UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

Aplicación de la metodología de mapa de actores en la dimensión política de los estudios ambientales en proyectos de transmisión de energía, caso Chinú-Montería 230kv

Yurany Barrientos Roldán

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Minas, Departamento de Geociencias y Medio Ambiente

Medellín, Colombia

2015

Aplicación de la metodología de mapa de actores en la dimensión política de los estudios ambientales en proyectos de transmisión de energía, caso Chinú-Montería 230kv

Yurany Barrientos Roldán

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:
Magister en Medio Ambiente y Desarrollo

Director:

Gustavo Adolfo Molina Peláez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Minas, Departamento de Geociencias y Medio Ambiente
Medellín, Colombia
2015

A la posibilidad de persistir

|

Agradecimientos

A Interconexión Eléctrica S.A.-ISA-, por financiar esta Maestría en el marco de su programa de apoyo académico -Beca ISA-, siendo aliciente para el desarrollo de un proyecto personal y profesional significativo.

Gracias infinitas a mi director, Gustavo Adolfo Molina Peláez, quien orientó incondicionalmente la construcción de este estudio y quien acompañó mis inicios en la investigación académica desde la Ciencia Política.

A Luis Fernando Cadena Suárez y Luisa Fernanda Uribe Palomares, funcionarios de Intercolombia, por enrutar mi proceso en la maestría y, especialmente, por acompañarme y apoyarme.

A mi compañero de vida, por su amor, entrega, comprensión y por ser voz de aliento.

A Juan Esteban Restrepo, por ser mi motivación, inspiración y por permitir que su lucha por la vida sea también mía.

Y a mi mamá, por recordarme siempre que hay que terminar (y terminar bien), lo que se empieza.

Resumen

La presente tesis propone la metodología de mapa de actores como complemento de la dimensión político-organizativa (medio socio-económico) de los estudios ambientales, para la identificación y análisis de las condiciones, prácticas y relaciones dadas en los escenarios microsociales (área de influencia directa) en los que se asientan los proyectos de desarrollo con relación a las comunidades allí presentes y sus formas de interacción política.

Como parte del marco teórico, se compara la dimensión político-organizativa para cada tipo de estudio ambiental (DAA y EIA-PMA), indicando su referencia a la identificación de actores y las características o asuntos a evaluar. Se revisan algunos casos de aplicación de la metodología de mapa de actores en diferentes tipos de proyectos, que contrastados con procesos de interacción en campo, dan pie a una propuesta metodológica la cual finalmente es aplicada a un caso específico: “Chinú-Montería 230Kv”.

El mapa actores sirve como herramienta para la gestión socio-ambiental de los proyectos, para la toma de decisiones y para la viabilización de las relaciones Empresa-Comunidad.

|

Contenido

Agradecimientos 4

Resumen 5

Introducción 1

1. Marco teórico y normativo 4

1.1 Estudios Ambientales 4

1.1.1 Diagnóstico Ambiental de Alternativas 18

1.1.2 Estudio de Impacto Ambiental –EIA y Plan de Manejo Ambiental – PMA 22

1.2 Dimensión político-organizativa 29

1.3 Mapeo de actores clave-MAC 35

2. Metodología de la investigación 48

2.1 Técnicas de investigación 50

2.1.1 Observación participante 50

2.1.2 Entrevista no estructurada y semiestructurada 51

2.1.3 Entrevista de grupo 53

3. Metodología de mapa de actores en proyectos de transmisión de energía 55

3.1 Análisis de contexto o del entorno 58

3.2 Identificación de actores 60

3.2.1 Proximidad/Rol 63

3.2.2 Relevancia en el entorno o por su interés en participar 64

3.2.3 Matriz de actores 66

3.3 Análisis de actores 66

3.4 Mapa de actores 79

3.5 Mapa de relaciones 81

4. Línea de transmisión Chinú-Montería 230kv 83

4.1 Contextualización 83

4.1.1 Antecedentes 85

4.1.2 Localización 87

4.2 Aplicación de la metodología de mapa de actores 89

4.2.1 Análisis de contexto 90
4.2.2 Identificación de Actores 97
4.2.3 Análisis de Actores 102
4.2.4 Mapa de Actores 131
4.2.5 Mapa de relaciones 136
5. Conclusiones y Recomendaciones 141
5.1 Conclusiones 141
5.2 Recomendaciones 144
Bibliografía 145

|

Lista de tablas

Tabla 1-1. Decretos derogados: reglamentación licencias ambientales. Fuente: www.anla.gov.co (Consultado 2015) 11
Tabla 1-2. Normas y documentos técnicos de referencia para el DAA. Fuente: anla.gov.co 18
Tabla 1-3. Criterios para la identificación de alternativas. MADS, 2006ª 21
Tabla 1-4. : Normas y documentos técnicos de referencia para el EIA. Fuente: anla.gov.co 23
Tabla 1-5. Modelo de Atributos y Prominencia: Mitchell, Agle y Wood, 1997; Baro, 2011 41
Tabla 1-6. Stakeholder Identification. En Rietbergen & Narayan (comp), 1996. Adaptada por Fundación Presencia, s,f) 45
Tabla 1-7. Propuesta Mapa de Actores. Pozo, 2007 46
Tabla 2-1. : Espacios habilitados para la observación participante 50
Tabla 3-1. Dimensión político-organizativa en los estudios ambientales. Elaboración propia, según términos de referencia para proyectos lineales, DAA y EIA, MADS, 2006. 61
Tabla 3-2. Matriz de actores 66
Tabla 3-3. Variables de análisis posición del actor frente al proyecto en AID 68
Tabla 3-4. Variables e indicadores para el análisis de la posición de los actores frente al proyecto 70
Tabla 3-5. Entrevista semiestructurada: Posición del actor frente al proyecto. 71
Tabla 3-6. Caracterización general del actor. 72
Tabla 3-7. Variables para el análisis de la Influencia de los actores en AID. 74
Tabla 3-8. Variables e indicadores para el análisis de la influencia de los actores en el AID 76
Tabla 3-9: Entrevista semiestructurada para análisis de influencia de los actores 77
Tabla 3-10. Convenciones para el tipo de relaciones 81
Tabla 4-1. Generalidades proyecto Chinú-Montería 230 kv. UPME, 2013 86
Tabla 4-2: Área de Influencia Indirecta -medio socioeconómico- 88
Tabla 4-3: Área de Influencia Directa 88
Tabla 4-4: Comparación información estructural Área de Influencia Indirecta, DANE, 2005 92
Tabla 4-5: Actores identificados AID 98
Tabla 4-6: Actores identificados en primera instancia. 100
Tabla 4-7: Posición de los actores frente al proyecto 110
Tabla 4-8. Comparación convocatoria y participación de comunidades Cereté 121
Tabla 4-9. Comparación convocatoria y participación de comunidades Chinú 122
Tabla 4-10. Comparación convocatoria y participación de comunidades Ciénaga de Oro 122
Tabla 4-11. Comparación convocatoria y participación en unidades territoriales de San Carlos . 123
Tabla 4-12. Comparación convocatoria y participación en unidades territoriales de Montería .. 123
Tabla 4-13. Valoración de Influencia de los actores 128

Lista de figuras

Figura 1-1 Secuencia técnica y ambiental en proyectos de transmisión. Fuente: Consultoría Colombiana S.A, 2015 17
Figura 1-2. Medios y dimensiones para la caracterización en los Estudios Ambientales. MADS, 2006a, 2006b..... 31
Figura 3-1. Factores que inciden en la ejecución de proyectos de transmisión de energía. Fuente: Adaptado de COCIER (2012) 56
Figura 3-2. Alcance del mapa de actores en los estudios ambientales 65
Figura 3-3: Momentos mínimos para la actualización de mapa de actores 78
Figura 3-4: Mapa de actores propuesto..... 79
Figura 3.5. Categorías, Variables y Definición de Actores..... 80
Figura 3-6: Metodología Mapa de Actores propuesta para proyectos de transmisión..... 82
Figura 4-1: Comparación sistema de transmisión actual y sistema de transmisión visión 2028. Upme, 2014. 85
Figura 4-2: Mapa de actores Chinú 131
Figura 4-3: Mapa de actores Ciénaga de Oro..... 132
Figura 4-4: Mapa de actores Cereté..... 133
Figura 4-5: Mapa de actores San Carlos..... 134
Figura 4-6: Mapa de relaciones unidades territoriales de Chinú..... 136
Figura 4-7: Mapa de relaciones unidades territoriales de Ciénaga de Oro 137
Figura 4-8: Mapa de relaciones unidades territoriales de Cereté 138
Figura 4-9: Mapa de relaciones unidades territoriales de San Carlos 139
Figura 4-10: Mapa de relaciones unidades territoriales de Montería..... 140

Lista de gráficos

Gráfico 1: Metodología de la investigación 48
Gráfico 2: Percepción de los actores frente al proyecto..... 103
Gráfico 3: Respuesta de los actores frente al proyecto..... 107
Gráfico 4: Disposición de los actores frente al proyecto 109
Gráfico 5: Posición de los actores frente al proyecto 113

|

Lista de fotos

Foto 2- 1: Encuentro de grupo –Junta de Acción Comunal Ceibita 3-Cereté ..... **¡Error! Marcador no definido.**
Foto 2- 2. Encuentro de grupo vereda Venado Abajo-Ciénaga de Oro .. **¡Error! Marcador no definido.**
Foto 3: Lideres corregimiento San Mateo-Chinú 99
Foto 4: Líderes vereda Romero-Ciénaga de Oro 99
Foto 5: Líder vereda Malabrigo-Chinú 101
Foto 6: Reunión de Información y Participación vereda Aguas Vivas-Chinú. Intercolombia, 2015 101

Lista de abreviaturas

TR: Términos de Referencia

DAA: Diagnóstico Ambiental de Alternativas

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

PMA: Plan de Manejo Ambiental

ANLA: Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

MADS: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

AID: Área de Influencia Directa

AII: Área de Influencia Indirecta

UPME. Unidad de Planeación Mineroenergética

RETIE: Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas

ISA: Interconexión Eléctrica S.A E.S.P

STN: Sistema de Transmisión Nacional

Introducción

El auge y la preocupación mundial por los temas ambientales han puesto al descubierto la inseparable relación entre las comunidades y el entorno que habitan, las formas de producción, los usos del suelo, la dependencia a ciertos recursos y la relación con los proyectos de desarrollo. Con frecuencia se presentan dicotomías entre el desarrollo y la protección del medio ambiente, vistas en muchas ocasiones como irreconciliables, sin embargo, retomando a Ramón Martín (1992), “el derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal, que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo ambiental de las generaciones presentes y futuras”.

Los estudios ambientales que soportan los procesos de licenciamiento ambiental de los proyectos de desarrollo, vistos como instrumento necesario para la gestión ambiental de los impactos y no como obstáculo o como procedimiento administrativo de rutina, constituyen un mecanismo para equilibrar los intereses del desarrollo y del medio ambiente, especialmente si se integran procesos de participación efectiva de las comunidades involucradas.

Precisamente desde esta lógica, la del reconocimiento de las comunidades, se revela en los proyectos la necesidad abordar las dinámicas y actores propios de los territorios donde van a insertarse. Claramente, cuando se trata de proyectos lineales (según distinción de Ángel, Carmona y Villegas, 2007), al atravesar por corredores extensos, se da una aproximación a mayor número de comunidades, relaciones y dinámicas políticas pudiendo estar sujetos a importantes factores que inciden en la ejecución de los proyectos.

Las empresas, dadas las exigencias y regulación ambiental, han pronunciado sus esfuerzos en el manejo de los impactos ambientales de los proyectos aunque no siempre contando con la participación necesaria de las comunidades, no obstante,

en los últimos años, se ha evidenciado la necesidad de analizar el entorno de manera más profunda, resaltando la importancia de la gestión social de los proyectos para lograr mayor viabilidad del negocio en el territorio y el sostenimiento de relaciones adecuadas entre empresa y comunidad. El reconocimiento social, se ha convertido pues, en exigencia y oportunidad para los dueños de los proyectos, durante todo el ciclo de vida de los activos.

Esta investigación avanza en la propuesta de herramientas como la metodología de mapa de actores desde la dimensión político-organizativa de los estudios ambientales. Los términos de referencia para la elaboración de estudios ambientales en proyectos lineales, refieren la necesidad de identificar actores de interés, de acuerdo al estudio específico del que se trate (DAA, EIA-PMA), haciendo énfasis en lo organizativo y en la viabilización de los escenarios de participación con las comunidades. A partir de esta consideración, de la revisión de pautas metodológicas del mapeo de actores clave y del trabajo en campo, se adapta la metodología a áreas de influencia directa de proyectos de transmisión de energía y se toma un caso para su aplicación: el proyecto Chinú-Montería 230kv.

La perspectiva de análisis es desde un enfoque cualitativo relacional, teniendo en cuenta que las comunidades son dinámicas y que los actores configuran relaciones desde las cuales se define su entorno y su comprensión de los proyectos. Por ende, más que la descripción de actores con presencia en un territorio, se destaca la esencia de las relaciones de los actores con el proyecto y con su entorno.

Siguiendo a Martin (2001: 68), podría pensarse en dos formas de análisis de los actores o de los entornos, una, que parte de la estructura, de lo formal, de lo visible y de lo ordenado. Otra, parte del reconocimiento de las relaciones sociales existentes, espontáneas, las que tienden a transformar.

> Lo instituyente se confronta con lo instituido, (lo cristalizado) de manera que puede aportar a la investigación una perspectiva de lo que está pasando en el momento presente y por dónde pueden decidir los implicados que han de desarrollarse las propuestas de actuación; en síntesis se trataría de dos

> miradas: desde arriba se aprecia lo instituido, como una foto fija, desde abajo se aprecian las potencialidades, las posibilidades de transformación.

Esta investigación llama la atención sobre lo intrínseco, lo informal, lo cotidiano y lo puntual (sin desconocer la estructura). Llama la atención sobre el reconocimiento de las relaciones comunitarias, sus percepciones y sus apropiaciones con el territorio entendiendo que si bien el levantamiento y análisis de información proveniente de los estudios ambientales se enfoca en la gestión de impactos ambientales, los tres medios o focos de estudio (físico, biótico y socio-económico) están mediados por un eje transversal: las relaciones, formas de organización y comunicación, discursos, intereses, en últimas, por los actores clave. De alguna manera, la forma cómo se conciben los impactos ambientales por la ejecución de un proyecto específico, está mediado por esos asuntos microsociales que a veces son ignorados o analizados de forma general. Las expresiones propias del área de influencia directa del medio socio-económico, son fuente de información, análisis e interpretación para la toma de decisiones, para la viabilización de procesos y para el establecimiento de relaciones con las comunidades más respetuosas y conscientes de esas características particulares del territorio. Esta perspectiva de análisis a más allá de la elaboración de los estudios ambientales (aunque de allí nace) y se plantea como herramienta práctica para la gestión social y ambiental de las empresas y los proyectos.

