



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

División de Estudios de Posgrado

Programa Único de Especializaciones

Análisis político de conflictos sociales en proyectos de  
infraestructura económica y social.

Estudio de caso

Tesina que presenta Alfredo Sánchez Gómez para optar por el grado de  
Especialista en Análisis Político.

Tutor: Dr. Arturo Hernández Magallón

Ciudad Universitaria, CD. MX. 2024



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## Índice

Introducción	3
1. Proyectos de infraestructura y conflictos	6
1.1. Definiciones	6
1.2. Conflictos sociales derivados de la ejecución de proyectos de infraestructura	9
1.3. Necesidades de infraestructura en México	14
1.4. Conflictos, Política y Poder	15
2. Proyecto de infraestructura económica CCC La Huexca en el estado de Morelos. Descripción del acontecimiento	21
2.1. El caso de estudio	21
2.2. Conflictos previos intervinientes	23
2.3. Cronología del conflicto	23
a) Actividades previas a la construcción	23
b) Inicio de las actividades de construcción de la Central y reacciones iniciales	26
c) Escalamiento del conflicto. Bloqueo del acceso al predio de la Central por pobladores de La Huexca	28
d) Reacciones al bloqueo. Uso de la fuerza pública, persecuciones y encarcelamientos	33
e) Negociaciones para el uso del agua del río Cuautla	37
f) Consulta ciudadana	38
3. Análisis del tratamiento implementado al conflicto	42
3.1. Actores	42
a) La comunidad de La Huexca	
b) Agricultores usuarios del agua del río Cuautla	
c) Comisión Federal de la Electricidad	
d) Entidades de la administración pública a nivel federal	
e) Entidades de la administración pública a nivel estatal y municipal	
f) Comunidades y municipios por las que atraviesa el gasoducto;	
g) Organizaciones de la sociedad civil	
h) Universidades y centros de investigación Públicos	
i) Industriales establecidos en la zona	
3.2. Caracterización de los actores	43
3.3. Análisis Político	50
Conclusiones	59
Fuentes de información	64
Índice de imágenes y figuras	73
Anexo 1. Requerimientos de infraestructura económica y social en México	73
Anexo 2. Marco institucional en México para el desarrollo de los proyectos de infraestructura. Procesos y Normatividad	77
Anexo 3. Información obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) sobre la Central de Ciclo Combinado de La Huexca en el Estado de Morelos	99

## **Introducción**

En el desarrollo de proyectos infraestructura social y económica los conflictos con las comunidades han venido aumentando su complejidad, lo que generan largas suspensiones, retrasos y sobrecostos relevantes para el erario público.

El crecimiento de necesidades de las comunidades y del país, y los limitados recursos para su atención, demandan un tratamiento de estos asuntos que contemple la interacción entre sociedad y gobierno, así como la viabilidad técnica y la legitimidad social de los proyectos.

Estas condiciones llevan al planteamiento de las siguientes preguntas:

- ¿La normatividad en México cuenta con elementos para identificar, gestionar y dar tratamiento a los conflictos que se derivan por el desarrollo de proyectos de infraestructura?
- ¿Se cuenta con el andamiaje jurídico y administrativo para integrar a los actores colectivos en su acción política, y así dar el tratamiento a los desencuentros entre los actores y a sus intereses contrapuestos?

Desde una óptica política, este trabajo tiene como objetivo estudiar la conflictividad social que emerge de la instrumentación de proyectos de infraestructura pública. Se aborda desde un enfoque del manejo del poder entre los actores, a partir de los planteamientos de Vallès (2007). Esto es, considerar como elementos para su ejercicio la fuerza, la influencia y la autoridad (moral), así como la legitimidad que se obtiene al observar las tradiciones, la racionalidad de las acciones, el carisma de los líderes que participan en el proceso y el rendimiento observable para los diferentes actores de las acciones emprendidas. Asimismo, se aborda tomando en cuenta la estructura institucional existente (leyes y reglamentos) a la fecha en que se abordó el caso de estudio (2012), que constituye el marco de partida para la actuación de los gestores gubernamentales promotores de proyectos en México.

De esta manera las categorías abordadas en este trabajo son: conflictos, poder, marco institucional, sistemas de valores, y la violencia organizada.

Las variables que se operativizan en este trabajo son: como variable dependiente (Y), el conflicto; la independiente (X), la acción política de las partes Interesadas; las intervinientes (Z), conformada por otros grupos de interés, recursos hídricos; conflictos previos y; las consecuentes (W), las condiciones de convivencia del proyecto con las comunidades impactadas, las relaciones intercomunitarias y las condiciones para el desarrollo de futuros proyectos

Para cumplir con el objetivo se ha seleccionado un caso de estudio, un proyecto de infraestructura en el estado de Morelos que inició en el año 2012, llevado a cabo por el gobierno federal, específicamente por la Comisión Federal de Electricidad (CFE): la construcción de una planta para la generación de energía eléctrica en la comunidad de La Huexca, municipio Yecapixtla en el estado de Morelos. Se da cuenta de los eventos hasta el tercer trimestre del 2021, llevándose a cabo el análisis político a partir de la información del caso, en el que los conflictos relacionados derivaron en confrontaciones e inclusive en el uso de la fuerza pública. El tema ha sido abordado en otros trabajos, los cuales se recuperan en este escrito (González y Gómez 2020, Barquin y Garcia 2012, 54, López et al 2017, 178), sin embargo, en el presente se aborda el caso desde la óptica de poder entre los actores en conflicto y tomando como referencia el marco institucional dentro del cual se mueven los desarrolladores del proyecto, ángulo complementario al abordaje en los trabajos mencionados.

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que la gestión política de los actores involucrados en el desarrollo de proyectos de infraestructura pública, que se deriva de la aplicación de la normatividad en México, no opera como medio para prever, gestionar y dar tratamiento a los conflictos asociados. En su lugar se reduce a un requisito carente de finalidad política, para transformarse en un trámite que, valida el inicio de los trabajos, sin contemplar tampoco los cambios situacionales que se presentan durante su desarrollo.

El análisis se lleva a cabo a partir de una investigación documental. El método para recabar información del conflicto es a través de información bibliográfica y hemerográfica, así como de la revisión de la normatividad existente, la revisión de cumplimiento se realiza a través de la verificación del contenido de informes y documentación obtenidos en los tres niveles de gobierno mediante respuestas obtenidas de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), del Instituto Nacional de Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

El trabajo está integrado por tres capítulos y tres anexos, en estos últimos se presenta información que soporta, a través de análisis de documentos y sus datos, las aseveraciones que se dan a través del capitulado. *El primer capítulo* se inicia con las definiciones de los principales términos utilizados a lo largo del trabajo y la presentación del estado de necesidades de infraestructura económica y social que se tienen en el país, información que se apuntala con datos incluidos en el Anexo 1, y que justifican el abordaje del tema desde el enfoque institucional y de la relación de poderes en el manejo de conflictos y el marco teórico utilizado. En el *segundo capítulo* se lleva a cabo la descripción del caso, de manera cronológica se presentan los acontecimientos por periodos de tiempo. En el *capítulo tercero* se lleva a cabo el análisis político, mismo que además de recurrir a los elementos de los capítulos anteriores, hace uso de la revisión de la normatividad que se incorpora en el Anexo 2 en cuanto a su cumplimiento y seguimiento, de acuerdo a la información obtenida de las consultas llevadas a cabo a través de la PNT del INAI, información que se incorpora en el Anexo 3.

Las conclusiones obtenidas para el caso analizado es que la aplicación de la normatividad para el tema de los impactos sociales es en extremo simplista y mediante el uso de dogmas, por lo que la gestión política pierde eficacia, trastocándose el bienestar de la población, que deriva en un conflicto complejo. En el caso analizado resalta el rompimiento del tejido social, el uso de la fuerza pública, el desfase entre la infraestructura requerida para atender necesidades y disminuir la contaminación y la sustitución de infraestructura costosa por su obsolescencia tecnológica, la inmovilización de cuantiosos recursos gubernamentales por más de seis años (más de mil millones de

dólares), consecuencias que obligan a la revisión con fines de replantear la gestión. Se identifica la obligación de abordar los proyectos desde un espectro más amplio en el cumplimiento de las obligaciones normativas.

## **1. Proyectos de infraestructura y conflictos**

### **1.1. Definiciones**

En relación con los términos que componen el título de esta tesina, es importante definirlos conforme el uso que se les da en este trabajo, iniciando por lo que se entiende por infraestructura, la cual tiene una amplia connotación. Para fines del presente trabajo se le relaciona con aquellos activos físicos y servicios que pueden generar beneficios a la sociedad en términos de desempeño económico, equidad y diversas dimensiones fundamentales para el desarrollo humano (CIEP 2020, 1).

“[en su definición..] se ha aludido a los atributos de capital y de bienes públicos de los activos (Torrise 2009; Palei 2015). [...] mediante la condición de provisión de servicios públicos y [,] según las funciones de los bienes y servicios (Hirschman 1958; Fourie 2006; Buhr 2003)” (CIEP 2020, 2).

Banco Mundial, la define de la siguiente manera:

“[...] conjunto de estructuras, equipos e instalaciones creadas mediante ingeniería y de larga duración, cuyos servicios son utilizados en la producción económica y por los hogares” (CIEP 2020, 3).

En tanto la CEPAL:

“[...] conjunto de estructuras de ingeniería e instalaciones de larga vida útil, que es la base para prestar servicios considerados necesarios para el desarrollo de fines productivos, geopolíticos, sociales y personales” (CIEP 2020, 3).

Para la SCJN son:

“[...] aquellos emprendimientos impulsados por empresas y/o el estado, en zonas rurales o urbanas, que tengan fines comerciales o se lleven a cabo bajo el

argumento del bien común, y supongan la adquisición, disposición arriendo u ocupación de espacios territoriales, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, y una posible afectación a los derechos humanos” (SCJN 2015)

Por otro lado, respecto al término proyecto, usaremos la definición del Project Management Institute (PMI) que lo describe como un esfuerzo temporal llevado a cabo para crear un producto único, un servicio único o un resultado único. La naturaleza temporal de los proyectos indica un inicio y un fin al trabajo del proyecto, o a una fase del trabajo del proyecto. Los proyectos pueden ser individuales o ser parte de un programa o de un portafolio (PMI 2021, traducción propia).

De esta manera cada elemento que conforma la infraestructura de una ciudad, una región, un país o el mundo, es el resultado de la realización de un proyecto, toda vez que cada uno es único al buscar resolver una necesidad en particular, en un entorno diferente a través de un producto único. Por ejemplo, una carretera tiene en principio por objetivo el dar condiciones para el transporte de personas y bienes y es desarrollada con especificaciones estándar; para su desarrollo se deben de tomar decisiones derivadas, entre ellas, de requisitos particulares: de las condiciones geológicas, topográficas y de disponibilidad de recursos para su construcción y, del motivo de este trabajo, del entorno en el que se lleva a cabo, por lo que es necesario llevar a cabo los estudios, análisis que lleven a una estrategia de ejecución diferente en cada caso.

Se define a la infraestructura económica como aquella que engloba los proyectos destinados para la producción de bienes y servicios en los sectores de agua, comunicaciones y transportes, electricidad, hidrocarburos y turismo y, a la infraestructura social, como la que incluye los destinados para llevar a cabo funciones en materia de educación, ciencia y tecnología, cultura, deporte, salud, seguridad social, urbanización, vivienda y asistencia social (DOF 2013).



Por otro lado, en este documento se utiliza el término de gestión política, como el manejo de los asuntos políticos en el marco de lo institucional para la construcción de la legitimidad en la acción de gobierno.

Como es conocido, los recursos financieros disponibles para ser destinados a inversiones con el fin de promover el bienestar general de la sociedad en México a través de infraestructura económica y social son cada vez son más escasos respecto a las necesidades a ser atendidas, por lo que es necesaria la revisión de los temas que se tocan al abordarlos y la relevancia que se les dan a cada uno, ya que la complejización de los mismos es cada vez mayor.

Durante el desarrollo de los proyectos de infraestructura económica y social, se desarrollan diferentes niveles de conflictos políticos cuya interpretación puede ser abordada a través del enfoque del Institucionalismo, que plantea que, las instituciones abordan la interacción y el desacuerdo entre individuos y establecen procedimientos y organización para atenderlos (Huntington 1996, 16). De esa manera, dentro de los elementos de un gobierno fuerte, se tienen las condiciones de sus instituciones, dado que le dotan al sistema de la contención a las excesivas ambiciones personales, le dan moralidad y en consecuencia predictibilidad, encarnando la representación de todos los intereses (Huntington 1996, 21).

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que la gestión política que se deriva de la aplicación de la normatividad en México, no se aplica como medio para prever, gestionar y dar tratamiento a los conflictos asociados a proyectos de infraestructura. En su lugar se reduce a un requisito carente de finalidad política, para transformarse en un trámite para validar el inicio de los trabajos, y sin contemplar, además, los cambios situacionales que se presentan durante su desarrollo.

Como se mencionó en la introducción, las variables que se operativizan en este trabajo son como variable dependiente (Y), el conflicto; la independiente (X), la acción política de las Partes Interesadas; las intervinientes (Z) conformada por otros grupos de interés,

recursos hídricos; conflictos previos y; las consecuentes (W), las condiciones de convivencia del proyecto con las comunidades impactadas, las relaciones intercomunitarias y las condiciones para el desarrollo de futuros proyectos (ver figura 1).

La variable independiente incorpora la acción política a través del ejercicio del poder a través de la fuerza, la influencia, la autoridad y la legitimidad en la interacción entre las partes interesadas (Gobierno Federal; CFE, contratistas de construcción, comunidad de La Huexca).

La variable dependiente es el conflicto como una condición inevitable en las sociedades que se presentan dentro de las reglas de juego formales e informales.

Las variables intervinientes que, para fines de este análisis, incluyen la incidencia de otros grupos de interés existentes con objetivos propios previos al mismo son los recursos hídricos, como uno de los insumos principales para la operación del proyecto y que impacta en la medida de su disponibilidad tanto de manera global, como a lo largo del año en relación a la actividad económica e intereses de los actores del proyecto, y; son los conflictos anteriores que generan una predisposición de la comunidad ante acciones gubernamentales o nuevos proyectos de infraestructura.

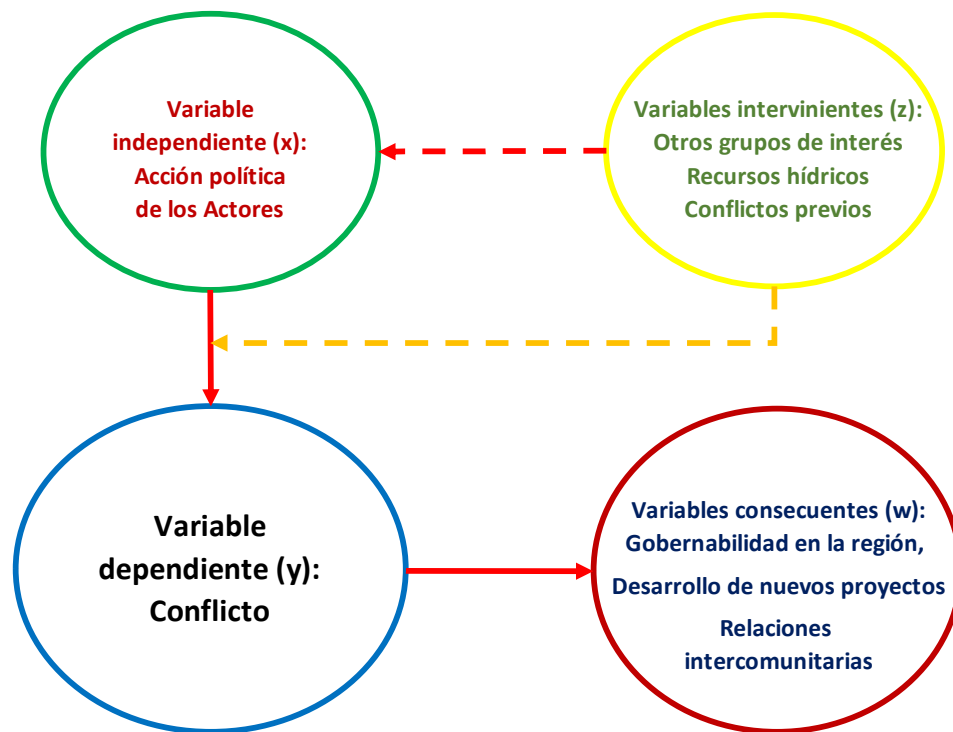
Las variables consecuentes en este análisis, son el desarrollo y operación de proyectos de infraestructura, la gobernabilidad en la región, y las relaciones intercomunitarias.

## **1.2. Conflictos sociales derivados de la ejecución de proyectos de infraestructura**

En el proceso de modernización de las sociedades se verifica por un lado el desarrollo económico, buscando la igualdad de condiciones y, por otro el político, como el arte de asociarse, mismos que no suelen ir aparejados, lo que puede provocar inestabilidades en la medida de que uno tenga una mayor velocidad respecto al otro (Huntington 1996,-16). En ese sentido las instituciones pueden caer en condiciones de debilidad y a su vez sus gobiernos. El enfoque para abordar el tema de las instituciones puede ser sólo como

un conjunto de reglas formales, más los hábitos y la cultura, lo que puede conllevar al individualismo y desaparición de las instituciones o que éstas se conviertan en sólo procedimientos estándar de funcionamiento (Huntington 1996, 22).

Figura 1.- Variables



Fuente.- Elaboración propia

Bajo este planteamiento, el diferente desarrollo de las instituciones y sus reglas respecto a los requerimientos de la sociedad para el desarrollo de proyectos de infraestructura económica y social, lleva a una visión para la interpretación y tratamiento de los conflictos que pueden desembocar, incluso, en ingobernabilidad, al confrontarse la visión institucional, con los requerimientos particulares de las comunidades aledañas a los proyectos y, que si el desarrollo institucional está limitado, ambos elementos, la atención de los requerimientos de la sociedad y las prioridades de las comunidades aledañas a los proyectos, entran en una condición que lleva a efectos desfavorables para una o ambas partes.

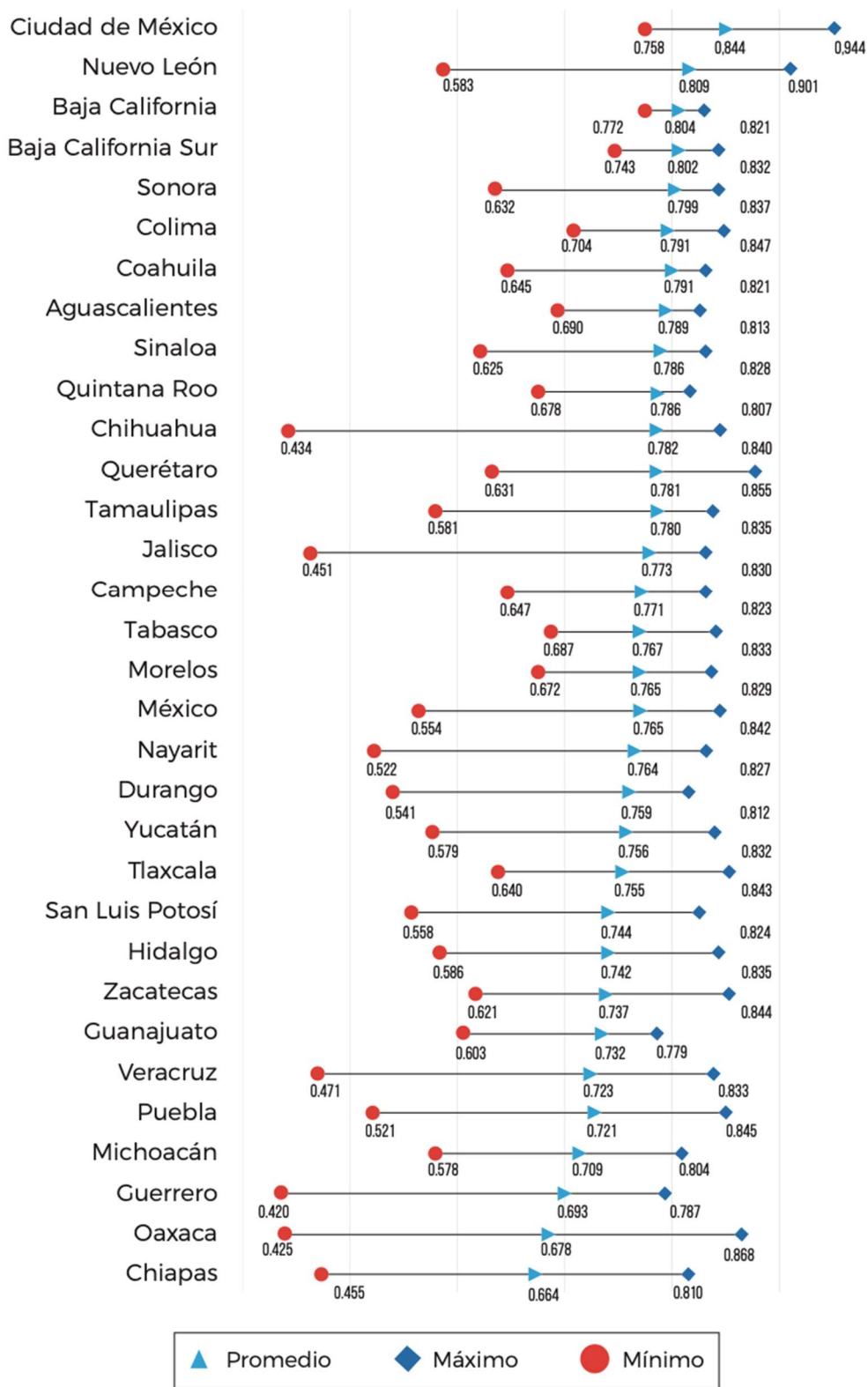
El conflicto es una condición inevitable en las sociedades, de manera que, en un entorno de libertades, las múltiples combinaciones de medios-fines e insumos-productos prácticamente imposibilita una acción con soluciones claras y únicas, por lo que se deben de contemplar la capacidad de las regulaciones, los escenarios de acciones colectivas y su abordaje a través de incentivos y sanciones selectivas (Aguilar 1992, 26,27).

Esa complejidad mencionada en el párrafo anterior y para el caso de México, y de manera no limitativa puesto que existen muchos más aspectos a ser considerados, puede ejemplificarse por el Índice de Desarrollo Humano medido en los diferentes municipios del país, que se insiste, no es el único aspecto a considerarse, pero que ejemplifica lo aseverado (ver figura 2).

Por otro lado, existe el axioma de que los proyectos de infraestructura económica y social, siempre generan beneficios en las comunidades aledañas en las que son desarrollados, aspecto que también es cuestionable. Desde un enfoque cualitativo algunos de los impactos positivos de la infraestructura creada son el proveer comunicaciones desarrolladas para el proyecto, facilitando el comercio, lo que redundará en inversiones locales, en incremento de productividad de la mano de obra al reducir los tiempos de traslado y favorecer las condiciones para su capacitación, generándose economías de escala, reduciéndose los costos de mantenimiento de los activos e incrementándose su duración y creándose inversiones para el mantenimiento de la nueva infraestructura (Straub 2008, 4, 16, 34).

La aportación de la infraestructura reduce la brecha de género al facilitar el acceso a bienes y servicios, a la educación y la salud, promoviendo el desarrollo de capital humano, su participación y empoderamiento, mitigando riesgos y vulnerabilidades al crear oportunidades fuera de las áreas de cuidado y el trabajo doméstico (CIEP 2020, 10).

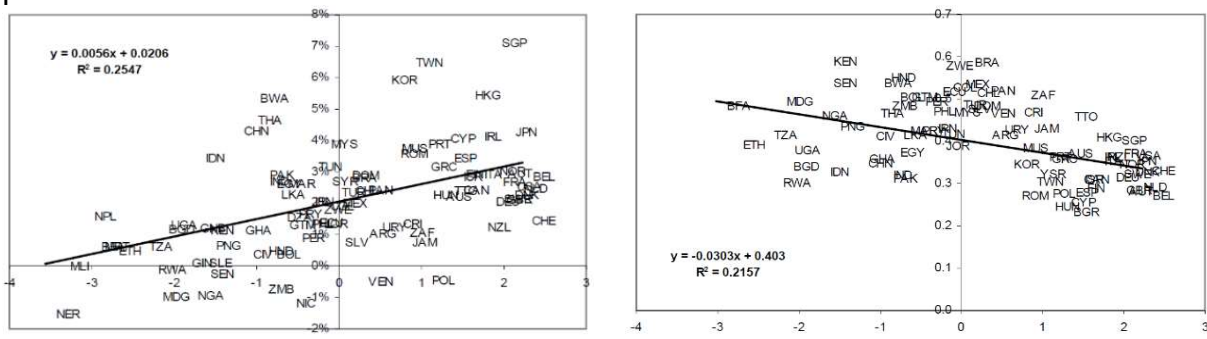
Figura 2.- Índice de Desarrollo Humano municipal 2015 en México: promedio, máximo y mínimo por entidad federativa



Fuente: PNUD (2019: 70)

Pero, por otro lado, también se han documentado los efectos desfavorables derivados del desarrollo de infraestructura en términos de crecimiento de desigualdades sociales (Calderón & Servén 2004; Banerjee et al 2020; Bajar & Rajeev 2015; CIEP 2020, 6). Esta contradicción se ve reflejada en la recopilación y análisis de información entre los años 1960 y 2000 en la que se muestra la gran dispersión en el impacto en el crecimiento y la reducción de desigualdad en 120 países analizados (Calderón y Servén 2004, 1), figura 3, en la que se pueden observar diferencias en los impactos derivados del desarrollo de proyectos de infraestructura y que se plantea la hipótesis de ser atribuible a la influencia de aspectos institucionales, regulatorios y de política económica (Straub 2008, 4).

Figura 3.- Impacto en el crecimiento del PIB *per capita* y en la desigualdad a largo plazo derivado del desarrollo de infraestructura



Crecimiento de PIB *per capita* derivado de la infraestructura creada

Reducción de la desigualdad (índice GINI) derivado de la infraestructura creada

Fuente: Calderón y Servén 2004, 41

Existen evaluaciones que analizan en México el impacto de la inversión pública en el crecimiento económico regional dependiendo de: 1) las características de la región en la cual tiene lugar de acuerdo a clasificación que propone: congestionada, intermedia y rezagada, y 2) del tipo de inversión: infraestructura económica (EOC), social (SOC) o ambas (Fuentes 2003, 83), y siguiendo metodología propuesta por Hansen (1965).

La caracterización de regiones la lleva a cabo de acuerdo a lo siguiente,

“Las [...] congestionadas [...] por una densidad de población elevada y alta concentración de actividad industrial y comercial, así como de infraestructuras públicas. Cualquier beneficio social marginal es menor que el costo social de contaminación y congestión. Las regiones intermedias se distinguen por un entorno favorable para

la actividad económica; cuentan con abundancia de mano de obra calificada, energía barata y materias primas. Es presumible que la inversión pública en infraestructuras provoque un beneficio social mayor que el costo marginal. Las regiones atrasadas se caracterizan por su bajo nivel de vida, la inadecuada estructura productiva, en particular el peso de la agricultura, y de industrias estancadas o en declive. Esta situación económica es poco atractiva para las nuevas empresas y la inversión en infraestructura pública [económica] tendrá un impacto reducido” (Fuentes 2003, 85).

Hansen plantea que la infraestructura económica debe de orientarse a regiones intermedias, y la social, a regiones rezagadas con el fin de que esta últimas puedan primero desarrollar una base sólida en lo que respecta a recursos humanos y posteriormente recibir inversiones en infraestructura económica. En estudio llevado a cabo para el caso de México a confirma las conclusiones de Hansen (Fuentes 2003, 100).

### **1.3. Necesidades de infraestructura en México**

No es de dudarse que en nuestro país existe una amplia brecha entre los requerimientos de infraestructura económica y social y lo que se desarrolla, derivado, entre otras cosas, de los limitados recursos para abordarlo. Una opción para cuantificarla puede ser a partir de la infraestructura que se asocia al logro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable al 2030 (ODS) que tienen por propósito abordar la indignidad de la pobreza y acciones relacionadas con su atención, incluyendo en su visión la respuesta a la amenaza del cambio climático que repercute en la forma en que gestionamos nuestros frágiles recursos naturales, incorporando la búsqueda de la igualdad de género, la mejora de la salud para ayudar a erradicar la pobreza y, fomentar la paz y sociedades inclusivas que promuevan la reducción de las desigualdades y contribuyan a que prosperen las economías en beneficio de la vida de las comunidades, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (BID 2019, 12).

En el Anexo 1 se incorpora evaluación propia en la que se comparan inversiones requeridas y presupuestos aplicados al año 2021, así como información de comparativa de avance para el logro de los ODS al 2023 (Sacks 2023) y en los que se puede observar

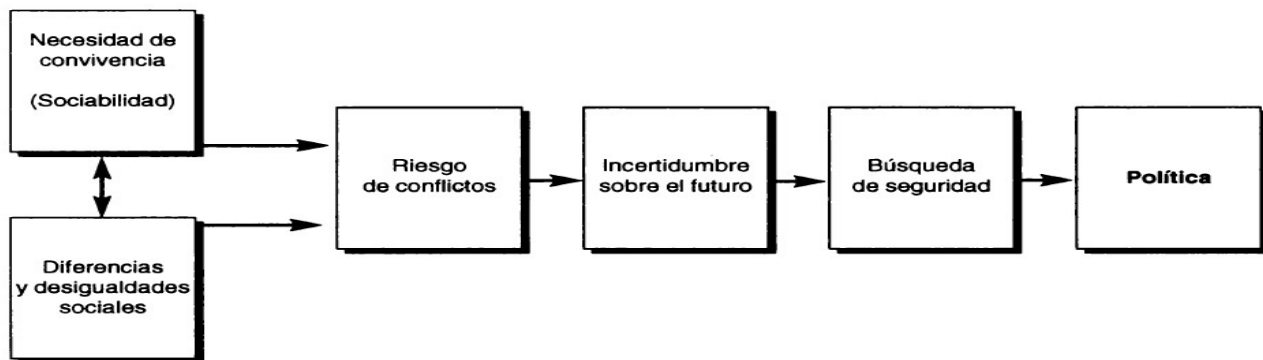
las brechas existentes y, dada la limitación de recursos, se evidencia la importancia de buscar su aplicación eficiente. Para ello, el análisis y trabajo en los aspectos políticos relacionados con el desarrollo de los proyectos de infraestructura es fundamental debido a que cada vez se vuelve más frecuente que durante la ejecución de las inversiones en infraestructura económica y social, se presenten crecientes conflictos políticos que, incluso en ocasiones desemboca en la cancelación de los proyectos, desperdiándose los recursos invertidos (Straub 2008; Auditoría Superior de la Federación 2017; Auditoría Superior de la Federación, 2012 Watkins *et al* 2007).

#### 1.4. Conflictos, Política y Poder

Bajo la condición que se vive en los proyectos de infraestructura, el enfoque de la política como gestión del conflicto (Vallès 2007, 18) (ver figura 4):

“es considerar[la] como una práctica o actividad colectiva, que los miembros de una comunidad llevan a cabo. La finalidad de esta actividad es regular conflictos entre grupos. Su resultado es la adopción de decisiones que obligan- por la fuerza, si es preciso, a los miembros de la comunidad”

Figura 4.- La política como garantía de integración social



Fuente: Vallès, 2007: 19

La existencia de diferencias sociales, que se reflejan en que quienes tiene una situación de ventaja, tratan de mantenerla y, por otro lado, los más desfavorecidos tratan de remontar su situación o, al menos, no empeorarla, condición que genera en la sociedad incertidumbre, incomodidad o sensaciones de peligro. De aquí que la tensión siempre



esté latente afectando diferentes áreas del entorno y expresándose con diferentes intensidades (Vallès 2007, 20).

Kriesberg plantea que se requieren de cuatro requisitos para que un conflicto social deje de ser latente y pase a su estado manifiesto (Kriesberg, 1998):

- “1. Identidad: debe estar muy bien definido quiénes son “ellos” y quiénes “nosotros” así como las diversas diferencias supuestamente incompatibles entre ambos grupos,
2. Sentimiento de agravio: al menos una de las partes debe percibir que es víctima de una injusticia o de una carencia injustificada,
3. Responsabilidad: la parte que se siente agraviada debe percibir que la otra es la responsable por esa injusticia., y,
4. Poder: por último, también percibe que cuenta con el poder para que la otra parte cambie su conducta, por las buenas o por las malas”.

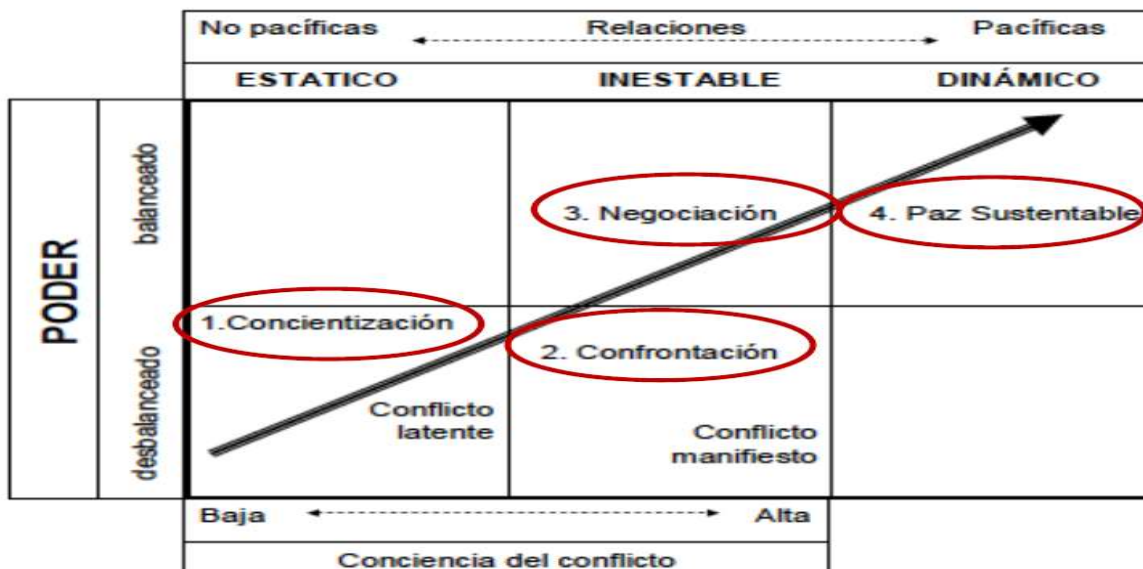
De esta manera, las partes buscarán, en función de su posición, la politización o la despolitización de los temas según consideren les pueda favorecer o perjudicar (Vallès 2007, 25).

