad de una cultura de autoritarismo y centralismo en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, ésta sería una explicación parcial que no resuelve el enigma de por qué en ese mismo entorno algunos promotores están más dispuestos a tratar con dichos intereses en forma alternativa.

Para descifrar la interrogante es necesario explorar la hipótesis de que existen barreras de tipo institucional, organizacional y técnico que desalientan la realización de este tipo



de estudios. Estas barreras contribuyen a devaluar la capacidad ejecutiva de los gerentes y promotores de proyecto y reducen sus incentivos para adoptar enfoques alternativos que pueden considerarse riesgosos para la estrategia general de la organización. Según esta hipótesis, aun si un promotor acepta la necesidad de evaluar la factibilidad sociopolítica del proyecto, es poco probable que ese reconocimiento se refleje en una decisión en ese sentido. Las barreras que impiden un mayor compromiso con la evaluación de la factibilidad sociopolítica de proyectos tienen que ver con el papel como agente del responsable de proyecto.

El gerente de proyecto en calidad de agente

De acuerdo con la teoría de la negociación, el promotor de un proyecto es un agente que toma decisiones estratégicas pensando tanto en su propio bienestar como en la utilidad de la empresa para la que trabaja. El promotor funciona como agente y la empresa como principal. Desde esta perspectiva, los gerentes evalúan el problema de invertir y comprometerse con una evaluación comprensiva de los intereses de posibles participantes con acuerdo a sus libertades para ese fin y su propia lectura del papel de dicha evaluación para defender sus intereses y los de la empresa. ¿Deberían tener los gerentes mayores libertades en este sentido? La literatura sobre teoría

de la negociación sugiere que ésta es una decisión que cada empresa debe evaluar con cuidado.

Los analistas se inclinan por el otorgamiento de mayores libertades. Un agente debe tener desde en principio la libertad de usar su juicio para planear e iniciar un buen proceso de negociación en términos generales, lo cual incluye una exploración inicial de asuntos de interés y la creación de opciones para satisfacer los intereses de los principales. Salacuse agrega que en ocasiones un agente que recibió instrucciones de adherirse a posiciones rígidas en una negociación puede sentir que las mismas son un obstáculo para poder explorar intereses mutuos con sus contrapartes en las negociaciones y, por tanto, una barrera para lograr un acuerdo óptimo.¹⁸

Barreras de tipo institucional

Las barreras institucionales debilitan la capacidad de los responsables de proyecto como agentes. Ellos tienen el mandato de interpretar el marco institucional vigente para la aprobación de proyectos y decidir cuál es la mejor estrategia de gestión para un proyecto determinado. Jeswald W. Salacuse señala que el grado de proximidad organizacional de

18. Jeswald W. Salacuse, "Law and Power in Agency Relationships", en Mnookin y Susskind (comps.), *Negotiating on Behalf of Others*, Sage, Thousands Oaks, 1999.

un agente que negocia para un principal obedece a arreglos legales particulares que determinan relaciones de sociedad, contrato laboral o subcontratación, lo cual surte efectos importantes en cuatro elementos principales de la relación entre agente y principal: los costos y beneficios de usar un agente, el grado de control del principal sobre el agente, la concordancia de intereses entre el agente y el principal y la capacidad de negociación del agente.¹⁹

De acuerdo con este enfoque, los promotores de proyectos de desarrollo interpretan los arreglos institucionales en los que se basa la aprobación de los mismos y deciden entonces a cuál estrategia recurrir. Los casos de Sempra Energy y Tractebel muestran que la decisión de los responsables del proyecto no siempre arroja los resultados que espera el principal. Retrasos en las obras, mala imagen y procesos legales van en contra de los intereses de los accionistas y los consejos de administración.

Barreras de tipo organizacional

Otra fuente de barreras se encuentra en la elaboración de estrategias organizacionales en la gestión de proyectos. El estudio de los intereses y las percepciones de los involucrados arroja resultados que permiten al promotor del proyecto determinar las acciones que más le convienen para sobreponerse a un escenario adverso teniendo en cuenta la configuración de intereses locales, los recursos a su disposición, las condiciones presentes o futuras que pueden aprovecharse para ganar respaldo o aprobación del proyecto o la presencia de la competencia. Sin embargo, la organización para la que trabaja no siempre permite al promotor del proyecto transitar por esa vía.

Según Salacuse, agente y principal deben sostener una negociación continua que es afectada por la estructura organizacional.²⁰ Al respecto, este autor destaca que a menudo lo que se observa es una cadena de agentes entre el principal y el agente involucrado de modo directo en las negociaciones. Desde esta perspectiva, un director de proyecto que negocia la aprobación del mismo selecciona sus estrategias en representación de un gerente general que a su vez representa a un consejo directivo. El propio Salacuse ofrece algunas hipótesis interesantes que ayudan a entender los resultados observados en los procesos de negociación.