1. Marco teórico y normativo

1.1 Estudios Ambientales

Con el proceso de globalización, las lógicas del capitalismo, la expansión y competencia económica de los países, las necesidades y exigencias para el desarrollo, etc., se han puesto también en evidencia los fuertes impactos ambientales y el consecuente detrimento a los recursos naturales vitales para la existencia y supervivencia de las poblaciones. “Las primeras críticas de estos impactos por parte de los movimientos ambientalistas estadounidenses y europeos se formularon en la década del setenta y se volvieron un tema controvertido de política internacional en la del ochenta, a medida que iban multiplicándose los conflictos socio-ambientales” (Fontaine, 2003).

Precisamente la visibilización creciente de prácticas y formas de convivencia devastadores entre el hombre y la naturaleza, han propiciado importantes movimientos, discusiones y propuestas a nivel mundial, llamando la atención sobre las dinámicas del desarrollo según el modelo económico imperante e indagando sobre posibles estrategias y formas de respuesta de la comunidad internacional.

Dos eventos fueron especialmente relevantes para la política ambiental internacional y nacional (sin ser los únicos)[1]: la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano-Estocolmo 1972- y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo: “Cumbre de la Tierra” celebrada en Rio de Janeiro veinte años después. En el primero, “la problemática

[1] Según el Manual de Tratados Internacionales en Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2002) entre los principales tratados de medio ambiente y desarrollo sostenible en Colombia se encuentran al menos 100 Convenios, Tratados o Protocolos Internacionales (sobre diversidad biológica, atmósfera, sustancias peligrosas) y acuerdos regionales (entre Tratados, Convenios, Protocolos y Regímenes). Se destacan por ejemplo el Convenio sobre Diversidad Biológica (1992), La Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (1994), la Conferencia Mundial sobre Hábitat (1995) y la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (2002)

ambiental se inscribió en la agenda internacional de manera permanente" y en el segundo, se "reafirmó la importancia de las cuestiones ambientales y se aceleró el proceso de definición, elaboración e implementación de obligaciones y compromisos" (Caballero, 1997). En ambos casos es claro que "sus principios revisten gran importancia en la elaboración e implementación de la política y el derecho ambiental, tanto a nivel interno como a nivel internacional (Orellana, 2014).

En efecto, a partir de los principios propuestos en las Conferencias mencionadas, en Colombia, se construye la política ambiental resaltando 3 momentos claves los cuales "constituyen los ejes de la legislación ambiental actual y ellas contienen hoy prácticamente todos los elementos que permiten proteger al medio ambiente en forma integrada como un sistema, a partir de la concepción de desarrollo sostenible" (Rodríguez Becerra, 2004: 14)

1): Expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 (Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y Protección del Medio Ambiente).

2). Promulgación de la Constitución Política de 1991.

3) Aprobación de la Ley 99 de 1993-Ley del Medio Ambiente.

El primer momento, la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974, permite el reconocimiento del ambiente como "patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos" (Artículo 1). Este Decreto-Ley: "se constituyó en la primera Ley General o Marco promulgada en América Latina y el Caribe, y señaló el inicio de un movimiento de incorporación de este tipo de legislación en el orden jurídico de los países de la región que desde entonces no se ha detenido" (Rodríguez Becerra, 2004).

El segundo momento: la Constitución Política de Colombia, reivindica el medio ambiente como derecho y define el deber del Estado y la Sociedad en su preservación. Se adopta el desarrollo sostenible como principio y eje transversal de la política ambiental del país, además de promover la participación ciudadana en procesos y decisiones de su interés (Art 79), siendo esto uno de los elementos que favorecen una concepción ambiental ligada a la participación de las

comunidades. Como sostiene (Sánchez, 2002: 92): “con la Constitución de 1991, el tema ambiental alcanza su máxima jerarquía jurídica. En ésta se consagraron aproximadamente 50 disposiciones que se relacionan directa o indirectamente con el tema ambiental”

Entre los artículos de la Constitución Política relacionados con el medio ambiente y la participación ciudadana, se destacan: **Art. 8**: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. **Art. 79**: Derecho colectivo a un ambiente sano y participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, así como el deber del Estado en la protección de la diversidad e integridad del ambiental. **Art. 80:** Planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables dentro del criterio de desarrollo sostenible**. Art. 95 (numeral 8)**: Deber de los Colombianos de proteger y conservar el medio ambiente. **Art. 333 y 334** Intervencionismo del Estado en las actividades, en aras del mejoramiento de la calidad de vida y la preservación del ambiente sano.

Gloria Amparo Rodríguez (2011), menciona:

> La Constitución modificó la función del Estado al otorgarle la facultad de intervenir en los procesos de explotación, producción, distribución y consumo de bienes y servicios, donde juega un papel significativo el otorgamiento de las licencias y permisos ambientales, la institucionalidad ambiental encargada de la ejecución de los planes de gestión ambiental y las entidades territoriales con los planes de ordenamiento y desarrollo que deben contener el componente ambiental (Constitución Política, artículos 333 y 334, Ley 388 de 1997).

Por su parte, la Ley 99 de 1993, en sus XVI títulos y 118 artículos, define los fundamentos de la política ambiental en Colombia, crea el Ministerio de Medio Ambiente y el Sistema Nacional Ambiental-SINA, crea el Consejo Nacional Ambiental, define el apoyo científico y técnico del Ministerio (5 entidades científicas vinculadas), crea y modifica las Corporaciones Autónomas Regionales, estipula las Licencias Ambientales como instrumento de control, determina las funciones de las

entidades territoriales y la planificación ambiental, los modos y procedimientos de participación ciudadana, las sanciones y medidas de policía, crea el Fondo Nacional Ambiental-FONAM, crea la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y ordena la supresión y liquidación del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente- INDERENA.

En términos de Manuel Rodríguez Becerra (1994), la ley 99 de 1993 “marca un paradigma en la historia de la gestión ambiental en Colombia” (p. 44) y con la creación del Ministerio de Ambiente, equipara la importancia estratégica de la gestión ambiental en Colombia con su jerarquía política (p. 50).

La Ley 99 de 1993 adopta los principios universales y del Desarrollo Sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo para orientar el desarrollo económico y social del país (artículo 1, principio 1)

A la luz de la ley 99 de 1993, uno de los avances más significativos en términos de gestión ambiental, es la implementación de la licencia ambiental como instrumento para controlar la ejecución de actividades y obras que puedan causar el deterioro de los recursos naturales. Como propósito para equilibrar los procesos de desarrollo en el país de cara a la sostenibilidad, la licencia ambiental funge como el principal instrumento de control y regulación, requiriendo la planeación, la identificación de impactos y la formulación de programas y planes de manejo para dar respuesta a los impactos que se puedan generar.

La ley claramente incorpora uno de los principios de la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo 1992 el cual dispone: “deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente” (Principio 17). Lo anterior se ve representado en el principio número 11 de la Ley, anunciando: “Los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para

la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial".

Toro, Martínez y Arrieta (2013: 44) definen la Evaluación de Impacto Ambiental –EIA- como un "proceso técnico-administrativo utilizado para evaluar los impactos ambientales de proyectos, obras o actividades (POA) e informar a la comunidad de manera previa, de modo que ésta pueda intervenir en la toma de decisiones". La Evaluación de Impacto Ambiental, está determinada en cada país de acuerdo a sus condiciones políticas y socio-económicas (Ortolano y Sheperd, 1995).

"En Colombia, la evaluación ambiental se materializa especialmente a través del proceso de licenciamiento orientado a la consolidación del desarrollo sostenible en el largo, mediano y corto plazo, con el objeto de reducir los efectos de los proyectos en los aspectos biofísicos, económicos, sociales y culturales" (Rodríguez, 2011: 3).

Cabe anotar que desde el año 1974 (con el Código de los Recursos Naturales) se desarrolló la evaluación ambiental en Colombia con la exigencia tanto de una Declaración de Efecto Ambiental-DEA (art 27) como un Estudio de Efecto Ambiental- EEA (Art 28), sin embargo, según expone Macías (1994: 219):

- Al obligar al particular a realizar una declaración del peligro presumible del proyecto, se reconoce que no existía certeza del deterioro. Dicha declaración era una simple intención de buena voluntad sin mayores repercusiones.
- El Estudio de Efecto ambiental se concentraba en determinar las consecuencias de la actividad, más no el impacto considerado en sí mismo
- La declaración de efecto ambiental y el estudio de efecto ambiental no hacían parte constitutiva de la licencia ni eran prerrequisito para obtenerla. Ésta se consideraba un documento adicional.

Para Szauer (1994), la aplicación de la evaluación ambiental con el Código de los Recursos Naturales, se vio limitada por ambigüedades o indefiniciones de la norma, entre ellas, que nunca se concretó el carácter preventivo de las licencias, lo cual, a

su parecer, se reorienta en la Ley 99 de 1993, configurándose como instrumento de gestión ambiental que contiene un propósito de prevención.

Precisamente uno de los asuntos que revela distinción de esta ley respecto al decreto ley de 1974 en lo que a la licencia ambiental refiere, es que es prerrequisito para la ejecución de cualquier obra o actividad, asegurando el adecuado cumplimiento de los términos y condiciones que rigen la licencia ambiental para planificar la gestión adecuada de los impactos de acuerdo a las condiciones propias de cada proyecto y del entorno en el cual pretende asentarse.

Con base en lo anterior, en el marco de la Ley 99 de 1993, la implementación de la licencia ambiental se concibe como forma de control ambiental en el país (León, 2002).

Desde autores como Macías (1994), Conesa (2010), Canter (2000) y Rodríguez, Gómez y Monroy (2012), el licenciamiento ambiental hace referencia a procesos, procedimientos, herramientas para determinar consecuencias o impactos de actividades específicas, para gestionarlas o reducir sus efectos negativos o para preservar el medio ambiente.

Según lo expresa Gloria Rodríguez (2011), el proceso de licenciamiento ambiental (mediante el cual se identifican los posibles impactos que generan los proyectos, obras o actividades-POA), “se constituye en instrumento de planificación ambiental en Colombia (…) Es considerado como mecanismo de comando y control que corresponde al ejercicio de la autoridad ambiental y que, según los precedentes internacionales, requiere de proyectos que previamente cuenten con evaluación de impacto ambiental”.

En la mencionada ley, se establece la licencia ambiental como: “ la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad sujeta al cumplimiento de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”(art 50).

También hace explícita la obligatoriedad de la licencia ambiental “para la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje” (art 49).

Asignó la competencia de otorgar las licencias ambientales al Ministerio de Medio Ambiente como órgano rector de la política ambiental del país[2], a las Corporaciones Autónomas Regionales y a algunos municipios y distritos (art 51) y estableció los casos en los que el Ministerio del Medio Ambiente otorgará de manera privativa la licencia ambiental (el Decreto 2041 de 2014 los detalla) como es la ejecución de obras y actividades de exploración, explotación, transporte, conducción y depósito de hidrocarburos, y construcción de refinerías; ejecución de proyectos de gran minería; la construcción de presas, represas, o embalses con capacidad superior a doscientos millones de metros cúbicos, y construcción de centrales generadoras de energía eléctrica que excedan de 100.000 Kw de capacidad instalada así como el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica y proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes; Construcción o ampliación de puertos marítimos de gran calado; construcción de aeropuertos internacionales, entre otros proyectos de importancia nacional (art 52)

El Título VIII de la Ley 99 de 1993, ha sido reglamentado por varios decretos que a su vez han sufrido modificaciones y derogaciones. De hecho, hasta el año 2014, ha habido al menos 6 Decretos derogados.

La tabla 1-1 expone la derogación de los decretos reglamentarios desde 1994.

[2] Con el Decreto 3573 de 2011 se crea la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales-ANLA y le delega la competencia de otorgar de manera privativa licencias ambientales en los proyectos de interés nacional determinados en la Ley 99 de 1993

Tabla 1-1. Decretos derogados: reglamentación licencias ambientales. Fuente: www.anla.gov.co (Consultado 2015)

Tipo Jurídico	Tema	Titular	Fecha de publicación
Decreto 2820	Licencia Ambiental	Por el cual se reglamenta el Titulo VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (Derogado)	Jueves, Agosto 5, 2010
Decreto 500	Licencia Ambiental	Por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (Derogado)	Lunes, Febrero 20, 2006
Decreto 1220	Licencia Ambiental	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (Derogado)	Jueves, Abril 21, 2005
Decreto 1180	Licencia Ambiental	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre Licencias Ambientales. (Deroga el Decreto 1728 del 6 de agosto de 2002)	Sábado, Mayo 10, 2003
Decreto 1728	Licencia Ambiental	Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993] sobre la Licencia Ambiental. (Derogado)	Martes, Agosto 6, 2002
Decreto 1753	Licencia Ambiental	Por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos VIII y XII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. (Derogado).	Lunes, Agosto 3, 1994

Dado el interés de muchos “agentes del desarrollo” por ejecutar sus proyectos con el menor contratiempo posible, las exigencias, los requisitos y el contenido de la información presentada ante la autoridad competente para recibir sus conceptos, además de los tiempos que pueda tomarse, generan, en muchos casos, controversias y afanes. La licencia ambiental entonces, resulta en una exigencia que presiona y moviliza variados intereses y confronta permanentemente conceptos como desarrollo y rigor ambiental. Como lo comenta Macías (1994: 217): “el uso racional de los recursos naturales conlleva una acción decidida [o así debería ser] del Estado para controlar todas las actividades económicas, lo que provoca una tensión entre medio ambiente y desarrollo (o economía). Esta tensión se vuelve crítica en el trámite de otorgamiento o negación de la licencia ambiental”

Los autores que han realizado propuestas comparativas entre dichos decretos que han reglamentado las licencias ambientales cuestionan la efectividad de la licencia ambiental como garante de dinámicas controladas de desarrollo.

En Rodríguez (2011) se encuentra un importante análisis de algunos de los decretos derogados, planteando que de alguna manera, algunos proyectos productivos han ejercido presión para la flexibilización de los términos que regulan la licencia ambiental. Advierte:

> Desde hace varios años la normatividad sobre licencias ambientales ha enfrentado diferentes cambios para adaptarse a las condiciones ambientales o para responder a las demandas del sector productivo, como en el caso de reducir los plazos para llevar a cabo el procedimiento de licenciamiento. Estas modificaciones se han caracterizado por ser acuerdos y negociaciones a través de las cuales se han realizado profundas reformas al procedimiento y, en especial, a la determinación de las actividades o proyectos que requieren de licencia ambiental para su ejecución.

Dalí Aleixandra Rojas (2013), hace una revisión detallada del marco normativo que ha regulado el licenciamiento ambiental en Colombia, concluyendo entre otras cosas que la licencia ambiental, en cuanto no limite y regule estrictamente a las actividades de los sectores económicos en el país, estaría autorizando el uso incontrolado de los recursos más que regulando y controlando tal circunstancia.

En sectores como la minería, la Contraloría General de la República –CGR ha evidenciado la “debilidad en los instrumentos ambientales y del control y seguimiento de la gran minería, situación que se extiende a la pequeña y mediana minería legal. Entre las situaciones enunciadas como inconvenientes figuran la ausencia de licencia ambiental para la etapa de exploración, deficiencia en los instrumentos ambientales para la minería (los términos de referencia para los EIA no dan cuenta de los principales impactos y daños ambientales) y ausencia de reglamentación minera y ambiental en lo atinente al cierre minero y al uso post-minería” (CGR, 2012: 44).