Por su parte Vallès identifica cuatro etapas que pueden llevar a la politización de una diferencia social (Vallès 2007, 26):

- “a) Identificación de una distribución desigual de valores y recursos que es percibida como inconveniente o arriesgada;
- b) toma de conciencia por parte de los colectivos implicados y expresión de sus demandas, exigencias y propuestas para corregir la situación y controlar el riesgo que acarrea;
- c) movilización de apoyos a las demandas y propuestas, acumulando todo tipo de recursos (conocimiento experto, difusión de información, dinero, organización, armas,...) y buscando el mayor número de aliados entre otros grupos y actores;
- d) traslado del conflicto al escenario público, reclamando la adopción de la adopción de decisiones vinculante para toda la comunidad. Estas decisiones, que pretenden modificar el desequilibrio anterior, deben de contar con el respaldo de la coacción que administran las instituciones públicas”.

Curle y Dugan (1982) esquematizan el conflicto de la siguiente manera (ver figura 5):

Figura 5.- Ciclo de vida de un conflicto



Fuente: Curle y Dugan (1982).

Para fines del presente trabajo se usan las siguientes definiciones de política (Vallès 2007, 26):

- a) “La política como control sobre personas y recursos. - Sería político todo fenómeno vinculado a las formas de poder o de dominio sobre los demás (Maquiavelo, Lasswell, Dahl), imponiéndoles conductas que no serían espontáneamente adoptadas [...]”
- b) La política como actividad desarrollada a través de un sistema de instituciones públicas. - Sería política toda actividad inserta en instituciones estables -básicamente, el estado-, autorizadas para ejercer una coacción sobre la comunidad.”

No obstante, a las dos definiciones mencionadas de política, los términos que son comunes a algunas otras definiciones y que es relevante tenerlas en cuenta, son los siguientes: “poder, institucionalización, sistemas de valores, violencia organizada” (Vallès 2007, 30).

Como se ha descrito, el poder es una categoría presente en los conflictos, para su ejercicio se puede recurrir a los siguientes elementos: fuerza, influencia o autoridad,

pudiéndose usar de manera individual cada uno, o deseablemente, como una combinación en diferentes proporciones (Vallès 2007, 36).

La fuerza o coacción es la capacidad para negar o limitar a otros el acceso a determinados bienes u oportunidades. A través de la influencia se persuade a otros de adoptar o abandonar determinadas conductas mediante el manejo de datos, argumentos, y de las emociones. La autoridad deriva del crédito o solvencia que se reconocen de antemano que permiten prescindir de argumentos racionales o del estímulo de emociones (Vallès 2007, 34, 35).

Por otro lado, se pueden distinguir tres niveles como se manifiesta el poder político, que van de lo más visible a lo menos perceptible: en el primero el poder se ejerce impulsando una determinada acción colectiva sobre un problema social y que, por lo tanto, todos los actores participan. En un segundo nivel, el poder se aplica para evitar que el problema sea sometido a decisión política, dejándolo al acuerdo libre de las partes o a la imposición de hecho de una parte sobre la otra, a través del control de la agenda institucional. Y en un tercer nivel, se procura que pase socialmente desapercibida la existencia misma del problema ya sea a través de la influencia sobre la conciencia de otros, mediante la conservación de mitos e ideologías, consiguiendo que los temas no sean percibidos como problemáticos (Vallès 2007, 37- 39).

En el poder la legitimidad juega un papel relevante con el fin de mantener su dominio sobre el conjunto de la comunidad, pues a través de ello se consigue que sean aceptados los límites que el poder impone al ganarse el consentimiento de algunos sectores incluyendo, al menos, los que le son imprescindibles por parcial y reducidos que sean (Vallès 2007, 40).

Es deseable que el poder político recurra en primera instancia a la influencia y la autoridad y, si pretende ser duradero, debe de acumular tanto la fuerza como la legitimidad, la poca legitimidad demanda el incremento de la coacción, afectando su vigencia (Vallès 2007, 41).

La legitimidad está asociada a las creencias y valores, identificándose las siguientes fuentes: la tradición, la racionalidad, el carisma y el rendimiento, este último es producto de los resultados que se pueden percibir y valorarse derivados de la acción política y su alcance es más amplia que el de la legalidad, la legitimidad señala el ajuste de esa misma decisión a un sistema de valores sociales mientras que la legalidad hace referencia exclusivamente a ley vigente (Vallès 2007, 41- 43).

Adorno *et al.* asocian la ideología con la legitimidad a través de sus definiciones de ideología y personalidad, la primera la describe como el resultado de procesos históricos y acontecimientos sociales del momento que se dan en un periodo determinado y que generan una organización de opiniones, actitudes y valores que ejercen sobre cada individuo diferentes grados de atracción, dependiendo de sus necesidades y el grado en que estén cubiertas o frustradas, existiendo con independencia de los individuos, “es la visión del mundo que organiza para sí mismo un hombre razonable”. Y la personalidad como aquello que se sitúa detrás del comportamiento y dentro del individuo, predisposiciones a la respuesta que contribuyen a decidir la respuesta ante diversas situaciones. En ese sentido y dado que se admite que las opiniones, actitudes y valores dependen de las necesidades humanas y que la personalidad es esencialmente una organización de necesidades, entonces la personalidad puede ser considerada como un determinante de las preferencias ideológicas (Adorno *et al.* 2009).

Una consideración de relevancia es el carácter dinámico de los conflictos, es decir, la evolución constante de las condiciones contextos de pluralidad, democracia e instituciones, lleva a que el ejercicio de la política tenga un carácter situacional, el poder no es una sustancia, sino es una situación, esto es, quien dese ejercer el poder debe de situarse, “la pregunta principal no es tanto quien tiene el poder, sino que posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros” (Vallès 2007, 32).

La tarea colectiva encaminada a gestionar conflictos provocados por situaciones de desigualdad adquiere un aspecto diferente según el punto de vista que se adopte al contemplarla: puede ser percibida como una estructura (*polity*), como un proceso

(*politics*) o como un resultado (*policy*). Como estructura, se observa la manera estable como una comunidad organiza sus actuaciones políticas; como proceso, se observa la secuencia de las conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente, atendiendo de manera particular a los comportamientos de los diferentes sujetos, examinando sus motivaciones y sus formas de intervención. La estructura es la cara estable de la política y el proceso, la cara dinámica: la política en acción. La política como resultado es lo que se deriva de la estructura y el proceso como su resultado final. (Vallès 2007, 45, 46).

## **2. Proyecto de infraestructura económica CCC La Huexca en el estado de Morelos. Descripción del acontecimiento**

En este capítulo se hace una descripción cronológica de los eventos que se presentaron para proceder posteriormente con el análisis político. Existen algunos eventos que están descritos de manera secuencial a partir de información obtenida de recursos electrónicos sobre el conflicto<sup>1</sup> que son destacados en cursivas, y que han sido corroborados en otras fuentes.

### **2.1. El caso de estudio**

La Comisión Federal de la Electricidad inició en 2012 la construcción de una planta para la generación de energía eléctrica en la comunidad de La Huexca, municipio Yecapixtla en el estado de Morelos, acción que generó el descontento de la población, su oposición, el bloqueo del acceso para las actividades de construcción, el posterior uso de la fuerza pública para su retiro, así como la imposibilidad de iniciar operaciones de producción por más de seis años una vez que fueron concluidas las obras de construcción.

La Huexca se encuentra en el municipio de Yecapixtla en el estado de Morelos, en la figura 6 se muestra su ubicación y de la central. Como se observa, esta comunidad se encuentra en un extremo del municipio y son más directas las comunicaciones terrestres con la ciudad de Cuautla, que se ubica a 10 km de distancia, que con su cabecera municipal.

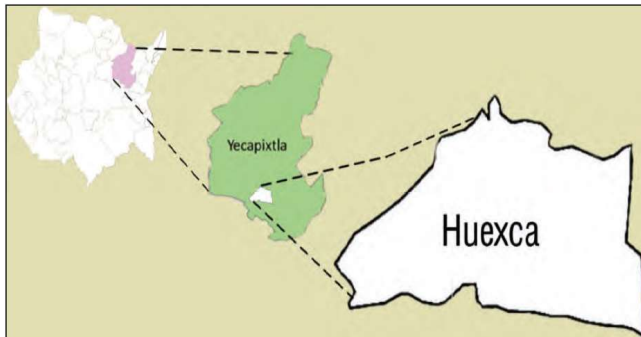
El proyecto consiste en una central generadora de energía eléctrica de 620 MW de potencia instalada y para una segunda etapa, se tenía previsto construir otra central de la misma capacidad, esta central su desarrollo se llevó a cabo en un terreno propiedad privada que fue adquirido por la CFE. Para la operación de la planta se construyó un gasoducto de 158 km que se conecta en el estado de Tlaxcala con la red existente y que atraviesa por el estado de Puebla, un acueducto 12 km para llevar agua tratada de la ciudad de Cuautla a la central y una línea de transmisión de 20 km de energía eléctrica

---

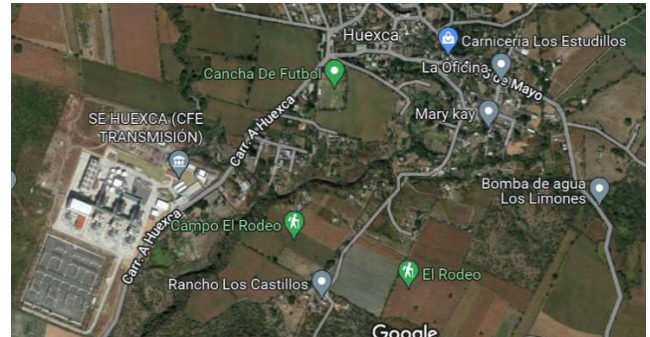
<sup>1</sup> Página de internet consultada el 20 de febrero del 2023 a las 12:05 hrs: [https://ferrusca.files.wordpress.com/2012/07/cronologc3ada\\_huexca.pdf](https://ferrusca.files.wordpress.com/2012/07/cronologc3ada_huexca.pdf)

que interconecta la central con la red de distribución existente en la subestación Yautepec.

Figura 6.- Ubicación de la Central



Fuente: Barquin y García (2021)



Fuente. Elaboración propia a partir de Google Maps

El proyecto se tenía previsto iniciarse en el 2011, iniciando operaciones en el 2013, y la segunda central iniciar operaciones en 2015.

El conflicto por la central en la Huexca escaló habiendo involucrado a población de los municipios de Cuautla, Ayala y Acapulco, afectados por el uso de agua para la central; además de los 24 municipios los estados de Puebla y Morelos por los que atraviesa el gasoducto, a organizaciones de la sociedad civil, y a académicos de universidades públicas.

En 1999 y en 2010, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación resoluciones en las que se determinaron las zonas geográficas de Puebla- Tlaxcala y Morelos, respectivamente, para fines de distribución de gas natural (CRE 1999), (SENER 2010). La segunda zona en atención a la solicitud de 2009 del entonces gobernador de Morelos, Marco Adame, ante la Comisión Reguladora de Energía para contar con infraestructura de suministro de gas natural hacia su estado, para el beneficio y expansión de las zonas industriales (Barquin y García 2021, 47).

## **2.2. Conflictos previos intervinientes**

En el año de 1993 se tuvo un conflicto en el poblado de Nealtican, Puebla, que es uno de los que cruza el gasoducto, con el gobierno del estado por la explotación y transporte de agua de la zona, para abastecer la capital del estado y del que la comunidad tiene presente los atropellos sufridos (López *et al* 2017, 178).

En el año del 2003 y derivado de la oposición comunitaria se canceló la construcción de un gasoducto con fines de alimentación a la industria establecida y la promoción del establecimiento de nuevas industrias (Barquin y García 2021, 47).

## **2.3. Cronología del conflicto**

### **a) Actividades previas al inicio de la construcción**

En 2010 la Secretaría de Energía (SENER) instruyó a la Comisión Federal de electricidad (CFE) para que se instalara una central de generación eléctrica alimentada por gas natural (Barquin y García 2021, 47).

En noviembre del 2010 el Sistema Operador de Agua Potable y Saneamiento de Cuautla emitió autorización para poner a disposición de la CFE 280 litros por segundo de aguas negras.

Mediante oficio No. PMY/11/427 del 11 de noviembre de 2010, el H. Ayuntamiento Municipal de Yecapixtla, emitió la anuencia para la factibilidad de instalación de la central de generación eléctrica dentro del municipio (ININ 2011, III-63)

En 2010 CFE elaboró el documento requerido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) denominado Documento de Análisis de Costo Beneficio. CC Centro (CFE 2010a), con el que se busca dar cumplimiento a los requerimientos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en su artículo 26 demanda la ejecución de una planeación democrática del desarrollo nacional que recoja las aspiraciones y demandas de la sociedad y los ordenamientos que del mismo se derivan,



que se documentan en el Anexo 2. Este documento y otros que se detallan en los Anexos 2 y 3 son parte de los elementos considerados para el análisis político que se desarrolla en el capítulo 3.

En mayo del 2011, la CFE presentó ante la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) la documentación para obtener las autorizaciones de dicha entidad para la construcción y operación de la central en lo relativo a sus funciones y con el que, de acuerdo a las respuestas recibidas a través de la PNT, se cubría los requisitos sociales incluyendo los de derechos humanos contemplados en los artículos 1, 2 de la CPEUM. En el Anexo 3 de esta investigación se revisa el contenido de dicho documento y las previsiones respecto a las acciones a llevarse a cabo. Con base a lo presentado por CFE, apenas descrito, la SEMARNAT una vez revisado el cumplimiento de la normatividad vigente y solicitada la opinión de los municipios relacionados con la Central en julio del mismo año, emitió en el mes de octubre del mismo año el Resolutivo que daba su aprobación para llevar a cabo el proyecto condicionado al cumplimiento de las medidas de mitigación planteadas.

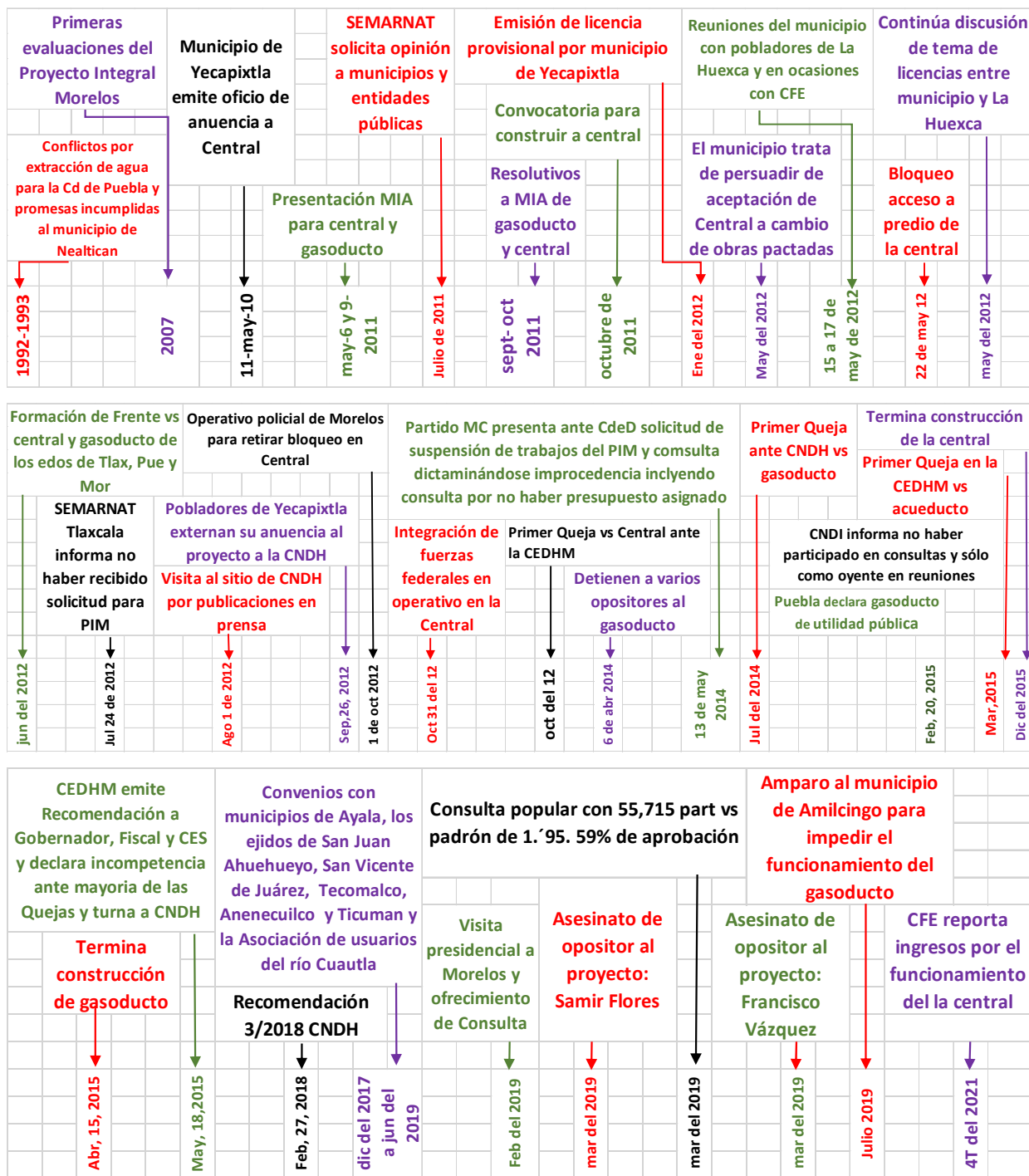
En el caso del gasoducto, el Resolutivo a la Manifestación de Impacto Ambiental presentado por CFE, destaca que de los 24 municipios que cruza, ante la solicitud hecha por SEMARNAT de opinión ante las Presidencias Municipales correspondientes, sólo 3 municipios generaron alguna respuesta (SEMARNAT 2011).

En octubre del 2011, la CFE convoca a licitación pública internacional para la construcción de la central.

*El 12 de enero de 2012: se emite un permiso de construcción temporal otorgado por el ayuntamiento municipal de una planta termoeléctrica en el poblado de Huexca, en el municipio de Yecapixtla, Morelos (60 días naturales), contemplando una superficie de 7310.86 metros cuadrados, comprendiendo la infraestructura dentro de la cual se resaltan las siguientes instalaciones por los riesgos a la comunidad que son: almacén de*

sustancias volátiles, residuos peligrosos, alojamiento militar, laboratorio químico y ambiental.

Figura 7.- Línea del tiempo del escalamiento conflicto



Fuente.- Elaboración propia a partir de fuentes bibliográficas y hemerográficas

## **b) Inicio de las actividades de construcción en el sitio de la Central y reacciones iniciales**

Al inicio del 2012, se dan las primeras actividades en el sitio de construcción de la central, lo que genera la inconformidad de los habitantes de la comunidad por no haber sido tomados en cuenta (González y Gómez 2020, 39, 46, 47). Como respuesta, la CFE ofreció trabajo a los pobladores locales en labores de construcción en la planta. Este ofrecimiento palió la inconformidad inicial, pero no la detuvo. Por esas fechas llegaron a la comunidad diversos actores externos, entre los que se encontraba el líder social Samir Flores integrante del Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), que en 2003 había logrado la suspensión de un proyecto para la construcción de un gasoducto en el estado de Morelos, con la intención de informar las diversas consecuencias de la operación de la termoeléctrica, como la contaminación ambiental, el destino del agua en la central que servía para el riego, y los riesgos de accidentes en el ducto de gas. Parte de la población, siendo algunos de ellos los que consiguieron trabajo en la construcción, se pronunciaron por el emplazamiento de la Central, asimismo, otra fracción del pueblo rechazó el trabajo y también la planta. En adición a lo anterior, una organización promovió la oposición a la central, la Asociación Permanente de Pueblos de Morelos.

“La empresa española nos ofreció generar empleos repartió despensas y la gente firmaba a cambio de la despensa... ¡pero nunca cumplieron lo que prometieron! La CFE dio pláticas informando sobre las consecuencias, desmintiendo que la termoeléctrica provocaba enfermedades. Pero los jóvenes de “#Yosoy132” por ejemplo, nos pusieron documentales sobre los efectos dañinos a la salud, nos informaron y la mayoría se espantó, ¡no queríamos eso aquí en nuestra comunidad!”

En esta misma reunión, el presidente municipal de Yecapixtla (2009–2012), conmina a los habitantes a que acepten las obras ofrecidas por la empresa y la que en ese momento se concretaban a la ampliación de la clínica de salud CFE, y a la dotación de medicamentos (Morelos, La Jornada, 3 de mayo, 2012). Estos actos del representante municipal, de no informar, de no consultar y luego, intentar persuadirles de las “bondades” del proyecto, es interpretada por los pobladores como una deslealtad y una falta de compromiso con sus representantes” (González y Gómez 2020, 49, 50).

La percepción de la población fue que no se atendían sus inquietudes:

“CFE y el Gobierno Estatal concretan una nueva reunión con los pobladores de Huexca el 13 de mayo, para <<resolver sus dudas>>. El estilo autoritario e impositivo de <<diálogo con la comunidad>>, fue ponerles sobre la mesa doce carpetas informándoles de plazo dos horas para leerlas, periodo durante el cual <<casualmente>> hubo un <<apagón>> que impidió su lectura, por lo que los funcionarios se retiraron de Huexca sin comprometerse a una nueva reunión” (González y Gómez 2020, 43, 51)

*14 de mayo de 2012: se realizó una reunión entre los pobladores de Huexca y los representantes del CFE donde se llegó un acuerdo para una mesa de diálogo.*

*El 15 de mayo de 2012: se convocó a mesa de diálogo entre el pueblo de Huexca, la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente de Morelos (CEAMA) y representantes de CFE, quienes no se presentaron a dicha mesa. Debido a su ausencia, se bloqueó el paso de vehículos de la CFE a la termoeléctrica. (González y Gómez 2020, 51),*

*16 de mayo de 2012: minuta de acuerdos entre las autoridades estatales y municipales, la CFE y Huexca. Se acordó que la CFE entregaría documentos referentes a la planta termoeléctrica y en general el proyecto Morelos y que se comprometerían a respetar la decisión del pueblo con respecto a la construcción del proyecto. El gobierno del Estado se compromete a no actuar de manera represiva y/o jurídicamente contra miembros de la comunidad y/o participantes de dicha decisión.*

*17 de mayo de 2012: Se lleva a cabo asamblea de la comunidad en la cual estuvieron presentes representantes de la CFE de la presidencia municipal y el gobierno del estado, donde se realizó un foro de preguntas y respuesta entre los representantes de la comunidad de Huexca. Se realiza una lectura de la minuta firmada el día anterior sin la entrega de documentos relacionados de la obra; y se pacta una mesa de diálogo del 8 de junio. Durante el desarrollo de dicho foro los pobladores de Huexca pidieron información acerca del gas-cloro. El cuestionamiento no fue respondido por dichos representantes, y en ese lapso de tiempo se perdió el suministro de energía eléctrica en la comunidad. (Morelos, La Jornada, 17 de mayo de 2012).*

**c) Escalamiento del conflicto. Bloqueo del acceso al predio de la Central por pobladores de La Huexca**

*22 de mayo de 2012: declara la asamblea del pueblo que en la termoeléctrica estará bloqueado el acceso en tanto que no se les informe integralmente el proyecto. Se deslinda de responsabilidad al ayudante municipal de Huexca respecto a las decisiones y acciones que tome el pueblo y se responsabiliza a la CFE de cualquier represalia.*

*23 de mayo de 2012: el ayuntamiento de Yecapixtla envía 4 documentos a la comunidad de Tecajec: Resolutivo de la Secretaria de Medio Ambiente y Protección Ambiental, Licencia de uso de suelo emitido por la Subsecretaría y Desarrollo Urbano y Vivienda del estado de Morelos, Licencia provisional de construcción y Tarjeta de calificación. Ese mismo día Huexca solicita a la presidencia municipal de Yecapixtla constancia de que no se ha otorgado la licencia de construcción permanente a la CFE o el estado en que se encuentra dicho trámite, se le solicita un acta de acuerdo a la suspensión de la obra de construcción confirmando la minuta elaborada el 17 de mayo en el cual se establece la validación de la decisión de pueblo en que la obra seguirá suspendida hasta tener un acuerdo con la comunidad. Se exige una licencia de construcción de la termoeléctrica, permisos de usos de suelo y pagos correspondientes a la termoeléctrica, estudio de factibilidad de la obra y autorización de protección civil de dicha obra, así como todos y cada uno de los documentos que se hayan firmado y autorizado por parte del municipio de Yecapixtla.*

*24 de mayo de 2012: El ayuntamiento municipal de Yecapixtla responde a la solicitud arriba mencionada que hasta la fecha la dirección del municipio de Yecapixtla solo ha emitido una licencia de construcción provisional misma que fue entregada de manera condicional a presentar la licencia de uso de suelo correspondiente a la construcción de la planta termoeléctrica misma que ya fue otorgada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del estado. Tomando en consideración lo anterior y la haber dado cumplimiento a la condicionante establecida en dicha licencia, dicha empresa debe solicitar la emisión de la licencia de construcción correspondiente.*

*25 de mayo de 2012: La presidencia municipal de Yecapixtla con representantes de la comunidad de Huexca acordaron que el ayuntamiento entregara a los vecinos de la*

*comunidad de Huexca copia de las licencias otorgadas a la empresa CFE para el proyecto de la termoeléctrica, así como se compromete a respetar los acuerdos del 16 de mayo de 2012 en la comunidad plasmados en la respectiva minuta.*

*31 mayo 2012: La asamblea de Huexca decide que no se permitirá seguir rentado a las personas que se encuentren hospedándose en la comunidad y que laboran en la termoeléctrica.*

En el mismo mes de mayo habitantes de La Huexca encaran al presidente municipal del municipio al que pertenecen, quien, en manifestación llevada a cabo frente a su domicilio, no los recibe, sino que, a través de su hijo, les hace saber a los pobladores de La Huexca, que existen obras de compensación negociadas por 65 millones de pesos, que consisten en camino de acceso a la comunidad, aspecto que genera mayor molestia por parte de los habitantes de La Huexca (González y Gomez 2020, 50).

*5 de junio 2012: La comunidad hace la invitación al Centro Nacional para la Prevención de Desastres al Foro Informativo de los proyectos “Gasoducto Morelos” y “Termoeléctrica” para el 8 de junio. La invitación se hace extensiva al Instituto de Geofísica de la UNAM.*

*8 de junio 2012: Asamblea comunitaria convocada en conjunto con la CFE (a la que ninguna autoridad asistió), representantes del gobierno del estado de Morelos y autoridades municipales de Yecapixtla.*

En la misma asamblea mencionada, se incorpora al Frente de Pueblos en Defensa del Agua y de la Tierra Puebla, Morelos, Tlaxcala, opositor a la central y el gasoducto en el que participan tanto habitantes de La Huexca, ejidatarios que riegan sus tierras a partir del caudal de río Cuautla, algunos municipios de los estados de Puebla por los que tiene su recorrido el gasoducto, así como organizaciones de la sociedad civil como #yosoy132, quien nombró una delegación permanente (López *et al* 2017, 181) (Morelos, La Jornada, 17 de mayo de 2012). Como ya se mencionó, en el proceso de aprobación del Manifiesto de Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgos Ambientales para el gasoducto, sólo 3 de

los 24 municipios informados por la SEMARNAT dieron respuesta a la solicitud de opinión.

*El Centro Universitario para la Prevención de Desastres de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla CUPREDER-BUAP, informó:*

*1. Que todo proyecto de infraestructura que se pretenda instalar en la región debe obedecer directamente al desarrollo de la comunidad donde se instalará y previamente consultada*

*2. Que la construcción de un gasoducto y termoeléctrica en la zona de riesgo volcánico bloquearía las rutas de evacuación del volcán, incrementando el riesgo.*

*Se ratificó el rechazo al proyecto de la termoeléctrica y gaseoducto, y solicita a las autoridades competentes su cancelación.*

*Consta un requerimiento de comparecencia con fecha del 21 de junio de 2012 por parte de la PGR de Cuautla Morelos a Alejandro Estudillo Flores ayudante municipal, número de expediente AP/PGR/MOR/CT/258/2012. Se le citó a efecto de rendir declaraciones ministeriales en "relación a los presentes hechos", los cuales no se refieren.*

*Con fecha del 19 de junio se dirige un oficio a ocho diputados del congreso local, en donde manifiestan su rechazo a la instalación del gasoducto Morelos y termoeléctrica, y se argumenta el mismo.*

*El 18 de junio de 2012 se impone una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, en el cual se manifiestan presuntas violaciones a derechos humanos por parte de servidores públicos de CFE y el gobierno del Estado (Ayuntamiento de Yecapixtla) a partir de los trabajos correspondientes al desarrollo del proyecto integral Morelos. Por falta de información a la población sobre el impacto del proyecto, además de que en las reuniones realizadas no se han llegado a acuerdos.*

Cabe señalar que la Comisión Estatal de Derechos Humanos tiene registrada como fecha de la primera Queja presentada en relación a la Central y en general al proyecto, octubre del 2012.

*Se solicita la protección y amparo de la justicia ante Magistrado del Tribunal Unitario del XVIII circuito, por el acto reclamado consistente en la orden de aprehensión contra Alejandro Estudillo Flores. De fecha 27 de junio de 2012.*

*Oficio dirigido a Marco Adame Castillo gobernador del Estado de Morelos, de fecha 19 de junio, para hacer de su conocimiento que la CFE ha conseguido varias de las tierras por amenazas y amedrentamientos de los dueños de los predios, mencionando la Comisión que “en caso de vender vendrá el Ejército a quitar las tierras” “el proyecto pasa porque pasa, porque es del gobierno, es mejor firmar y conformarse con lo poco que dan” obligando y engañando a la gente para firmar en los campos de cultivo, sin ninguna asesoría legal para el campesino. Solicitan la cancelación de los proyectos.*

*Queja ante la CDH Morelos para denunciar la violación a derechos humanos contra Alejandro Estudillo Flores por parte de la CFE y el ayuntamiento de Yecapixtla, referida a la problemática en torno al megaproyecto.*

El escalamiento del conflicto llevó a la incorporación de elementos no incluidos en la tramitación hecha por CFE, como por ejemplo la siguiente aseveración: “el Proyecto Integral Morelos es la instrumentación de la demanda determinada parcialmente por el sector representado por la Secretaría de Energía para la transportación y distribución de gas natural, con fines de abrir mercados para la venta de este hidrocarburo....” (López *et al.*, 2017, 188).

De manera paralela a los eventos antes mencionados, se llevan a cabo acciones entre las comunidades afectadas y en escuelas de la comunidad de La Huexca, en la que se promueve la difusión y concientización de la población de los impactos negativos de la central (González y Gómez 2020, 11).

Por parte CFE, autoridades municipales y estatales, se tomaron algunas otras acciones para ganar adeptos mediante el apoyo en eventos aislados como donativos para el día de las madres, del día del niño, entrega de despensas, entrega de materiales para la construcción, visitas a plantas de la CFE en operación, que por la forma en que se narran,



se elaboraron de manera discrecional (ver tabla 1). De todas estas acciones se recabaron firmas de los beneficiarios, que después fueron usadas para soportar la anuencia de los pobladores al proyecto, lo que elevó el encono en contra (González y Gómez 2020, 43, 60, 69- 96, 71, 72).

Es de destacar que en el portal de la CFE en el que documenta los apoyos dados en sus proyectos, no se tiene registrado convenio alguno celebrado con el municipio de Yecapixtla y/o la comunidad de La Huexca.

En julio de 2012 la empresa Abengoa presenta demanda por daños derivados del bloqueo por un importe de 51 millones de pesos (González y Gómez 2020, 61; Morelos, La Jornada, 14 de julio de 2012).

Tabla 1.- Beneficios otorgados por la CFE o el gobierno estatal a pobladores de La Huexca para obtener la licencia social y construir la termoeléctrica

Obras públicas	Dávivas, recursos y oportunidades personales
Remodelación de cancha	Animales de granja
Pavimentación de calles	Despensas
Construcción de Ayuntamiento	Material de construcción para casas particulares (tejas)
Rehabilitaciones del centro de salud	Dinero en efectivo
Rehabilitación del jardín de niños	Empleo
	Promesa de servicio de electricidad gratuito
	Juguetes del día del niño
	Convivio y comida del día de la madre
	Concesiones de transporte
	Cobijas

Fuente: González y Gómez (2020, 61).

A partir de la demanda, la comunidad adopta la postura de que se rige por usos y costumbres, buscando con ello eliminar la criminalización de cualquier funcionario del municipio por su participación en el movimiento (González y Gómez 2020, 62).

Previo a la toma de posesión como gobernador electo en octubre del 2012, y en mesa de trabajo en Cuautla, el Lic. Graco Ramírez contestó verbalmente a la Comisión del

poblado de La Huexca, que si no querían la termoeléctrica, no se construiría (González y Gómez 2020, 48).

“El desdén e invisibilización de Huexca como comunidad histórica, la falta de interlocución con los opositores, la criminalización de la protesta y las falsas promesas de respeto a su autodeterminación comunitaria serían la tónica por seguir durante el sexenio que entonces se iniciaba. Este cúmulo de agravios fueron sin duda los detonadores de una acción colectiva que devino en un movimiento social.” (González y Gómez 2020, 48)

#### **d) Reacciones al bloqueo. Uso de la fuerza pública, persecuciones y encarcelamientos**

A partir del 1 de octubre del 2012 se hizo uso de la fuerza pública estatal y federal con un operativo de más de 300 elementos para retirar el bloqueo que impedía los trabajos de construcción de la central, y a partir de ello se implementa operativo de patrullaje del poblado de La Huexca, medidas que incrementaron la animadversión de los opositores al proyecto. Durante el operativo se mostraron a los presentes los documentos de solicitud por parte de los pobladores de que se reanudaran los trabajos de construcción de la central, reconociéndose por algunos la firma de quienes estuvieron relacionados con la recepción de alguna ayuda, o de la asistencia a la visita a la central en operación en Puebla, sin embargo, dichas firmas no correspondían con el sentido en que fueron usadas. Ante los cuestionamientos dados por los presentes en el plantón, se recurrió a la violencia para lograr el desalojo; los pobladores de la Huexca que manifestaban su apoyo al proyecto y con el respaldo de la fuerza pública, también procedieron a confrontar a los opositores (González y Gómez 2020, 59- 63).