Una cadena más larga entre principal y agente tiene tres efectos: aumenta la probabilidad de que el negociador no esté recibiendo información óptima sobre los intereses, las

metas y las necesidades del principal y reduce el flujo de información que el principal posee respecto del estado que guarda la negociación; aumenta el riesgo de que los acuerdos negociados no reciban la ratificación del principal a pesar de haberlos logrado siguiendo sus instrucciones y, por último, crecen las probabilidades de que los agentes antepongan sus intereses durante el proceso de negociación.

Capacidades de negociación

Además de las barreras institucionales y organizacionales que se señalan, los gerentes o promotores de proyectos deben aprender a evaluar de manera correcta las ventajas de los caminos tanto tradicionales como alternativos para hacer frente a los obstáculos sociopolíticos de los proyectos. Wondolleck y Ryan señalan que aun habiendo regulación sobre el uso de métodos de negociación alternativos, los agentes encuentran confuso el papel que les toca desempeñar en procesos de negociación o en procesos colaborativos para la toma de decisiones, al punto de que no le ven futuro promisorio a dicho enfoque.²¹

Para ilustrar este punto citan a uno de sus entrevistados de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, quien señala: “No creo que haya un gran futuro para los modelos de toma de decisión colaborativos, a menos que aprendamos a hacerlo mucho mejor. He descubierto que no estamos entrenados para ser negociadores eficaces, sino meros ingenieros y reguladores. Estamos entrenados para decir ‘debes hacerlo de esta manera’”.²²

Según Wondolleck y Ryan, en el caso de representantes de oficinas de gobierno, la participación eficaz en procesos colaborativos obedeció a su capacidad para interpretar el entorno y determinar cuándo y hasta qué punto debían asumir tres papeles distintos: de líder, de socio y de participante. Éstos fueron agentes que reconocieron el papel de su oficina en un problema y se prepararon para eso, defendieron los intereses de la misma y no olvidaron que era un problema colectivo y supieron mantener el papel de tomadores de decisiones. En suma, fueron agentes que entendieron la naturaleza distinta de los procesos colaborativos y la necesidad de proceder con un enfoque y de una manera diferente a la que dictaban los procedimientos establecidos en la oficina.

En proyectos en los que el autor ha participado y otros casos analizados en México, la evaluación tuvo lugar porque el

19. *Ibid.*

20. *Ibid.*

21. Julia M. Wondolleck y Clare M. Ryan, “What Hat Do I Wear Now? An Examination of Agency Roles in Collaborative Processes”, *Negotiation Journal*, vol. 15, núm. 2, abril de 1999.

22. *Ibid.*



responsable del proyecto mantenía un liderazgo dentro de su organización, lo que le permitió empujar la evaluación pese a la reticencia de otros ejecutivos de la empresa. En otro caso, un ejecutivo junior decidió en primera instancia la evaluación, que fue desechada sin mayor problema por un ejecutivo de mayor rango. En otras ocasiones, la confianza excesiva en las bondades del proyecto o en los métodos convencionales llevaron a los responsables de gestionarlo a considerar innecesaria la evaluación.

CONCLUSIONES

Las corporaciones ven crecer cada día la necesidad de evaluar la factibilidad sociopolítica de un proyecto. En el caso de las empresas transnacionales que arriban de manera reciente al mercado de una sociedad en transición, encuentran que es difícil contar con un mapa de las coaliciones posibles en contra de su proyecto. Incluso puede ocurrir que los opositores a un proyecto aparezcan una vez que éste se encuentre avanzado o incluso en operación. A pesar de esto, se tiende a ignorar la necesidad de dicha evaluación.

En medio de procesos de transición política y económica como los que se observan en México, esa necesidad puede ser menos evidente. Imbuidos de la tradición gerencial de toma de decisiones que privilegia la procuración centralizada de autorizaciones y permisos, los gerentes de proyecto no siempre

reconocen la necesidad de estudiar primero las barreras a las que un proyecto se puede enfrentar durante su vida útil.

El presente ensayo muestra que la transición hacia modelos colaborativos de toma de decisión exige una revisión de aspectos institucionales, organizacionales y de las capacidades y experiencia de negociación de los responsables del proyecto. La cancelación o el retraso de proyectos en sectores estratégicos para una economía emergente, como es el caso de la energía, muestra que ésta es una situación cuya importancia trasciende el ámbito de la dependencia pública o empresa desde la que se promueven los proyectos.

La continuidad en las estrategias de gestión y el fracaso reiterado de las mismas ponen en peligro la viabilidad de dichas entidades y tienen implicaciones más amplias en la esfera económica por la manera en que se interpretan los resultados de gestiones fallidas. La cancelación de proyectos contribuye a generar expectativas negativas sobre el ambiente de negocios y sobre la capacidad ejecutiva de los tomadores de decisiones.

Que se observe a responsables de proyecto desarmados ante los conflictos no es un problema sólo de capacidades personales o actitudes ante la oposición. Más bien, se está frente a un ambiente en el que es necesario transformar los procesos de toma de decisión en las organizaciones y revisar las reglas que regulan las relaciones entre promotores y gerentes de proyectos como agentes de inversionistas, gobiernos o entidades interesadas en la ejecución de los proyectos. ◀CE