Así, (Gaitán, Martínez, Pérez & Velásquez, 2011) reconocen el interés del Estado en impulsar a toda costa los sectores como la minería e hidrocarburos, evidenciado

en la regulación normativa, presionando y promoviendo a su vez importantes conflictos socio-ambientales en el país.

Otros autores como (Garay, 2013), indican que el proceso de licenciamiento ambiental no se lleva a cabo con el rigor que debería hacerse, incluyendo razones como:

- Las autoridades ambientales no cuentan con personal suficiente e idóneo para realizar la evaluación y posterior seguimiento de los proyectos
- No se establecen adecuadamente los términos, condiciones y obligaciones bajo los cuales se pueden desarrollar los proyectos.
- No se imponen los límites y condiciones necesarias para evitar impactos ambientales más allá de lo previsto e incluso la generación de daños y pasivos ambientales y sociales, que en muchos casos terminan asumiendo el Estado y los habitantes de las zonas.

Además, la formulación del aparato normativo en temas de regulación ambiental no cuenta muchas veces con el debido soporte y rigor técnico ni con la participación de diferentes agentes expertos que sean garantes y efectivos para la legislación (Asociación Ambiente y Sociedad, 2013)

Sobre esto último, Toro et al (2013), evidencian dos asuntos de relevancia en la constante derogación de los decretos: de un lado, la reducción de los sectores o actividades con exigencia de licencia ambiental (pasando de 42 a 21 entre el primero y segundo decreto que reglamentaban las licencias ambientales). De otro lado, ninguno de los decretos, había fijado una metodología específica para la valoración de los impactos ambientales, lo cual influye en la eficiencia y credibilidad del proceso de evaluación ambiental y por ende en la elección de acciones correctivas (Toro, Duarte, Requena & Zamorano, 2012).

Claramente, la regulación ambiental en los proyectos de desarrollo tiene implícito un alto grado de complejidad, considerando:

- Hay juegos de intereses, roles y poderes interrelacionados (públicos, privados y sociales)
- Condiciona el inicio de las obras o actividades del proyecto, hasta la obtención de la licencia
- Los estudios ambientales que soportan el trámite de la licencia (basados en los términos de referencia proferidos por la Autoridad Ambiental) tendrán que recibir concepto técnico (DAA cuando lo requiere y EIA)
- Los tiempos de respuesta de la Autoridad Ambiental, pueden modificar agendas de trabajo propuestas en los proyectos y por tanto pueden comprometer recursos.

Como lo sugiere Guillermo Espinoza (2007:18): “en muchos sectores los principios de protección ambiental y desarrollo sostenible aún se consideran una restricción al desarrollo económico y social, lo que ha limitado la capacidad pública para detener el creciente deterioro ambiental de ecosistemas críticos y controlar la contaminación”

Debe recordarse además, que la ley 99 de 1993, teniendo como referencia la Constitución Política de 1991, exalta la participación de las comunidades en los temas ambientales. Este asunto es fundamental porque se designa al Ministerio de Medio Ambiente la formulación de la política nacional ambiental y de los recursos naturales renovables promoviendo la participación de la comunidad, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación” (art 2). Con relación a las poblaciones étnicas, en su artículo 76, la ley 99 de 1993, dispone: “La explotación de los recursos naturales deberá hacerse sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas y de las negras tradicionales de acuerdo con la Ley 70 de 1993 y el artículo 330 de la Constitución Nacional y las decisiones sobre la materia se tomarán, previa consulta a los representantes de tales comunidades”.

La participación de las comunidades, en muchos casos, puede ser vista por los dueños de los proyectos como una imposición, como una barrera o incluso como

un riesgo. Aún existe prevención en la creación de espacios de encuentro con las poblaciones para informarlos y hacerlos parte de las propuestas asociadas con los impactos y las respectivas medidas de manejo contempladas.

Es preciso mencionar que existen variadas discusiones y críticas sobre el ejercicio real de participación ciudadana en los procesos de desarrollo en Colombia. Pueden encontrarse cuestionamientos desde la no implementación de la consulta previa para comunidades campesinas, debiendo ser considerada (Quesada, 2013), la falta de participación de la sociedad en la expedición de las normas o políticas de interés nacional (Uribe, 2005, CGR, 2006; Rodríguez, 2011; Rojas, 2013), la escasa incidencia y consideración efectiva de las comunidades étnicas en el marco de la Consulta Previa (Quesada, Cabra & Sáenz, 2011), hasta análisis más puntuales como la poca participación comunitaria en el conocimiento de los páramos, visibilizando la "ausencia de mecanismos de socialización, divulgación de normas y metodologías, consultas a la ciudadanía y otros mecanismos que permitan que la sociedad civil participe o exprese sus posiciones frente a la forma en que las entidades aplican la política o a la forma en que la ciudadanía puede participar en su desarrollo" (CGR, 2012: 176)

Pero sin duda, como planteamiento, como posibilidad y como derecho, la participación ciudadana desde los escenarios de medio ambiente y desarrollo cumple un rol trascendental en la política nacional ambiental. La aplicación de los instrumentos de control y gestión ambiental pierden sentido sin la garantía real del derecho a la participación.

Actualmente en Colombia las licencias ambientales están reglamentadas por el Decreto 2041 de 2014. En él, se detallan los proyectos y actividades que deben solicitar la licencia ambiental [16 tipos de proyectos y sus respectivas actividades] (art 8) y reafirma la licencia ambiental como requisito previo para la ejecución de proyectos, obras o actividades.

Su título III, denominado: estudios ambientales, hace alusión a la participación de las comunidades, expresando: se deberá informar a las comunidades el alcance del proyecto, con énfasis en los impactos y las medidas de manejo propuestas y

valorar e incorporar en el estudio de impacto ambiental, cuando se consideren pertinentes, los aportes recibidos durante este proceso. En los casos en que se requiera, deberá darse cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 76 de la Ley 99 de 1993, en materia de consulta previa con comunidades indígenas y negras tradicionales, de conformidad con lo dispuesto en las normas que regulen la materia (art 15)

En el mismo título se señala como estudios requeridos para la obtención de la licencia: el Diagnóstico Ambiental de Alternativas-DAA y el Estudio de Impacto Ambiental- EIA. Es necesario agregar que el Plan de Manejo Ambiental-PMA, en el marco del decreto en mención, se nombra como parte final del EIA, sin embargo en el actual borrador de la Metodología General para la presentación de estudios ambientales del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015), se considera como otro estudio más, por supuesto, dependiente y articulado con el EIA, ya que como sostienen Ángel et al (2007: 141): “existe una relación de correspondencia entre los impactos ambientales y las medias de manejo”. Para el desarrollo de esta tesis, se consideran el DAA y el EIA como estudios ambientales, pero se resalta en algunos casos el análisis de los actores desde la particularidad del PMA.

Los estudios ambientales deben ser presentados ante a la autoridad ambiental competente (requiriendo recepción de concepto técnico por parte de la autoridad ambiental) y se elaboran con base en los Términos de Referencia para el sector correspondiente expedidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (art 14) y se encuentran directamente relacionados con las etapas o procesos que comprenden los proyectos, siendo estos: planeación, emplazamiento, instalación, construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, abandono y/o terminación de todas las acciones, usos del espacio, actividades e infraestructura relacionados y asociados con su desarrollo (art 1).

En este orden de ideas, como puede apreciarse en la figura 1-1, cada etapa del proyecto se sustenta en los estudios ambientales (con los cuales se solicita la licencia).

Figura 1-1 Secuencia técnica y ambiental en proyectos de transmisión. Fuente: Consultoría Colombiana S.A, 2015

Los estudios ambientales pueden pensarse como un proceso secuencial, como estudios progresivos, encadenados e interdependientes. De hecho, para Ángel, et al (2007: 41),

> los estudios ambientales con los cuales se solicita la licencia ambiental de un proyecto ante la autoridad competente, son estudios de los impactos y corresponden a un sólo estudio, pero desarrollado en etapas progresivas, avanzando desde el reconocimiento general del medio en el cual se circunscribe el proyecto y la identificación preliminar de posibles conflictos e impactos ambientales [DAA], pasando por el dimensionamiento y evaluación detallada de los impactos [EIA] hasta llegar al diseño, puesta en práctica, seguimiento y evaluación expost [PMA].

1.1.1 Diagnóstico Ambiental de Alternativas

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas se desarrolla en los documentos legales y técnicos que se exponen en la tabla 1-2.

Tabla 1-2. Normas y documentos técnicos de referencia para el DAA. Fuente: anla.gov.co

DOCUMENTO	AÑO
Ley 99 de 1993	1993
Términos de referencia para la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas para proyectos lineales	Resolución 1277 del 30 de junio de 2006
Metodología general para la presentación de estudios ambientales	2010
Decreto 2041 de 2014 “por el cual se reglamenta el título VIII, de las licencias ambientales”	2014

Como su nombre lo indica, el Diagnóstico Ambiental de Alternativas tiene que ver con la identificación de varias alternativas u opciones para el desarrollo de cualquier proyecto, obra o actividad. Como instrumento preventivo, pretende la identificación de las condiciones de un área de estudio, por donde pueden presentarse varias propuestas y sobre todo, analizar la conveniencia (viabilidad ambiental) de cada una de ellas. El interés en este proceso, es la búsqueda de la mejor opción posible en aras de asegurar la implementación de proyectos que causen el menor impacto posible en el medio, como se lee en el Decreto 2041 de 2014, “para seleccionar la alternativa o alternativas que permitan optimizar y racionalizar el uso de recursos y

evitar o minimizar los riesgos, efectos e impactos negativos que puedan generarse" (art 17)

Conforme al citado decreto, el Diagnóstico Ambiental de Alternativas:

> Tiene como objeto ***suministrar la información para evaluar y comparar las diferentes opciones bajo las cuales sea posible desarrollar un proyecto, obra o actividad.*** Las diferentes opciones deberán tener en cuenta el entorno geográfico, las características bióticas, abióticas y socioeconómicas, el análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad; así como las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas (Art 17)

El Diagnóstico Ambiental de Alternativas como estudio previo que aplica para la fase de planeación de los proyectos, es presentado por los interesados en los proyectos, obras o actividades-POA, tras recibir el pronunciamiento por parte de la autoridad ambiental sobre la necesidad de elaborarlo. El Decreto 2041 de 2014, puntualiza 16 tipos de POA sujetos a este proceso inicial. La Autoridad Ambiental sino requiere información adicional, evalúa las alternativas presentadas y selecciona la más viable ambientalmente, sobre la cual se inicia el Estudio de Impacto Ambiental.

> La utilidad de este instrumento radica en que permitirá al propietario de un proyecto y a la autoridad ambiental disponer de los mecanismos y criterios necesarios para prevenir impactos y conflictos de uso del suelo y de áreas de mayor importancia ecológica, así como garantizar el mejor empleo de tecnologías limpias para evitar, igualmente, mayor presión sobre los recursos naturales. Se incluye así un nuevo concepto de planificación que, antes de mitigar impactos, busca evitarlos. El DAA se convierte en sí mismo, en un instrumento práctico-aplicado de ordenamiento ambiental (Szauer, 1994: 211).

El DAA contempla entre su contenido una serie de elementos que permiten a la autoridad ambiental la toma de decisiones en aras de definir la alternativa más viable ambientalmente, tal como se especifica en los Términos de referencia para la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas para proyectos lineales (MADS, 2006a)

1. Generalidades (Introducción, objetivos, antecedentes, alcances, metodología)
2. Criterios para la identificación de alternativas
3. Descripción de las alternativas
4. Caracterización del área de influencia (área de estudio)
    - Áreas de estudio y áreas de influencia
    - **Medio Abiótico:** Geología, geomorfología, suelos, hidrología, geotecnia, clima, paisaje
    - **Medio biótico:** ecosistemas terrestres, fauna, flora, ecosistemas acuáticos
    - **Medio Socioeconómico:** Lineamientos de participación, dimensión demográfica, dimensión espacial, dimensión económica, dimensión cultural (caracterización cultural comunidades étnicas y no étnicas), aspectos arqueológicos, **dimensión político-organizativa**, organización y presencia institucional, tendencias del desarrollo, información de población a reasentar
    - **Zonificación ambiental**
5. Demanda de recursos naturales
6. Evaluación ambiental (Identificación y evaluación de impactos: con proyecto y sin proyecto)
7. Zonificación de manejo ambiental del proyecto
8. Estrategia de manejo ambiental (medio físico, biótico, socio-económico y reasentamiento de población afectada por desplazamiento involuntario)
9. Estrategias de seguimiento y monitoreo del proyecto
10. Estudios complementarios

11. Plan de Contingencia (análisis de riesgo, lineamientos del plan de contingencia)
12. Comparación de alternativas

Los principales criterios señalados por el Ministerio de Medio Ambiente para la identificación y análisis de los tres medios o focos de estudio, se exponen en la tabla 1-3

Tabla 1-3. Criterios para la identificación de alternativas. MADS, 2006ª

Medio	Criterios para identificación de alternativas
Físico	– Zonas con pendiente excesiva, propensas a erosión o a inestabilidad. – Zonas de riesgo natural establecidas a nivel nacional, regional y local. – Afectación mínima de los cuerpos de agua. – Afectación mínima de áreas – Afectación de infraestructura existente
Biótico	– Áreas de exclusión o manejo especial del orden nacional o regional – Áreas de alta importancia para la preservación de la biodiversidad y/o prioritarias para la conservación del recurso faunístico – Ecosistemas estratégicos legalmente definidos – Áreas de reserva de la Ley 2 de 1959, áreas de manglares, áreas declaradas como zonas Ramsar.
Socio-económico	– Zonas donde el proyecto pueda generar conflictos con el uso del suelo. – Zonas en donde el recurso hídrico sea escaso y el proyecto pueda ocasionar conflictos de uso. – Zonas pobladas. – Sitios de reconocido interés histórico, cultural y arqueológico, declarados como parques arqueológicos, patrimonio histórico nacional o patrimonio histórico de la humanidad, o aquellos yacimientos arqueológicos que por la singularidad de sus contenidos culturales ameriten ser preservados para la posteridad. – Áreas de especial sensibilidad por razones étnicas o de propiedad colectiva de la tierra. – Proyectos de desarrollo nacional y regional, distritos de riego y áreas de expansión urbana.

1.1.2 Estudio de Impacto Ambiental –EIA y Plan de Manejo Ambiental

EIA-

Reconocer que todo proyecto que se introduzca en un entorno determinado, genera transformaciones y cambios y, por ende impactos, es el punto de partida para determinar la necesidad de realizar procesos de identificación y valoración de impactos producidos por proyectos, obras y actividades que se planean y ejecutan.

El Estudio de Impacto Ambiental se concibe pues como instrumento inherente a la evaluación ambiental. Tiene implícita la función de analizar distintos tópicos de interés ambiental para producir la menor alteración posible. Como procedimiento de control y prevención, se le atribuye al Estudio de Impacto Ambiental la viabilización ambiental de cualquier proyecto, obra o actividad formalizado a través de la licencia ambiental.