A partir del operativo y durante tres meses, la fuerza pública mantuvo el control de acceso a La Huexca y realizaba constantemente rondines en la comunidad (González y Gómez 2020, 69) y es a partir de esa fecha de que la CEDHM y la CNDH tienen registrada la primer Queja presentada ante la primera instancia mencionada.

La polarización social al interior de la comunidad generó tres posturas: un grupo que se mantuvo en contra del proyecto, denominados en ese momento por sus adversarios

como: “los antitermos”, que continuó en resistencia con movilizaciones y buscando alianzas con pueblos aledaños que se solidarizaban; el grupo a favor de la termoeléctrica que les llamaban: “los termoeléctricos”, que continuó buscando alianzas y recursos con el gobierno y los representantes de la empresa y, por último, un sector de la población, no menos importante, que mostraba apatía y agotamiento sobre el tema, los “neutros”.

No obstante la polarización social, la comunidad de Huexca que se gobierna por usos y costumbres, nombró como ayudante municipal durante el trienio 2015–2018 a un reconocido defensor del territorio, opositor a la termoeléctrica. Durante ese periodo, tanto autoridades municipales de Yecapixtla, como personas a favor de la termoeléctrica, continuaron ejerciendo presión para que su autoridad cediera poder de acción a la termoeléctrica.

En las comunidades por las que transita el gasoducto, la oposición tiene dos vertientes: la preocupación por la promoción del desarrollo de actividades industriales en el corredor Tlaxcala- Puebla- Morelos estimulado por la disponibilidad de gas con lo que lo preveen, se podrían generar conflictos por la tierra y el agua y, por otro lado, los riesgos y amenazas que representa una posible erupción del volcán Popocatepetl sobre el gasoducto, los impactos en las comunidades aledañas y la afectación a las rutas de evacuación previstas.

Otro tema que generó preocupación e inconformidad de las comunidades, fue el resultado de revisión puntual del trazo del gasoducto llevada a cabo por diferentes colectivos el 11 de junio del 2013 y el 15 y 16 de septiembre del 2014, quienes encontraron que lo construido difiere de lo indicado en su Manifiesto de Impacto Ambiental (López *et al* 2017, 189, 197 y 198).

El 6 de abril de 2014 el gobierno inició acciones represivas contra los líderes opositores al gasoducto. Fue aprehendida la comisariada ejidal de Xonacayucan, Enedina Rosas; al día siguiente, Juan Carlos Flores, vocero del Frente de Pueblos y el 8 de abril Abraham Cordero, líder del Colectivo Los de Abajo, aliado estratégico del Frente de Pueblos.

Avelino Vázquez, comisariado de los bienes comunales de San Juan Amecac, tuvo que huir; fue agredida su familia y la del doctor Ricardo Pérez Avilés, investigador de la BUAP, cuyo trabajo académico lo vinculó con el Frente de Pueblos (López *et al.* 2017, 181), a partir de ello los activistas acudieron al Centro de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos Joel Arriaga solicitando asesoría para continuar con su movimiento con lo que se buscó profundizar en la revisión del Plan Integral Morelos y a proceder por la vía legal en contra del proyecto. El presidente municipal de Nealtican, adoptó una posición que lo llevo a entrar en conflicto con el Comité local, opositor al proyecto.

En mayo del 2014, Andrés Manuel López Obrador visitó el estado de Morelos en calidad de candidato a la presidencia de México y aseguró a los habitantes que si ganaba la elección no pondría en operación la termoeléctrica (Morelos, El Sol de Cuernavaca, 5 de febrero del 2019).

En el mismo mes de mayo del 2014 el partido político Movimiento Ciudadano presentó ante la Cámara de Diputados la Propuesta de Punto de Acuerdo en la que:

“exhorta al titular del Ejecutivo Federal Enrique Peña Nieto y los gobernadores de los estados de Puebla, Tlaxcala y Morelos, a que revisen las concesiones, los expedientes y las manifestaciones de impacto ambiental del Proyecto Integral Morelos (PIM), con la finalidad de suspender de forma temporal la ejecución de las obras para consultar a los pueblos afectados y, de resultar negativa la respuesta en la consulta cancelar el PIM”

Esta solicitud derivó en la revisión por la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas de esa Cámara, la que después de “abordar” la legislación aplicable y su cumplimiento, concluyó no ser procedente la suspensión del PIM dado que se habían cumplido con los requerimientos aplicables y

“Por otro lado, los integrantes de la Tercera Comisión de Trabajo de la Comisión Permanente consideran que no es viable el solicitar una consulta a las comunidades, toda vez que no se tienen recursos etiquetados para dicha consulta pública”.

Por lo que se llegó al Punto de Acuerdo de solicitar a CFE y SEMARNAT informaran el estado actual del PIM (CdeD 2014, 9).

En julio del 2014 la CNDH tiene registrada la primer Queja en relación al gasoducto.

En noviembre de 2014, se convoca a reunión del Comité de ciudadanos de Nealtican en Defensa de la Tierra, el Agua y la Vida con CFE, sin embargo, esta última no asistió.

En febrero del 2015 el gobierno del estado de Puebla decreta al gasoducto causa de utilidad pública.

En marzo del 2015 la CNDH tiene registrada la primer Queja en relación a la construcción del Acueducto.

En abril del 2015, se concluye la construcción del gasoducto.

A la terminación de la construcción de la central en mayo del 2015 y el inicio de pruebas durante tres meses, los opositores “documentaron” niveles de ruido en más del 100% de los niveles indicados en la MIA, la emisión perceptible a la atmosfera de una gran cantidad de gases y afectaciones a criadero de trucha por el agua descargada (González y Gómez 2020, 98- 107).

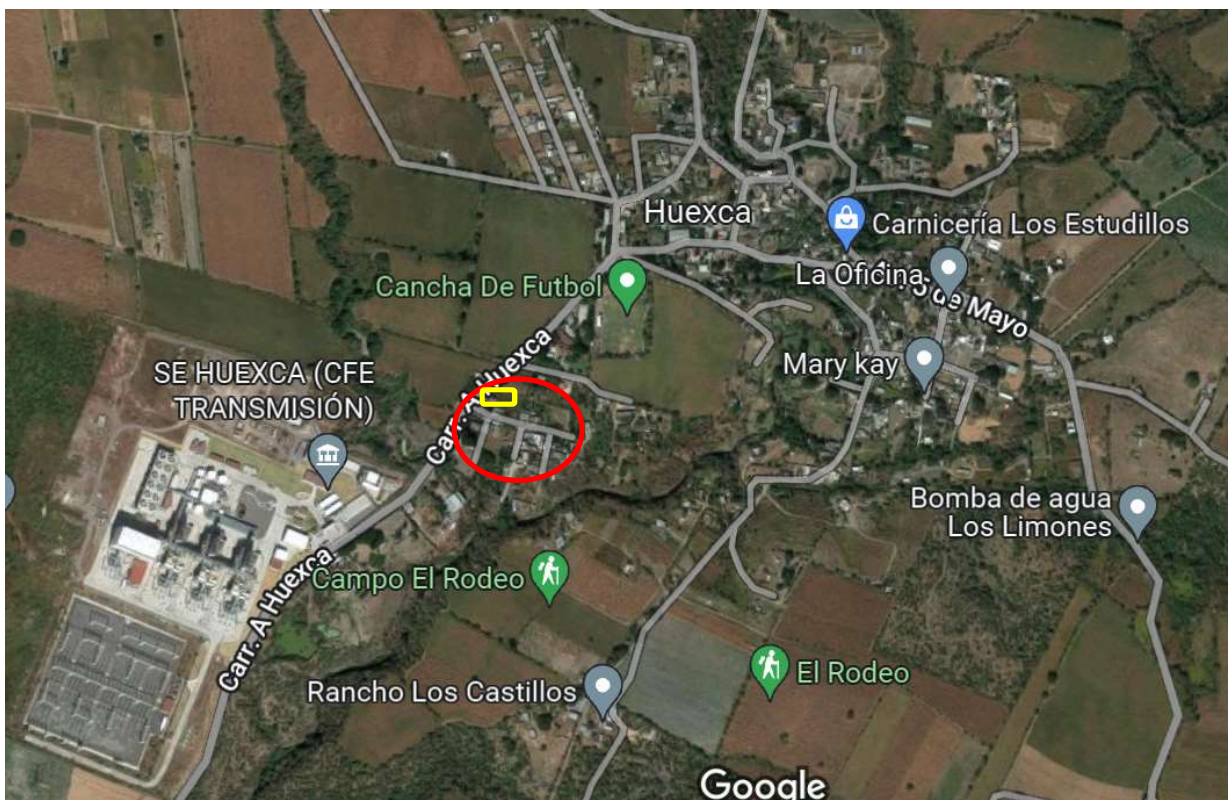
Otro aspecto que destacan los pobladores de la Huexca es el cambio en las condiciones de seguridad en la comunidad al llegar personas ajenas, lo que genera incomodidad por comportamientos diferentes a los que se acostumbraban, así como la mención al robo de ganado que antes no ocurría.

En el mismo mes de mayo del 2015, la CEDHM emite Recomendación al Gobernador, al Fiscal General, y a la Comisión Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos, y declara incompetencia ante alguna de las Quejas recibidas, turnándolas a la CNDH.

El 27 de febrero del 2018 la CNDH emite Recomendaciones a la CFE, SEMARNAT y la CNDI respecto a las siguientes Quejas:

- Ejercicio indebido de la función pública en la que se hace referencia a la afectación del libre tránsito de pobladores de la localidad de Huexca,
- Violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado y Violación al derecho al agua
- Violación al derecho a la integridad personal, seguridad jurídica y trato digno

Figura 8.- Imagen de la ubicación de la comunidad de La Huexca en relación a la Central termoeléctrica con círculo rojo se indican las casas más cercanas y con amarillo kínder y telesecundaria



Fuente: Imagen obtenida de Google maps el 2 de nov del 2022.

#### e) Negociaciones para el uso del agua del río Cuautla

Entre 2017 y 2019 CFE firma cinco Convenios de obras y acciones de compensación con ejidatarios y pobladores de municipios relacionados con el acueducto que alimenta del agua requerida para el proceso de generación de electricidad (Cuautla, Ayala y Tlaltizapan, así como con ejidatarios usuarios del agua del río Cuautla (ASURCO) y

Anenecuilco) con los cuales se obligan los segundos a retirar el bloqueo a esos trabajos, y CFE a retirar las demandas en contra de los que habían llevado las acciones de bloqueo. De hecho, en uno de los convenios los firmantes aseveran que los que mantienen el bloqueo son gente ajena a sus comunidades.

Fotografía 1.- Kínder a poco más de 400m de la Central



Fotografía 2.- Telesecundaria aledaña al kínder



Fuente: Fotografías tomadas para este documento

#### f) Consulta ciudadana

En enero del 2019 y derivado de visita presidencial, se ofrece consulta pública en relación a la operación del proyecto haciéndose énfasis en la importancia de aprovechar los recursos de la nación ya invertidos.

En un evento en la ciudad de Cuautla, Morelos, el 10 de febrero de 2019, a dos semanas de la consulta, López Obrador escuchó protestas por la posibilidad de consulta sobre la termoeléctrica y respondió a los inconformes:

“Escuchen, radicales de izquierda, que para mí no son más que conservadores, escuchen, si no se utiliza la termoeléctrica de la CFE, de una empresa de la nación, en vez de tener la luz para alumbrar todo Morelos, tendríamos que seguirle comprando la luz a las empresas extranjeras” (Político MX 2019).

La madrugada del miércoles 20 de febrero, tres días antes de la consulta, Samir Flores fue asesinado. López Obrador declaró ese mismo día que “lamentaba los hechos, pero

que no iba a suspender la consulta sobre la termoeléctrica: ...a lo mejor entre las posibilidades [del asesinato] era afectar la realización de la consulta” (BBC News Mundo, 2019).

El mismo día de los hechos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por voz de su presidente, declaró que no había condiciones aceptables para una consulta de acuerdo con los estándares nacionales e internacionales. Se realizaron dos marchas el viernes 22, un día antes de la consulta para protestar por el asesinato de Samir Flores y para que se suspendiera la consulta.

En la consulta se tuvo una baja participación (2.9% del padrón) y con un resultado marginal de aprobación (59%). A la fecha, en la página de Participación Social de la Secretaría de Gobernación, está todo el diseño y metodología de la consulta, pero no existen los resultados desagregados por casilla (Participación social 2020).

En julio del mismo año, 2019, le fue otorgado al municipio de Amilcingo del estado de Morelos, en los límites con Puebla, un amparo que impedía la operación del gasoducto (González y Gómez 2020, 56).

El 23 de noviembre del 2020 se lleva a cabo el desalojo violento de pobladores que San Pedro Apatlaco que obstruían los trabajos de construcción del acueducto (El Universal, 23 de noviembre del 2020).

A partir de noviembre del 2020 se han llevado a cabo bloqueos a las oficinas de ASURCO, uno de los argumentos de los opositores a la central por la ilegalidad que manifiestan respecto al convenio firmado con CFE, toda vez que no se cumplen por parte del Consejo Directivo lo indicado en sus estatutos, lo que invalida la firma.

Para el cuarto trimestre del 2021 la CFE reporta ingresos por la operación comercial de la central y, por otro lado, en las consultas hechas en la PNT, la CFE responde que la central denominada Centro II, ya no sería construída.



El 16 de mayo del 2022 nace en Huexca la radio comunitaria “Alegría y Resistencia”, con una función de difusión contra la termoeléctrica.

Fotografía 3. Posicionamiento de la Asamblea Permanente de los Pueblos de Morelos (2022)



Fuente: Pagina de Facebook de la misma organización.

El 7 de septiembre del 2022, la Asamblea Permanente reclama que en la termoeléctrica se continúan haciendo pruebas. Según argumenta la Asamblea Permanente de Pueblos de Morelos hay 17 amparos en proceso y algunos vigentes que incluyen los que suspenden temporalmente la operación del gasoducto en tanto la SENER no realice una consulta a la población indígena por las afectaciones del gasoducto, o por los riesgos, dada la cercanía del volcán Popocatepetl y su actividad; los relacionados contra el uso de las aguas limpias de los ríos de la región de Cuautla, pues como se dijo, el caudal para la operación sería únicamente con el uso de aguas negras tratadas; y los específicos, en contra del inicio de la operación de la termoeléctrica. A lo anterior se suma la recomendación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El 30 de agosto de 2019, el Consejo de la Judicatura de la Federación emitió un comunicado en el que se concentran en un sólo Juzgado los doce juicios de amparo vigentes a la fecha, relativos a todas las partes del PIM (Lo de hoy Puebla, 2019).

En visita al sitio en octubre del 2022, se observa que la Central I construida, está operando.

Fotografía 4.- Central termoeléctrica en octubre del 2022



Fuente.- Fotografías tomadas para este documento

### **3. Análisis del tratamiento implementado al conflicto**

Una vez realizada la descripción del acontecimiento, en este capítulo se procede a la caracterización de los principales actores, su posicionamiento e intereses, los conflictos, correlaciones, prelación, recursos y herramientas con los que contaron, para con ello proceder a su análisis político.

#### **3.1. Actores**

Indudablemente la cantidad de actores es grande, sin embargo, se considera que una agrupación como la siguiente, lleva a una simplificación manejable y representativa para los fines de este trabajo, posteriormente se describen sus características más relevantes:

- a) La comunidad de La Huexca perteneciente al municipio de Yecapixtla del estado de Morelos, en la que se asienta la central, en adelante Huexca;
- b) Agricultores usuarios del agua del río Cuautla en los municipios y ejidos en Cuautla, Ayala, Acasulco, Anenecuilco, Ticuman, Tlaltizapan, San Juan Ahuehuevo, San Vicente de Juárez, Asociación de usuario de agua del río Cuautla (ASURCO);
- c) CFE como desarrolladora de la central;
- d) Entidades de la administración pública a nivel federal: Presidencia de la República, Cámara de Diputados, SHCP, CRE, SENER, SEMARNAT, CNDH;
- e) Entidades de la administración pública a nivel estatal y municipal, Gobiernos de los estados de Puebla y Morelos, entidades relacionadas la administración y permisos de usos de suelo, del agua, licencias de construcción, con la administración del agua, Comisión Estatal de los Derechos Humanos ;
- f) Comunidades y municipios por las que atraviesa el gasoducto;
- g) Organizaciones de la sociedad civil: Asamblea Permanente de los Pueblos de Morelos, Frente de pueblos en Defensa de la Tierra (FPDT), Ejército Zapatista de Liberación Nacional, #yosoy132;
- h) Universidades y centros de investigación Públicos: Universidad Autónoma de Morelos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro Nacional de

Prevención de Desastres, Institutos de Geología, Geofísica y de Investigaciones Sociales de la UNAM;

- i) Industriales establecidos en la zona que incluyen una amplia gama de actividades: Saint Gobain, Nissan, Burlington, Continental, Gas Natural del Noreste; Grupo Comercial Kasamar, Química y Derivados, Preconcreto de alta resistencia, Roadsa, Alustar S.A., CIMSA, Continental de Alimentos S.A.; Zapata Estampados de Exportación, Politec Internacional, Industrias Mikko, Fertilizantes Nacionales S.A. de C.V., Disogram Mexicana, Smrit de México, y Teneria de Morelos, entre otras.

### **3.2. Caracterización de los actores**

#### **a) La comunidad de La Huexca**

Conforme al censo del INEGI de 2010 en la Huexca se reportaba una población de 969 habitantes, y para el 2020 de 1,153, de los cuales un 0.43% de la población es indígena.

El 63% se encuentra entre los 15 y 59 años de edad, seguidos por porcentajes alrededor del 13% de jóvenes entre 5 y 14 años, y lo mismo de mayores de 60 años, el 10% restante son menores de 5 años. De la población el 1.39% es analfabeta, el grado de escolaridad promedio de 8.89 años, en la comunidad existe planteles de preescolar, primaria y telesecundaria. El 63% de los mayores de 12 años cuenta con ocupación laboral.

Según los mismos datos refieren que existen 320 viviendas, de las cuales más del 93% cuentan con luz, agua entubada, drenaje sanitario y excusado; más del 85% cuentan con refrigerador, televisión, teléfono celular; más del 65% cuentan con lavadora e internet; el 43% cuentan con automóvil y alrededor del 20% cuentan con computadora personal, laptop o Tablet.

63 personas son ejidatarios o comuneros y existen 82 avecindados (RAN 2018), quienes tienen como actividad económica principal la agricultura (el 3% con ocupación laboral se dedica a esta actividad), siendo la siembra de sorgo el producto principal, cuya producción a nivel municipal (Yecapixtla) alcanzó las 40,692.0 toneladas, lo que

contribuye a que Morelos figure como el segundo productor más grande a nivel nacional (SEDAGRO 2012). Entre otras actividades económicas locales está la ganadera y de ésta se deriva la manufactura y venta de productos lácteos, los cuales son vendidos en Cuautla y en la misma comunidad (González y Gómez 2020, 26), el 11% de la población está dedicado a actividades económicas primarias. De acuerdo con otra investigación de campo (Martínez 2018, 78) la mayoría de los habitantes de Huexca viajan a Cuautla, Jiutepec o Cuernavaca para trabajar en los sectores secundarios o terciarios de esas ciudades (Martínez 2018, 78, citado por Barquin y García 2012, 54) y no obstante que en la cabecera municipal de Yecapixtla existe tanto actividad turística, como un parque industrial, no es atractivo para los pobladores de Huexca el desplazarse hacia allá, toda vez que la comunicación es poco accesible y es más fluido hacia la ciudad de Cuautla y de ahí a otros centros urbanos.

La normatividad que aplica en la zona en relación al uso del suelo, actividad económica, desarrollo y crecimiento están vertidas en el Plan Estatal de Desarrollo 2007- 2012 (ININ 2011, III-31) que se complementa con el Programa Estatal de Desarrollo Urbano de Morelos 2007-2012, el Programa Municipal de desarrollo Urbano de Yecapixtla y Cuautla y el Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de CAYA (Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan) en los que además de reconocerse la vocación agrícola, se indica que Yecapixtla tiene una relevancia estratégica en el estado debido a que es uno de los municipios en donde se concentra el grueso de la actividad económica industrial estatal. Para detonar el desarrollo económico sustentable tiene considerado implementar, entre otras, la atracción de inversiones y el fortalecimiento de las economías regionales a través de proyectos productivos detonadores del desarrollo en áreas específicas que impulsen la generación de empleos, garanticen la sustentabilidad, promuevan la inversión, la formación de capital humano, productividad y competitividad, en cooperación intermunicipal.

La central se ubica en una zona de uso de suelo UE5, de Usos Especiales que permite la ubicación de usos recreativos, áreas verdes, espacios abiertos e industriales no contaminante (ININ 2011, III-31- 63).

La cabecera municipal ubicada en Yecapixtla, difiere en características socioeconómicas al perfil de La Huexca, En la primera la actividad turística e industrial, se encuentran desarrolladas de manera relevante al ser un centro que es visitados por turistas, como por contar con un parque industrial moderno, encabezado por la empresa Burlington el cual es un importante complejo textilero que consta de tres plantas de manufactura y una planta de tratamiento de aguas residuales y de proceso con un aproximado de 6,000 trabajadores, el sector industrial Yecapixtla está dentro de los nueve municipios que concentran actividad con relevancia estratégica en el estado debido a que es uno de los municipios en donde se concentra el grueso de la actividad económica estatal en tanto que, la población de La Huexca, no presenta un perfil similar pues, como ya se comentó en esa comunidad las actividades económicas que se llevan a cabo corresponden al sector primario.

**b) Agricultores usuarios del agua del río Cuautla en los municipios y ejidos en Cuautla, Ayala, Acasulco, Anenecuilco, Ticuman, Tlaltizapan, San Juan Ahuehuevo, San Vicente de Juárez, Asociación de usuario de agua del río Cuautla (ASURCO)**

La región tiene una larga tradición de lucha en defensa de los derechos sobre la tierra relacionada con la agricultura. De esa manera forma parte de la que tuvo su asiento el movimiento zapatista de la revolución mexicana iniciada en 1910. La disponibilidad de agua, permite que se tengan tanto tierras de temporal, como de riego sin contarse con presas de almacenamiento, no obstante lo anterior y derivado de diferentes aspectos, la disponibilidad de agua en la región ha venido a la baja, por lo que algunos cultivos como el de arroz, se han cambiado por otras especies menos demandantes de este recurso (González y Gómez, 2020: 28- 32), hay que tener en cuenta que el tema del agua, también ha sido motivo de conflictos históricos (Jaimes 2010).

### **c) La Comisión Federal de la Electricidad**

La CFE en la fecha en la que inició la construcción de la Central de La Huexca, era una empresa del estado mexicano fundada en 1937 con el fin de planear, construir y administrar la infraestructura para el suministro eléctrico y que, a raíz de la estatización de la totalidad de la industria eléctrica y cambios constitucionales en 1960, ejercía el monopolio de esta actividad. Parte de la infraestructura de producción de la CFE tiene antigüedades que las llevan a ser caras de operación y muy contaminantes, por lo que también demanda su modernización. En sus inicios la planeación, proyecto, operación y mantenimiento y gran parte de la construcción, era llevada en su totalidad por la misma entidad, la construcción paulatinamente se fue transfiriendo a empresas privadas contratadas de acuerdo a la Ley de Obra Pública federal, sin embargo a partir de 1994 se incorporaron figuras como la de productores independientes de energía con fines de autoabasto y, para la construcción de la infraestructura propia de CFE, se fue pasando de su ejecución a partir de recursos presupuestales, a esquemas de financiamiento durante la construcción y pago a la entrega de la misma funcionando (PIDIREGAS). Es bajo este último esquema que fue licitada y contratada la central de La Huexca, en tanto que el gasoducto, fue concursado para que un tercero se ocupara de su construcción y operación, cobrando el servicio de suministro a la CFE y a cualquier otro interesado. La estructura organizacional de la CFE es amplia y estructurada, permitiéndole abordar desde aspectos básicos de la Ingeniería, jurídicos, de responsabilidad social y medio ambiente hasta aspectos de procura, laborales, etc. Dado el impacto de sus operaciones, sus dimensiones, su capacidad de gestión intergubernamental es muy relevante, no obstante, es una entidad que tiene como meta el cumplimiento de sus obligaciones legales y ante la sociedad, pero siempre anteponiendo su posicionamiento, su capacidad y su experiencia. De esta manera, la reforma del estado, como es el caso de muchas de las entidades públicas, seguramente ha generado incomodidades respecto al papel y condiciones de operación, así como un proceso de cambio y aprendizaje (Calva 2019; Clavijo 2000).

Dentro del periodo en que se desarrolló el conflicto materia de análisis en este trabajo, se aprobó en 2013 reforma constitucional con la que el monopolio en la generación de

electricidad y su comercialización dejaba de ser del estado mexicano (CPEUM art. 28), creándose el mercado eléctrico mexicano (MEM), en el que la planeación y despacho de energía pasó al Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), organismo que se volvió autónomo respecto a la CFE y con el mandato de dar instrucciones de suministro de energía en función de la demanda y los costos de los diferentes generadores, ya fueran de CFE o de empresas privadas (GdeM 2014, 12- 14, 16- 23). Este cambio, generó una nueva visión en términos de amenaza a su subsistencia, y, por lo tanto, los posicionamientos para mantenerla.

La política del gobierno de la república que asumió la presidencia y obtuvo mayoría en el congreso en el 2018, se ha caracterizado por relanzar las empresas del estado, eliminando la competencia por parte de actores privados. No obstante que las reformas constitucionales y las leyes secundarias que se han promovido en ese sentido no han progresado, en los hechos, existe un comportamiento de CENACE y de la CFE que reproducen el modelo previo a la reforma del 2013, motivo por el cual, inclusive, existe una disputa de las empresas de EUA y Canadá al considerar que la actuación tiene un carácter discriminatorio dentro de los compromisos derivados del tratado de libre comercio con estos países (TMEC) (El Economista, 23 de agosto del 2020), e incluso recientemente se ha procedido a la compra de activos de la empresa española Iberdrola, manifestándose por parte del gobierno de la república, que con esto se está logrando caminar hacia la nacionalización de la industria eléctrica (Forbes, 4 de abril del 2023).

**d) Entidades de la administración pública a nivel federal: Presidencia de la República, Cámara de Diputados, SHCP, CRE, SENER, SEMARNAT, CNDH**

Las entidades públicas a nivel federal tienen como norma, independientemente del poder político de la presidencia y de las instrucciones que de ella emana, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes, reglamentos y acuerdos internacionales firmados y, como guía de actuación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que cada gobierno sexenal y con una visión a 20 años, debe de elaborar y someter a aprobación del Congreso. Este documento rector, deriva en los requerimientos de planes



y programas por parte de todas las entidades públicas y, tiene como entidad fundamental para su elaboración, aprobación y seguimiento, a la SHCP. En el Anexo 2 se realiza la revisión de la normatividad aplicable a los proyectos de infraestructura, y en el Anexo 3, se describen las consultas hechas a través del PNT, las respuestas y documentos recibidos, elementos que se usan en el presente capítulo para fines del análisis llevado a cabo en relación a la actuación de la CFE en el conflicto y el involucramiento de las restantes.

**e) Entidades de la administración pública a nivel estatal y municipal, Gobiernos de los estados de Puebla y Morelos, entidades relacionadas la administración y permisos de usos de suelo, del agua, licencias de construcción, con la administración del agua, Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Morelos.**

Al igual que las entidades a nivel federal, las entidades públicas a nivel estatal y municipal, además de su normatividad a nivel federal, cuentan con la estatal y los planes y programas derivados de las mismas y del PND. Dentro de sus funciones como locales de la zona en que se desarrolla el proyecto, ejercen las funciones de autorizaciones y permisos, así como las de gobierno y a la observancia del respeto a los derechos humanos, recomendar acciones preventivas, en su caso de reparación del daño y de garantías de no repetición. De esa manera la acción política en relación con el proyecto, se ven involucrados tanto la CFE como las entidades estatales y municipales. De las respuestas obtenidas en la PNT, se observa la tendencia de posicionar a la CFE como una entidad con capacidad e influencia suficientes que le da autoridad sobre las decisiones que se toman en los ámbitos de competencia como entidades locales.

**f) Comunidades y municipios por las que atraviesa el gasoducto**

Este grupo es de amplio espectro en términos de composición. De la Manifestación de Impacto Ambiental presentada por CFE, de los 24 municipios que se atraviesan y la petición de opinión sobre el proyecto, sólo tres atendieron la comunicación. Esto puede dar una idea del involucramiento, primero a nivel autoridades municipales y después, la comunicación con la población que se pudo haber tenido, previo al inicio del proyecto.

### **g) Organizaciones de la sociedad civil**

Las organizaciones que se involucraron en el movimiento tienen un perfil de trabajo tendiente a contrarrestar las decisiones de la administración pública que afectan las condiciones de vida y las tradiciones de las comunidades. Destaca la actuación de Asamblea Permanente de los Pueblos de Morelos y el Frente de Pueblos en Defensa de la Tierra, este último con Samir Flores como principal activista en relación al proyecto, indígena náhuatl, que era miembro del Congreso Nacional Indígena (CNI), colectivo indígena de alcance nacional con nexos profundos con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Este nexo político hace que no sólo existieran actores regionales, sino que también grupos de todo el país y, por tanto, un apoyo a nivel nacional, con una visión no gubernamental y no estatista que sustenta el CNI y el EZLN (Barquin y García 2021, 50). Su visión es de mantener y respetar las formas de vida, las tradiciones y cultura y en oposición a todo aquello que implique un cambio que pueda afectarlas rechazan una modificación dramática de los patrones de vida de la comunidad. Consideran que las actividades productivas existentes son aceptables y no deben cambiar radicalmente. Desdeñan el impulso para salir en busca de nuevas formas de vida, o en su defecto, de introducirlas a la comunidad. Tienen arraigo y permanencia en el tiempo y, por lo tanto, la llegada de cambios del exterior los hace sentirse amenazados. Si tienen grandes aspiraciones educativas son conflictivas, pues su consecuencia es la especialización productiva y, de este modo, la probable fuga de la comunidad. Su arraigo comunitario y modelo productivo, plantean un bajo nivel de consumo y por tanto de mercancías, y un modelo aspiracional con fuerte contenido rural. Finalmente, su cercanía con el mundo del campo los define como seres atentos a las afectaciones de la naturaleza, tanto por ser una materia de trabajo como por una cercanía emotiva y en contra de sistemas de producción depredadores y no sustentables, aspectos que entran en contraposición de las necesidades derivadas del crecimiento poblacional, la esperanza de vida derivada de las aportaciones de la ciencia y los sistemas de salud, de la tecnología y las comunicaciones, de la dinámica de las comunidades aledañas que se integran a procesos de modernización, por mencionar los aspectos más destacables (Barquin y García 2021, 44, 54).

**h) Universidades y centros de investigación Públicos: Universidad Autónoma de Morelos, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Centro Nacional de Prevención de Desastres, Institutos de Geología, Geofísica y de Investigaciones Sociales de la UNAM**

Las Universidades y centros de investigación públicos aportaron información sobre la caracterización durante el conflicto, sin embargo, no se involucraron para aportar un posicionamiento, salvo algunos casos de catedráticos que se involucraron de manera personal. Pasado el conflicto, se han hecho estudios y publicaciones con diferentes enfoques sobre el mismo.

**i) Industriales establecidos en la zona que incluyen una amplia gama de actividades: Saint Gobain, Nissan, Burlington, Continental, Gas Natural del Noreste; Grupo Comercial Kasamar, Química y Derivados, Preconcreto de alta resistencia, Roadsa, Alustar S.A., CIMSA, Continental de Alimentos S.A.; Zapata Estampados de Exportación, Politec Internacional, Industrias Mikko, Fertilizantes Nacionales S.A. de C.V., Disogram Mexicana, Smrit de México, y Teneria de Morelos, entre otras**

Respecto a los industriales de la zona durante el conflicto, no se ha encontrado evidencia de participación o posicionamiento alguno, aunque puede inferirse que, desde la solicitud de alimentación de gas para fines de reducir costos de producción hechas por el gobierno del estado en 2003, pudieron estar presentes.

### **3.3. Análisis Político**

¿Cuál fue la actuación de los personajes descritos? Si bien en el capítulo anterior se describió el acontecimiento, lo que ahí se anota es el resultado de un marco de referencia que le define su actuar, que, en el caso de las entidades públicas, se integra por el marco normativo, por las costumbres en el ejercicio del poder y la personalidad de los que encabezan las diferentes entidades, entendida esta última como la predisposición que condiciona a los individuos a tener una respuesta ante diversas situaciones (Adorno *et al.* 2009). El marco normativo se analiza en el Anexo 2, y su cumplimiento en el Anexo 3

es a través de las respuestas obtenidas en la PNT, el ejercicio del poder y la personalidad se incorporan como parte de lo revisado en este apartado.

En el caso de los grupos que se integraron al FPDTA, y de las organizaciones que los apoyaron o asesoraron, la legitimidad de su comportamiento se basa en su apego a las tradiciones, la autoridad (que se da para los casos de las Universidades y/o organizaciones de la sociedad civil como el EZLN, #yosoy 132 y catedráticos de universidades públicas), al carisma, así como al hecho de compartir una ideología que responde a sus sentimientos de amenaza ante la implementación de este proyecto. A continuación se abunda en ambos casos, y si bien de su revisión se configuran los elementos que afloraron en el conflicto, se termina esta sección redondeándolos. El paso de latencia a confrontación se da, además de la toma de conciencia de que “algo grande los puede afectar”, por la intervención de actores externos que, por un lado, refuerzan la reacción, suman en el discurso de que al venir de acciones similares con liderazgos desarrollados, les imprime un carisma que legitima el posicionamiento. El resultado obtenido con la suspensión del gasoducto en 2003, refuerza la legitimidad a través del rendimiento demostrado. Esa legitimidad a su vez se concatena con el discurso en contra de ideologías neoliberales que promueven la competencia, la tecnología, el individualismo, comportamientos que son ajenos a la vida comunitaria tradicional (Adorno *et al* 2009).