En términos más precisos, es considerado un instrumento técnico para la Evaluación Ambiental a partir de un proceso de identificación, descripción y valoración de los impactos ambientales (Toro, 2009)

Vicente Conesa (2010), define el Estudio de Impacto Ambiental como un “estudio técnico, de carácter interdisciplinar, que incorporado en el procedimiento de la evaluación de impacto ambiental, está destinado a predecir, identificar, valorar y corregir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones pueden causar sobre la calidad de vida del hombre y su entorno”.

Claro está que persisten dificultades, especialmente de carácter técnico y político, pero dada la historia ambiental del país, se ha avanzado en algunos de los aspectos que otrora fueron problemáticos. Desde diversos escenarios de reflexión crítica y propositiva, se seguirá construyendo consciencia, ojalá, para equilibrar los intereses económicos con los ambientales.

Las normas y documentos técnicos revisados para plantear los aspectos más significativos sobre el Estudio de Impacto Ambiental, se detallan en la tabla 1-4

Tabla 1-4. : Normas y documentos técnicos de referencia para el EIA. Fuente: anla.gov.co

DOCUMENTO	AÑO
Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte, operen a tensiones iguales o superiores a 220kv.	Resolución 1288 del 30 de junio de 2006
Metodología general para la presentación de estudios ambientales	2010
Decreto 2041 de 2014 “por el cual se reglamenta el título VIII, de las licencias ambientales”	2014
Borrador (07/04/2015)-Metodología general para la elaboración de estudios ambientales	2015

Según el Decreto vigente para la reglamentación de licencias ambientales: Decreto 2041 de 2014 “el estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental” (Art 21).

El EIA, procede o bien, cuando se ha realizado el DAA y la autoridad ambiental ha elegido la alternativa sobre la cual se ejecutará el proyecto, o bien, cuando no se requiere DAA y está definida el área de ejecución del proyecto.

En los términos de referencia para elaboración del Estudio de Impacto Ambiental-EIA (MADS, 2006b), se define la siguiente estructura:

1. Generalidades (Introducción, objetivos, antecedentes, alcances, metodología).

2. Descripción del proyecto (localización, características del proyecto)
3. Caracterización del área de influencia:
    - Áreas de influencia (Directa e Indirecta)
    - **Medio Abiótico:** Geología, geomorfología, suelos, hidrología, calidad del agua, usos del agua, hidrogeología, atmósfera (clima, calidad del aire, ruido), geotecnia, paisaje
    - **Medio biótico:** ecosistemas terrestres (fauna, flora), ecosistemas acuáticos
    - **Medio Socioeconómico:** Lineamientos de participación, dimensión demográfica, dimensión espacial, dimensión económica, dimensión cultural, aspectos arqueológicos, **dimensión político-organizativa**, tendencias del desarrollo, información de población a reasentar
    - **Zonificación ambiental.**
4. Demanda, uso, aprovechamiento y/o afectación de recursos naturales (aguas superficiales, aguas subterráneas, vertimientos, ocupación de cauces, materiales de construcción, aprovechamiento forestal, emisiones atmosféricas, residuos sólidos)
5. Evaluación ambiental (Identificación y evaluación de impactos: con proyecto y sin proyecto)

Cabe resaltar que de acuerdo a las actividades que debe realizar el proyecto y los impactos que puede generar en etapa de construcción y operación, se determinan las áreas de influencia de acuerdo al medio y finalmente el área de influencia directa e indirecta. Así entonces, los términos de referencia para DAA (MADS, 2006b), especifican:

- Para los medios abióticos y bióticos, se tendrán en cuenta unidades fisiográficas naturales y ecosistémicas; y para los aspectos sociales, las entidades territoriales y las áreas étnicas de uso social, económico y cultural entre otros, asociadas a las comunidades asentadas en dichos territorios.

- **Área de influencia directa (AID):** Es aquella donde se manifiestan los impactos generados por las actividades de construcción y operación; está relacionada con el sitio del proyecto y su infraestructura asociada. Esta área puede variar según el tipo de impacto y el elemento del ambiente que se esté afectando; por tal razón, se deberán delimitar las áreas de influencia de tipo abiótico, biótico y socioeconómico.

  Para la delimitación del área de influencia del medio socioeconómico, la unidad de análisis puede coincidir con la menor delimitación territorial definida en la división político administrativa (vereda, corregimiento, cabecera municipal).

- **Área de influencia indirecta (AII):** Área donde los impactos trascienden el espacio físico del proyecto y su infraestructura asociada, es decir, la zona externa al área de influencia directa y se extiende hasta donde se manifiestan tales impactos.

-PMA

El Plan de Manejo Ambiental está relacionado con las estrategias de gestión de los impactos. No se trata solamente de identificar y realizar una evaluación profunda de los cambios que puede generar en el ambiente un proyecto determinado, sino, de ofrecer las mejores condiciones posibles para gestionarlos, es decir, buscar en todo caso, que se reduzca el nivel de afectación.

El PMA, puede hacer referencia a las acciones ambientales que se diseñen para reducir al máximo los traumas sobre el ambiente, equivalente al nivel analítico de carácter prospectivo, cuyo objeto es el de elaborar criterios de gestión adecuados (Ángel et al, 2007: 42)

Según el Decreto 2041 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el Plan de Manejo Ambiental “Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad. El plan de manejo ambiental podrá hacer parte del estudio de impacto ambiental o como instrumento de manejo y control para proyectos obras o actividades que se encuentran amparados por un régimen de transición.” (Art 1)

> El plan de manejo ambiental se integra con las actividades del proyecto, considerando que los impactos más significativos son generados en una o varias de las etapas del proyecto, la evaluación de impactos potenciales debe predecir en cuál etapa sucederá el fenómeno y diseñar un programa, obra o acción de tal forma que se controle su efecto o éste sea mitigado (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible-MADS, 2010)

De acuerdo con los términos de referencia para elaboración de EIA en tendidos de líneas de transmisión del sistema interconectado del MADS, (2006b), la estructura del PMA contempla:

1. Zonificación de manejo ambiental del proyecto
2. Plan de Manejo Ambiental-PMA (medio físico, biótico, socio-económico)
3. Plan de seguimiento y monitoreo del proyecto (medio físico, biótico, socio-económico)
4. Plan de Contingencia (análisis de riesgo, plan de contingencia)
5. Plan de abandono y restauración final.

El avance que tuvo la evaluación ambiental en Colombia con los Planes de Manejo Ambiental, es que se definió un alcance final, es decir, el diseño de los planes de prevención, manejo, mitigación y compensación de los impactos ambientales de un proyecto dado. Así, quedan archivados en el pasado los estudios cuyo alcance era

la definición subjetiva de los impactos y la falta de soluciones concretas (Szauer, 1994)

Las áreas de influencia para el PMA, son las mismas identificadas para el desarrollo de las actividades del proyecto (de acuerdo al medio) y donde se realizó la respectiva caracterización e identificación de impactos.

En la elaboración del PMA tiene especial importancia la participación y concertación con las comunidades de influencia del proyecto, quienes son llamados a informarse y ser partícipes en la identificación de impactos y las medidas de manejo asociadas. El borrador de la metodología general para la presentación de estudios ambientales sugiere: “en la formulación del PMA se debe tener en cuenta e incorporar, en caso de ser pertinentes, las percepciones y comentarios que resulten de los procesos participativos con las comunidades, organizaciones y autoridades del área de influencia de los componentes del medio socioeconómico” (MADS, 2015).

En los criterios a considerar para la elaboración del PMA en los términos de referencia (MADS, 2006b), también se alude a la socialización y participación de las comunidades:

- Hacer énfasis en la prevención como la más efectiva instancia de gestión ambiental, lo cual se logra mediante la incorporación de criterios ambientales desde la etapa de factibilidad.
- Las medidas propuestas en él deben tener en cuenta los planes de desarrollo regional, local y el ordenamiento ambiental territorial en caso de existir.
- Presentar las políticas ambientales a implementar en el proyecto por parte de la empresa propietaria del mismo.
- Los programas, proyectos y acciones de manejo ambiental incluidos en él, tendrán nivel de diseño.

- Su socialización debe llevarse a cabo con suficiente anticipación, de manera que las comunidades y autoridades del área de influencia estén debidamente informados sobre el proyecto.

En efecto, la participación de las comunidades relacionadas con el proyecto en esta etapa de los estudios ambientales es un eje fundamental para la legitimación y viabilización socio-ambiental del proyecto. La correcta inclusión, información y concertación con las comunidades como protagonistas de las dinámicas de desarrollo que tienen lugar en su territorio, previene conflictos ambientales, pero además implica directamente una mayor efectividad en la implementación de las medidas de manejo y en el monitoreo y seguimiento de las mismas.

La participación puede operar en diversos niveles: en algunos casos se trata de obtener información sobre un tema o decisión específica o emitir una opinión sobre una situación. En otros participar significa tener iniciativas que contribuyan a la solución de un problema. O bien puede tener un alcance mayor cuando se trata de procesos de concertación y negociación o de fiscalizar el cumplimiento de acuerdos y decisiones previas. En fin, la participación se reivindica como medio para la formulación, discusión y adopción de los grandes consensos sobre el desarrollo y la convivencia en el territorio (Velásquez & González, 2003: 20)

1.2 Dimensión político-organizativa

Se entiende que los estudios ambientales son instrumentos de diagnóstico, evaluación y gestión de los impactos ambientales ocasionados por proyectos, obras o actividades determinadas. La realización de los estudios ambientales, se contempla teniendo claros los elementos a caracterizar, aquellos que se interrelacionan y que hacen parte del medio ambiente, que lo constituyen. “El análisis del Impacto Ambiental puede efectuarse (…) tomando como punto de partida una conceptualización integral del medio ambiente que involucre las múltiples interrelaciones de procesos tanto biofísicos como sociales” (Ángel, et al, 2007: 23).

Se puede entender que el medio ambiente es un campo de juego altamente complejo cuyas propiedades van más allá de las de sus componentes (Leff, 2002). “Por tanto, el conocimiento del medio ambiente debe afrontarse desde diferentes componentes analíticos, cada uno con características específicas y donde el resultado global (medio ambiente) no es el resultado de una sumatoria simple entre estas, sino más bien producto de su compleja interacción” (Álvarez, 2006: 36)

Se aprecia así, desde un enfoque sistémico, (García, 2006, Barrera y Castro, 2012), que el análisis de los impactos ambientales requiere en primera instancia, la identificación de los subsistemas específicos del medio humano y del medio natural o de los factores característicos En tal sentido, volviendo a Ángel, et al, (2007:57), la integralidad en el análisis puede obtenerse considerando 5 dimensiones y sus interrelaciones e interdependencias: física, biótica, cultural, económica y política. Las dos primeras dimensiones configurarían el medio natural, aunque los autores aclaran que no en su acepción de “estado de naturaleza” sino sus características previas a cualquier intervención. Las tres últimas dimensiones

mencionadas, componen el medio humano (cultura, sociedad y sus interrelaciones).

Los estudios ambientales en Colombia, a partir de la normatividad vigente (Ley 99 de 1993, Decreto 2041 de 2014) y los documentos técnicos de soporte (Términos de Referencia y Metodología General para la elaboración de estudios ambientales), indican que de acuerdo al área geográfica de interés, se deben identificar los elementos del medio físico, biótico, y socio-económico que puedan sufrir deterioro por la ejecución de proyectos, obras y actividades. El medio físico considera factores como el agua, aire, suelo, ruido y temperatura. El medio biótico: los ecosistemas terrestres (fauna y flora) y los acuáticos. Y el medio socio-económico, todo aquello relacionado con las comunidades o individuos y sus formas de vida a partir de dimensiones como la demográfica, espacial (infraestructura y servicios públicos), la cultural, la económica y, una dimensión fundamental: la política (político-organizativa en términos estrictos).

Esta dimensión es muy significativa y normalmente descuidada dentro de los estudios ambientales o en los procesos de evaluación ambiental en general. Precisamente en esta tesis, se ahonda en esta dimensión que si bien es sólo uno de los factores o tópicos de análisis del medio socio-económico, como se verá a lo largo de esta investigación, juega un papel trascendental en la configuración de relaciones que pueden trascender en la comprensión de los tres medios mencionados y dar señales necesarias que faciliten en últimas la gestión ambiental de proyectos, obras y actividades específicas. La manera como se relacionan las poblaciones, sus formas de organización, de movilización, de poder e influencia, son objeto de estudio y análisis no sólo dentro de los documentos formales de los estudios ambientales, sino para el relacionamiento de las empresas con las comunidades y actores que habitan el área geográfica de interés para sus proyectos y con los cuales es menester construir una relación de horizontalidad y reconocimiento mutuo.

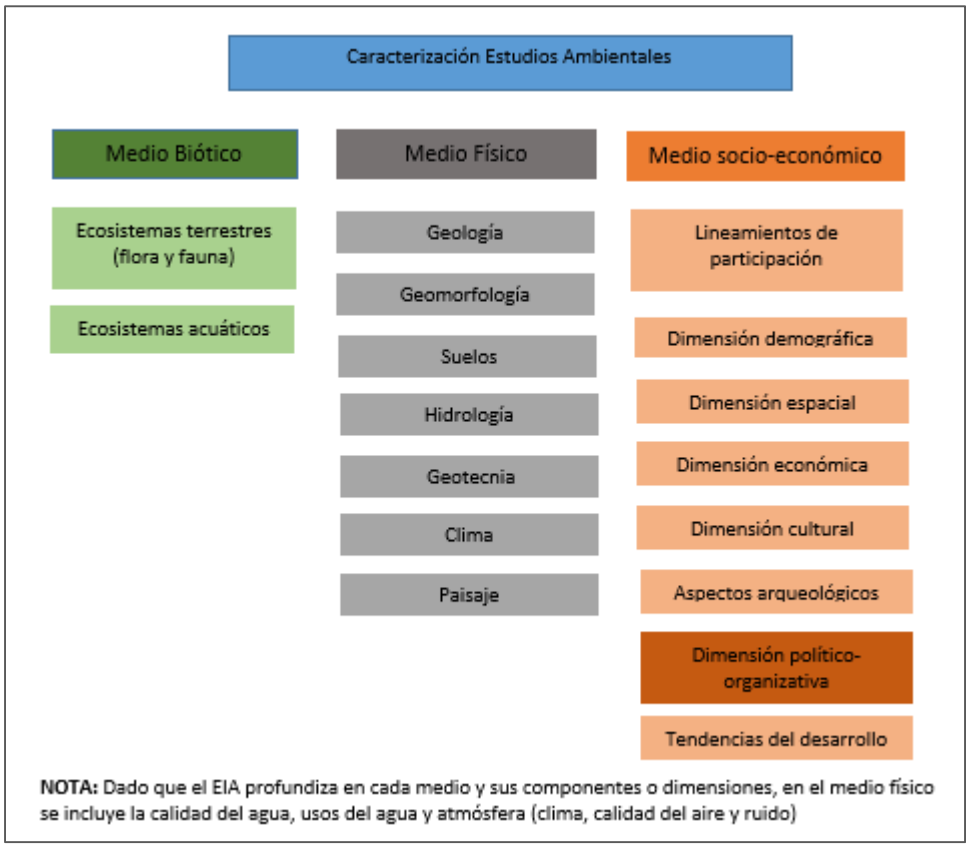
Se reitera la lógica de que los estudios ambientales más que un requisito o trámite necesario para la obtención de la licencia ambiental, son el soporte para

implementar prácticas responsables con cualquier medio en el que se caracteriza el entorno del proyecto, se identifican, evalúan y manejan los impactos ambientales. Son la base para el posicionamiento y viabilidad de una empresa en un territorio que convivirá con su infraestructura. La reflexión por tanto es desde la viabilidad y reputación empresarial, más allá de la viabilidad de los estudios ambientales meritorios de la licencia ambiental.

La dimensión político-organizativa da cuenta de uno de los ejes temáticos con los cuales puede avanzarse en el reconocimiento del medio socio-económico o del medio humano.

En la figura 1-2 se detallan los medios y sus elementos incluidos en los estudios ambientales.

Figura 1-2. Medios y dimensiones para la caracterización en los Estudios Ambientales. MADS, 2006a, 2006b



La dimensión político-organizativa, tal como se configura en términos de referencia para los estudios ambientales (MADS, 2006b), parte de un enfoque organizacional. Lo político entendido desde las relaciones de poder y lo organizativo, haciendo referencia a la estructura, a lo formalmente constituido, a la visibilidad y organización de dichas relaciones. De hecho, en la Metodología general para la elaboración de estudios ambientales se hace mención a esta dimensión como político-administrativa, entendiéndose con esto que el objeto de análisis son las instituciones públicas locales y regionales (MADS, 2010).

Vale la pena resaltar que la Autoridad Ambiental es clara cuando indica que los documentos técnicos son guías generales en la elaboración de los estudios, pero cada proyecto tendrá que adaptarlos a sus particularidades (Decreto 2041 de 2014, art 14) y así mismo propone los enfoques y técnicas metodológicas para reconocer y evaluar cada medio y cada dimensión.

Los proyectos de transmisión de energía superior a 220 kv (sujetos a licencia ambiental), atraviesan por extensos corredores donde generalmente la menor delimitación territorial (Área de Influencia Directa-AID) son los caseríos, veredas y corregimientos. En este sentido, el análisis de la dimensión político-organizativa sería de doble vía: una, dirigida a entender la estructura de poder local y formal (municipio-Área de Influencia Indirecta), sus conflictos y características y otra, enfocada en unidades territoriales puntuales (si es el caso), identificando también esas relaciones de poder, pero además asuntos propios de la participación, la movilización social, la organización micro-local, la mediación de conflictos y la forma de respuesta y percepción frente al proyecto.

Haciendo una lectura de la dimensión política propuesta en el modelo de análisis por dimensiones de Ángel, et al (2007: 76), se encuentra:

> Esta dimensión abarca el análisis de las formas de poder y la estructura de los conflictos políticos y sociales en el marco de los proyectos de desarrollo. En esta dirección, las formas de organización social y su lógica de movilización, las estructuras de poder institucional y parainstitucional, los conflictos por el uso de recursos

> naturales, los de tipo territorial y social, constituyen aspectos determinantes para el diseño de las estrategias más adecuadas de concertación con las poblaciones en las regiones y localidades involucradas.

Dado que en la elaboración de estudios ambientales, se requiere informar y hacer partícipes a las comunidades en la identificación de impactos y en el manejo ambiental de los mismos, la dimensión política debería priorizar la identificación y análisis de actores considerando discursos, formas de participación y el entramado de relaciones sociales del territorio, máxime cuando la autoridad ambiental deja explícito que el número de encuentros para el desarrollo del proceso de socialización depende de las características de los actores involucrados y la metodología propuesta por el solicitante (MADS, 2015).

Precisamente este análisis funge como insumo para la toma de decisiones empresariales respecto al tipo de relacionamiento requerido, como mecanismo de prevención de conflictos sociales y comunitarios y por tanto, como forma de prevención de impactos puntuales como la generación de expectativas, la generación o potenciación de conflictos o la generación de molestias a la comunidad.

En la actualidad, la expresión “relaciones con los actores sociales” se está empezando a usar para describir un proceso continuo más amplio y más inclusivo entre una empresa y quienes podrían verse afectados por sus actividades, que abarca una variedad de actividades y enfoques y que se desarrolla a lo largo de toda la vida de un proyecto (Corporación Financiera Internacional-IFC, 2007: 2)

En este orden de ideas, es claro que:

> Los análisis propios de esta dimensión apuntan hacia la identificación de conflictos que generará el proyecto, su dimensionamiento, la caracterización de las formas de organización social y respuesta organizativa, como criterio para la definición de variables de

> vulnerabilidad y a la definición de alternativas para evitar emergencia y potencialización de conflictos. En este plano se llegará a la definición de estrategias institucionales para la concertación y participación con las comunidades afectadas y la sociedad en general (Ángel, et al, 2007: 76)

Los estudios ambientales y la licencia ambiental requieren adentrarse en los territorios desde dos nociones: una, para obtener y validar la información necesaria para el análisis riguroso de los impactos y medidas de manejo de los proyectos, obras y actividades. La otra, como forma de viabilización, reconocimiento y respeto por los territorios en los que se inserta. Así entonces, cada vez se hace más pertinente el relacionamiento permanente con las comunidades y la gestión social temprana (desde los estudios), para informar y hacer partícipes a las comunidades de manera efectiva. La participación vista como construcción social desde el reconocimiento del otro como interlocutor legítimo y relevante (Rocha, 2005)

En últimas, “una participación social correcta en una Evaluación de Impacto Ambiental debe asegurar la interactividad entre la conformación del proyecto y la comunidad afectada para conseguir aportaciones de interés en la mejora del mismo, y conseguir una mayor legitimación” (Echavarren, 2007: 110).

En el borrador de la metodología general para la elaboración de estudios ambientales (2015) se avanza un poco más en el alcance que podría tener el análisis de los actores desde la dimensión político-organizativa, incluyendo aspectos o variables de análisis como las interrelaciones (entre ciudadanos e instituciones y entre los ciudadanos mismos) lo cual se explica así:

> Estos elementos en su conjunto, evidencian los lazos de interrelación entre los ciudadanos y sus instituciones, y entre ellos mismos, reflejando estructuras y relaciones sociales requeridos para asumir y sobreponerse de una mejor manera a los cambios o efectos generados por la entrada de un factor externo, en este caso particular, por la implantación de un proyecto en un territorio determinado (MADS, 2015)

1.3 Mapeo de actores clave-MAC

Sobre el significado y uso del mapa de actores no existe un consenso entre los diferentes autores que lo estudian y lo practican. El mapa de actores es considerado una metodología (Pozo, 2007), como un instrumento investigativo (Rance & Tellería, 2003), una herramienta indagatoria (Algranati, Bruno & Lotti, 2012), herramienta de diagnóstico y gestión de proyectos (Tapella, 2007: 2) o "una técnica que facilita el reconocimiento de individuos u organizaciones importantes para la planeación, el diseño, la implementación o la evaluación de un proyecto específico" (Fundación Presencia, s,f: 1). Sin embargo, existen lineamientos metodológicos claros desde el mapeo de actores clave, que pueden ser adaptados a cualquier caso de estudio.

Ahora bien, la definición de esos individuos u organizaciones, o en términos estrictos: actores clave, se ve sujeto de acuerdo a los autores, al interés con el cual se realiza el análisis, es decir: ¿para qué? En este sentido, Tapella (2007: 3) define a los actores clave como "aquellos que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma". Otros, como la Comisión Nacional del Agua –México (CONAGUA, s, f), definen al actor clave como todo individuo u organización que tenga relación directa o indirecta con un proyecto específico y cuya participación es indispensable y obligada para el logro del propósito, objetivos y metas del proyecto. Robirosa (2006), utiliza la expresión de actor social y se refiere con ella al "otro", con el que se produce algún tipo de interacción en un escenario concreto. Licha (2009:8), defiende: "Son actores los grupos, organizaciones y líderes, formales e informales, que operan en un entorno determinado, afectados (positiva o negativamente) por un problema bajo consideración y su posible solución, frente a lo cual se posicionarán a favor o en contra según sus intereses"

El mapeo de actores supone el uso de esquemas o sociogramas[3] para representar la realidad social (Martin, 2001; Tapella, 2007; Pozo, 2007) por ello, con frecuencia, se le atribuye también el nombre de mapa social (Alberich 2008; Izura y Martin, 2013), sin embargo, puede elaborarse contemplando diversos enfoques.

Emirbayer (1997: 291) citado en Solórzano y Jaramillo (2009), reconoce dos formas de pensamiento en el universo sociológico: el sustancialista y el relacional, pero no son más que “dos diferente puntos de vista sobre la naturaleza y constitución de la vida social”

Desde el enfoque sustancialista se podrían reconocer dos modalidades o variantes: una, que se interesa en el self-action y otra en la interacción. En la primera existe la creencia de que todo se configura o se produce a sí mismo y que tienen atributos propios que se refuerzan a sí mismos independiente de su entorno o sus relaciones. En la segunda, se reconoce que ninguna estructura, agencia o sistema es ajeno a las interacciones que produce con otros (Solórzano & Jaramillo, 2009).

El enfoque relacional por su parte, no se centra en particularidades o individualidades sino en su campo de relaciones. A partir de allí, cada actor se configura y se define en relación con otros.

Herrera Gómez (1990) denomina el paso de un enfoque a otro como un cambio relacional, refiriéndose al

Tránsito desde un «pensamiento entitativo» (no relacional) que razona y observa «por entidades», queriendo conocer aquello que existe en sí y por sí (a partir de categorías), a un «pensamiento relacional» que opera distinguiendo reflexivamente «por relaciones», orientándose de cualquier manera a la construcción del propio objeto (lo que existe-en-relación). Es decir, pasamos de un modo de organizar mapas cognitivos y simbólicos que atribuyen las cualidades a los entes a partir de

[3] “El sociograma consiste en representar gráficamente las relaciones interpersonales en un grupo de individuos mediante un conjunto de puntos (los individuos) conectados por una o varias líneas (las relaciones interindividuales) (…). Las líneas empiezan a ser relaciones sociales de cualquier tipo y los puntos entidades sociales, que no se identifican necesariamente con los individuos" (Pizarro 1990:147)

su naturaleza, sin contemplar el contexto relacional en el que dichos entes se sitúan y existen, a un modo de pensar que organiza los propios mapas cognitivos y simbólicos atribuyendo las cualidades a los entes, pero no a partir de una supuesta identidad, sino definiendo tal identidad como realidad relacional de un ente-en-un-contexto" (Herrera Gómez, 1990:39)

Con la concepción relacional, se posicionan conceptos como red o redes sociales. Al respecto, Requena (1992: 192) introduce una discusión sobre el uso de imágenes metafóricas para referirse a las interrelaciones en un sistema social en estudios antropológicos y sociológicos, sin embargo, advierte el autor que "esta utilización tenía un sentido simplemente metafórico y muy diferente del concepto de red social como una serie de vínculos entre un conjunto definido de actores sociales. Las características de estos vínculos como un todo tienen la propiedad de proporcionar interpretaciones de la conducta social de los actores implicados en la red".

Scott (2000) y White, (2000) sugieren la fundamentación del enfoque relacional desde 1950 con autores como Radcliffe Brown, Elizabeth Bott y John Barnes. Este enfoque se ha consolidado en el Análisis de Redes Sociales- ARS, en el cual se reconocen a autores como Welman, White, Granovetter, Villasante, Freeman. (Brand y Gómez. 2006) o como Bordeau (Izura & Martin, 2013).

A propósito, Pierre Bourdeau, afirma que "lo que existe en el mundo social son relaciones, no interacciones o vínculos intersubjetivos entre agentes, sino relaciones objetivas que existen independientemente de la conciencia y voluntad individuales" (Bourdieu, 1995: 64).

Para mostrar sus análisis y comparaciones, el autor, utiliza distintos ejemplos y metáforas, como el juego y los jugadores, el Estado, las disciplinas o áreas de estudio. Además refuta otras teorías (la de los sistemas de Luhman y la del aparato de Althusser), para dar sentido lógico a su teoría de los campos, aludiendo a que ni es una máquina que opera automáticamente en función de unas metas específicas, ni es un encadenamiento sistemático operado a reglas que se encadenan de manera regular. Es una red de relaciones y en tanto tal, cambiante

y fluido, que depende de las características del capital que posea cada agente o actor en el campo.

Si se entiende el mapa de actores como forma de representación de una realidad social determinada por las múltiples relaciones que constituyen los actores (individuos u organizaciones), se entiende también que el análisis se sitúa desde una lógica relacional a partir del Análisis de las Redes Sociales (ARS) el cual " ofrece un horizonte novedoso para pensar la estructura social, la formación de identidades y la vida cotidiana, en términos de mallas, tejidos de relaciones y transacciones sociales" (Solórzano & Jaramillo, 2009: 176).

Brand y Gómez (2006) señalan que el Análisis de Redes Sociales es aún incipiente en América Latina, siendo Argentina y Chile, los países que a su juicio han venido posicionando el ARS

En términos de Sanz (2003: 21) "El ARS es un conjunto de técnicas de análisis para el estudio formal de las relaciones entre actores y para analizar las estructuras sociales que surgen de la recurrencia de esas relaciones o de la ocurrencia de determinados eventos".

Desde la perspectiva reticular los sujetos se identifican construyendo y constituyendo grupos (formales o informales) que no están aislados, que forman sus identidades construyendo el "nosotros", lejos de planteamientos racionalizados (Martin, 2001)

Desde el ARS, como anuncia Martin (2001: 3) citando a Garrido (1996):

- Es posible pensar la sociedad en términos de estructuras
- Las estructuras sociales se manifiestan en forma de relaciones entre actores sociales (sean éstos actores, grupos, organizaciones, clases o individuos)
- Los conjuntos de vínculos o de relaciones sociales forman redes,
- Los valores, creencias y comportamientos de los diferentes actores varían según sea la posición que ocupan en dichas redes

- El principio de análisis de las redes o la construcción de mapas no son los individuos ni los grupos, sino las relaciones y las redes de relaciones.
- Los grupos surgen de las redes de relaciones y están cruzados por la pertenencia de sus miembros a distintas redes.