Existen dos aspectos de relevancia que le dan la latencia al conflicto en la comunidad: por un lado, la región, tiene el orgullo histórico de haber sido protagonistas relevantes en la revolución mexicana en el tema de la tenencia de la tierra con fines agrícolas y de subsistencia, eso genera una identidad y los temas que puedan relacionarse con afectaciones a la naturaleza que vayan en detrimento de su capacidad, genera una condición de agravio, identificándose en este caso claramente el que va a causarlo, es decir la identificación clara del otro: la CFE (Vallès 2007, 25). El segundo aspecto es que los Programas estatales así como los Programa Municipal de Desarrollo Urbano de Yecapixtla y Cuautla, y de manera relevante el Programa de Ordenación de Zona Conurbada Intermunicipal en su Modalidad de Centro de Población de CAYA (Cuautla,

Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan), reconocen la vocación industrial de la zona, que si bien ya se manifiesta en parte de la denominada CAYA, en La Huexca, correspondía a una condición lejana. Esto es, estos planes y programas no responden a lo indicado en la Constitución y la Ley, en el sentido de que deben de contar con la participación de las comunidades, de modo que sea un proceso democrático, ni se han tomado acciones que generen condiciones por un lado favorables y, por otro, la toma de conciencia del futuro cercano. Por lo que tanto CFE como los gobierno municipales y estatales cuentan con una condición de ilegitimidad para ejercer su posición de poder ante la comunidad, esto es, se enfrentan a la tradición local sin contar con una posición racional y ante la respuestas dadas, se genera una condición de antipatía por la comunidad (Vallès 2007, 41- 43), ejemplo de ello son las 10 carpetas presentadas para ser leídas en una reunión, o la condición de engaño de que el proyecto no se haría si no se aceptaba por la comunidad y posterior cambio de postura.

En el caso de las entidades públicas, lo que se observa es un comportamiento inercial en relación al tema social sobre el impacto social de los proyectos. De las respuestas dadas por CFE, SENER, la Secretaría del Bienestar (antes Secretaría de Desarrollo Social), SHCP, Gobiernos del estado y municipales, a las preguntas hechas a través de la PNT en relación al cumplimiento de la Constitución, leyes y reglamentos, sobre tomar en consideración la opinión de las comunidades aledañas y planear medidas de mitigación inclusive a través de Comités Intersecretariales, lo que se obtuvo de respuesta es la referencia al Manifiesto de Impacto Ambiental. Sin embargo, y de la revisión que se incorpora en el Anexo 3, el análisis que contiene para la parte social, se limita a hacer una descripción corta de las condiciones demográficas de La Huexca, y a utilizar el argumento convencional de que el proyecto será una fuente de crecimiento económico por los empleos que se generaran durante la construcción, sin revisar los aspectos culturales, sociales, económicos y políticos. Por otro lado, en la comunicación en relación al proyecto con el municipio, como se desprende de la caracterización de los actores, la cabecera municipal de Yecapixtla tiene una dinámica social y cultural muy diferente a la de la comunidad de La Huexca, por lo que la visión del proyecto en relación a la comunidad, no es representativa. En el caso del gasoducto, la consulta a los 24

municipios que atraviesa, en relación a su opinión sobre el proyecto, sólo fue respondida por 3 de ellos. El no haber tenido respuesta de los restantes municipios, da la pauta a que desde el punto de vista legal se maneje una afirmativa ficta, sin embargo, debe de considerarse que la falta de respuesta, en más de un caso puede responder a que las autoridades encargadas de ello a nivel local, podrían no tener los elementos para dar una respuesta, sin que eso no quiera decir que más adelante no se presenten condiciones que generen conflictos, por ejemplo por intervenciones y asesoría de terceros.

Si bien CFE cumplió con toda la tramitología y por otro lado fue aprobada la documentación requerida por las diferentes instancias, lo que se aprecia es que los requerimientos en la parte social son interpretados de una manera laxa, por lo que el espíritu de la ley no se cumple. De esta manera, si bien las entidades cuentan con el cumplimiento de la legalidad, lo cual como se acaba de comentar, no se da para la parte sociopolítica; se carece totalmente de legitimidad, con lo que el ejercicio del poder se ve acotado como se puede ver en la descripción del acontecimiento, al uso de la fuerza, pues no se cuenta con la autoridad para el ejercicio del poder. La influencia se presenta en el grupo denominado los “termos”, que son los habitantes de La Huexca, que mostraron su convencimiento por la ejecución del proyecto, integrado por aquellos que si bien habitan en la localidad, no pueden acceder a tierra como medio para obtener su subsistencia, teniendo que salir de la comunidad para conseguirlo, por lo que se han incorporado a dinámicas económicas y culturales diferentes y, por lo tanto, para ellos no representa una amenaza el que se desarrolle este tipo de proyectos en la comunidad y puede convertirse en una oportunidad.

Las entidades estatales y municipales tampoco cumplen con el requerimiento de planeación democrática, pues los planes de desarrollo estatales, municipales y regionales, no parecen haber sido consultados con las comunidades, ni son difundidos. La población desconoce que las vocaciones de uso de suelo incluyen la de uso industrial, lo que las convierte en instrumentos ajenos a los mismos y de poco sirve el referenciarlos, puesto no han sido motivo de apropiación local. En lo que respecta al gobierno del estado

y los municipios, y su actuación como representantes locales, no asumen una condición de actores activos, en su lugar se posicionan dentro del discurso tradicional, es decir, no ejercen la función de revisar e interpretar los impactos en las comunidades que representan, y sólo son manejados los mismos argumentos de los beneficios de desarrollo y crecimiento. Con ello, no existe la capacidad de ejercer el poder con la comunidad a través de la influencia y/o la autoridad y, como se ve en la evolución del conflicto, al gobierno del estado y al gobierno municipal no les queda otro recurso para el ejercicio del poder que el uso de la fuerza (Vallès 2007, 36).

En el caso del uso del agua para la central, en la MIA no se hace un análisis del impacto en la actividades económicas relacionadas, ni de la reacción social que puede generar, sólo se parte de que se cuenta con la aprobación por parte del organismo operador de agua, misma que cumple una función tramitológica desde una óptica parcial, como puede verse de la reacción de los usuarios del agua para fines agrícolas. Es decir, no fueron consultados como actores directamente afectados por el permiso, lo que derivó en una reacción adversa, y que si bien una parte de los integrantes de este grupo accede a través de negociaciones llevadas a cabo muchos años después de iniciado el conflicto por la ejecución de obras, y que se presentan como compensadoras del volumen utilizado, la implementación de las mismas hasta la construcción de todas ellas, no se concreta en los acuerdos, esto le da una persistencia al conflicto que puede llevar a su posterior escalamiento. De las consultadas llevadas a cabo a través de la PNT, se deriva una falta de seguimiento tanto por parte de las autoridades municipales, como de los representantes de los agricultores que formaron los convenios.

El más destacado luchador social en el movimiento, con nexos a nivel nacional con organizaciones con ideología similar a la que se enarbola en el movimiento de defensa de la tierra como forma de vida y de sustento, Samir Flores, quien fue asesinado durante el conflicto y que se ha convertido en un icono de los opositores en lucha, pertenecía a comunidades que son afectadas por el uso del agua para la central. De esta manera existe un grupo que, no obstante, la “representatividad formal” de los que firmaron los acuerdos compensatorios con la CFE en razón del uso de aguas para la central, continúa

existiendo un grupo en oposición a los mismos y al uso del agua en la central de generación, en lo que se refleja nuevamente un posicionamiento “formal” por parte de CFE, sin valorar adecuadamente las circunstancias para el tratamiento del conflicto. En el uso del agua, nuevamente se dan las condiciones de falta de legitimidad, y de autoridad e influencia en el ejercicio del poder tanto por la CFE, como por los grupos de “representación formal”.

También de acuerdo a los elementos incluidos en los Anexos 2 y 3, se considera que la posición tomada por CFE no corresponde a un manejo en el que se pretendiera que el tema pasara sin ser socialmente percibido (Vallès 2007, 37-39), si éste fuera el caso, tan pronto como se dieron las primeras manifestaciones de inconformidad, la CFE hubiera avanzado a un segundo nivel para evitar que el conflicto se convirtiera en una decisión política, o incluso impulsar una acción colectiva sobre el tema. Sin embargo, lo que se observa es una respuesta aleatoria que no corresponde a una estrategia estudiada. De las respuestas obtenidas en la PNT, la Gerencia de Desarrollo Social de la CFE respondió que no participó en este proyecto. En el procedimiento de trabajo con que cuentan, de haberse aplicado, o si se aplicó y no se comparte por contener información sensible y no se usó en el tratamiento del conflicto, se aprecia que la identificación de actores relevantes, condiciones culturales e históricas que llevan a la particularidad del entorno a ser considerada, aspecto, que como se menciona, no se identifica en la actuación que se tuvo y que permitió que se pasara de una condición latente, a la concientización y la confrontación (Curle y Dugan 1982) y la negociación, como es el caso de los usuarios del agua, deja latente el conflicto. Esto manifiesta, por parte de la CFE, la forma tradicional en el ejercicio del poder en un entorno en el que la participación ciudadana, la pluralidad y el respeto a los derechos humanos no eran elementos a ser considerados, pues el discurso de beneficios generados por la infraestructura que desarrolla, es por sí mismo un sustento de su actuar.

Esto es, de parte de las entidades públicas se considera que se ha cumplido con la ley a través de la inercia en el actuar que siempre se ha seguido, y sin una interpretación completa en el marco del entorno actualizado en el que la evolución de las condiciones



en los contextos de derechos humanos, pluralidad, democracia e instituciones, demandan un comportamiento que llevan a que, de parte de la comunidad, se basen en la legitimidad de su posicionamiento. Es por ello, que al carecer de legitimidad las entidades públicas no se generaron las condiciones para el tratamiento apropiado del conflicto, y no haya quedado más camino para la construcción del proyecto que el uso de la fuerza. Esa visión errónea llevó a que terminada la construcción de la central en 2015, y por lo tanto las inversiones, estuviera sin poder trabajar hasta finales del 2022 y que, como ya se comentó, el conflicto fuera persistente.

Es de destacarse que al llevarse el conflicto a la Cámara de Diputados Federal, el posicionamiento dado por la Tercera Comisión de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Fomento, Comunicaciones y Obras Públicas de esa Cámara, fue que la CFE había cumplido legalmente con sus obligaciones (CdeD 2014,9), es decir, en el legislativo se adoptó una posición más de órgano judicial al evaluar el cumplimiento, a tratar de interpretar el origen del problema y, a partir de ello, solicitar se abordaran acciones complementarias en el marco legal existente que evite que este tipo de conflictos continúen generando impactos desfavorables a las comunidades, y costos y retrasos en los desarrollos requeridos por la sociedad para atender sus necesidades, con las limitaciones de los recursos fiscales existentes. Esta identificación de falencia en el cumplimiento legal y normativo se reporta en las recomendaciones emitidas por la CNDH en 2018, desafortunadamente de manera tardía conforme el desarrollo del conflicto y sus consecuencias. En dicho documento si bien se identifica la necesidad de capacitar a los funcionarios relacionados con el tema en tres de las Dependencias: CFE, SEMARNAT y CDI, es evidente la falta de conocimiento en la totalidad del ámbito público, tanto estatal como federal, incluyendo el legislativo. Pareciera que las acciones para evitar la no repetición recomendadas por la CNDH son insuficientes, y las de reparación integral del daño no son claramente identificadas.

Las Comisiones estatal de Morelos y nacional de Derechos Humanos, no aportan, en este caso, autoridad ni legitimidad a la Administración Pública, lo tardía de su respuesta las hace ajenas al desarrollo del conflicto. Como ya se mostró en la cronología, la primer

Recomendación de la CEDHM es emitida hasta mayo del 2015, sin haber mediado medidas cautelares previas no obstante el conocimiento que se tenía de las confrontaciones de la fuerza pública con la población. Para la fecha de esa recomendación, además de las confrontaciones citadas, el gasoducto se había concluido y la central se encontraba en la fase de pruebas.

El posicionamiento de la comunidad de La Huexca, se vio reforzado al conjuntarse con el conflicto de las comunidades por las que pasa el gasoducto, y por los agricultores que vieron la afectación que se tendría por el agua que utilizan para riego. El grupo de “nosotros” creció ante el de “ellos”, que dentro de este último grupo se sumaron el Gobernador y el Presidente de la República, quienes al no interpretar, tampoco, el origen del conflicto, y haber incumplido el ofrecimiento de no permitir la operación de la central si la comunidad no la aceptaba, aumentaron la confrontación y la ineficiencia de los caminos para las salidas propuestas, como es el caso de la consulta. No generaron ningún tipo de legitimidad, como quedó demostrado con la baja participación y, aún con ello, el estrecho margen de aprobación alcanzado en la misma a favor del proyecto.

El grupo de “nosotros” creció en el convencimiento de la legitimidad de su posición y la ilegitimidad de la de “ellos”, inclusive cuestionando la legalidad, al argumentar no haber sido consultados, proceso que si bien “formalmente” se dio, para la comunidad no existe por la falta de eficacia en el proceso seguido. Lo que para CFE se encontraba dentro de la legalidad, para la comunidad de la Huexca, los usuarios de agua del río Cuautla para fines agrícolas y las comunidades por las que atraviesa el gasoducto, no existe esa legalidad.

La confrontación interna en la comunidad entre los que se les denominaban los “termos” y los “antitermos”, si bien se interpreta que fue promovida por las acciones de “aportaciones” llevadas a cabo por CFE a la comunidad. Existía también en la comunidad de La Huexca un conflicto latente entre los que son poseedores de condiciones de subsistencia a partir de las actividades tradicionales de agricultura y ganadería, y los que ya no forman parte de esa dinámica económica y cultural, pues los segundos no pueden

acceder a tierra a través de la cual puedan obtener su subsistencia. Es decir, ya que actualmente salen de la comunidad para obtener su sustento, se han incorporado a dinámicas económicas y culturales diferentes y, por lo tanto, para ellos no representa una amenaza el que se desarrolle este tipo de proyectos en la comunidad. La forma de actuar de las entidades públicas, promovió que estos conflictos se potenciarán.

En este conflicto se considera que no se ha pasado a una fase de negociación efectiva, y sólo se ha dejado opción al ejercicio del poder a través de la fuerza, por lo que al carecerse de autoridad, influencia y legitimidad, la condición gubernamental es precaria y, por ello, es posible que pueda nuevamente crecer el conflicto en intensidad. Sin duda por sus características, actores y duración, se requiere de un tratamiento diferente al que hasta ahora se ha llevado a cabo, con el que se pueda transitar de posibles etapas de estancamiento, escalamientos y desescalamientos hacia una madurez efectiva en el que las partes reconozcan la utilidad de una negociación. Es un hecho que el problema del agua será un detonante de escalamientos y, por lo tanto, la latencia debe de abordarse con el fin de evitar nuevos ciclos en el conflicto y repeticiones de escenarios de violencia. La CFE debe de asumir una posición más empática hacia las implicaciones del proyecto, más allá del discurso de los beneficios tradicionales, es claro que en las negociaciones existen asimetrías por las diferencias entre los actores, sin embargo, en lugar de aprovechar las ventajas de su posicionamiento la CFE deben avanzar hacia la evaluación de los impactos generados y las restituciones efectivas. De no llevarlo a cabo, contará con la legalidad para la acción, pero no con la legitimidad, y los discursos de confrontación mantendrán su vigencia, máxime que se han dado decesos que se han manejado como asociados al conflicto representando el abuso de “ellos”, y con ello mantener vigente la movilización y presencia de aliados.

## **Conclusiones**

El trabajo tuvo como objetivo el analizar, a través de un estudio de caso, la problemática de los conflictos que se están presentando en el desarrollo de los proyectos de infraestructura económica y social en México a través de un estudio de caso. De la investigación realizada se concluye lo siguiente:

- Los proyectos de infraestructura del tipo económico como el de La Huexca o de tipo social, impactan en las comunidades aledañas dependiendo del perfil y nivel de desarrollo de cada una en particular.
  
- La sostenibilidad de la sociedad en México demanda del desarrollo de un importante número de proyectos de infraestructura.
  
- La legislación y lineamientos para la planeación, evaluación, ejecución, control y seguimiento que norman actualmente en México el desarrollo de proyectos de infraestructura, son consistentes con las mejores prácticas.
  
- La normatividad existente y aplicable al desarrollo de proyectos de infraestructura en México incorpora los requerimientos de revisión de las condiciones políticas y sociales de las comunidades aledañas, su participación y opinión, así como la previsión y la administración de los riesgos. No obstante, para el caso analizado de La Huexca, no se da cumplimiento apropiado a estos requerimientos, y sólo se lleva a cabo el listado de las condiciones demográficas del lugar impactado, el uso del dogma de los beneficios de la generación de empleos como consecuencia de la construcción. Y a largo plazo la argumentación sin sustento de que no se prevén riesgos y, por tanto, sin considerar los procesos sociales como realidades complejas en el campo de lo no lineal y del pensamiento no determinista.
  
- Los planes de desarrollo estatal, municipal y regionales relacionados a la comunidad de La Huexca, no son conocidos y no cuentan con la participación y difusión en la

comunidad esto provoca que cualquier acción aparentemente sustentada, reciba rechazo por parte de la comunidad.

Ante las condiciones previas al desarrollo del proyecto estudiado, por acciones similares rechazadas, los actores gubernamentales locales no se posicionan como representantes, perdiendo su legitimidad y, con ello, la posibilidad de recurrir a la autoridad o capacidad de incidencia en el ejercicio del poder para dar tratamiento al conflicto, quedándoles solamente como alternativa el ejercicio del poder a través del uso de la fuerza.

- La falta de consulta a las comunidades acerca del proyecto de La Huexca, llevó a un argumento común que motivó la toma de conciencia sobre otros temas, como la amenaza de un desarrollo industrializador en detrimento de la naturaleza y las formas de producción con las que una parte de la comunidad obtiene su sustento, que no clarifican como serán beneficiados o podrán integrarse, legitimando su posición en la tradición y la falta de percepción del rendimiento. Esto generó identidad entre los detractores del proyecto, conformando el grupo o actor colectivo “nosotros”, posicionamiento que se ve reforzado por la participación y asesoría de grupos externos con igual discurso de preservación de tradiciones, costumbres y formas de producción, y en rechazo a la modernidad. Provocando un cambio, de la latencia del conflicto, a la concientización y a la movilización.

- La forma deficiente de abordar el proyecto por la CFE en lo relativo a su impacto social y tratamiento con la comunidad y, por tanto, su falta de elementos para su entendimiento como consecuencia de sus posteriores acciones, así como de las de los funcionarios federales, estatales y municipales, configuraron en el conflicto un grupo o actor “ellos”, quienes defendieron su actuación mediante el “cumplimiento de la normatividad” que, sin embargo, presentaban como legal desde un ámbito de posicionamiento tradicional respecto a la comunidad.

- Los recursos limitados para la sobrevivencia en la comunidad a través de la explotación de la tierra y la forma de proceder de CFE, afectó el tejido social en La Huexca, generando confrontación entre los que tienen la capacidad sobrevivir a partir del ingreso por actividades tradicionales, y los que actualmente se han integrado a una dinámica diferente al obtener su sustento económico saliendo de la comunidad, siendo proclives estos segundos a la aceptación del proyecto.

- Ante estas condiciones de carencia de legitimización de la autoridad y capacidad de influencia, la única salida que encontraron los actores ante el conflicto fue el uso de la fuerza. El grupo de “nosotros” a través del bloqueo del acceso, y el de “ellos” a través del uso de la fuerza pública para desalojarlos. Los primeros argumentando legitimidad y los segundos, legalidad, no existiendo reconocimiento de cada posición escalando el conflicto hasta la confrontación.

- El tratamiento inapropiado del conflicto provocó que aún concluida la construcción en el año del 2015 no se pudieran iniciar operaciones al menos hasta el año 2021. Se provocó, además, que el conflicto siguiera latente, y la posibilidad de sufrir un escalamiento mayor derivado del uso del agua, y de un eventual tema en relación con los riesgos asociados a la operación del gasoducto. Prevalece el argumento de rechazo al grupo de “ellos”, derivado de la acción represiva de los desalojos, encarcelamientos y finalmente, el asesinato de dos líderes que a la fecha siguen sin aclararse.

- La falta de una respuesta oportuna por parte de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Morelos, también contribuyó al conflicto y su escalamiento al no haber actuado como mecanismo de conciliación y reivindicación social y por lo tanto de contención.

Como resultado del análisis de este conflicto (La Huexca), se considera necesaria la capacitación de los diferentes actores gubernamentales y a todos los niveles involucrados en el cumplimiento de los requerimientos incluidos en la normatividad en relación con la generación y difusión de los planes y programas de desarrollo relativos a

las comunidades, en el análisis y gestión de los impactos sociales en todas las fases de los proyectos a desarrollarse, en el respeto a los Derechos Humanos y en la evaluación y manejo de los riesgos asociados con un enfoque situacional que conduzca a un tratamiento profesional de los conflictos que se presentan, esto debe de tener especial énfasis en los actores gubernamentales que tienen permanencia en sus cargos a lo largo del tiempo y una estrategia para aquellos que cumplen su función por periodos limitados, incluyendo la interrelación entre ambos.

La naturaleza de los conflictos sociales que son producto de los proyectos de infraestructura revelan la frágil relación entre el gobierno y la sociedad. Cualquier cambio en las formas de vida institucionalizadas de los grupos sociales, podrían derivar en contradicciones entre lo que es, y lo que se desea en la implementación de un proyecto de infraestructura.

La normatividad ha avanzado en la instrumentación de prácticas que favorecen la mediación entre actores en conflicto por tales contradicciones que cuando se aplica correctamente la normatividad, se evita el escalamiento del conflicto. Se demostró en este caso de estudio que los distintos actores gubernamentales, incumplieron parcialmente la normatividad, lo cual provocó el escalamiento del conflicto.

Por un lado, no obstante los actores gubernamentales cumplieron parcialmente la normatividad existente, mediante prácticas de poder como el uso de la fuerza para lograr el cumplimiento de la meta, lo que provocó que la comunidad de La Huexca abandonara la pasividad ciudadana para convertirse en un actor colectivo que, a partir de diversas estrategias, se opuso a todo proyecto que trastoque su normalidad institucional.

Derivado de este análisis se concluye que es necesario el desarrollo de competencias en el estudio antropológico y las dinámicas sociales por parte de los desarrolladores gubernamentales de proyectos, que les permita actuar de manera sensible y empática hacia las comunidades, abordando el manejo del poder desde una práctica legitimada ante los ojos de las comunidades.

Desde la óptica de este análisis político, se vislumbra la necesidad de diseñar una metodología de intervención para La Huexca y las comunidades aledañas, que aborde al menos los siguientes aspectos:

- Intervención hídrica que mediante la implementación de tecnología racionalice el uso del agua para los fines agrícola e industrial, es decir, que la presencia de la termoeléctrica, no se convierta en una desaparición de la actividad económica agrícola,
- Una intervención social que sensibilice al núcleo de población con un comportamiento basado en una cultura relacionada completamente en actividades económicas primarias, sobre la necesidad y ventajas del desarrollo paralelo a otras actividades económicas no sólo desde el punto de vista de ingresos, sino también de estabilidad social, al estar limitado el recurso tierra,
- Una intervención desde el punto de vista de protección civil que minimice el riesgo para la población y con el convencimiento de la gente de que la capacitación y prácticas de seguridad, son un mecanismo eficaz para mitigarlo, dando a la comunidad una percepción de condición de seguridad aceptable,
- El fortalecimiento de capacidades de los gobiernos municipales para implementar una gobernanza participativa que tome en cuenta la heterogeneidad de actores locales, su cultura y necesidades.

Los desencuentros entre sociedad y gobierno son parte de la historia de la vida pública de los países, y su tratamiento revela su naturaleza democrática. Un caso como el de La Huexca invita a reflexionar sobre la manera en que dicha democracia en un país como el nuestro se traduce en la práctica.



### Fuentes de información

- Aguilar, Luis F. 1992. Edición y estudio Introductorio a *El estudio de las políticas públicas* por Lasswell, Harold O., Oror, Yehezkel, Garson, David, Ascher, William, Torgerson, Douglas, Behn, Robert O., Lanoau, Martin. y Aguilar, Luis F. México: Miguel Ángel Porrúa. Colección Antologías de Política Pública.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2012. *Problemática general en materia de obra pública*. México: Cámara de Diputados. [https://www.asf.gob.mx/uploads/61\\_Publicaciones\\_tecnicas/Separata\\_ObraPublica.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/61_Publicaciones_tecnicas/Separata_ObraPublica.pdf). Acceso el 20 de marzo de 2021.
- ASF. Auditoría Superior de la Federación. 2017. *Informe especial de obra pública 2011- 2016*. México: Cámara de Diputados. [https://www.asf.gob.mx/uploads/256\\_Informes\\_Especiales/Informe\\_Especial\\_Obra\\_publica.pdf](https://www.asf.gob.mx/uploads/256_Informes_Especiales/Informe_Especial_Obra_publica.pdf). Acceso el 20 de marzo del 2021.
- Banco de México (1993- 2017). *Producto Interno Bruto (Precios corrientes) - (CR145)*. <https://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarCuadro&idCuadro=CR145&locale=es>. Acceso el 2 de diciembre del 2021.
- Banobras. Banco nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. 2022. *Proyectos México*. <https://www.proyectosmexico.gob.mx/como-invertir-en-mexico/planeacion-nacional/>. Acceso el 22 de febrero del 2022 a las 16 hrs.
- Barquín Cendejas, Alfonso y García Galicia, Mariana. 2021. *Tradición contra desarrollo hegemónico, ejes de un conflicto político: El caso del megaproyecto de Huexca en México*. *Rdvisata Reflexión política XXIII(47): 42-58*. Consultado el 12 de junio del 2021. <https://doi.org/10.29375/01240781.4083>
- Bhattacharya, Amar., Contreras Casado, Cristina, Jeong, Minji Amin, Amal-Lee, Watkins, Graham y Silva Zúñiga, Mariana. 2019. *Atributos y Marco para la Infraestructura Sostenible. Informe de consulta. Nota técnica No. IDB-TN-01653 1653*. Global Economy and Development at Brookings. Washington DC, EUA: Grupo BID. [https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atributos\\_y\\_marco\\_para\\_la\\_infraestructura\\_sostenible\\_es\\_es.pdf](https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Atributos_y_marco_para_la_infraestructura_sostenible_es_es.pdf). Acceso el 21 de enero del 2022 a las 11:45 hrs.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo. 2018. *Evaluación del impacto social. Integrar las cuestiones sociales en los proyectos de desarrollo*. <https://webimages.iadb.org/publications/2019-01/Evaluaci%C3%B3n-del-impacto-social-Integrando-los-aspectos-sociales-en-los-proyectos-de-desarrollo.pdf>. Acceso el 27/12/2022 a las 20 hrs.
- BID. Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2021 a. *Infralatam - Infraestructura en América Latina y el Caribe* <http://infralatam.info/iniciativa/>. Acceso el 25 de enero del 2021 a las 12:00 hrs
- BIRF. Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento. Banco Mundial. 2017. *Marco ambiental y social*. Washington, DC. EUA. <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/345101522946582343->

0290022018/original/EnvironmentalSocialFrameworkSpanish.pdf. Acceso del 30 de enero del 2021 a las 18 hrs.

- Brichetti, Juan P., Mastronardi, Leonardo, Rivas, María E., Serebrisky, Tomas y Solis, Ben. 2021. *The Infrastructure Gap in Latin America and the Caribbean: Investment needed through 2030 to meet the Sustainable Development Goals*. Washington, USA: Inter-American Development Bank
- Calderón A, Cesar. y Servén. Luis. 2004. *The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution*. Chile: Central Bank of Chile, Working Papers No. 270.
- Calva, José Luis. 2019. *La economía mexicana en su laberinto neoliberal*, *Revista El trimestre económico*, vol. LXXXVI (3), núm. 343, julio- septiembre de 2019: 579-622.
- Campos, Javier, Serebrisky y Tomas y Suárez-Alemán Ancor. 2015. *Porque el tiempo pasa: evolución teórica y práctica en la determinación de la tasa social de descuento*. NY, EUA: Banco Interamericano de Desarrollo. file:///C:/Users/Alfredo/Downloads/Porque-el-tiempo-pasa-Evoluci%C3%B3n-te%C3%B3rica-y-pr%C3%A1ctica-en-la-determinaci%C3%B3n-de-la-tasa-social-de-descuento.pdf. Acceso el 20 de febrero del 2022 a las 20:12 hrs.
- Candia, Jorge, Perrotti, Daniel E. y Aldunate, Eduardo. 2015. *Evaluación social de proyectos. Un resumen de las principales metodologías oficiales utilizadas en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago de Chile. Chile : Comisión Económica para América Latina y el Caribe. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37954/1/S1500291\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37954/1/S1500291_es.pdf). Acceso el 27 de febrero del 2022 a las 18:12 hrs.
- Carón, Mercedes y Vicente, Pablo. Sin fecha. *Análisis de la Tasa Social de Descuento*. FEPAR. Salta, Bolivia: Facultad de Ciencias Naturales Universidad Nacional de Salta. Formulación y Evaluación de Proyectos Ambientales y de Recursos Naturales. <https://feparunsa.files.wordpress.com/2012/07/tsd.pdf>. Acceso el 20 de febrero del 2022 a las 19:44 hrs.
- CEPEP. Centro de Estudios para la Preparación y Evaluación Socioeconómica de Proyectos. *Guía General para la Presentación de Evaluaciones Costo y Beneficio de Programas y Proyectos de Inversión*. 2018. México: SHCP. [https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia\\_General\\_Analisis\\_Costo\\_Beneficio\\_\(CEPEP\).pdf](https://www.cepep.gob.mx/work/models/CEPEP/metodologias/documentos/Guia_General_Analisis_Costo_Beneficio_(CEPEP).pdf). Acceso el 27 de febrero del 2022 a las 7:14 hrs.
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2010. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2010*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2010a. *Documento de análisis de costo beneficio. CC Centro*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2011. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2011*. México: Comisión Federal de Electricidad.

- Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2012. *Programa de obras e inversiones del sector eléctrico 2012- 2026*. México: Comisión Federal de Electricidad. <https://docplayer.es/7434450-Programa-de-obras-e-inversiones-del-sector-electrico-2012-2026.html>. Acceso el 25 de septiembre del 2022.
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2012a. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2012*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2010. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2010*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2013. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2013*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2014. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2014*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2015. *Programa de obras e inversiones del sector eléctrico 2014- 2028*. México: Comisión Federal de Electricidad. [https://amdee.org/Publicaciones/POISE-2014- 2028.pdf](https://amdee.org/Publicaciones/POISE-2014-2028.pdf). Acceso el 25 de septiembre del 2022.
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2015. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2015*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2016. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2016*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2017. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2017*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2018. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2018*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
  - CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2019. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2019*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022

- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2020. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2020*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2021. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2021*. México Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CFE. Comisión Federal de Electricidad. 2022. *Mecanismo de planeación de los programas y planes de inversión 2022*. México: Comisión Federal de Electricidad. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022
- CdeD, Cámara de Diputados. 2013<sup>a</sup>. *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*. México: Cámara de Diputados. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Fpnd%2FPND\\_2013-2018\\_20may13.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fcompila%2Fpnd%2FPND_2013-2018_20may13.doc&wdOrigin=BROWSELINK). Acceso el 22 de diciembre del 2021 a las 7:53 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2021b. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Acceso el 21 de diciembre del 2021 a las 22:14 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2021c. *Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México: Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Acceso el 21 de diciembre del 2021 a las 22:14 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2021d. *Ley de Planeación*. México: Cámara de Diputados. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Acceso el 21 de diciembre del 2021 a las 22:14 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2021e. *Plan Nacional de Desarrollo 2013- 2018*. México: Cámara de Diputados. <https://framework-gb.cdn.gob.mx/landing/documentos/PND.pdf>. Acceso el 22 de diciembre del 2021 a las 8:19 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2021f. *Reglamento a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. México: Cámara de Diputados. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fregley%2FReg\\_LOPSRM.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fregley%2FReg_LOPSRM.doc&wdOrigin=BROWSELINK). Consultado el 29 de diciembre del 2021 a las 14:14 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2013. *Ley General de Desarrollo Social*. México: Cámara de Diputados. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F264\\_250618.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F264_250618.doc&wdOrigin=BROWSELINK). Acceso el 29 de diciembre del 2021 a las 16:20 hrs.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2013h. *Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria*. México: Cámara de Diputados. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F264\\_250618.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2F264_250618.doc&wdOrigin=BROWSELINK)

- os.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fdoc%2FLFPRH\_200521.doc&wdOrigin=BROWSELINK. Acceso el 29 de diciembre del 2021 a las 13:20.
- CdeD, Cámara de Diputados. 2013i. *Reglamento de la Ley Federal de Presupuestación y Responsabilidad Hacendaria*. México: Cámara de Diputados. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fregley%2FReg\\_LFPRH\\_131120.doc&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=http%3A%2F%2Fwww.diputados.gob.mx%2FLeyesBiblio%2Fregley%2FReg_LFPRH_131120.doc&wdOrigin=BROWSELINK). Acceso el 30 de diciembre del 2021 a las 13:20 hrs.
  - CdeD, Cámara de Diputados. 2023. *Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>. Acceso el 25 de mayo del 2023 a las 15: 45 hrs.
  - CIEP. Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. 2020. *Infraestructura en México: Prioridades y deficiencias del gasto público*. México: Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
  - Colegio de México, A. C. (México), la Universidad de los Andes (Bogotá), la Universidad Torcuato Di Tella (Buenos Aires) y Fundación Ford. 2022. *Las Américas en Tiempos Adversos: en Busca de una Agenda Renovada. IX Cumbre de Las Américas | Los Ángeles 2022*. Ciudad de México, México
  - CRE: Comisión Reguladora de Energía. 1999. *Resolución por la que se determinó la zona geográfica Puebla- Tlaxcala para fines de distribución de gas natural*. Diario Oficial de la Federación. México. <https://www.cre.gob.mx/documento/1101.pdf>. Acceso el 20 de febrero del 2021.
  - CNDH. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 2018. *Recomendación No. 3/2018. Sobre el caso de las violaciones a los derechos a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada para pueblos y comunidades indígenas y a la información, en relación al Proyecto Integral Morelos*. [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec\\_2018\\_003.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_003.pdf) Acceso el 9 de septiembre del 2023 a las 14:30 hrs:
  - Conesa Fernández- Vitora, Vicente. 1995. *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Madrid, España: Mundi- Prensa
  - Clavijo, Fernando y Valdivieso, Susana. 2000. *Reformas económicas en México 1982- 1999*. México: Fondo de Cultura Económica.
  - Curle, Adam y Dugan, Maire A. 1982. *Peacemaking: Stages and Sequence*. Journal Peace and change. Vol. 8 (2-3): 19- 28.
  - DOF. Diario Oficial de la Federación. 20 de agosto del 2020. *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*. México: Secretaría de Gobernación. <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-para-elaboracion-y-presentacion-de-los-analisis-costoy-beneficio-de-los-programas-y-proyectos-de-inversion>. Acceso el 16 de febrero del 2022.
  - DOF. Diario Oficial de la Federación. 30 de diciembre de 2013. *Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*. México: Secretaría de Gobernación <https://www.gob.mx/shcp/documentos/lineamientos-para-elaboracion-y-presentacion-de-los-analisis-costoy-beneficio-de-los-programas-y-proyectos-de-inversion>. Acceso el 16 de febrero del 2022.