Las redes sociales pueden estar formadas por actores individuales y/o colectivos; y pueden involucrarse distintos niveles de análisis asociados tanto con aspectos microsociales como macrosociales (Izura y Martin, 2013)

El mapa de actores es utilizado para diferentes propósitos. Cada entidad lo adapta a sus necesidades de análisis y le da el alcance que requiera. Así las cosas, la metodología de mapa de actores comprende unas descripciones generales (pautas o lineamientos metodológicos), pero los criterios y las variables a considerar, las define el interesado de acuerdo a su propio contexto (Pozo, 2007, Tapella, 2007; Algranati, Bruno & Lotti, 2012)

Considerando lo anterior, es posible encontrar la aplicación del mapa de actores en temas tan amplios y divergentes como lo es la sociedad misma: Política Farmacéutica Nacional en Colombia (Econometría S.A. – Sei – Sigil, 2011), Política Nacional de Biodiversidad en Colombia (Quijana, 2009), Política Pública Migratoria en Guatemala (Instituto de Investigaciones y Gerencia Política-INGEP, 2012), VIH y prevención de la violencia contra las mujeres en Guatemala (Comisión Interamericana de Mujeres-CIM, 2010), Agenda Juvenil para el acceso a la justicia y la convivencia en México (Bravo, 2011); Desarrollo territorial y generación de empleo en la cuenca del río Lurín, Lima (Claverías, 2010) Gestión de Recursos Naturales (CONDESAN, 2014), Plan de Manejo Integral del Agua-Quito (Fundación Futuro Latinoamericano FFLA, 2007)

En este tipo de implementaciones es posible detectar dos puntos de vista de acuerdo al objetivo con el que se realiza el ejercicio. De un lado, aquel que busca conocer los roles, competencias y relaciones de distintos actores, que al coincidir, puedan representar posibles procesos de articulación que viabilicen las políticas públicas o sectoriales y en caso de no hacerlo, generar propuestas de intervención

que faciliten los encuentros o afinidades necesarias. Son construcciones de tipo horizontal o bidireccional, en el que se busca el concurso de todos los involucrados con el tema de análisis para lograr un mayor éxito en su ejecución. Este es el caso de las políticas públicas, de políticas sectoriales, la búsqueda de acuerdos o convenios organizacionales, etc.

Desde otro punto de vista, el análisis de los actores se lleva a cabo para sondear los tipos de respuesta y reacciones de los actores hacia un proyecto o actividad específica, reconociendo a su vez las relaciones del entorno específico. En este caso el eje central es el proyecto mismo y se consideran variables como la posición o relación de actor con el proyecto o su poder o influencia en él. (Pozo, 2007; Fundación Presencia, sf, Bravo, 2011.

El análisis de actores clave es asociado con frecuencia con enfoques como el Stakeholders Analysis, sin embargo, por estar ligado al paradigma de la administración y la teoría de las organizaciones (Sachs y Ruhli, 2011), conviene realizar algunas distinciones respecto a enfoques de mapa de actores relacionales.

Rivera y Malaver (2011: 21) hacen un interesante recorrido por los conceptos y definiciones asociados a los Stakeholders, resaltando que su conceptualización ha atravesado por distintas fases: relacionando primero negocios y sociedad (Berle y Means, 1932; Bernand, 1938, etc.) luego negocios, sociedad y responsabilidad social corporativa (Adams, 1969; Austin, 1965; Boulding, 1968), luego se habla de sensibilidad social corporativa (Preston y Post, 1975; Carroll, 1979; Jones, 1980). Finalmente, se le atribuye a Freeman (1984) el establecimiento de la relación entre teoría de stakeholders y planeación estratégica, señalando que la misión o propósito de la empresa debe considerar a los stakeholders. Este concepto sin embargo ha tenido distintas acepciones desde la mención de Freeman. En 1997, Mitchel, Agle & Woods distinguían al menos 38 definiciones.

Para Rivera y Malaver (201: 23), “se observa una evolución en la definición de stakeholders. De un enfoque basado en la producción, en el que la empresa actuaba como una caja negra en la cual los stakeholders eran los proveedores y los clientes, se da el paso a un enfoque gerencial en el que intervienen propietarios

y empleados. Posteriormente, surge un modelo orientado a maximizar los beneficios y crear valor para todos los stakeholders: comunidad, clientes, propietarios, gobierno y empleados".

Baro, (2011), prueba el modelo teórico de Brad Rawlins (2006) para inventariar, clasificar, jerarquizar y crear perfiles de los posibles *stakeholders* de una organización. Este modelo de Rawlins, contempla 4 pasos: Identificación de stakeholders (basado en la teoría de los vínculos de James Grunig y Todd Hunt, 1984); priorización por atributos (poder, legitimidad y urgencia en Mitchell, Agle y Wood, 1997); priorización por situación (grado de conocimiento del problema, del proyecto, del problema o su causa y de implicación con la organización) y priorización por estrategia comunicacional (perfilación de acciones comunicacionales a públicos estratégicos). A diferencia de otras definiciones más amplias del grupo de interés o del actor (aquel que afecta o puede verse afectado por la actividad de la organización), Baro retoma aquella según la cual el stakeholders es el grupo de individuos que tiene interés en el desarrollo de la organización y con el que se genera un vínculo operativo.

En la tabla 1-5 se exponen los atributos sugeridos para la priorización de stakeholders en Mitchell, Agle y Wood, 1997.

Tabla 1-5. Modelo de Atributos y Prominencia: Mitchell, Agle y Wood, 1997; Baro, 2011

	Modelo de Atributos y Prominencia: Mitchell, Agle y Wood, 1997 y Baro, 2011		
Baja prominencia (1 Atributo)	**LATENTES**	Tienen Poder	Durmientes
		Tienen Urgencia	Demandantes
		Tienen Legitimidad	Discretos
Media prominencia (2 Atributos)	**EXPECTANTES**	Tienen poder y legitimidad	Dominantes
		Tienen legitimidad y urgencia	Dependientes
		Tienen urgencia y poder	Peligrosos
Alta prominencia (3 Atributos)	**DEFINITIVOS**	**Tienen poder, legitimidad y urgencia**	

El Concepto de poder utilizado en este modelo de atributos y prominencia tomado de Amitai Etzioni (1964) se basa en la posibilidad de influenciar las decisiones organizacionales o de forzar a una organización a hacer algo que de otra manera no hubiera hecho. Distinguen en el poder coercitivo (uso de la fuerza física, la violencia o la prohibición), el poder utilitario (basado en la utilización de recursos materiales o financieros) y normativo: relacionado con la utilización de recursos simbólicos.

Estas mismas categorías del poder acentuado en la disponibilidad de recursos (con el modelo de atributos y prominencia) es retomado y operativizado por Falção y Fontes (1999).

Entre sus conclusiones de Baro (2011) en la aplicación de este modelo se anota que el concepto de stakeholders es entendido de manera distinta por muchas organizaciones, algunas en sentido amplio lo entienden como cualquier individuo o grupo que puede afectar o verse afectado por las acciones de la organización y otros, en sentido restringido, entienden el stakeholder como aquel que es necesario para la supervivencia de la organización o que está interesado en su desarrollo (vínculos operativos). Precisamente las distintas acepciones y formas de interpretación de los grupos de interés o actores demarcan el análisis que de ellos se realiza.

Otro asunto es que el modelo de atributos y prominencia sugerido por el autor para la priorización de stakeholders por atributos, no tiene medidas de control o rigor que no deriven el análisis de los actores o stakeholders solamente de la percepción de quien lo emplea. Este tipo de modelos teóricos, en su implementación real, demuestran grandes dificultades e inconsistencias.

Precisamente, Bernal y Rivas (2012: 264-265) realizan una descripción crítica de 4 modelos clásicos para la identificación de Stakeholders, a saber: Modelo de Gardner (1989), modelo de Mitchell, Agle y Wood (1997), modelo de Modelo de Savage - Nix - Whitehead & Blair. (1991) y Modelo de Cameron – Loureiro & Rebentisch (2008).

Dentro de las observaciones, destacan:

- Todos los modelos para operacionalizar el análisis de stakeholders desembocan en un ejercicio subjetivo de apreciación de los atributos de poder de cada uno de los grupos de interés. Esto se hace más complejo cuando se realiza un análisis más detallado de las implicaciones de la participación de los stakeholders [los roles, pertenencia a varios grupos, los conflictos y la competencia, interconexiones]
- La construcción de mapas de stakeholders no es una tarea fácil en términos de identificar a los grupos específicos y sus participaciones. Los diagramas son demasiado simplificados y los stakeholders aparecen como estáticos pese a que están en continuo cambio.
- Los desafíos del análisis de actores o stakeholders están lejos de ser resueltos, como resultado de la agitada dinámica de cambio e incertidumbre implícita en todas las relaciones humanas.

Las críticas mencionadas no significan otra cosa que el llamado a reconocer, primero, que la estructura de los stakeholders es en esencia una estructura humana, por tanto, cargada de multiplicidad de relaciones, percepciones, intereses y reacciones, que escapan a la vista de representaciones planas o basadas en atributos fijos. Segundo, a medida que disminuye la escala de análisis (de lo global a lo local) es más compleja su representación y por tanto más demandante, pero los actores que componen esos niveles o esferas más comunitarias, pueden demandar tanta atención como aquellos que estén catalogados en mandatos normativos e institucionales o en estructuras más formales y visibles.

Al respecto Bernal y Rivas (2012) reconocen que para identificar y analizar actores en la escala comunitaria, los modelos de stakeholders o, no son funcionales, o deben ser complementados. Así, terminan ajustándose a los mapas sociales o mapas de actores, para avanzar en la comprensión de esos entonos de relaciones más complejos, dinámicos y poco predecibles como los correspondientes a proyectos de abastecimientos comunitarios de agua.

Como sugieren Algranati, Bruno y Lotti (2012: 5): “Cuando hablamos de mapeo de actores no hacemos referencia a un sólo modo de identificar y caracterizar actores sociales. Por el contrario, el mapeo varía según el punto de partida y aquello que se desea graficar y relevar. Estos diferentes “modelos” no constituyen “recetas” para el análisis, ni tampoco son contradictorios entre sí, más bien resultan complementarios”

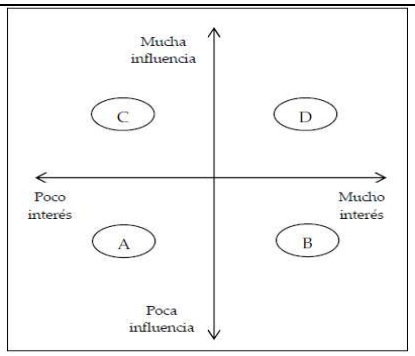
Los mapas de actores podrían representar por tanto 3 asuntos: la identificación de los actores clave que intervienen en una iniciativa, proyecto o programa; el abordaje de su importancia, intereses e influencia y la representación de la realidad social en su complejidad, captando su extensión (o parte importante de ella) e incluso proponiendo medidas y planes de acción para una mejor gestión de los actores y sus relaciones (Izura y Martin, 2013)

El asunto con la delimitación categórica de los actores, es que los modelos y propuestas no avanzan en los criterios de seguimiento (variables e indicadores). De hecho, el uso de conceptos como poder o influencia se aborda desde distintas connotaciones. En últimas, al igual que el Análisis de Stakeholders, la dificultad con la delimitación de atributos es su implementación real y el tipo de información e instrumentos para sustentar el análisis.

En algunas propuestas de mapa de actores tienen cabida las mismas categorías que se incluyen recurrentemente en el análisis de stakeholders y en muchos casos su representación también obedece únicamente a los atributos dispuestos (Rietbergen & Narayan, 1996; Fundación Presencia, s,f). En otros casos, se añade a la lógica de interpretación y comprensión de los entornos, el mapeo y representación de las relaciones sociales, otorgando un valor agregado a la herramienta (Pozo, 2007; Martínez, 2008, Tapella, 2007; Claverías, 2010; Bravo, 2011, Izura y Martin, 2013).

La tabla 1-6 y la tabla y 1-7, son propuestas o pautas metodológicas para el mapeo de actores. La primera hace énfasis en la relación proyecto-actor. La segunda incluye además la representación de las relaciones sociales.

Tabla 1-6. Stakeholder Identification. En Rietbergen & Narayan (comp), 1996. Adaptada por Fundación Presencia, s,f)

<table>
<tr><th colspan="3">Fundación Presencia, s,f</th></tr>
<tr><td>1: Especificar el tema</td><td colspan="2">Tema o problema que los convierte en actores relevantes para su trabajo.</td></tr>
<tr><td rowspan="4">2. Identificar actores sociales</td><td>Listar</td><td>* Están siendo o podrían verse afectados por el problema.
* Podrían ser afectados por la propuesta de solución
* No están siendo directamente afectados pero podrían tener un interés en la propuesta.
* Poseen información, experiencia o recursos necesarios
* Son necesarios para la adopción dela propuesta
* Consideran que tienen derecho a estar involucrados</td></tr>
<tr><td>Enfocar</td><td>Bases de datos</td></tr>
<tr><td>Categorizar</td><td>*Actores gubernamentales
*Actores privados
*Organizaciones de la *sociedad civil
*Actores comunitarios</td></tr>
<tr><td>Caracterizar</td><td>Identificar por actor sus intereses y evaluar atributos: la posición, el interés y la influencia)</td></tr>
<tr><td colspan="2">
<table>
<tr><th rowspan="2">Actores[2]</th><th rowspan="2">Intereses</th><th colspan="6">Posición</th><th colspan="6">Interés</th><th colspan="6">Influencia</th></tr>
<tr><th>Desconocida</th><th>Oposición activa</th><th>Oposición pasiva</th><th>Indeciso</th><th>Apoyo pasivo</th><th>Apoyo activo</th><th>Desconocido</th><th>Poco o ningún interés</th><th>Algún interés</th><th>Interés moderado</th><th>Mucho interés</th><th>El más interesado</th><th>Desconocida</th><th>Poca o ninguna influencia</th><th>Alguna influencia</th><th>Influencia moderada</th><th>Mucha influencia</th><th>El más influyente</th></tr>
</table>
</td></tr>
<tr><td>3. Mapear los actores sociales
Intereses
Interés e influencia
Influencia y posición</td><td colspan="2"> 

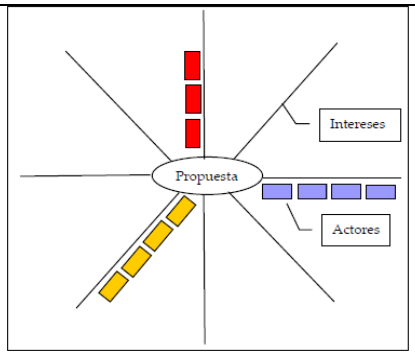
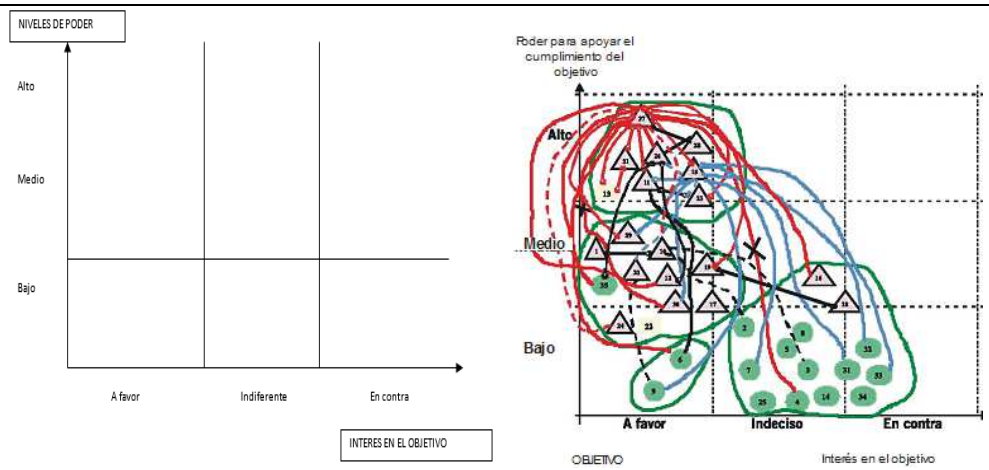