- DOF. Diario Oficial de la Federación. 16 de enero de 2015. *Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá de contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión*. México: Secretaría de Gobernación.  
[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5378732&fecha=16/01/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5378732&fecha=16/01/2015). Acceso el 02 de enero del 2022.
- DOF. Diario Oficial de la Federación. Bimestralmente durante el periodo de estudio. *Acuerdos de la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social*. México: Secretaría de Gobernación. [https://www.dof.gob.mx/busqueda\\_detalle.php](https://www.dof.gob.mx/busqueda_detalle.php). Acceso en diferentes fechas entre 2021 y 2022.
- Fay, A., Andres, L. A., Fox, C., Narloch, U., Strub, S., Slawson, M. 2017. *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean. Spending Better to Achieve More*. Washington, D.C., EUA: Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo.
- Flyvbjerg, Bent. 2006. *From Nobel Prize to project management: getting risks right*. Project Management Journal 37 (3): 5-15.
- Flyvbjerg, B. 2014. "What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview", Project Management Journal, Vol. 45. Núm. 2. (Project Management Journal, Vol. 45, No. 2, 6–19 © 2014 by the Project Management Institute Published online in Wiley Online Library (wileyonlinelibrary.com). DOI: 10.1002/pmj.21409),
- Fontaine, Ernestp R. 2008. *Evaluación social de proyectos*. México: Pearson educación de México.
- Fuentes, Noé Arón. 2003. *Crecimiento económico y desigualdades regionales en México: el impacto de la infraestructura*. Revista Región y Sociedad, 15(27):81-106.
- GdeM. Gobierno de la república. 2014. Reforma energética. Resumen ejecutivo. file:///D:/Especialidad%20en%20An%C3%A1lisis%20po%C3%ADtico/Propuesta%20de%20ensayo/Tutor.%20Arturo%20Hdz%20Magall%C3%B3n/Bibliograf%C3%ADa%20de%20evaluaci%C3%B3n%20de%20impacto%20social/Resumen\_de\_la\_explicacion\_de\_la\_Reforma\_Energetica11\_1\_.pdf. Acceso el 28 de mayo del 2023.
- Gómez, O, Domingo. 2002. *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid, España: Mundiprensa editorial.
- González C., Lilián y Gómez A., Leticia. 2020. *Diagnóstico participativo comunitario Huexca, municipio de Yecapixtla, Morelos*. México: Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Estudios Regionales. Universidad Autónoma del Estado de Morelos.
- INEGI. *Estimación Oportuna del PIB Trimestral. Base 2013*. <https://www.inegi.org.mx/programas/pibo/2013/>. Acceso el 30 de mayo del 2023.
- Huntgtington, Samuel. 1996. *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- ININ. Instituto de Investigaciones Nucleares. 2011. *Manifiesto de Impacto Ambiental. Modalidad particular. 264 CC Centro*. México: Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares. Obtenido de la Unidad de Inversiones de la SHCP a través de consulta en el portal de transparencia del INAI el 2 de agosto del 2022.

- Jaimes Acuña, Hildebrando. 2010. *Reseña de "Notarios y agricultores. Crecimiento y atraso en el campo mexicano, 1780-1920. Propiedad, crédito, irrigación y conflictos sociales en el agro mexicano"* de Alejandro Tortolero Villaseñor. *Revista Signos Históricos*, 12 (23), enero-junio, 2010, pp. 164-173.
- Kenny, Carles. 2007. *Construction, Corruption and Developing Countries. Documento de trabajo No. 4271*. Washington, EUA: World Bank Policy Research.
- Kriesberg, L. (1998). *Constructive conflicts: from escalation to resolution*. Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- IIS. Instituto de Investigaciones Sociales. 2019. *Termoeléctrica Huexca. Impactos y oportunidades*. Seminario Universitario de Sociedad, Medio Ambiente e Instituciones. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- LAPEM. Laboratorio de Pruebas y Ensayos de Materiales. 2008. *Guía para la implementación de acciones sociales en la CFE, SDS00-41*, México: Comisión Federal de Electricidad. <https://lapem.cfe.gob.mx/normas/pdfs/u/SPA00-41.pdf>. Acceso el 25 de mayo del 2022 a las 14:00 hrs.
- LAPEM. Laboratorio de Pruebas y Ensayos de Materiales. 2010. *Guía para la elaboración de diagnósticos sociales, SDS00-48*. México: México: Comisión Federal de Electricidad. <https://lapem.cfe.gob.mx/normas/pdfs/o/SDS00-48.pdf#:~:text=La%20CFE%20ha%20definido%20como%20parte%20de%20su,de%20influencia%20de%20nuestras%20instalaciones%20y%20proyectos%20el%C3%A9ctricos>. Acceso el 25 de octubre del 2022 a las 12:00 hrs.
- Lederach, J. P. 1994. *Un marco englobador de la transformación de conflictos sociales crónicos*. Centro de investigación por la paz Gernika Gogoratuz. Taller de preparación de la contribución Vasca a la 2ª. Conferencia Europea de construcción de la paz y resolución de conflictos.
- Loaeza, Soledad, 2010. *La metamorfosis del estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática*, en Los grandes problemas de México, Vol. XIV: Instituciones y procesos políticos, México, DF, México: El Colegio de México, A. C.
- López García, Alejandra, Tovar González, Carlos A., Santamaría Solano Selene S. 2017. *El proyecto integral Morelos: Nuevo conflicto socio ambiental y nuevos sujetos en la región del volcán Popocatepetl en Contratiempos y persistencias rurales*, ed. Cortés Sánchez, Sergio 177- 200. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Martínez, R. 2018. *El olor de mi pueblo es especial. Significados del territorio en el marco de un conflicto socioambiental. El caso de la termoeléctrica de Huexca, Morelos*. (Tesis doctoral). Facultad de Estudios Superiores de Cuautla. México, citado por Barquin y García.
- MSSF. Ministerio de Servicio Social y de la Familia. 2021. *Precios sociales 2021*. Santiago de Chile. Chile: Ministerio de Servicio Social y de la Familia. [http://sni.gob.cl/storage/docs/Precios\\_Sociales\\_Vigentes.pdf](http://sni.gob.cl/storage/docs/Precios_Sociales_Vigentes.pdf). Consultado el 20 de febrero del 2022 a las 21:10 hrs.
- OIT. Organización Internacional del Trabajo. 1989. *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf). Acceso el 20 de febrero del 2022.

- PMI, Project Management Institute (2008). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide) Fourth edition*. Newton Square, Pennsylvania, EUA.
- PMI, Project Management Institute (2021). *The standard for project management and a guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide) Seventh edition*. Newton Square, Pennsylvania, EUA.
- Rosseau, Isabelle. 2020. *La reforma energética (2013-2014) a la luz de la nueva legislación sobre los impactos sociales de los proyectos*. Foro Internacional (FI), LX, 2020. núm. 2, cuad. 240, 853-887. México: El Colegio de México. México.
- Rothstein, Bob. 2001. *Las instituciones políticas. Una visión general* en Goodin, Robert y Kliggeman, Dieter editores. *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid: Istmo.
- Sacks Jeffrey D., Lafortune Guillaume, Fuller Grayson y Drumm Eamon. 2023. *Sustainable Development Report 2023*. Irlanda: Dublin University Press Dublin. <https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2023/sustainable-development-report-2023.pdf>. Acceso el 20 de diciembre del 2023 a las 20:30 hrs.
- Sánchez Gómez, Alfredo. 2020. *Modificaciones a la normatividad para la construcción de infraestructura en México a partir de la década de los ochentas a nivel federal: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas*. No publicado. Especialidad en Historia del Pensamiento Económico. División de Posgrado de la Facultad de Economía. UNAM. México.
- SCJN. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2015. *Protocolo de Actuación de quienes imparten justicia en casos que involucren derechos de personas, comunidades y pueblos indígenas*, 13ra. edición. México. Citado en Recomendación No. 3/2018. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.
- SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental. Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental. 2011. Oficio S.G.P.A /DGIRA/DG 7361. *Respuesta al trámite presentado por CFE de presentación del Manifiesto de Impacto Ambiental y el Estudio de Riesgo Ambiental para el proyecto STGNM-Gasoducto Morelos presentado por la CFE*.
- SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. 2022. *Guía para la elaboración de la Manifestación de Impacto Ambiental Regional*. México: Secretaría de Medio ambiente y Recursos Naturales. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/698811/Guia\\_MIA-Regional-enero-2022.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/698811/Guia_MIA-Regional-enero-2022.pdf) Acceso el 20 de abril del 2022 a las 18:15 hrs.
- SENER. Secretaría de Energía. 2010. *Resolución por la que se determinó la zona geográfica Morelos para fines de distribución de gas natural*. Diario Oficial de la Federación. México.
- SENER. Secretaría de Energía. 2012. *Prospectiva del sector eléctrico*. México: Secretaría de Energía. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62958/Prospectiva\\_del\\_Sector\\_Eléctrico\\_2012-2026.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/62958/Prospectiva_del_Sector_Eléctrico_2012-2026.pdf). Acceso el 25 de septiembre del 2022 a las 22:00 hrs.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2012. *Lineamientos para la determinación de la información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito



Público.

[https://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5254753&fecha=27/04/2012#gsc.tab=0](https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5254753&fecha=27/04/2012#gsc.tab=0). Acceso el 3 de octubre del 2022.

- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2013. *El costo de oportunidad del capital para México una actualización empírica (Diciembre 2013)*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21475/Tasa\\_social\\_descuento\\_FMI\\_en\\_espa\\_ol\\_.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/21475/Tasa_social_descuento_FMI_en_espa_ol_.pdf). Acceso Consultado el 20/ 02/ 2022 a las 20:17 hrs.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2003- 2020. *Gasto Programable del Sector Público Presupuestario. Clasificación Funcional-Económica*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>. Acceso el 2 de diciembre del 2021.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2006. *Guía para el diseño para la matriz de indicadores para resultados*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia\\_MIR.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf). Acceso el 01 de enero del 2022 a las 15:05 hrs.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2015. *Oficio 00.1.410.14.009 Tasa Social de Descuento*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23409/oficio\\_tasa\\_social\\_de\\_descuento.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/23409/oficio_tasa_social_de_descuento.pdf). Acceso el 20 de febrero del 2022 a las 20:17 hrs.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2021. *Principales procesos de la Unidad e Inversiones*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/502505/Principales\\_Procesos\\_UI.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/502505/Principales_Procesos_UI.pdf). Acceso el 14 de enero del 2022 a las 13:05 hrs.
- SHCP. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2022. *Analíticos presupuestarios*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. [https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.pef.hacienda.gob.mx%2Fwork%2Fmodels%2FPEF%2FAnaliticos\\_Historico%2F2021%2FAutorizado%2Fac01\\_ra\\_og\\_ur.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK](https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.pef.hacienda.gob.mx%2Fwork%2Fmodels%2FPEF%2FAnaliticos_Historico%2F2021%2FAutorizado%2Fac01_ra_og_ur.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK). Acceso el 28 de enero del 2022 a las 18:13 hrs.
- Straub, Stéphane. enero de 2008. *Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advances and Research Challenges*. Documento de trabajo 460. Washington, EUA: The World Bank Development Research Department Research Support Team.
- Torrijos Riera, Vicente y Pérez Carbajal, Andres. 2013. *De los conflictos complejos: naturaleza, estructura y morfología de los conflictos intratables e imperecederos*. Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad. Vol. 8, no. 2. (119- 142) Universidad Del Rosario. Bogotá, Colombia.
- UAT. Universidad Autónoma de Tamaulipas (----). *Manifestación de Impacto Ambiental Modalidad Regional. STGNM-Gasoducto Morelos*. México. Obtenido mediante consulta al INAI.
- Vallès, Josep M. 2007. *Ciencia Política. Una Introducción*. Barcelona, España: Editorial Ariel.

- Vanclay, Frank, Esteves Ana María y Aucamp Ilse. 2015. *Lineamientos para la evaluación y gestión de impactos sociales de proyectos*. Asociación Internacional para la Evaluación de Impactos, IAIA, Fargo, EUA.
- Watkins, Graham., Mueller, Sven-Uwe, Ramírez Bello, María C., Meller, Hendrik y Georgoulías, Andreas. 2007. *Lecciones de cuatro décadas de conflictos en torno a los proyectos de infraestructura en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington,DC, EUA.
- WEF. World Economic Forum. 2010. *Report*. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2009-10.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2009-10.pdf). Acceso el 20 de diciembre del 2021 a las 11:44 hrs.
- WEF World Economic Forum. 2015. *Report*. [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf). Consultado el 20/12/2021 a las 11:44 hrs.
- WEF World Economic Forum. 2019. *Report*. <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2019/competitiveness-rankings>. Consultado el 20/12/2021 a las 11:27 hrs.

### **Índice de imágenes y fotografías**

- Imagen de ubicaciónla comunidad de La Huexca y Municipios de Cuautla y Yecapixtla en el estado de Morelos	22
- Imagen de la ubicación de la comunidad de La Huexca, Morelos, en relación a la Central termoeléctrica	37
- Fotografía del kínder a poco más de 400 metros de la Central	38
- Fotografía de Telesecundaria aledaña al kínder	38
- Fotografías de la Central termoeléctrica en octubre del 2022	41
- Fotografías de la zona industrial de Yecapixtla como parte del plan de desarrollo regional de la Zona Conurbada Intermunicipal de Centro Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan	130

## **Anexo 1. Requerimientos de infraestructura económica y social en México**

Existen gran cantidad de análisis del estado que guarda la infraestructura en México para cumplir con la función social y de desarrollo económico (Rascón 2012; CIEP 2020; WEF 2010; WEF 2015; WEF 2019), en lo que sigue, sólo a modo de referencia se aborda lo relativo a la comparación que se hace respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el año 2030, acordados en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

En 2012 a partir de las lecciones y experiencias obtenidas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo que buscaba abordar la indignidad de la pobreza y acciones relacionadas con su atención, se acordó desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, complementando la visión con el fin

de responder a la amenaza del cambio climático que repercute en la forma en que gestionamos nuestros frágiles recursos naturales, incorporando la búsqueda de la igualdad de género, la mejora de la salud para ayudar a erradicar la pobreza y, fomentar la paz y sociedades inclusivas que promuevan la reducción de las desigualdades y contribuyan a que prosperen las economías en beneficio de la vida de las comunidades, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades (BID 2019, 12) y de ello se deriva la definición de infraestructura sostenible, la que considera la interconexión entre las dimensiones social, ambiental y económica del desarrollo abarcando aspectos de gobierno corporativo tanto a nivel privado como transversal de la sostenibilidad institucional, a menudo documentada como sistemas de gestión y gobierno (BID 2019, 15). La infraestructura sostenible ahora es reconocida como una base esencial para apoyar el crecimiento inclusivo y la productividad, mejorar la cobertura y la calidad de los servicios (BID 2019, 10) figura 9.

Figura 9.- Los 4 componentes del desarrollo sostenible



Fuente: SEMARNAT (2022, 14)

Partiendo del criterio de sostenibilidad, en 2015, los líderes mundiales adoptaron un conjunto de objetivos globales a alcanzarse en el 2030 que se interrelacionan entre sí e incorporan los desafíos globales a los que nos enfrentamos día a día. Cada objetivo tiene metas específicas (Bhattacharya *et al* 2019):

- |  |  |
|--|--|
| 1.- Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo, | 2.- Hambre cero,                         |
| 4.- Educación de calidad,  | 3.- Salud y bienestar,                   |
| 6.- Agua limpia y saneamiento,                                   | 5.- Igualdad de género,                  |
|  | 7.- Energía asequible y no contaminante, |

- |   |  |
|---|--|
| 8.- Trabajo decente y crecimiento económico,  | 9.- Industria, innovación e infraestructura, |
| 11.- Ciudades y comunidades sostenibles,      | 10.- Reducción de las desigualdades,         |
| 14.- Vida submarina,                          | 12.- Producción y consumo responsable,       |
| 16.- Paz, justicia e instituciones sólidas y, | 13.- Acción por el clima,                    |
|   | 15.- Vida de ecosistemas terrestres,         |
|   | 17.- Alianzas para lograr los objetivos.     |

Muchos de estos objetivos demandan el desarrollo de infraestructura económica y social, por lo que en el año 2021 el Banco Interamericano de Desarrollo llevó a cabo evaluación de las brechas existentes por país de América Latina y el Caribe; los datos para México se muestran en los primeros dos renglones de la tabla no.1 y de acuerdo a las categorías usadas en la referencia (Brichetti *et al* 2021) se utilizan sólo los casos extremos de desempeño de acceso a los servicios: seguro alto y acceso básico. Cabe destacar que dado que la fuente consultada, solo marca el valor total restante, ese valor se divide entre los ocho años restantes al 2030, que es el dato que se consigna en esos dos primeros renglones.

Utilizando datos de la misma entidad (BID 2021) se hace una primera homologación de categorías con el fin de ver las inversiones efectuadas de 2008 a 2019, información que se pone en los siguientes renglones. En la tabla 2 se usa el color verde para indicar los años en los que las inversiones en la categoría correspondiente se llevó a cabo una inversión igual o mayor a la media requerida de 2022 a 2030 para el desempeño de acceso seguro alto, con amarillo, cuando esto se logra para el acceso básico y finalmente con rojo, para los años en que los valores son menores para ambas condiciones de acceso.

De la tabla se desprenden dos puntos: en el 75% de los años, los valores de inversión han sido inferiores a los indicados en los dos primeros renglones y las inversiones, aunque tienen algunos años que se incrementan, en general tienden a ir a la baja.

Por otro lado, analizando los importes de los años de 2020 y 2021 del presupuesto de egresos de la federación (PEF), a partir de los datos de la SHCP para la función (6000) Inversión pública, se observa que en el año 2020 la tendencia de reducción total se

mantiene, no obstante que para la Secretaría de la Defensa Nacional se tiene un incremento respecto al año anterior del 400%, que ocupa un 13% del total; para el 2021 y para la misma entidad, el incremento respecto a 2020 es del 234%, ocupando el 21% del total del presupuesto, en tanto que para el mismo 2021 en la Secretaría de Turismo, se tiene un incremento del 4,600%, ocupando un 35% del total. Derivado de lo apenas dicho, en 2021 se incrementa en un 35% el total del presupuesto de inversión pública, respecto al 2018, concentrándose el gasto en las dos dependencias señaladas, pero aun considerando los incrementos en estas dos entidades, la inversión pública anual en 2021 se encuentra al 25% de la requerida para el desempeño de acceso seguro alto y al 50% del correspondiente a acceso básico. No se hace esta comparativa para los años 2022 y 2023, pero es claro que la política del gobierno federal es continuar con sus proyectos insignia para este sexenio y dada la problemática de tasas de interés y las necesidades de cubrir los intereses del servicio de la deuda, es claro que la visión integral de los OSD para México, no se estaría abordando.

Tabla no. 2.- Necesidades de inversión promedio anual del 2022 al 2030 para cumplir en México las metas de los ODS de 2015

Año	Agua	Agua al 72%	Carreteras	Aéreo	FFCC	Transporte	Electricidad	Telecom
<i>Por año de 2022 a 2030 Acceso seguro alto</i>	5,578	5,578	4,753	508	16,646	21,399	10,549	2,247
<i>Por año de 2022 a 2030 Acceso básico</i>	2,013	2,013	4,753	305		11,461	8,790	1,327
2008	2,808	2,021	4,390	287	150	4,828	3,825	19
2009	2,936	2,114	4,866	28	461	5,355	3,694	15
2010	5,883	4,235	5,613	76	347	6,036	3,603	311
2011	3,776	2,718	5,850	63	488	6,401	4,131	494
2012	3,323	2,393	5,379	46	453	5,878	3,657	504
2013	3,239	2,332	6,212	42	426	6,680	3,789	518
2014	3,423	2,465	6,388	96	1,131	7,615	6,931	278
2015	2,309	1,663	4,079	56	872	5,007	6,764	252
2016	1,719	1,238	3,436	27	1,373	4,836	12,579	75
2017	1,288	928	2,943	13	2,396	5,353	2,584	130
2018	1,348	971	3,059	72	2,218	5,350	1,843	52
2019	1,148	827	3,497	169	870	4,536	3,738	22

Fuente: Elaboración propia con datos del BID, 2021; 2021<sup>a</sup>, y CIEP, 2020).

Importes en millones de USD

Consideraciones para las cifras entre 2008 y 2019:

En la columna de Agua se considera el promedio de Agua y Saneamiento del periodo

En la columna de Agua al 72%, se considera el promedio de Agua y Saneamiento del periodo, es decir eliminando control de inundaciones y riego

En la columna Transporte se incluyen los subsectores aéreo, carretero, fluvial y marítimo

En el 2023 se publicó evaluación del avance de los ODS particularizándose por país. En el caso de México se tiene que de los 17 objetivos en 9 se tienen mayores retos para superarse, en 7 los retos son aún significativos y en sólo un caso se evalúa como un reto. Por otro lado, en cuanto a las acciones tomadas de 2015 a la fecha, se reporta que en dos objetivos el desempeño ha bajado, en 8 existe estancamiento y en 7 se mantienen acciones para abordar mejorías en el desempeño (Sacks *et al* 2023)

La información presentada evidencia la importancia de buscar la aplicación eficiente de los recursos con el objeto de no incrementar la brecha de los requerimientos de las metas de sostenibilidad planteadas y para ello el análisis y trabajo en los aspectos políticos relacionados con el desarrollo de los proyectos de infraestructura, es fundamental debido a que cada vez se vuelve más frecuente que durante la ejecución de las inversiones en infraestructura económica y social, se presenten crecientes conflictos políticos que, incluso en ocasiones desemboca en la cancelación de los proyectos, desperdiándose los recursos invertidos (Straub 2008; Auditoría Superior de la Federación 2017; Auditoría Superior de la Federación 2012; Watkins *et al* 2007).

## **Anexo 2. Marco institucional en México para el desarrollo de los proyectos de infraestructura. Normatividad y procesos**

### **Anexo 2.1. Generalidades**

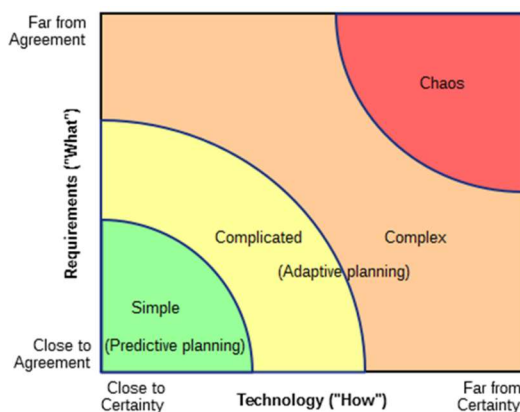
Como ya se describió anteriormente, el desarrollo de infraestructura cae dentro de la definición de proyectos, los cuales se diferencian de las operaciones continuas principalmente porque su objetivo es crear un producto único, tienen una duración corta, en los casos más extendidos y salvo excepciones, no más de diez años y se llevan a cabo en un contexto con restricciones que incluyen un presupuesto definido.

Una clasificación que ya se comentó también, es que pueden tener por objeto crear infraestructura económica o infraestructura social o bien como otros autores lo describen, se convierten en transformadores de los rasgos de las áreas en los que se desarrollan y en ocasiones, más allá de ellas, o, se adaptan a las mismas (Flyvbjerg 2014, 6), lo cual,

de alguna manera está relacionado con sus dimensiones y por lo tanto con la naturaleza y magnitud de los impactos que producen antes, durante y después, así como con el manejo que se les debe de dar. Es más probable que un proyecto de infraestructura social, tenga a su inicio un alcance detallado más definido, que los proyectos de infraestructura económica, en los cuales una más amplia cantidad de factores, los llevan a una mayor complejidad en su manejo, e incluso a tener mayor impacto de singularidades, que demandan un manejo que los diferencia (Flyvbjerg 2014, 6).

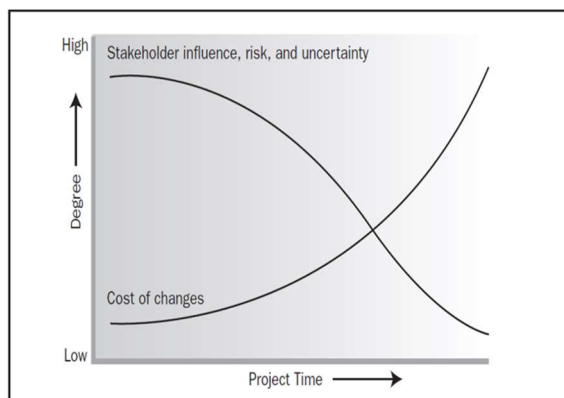
El desarrollo de proyectos de infraestructura demanda la gestión de variables que por sus diferentes condiciones, los escenarios en los que se desarrollan se encuentran desde entornos totalmente definidos, hasta totalmente caóticos, figura 10, en los que la influencia que tienen los actores sobre las variables, el riesgo que representan y la incertidumbre durante la vida del proyecto, inician con altos valores, decreciendo en el tiempo, contrario a los costos en que se incurren para hacer cambios, que inician con valores bajos y van creciendo a lo largo del tiempo, figura 11.

Figura 10.- Matriz de complejidad de Stacey



Fuente: PMI (2021, 260)

Figura 11.- Variación de influencia de los actores sobre el proyecto, del riesgo, de la incertidumbre y de los costos por cambios a lo largo de la vida del proyecto



Fuente: PMI (2008, 48)

La incertidumbre en el amplio sentido, es un estado de falta de conocimiento o de previsibilidad. Se tiene diferentes matices para la incertidumbre: el riesgo asociado con el desconocimiento de eventos futuros, la ambigüedad asociada con no poder prevenir

eventos presentes o futuros y, la complejidad asociada con sistemas dinámicos que tienen resultados impredecibles.

La gestión apropiada de la incertidumbre inicia con el entendimiento más amplio del ambiente dentro del cual el proyecto se encontrará, algunos de los aspectos a considerarse son:

- Factores económicos como son la volatilidad de los precios, disponibilidad de recursos, habilidad para obtener préstamos, inflación/ deflación;
- Consideraciones técnicas como son interfaces, variaciones en las tecnologías, complejidades asociadas con los sistemas;
- Requisitos legales o restricciones legislativas;
- Entorno físico en lo que respecta a la seguridad, clima y condiciones de trabajo;
- Ambigüedad asociada con condiciones presentes o futuras;
- Condiciones sociales y el efecto de los medios;
- Condiciones de mercado;
- Influencias políticas, ya sean internas o externas (PMI 2021, 212, 213).

De esta manera la gestión de proyectos incluye típicamente la identificación de requerimientos, la atención de las necesidades, preocupaciones y expectativas de los actores durante la planeación y ejecución del proyecto, buscando el balance entre las diferentes restricciones entre las que se pueden enunciar de manera no limitativa el alcance, la calidad, el tiempo, el presupuesto, los recursos, los riesgos, los temas ambientales, políticos y sociales y los aspectos institucionales incluyendo los regulatorios.

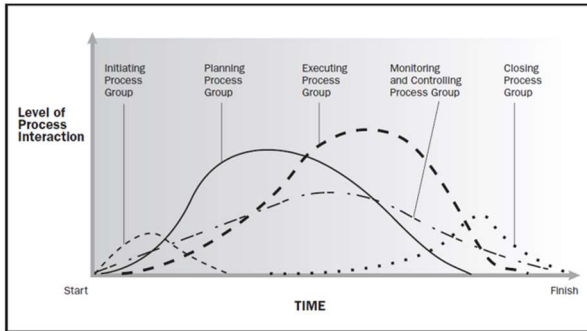
La evaluación de los proyectos demanda la gestión de manera apropiada de las variables involucradas para su desarrollo y operación en lo relativo a los impactos y beneficios a obtenerse, los recursos requeridos, el conocimiento, la administración apropiada del entorno en los que se desarrollan y la evaluación del tiempo en que se dispondrán.

Se puede calificar un proyecto como exitoso, cuando es entregado en presupuesto, en tiempo, cumple con los beneficios prometidos y no genera o generará impactos no



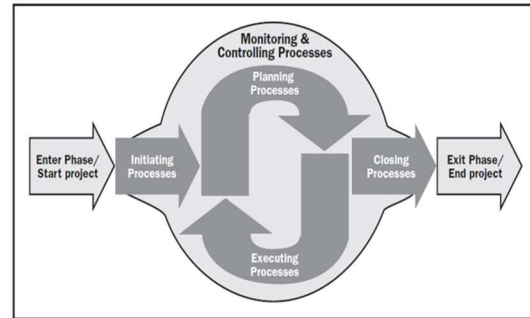
previstos en las medidas de mitigación sostenibles diseñadas. El incumplimiento de cualquiera de ellos, genera impactos en los demás, que a su vez vuelven a impactarse entre ellos, generando un círculo vicioso.

Figura 12.- Interacción entre procesos durante la vida del proyecto



Fuente: PMI (2008, 41)

Figura 13.- Proceso iterativo de la Planeación durante la Ejecución a partir de los resultados del Monitoreo y Control



Fuente: PMI (2008, 40)

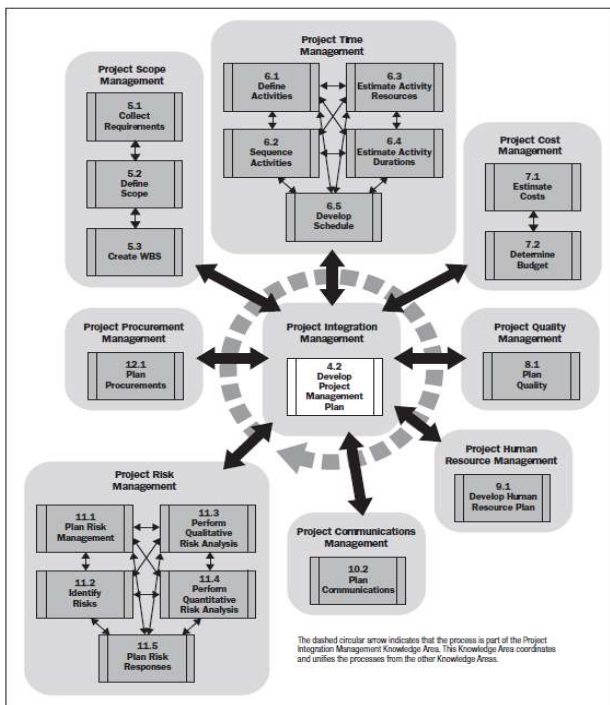
Atendiendo el desarrollo de un proyecto como procesos interrelacionados, el PMI identifica 5 principales: Inicio, Planeación, Ejecución, Monitoreo y Control y, Cierre, mismos que se traslapan a lo largo de la vida del proyecto, figura 12.

Durante el proceso de Inicio se define un nuevo proyecto o una nueva fase de un proyecto existente, definiendo el alcance inicial y la asignación de recursos financieros para ello. Se identifican los actores internos y externos que interactuarán e influirán durante toda la vida del proyecto. Estos elementos son integrados en la Carta del Proyecto en la que deben además de ser consignados claramente sus objetivos, las razones que soportan el proyecto a desarrollarse como la mejor opción para satisfacer los requerimientos, los entregables, su duración y una predicción de los recursos previstos a ser invertidos.

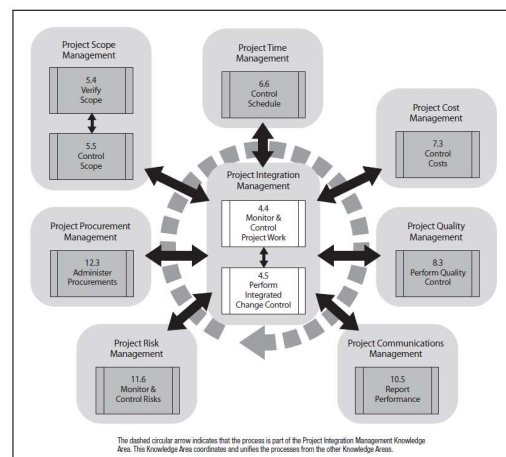
Si se trata de un proyecto complejo o derivado de necesidades institucionales, en este proceso se pueden definir las diferentes fases que lo integran, de ser ese el caso, al inicio de cada fase, se deberá desarrollar una Carta de Proyecto que deberá revisarse

contra la originalmente elaborada para validar las decisiones tomadas al inicio de todo el proceso, revisándose los objetivos, los actores y su influencia. Esa segmentación de los proyectos en fases evita caer en la ejecución de proyectos bajo el esquema fast-track, en los que la ejecución de manera superpuesta de las diferentes fases crea incertidumbres en el cumplimiento de objetivos, costos, tiempos e impactos, que al crearse inicios y terminaciones de cada fase, se monitorea de manera confiable cada una de ellas, retroalimentando y garantizando la ejecución oportuna de adecuaciones, proceso que recibe la denominación de FEL (Front- end- loading).

Figura 14.- Integración de las áreas de conocimiento para los procesos de Planeación y, Monitoreo y Control.



Fuente: PMI (2008, 47)



Fuente: PMI (2008, 60)

La factibilidad de un nuevo emprendimiento puede ser establecido a través de una fase de evaluación de alternativas.

En el proceso de Planeación se definen y evalúan los requerimientos para ser alcanzado el alcance definido, precisándose objetivos y desarrollando los cursos de acción

requeridos para alcanzar esos objetivos. La Planeación es un proceso creativo y como todos ellos, tiende a ser poco estructurado y en ocasiones raya en el caos. Requiere de medidas desiguales de experiencia, análisis, intuición e inspiración (Fay *et al* 2017, 7).

El proceso de Planeación es común se vuelva repetitivo durante toda la vida del proyecto en la medida que se avanza con el proceso de Ejecución, el cual se vuelve a llevar a cabo en la medida de que se van conociendo mejor algunas de las variables, o se van presentando cambios de condiciones o condiciones nuevas, aspectos que son reportados por el proceso de Monitoreo y Control, figura 13. En la medida de que el proyecto se ubica hacia la derecha o hacia arriba en la Matriz de Stacey, más reiterativo debe de ser el proceso de Planeación durante la Ejecución.

Para cada uno de los procesos se analizan típicamente los siguientes aspectos, también denominados áreas del conocimiento, que de manera integral conforman el proceso correspondiente: Alcance, Programa, Presupuesto, Calidad, Recursos Humanos, Comunicaciones, Riesgos y Procura, en el figura 14 se ejemplifican la participación de estos aspectos para los procesos de Planeación y para el de Monitoreo y Control, el detalle para los demás procesos así como la descripción detallada, se pueden consultar en la referencia citada.

### **Anexo 2.2. Normatividad para la ejecución de proyectos en México**

En lo que sigue, se describen los requerimientos normativos que definen la secuencia mediante la participación de las entidades de los diferentes órdenes de gobierno de la administración pública y que en buena medida atiende a lo apenas descrito sobre el proceso de gestión de proyectos apenas descrito.

El desarrollo de los proyectos de infraestructura encuentra su primer elemento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que en su artículo 26 indica la obligación del Estado de “organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación [...] recogerá las aspiraciones y demandas de la

sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.” (CPEUM 2012, 28), de ello se desprende la existencia de una serie de leyes, normas, lineamientos, procedimientos y productos, que conforman el ciclo de vida de los proyectos de infraestructura desde la planeación hasta la ejecución, mismos que se esquematizan en la figura 15 y que se describen en sus aspectos más relevantes a continuación.

Cabe señalar que México ha firmado el Convenio No. 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes el cual tiene dos postulados básicos:

“el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan” (OIT 1989, 8)

De esa manera el gobierno se ha comprometido a dar participación para las acciones de desarrollo en lugares que involucren pueblos interesados con miras a proteger sus derechos y garantizar el respeto a su integridad (OIT 1989, 21), debiéndose llevar a cabo consultas a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados, obrando de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias y en particular a través de sus instituciones representativas, permitiéndoseles su participación libre con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas teniendo los pueblos el derecho de definir sus propias prioridades (OIT 1989, 26- 27), tomándose en cuenta la legislación nacional y el derecho consuetudinario (OIT 1989, 30)

### **Anexo 2.2.1. Ley de Planeación**

Tiene por objeto establecer las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y en función de esta, encauzar las actividades de la Administración Pública Federal a través de planes y programas, definiendo criterios para lograr la coordinación con las entidades federativas, los municipios y los órganos constitucionales autónomos, estableciendo las bases para la participación y consulta a la sociedad, incluyendo los pueblos y comunidades indígenas, a través de

representantes y autoridades, así su concertación con los particulares, artículo 1o. (CdeD 2021d, 2), ver figuras 16 y 17.

Figura 15.- Normatividad en México en el desarrollo de Proyectos de Infraestructura

Norma o proceso(*)	Instrumentos	Seguimiento y control
<p>Tratados Internacionales</p> <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>Ley de Planeación</p> <p>Guías de Operación de la Planeación</p> <p>Ley de General de Desarrollo Social</p> <p>Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria</p> <p>Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión</p> <p>Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.</p> <p>Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)</p> <p>Reglamento de la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas</p> <p>Lineamientos para el seguimiento del ejercicio de los programas y proyectos de inversión, proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y proyectos de asociaciones público-privadas, de la Administración Pública Federal</p>	<p>Plan Nacional de Desarrollo</p> <p>Programa Nacional de Desarrollo Social</p> <p>Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. OIT</p> <p>Programa Nacional de Desarrollo Social</p> <p>Mecanismo de planeación</p> <p>Programas y planes de inversión, PPI (Regionales, Institucionales, Sectoriales, Especiales)</p> <p>Ficha Técnica, Análisis Costo Beneficio, Análisis Costo Eficiencia</p> <p>Portafolio de inversiones</p> <p>Presupuesto Anual de Egresos de la Federación (PEF) tomo VIII</p> <p>Licitaciones, asignaciones y contratos de obra pública</p> <p>Denuncias de presuntas violaciones a los Derechos Humanos</p> <p>Acuerdos y Recomendaciones emitidos por la CNDH</p> <p>Medidas precautorias necesarias y suficientes solicitadas por la CNDH para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones denunciadas o reclamadas o la realización de daños de difícil reparación</p>	<p>Informe anual del estado de la administración pública por parte del Ejecutivo Federal y los Secretarios de Estado</p> <p>Informe para la Comisión Intersecretarial de Gasto Publico, Financiamiento y Desincorporación</p> <p>Programa de ejecución</p> <p>Informe de ejecución (avance físico-financiero) y reportes de cuenta pública a la CdeD</p> <p>Reporte de rentabilidad de la SHCP</p> <p>Evaluaciones ex-post de los proyectos seleccionados</p> <p>Pruebas enviadas a la CNDH del cumplimiento de las Recomendaciones que les fueron emitidas</p>

Fuente.- Elaboración propia

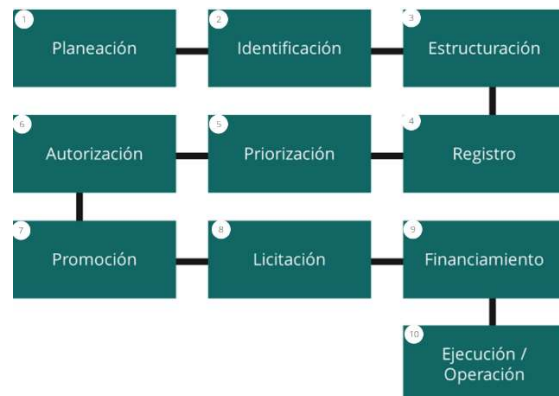
Al cumplirse con lo anterior, se busca contar con un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país, con perspectiva de interculturalidad y de género, promoviendo, protegiendo y garantizando los derechos humanos, fortaleciendo el pacto federal y al Municipio libre, que genere un equilibrio de los factores de la producción que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica y social, artículo 2 (CdeD 2021d, 2).

Figura 16.- La ley de Planeación y su interrelación con los diferentes programas de la administración pública



Fuente: SHCP (2006, 23)

Fig. 17.- Desarrollo de Programas y Planes de Inversión a partir del PND



Fuente: BANOBRAS (2022)

También señala en los artículos 1o y 2o el carácter de obligatoriedad en cuanto a la integración por la SHCP del Plan Nacional de Desarrollo, de manera participativa con las Entidades Estatales, grupos sociales y particulares y, cuando aplique, de los grupos indígenas involucrados (CdeD 2021d, art. 20 Bis), con una visión de largo plazo considerando al menos 20 años (CdeD 2021d, art. 20), contando con estrategias para el logro de los objetivos e indicadores de desempeño.

Es obligación del Ejecutivo Federal al inicio de su sexenio, el presentar para su aprobación por la Cámara de Diputados documento denominado Plan Nacional de Desarrollo (Plan o PND) (CdeD 2021d, art. 21), documento que se convierte en la normatividad del ejercicio de las atribuciones que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal (CdeD 2021d, arts. 10 y 41), este documento debe de ser revisado y aprobado por la Cámara de Diputados (CdeD 2021d, arts. 5 y 21).

De igual manera, del PND se generan a nivel entidades públicas, estatales y paraestatales, los programas y planes congruentes como instrumentos rectores de las políticas, de las entidades estatales, los Municipios y de la Administración Pública

mismos que deben de ser concertados con los grupos sociales interesados o con particulares y deberán ser publicados a más tardar seis meses después de publicado el PND (CdeD 2021d, art. 26 Bis a 36).

El Presupuesto de Egresos de la Federación debe tener como base el PND (CdeD 2021d, art. 7 y 40) y el informe anual del estado de la administración pública por parte del Ejecutivo Federal y los Secretarios de Estado, deberán hacer referencia a lo indicado en el PND, sus metas y avance en sus indicadores (CdeD 2021d, 6 y 8).

Por otro lado, la misma Ley indica el establecimiento de indicadores de impacto de los programas en grupos específicos de la población distinguiendo por origen étnico, género, edad, condiciones de discapacidad, tipo de localidad entre otros (CdeD 2021d, arts. 14, 21 y 26bis).

### **Anexo 2.2.2. Ley General de Desarrollo Social**

Esta Ley tiene entre otros objetivos, el garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la CPEUM, estableciendo las instituciones responsables del desarrollo social, definiendo los principios y lineamientos generales a los que debe sujetar la Política Nacional de Desarrollo Social, con la participación de los gobiernos municipales, de las entidades federativas y el federal y estableciendo mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social (CdeD 2013b, art. 1).

En su artículo 3º indica que deberá sujetar a los siguientes principios: Libertad, Justicia distributiva, Solidaridad, Integralidad, Participación social, Sustentabilidad, Respeto a la diversidad, Libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades, Transparencia, Perspectiva de género e Interés superior de la niñez, cabe señalar que en sustentabilidad se incluyen tanto los aspectos de medio ambiente, como el mejoramiento de la calidad de vida y la productividad de las personas.

La misma ley en su artículo 14 estipula que la Política Nacional de Desarrollo Social debe incluir, cuando menos, las siguientes vertientes: superación de la pobreza a través de la educación, la salud, de la alimentación nutritiva y de calidad, la generación de empleo e

ingreso, autoempleo y capacitación; seguridad social y programas asistenciales; desarrollo regional; infraestructura social básica, y fomento del sector social de la economía.

En los artículos 16, 17 y 18, consigna que si bien Programa Nacional de Desarrollo Social está a cargo del Ejecutivo Federal en los términos y condiciones de la Ley de Planeación, los programas operativos deben de desarrollarse y difundirse, además de por el gobierno federal, por las entidades federativas, a más tardar a los 90 días de publicado el presupuesto de egresos de cada año, siendo los municipios, sus principales ejecutores a través de los recursos y reglas de operación que emita el ejecutivo federal (art. 26).

En los artículo 19 a 23 se consigna que son prioritarios y de interés público los siguientes programas: de educación obligatoria; las campañas de prevención y control de enfermedades transmisibles y de atención médica; los dirigidos a las personas en condiciones de pobreza, marginación o en situación de vulnerabilidad; los dirigidos a zonas de atención prioritaria; las acciones públicas para asegurar la alimentación nutritiva y de calidad y nutrición materno-infantil; los de abasto social de productos básicos; los programas de vivienda, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa; los que incluyen fondos públicos destinados a la generación y conservación del empleo, a las actividades productivas sociales y a las empresas del sector social de la economía, y los de obras de infraestructura para agua potable, drenaje, electrificación, caminos y otras vías de comunicación, saneamiento ambiental y equipamiento urbano; de esta manera en el PEF se destinarán recursos cuyos importes serán progresivos en términos reales y nunca podrán tener valores de crecimiento al crecimiento esperado del PIB.

En los artículos 29 a 32, se definen las Zonas de Atención Prioritaria y los efectos que conllevarán para fines de la política social y su revisión de declaratorias de manera anual (art. 43).

De igual manera indica en los artículos 36 y 37, se presenta la definición de pobreza y su estudio y medición, así como en los artículos 72 a 80 se indica la evaluación a través



del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), de los resultados obtenidos en la aplicación de los programas implementados.

En el artículo 43, fracción V, se indica que la Secretaría de Desarrollo Social, tiene la atribución de promover la celebración de convenios con dependencias del Ejecutivo Federal, entidades federativas, municipios y organizaciones civiles y privadas, para la instrumentación de los programas relacionados con el desarrollo social, aspectos que da la corresponsabilidad en los artículos 44 y 45 a las autoridades estatales y municipales.

En los artículos 47 a 54 instruye la conformación de la Comisión Nacional de Desarrollo Social y la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social en las que en una o en otras, participan un alto porcentaje de las entidades federales buscando la transversalidad en la consecución de las metas y objetivos de esta Ley, buscándose también la participación social activa (arts. 61 a 64).

### **Anexo 2.2.3 Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

En congruencia con lo indicado en la Ley de Planeación, indica que la programación y presupuestación anual del gasto público, se realizará con apoyo en los anteproyectos que elaboren las dependencias y entidades para cada ejercicio fiscal, y con base entre otras cosas en las políticas del Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales y la interrelación que en su caso exista con los acuerdos de concertación con los sectores privado y social y los convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas (CdeD 2021h, art. 25).

También indica que esta programación y presupuestación deberá sujetarse a estructura programática que facilitará la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas, y deberá incluir indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales. Deberán diferenciarse los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un parámetro de medición de lo que se pretende lograr

en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño (CdeD 2021h, art. 27).

Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, se indica que las dependencias y entidades deberán observar procedimientos establecidos, para lo cual, como dos temas relevantes para este trabajo se pueden mencionar los siguientes puntos: en primer lugar, deberán de contar con un mecanismo de planeación de las inversiones que cumpla con la normatividad emitida por la SHCP, en el cual: se identifiquen los programas y proyectos de inversión en proceso de realización, así como aquéllos que se consideren susceptibles de realizar en años futuros y; se establezcan las necesidades de inversión a corto, mediano y largo plazo, mediante criterios de evaluación que permitan establecer prioridades entre los proyectos.

El otro punto es que se debe de presentar a la SHCP la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión que tengan a su cargo, en donde se muestre que dichos programas y proyectos son susceptibles de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. La SHCP puede solicitar a las dependencias y entidades que dicha evaluación esté dictaminada por un experto independiente. Los programas y proyectos registrados en la cartera de inversión serán analizados por la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, la cual determinará la prelación para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, para establecer un orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto y maximizar el impacto que puedan tener para incrementar el beneficio social, observando principalmente los criterios siguientes: rentabilidad socioeconómica, reducción de la pobreza extrema, desarrollo regional, y, concurrencia con otros programas y proyectos de inversión. (CdeD 2021h, art. 34).

Por otro lado, el Ejecutivo Federal deberá de entregar al Congreso de la Unión información mensual y trimestral sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su impacto social, con el

objeto de facilitar su evaluación mediante los principales indicadores definidos (CdeD 2021h, art. 107).

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social coordina las evaluaciones en materia de desarrollo social en términos de lo dispuesto en la Ley General de Desarrollo Social (CdeD 2021h, art. 110).

La SHCP debe verificar periódicamente, al menos cada trimestre, los resultados la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes. Igual obligación y para los mismos fines, tendrán las dependencias, respecto de sus entidades coordinadas (CdeD 2021h, art. 111).

#### **Anexo 2.2.4. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos**

Esta Ley incorpora los procedimientos y atención para el caso en que los ciudadanos vean vulnerados sus Derechos Humanos definidos como el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada establecidos en la Constitución y en las Leyes, que deben ser reconocidos y garantizados por el Estado (CdeD 2023, arts. 25- 51).

De esta manera en sus artículos 25 a 42 incorpora los elementos relacionados con las quejas que los ciudadanos decidan presentar ante la CNDH, en los artículos 43 a 49 se aborda lo relacionado a los acuerdos y recomendaciones a emitirse por la CNDH que quedarán plasmados en notificaciones e informes de acuerdo a lo que se describe en los artículos 50 a 54, mismos que podrán ser impugnados como lo contemplan los artículos 55 a 66. La Ley incluye en los artículos 79 a 72, sean definidas y aplicadas medidas precautorias necesarias y suficientes para evitar la consumación irreparable de las

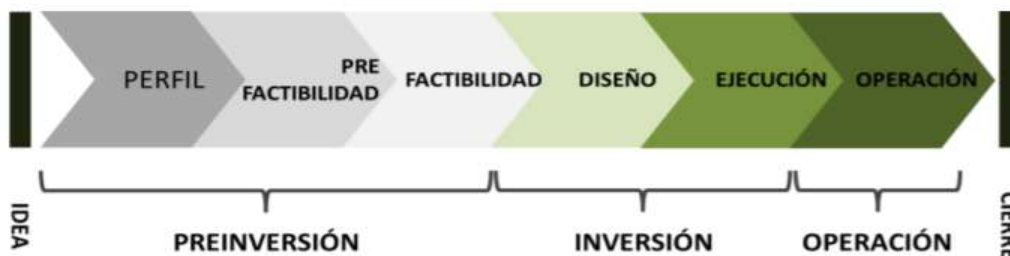
presuntas violaciones denunciadas o reclamadas o la realización de daños de difícil reparación a los afectados.

### **Anexo 2.2.5. Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.**

Este documento explicita los requerimientos para cumplir con el requisito de ley en lo que se refiere a la evaluación costo y beneficio de los programas y proyectos lo que tendrá por objetivo mostrar que los programas y proyectos son capaces de generar, en cada caso, un beneficio social neto bajo supuestos razonables. Se indica que se llevarán a cabo los siguientes niveles análisis, ver figura 18:

- Estudio de Preinversión para que una dependencia o entidad tome la decisión de llevar a cabo un programa o proyecto de inversión y para lo que se requiere los estudios de factibilidad de mercado, técnica, financiera, legal, ambiental e institucional (CEPEP 2018, 9-10),

Figura 18.- Ciclo de vida de un programa o proyecto de inversión (PPI)



Fuente: CEPEP (2018, 8)

- Evaluación a nivel de perfil en la que se utiliza la información disponible con que cuenta la dependencia o entidad, tomando en cuenta la experiencia derivada de proyectos realizados y el criterio profesional de los evaluadores, debiendo permitir el cálculo de indicadores de rentabilidad,

- Evaluación a nivel de prefactibilidad en la que se utiliza, además de los elementos considerados en la evaluación a nivel de perfil, información de estudios técnicos, cotizaciones y encuestas, elaborados especialmente para llevar a cabo la evaluación de dicho programa o proyecto,

- Evaluación Financiera que permite determinar si el proyecto es capaz de generar un flujo de recursos suficiente para hacer frente a todas sus obligaciones, incluyendo las financieras y fiscales, así como sus gastos de operación y mantenimiento. Se deben incluir todos los costos y beneficios privados que genera el programa o proyecto para la dependencia o entidad ejecutora, incluidos los costos financieros por préstamos de capital, pago de impuestos e ingresos derivados de subsidios y transferencias, entre otros. Los precios empleados serán de mercado, incluyendo el costo de oportunidad de los recursos,
- Evaluación socioeconómica realizada desde el punto de vista de la sociedad en su conjunto con el objeto de conocer el efecto neto de los recursos utilizados en la producción de los bienes o servicios sobre el bienestar de la sociedad. Dicha evaluación debe incluir todos los factores del programa o proyecto, es decir, sus costos y beneficios independientemente del agente que los enfrente. Ello implica considerar adicionalmente a los costos y beneficios directos, las externalidades y los efectos indirectos e intangibles que se deriven del programa o proyecto, entendiendo por externalidades los efectos positivos y/o negativos que cause el programa o proyecto de inversión a terceros y que no hayan sido retribuidos o compensados a los mismos.

Dentro de estas evaluaciones, se indica el uso de los conceptos de precios sociales (PS) y la tasa social de descuento (TSD). Los primeros son aquellos que reflejan el costo de oportunidad para la sociedad de utilizar un bien o servicio y que pueden diferir de los precios de mercado, y los segundos es la tasa que se usa en los análisis socioeconómicos con lo que se pretende incorporar el grado en que el bienestar de la sociedad aumenta o disminuye como consecuencia del proyecto (Campos 2015).

En el mismo documento se muestran las diferentes categorías de las Programas de Inversión, que en general se puede decir que incluye programas de adquisiciones, de mantenimiento, de protección ambiental, y en particular, para los fines de este trabajo, los Estudios de Preinversión necesarios para que una dependencia o entidad tome la decisión de llevar a cabo un programa o proyecto de inversión, y por lo tanto aún no se

han erogado recursos para su ejecución. Dentro de los estudios de preinversión, podrá considerarse el análisis costo y beneficio.

De acuerdo a este documento, los tipos de evaluaciones socioeconómicas que serán aplicables a los programas y proyectos de inversión son los siguientes: Ficha técnica, Análisis costo-beneficio simplificado, Análisis costo-beneficio, Análisis costo-eficiencia simplificado, y Análisis costo-eficiencia.

La ficha técnica es el documento a presentarse a la Unidad de inversiones de la SHCP para que un proyecto sea registrado para ser considerado para los pasos subsecuentes hasta que se decida la inversión en el mismo y, por otro lado, es el único requisito para proyectos con importes inferiores a los 50 millones de pesos o programas con inversiones menores a los 150 millones de pesos y consiste en una descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada, debiendo aclarar la alineación estratégica con el PND, los Programas y Planes de Inversión (PPI) relacionados, el análisis de la situación sin el proyecto, las opciones de solución estudiadas y la justificación de la elegida, los aspectos técnicos, legales y ambientales más importantes relacionados con su ejecución, la estimación del programa de costos durante el desarrollo del proyecto y de beneficios derivados de su operación. El cálculo de los indicadores de rentabilidad a través de la estimación del valor presente neto (VPN), la tasa interna de retorno (TIR), la tasa de retorno inmediata (TRI) y para el caso de que los beneficios no son posibles de ser cuantificados o sean de difícil cuantificación, se deberá calcular el costo anual equivalente (CAE), las expresiones a usarse para evaluar estos parámetros, corresponden a las expresiones usadas en matemáticas financieras, incorporando los conceptos que corresponden a la evaluación socioeconómica, a saber, los precios sociales (PS), la tasa social de descuento (TSD), los efectos externos ocasionados por el proyecto (externalidades, efectos indirectos y efectos intangibles), un desglose más explícito de estas expresiones, se encuentran en la fuente (CEPEP 2018, 32- 35).

Con la evaluación socioeconómica se busca medir el impacto que el proyecto tiene sobre la sociedad en su conjunto sin particularizar en el promotor del proyecto, es decir, el impacto neto se entiende como la suma de los impactos (positivos y negativos) del proyecto sobre cada uno de los involucrados. Si esa suma es positiva entonces el proyecto será socialmente deseable, por otro lado, si esa suma es negativa, entonces será conveniente no realizar el proyecto. Esto es, a diferencia de la evaluación en proyectos privados, en este caso en lugar de evaluarse los ingresos, se evalúan los beneficios y las externalidades positivas, por lo tanto, el tema relevante es la metodología que se sigue para evaluación de las externalidades positivas y negativas.

En aquellos casos en donde no es posible identificar, cuantificar y valorar los costos y, sólo identificar y cuantificar los beneficios del proyecto, esto significa que es imposible, complejo o muy costoso valorar los beneficios, se lleva a cabo el Análisis Costo-Eficiencia. Para este tipo de evaluación se parte del supuesto de que los beneficios que generará el proyecto siempre serán superiores a los costos, debiéndose comparar los costos de dos o más alternativas de solución al asunto de interés público que se pretende atender y se seleccionará aquella cuyos costos generales sean menores. En este caso, la decisión de conveniencia del proyecto no se toma de acuerdo con los méritos propios del proyecto sino en función de otros proyectos (CEPEP 2018, 11).

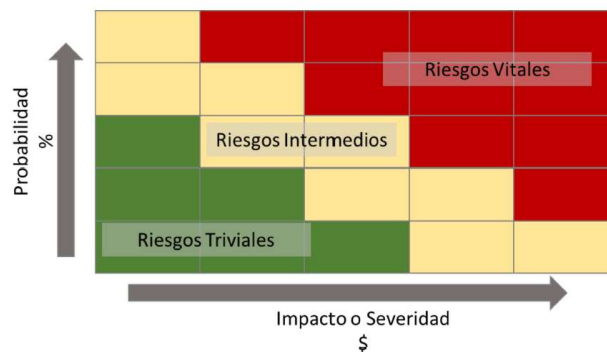
Junto con la determinación de la rentabilidad de los proyectos deberán hacerse análisis de sensibilidad y riesgos, que permitan identificar amenazas que podrían afectar el desempeño de los proyectos, por lo que son análisis que deben tener un alto nivel de rigurosidad. Estos análisis buscan definir las potenciales pérdidas, daños e impactos que un proyecto puede tener durante su etapa de ejecución y operación, lo que podría generar la erogación de recursos no considerados con suficiente detalle durante la formulación del proyecto, y que, en términos concretos, considerando gastos futuros en valor presente, podrían alterar su rentabilidad socioeconómica (CEPEP 2018, 12).

En el análisis costo beneficio, además de los análisis llevados a cabo en la ficha técnica, se deberá complementar con la identificación y evaluación de los riesgos y su impacto

en los costos, en los tiempos, en los beneficios tanto durante la etapa de inversión, como de operación, es decir las variaciones que se pueden generar en los costos y beneficios directos e indirectos, en las externalidades positivas y negativas. De estas evaluaciones, se deberán llevar a cabo análisis de sensibilidad, que incorporen las variaciones derivadas del análisis de riesgos y a su vez, este análisis de sensibilidades, retroalimenta la profundidad del análisis de riesgos, ver figura 19.

Complementario a lo indicado en los documentos anteriores, un aspecto que se señala en el presente, es que, en el documento de planeación elaborado por cada entidad, dependencia, etc, se deberán ordenar los proyectos de acuerdo a su orden prioritario que se propone, priorización que la Unidad podrá sugerir cambios.

Figura 19.- Evaluación de riesgos



Fuente: CEPEP (2018, 37)

**Anexo 2.2.6. Lineamientos para la determinación de los requerimientos de información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión**

**Anexo 2.2.7. Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)**

Siguiendo el hilo conductor de la secuencia en el proceso de las obras de infraestructura, se comenta a continuación lo más relevante de lo indicado en la Ley de Obras Publicas



y Servicios Relacionados con las Mismas con relación a las consideraciones a tomarse en cuenta en relación a los aspectos políticos en los proyectos de infraestructura y como ya se describió, el PND, es el instrumento a partir del cual se elaboran los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales y de los cuales se derivan los proyectos de infraestructura (CdeD 2021c, art. 17).

Dentro de las actividades denominadas como servicios relacionados con las obras públicas, se indica incluye los trabajos que tengan por objeto concebir, diseñar y calcular los elementos que integran un proyecto de obra pública; las investigaciones, estudios, asesorías y consultorías que se vinculen con las acciones que regula la Ley, incluyendo los estudios económicos y de planeación de preinversión, factibilidad técnico económica, ecológica o social, de evaluación, adaptación, tenencia de la tierra, financieros, de desarrollo y restitución de la eficiencia de las instalaciones (CdeD 2021c, Art. 4).

Para la planeación de las actividades de obra pública, las entidades cuentan con los Comités de Obra Pública que tienen, entre otras funciones, el revisar el programa y presupuesto de obras públicas y servicios relacionados con las mismas, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes (CdeD 2021c, art. 25), esto quedará consignado en programas anuales y que deben de incluir entre otras cosas, los estudios de preinversión que se requieran para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos; las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de la obra pública, los resultados previsibles, la calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la ejecución de los estudios y proyectos y para la ejecución de los trabajos, las investigaciones y asesorías y consultorías, así como los permisos y autorizaciones que se requieran (CdeD 2021c, art. 21).

Por otro lado, también indica que previo al inicio de las obras, las dependencias y entidades, cuando sea el caso, deberán tramitar y obtener de las autoridades competentes los dictámenes, permisos, licencias, etc. (CdeD 2021c, Art. 20) y en cuanto a los derechos de vía y posesión de bienes inmuebles o derechos reales, da la opción

de que se incluya en el alcance del contrato que la entidad o dependencia realice con terceros (CdeD 2021c, Art. 19 Bis).

En relación a las responsabilidades del contratista, se indica será el único responsable de la ejecución de los trabajos y deberá sujetarse a todos los reglamentos y ordenamientos de las autoridades competentes en materia de construcción, seguridad, uso de la vía pública, protección ecológica y de medio ambiente que rijan en el ámbito federal, estatal o municipal, así como a las instrucciones que al efecto le señale la dependencia o entidad. Las responsabilidades y los daños y perjuicios que resultaren por su inobservancia serán a cargo del contratista (CdeD 2021c, Art. 67).

#### **Anexo 2.2.8. Reglamento de la Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas**

En este documento, uno de los primeros temas que destaca es la mención al tema sobre la distribución de riesgo en las obras en los que el alcance del contratista incluye desde el diseño hasta el mantenimiento y operación, incluyendo su financiamiento, en la que se indica “[...] se incluirá el régimen de distribución de riesgos en los aspectos técnicos, de ejecución de la obra, de servicios de mantenimiento y operación de la obra, financieros y de cualquier otra naturaleza, entre las partes. Las dependencias y entidades no podrán garantizar al contratista o Inversionista contratista niveles de aforo, volúmenes de demanda de los servicios que se presten con la obra por los usuarios finales o cualquier otro concepto que incida en ingresos o costos de los proyectos para remunerar el costo de la obra o prorrogar la duración de los contratos, salvo que la dependencia o entidad, a través del Oficial Mayor o equivalente, justifique la necesidad de garantizar tales conceptos, en cuyo caso se deberá contar con los estudios sobre dicha necesidad y sobre los niveles de los conceptos que se garanticen” (CdeD 2021f, Art. 6).

Otro aspecto a mencionarse de este documento, es la obligación que tienen las dependencias y entidades de divulgar y mantener en forma permanente y actualizada en sus páginas de Internet, las políticas, bases y lineamientos a que se refiere la LOPSRM en materia de contrataciones que realicen de obras públicas y de servicios relacionados

con las mismas (CdeD 2021f, Art. 9) y que en cumplimiento del art. 1 de la misma Ley, emitan los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades.

En relación a lo indicado a el art. 18 de la LOPSRM sobre la promoción y presentación a consideración de las dependencias y estudios por cualquier persona, entidad federativa y lo municipios de planes y programas para el desarrollo de estudios, se indica que además de la descripción, justificación y soporte de elementos técnicos, de programa y presupuesto y financieros, se deberá presentar “VIII. Un análisis sobre la rentabilidad social del proyecto” (CdeD 2021f, Art. 21).

Por otro lado, se limita el inicio de proyectos a realizarse por la entidades y dependencias a que se cuente con todos los proyectos, presupuestos y programas, permisos, derechos de vía y elementos necesarios para su desarrollo, indicándose también que “En la realización de los trabajos se deberán prever los impactos económicos, sociales y ecológicos que se originen con su ejecución. De realizarse dentro de un centro de población o cerca de él, los trabajos deberán ser acordes con los programas de desarrollo urbano que determine la ley de la materia, debiendo contar para ello con las autorizaciones correspondientes” (CdeD 2021f, Art. 24).

Para la contratación de servicios públicos relacionados con las obras públicas por medio de invitación al menos a tres personas o adjudicación directa, describe las condiciones a cumplirse acotándose los trabajos de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones a tres categorías: estandarizados, personalizados o a la medida que desarrollan soluciones o metodologías eficientes diseñadas o creadas ex profeso para resolver problemas específicos no comunes en la Administración Pública Federal, y, especializados: los relativos a trabajos que requieran alta especialización y se relacionen con un determinado sector o área del conocimiento, para desarrollar soluciones o metodologías eficientes que permitan resolver problemas complejos y que pueden tener un alto impacto social o económico (CdeD 2021f, Art. 74).

Respecto los proyectos en proceso por las diferentes dependencias, se indica “[...]Las dependencias publicarán periódicamente en su página de Internet la información que

permita a cualquier persona, a las entidades federativas y a los municipios conocer las necesidades que se presentan en su respectivo sector para el desarrollo de proyectos en materia de infraestructura, conforme al Plan Nacional de Desarrollo o a los programas correspondientes” (CdeD 2021f, Art. 235).

### **Anexo 3. Información obtenida a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) sobre la Central de Ciclo Combinado de La Huexca en el estado de Morelos**

#### **Anexo 3.1. Descripción del proyecto**

En lo que sigue se aborda el caso de un proyecto de infraestructura económica que ha tenido una alta conflictividad social y en el que se hace el análisis político de la problemática que se ha presentado a partir del análisis institucional de la estructura normativa que se cuenta para el desarrollo de proyectos en México (polity) de acuerdo a lo descrito en los apartados 2.2.1 a 2.2.7, para posteriormente describir la narrativa cronológica del escalamiento del conflicto y finalmente llevar a cabo su análisis político (politics). El proyecto se decidió llevarse a cabo entre 2011 y 2013, mediante la ejecución de tres paquetes de inversión, el primero compuesto por un gasoducto de 30” de diámetro con una longitud de 170 kms. atravesando los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos con un costo de USD333.33 millones y cuyos aspectos sólo se abordan de manera lateral en el estudio, un segundo paquete por USD754 millones para construir la Central Centro I con una capacidad de 644 MW de potencia instalada media anual, un acueducto con una capacidad 600 lts/seg con 8kms de longitud entre la planta de tratamiento de aguas residuales “Filtro rociadores Cuautla”, una línea de transmisión de 53Km- c que es la infraestructura y el escalamiento del conflicto relacionado, en el que se basa el presente trabajo y, un tercer paquete, con una entrada en operación planeada originalmente, aproximadamente para el 2015 para la planta Centro II de capacidad similar a la Centro I, con un costo de USD721millones.

Para abordar la parte correspondiente a la gestión institucional del proyecto, se llevaron consultas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), formulándose 76 solicitudes. Las consultas tuvieron como finalidad obtener

información del proyecto desde sus etapas de estudios de Perfil hasta su Construcción y Puesta en Marcha, a través del seguimiento en el cumplimiento de los requisitos indicados en la normatividad habiéndose planteado en el requerimiento de información la mención a la norma (Ley, Reglamento, Lineamiento), indicando el artículo en que se indica cada obligación, transcribiendo el texto correspondiente. Se siguió la estrategia de hacer el mismo requerimiento de información a diferentes entidades que tienen relación con el tema, de esa manera se hicieron 99 consultas a entidades federales y 83 a entidades del estado de Morelos. Cabe señalar que las solicitudes relacionadas con la normatividad, se hacen de acuerdo a la normatividad vigente actualmente, lo que en ocasiones lleva a la respuesta de que, en ciertos periodos, lo requerido no aplicaba, tal es el caso de los Lineamientos para la Determinación de Información que Deberá Contener el Mecanismo de Planeación de Programas y Proyectos de inversión, de lo realmente ejecutado y lo ahora reglamentado, es posible observar la evolución positiva de la normatividad.

La termoeléctrica de la Huexca en el estado de Morelos forma parte del denominado Plan Integral Morelos (PIM) que consta de un gasoducto de 160 kms que corre de Magdalena Soltepec en el estado de Tlaxcala a la localidad de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el estado de Morelos con una capacidad de 320 MMpcd (millones de pies cúbicos diarios), llevando de esa manera este insumo a partir de sistema de transporte y distribución de gas existente.

En la bibliografía se indica que el objetivo del (PIM) es el darle una mayor competitividad y posibilidades al sector industrial del estado a través del suministro de gas, complementando la rentabilidad de las inversiones a través de los ingresos derivados de la generación de electricidad.