</td></tr>
<tr><td>4. Verificar el análisis y evaluar la disponibilidad y el compromiso de los actores seleccionados.</td><td colspan="2">Revisión y consultas adicionales</td></tr>
<tr><td>5. Diseñar estrategias para movilizar la participación de los actores sociales y sostenerla a lo largo del proceso.</td><td colspan="2">Tomar medidas para generar interés y sostener el compromiso, teniendo en cuenta las características de los actores</td></tr>
</table>

Tabla 1-7. Propuesta Mapa de Actores. Pozo, 2007

<table>
<tr><th colspan="2">Propuesta Mapa de Actores. Pozo, 2007</th></tr>
<tr><td>Paso 1. Propuesta inicial de clasificación de actores</td><td>Instituciones públicas,
Instituciones Privadas,
Organizaciones sin fines de Lucro,
Organizaciones sociales.</td></tr>
<tr><td>Paso 2. Identificación de funciones y roles de cada actor</td><td>Reconocer las principales funciones de los actores sociales e institucionales en la propuesta de intervención; así como identificar las posibles acciones que podrían desarrollar los actores sociales e institucionales perfilando una red de alianzas interinstitucionales en relación con la propuesta de intervención.</td></tr>
<tr><td>Paso 3. Análisis de los actores</td><td>i) Relaciones predominantes: (frente al proyecto)
• A favor: predomina las relaciones de confianza y colaboración mutua
• Indeciso/indiferente: Predomina las relaciones de afinidad pero existe una mayor incidencia de las relaciones antagónicas.
• En contra: el predominio de relaciones es de conflicto.

ii) Niveles de poder.
Con ello se busca realizar un análisis cualitativo de los diferentes actores de cara a los procesos participativos.
• Alto: predomina una alta influencia sobre los demás
• Medio: La influencia es medianamente aceptada
• Bajo: no hay influencia sobre los demás actores</td></tr>
<tr><td>Paso 4. Elaboración de la Matriz de Mapa de actores</td><td rowspan="2"> 
</td></tr>
<tr><td>Paso 5. Reconocimiento de las relaciones sociales
Relación fuerte de coordinación, trabajo conjunto, Relación débil con poca o casi ninguna coordinación, Relación de conflicto.</td></tr>
<tr><td>Paso 6. Reconocimiento de las redes sociales existentes</td><td>Se identifica las redes existentes y el conjunto de acciones que deben tomar</td></tr>
</table>

Entre los diferentes documentos teóricos y prácticos mencionados en el marco teórico, sobresale:

- No existe una única definición de actor clave ni de stakeholders. Existen definiciones amplias y definiciones restringidas y dependiendo del concepto adoptado por la empresa o proyecto, se hará efectivo el mapeo de actores clave.
- Todo interesado en la aplicación de la metodología debe adaptarla de acuerdo al interés e importancia que le otorgue al análisis y de acuerdo al contexto de implementación.
- En la valoración de los actores tienen relevancia categorías como: posición o relación predominante con el actor, el nivel de influencia o poder para incidir en las actividades del proyecto, interés en la participación, legitimidad y urgencia, sin embargo se presentan dificultades en la aplicación de las distintas metodologías (tanto de mapa de actores como de stakeholders). Faltan variables e indicadores que permitan un mayor rigor en la valoración.
- En escalas comunitarias, el análisis de actores tiende a ser subvalorado. Las metodologías usuales pueden no ajustarse o representar las condiciones sociales reales, especialmente porque conceptos como poder, influencia o legitimidad, tienen connotaciones distintas.
- No todos aluden al mapa de relaciones sociales como parte del mapeo de actores (enfoque sustancialista).

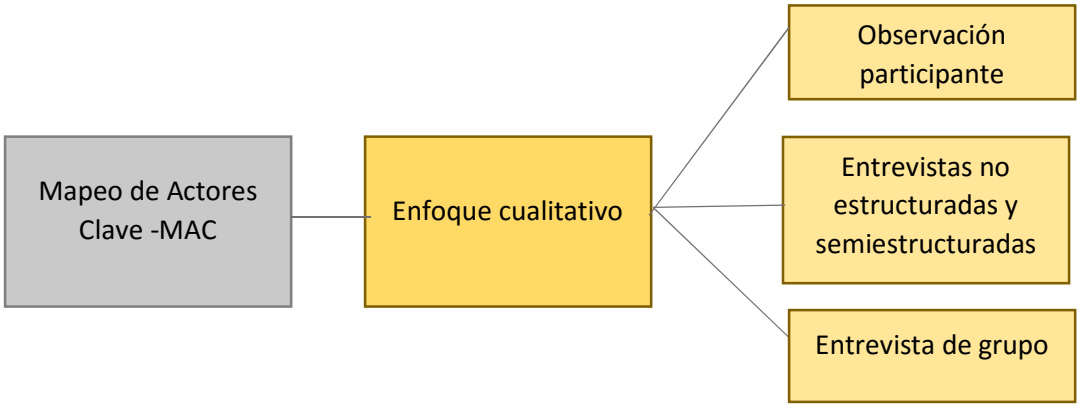
Del tipo de organización y el tipo de intervención sobre el territorio y sus etapas, depende el alcance del mapa de actores. Un enfoque organizacional o de stakeholders analysis tienen mayor aplicabilidad cuando las “reglas de juego” son claras, es decir, existe regulación normativa, protocolos, lineamientos institucionales, recursos y competencias establecidas, etc y la disponibilidad de recursos es reconocible, pero existen escenarios de tipo más o menos informal, que aunque estén enmarcados en normas y estructuras de participación (ley comunal, por ejemplo) su ejercicio real se supedita a las características propias del territorio y a las relaciones, percepciones, creencias, dinámicas políticas y valores de los actores que allí intervienen (IFC, 2007)

2. Metodología de la investigación

Esta investigación se soporta en la metodología de mapa de actores desde un enfoque cualitativo. Tiene como intencionalidad la identificación y valoración de actores que interactúan con un proyecto de desarrollo, contemplando el abordaje de las relaciones y dinámicas sociales y políticas presentes en un entorno determinado.

Se incluyen la observación participante, las entrevistas no estructuradas, las entrevistas de grupo, como técnicas de investigación.

Gráfico 2-1. Metodología de la investigación



El referente de estudio es un proyecto de transmisión de energía en etapa de diseño y por tanto en proceso de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental. Este tipo de proyectos por su extensión longitudinal, puede atravesar varios municipios y unidades territoriales menores (Área de Influencia Directa), representados por una serie de actores que dan sentido a una red amplia de relaciones a través de las cuales interactúan.

El proyecto en mención es seleccionado debido a la experiencia en la gestión social del mismo, cuyo desarrollo fue una prueba piloto de la empresa con el interés de establecer relacionamientos tempranos con comunidades de influencia, teniendo

clara la necesidad de avanzar en estrategias y herramientas de análisis de actores que favorezcan las relaciones en el territorio y una inserción responsable en el mismo.

Durante cinco meses (de junio a octubre de 2015) se habilitaron espacios de encuentro con organizaciones e individuos presentes en la zona, favoreciendo la proposición de variables, indicadores y reflexiones aplicables en la dimensión política-organizativa de los estudios ambientales y en general en la gestión social y ambiental, que pueden ser tenidas en cuenta en proyectos similares.

Esta investigación resalta entonces la posibilidad de implementar prácticas de investigación cualitativa desde los escenarios mismos en los que se ejecutan los proyectos de desarrollo. Se trata de construir propuestas y formas de comprensión del entorno, a partir del entorno mismo, de las comunidades mismas con las que es menester sostener relacionamientos permanentes, de cara a los estudios ambientales de los proyectos, pero también para la sostenibilidad de la empresa.

El objetivo de esta investigación es la aplicación de la metodología de mapa de actores en la dimensión político-organizativa de los estudios ambientales en proyectos de transmisión de energía, para lo cual se compararon los lineamientos metodológicos del mapa de actores (de acuerdo al marco teórico) y se hizo una revisión detallada de los términos de referencia para elaboración de DAA y EIA (MADS, 2006), definiendo variables e indicadores aplicables en áreas de influencia directa.

La aplicación del mapa de actores en esta investigación comprende:

- Identificación y análisis de actores
- Representación relación actor-proyecto
- Representación de las relaciones sociales del territorio.

2.1 Técnicas de investigación

La recolección de información giró en torno a dos asuntos: la identificación de las relaciones entre los actores y el proyecto analizado y la identificación de las relaciones propias del entorno.

2.1.1 Observación participante

Todo espacio de encuentro de tipo formal o informal entre dos o más personas, es fuente de información fundamental que puede ser captada y reconocida.

El relacionamiento con los distintos actores involucrados con el proyecto y el análisis de redes sociales se adelantó a partir de variadas posibilidades de encuentro, listadas en la tabla 2-1.

Tabla 2-1. : Espacios habilitados para la observación participante

Espacios habilitados para la observación
Acercamientos con funcionarios de las Administraciones Locales de influencia
Acercamientos con presidentes de Asocomunal
Recorridos con el acompañamiento de Asocomunales, a cada una de las veredas de influencia
Acercamientos con presidentes de Juntas de Acción Comunal
Relacionamientos con Juntas de Acción Comunal (Juntas Directivas)
Acompañamiento específico a reuniones con Cabildos Menores Zenues (actividad propia del proyecto)
Talleres de información y participación con las comunidades (actividad propia del proyecto)

El objetivo de cada uno de los acercamientos fue la indagación por el reconocimiento entre los actores, sus relaciones, afinidades y conflictos, pero además el diálogo permanente sobre perspectivas, puntos de vista, percepciones,

discursos y ejercicio de roles en cada uno de los actores asociados con el proyecto. La observación participante permitió además la identificación de actores que no estaban considerados en principio, aflorando pautas importantes para su identificación y análisis en otros momentos, actividades o áreas geográficas.

2.1.2 Entrevista no estructurada y semiestructurada

La recopilación de información para el avance de este estudio estuvo mediado por una serie de encuentros y relacionamientos en el que primó el reconocimiento mutuo, es decir, la horizontalidad y construcción conjunta de reflexiones y conceptos propios de los actores. En este sentido, se optó por el uso de técnicas que permitieran la conversación informal, procurando buscar respuestas a temas generales, pero particularmente, obtener una visión del contexto y sus relaciones.

En la entrevista no estructurada, “el esquema de preguntas y secuencia no está prefijada, las preguntas pueden ser de carácter abierto y el entrevistado tiene que construir la respuesta; son flexibles y permiten mayor adaptación a las necesidades de la investigación y a las características de los sujetos” (Vargas, 2012: 126, citando a Rincón et al, 1995)

Cada una de las respuestas, inquietudes, narraciones, formas de participación fue registrada en diarios de campo y luego sistematizados conservando en el texto las expresiones y palabras originales, evitando restar sentido a la actividad.

La recolección de información puntual como el tipo de incidencia política de cada organización o actor, la capacidad de gestión, el tipo y carácter de la participación comunitaria, se fundó en preguntas impartidas en espacios de conversación informal con los actores. El tipo de vínculo entre investigador y comunidades fue de reciprocidad y confianza. Lo dialógico entonces, fue el sustento del proceso investigativo. En la metodología adaptada para proyectos de transmisión se exponen algunas preguntas que dan pie al análisis de actores y relaciones sociales,

sin embargo, se aclara que dado el dinamismo del territorio y avance de las actividades del proyecto, las entrevistas semiestructuradas se fueron adecuando a la etapa o momento específico de acuerdo a las categorías y variables de análisis planteadas para el mapeo de actores.

En la propuesta de mapa de actores para proyectos de transmisión de energía, se especifican algunas de las preguntas aplicadas en momentos distintos del proyecto (al iniciar los acercamientos y antes y después de los procesos de información con comunidades) para monitorear y observar los cambios en las percepciones, discursos, etc.

Cabe anotar que aunque se propusieron temas y preguntas de referencia, dada la espontaneidad de los espacios o las conversaciones, resultaron nuevos tópicos o apreciaciones que enriquecieron el ejercicio.

Las entrevistas se complementaron posteriormente con información primaria levantada a través de un instrumento denominado “ficha veredal” aplicado por parte del Consultor a cargo de los estudios ambientales en cada una de las unidades territoriales de influencia directa (medio socio-económico). Dicho insumo contó con un total de 184 preguntas divididas en 13 bloques temáticos (identificación y localización, información histórica, demográfica, servicios públicos, servicios sociales, información predial y de viviendas, infraestructura social y comunitaria, infraestructura vial y sistema de transporte, economía, organización y representación comunitaria, conflicto y orden público, presencia institucional, aspectos culturales y aspectos ambientales).

La información mencionada aportó a la contextualización de cada una de los caseríos, veredas y corregimientos estudiados dando pie a una mayor comprensión de las dinámicas y características de cada una de ellas.

2.1.3 Entrevista de grupo

Las participaciones de grupo aportan al análisis de los actores en dos sentidos: de un lado, los participantes se sienten en mayor confianza para expresar acuerdos y desacuerdos frente a un tema determinado (un proyecto de desarrollo o sus actividades) de manera que se apropian de su espacio y comparten abiertamente sus puntos de vista. De otro lado, se adquieren señales sobre las relaciones, su nivel de articulación, cómo se organizan, cómo gestionan y cómo se desenvuelven diariamente en su medio.

La “entrevista del grupo de discusión es, en efecto, una entrevista. No un debate. No es una sesión de resolución de problemas. No es un grupo de toma de decisiones. Es una entrevista” (Flick, 2007: 127)

Se propusieron así temas generales de conversación y se acompañaron de preguntas semiestructuradas que los grupos iban respondiendo. La dinámica fue dialógica, pretendiendo ante todo, la construcción de espacios de relacionamiento abiertos y entendiendo que “los fenómenos grupales son cualitativamente diferentes de la adición de los fenómenos, o dicho de otra manera, el grupo es más que la suma de sus partes [es una unidad]” (Iñiguez, 2008).

En lo que respecta a la relación actores-proyecto se resalta que muchas de las intervenciones de los de participantes derivaban en interrogantes puntuales frente al proyecto los cuales debieron ser resueltos o comunicados a la empresa dueña del proyecto para acordar su gestión. En todo caso, si se quiere profundizar en este tipo de relaciones, debe haber reciprocidad con los participantes, es decir, debe recolectarse la información necesaria (investigación), pero de ser posible, también deben darse respuestas oportunas. Cuando se trata de proyectos de desarrollo un proceso de levantamiento de información con comunidades genera expectativas e interrogantes, que de no ser atendidos puntualmente, pueden acaecer en malos entendidos que difícilmente se controlarán después.