El proyecto de La Huexca tenía contemplado dos centrales de generación con capacidades de 660 Mw cada una, sin embargo CFE informa a través de las respuestas a las consultas, que la segunda ha sido cancelada. El gasoducto fue terminada su construcción en junio 2013 y la primer central generadora se adjudicó y contrató para su

construcción, pruebas y puesta en operación en 2011 y estaba prevista para entrar en operación en 2013 y la segunda en 2015 (CFE POISE 2012- 2026, 3-32 y 3-35), sin embargo de acuerdo a información proporcionada por CFE, fue hasta el último trimestre del 2021 la primer central planeada, empezó a tener ingresos por su operación comercial y como ya se mencionó, la segunda ha sido cancelada. Tanto el gasoducto como la central generadora fueron realizados bajo el esquema de Proyectos de Inversión Diferidos en el Registro del Gasto Público (PIDIREGAS) con importes de USD333.33 millones y USD721.9millones, respectivamente.

### **Anexo 3.2. Detalle de las solicitudes de información presentadas a traves de la PNT**

A partir del análisis de la normatividad aplicable hecho en el Anexo 2, se llevaron a cabo las siguientes solicitudes,

1.- De acuerdo al artículo 17 de la Ley General de Desarrollo Social, proporcionar la información de las acciones tomadas por el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos como los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social, de acuerdo a las reglas de operación que para el efecto emita el Ejecutivo Federal, excepto en los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal en relación al proyecto las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos.

2.- Importes destinados a programas municipales para el desarrollo social por año en el periodo 2006-2022 de acuerdo a lo indicado en el art. 18 de la Ley General de Desarrollo Social para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos

3.- Importes destinados a fondos municipales para el desarrollo social por año en el periodo 2006-2022 de acuerdo a lo indicado en el art. 18 de la Ley General de Desarrollo Social para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos

4.- Recursos diferentes a monetarios destinados al desarrollo social municipal en el periodo 2006- 2022 de acuerdo a lo indicado en el art. 18 de la Ley General de Desarrollo Social para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos.

5.- Reportes de identificación de la pobreza en el periodo 2006- 2022 de acuerdo a lo indicado en el art. 36 de la Ley de Planeación que de acuerdo al art. 37 de la Ley General de Desarrollo Social debe de hacerse cada cinco años para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos.

6.- Programas de desarrollo social de 2006 a 2022 para el municipio el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 41 de la Ley General de Desarrollo Social

7.- Programas de desarrollo social de 2006 a 2022 para el municipio el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 42 de la Ley General de Desarrollo Social.

8.- Programa Nacional de Desarrollo Social y los otros programas en la materia que le señale el Ejecutivo Federal, en coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal relacionadas con la materia, de conformidad con lo establecido en la Ley de Planeación para los periodos 2006- 20012, 2012-2018 y 2018-2024, de acuerdo art. 43 fracción II de la Ley General de Desarrollo Social

9.- Convenios de acciones y programas sociales acordados derivados de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 42 fracción II de la Ley General de Desarrollo Social

10.- Documentos relacionados con la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en la que se den las recomendaciones de las medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica con relación a

la la construcción de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 52 fracción I de la Ley General de Desarrollo Social

11.- Registro de participación de manera activa y corresponsable de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social relacionadas con el proyecto de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos de acuerdo a lo indicado en los artículos 61 a 66 de la Ley de Desarrollo Social

12.- La evaluación de la Política de Desarrollo Social elaborada periódicamente sobre el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, con recomendaciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente de acuerdo a lo indicado en los artículos 76 a 80 de la Ley de Desarrollo Social para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos en el periodo 2006- 2020

13.- La evaluación periódica de la Política de Desarrollo Social en relación al cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones y sus recomendaciones para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente de acuerdo a lo indicados en los artículos 72 a 80 de la Ley General de Desarrollo Social para el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos en el periodo 2006- 2020

14.- El mecanismo de planeación de las inversiones de la Comisión Federal de Electricidad señalado en el artículo 34, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria enviado anualmente por la CFE a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el periodo 2006 -2022, conforme a los lineamientos de la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público con el que se cumplió lo dispuesto en el artículo 44 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria



15.- Los informes periódicos entre 2006 y 2022 presentados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, respecto al avance en el cumplimiento de los programas de ejecución a que se refiere la fracción I del artículo 44 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria de acuerdo a lo indicado en el penúltimo párrafo del mismo artículo mencionado

16.- Los reportes entregados entre 2006 a 2022 del Programas de Ejecución de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos conteniendo: I. Avance físico planeado para cada mes; II. Monto de inversión devengado planeado con Recursos fiscales para cada mes; III. Monto de inversión devengado planeado con Ingresos propios para cada mes; IV. Monto de inversión ejercido planeado con Recursos fiscales para cada mes, y V. Monto de inversión ejercido planeado con Ingresos propios para cada mes de acuerdo a lo indicado en el punto 4 de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique.

17.- Los reportes recibidos de CFE entre 2006 a 2022 del Programas de Ejecución de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos conteniendo: I. Avance físico planeado para cada mes; II. Monto de inversión devengado planeado con Recursos fiscales para cada mes; III. Monto de inversión devengado planeado con Ingresos propios para cada mes; IV. Monto de inversión ejercido planeado con Recursos fiscales para cada mes, y V. Monto de inversión ejercido planeado con Ingresos propios para cada mes de acuerdo a lo indicado en el punto 4 de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique.

18.- Actualizaciones semestrales entregados durante el mes de julio por CFE de los Programas de Ejecución , de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos en el periodo 2006- 2022 de acuerdo a lo indicado en el punto 7 los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique.

19.- El Documento de Planeación de la CFE presentado anualmente entre los años 2006 y 2020, por lo que se refiere a su alcance y objetivos, de manera consolidada en un solo documento, a través del PIPP indicadas en el punto 10 y conteniendo lo indicado en el punto 17 incisos a a) al g) de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique, en el que se identifique, de acuerdo a lo indicado en el punto 9 de los mismos LINEAMIENTOS, los programas y proyectos de inversión a realizarse en los siguientes tres ejercicios fiscales, a fin de mantener un enfoque estratégico de la inversión dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Asimismo, en el que se establecen las necesidades de inversión en el Corto Plazo, Mediano Plazo y Largo Plazo, conforme a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de aquél se desprendan, de conformidad con lo siguiente:

I. Enfatizar los programas y proyectos de inversión a ejecutarse en el Corto Plazo y Mediano Plazo, determinando las prioridades conforme a los Criterios para establecer prioridades entre los programas y proyectos de inversión, previstos en la sección V de estos Lineamientos, y

II. Indicar las prioridades estimadas para las inversiones de Corto Plazo, Mediano Plazo y Largo Plazo.

20.- El documento de planeación sobre los programas y proyectos de inversión que realizó anualmente la CFE para los tres ejercicios fiscales siguientes al que se reporta

en el Programa de Ejecución, que muestre la congruencia con los objetivos nacionales, estrategias y prioridades contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de él se desprendan, considerando los resultados de los programas y proyectos de inversión que han sido ejecutados para los años 2006 a 2022 de acuerdo a lo indicado en el punto 9 y conteniendo lo indicado en el punto 12 incisos I, II de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique.

21.- La solicitud de CFE de registro en la Cartera como nuevo programa o proyecto de inversión y las modificaciones realizadas en el módulo de Cartera del PIPP para la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en punto 11 de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique

22.- Las recomendaciones recibidas a CFE cada año en el periodo 2006- 2020 de la Unidad de inversiones de la SHCP sobre la priorización de los programas y proyectos de inversión de la CFE, considerando la alineación de los mismos al Plan Nacional de Desarrollo y en su caso, en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que de aquél se desprendan, o en su nivel de avance físico, de acuerdo a lo indicado en los puntos 13 y 14 de los planeación de programas y proyectos de inversión o los Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión, según aplique.

23.- Los indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales diferenciándose los indicadores y metas de la dependencia o entidad de los indicadores y metas de sus unidades responsables. Dichos indicadores de desempeño corresponderán a un índice, medida, cociente o fórmula que permita establecer un

parámetro de medición de lo que se pretende lograr en un año expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad. Estos indicadores serán la base para el funcionamiento del Sistema de Evaluación del Desempeño para dar cumplimiento a lo indicado en el art. 27 de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria a la elaboración de los anteproyectos elaborados por la CFE para cada ejercicio fiscal entre 2006 y 2020, de acuerdo a lo indicado en el art. 25 de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria correspondientes a la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos

24.- La evaluación costo y beneficio de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, en donde se mostró la susceptibilidad de que dicho proyecto era capaz de un beneficio social neto bajo supuestos razonables de acuerdo a lo indicado en el art. 34 de Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

25.- El dictamen de experto independiente de la evaluación costo y beneficio para la construcción de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos indicada en el art. 34 inciso II de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

26.- La prelación asignada al proyecto de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos a su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos, así como el orden de su ejecución, en el orden de los programas y proyectos de inversión en su conjunto, mostrando los proyectos revisados por ejercicio fiscal para el periodo 2006- 2020 de acuerdo a lo indicado en el art. 34 fracción IV de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

27.- El informe trimestral entregado al Congreso de la Unión sobre la evolución de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo y cualesquier otras asociaciones

público privadas asociadas a la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos de 2006 a 2020 de acuerdo a lo indicado en el art. 107, fracción I, inciso d) de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria

28.- El informe trimestral entregado al Congreso de la Unión en el periodo 2006- 2020 sobre la evolución del proyecto de inversión plurianual de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos en términos del artículo 107, fracción I, inciso f de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

29.- El informe derivado de la verificación trimestral de los resultados de la ejecución de los programas y presupuestos de las dependencias y entidades, con base en el sistema de evaluación del desempeño, entre otros, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la Administración Pública Federal y el impacto social del ejercicio del gasto público de acuerdo a lo indicado en el art. 111 de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria.

30.- Las minutas de los Comités de Obra Pública en los que se abordó la revisión para aprobación de los estudios de preinversión que son requeridos para definir la factibilidad técnica, económica, ecológica y social de los trabajos; las acciones previas, durante y posteriores a la ejecución de la obra pública, los resultados previsibles, la calendarización física y financiera de los recursos necesarios para la ejecución de los estudios y proyectos y para la ejecución de los trabajos, las investigaciones y asesorías y consultorías, así como los permisos y autorizaciones requeridos para la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos de acuerdo a lo indicado en el art. 21 y 25 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

31.- El régimen de distribución de riesgos en los aspectos técnicos, de ejecución de la obra, de servicios de mantenimiento y operación de la obra, financieros y de cualquier

otra naturaleza definido para la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 6 del Reglamento de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

32.- La previsión de los impactos económicos, sociales y ecológicos que se analizaron para la ejecución las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 24 del Reglamento de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

33.- La revisión y planteamientos hechos con el fin de que los centros de población aledaños a la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, los trabajos fueran acordes con los programas de desarrollo urbano de dichos centros de población, de acuerdo a lo indicado en el art. 24 del Reglamento de la Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

34.- La ficha técnica las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, consistente en la descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada con la que se solicitó el registro de los estudios de preinversión de acuerdo a lo indicado en el punto 5 de los LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión e incluyendo fracciones i., ii. y iii. del numeral 7 inciso viii de los mismos LINEAMIENTOS apenas citados en lo que respecta a la descripción de la problemática y que además incluya: (a) nombre del estudio, (b) tipo de estudio, (c) fecha estimada de realización, (d) justificación de su realización, (e) descripción, (f) monto estimado de inversión, y (g) vigencia del estudio.

35.- El estudio costo beneficio inicial las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y sus actualizaciones cada tres años, mediante la valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión, de acuerdo a lo indicado en el punto 10 de los LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, incluyendo las principales conclusiones de la factibilidad técnica, legal, económica y ambiental como se definen en el punto 13 en los incisos i) a iv) de los LINEAMIENTOS apenas señalados, así como los estudios de mercado y los específicos de acuerdo al sector y al programa o proyecto de inversión que se trata de acuerdo a lo indicado en el punto 12 de los LINEAMIENTOS apenas mencionados y que debe de contener lo indicado en el punto 14 en los incisos i) a viii) de los LINEAMIENTOS apenas mencionados.

36.- Los estudios que la Unidad de Inversiones de la SHCP pudo haber considerados necesarios para la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos para profundizar en el análisis de la evaluación socioeconómica de acuerdo a lo indicado en el punto 12 de los LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión

37.- Todas las actualizaciones hechas a la evaluación socioeconómica por modificaciones del alcance del programa o proyecto de inversión las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el punto 26 de los LINEAMIENTOS para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión.

38.- Los informes a la SHCP sobre el desarrollo de los programas y proyectos de inversión para la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, incluyendo la

comparación de los beneficios netos considerados en el último análisis costo y beneficio presentado para registrar el programa o proyecto, o actualizar su registro en la Cartera con aquéllos efectivamente generados, así como sus avances físicos y financieros de acuerdo a lo indicado en el artículo 51 y 204 de la Ley federal de presupuesto y responsabilidad hacendaria y los presentados cada mes a partir de la entrada en operación del proyecto, ya sea de forma total o parcial, y su comparación con las proyecciones presentadas en el último análisis costo y beneficio registrado en la Cartera

39.- El Manifiesto de Impacto Ambiental y su Estudio Técnico Justificativo presentado para la aprobación de la construcción de las las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos

40.- El Resolutivo al Manifiesto de Impacto Ambiental y su Estudio Técnico Justificativo presentado para la aprobación de la construcción de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos

41.- Documento mediante el cual la Comisión Federal (CFE) hizo entrega de los estudios y proyecto ejecutivo o proyectos ejecutivos para la construcción de almacenamiento o almacenamientos de agua (represas) de 8 millones de metros cúbicos de capacidad en total de acuerdo a convenio firmado con CFE con fecha 5 de diciembre del 2017

42.- Constancias de recepción de cada una de las obras comprometidas por la CFE en la cláusula octava del convenio firmado con fecha 5 de diciembre del 2017 que se adjunta.

43.- Estado que guardan los trámites de permisos para la construcción de los bordos para almacenar 8 millones de m<sup>3</sup> de agua de acuerdo a proyecto realizado por CFE y el apoyo comprometido por CFE para llevar a cabo las gestiones correspondientes de acuerdo a convenio firmado con fecha 5 de diciembre del 2017 que se anexa



44.- Acta entrega recepción correspondiente a los trabajos descritos en la cláusula primera del convenio firmado de fecha 13 de febrero del 2019 con el ejido de Anenecuilco y el municipio de Ayala en el estado de Morelos. Se anexa convenio

45.- Constancia de recepción de los trabajos acordados en la cláusula segunda del convenio firmado con fecha 6 de junio del 2018 que se adjunta.

46.- Estado que guarda la gestión conjunta con municipios de Ayala, Cuautla, Tlaltizapan y ejidatarios para la obtención de recursos para la construcción de los bordos proyectados por CFE, gestión conjunta acordada en convenio firmado el 5 de diciembre de 2017, del que se adjunta copia.

47.- Acta entrega recepción de las obras correspondientes al revestimiento de canales de riego de acuerdo convenio firmado con fecha 8 de marzo del 2018 con la Asociación "General Eufemio Zapata Salazar A.C." del estado de Morelos, representada por ASURCO. Se anexa convenio.

48.- Constancia de recepción de los trabajos acordados en la cláusula segunda del convenio firmado con fecha 6 de junio del 2018 que se adjunta

49.- Estudio de riesgo entregado al Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos de acuerdo a la condicionante 9, inciso b del Resolutivo al Manifiesto de Impacto Ambiental, de acuerdo al documento que se adjunta

50.- El diagnóstico social llevado a cabo por la Gerencia de Desarrollo Social de acuerdo a la Guía para la elaboración de diagnósticos sociales. Guía CFE SDS00-48, elaborado para el proyecto 0209 Central Hidroeléctrica Chicoasen II

51.- Quejas recibidas en relación a los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apena

mencionada de acuerdo a lo indicado en los artículos 8 y 27 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

52.- Quejas recibidas en relación a la operación de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central appena mencionada de acuerdo a lo indicado en el en los artículos 8 y 27 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

53.- Las inconformidades recibidas en relación a los informes emitidos respecto a las quejas recibidas por los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionadas de acuerdo a lo indicado en el artículo 41, 57, 58 y 59 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

54.- Acuerdos y recomendaciones emitidas en relación a las quejas recibidas por la operación de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central appena mencionada de acuerdo a lo indicado en el artículo 31 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

55.- Las notificaciones e informes emitidos en relación a las quejas recibidas por los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionadas de acuerdo a lo indicado en el artículo 37, 43, 46 y 47 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

56.- Quejas recibidas en relación a la operación de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionada de acuerdo a lo indicado en el en los artículos 8 y 27 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

57.- Evidencia de que la Comisión estatal de Derechos Humanos solicitó la aplicación de las medidas precautorias necesarias y suficientes para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones denunciadas o reclamadas o la realización de daños de difícil reparación a los afectados, debiendo informar a esta Comisión sobre las medidas tomadas. derivados de la queja presentada por la operación de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionada para efectos de la aplicación de las sanciones administrativas de acuerdo de acuerdo a lo indicado en el artículo 44, 45, 50, 51, 52, 54 y 55 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

58.- Acuerdos y recomendaciones emitidas en relación a las quejas recibidas por los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionada de acuerdo a lo indicado en el artículo 31 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

59.- Las notificaciones e informes emitidos en relación a las quejas recibidas por los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el

acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionadas de acuerdo a lo indicado en el artículo 37, 43, 46 y 47 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

60.- Evidencia de que la Comisión estatal de Derechos Humanos solicitó la aplicación de las medidas precautorias necesarias y suficientes para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones denunciadas o reclamadas o la realización de daños de difícil reparación a los afectados, debiendo informar a esta Comisión sobre las medidas tomadas. derivados de la queja presentada por los trabajos de construcción de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionada de acuerdo a lo indicado en el artículo 44, 45, 50, 51, 52, 54 y 55 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

61.- Las inconformidades recibidas en relación a los informes emitidos respecto a las quejas recibidas por la operación de la Central Termoeléctrica CC Centro I en el sitio en el municipio de La Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos y/o el acueducto entre la planta de tratamiento llamada Chorros ubicada en la ciudad de Cuautla, Morelos y la Central apenas mencionadas de acuerdo a lo indicado en el artículo 41, 57, 58 y 59 de la LEY DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MORELOS.

A partir de las respuestas recibidas de la Comisión derechos humanos del estado de Morelos y dado el traslado de algunas de ellas a solicitudes a la CNDH y dada la redundancia de la referencia normativa, en la siguiente tabla se enlistan las correspondientes Como se comentó con anterioridad, muchas de las preguntas fueron hechas a diferentes entidades, por lo que en los casos en los que se obtuvo una respuesta con la que no se pudiera cumplir con el objetivo buscado de tener la claridad del cumplimiento de la normatividad y teniendo el antecedente de que se trata de un

proyecto que ha tenido conflictos y que eventualmente podría buscar no dar respuestas, estrategia que demostró ser efectiva para los fines de este trabajo. En la tabla 3, se muestra las preguntas y las entidades a las que se les presentaron las consultas.

### Anexo 3.3. Información recibida a través de la PNT. Numeralia

Un resumen cuantitativo de las consultas hechas y las entidades a las que se les dirigieron se muestra en las tablas no. 4 y 5. Más adelante se entra a la discusión cualitativa de las respuestas recibidas mencionándose que para fines de clasificación y en los casos que se obtuvo una respuesta parcial se les asignó de manera discrecional una fracción de uno, por lo que la suma de la última columna, no coincide con la columna de presentadas.

Tabla no.3.- Solicitudes de información hechas a la CNDH

	Acta circunstanciada como lo indica el artículo 30 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en relación queja iniciada de oficio	Acuerdos y recomendaciones como lo indican los artículos 43 a 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitidas en relación queja iniciada de oficio	Las notificaciones e informes emitidos de acuerdo a los artículos 50 a 54 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitidas en relación queja iniciada de oficio	Las inconformidades recibidas y resoluciones dadas en relación a los informes emitidos de acuerdo a los artículos 55 a 66 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la queja iniciada de oficio	Evidencia de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos solicitó la aplicación de las medidas precautorias necesarias y suficientes para evitar la consumación irreparable de las presuntas violaciones denunciadas o reclamadas o la realización de daños de difícil reparación a los afectados, debiendo informar a esa Comisión sobre las medidas tomadas de acuerdo a los artículos 70 a 72 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos derivados respecto a la queja iniciada de oficio
Ejercicio indebido de la función pública en la que se hace referencia a la afectación del libre tránsito de pobladores de la localidad de Huexca, por Agentes de la Policía Preventiva Estatal y por Regina Méndez Tirado	Pregunta 62	Pregunta 63	Pregunta 64	Pregunta 65	Pregunta 66
"1.-Violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, y 2.- Violación al derecho al agua"	Pregunta 67	Pregunta 68	Pregunta 69	Pregunta 70	Pregunta 71
Violación al derecho a la integridad personal, seguridad jurídica y trato digno	Pregunta 72	Pregunta 73	Pregunta 74	Pregunta 75	Pregunta 76

Fuente.- Elaboración propia

De las respuestas obtenidas se tiene que se obtuvieron un número muy alto de no atención a solicitudes aportando material que respondiera a lo que de acuerdo a lo interpretado de la normatividad les corresponde y arguyendo diferentes razones, destacan los casos de la SENER (24 de 24), CFE (22.25 de 35), de la Secretaría del Bienestar (11 de 11) y de entidades en el estado de Morelos (70.25 de 73), no obstante

a la negativa de información y dada la estrategia de consultas que se siguió, de requerir a diferentes entidades la misma información, se fue obteniendo información de algunas entidades , por lo que de las 140 que se obtiene como suma global que no se obtuvo respuesta, al obtenerse información de otra entidad, este número se reduce a que para más de la mitad de las solicitudes hechas (del orden del 73%), se obtuvo alguna información, ver tabla 5. Cabe destacar que este porcentaje mencionado en este momento, de información recibida no tiene una evaluación de su contundencia o calidad. En el análisis cualitativo de la información recibida que se hace más adelante, se discute al respecto.

Para respuestas dadas por algunas entidades como inexistencia de información, encontrarse fuera de su alcance u obligaciones de acuerdo a su normatividad o régimen dentro de la administración pública, en ocasiones se obtuvo esa información generada por la entidad que dio alguno de esos argumentos, en otra entidad que la recibió de la primera. Un argumento que se deriva de las respuestas dadas por CFE, es la reestructuración derivada de la Reforma Energética del 2013. En otros casos la SHCP responde con argumento de cambio de sistema informático. No obstante lo anterior, se considera que se cuenta con una adecuada cantidad de información que permite discutir sobre el manejo institucional del proyecto y hacer una interpretación cualitativa, lo que, aunado al seguimiento del escalamiento de los conflictos que se presentaron durante su desarrollo, permiten su análisis político y la obtención de conclusiones.

Tabla no. 4.- Solicitudes de información presentadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia a los diferentes niveles de gobierno y entidades

Solicitud	Sria de Gob del estado de Mor	Sria de adimon de Mor	CNDH de Mor	Int Mor de fomento p financ del sector product	Fondo de fomento agrop	Fid Impulso financ al campo morelen se	Fid fon de impul al des empres arjal y prom a inv	Inst mor de inf pública y estadística	Municipio de Yucatá	Municipio de Quauhtá	Municipio de Tlaltzapán	Municipio de Ayala	Comisión estatal del agua	Inst de des y fort municipal	Sria de Desarrollo social del estado de Morelos	Sria de Economía del estado de Morelos	Sria de Des Económica y del Trabajo	Secretaría de Hacienda del estado de Morelos	Inst Mor de proyect y part ciudadana	Inst est de educ	SOP del estado	Sria de salud del estado	Sria de desarrollo sustentable de estado de	Coneval para el municipio de	Sria de Desarrollo Social hoy Sria de Bienestar	SHCP	CFE	Sener	CNDH	Semarnat	
1																															
2																															
3																															
4																															
5																															
6																															
7																															
8																															
9																															
10																															
11																															
12																															
13																															
14																															
15																															
16																															
17																															
18																															
19																															
20																															
21																															
22																															
23																															
24																															
25																															
26																															
27																															
28																															
29																															
30																															
31																															
32																															
33																															
34																															
35																															
36																															
37																															
38																															
39																															
40																															
41																															
42																															
43																															
44																															
45																															
46																															
47																															
48																															
49																															
50																															
51																															
52																															
53																															
54																															
55																															
56																															
57																															
58																															
59																															
60																															
61																															
62																															
63																															
64																															
65																															
66																															
67																															
68																															
69																															
70																															
71																															
72																															
73																															
74																															
75																															

Fuente.- Elaboración propia

Tabla no. 5.- Resumen de respuestas a consultas llevadas a cabo a través de la PNT

Entidad	Pre sen tas	Res pon das	No se encontró material para responder, remiten a página en internet	No se encontró material para responder	No se puede dar información. Información comercial estratégica	No corresponde a los alcances de la entidad o no es de su competencia	No le aplica la normatividad a que se hace referencia y es de dudosa validez la respuesta	Se venció el plazo y no se obtuvo respuesta	Suma
Sener	24		2	18	3	1			24
CFE	35	13	0	7	1	2	12		34.75
Semarnat	3			2		1			3
Secretaría de Bienestar	11		1	3.5		4.5			9
Coneval	6	4				2			6
SHCP	20	7	5	5.5		1			18.5
CNDH	15	15							
<b>Subtotal federal</b>	<b>99</b>	<b>24</b>	<b>8</b>	<b>36</b>	<b>4</b>	<b>11.5</b>	<b>12</b>	<b>0</b>	<b>95.25</b>
Inst Mor de elec y part	1					1			1
CNDH edo de Morelos	11	11				1			12
Inst de Fomento del sector productivo	1					1			1
Fondo de fomento agropecuario	1					1			1
Fid. De impulso financ al campo morelens	1			1					1
Fid de impulso al des empresarial y prom	2			2					2
Fid de competitividad y prom al empleo	2			1					1
Comisión estatal del agua	2					2			2
Int de des y fort municipal de Morelos	4					4			4
Int Morelense de inf pub y estadística	1					1			1
Inst est de infr educativa	3					3			3
Sec de obras pubs Morelos	5					5			5
Sec de salud Morelos	1					1			1
Sec de Hacienda Morelos	6					6			6
Sec de des sustentable Morelos	3	0.5		2.5					3
Municipio de Yecapixtla	9	1		4		3		1	9
Municipio de Cuautla	4					4			4
Municipio de Tlaltizapan	4			4					4
Municipio de Ayala	6							6	6
Sedesol Morelos	7	1.3				5			6.25
Sec de des econ y del trabajo Morelos	5					3	1	1	5
Sec de gob Morelos	2					2			2
Sec de admon Morelos	2					2			2
<b>Subtotal Morelos</b>	<b>83</b>	<b>14</b>	<b>0</b>	<b>14.5</b>	<b>0</b>	<b>45</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>82.25</b>
<b>GRAN TOTAL DE CONSULTAS</b>	<b>182</b>	<b>38</b>	<b>8</b>	<b>50.5</b>	<b>4</b>	<b>56.5</b>	<b>13</b>	<b>8</b>	<b>177.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Anexo 1.

### **Anexo 3.4. Respuestas de no existencia de información, no correspondencia a las obligaciones de la entidad**

#### **Anexo 3.4.1. Ley de Planeación, Lineamientos para la determinación de información que deberá contener el Mecanismo de Planeación de programas y proyectos de inversión y Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**

Como ya se indicó en el apartado 2.2.4, el registro en la cartera de inversiones a través de la elaboración y envío a la Unidad de inversiones de la SHCP de la Ficha Técnica es el documento para que un proyecto sea registrado para ser considerado para los pasos



subsecuentes hasta que se decida la inversión en el mismo, consiste en una descripción detallada de la problemática o necesidades a resolver con el programa o proyecto de inversión, así como las razones para elegir la solución presentada, debiendo aclarar la alineación estratégica con el PND, los Programas y Planes de Inversión (PPI) relacionados, el análisis de la situación sin el proyecto, las opciones de solución estudiadas y la justificación de la elegida, los aspectos técnicos, legales y ambientales más importantes relacionados con su ejecución, la estimación del programa de costos durante el desarrollo del proyecto y de beneficios derivados de su operación. En la respuesta dada por CFE indica que “[de acuerdo al] Estatuto Orgánico de la CFE, no forma[n] parte de los alcances [...] la elaboración de la ficha técnica del proyecto [para su registro en la cartera de inversiones]”, esta argumentación se contradice con el Marco regulatorio básico del sector eléctrico en el que se indica le aplica la Ley de Planeación (SENER 2012, 49). Para la solicitud de la Ficha Técnica se obtuvo de SENER la respuesta de que “[tratarse de información]confidencial, [...]”; su difusión a los competidores pondría en situación de desventaja los planes de acción que estableciera la CFE”. De parte de la SHCP la respuesta fue “dichos proyectos no solicitaron registros de fichas de preinversión”. Las argumentaciones anteriores muestran contradicción toda vez que en respuestas otros temas relacionados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley de Planeación, aunque CFE sigue manteniendo la postura de que de acuerdo a su Estatuto Orgánico, no se entregó esa información a la Unidad de Inversiones (UI) de la SHCP, sin embargo esta última entidad, si entrega la información generada y enviada por CFE de otros requerimientos derivados del cumplimiento de lo requerido por la Ley de Planeación y hace mención que el registro de ficha de preinversión y la entrega de la Ficha Técnica por parte de CFE, no fue cumplida. Debe de destacarse que la Ley de Planeación incluye en su alcance inclusive a las inversiones de privados con el fin de considerar la coordinación y necesidades derivadas de las mismas. CFE en su respuesta hace mención al Programa de Obras e Inversiones del Sector Eléctrico (POISE), sin embargo, la UI no lo referencia en su respuesta sobre este tema. Por otro lado, los alcances de los aspectos abordados en el POISE son muy limitados al tratarse de una revisión del estado actual, las proyecciones de crecimiento

de necesidades, las inversiones y proyectos programados, sin cubrir todos los aspectos requeridos en la Ficha Técnica.

En relación al requerimiento de la actualización del estudio de la evaluación socioeconómica por modificaciones del alcance del programa o proyecto de inversión, CFE y SENER respondieron la inexistencia de información, en tanto que la SHCP respondió que derivado a cambios en sus sistemas informáticos y que no se solicitó por CFE el registro en la cartera de inversiones, no se localizó.

Otro aspecto que se obtuvo respuesta de que no se encontró información ni en la SHCP, ni en SENER, ni CFE, fue sobre las recomendaciones de priorización de proyectos de acuerdo a entregado por CFE en cumplimiento al requerimiento de Mecanismos de Planeación y derivado de la revisión de la UI en relación a su alineamiento al PND.

Sobre los reportes solicitados sobre los comparativos de avances de los proyectos, erogaciones, ingresos después de la puesta en operación, todo lo anteriormente mensualmente comparándose contra lo planeado, tanto la SENER y CFE respondieron inexistencia de información la SHCP entregó información a partir del 2015.

#### **Anexo 3.4.2. Ley de Desarrollo Social**

En relación con el registro de participación de manera activa y corresponsable de los beneficiarios y de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social relacionadas con el proyecto de la construcción las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos de acuerdo a lo indicado en los artículos 61 a 66 de la Ley de Desarrollo Social, las respuestas para las entidades estatales fueron inexistencia de información, no correspondencia con los alcances de la dependencia o que no se llevaron a cabo acción alguna, porque no eran de su competencia y sólo en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social del estado afirmaron lo siguiente: “beneficios para municipios de Cuautla, Yecapixtla a través de generación de empleo promoción de inversión y generación de electricidad con fuentes limpias”. En el caso de la CFE La

Dirección Corporativa de Ingeniería y Proyectos de Infraestructura mediante las Subdirecciones de Administración y Construcción de la Coordinación de Proyectos Termoeléctricos informaron que no es parte de sus alcances. La Gerencia de Desarrollo Social informó que estos proyectos no estuvieron a su cargo por lo que no tienen información.

En relación a los programas de desarrollo social del municipio de Yecapixtla, se obtuvo respuesta de ser competencia estatal no obstante que al hacer la solicitud de los importes destinados a programas de desarrollo social entre 2006 y 2022, si se recibió información por año para el periodo 2013- 2022. En la Secretaría de Desarrollo Social se indicó que es competencia del municipio el informar sobre sus planes de desarrollo social en su municipio y hacen referencia a los planes estatales de aplicación en todos los municipios.

#### **Anexo 3.4.3. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento**

En relación a las minutas del Comité de Obra Pública de CFE en el que se deben de aprobar las erogaciones desde los estudios de preinversión, sus importes, calendarizaciones, así como las autorizaciones y permisos requeridos, la CFE y SENER respondieron la inexistencia de información.

Respecto al régimen de distribución de riesgos en los aspectos técnicos, de ejecución de la obra, de servicios de mantenimiento y operación de la obra, financieros y de cualquier otra naturaleza CFE respondió la inexistencia de información y la SENER direcciona a la anterior para solicitar esta información.

Sobre la revisión y planteamientos hechos con el fin de que los centros de población aledaños, los trabajos fueran acordes con los programas de desarrollo urbano la CFE y SENER respondieron la inexistencia de información, en tanto que, en las diferentes entidades del gobierno del estado de Morelos, las respuestas fueron inexistencia de información, no correspondencia con los alcances de la dependencia o que no se llevaron a cabo acción alguna, por lo que no eran de su competencia. En el caso del

municipio de Yecapixtla la respuesta es que los permisos fueron otorgados por la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda, dado que el municipio no contaba con facultades, para ello la Dirección de Ordenamiento Territorial Morelos respondió que, dado que no cuenta con convenio el municipio, no otorgó permiso alguno.

### **Anexo 3.5. Información recibida**

#### **Anexo 3.5.1 Comentarios sobre la respuesta dada por CFE a la no obligación de cumplir con los requerimientos de la UI de la SHCP**

Con relación a la respuesta dada de CFE de no aplicabilidad de la normatividad y por lo tanto de elaborar la información requerida y que fue entregada por la Unidad de inversiones de la SHCP y elaborada por la CFE, a continuación se hace reflexión sobre ello: de acuerdo a lo indicado en la Ley de Planeación en su artículo 8, cuarto párrafo que indica: “ [...] se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades [...] señalarán las relaciones que hubiere entre el proyecto de Ley o negocio de que se trate y los objetivos de la planeación nacional, relativos a la dependencia o entidades a su cargo”. La Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en su artículo 24 señala que “La programación y presupuestación del gasto público comprende:

I. Las actividades que deberán realizar las dependencias y entidades para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias, prioridades y metas con base en indicadores de desempeño, contenidos en los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo y, en su caso, de las directrices que el Ejecutivo Federal expida en tanto se elabore dicho Plan, en los términos de la Ley de Planeación; [...]”; siendo que en la misma Ley se definen como entidades: “los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos, que de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal sean considerados entidades paraestatales” Por otro lado, en el artículo 34 se indica: “Para la programación de los recursos destinados a programas y proyectos de inversión, las dependencias y entidades deberán observar el siguiente procedimiento, sujetándose a lo establecido en el Reglamento:

I. Contar con un mecanismo de planeación de las inversiones [...]"

Indicándose en el último párrafo de la fracción I que: "Los mecanismos de planeación a que hace referencia esta fracción serán normados y evaluados por la Secretaría". De esta manera la SHCP ha emitido versiones de LINEAMIENTOS para la determinación de la información que deberá contener el mecanismo de planeación de programas y proyectos de inversión (LDIMPPPI), mismos que se observa han tenido un proceso de complementación que permita cumplir con los requerimientos marcados por la CPEUM, la Ley de Planeación y la LFPRH, y que dentro del contenido de todas las versiones aparece de manera inalterada que este mecanismo de planeación deberá contar con: "Factores clave de cumplimiento y riesgos de la estrategia de mediano plazo [...] Descripción de los factores que pudieran retrasar o modificar el cumplimiento de metas y el desarrollo de los proyectos de inversión en proceso y a realizarse en años futuros."

Esto es, y contrario a las respuestas dadas por CFE a la solicitud de los mecanismos de planeación, de que no les aplica por la autonomía con que cuentan, de acuerdo a los puntos apenas señalados, no es válida su posición, pero por otro lado que no les aplica el desarrollo de estos documentos normativos y, como también ya se comentó, la Unidad de Inversiones de la SHCP entregó parte de estos requerimientos que le hizo llegar la CFE e indicados en la Ley de Planeación, en la LFPRH que de su revisión de los elaborados anualmente por CFE del 2011 al 2020, se encuentra que para "Descripción de los factores que pudieran retrasar o modificar el cumplimiento de metas y el desarrollo de los proyectos de inversión en proceso y a realizarse en años futuros" y no obstante los casos acumulados de crecientes problemas políticos que se han presentado, que han llevado a la CFE a retrasos y sobrecostos en sus proyectos e incluso a la cancelación de algunos de ellos, sólo se mencionan aspectos diferentes a ellos, es decir, pareciera que para CFE este tema no es de relevancia para ser abordado en la planeación, mencionando sólo aspectos como los costos y disponibilidad de materias primas, saturación de la capacidad de los proveedores de equipos nuevos, costos de mano de obra calificada y no calificada, pérdida de mercado e ingresos, sustitución de centrales por otras de energía limpia, dependencia del presupuesto federal, insuficiencia tarifaria, desastres naturales, pérdidas en la red de distribución, solvencia financiera y liquidez,

variaciones macroeconómicas, de los sistemas informáticos y de comunicación, cabe señalar que en el de 2021 se incluyen los riesgos políticos de los procesos que forman parte del plan de negocios, sin embargo derivan esa responsabilidad de desarrollo al área de control interno, aspecto que no se vuelve a abordar en el de 2022.

Otro de los documentos derivados de los requerimientos de la Ley de Planeación, de la LFPRH y de los LDIMPPPI, es el estudio costo beneficio, para el que, y como ya se describió existen lineamientos para su elaboración y contenido expedidos por la UI de la SHCP, mismos que al igual que los lineamientos emitidos por la misma entidad para el mecanismo de planeación, se han modificado continuamente con el fin de enriquecer su contenido, de esta manera, para este proyecto particular, la versión que estaba vigente, era la emitida en 2008, en la que aún no se incluía como requerimiento la elaboración de la Ficha Técnica con el fin de que el proyecto fuera registrado por la Unidad de Inversiones

### **Anexo 3.5.2. Estudio beneficio costo**

En el estudio presentado por CFE negado ante la consulta hecha, su obligación de elaborar y entregado por la UI del elaborado por CFE, justifica la necesidad de la inversión con el fin de resolver la problemática de demanda y riesgo por la falta de capacidad existente para surtir la zona metropolitana del Valle de México (ZMVM) (CFE, 2010a, 27- 35) por lo que los beneficios en un horizonte a 30 años traídos a valor presente de la operación de la central generaría “ahorros por disminución de costos por la energía no servida por fallas en el sistema generación- transmisión, con un valor presente de 301.573 millones de dólares [...], se evitarían costos adicionales de generación con las plantas existentes por USD347.3 millones [derivado de que se trata de plantas con tecnologías más antiguas] y externalidades por reducción de emisiones contaminantes por USD160.2 millones”, (CFE 2010a, 38, 57), importes que al compararse contra la inversión en la planta, el gasoducto y la infraestructura requerida, da una relación beneficio/costo de  $809.137/775.56=1.02$ , cifras que evaluadas en el tiempo, arrojan una TIR del 12.64%. Por otro lado, si la misma evaluación considera el cargo del gasoducto al 40% para cada una de las centrales que originalmente estaban

previstas y lo restante para venta de gas para fines diferentes de la generación de electricidad, la relación beneficio/costo pasa a 1.19 con una TIR de 14.81%. Sin que se indique de manera explícita, este análisis se puede interpretar como la evaluación socioeconómica requerida en los lineamientos.

La evaluación financiera del proyecto considerando para el mismo plazo los flujos de egresos por inversión, por operación y mantenimiento y financiamiento para toda la infraestructura contra los ingresos por la venta de energía eléctrica en la que se obtiene una relación beneficio/ costo de 2.19 y una TIR de 68.8%, en tanto que, para la condición del cargo parcial del gasoducto, estos valores pasan a 2.42 y 79.6%, respectivamente.

En los lineamientos de la UI se indica “se deberán considerar los riesgos asociados tanto en la etapa de ejecución del proyecto como en su operación que puedan afectar su viabilidad y su rentabilidad”; en la página 52 del mismo estudio en lo que se denomina “Descripción del proyecto”, existe un apartado denominado “Influencias sobre la región” en el que se indica lo siguiente. “Económicas. - Generación de empleos: en la central y en la red de transmisión, durante la etapa de construcción y operación. Sociales. – A la fecha no se visualizan problemas sociales importantes [...]” sin justificar esta última afirmación; por otro lado, se indica también como riesgo, el hecho de que no se pueda obtener el derecho de vía del gasoducto, lo que indican, podría afectar la consecución de los créditos a largo plazo (CFE 2010a, 72).

Tabla no. 5.- Impacto de retrasos en el pago por CFE

Meses retraso pago	% adicional al Precio del OPF
2	1.5
4	2.9
6	4.4
8	5.9
10	7.4
12	8.8

Fuente: Documento de análisis de costo beneficio. CC Centro (CFE 2010a, 107)

En la tabla no. 5, extraída de dicho estudio se indican algunas evaluaciones de sobrecostos por los meses de retraso en el pago al contratista de la OPF de la central que en la realidad su terminación fue en 2015 y el inicio de operación comercial derivado

de la magnitud los conflictos, fue hasta finales del 2021. Cabe señalar que durante el conflicto la empresa contratista encargada de llevar a cabo la construcción presentó demanda en contra de los opositores por el bloqueo que impedía el acceso al sitio con un importe por USD52' (González et al 2020, 62)

### **Anexo 3.5.3.- Dictamen elaborado por Experto Independiente**

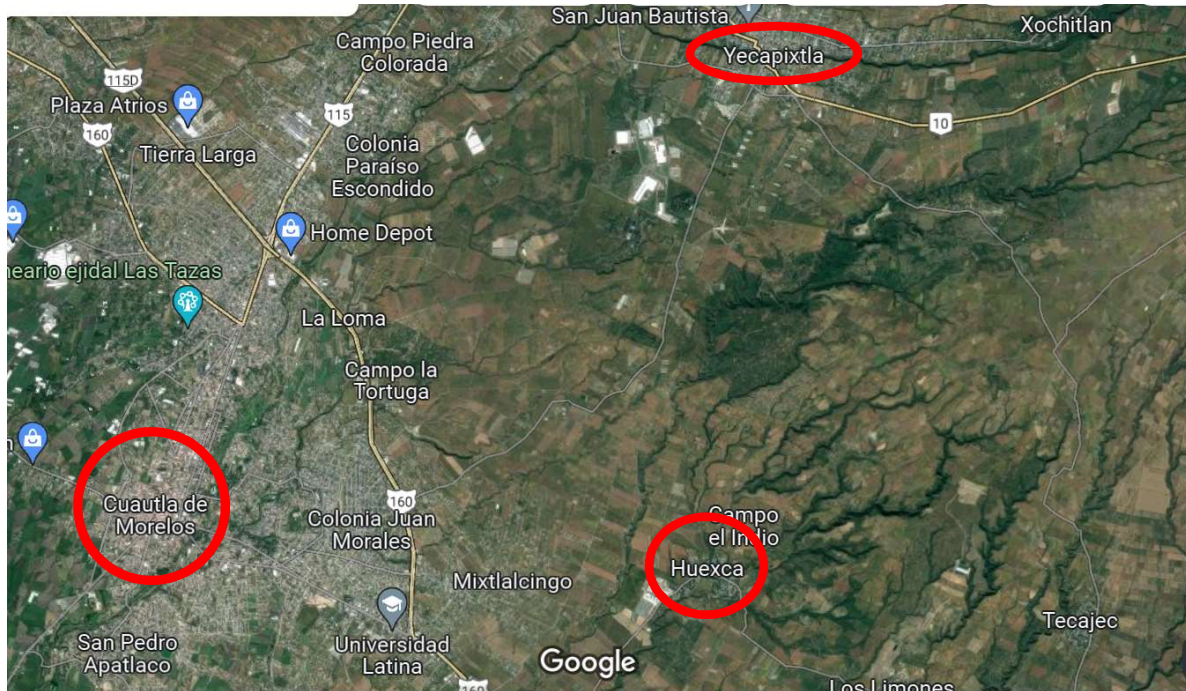
En el Dictamen elaborado por experto independiente para cumplir con el requerimiento del artículo 34 inciso II de la LFPRH elaborado por CFE, obtenido de la UI de la SHCP y negada su existencia y no obligación de elaborar por CFE, se hace un resumen de las características del proyecto, su congruencia con el PND y a nivel estatal con su plan de desarrollo, su programa hídrico, el de ordenamiento ecológico y el de ordenación de la Zona Conurbada Intermunicipal de Centro Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan (CAYA) de acuerdo a su aptitud y zonificación; la normatividad aplicable, el estatus que se tiene en el cumplimiento de permisos locales, de los cuales destaca la mención a las autorizaciones para el uso de agua tratada por el organismo correspondiente en el municipio de Cuautla y la autorización del municipio de Yecapixtla para la construcción de la central en el predio seleccionado, no obstante que en consulta hecha por medio del Portal Nacional de Transparencia, el municipio afirmó que dichos permisos no fueron emitidos por esa autoridad y correspondían al estado de Morelos.

En este Dictamen se tiene un apartado denominado “Variables críticas que pueden afectar la construcción del proyecto o su operación” mencionando para el periodo de construcción la obtención de permisos y autorizaciones y los derechos de vía para el gasoducto, el acueducto y la línea de transmisión, la disponibilidad de equipos permanentes de la central, por la demanda que existía en ese momento a nivel mundial y el financiero de consecución de recursos para desarrollar el proyecto. Es decir, el manejo político, no se destaca, no obstante que para esas fechas ya CFE tenía conflictos relevantes en varios de sus proyectos que lo afectaban en su ejecución. En cuanto a las descargas de agua, emisiones a la atmósfera y ruido provocado, se menciona que cumplen con las normativas vigentes, sin correlacionar que al tratarse de una zona totalmente rural, los valores podrían ser altos, dado el entorno previo que se tiene, es



decir, la disrupción que se genera y que fueron partes de los argumentos externados por los opositores al proyecto.

Imagen de ubicación de la comunidad de La Huexca y los municipios Cuautla y Yecapixtla



Fuente: Imagen tomada de Google maps el 2 de nov del 2022

### **Anexo 3.5.3. Manifiesto de Impacto Ambiental**

Pasando al documento Manifiesto de impacto ambiental, (MIA), (ININ 2011), la respuesta dada por CFE referencía la evaluación de los aspectos sociales y sus riesgos a este manifiesto, por lo que a continuación se hace una narración amplia de lo citado en el documento en relación con el tema motivo de este trabajo.

112212

Una vez descrito de manera general el proyecto, el promovente y el responsable del estudio de impacto ambiental, se procede a describir la información general del proyecto, de lo que se puede destacar la metodología seguida para la selección del sitio de emplazamiento, (CFE 2009) que indica se debe de evaluar tanto los requerimientos técnicos del proyecto, así como las condiciones sociales, económicas y ambientales

existentes a escala regional. En la citada metodología se indica las propuestas no deben de ubicarse en zonas urbanas (como aquellas que tiene más de 2,000 habitantes y que sus habitantes se dedican principalmente a actividades que no corresponden al sector primario; en 2010 La Huexca tenía 969 habitantes), describiéndose el análisis de las opciones de emplazamiento en el cual se evaluaron las condiciones de tenencia de la tierra, costos, distancias a centros poblacionales e inversiones en infraestructura, y, como puede verse, aunque en el espíritu de la metodología, se mencionan las condiciones sociales, estas no se analizaron en la definición del emplazamiento, de hecho en la MIA, en la presentación de datos demográficos y económicos como centro de población se hace en condición agregada como municipio de Yecapixtla, sin particularizar en la población de la Huexca, que forma parte del municipio, que es la que está más cercana al proyecto y que fue la comunidad que se inconformó y lo bloqueó. La población de Yecapixtla cuenta con el parque industrial Burlington, el cual es un importante complejo textilero que consta de tres plantas de manufactura y una planta de tratamiento de aguas residuales y de proceso, el sector industrial Yecapixtla está dentro de los nueve municipios que concentran esta actividad con relevancia estratégica en el estado debido a que es uno de los municipios en donde se concentra el grueso de la actividad económica estatal en tanto que, la población de La Huexca, no presenta un perfil similar. La mención particular a la comunidad de La Huexca, se hace sólo en relación a su equipamiento urbano.

Dentro de las mismas generalidades de la MIA, se mencionan inversiones adicionales para la termoeléctrica, “Los costos de las medidas de prevención y mitigación son aproximadamente \$10,000,000.00 M.N” (CFE 2009), sin embargo, no se aclara como se determinó el importe y en consecuencia su direccionamiento. También en el mismo apartado se hace una amplia descripción de la infraestructura a construirse para la central y acueducto de la planta de tratamiento de aguas residuales de Cuautla a la central, así como de la emisión de contaminantes y sus valores dentro de norma, los procesos de construcción, sus programas, los equipos y personal que se utilizaran y los planes de prevención durante todo el ciclo de vida del proyecto, incluyéndose tanto la central como el acueducto.

Fotografías de la zona industrial de Yecapixtla como parte del plan de desarrollo regional de la Zona Conurbada Intermunicipal de Centro Población de Cuautla, Ayala, Yecapixtla y Atlatlahucan



Fuente.- Fotografías tomadas para este documento

En el capítulo tercero de la MIA se evalúan los criterios de regulación ecológica por Unidades de Gestión Ambientales y la regulación del uso del suelo relacionadas con el proyecto para lo que se revisa y confirma el cumplimiento de leyes y reglamentos federales y estatales (15); así como planes, programas, decretos, bandos federales, estatales, regionales y municipales (13). De igual manera se enlistan las normas oficiales mexicanas aplicables al proyecto y las acciones para su cumplimiento: emisiones a la atmósfera de fuentes fijas y móviles, descarga de aguas residuales, residuos peligrosos, ruido ambiental y laboral, protección ambiental, seguridad e higiene, energía y salud. En este capítulo se termina concluyendo que: “La parte que compete a este proyecto no se contrapone con ninguno de los objetivos, políticas y estrategias establecidas cumpliendo con la preservación del medio ambiente y respetando las políticas de los usos de suelo especificados en el municipio. Debido a lo anterior, el proyecto no se contrapone a ninguna de los objetivos, políticas y estrategias incluidas en él, y coadyuvará en ser un detonante para el crecimiento económico de la región debido a la generación de empleos temporales y permanentes.” (ININ 2011,183)

En el capítulo cuarto, se procede a describir lo que constituye la línea base, es decir, las condiciones actuales de la zona, delimitándolas a las áreas de influencia directas e

indirectas del proyecto. En este capítulo, se tiene un apartado del medio socioeconómico en el que presentan los datos demográficos de los municipios del área de influencia del proyecto (Cuautla, Ayala y Yecapixtla), condiciones actuales e históricas en lo que respecta a sexo, edades, participación en la economía por ocupaciones, niveles de educación, grupos étnicos, religiosos, idiomas y dialectos. Como ya se comentó con anterioridad, el asentamiento de La Huexca se aborda agregado al municipio de Yecapixtla, al que pertenece. Las descripciones de las características sociopolíticas no son abordadas. De las respuestas obtenidas de CFE, la Gerencia de Social argumentó que no tuvo participación en este proyecto, no obstante que cuenta con documentos que establecen la guía para llevar a cabo dichos diagnósticos (LAPEM 2010).

En el siguiente capítulo se hace la evaluación de los impactos del proyecto, a partir de la línea base descrita en el capítulo previo y verificándose, para los casos en los que existe normas que indican parámetros límite, el no ser rebasados por el proyecto del proyecto.

La metodología seguida para la evaluación y jerarquización de los impactos, utiliza la Matriz de Leopold Modificada y el método de evaluación de Impactos Ambientales de Gómez Orea (Conesa 1995), que de manera sucinta inicia por la identificación los indicadores de impacto en cada componente de un subsistema, de esta manera, para el sistema socioeconómico, en la tabla no. 6, se muestra los considerados en el MIA para este proyecto en la parte del medio socioeconómico, se reitera que dado que las condiciones sociopolíticas no las consideran como parte del ambiente, este análisis no las incorpora, sin embargo, en este trabajo se continúa con la descripción de la metodología, para visualizar el análisis llevado a cabo para los indicadores considerados, y que como se comenta en las conclusiones, se aprecia que es una metodología que puede hacerse extensiva en la evaluación y jerarquización de los impactos socioeconómicos.

Tabla no. 6.- Factores socioeconómicos con mayor susceptibilidad a ser afectados por la construcción del proyecto

Sistema	Subsistema	Componente	Factor	Indicador de Impacto
Medio socioeconómico	Perceptual	Unidades de paisaje	Especies con estatus de protección.	Número de especies protegidas y /o endémicas
			Cualidades escénicas	Expresión externa del medio polisensorialmente perceptible, expresado en términos de una serie de unidades de paisaje.
	Económico	Economía	Nivel de empleo	Cambios en la estructura de percepciones económicas de asalariados.
			Servicios	Demanda de servicios en a nivel local y regional.
			Actividades comerciales	
			Ingreso económico	
			Activación de la economía	
			Disponibilidad de energía en la región.	
			Cambio de valor del suelo	Modificación repentina en el precio del terreno.
			Desarrollo regional	Cambios en la estructura económica regional que modifica los niveles de vida existentes.
	Social	Cotidianidad	Riesgo	Posibilidad de contingencia o posibilidad de daños hacia personas, bienes o servicios.
			Afectaciones	Menoscabo, prejuicio o influencia desfavorable en las actividades que normalmente realizan las personas.
		Población	Aceptación social	Apropiación de la sociedad de cambios en sus formas tradicionales de percibir e interpretar su entorno.

Fuente.- ININ (2011, 378)

Tabla no. 7.- Categorías de evaluación de impactos

Impactos Benéficos	Jerarquización
Benéfico muy importante	0.81 – 1,0
Benéfico importante	0.61 – 0.80
Benéfico medio	0.41 – 0.60
Benéfico moderado	0.21 - 0.40
Benéfico muy moderado	0 - 0.20
	O Nulo

Jerarquización	Impactos Adversos
0.81 – 1,0	Adverso muy importante
0.61 – 0.80	Adverso importante
0.41 – 0.60	Adverso medio
0.21 - 0.40	Adverso moderado
0 - 0.20	Adverso muy moderado
	O Nulo

Fuente: ININ (2011: 385)

Teniendo la identificación de los impactos del proyecto, se procede a evaluar cuantitativamente la incidencia y magnitud de cada impacto identificado, considerando el carácter de los siguientes atributos: positivo o negativo, inmediatez, acumulación, sinergia, momento, persistencia, reversibilidad, recuperabilidad, continuidad y periodicidad. El método proporciona valores para los rangos de cada atributo. Cada atributo se pondera en particular para cada impacto identificado. La evaluación correspondiente, se lleva a cabo para cada uno de los impactos identificados procediéndose, posteriormente, a su normalización, de modo que para cada factor se obtienen valores entre 0 y 1, que al multiplicarse cada uno de ellos por la magnitud estimada del impacto, con valores entre 0 y 1, se obtiene el valor de cada impacto

identificado, con lo que se pueden ordenar de acuerdo a jerarquización que se define por la misma metodología empleada, ver tabla no. 7.

De igual manera se hace la evaluación de los atributos ambientales que pueden interactuar con el proyecto; para los socioeconómicos, se muestran en la tabla no. 8, como puede observarse en la misma, todos los atributos se les asigna un efecto favorable.

Identificados, evaluado y jerarquizados, se procede a ubicar los que se presentan en cada etapa del proyecto, de esta manera en el MIA, se llega a que los factores socioeconómicos: paisaje/ calidad escénica, aire/ incremento de gases contaminantes, de partículas suspendidas, ruido/ niveles sonoros e hidrología/ calidad del agua tienen una jerarquización adversa muy moderada, a los restantes, se les ubica como benéficos muy moderados: incremento de la actividad comercial, activación de la economía, demanda y tipo de servicios, generación de empleos, ingreso económico en la región debido a la remuneración de los trabajadores reflejándose en la economía regional, disponibilidad de energía en la región; esto es, el enfoque que se le da a los factores socioeconómicos con mayor susceptibilidad a ser modificados por la construcción del proyecto, tabla no. 8, siempre redundan en beneficio de la comunidad y en ningún momento pueden ser motivo de sentimiento de agravio, se considera que aún la evaluación de factores socioeconómicos, son de una profundidad muy limitada pues como ya se abordó en el capítulo 1, dependiendo de las condiciones de desarrollo de cada zona, los proyectos pueden pasar de generar un beneficio a nivel macro, a causar impactos desfavorables en la localidad (Calderón & Servén 2004; Banerjee *et al* 2020; Bajar & Rajeev 2015; CIEP 2020, 6; Fuentes 2003).

En la figura 20, se muestra el resumen de los impactos analizados en el MIA y su clasificación, que como ya se ha comentado, los socioeconómicos tienen un análisis muy superficial y simplista y los políticos no se abordan. El MIA resume que se identificaron un total de 118 impactos ambientales: 67 impactos para la etapa de preparación del sitio y construcción, de los cuales 51 son adversos y 16 son benéficos; 31 en operación y

mantenimiento, con 14 adversos y 17 benéficos; y 20 en la etapa de abandono, con 9 adversos y 11 benéficos.

Tabla no. 8.- Factores y atributos del medio natural que pueden interactuar con el proyecto

Factores	Atributos ambientales
<b>Socioeconómicos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Paisaje. Expresión externa del medio polisensorialmente perceptible, expresado en términos de una serie de unidades de paisaje.</li> <li>• Empleos.</li> <li>• Demanda de servicios.</li> <li>• Actividad comercial de las comunidades.</li> <li>• Ingreso económico en la región debido a la remuneración de los trabajadores reflejándose en la economía local.</li> <li>• Activación de la economía local. Requerimiento de servicios para el traslado de personal, materiales e insumos, permitiendo un efecto sobre la economía local.</li> <li>• Disponibilidad de energía en la región.</li> </ul>

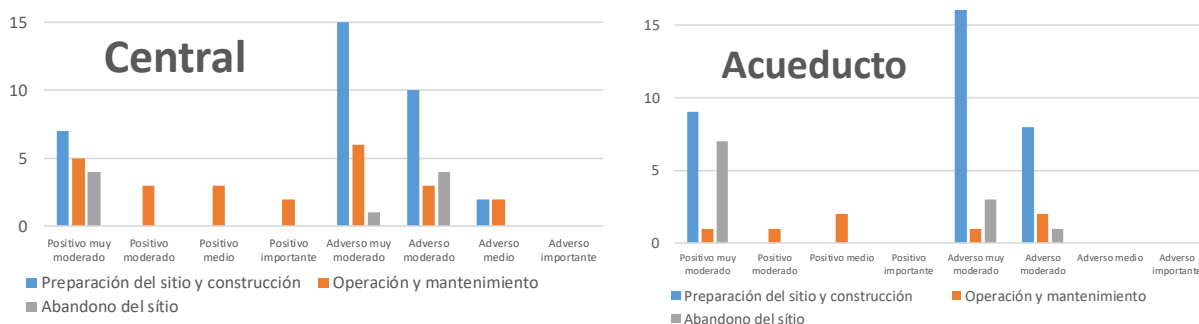
Fuente.- ININ (2011: 389)

En el capítulo VI se abordan las medidas preventivas y de mitigación a los impactos adversos identificados y clasificados en el capítulo anterior para lo cual los impactos se agrupan de acuerdo con las medidas de mitigación y sus medidas de prevención propuestas y, que, por lo ya descrito, no tienen incidencia para los impactos reales del proyecto tanto en la parte socioeconómica, como en la sociopolítica. De esa manera en el capítulo VI se hace el análisis del escenario ambiental actual, las actividades del proyecto que tienen impactos sobre algún componente ambiental y el escenario modificado por el proyecto con el escenario sin medidas de mitigación y con medidas de mitigación. El comentario para los aspectos socioeconómicos y políticos es el mismo. Es de destacarse que para el caso del uso de agua para la operación de la central, se consigna que el gasto que se toma del río Cuautla es un 0.07% del gasto promedio, es decir, no se diferencia para épocas de estiaje; en cuanto a su impacto y a su manejo sociopolítico del tema, que fue uno de los temas que hizo escalar el conflicto y derivó, incluso, en la atribución del tema al asesinato de uno de los líderes del movimiento opositor.

Se concluye en el MIA “[...]que la mayoría de los impactos ambientales adversos identificados cuentan con medidas de mitigación [...] Por lo anteriormente expuesto, se

considera que el proyecto —264 CC Centro II es ambientalmente Factible siempre y cuando se apliquen las medidas de mitigación, restauración y remediación propuestas.” (ININ 2011, 507)

Figura 20.- Resumen de los impactos ambientales identificados para la central y acueducto



Fuente.- ININ (2011: 403- 405)

En el documento entregado por la SEMARNAT correspondiente al Resolutivo al MIA presentado por la CFE, destaca que la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente del estado de Morelos , así como los municipios de Ayala, Yecapixtla y Cuautla, no dieron respuesta a oficios de la SEMARNAT en los que les solicitaron su opinión sobre el proyecto, esta condición también se presenta en el caso de los municipios para el MIA del gasoducto (UAT 2011) en el que de las consultas hechas a los 24 municipios que son atravesados, sólo 3 dieron respuesta. Es de destacarse que de las consultas turnadas por la SEMARNAT, no incluye a la Secretarías de Desarrollo Social que como se comentó con anterioridad, debe de presidir la Comisión intersecretarial de Desarrollo Social y que de las consultas hechas a través de la plataforma de transparencia, no se encontró evidencia del seguimiento al tema del desarrollo del Proyecto de La Huexca (Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social, en la que se den las recomendaciones de las medidas orientadas a hacer compatibles las decisiones vinculadas con las Políticas de Desarrollo Social y Económica con relación a la construcción de las Centrales Termoeléctricas CC Centro I y CC Centro II en el sitio Huexca en el municipio de Yecapixtla en el Estado de Morelos, de acuerdo a lo indicado en el art. 52 fracción I de la Ley General de Desarrollo Social).



En el Resolutivo la SEMARNAT hace referencia a las normas aplicables, la normatividad aplicable, las demás consultas hechas a las diferentes entidades involucradas tanto de SEMARNAT como otras, las respuestas obtenidas y, en su caso la atención hecha por CFE a las mismas, las medidas de mitigación y compensación incluidas, así como las responsabilidades de la CFE en el ciclo de vida del proyecto, por lo que emite su autorización de manera condicionada al cumplimiento de todo lo señalado en el MIA.

#### **Anexo 3.5.4. Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Morelos y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

De las respuestas dadas por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, refieren la recepción de 5 quejas, 3 se turnaron a la CNDH, 1 se emitió recomendación para Gobernador, Fiscal y Comisión Estatal de Seguridad y se remitió a Unidad de Seguimiento.

De la respuesta de la CNDH se obtiene que, de octubre del 2012 a junio del 2015, 34 quejosos presentaron 45 solicitudes de atención reclamando violaciones a sus Derechos Humanos derivado de: 1.- Ejercicio indebido de la función pública en la que se hace referencia a la afectación del libre tránsito de pobladores de la localidad de Huexca; 2.- Violación al derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado; 3.- Violación al derecho al agua; 4.- Violación al derecho a la integridad personal, seguridad jurídica y trato digno. Los quejosos pertenecen a municipios de los estados de Tlaxcala, Puebla y Morelos. De igual manera la CNDH hace referencia a haber tomado el asunto derivado de la información publicada por los medios sobre la problemática relacionada con el proyecto que daba la pauta a la preocupación de existencia de violaciones a los Derechos Humanos.

Derivado de lo anterior el 27 de febrero de 2018 la CNDH emitió la Recomendación No. 3/2018 (CNDH 2018). En la misma y para atenderse los aspectos citados en los dos párrafos anteriores se describen los Hechos, Las Evidencias que incluyen información aportada por las diferentes entidades involucradas tanto en el tema del gasoducto, como

en la Central y el Acueducto, incluyendo a la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CNDI) y a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del sector Hidrocarburos (ASEA), entidad creada en marzo del 2015 a partir de la Reforma Energética llevada a cabo en el periodo 2012- 2018, los Juicios de Amparo promovidos y los Actos Jurídicos relacionados con el PIM.

Destaca de la información citada en el documento el Oficio del 1 de agosto de 2012 en el que “CFE señala que el proyecto no tiene como función generar medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos interesados y por ende CFE no tiene la obligación de implementar procedimiento de consulta para el desarrollo del mismo el cual es de interés y beneficio público nacional” (CNDH 2018, 18), de igual manera Declaratoria que emitió el ejecutivo del estado de Puebla por Causa de Utilidad Pública la construcción del proyecto denominado gasoducto Morelos (CNDH 2018, 15).

En el análisis que sustenta la Recomendación se hace referencia al Desarrollo Sostenible (CNDH 2018, 32, 33), ya abordado en esta Tesina, poniendo énfasis en “la protección de los derechos humanos de las comunidades y pueblos indígenas” (CNDH 2018, 38) investigando los casos de las personas detenidas por manifestarse en inconformidad con el proyecto, fueran o no defensoras de los derechos humanos y/o integrantes de organizaciones defensoras de la tierra, el agua y el territorio, habiéndose también llevado a cabo también la investigación de los aspectos sociodemográficos de las poblaciones y comunidades indígenas, datos a partir de lo que concluye la aplicabilidad de la normativa y acuerdos firmados a nivel internacional sobre el tema, es de destacarse que ese es el fundamento a la justificación de la recomendación emitida recurriendo además a los aspectos requeridos en la normatividad referida a lo largo de este documento artículos 1 y 2 de la CPEUM aunque no se hace mención a los artículos 61 a 66 de la Ley de Desarrollo Social, artículo 24 del Reglamento a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas).

Reproduzco las siguientes dos afirmaciones incluidas en el documento:

“El progreso debe de generar un impacto positivo en las personas que habitan un determinado espacio geográfico, no sólo al beneficiarse económica o socialmente de una obra, proyecto o programa sino también en la trascendencia que tiene en la vida comunitaria, a partir de la participación en la toma de decisiones o bien en el impulso de otros proyectos que les favorezcan (CNDH 2018, 33)

“Clásicamente, los derechos individuales habían sido el eje del entendimiento y fundamento de los derechos, pero, con el desarrollo del pluralismo jurídico y el multiculturalismo, se articuló una visión que clarifica la dimensión e importancia de la protección de los derechos de naturaleza colectiva, los cuales son la base y sustento de los derechos humanos de los pueblos indígenas, toda vez que el ejercicio efectivo de ciertos derechos individuales, está supeditado al respeto y garantía de los derechos individuales” (CNDH 2018, 34)

En la Recomendación se indica que se incurrió en omisión en llevar a cabo consultas previas, libres, informadas, de buena fe y culturalmente adecuadas a pueblos y comunidades indígenas, mención es hecha a los periodos y medios de difusión indicados en la normatividad de SEMARNAT, con lo que no se cumplen los requisitos apenas mencionados; también hace referencia a la omisión por parte de la CNDI de no obstante haber participado como observador, haberse involucrado en el tema de acuerdo a sus facultades y obligaciones que concluye deriva de la falta de coordinación institucional y del desconocimiento de la normatividad nacional e internacional

También en la Recomendación se aborda el tema del riesgo derivado de la cercanía del gasoducto con el volcán Popocatepetl, para lo cual indica se formen grupos de trabajo que lleven a la revisión profunda del tema toda vez que lo que se identifica, se asemeja más a afirmaciones que a respuestas sustentadas en las evidencias y estudios disponibles y que indican de riesgos a algunas comunidades aledañas definiendo complementaciones al proyecto, medidas particulares para su mantenimiento y planes de información y evacuación.

Indica la Recomendación se garantice la No Repetición de esta problemática mediante, entre otras cosas, la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las acciones

compromiso de lo acontecido en este proyecto, así como la impartición a los servidores públicos de un programa integral de educación, formación y capacitación en materia de derechos humanos específicamente sobre el derecho de consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas.

Solicita se designe a un servidor de alto nivel que funja como enlace con la CNDH para dar seguimiento al cumplimiento de la Recomendación emitida enviando a la CNDH las pruebas correspondientes a su cumplimiento.

Destaca que las emisiones de medidas precautorias por la CNDH tienen fecha del 2016 y relacionados con la construcción del Acueducto, no obstante que en la relación de Quejas presentadas se tienen algunas con fecha del 2012 en las que se indican actos de amedrentamiento y agresiones en el poblado de La Huexca en el municipio de Yecapixtla. La razón de ello es que fue hasta marzo del 2016 que la Comisión Estatal de Derechos Humanos del estado de Morelos, declinó en su competencia sobre el tema, trasladándose en esa fecha a la CNDH, esto es, los eventos que se presentaron en La Huexca, no contaron con el soporte de las entidades responsables de atender las violaciones a los Derechos Humanos.