Foto 1. : Encuentro de grupo –Junta de Acción Comunal Ceibita 3-Cereté

Foto 2. Encuentro de grupo vereda Venado Abajo-Ciénaga de Oro

3. Metodología de mapa de actores en proyectos de transmisión de energía

Mapear actores clave se configura actualmente como una de las necesidades y propósitos de cualquier intervención que pretenda su inserción en un ambiente dado. Reconocer las dinámicas de los entornos, sus tipos de organización, su estructura de poder o influencia, pero además cómo se posicionan los actores frente al proyecto a partir de sus percepciones (discursos) y respuestas, dan señales del tipo de relación proyecto-territorio que puede establecerse.

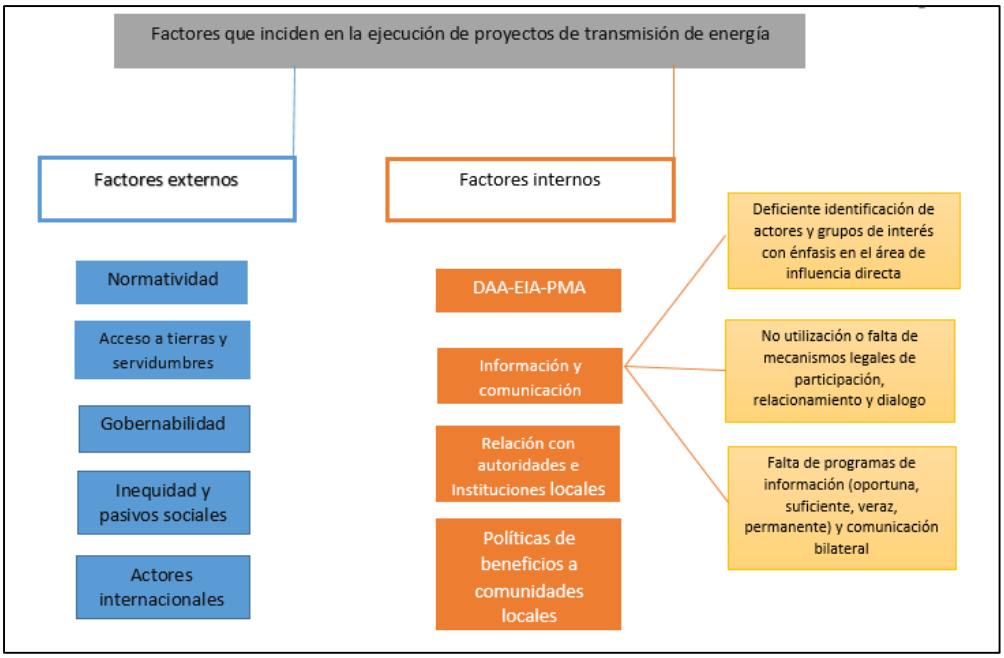
En proyectos de desarrollo, la identificación temprana de los actores clave puede representar una ventaja significativa tanto para la efectividad en la elaboración de los estudios ambientales, como la ejecución misma de las obras y actividades. Parece impensable que una obra de infraestructura se lleve a cabo sin procesos de reconocimiento y relacionamiento con personas y organizaciones que dan significado y sentido a su territorio, que lo conocen y lo vivencian. Son las comunidades las que con su participación efectiva, facilitan el ejercicio de caracterización, evaluación y manejo de los impactos ambientales y viabilizan el territorio para los proyectos.

Precisamente, en el año 2012, de cara al taller internacional sobre el licenciamiento ambiental, gestión social y servidumbres en transmisión de energía, organizado por el COCIER- Comité Colombiano de la Comisión de Integración Energética Regional, se llevó a cabo un escenario de discusión y análisis sobre factores externos como la normatividad y la presencia de actores internacionales y factores internos como falencias o debilidades en los estudios ambientales o la información y comunicación, que inciden en la ejecución de los proyectos de transmisión de energía en América Latina. Se evidenció con ello que la *falta de identificación de actores y grupos de interés puntual* [en función del área de influencia directa de los proyectos, es decir, donde se manifiestan los impactos] es una de las debilidades

respecto al territorio. También lo es la no utilización (o falta) de mecanismos de relacionamiento y diálogo y la falta de comunicación bilateral.

La figura 3-1, presenta de manera general, los factores que inciden en los proyectos de transmisión de energía.

Figura 3-1. Factores que inciden en la ejecución de proyectos de transmisión de energía. Fuente: Adaptado de COCIER (2012)



Ahora bien, ha sucedido con frecuencia que los proyectos revelen la importancia del mapeo de actores en su fase de construcción, significa entonces que cuanto mayor dinamismo alcanza el proyecto (dada la materialización de los impactos y su gestión), es cuando se inicia también el reconocimiento de actores, sus intereses y demandas. La gestión de los actores es entonces reactiva: para resolver conflictos y tensiones. Sin embargo, si el referente de actuación de los proyectos es preventivo, partiendo del presupuesto de que la participación ciudadana es base fundamental para la gestión ambiental, el análisis de actores adquiere un sentido distinto el cual tendría inicio desde la fase de diseño (elaboración de los estudios ambientales).

Para el diagnóstico, identificación y evaluación de impactos y la definición del manejo de los mismos, enriquecer el análisis de los actores adquiere interés, más aun cuando la dimensión política o político-organizativa (según términos de referencia del MADS para la elaboración de los estudios ambientales), propone la identificación y análisis de los actores y sugiere incluso temas o variables para el análisis. Se insiste por ello que los estudios ambientales (incluyendo una participación activa de las comunidades) deben ser considerados más que un trámite y proceso de rutina para la obtención de la licencia ambiental, como una apuesta activa de reconocimiento del entorno y ello incluye, por supuesto, la identificación y análisis de los actores desde un enfoque relacional.

El propósito finalmente es la gestión de relaciones con el territorio y no la gestión de conflictos y en ese sentido, el mapeo de actores clave, permite de algún modo esa comprensión requerida.

> Aunque los proyectos obedecen a la lógica del desarrollo económico y no suelen diseñarse desde una estricta racionalidad de protección ambiental, sin embargo, pueden planearse y llevarse a cabo desde criterios de desarrollo ambientalmente sustentable, si en ellos se asume como punto de partida el respeto a los intereses de las comunidades y la búsqueda consecuente de puntos de beneficio común a través de procesos de participación y concertación con la comunidad. Lo anterior requiere como condición necesaria que la gestión, desde las actividades de estudios tenga un carácter ampliamente participativo. Esto implica reconocer el derecho, la necesidad y la conveniencia de involucrar a la comunidad en la identificación de impactos y en el diseño de planes de acción (Ángel et al, 2007)

La propuesta metodológica de mapa de actores aquí abordada se conjugó a partir de la comparación de diferentes propuestas teóricas de mapa de actores y de la revisión de los términos de referencia para la elaboración del DAA y EIA del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2006. La mirada sugerida es

preventiva, en miras al relacionamiento social, enfocada a actores del área de influencia de los proyectos, sustentada en la dimensión política de los estudios ambientales y reivindicativa de la inclusión y participación de las comunidades en la elaboración de los estudios ambientales.

3.1 Análisis de contexto o del entorno

Aunque algunos autores no tienen en cuenta el análisis de contexto en sus propuestas metodológicas ya sea porque no le conceden importancia o porque lo obvian (Fundación Presencia, s.f; Martin, 2001; Pozo, 2007), es el punto de partida para el análisis de actores. El territorio está determinado por condiciones históricas o estructurales y por condiciones eventuales, es decir, por situaciones que aunque asociadas a la historia y estructura de la sociedad, se presentan en un momento determinado irrumpiendo en las condiciones habituales del entorno.

CONAGUA (s,f) hace una mención tímida al análisis del contexto, señalando que "podrá ser más fácil ubicar a los actores que participarán, entendiendo variables como los aspectos políticos, económicos, sociales, etc del escenario en que se llevará a cabo el análisis"

El Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (2002), señala que para entender cualquier situación o entorno, se reconocen aspectos estructurales y los coyunturales. Lo estructural hace referencia a los procesos históricos. Según el autor, "la estructura social comprende los elementos fundamentales de una sociedad que cambian lentamente o muy lentamente, salvo que se den revoluciones[4]. La estructura social se refiere en ese sentido a una formación social concreta, la cual es históricamente determinada" (p. 7).

[4] Algunos ejemplos de los elementos de esa estructura social serían: Economía (formas de propiedad y medios de producción, sectores productivos; etc.); Política (partidos políticos, Estado, tipo de gobierno), Ideología (sistema educativo, escala de valores, etc.) Incep, 2002

La coyuntura, por su parte puede estar relacionado con asuntos temporales. La forma más inmediata de darle contenido es asociarla con relación o vinculación, de manera que designa siempre algo que está unido o articulado con otra cosa. “La coyuntura puede ser también la ocasión favorable o desfavorable para realizar algo” (ICEP, 2002). En últimas es lo que caracteriza o representa un momento determinado.

Para el análisis de actores ambas miradas son indispensables. Ligado a los estudios ambientales, la caracterización del medio socio-económico, se enmarca en los asuntos estructurales (demografía, espacialidad, economía, etc.), sin embargo, con el trabajo de campo y el relacionamiento con los actores, se reciben indicios del contexto que deben ser tenidos en cuenta para la actualización del mapa de actores: eventos pasados o presentes que tienen relevancia o explican relaciones o discursos característicos de los actores, sus formas de relacionarse, formas de organización y participación, etc. Las campañas y jornadas electorales, por ejemplo, son eventos de coyuntura que reflejan alguna información de contexto interesante.

Es importante contemplar que las comunidades son dinámicas, cambiantes y que reaccionan a una serie de situaciones o actividades, como las propuestas por el mismo proyecto a medida que avanza en sus estudios ambientales (diseño) y la posterior etapa de construcción y operación. Dichos procesos posibilitan que los actores construyan sus puntos de vista frente al proyecto lo cual debe ser monitoreado y analizado.

El análisis de contexto aporta en la comprensión de los actores y sus relaciones como lectura inicial, permite la comprensión general de factores determinantes en las relaciones del territorio.

3.2 Identificación de actores

Para esta investigación se toma el concepto de actor clave en una de sus acepciones amplias: todo aquel (comunidad, organización o individuo) que afecta o puede verse afectado por el proyecto y que además manifiesta algún tipo de interés en el mismo o, que desempeñan roles necesarios para fortalecer los procesos de información y participación durante el diseño y ejecución.

Con base los términos de referencia se hacen explícita la necesidad de reconocer la presencia de cualquier actor que pueda contribuir tanto en los espacios de información y participación como en la concertación del Plan de Manejo Ambiental. Se entiende entonces que el objeto del mapa de actores desde los estudios ambientales es desde la viabilización del proyecto y un efectivo ejercicio de participación de las comunidades en la identificación de impactos y medidas de manejo y abarca hasta la gestión ambiental, el relacionamiento y la viabilidad empresarial.

Sobre esto último es claro que la identificación de actores debe ser consecuente con la etapa específica en la que se encuentra el proyecto. El alcance en principio (DAA) es regional considerando que son varias las alternativas analizadas en un área más amplia de estudio (varios municipios y muchísimas veredas) que se definirán claramente una vez se apruebe la alternativa sobre la cual se inicia el EIA y cuyo alcance es local y microlocal (área de influencia indirecta y directa). El proceso va entonces de lo general a lo puntual. En un primer momento puede contarse con amplias bases de datos de dependencias, funcionarios y líderes, pero de acuerdo al avance en los estudios se debe profundizar el análisis. Aquí se conciben las comunidades del área de influencia directa como foco de interés y en sus formas de organización social (organizaciones de representación) para la identificación de los actores clave, con las que finalmente se construyen dinámicas de relacionamiento y gestión más directas. En la tabla 3-1 se describen los requerimientos en la dimensión político-organizativa en los estudios ambientales (DAA-EIA-PMA).

Tabla 3-1. Dimensión político-organizativa en los estudios ambientales. Elaboración propia, según términos de referencia para proyectos lineales, DAA y EIA, MADS, 2006

DIMENSIÓN POLÍTICO-ORGANIZATIVA ESTUDIOS AMBIENTALES		
DAA	**EIA**	**PMA**
Identificar los actores sociales que interactúan en el **<u>área regional</u>** del proyecto que representen la estructura de poder existente, analizando el grado de conflictividad generado por su interacción con el resto de la sociedad.	• **Aspectos Políticos** **Identificar los actores políticos que interactúan en el <u>área local</u> del proyecto** que representen la estructura de poder existente, analizando el grado de conflictividad generado por su interacción con el resto de la sociedad. • **Organización y presencia institucional** Con el objeto de elaborar un panorama general sobre la organización y presencia institucional local relacionada con el proyecto, identificar y analizar lo siguiente: La gestión de las instituciones y organizaciones públicas y privadas, organizaciones cívicas y comunitarias que tienen una presencia relevante en el área de influencia directa, como también la capacidad de convocatoria, de atender los cambios y demandas introducidos por el proyecto y población cubierta. Identificar las organizaciones civiles, comunitarias y gremiales, con presencia o incidencia en el área, analizando: Los programas o proyectos planeados o en ejecución, su capacidad administrativa, de gestión y cobertura, formas y grados de participación de la comunidad, interlocutores para la gestión ambiental.	**Identificar actores** tales como: instituciones, organizaciones y agentes sociales **que intervienen en la resolución de los conflictos,** con el fin de aprovechar los espacios de interlocución para el desarrollo del PMA. Identificar los posibles espacios de participación con la comunidad, los interlocutores para el proceso de información del proyecto y presentación del Plan de Manejo Ambiental, determinando el tipo de percepción y respuesta frente al proyecto.

De los términos de referencia para la elaboración del DAA y el EIA en proyectos de transmisión de energía en la dimensión político- organizativo (medio socio-económico), puede entenderse lo siguiente:

1. A diferencia de las demás dimensiones consideradas para la caracterización y análisis del medio socio-económico, en la dimensión político-organizativa, no se distingue entre área de influencia indirecta y el área de influencia directa.

2. Tanto en el DAA, el EIA y el PMA, se hace alusión a la identificación de actores, sin embargo no se delimita estrictamente el alcance tanto de ubicación (mezcla lo local, el área de influencia directa, el área) y actores por analizar (repite los actores, pero añadiendo atributos o características por determinar) particularmente en el EIA y el PMA.

3. En resumen los actores por identificar (del área de influencia directa e indirecta), según los TR analizados, son:
   Instituciones, organizaciones públicas, privadas, civiles, cívicas, comunitarias, gremiales y agentes sociales y se sugieren variables de análisis o atributos de los actores, como:
   - Capacidad administrativa
   - Capacidad de gestión y cobertura
   - Formas y grados de participación
   - Participación de la comunidad
   - Gestión y capacidad de convocatoria
   - Mediación de conflictos
   - Capacidad de atender los cambios y demandas introducidos por el proyecto y población cubierta.
   - Percepción y respuesta frente al proyecto

4. Hay un claro interés en enfocar los interlocutores para los procesos de información con las comunidades, para el desarrollo y presentación del PMA y para la gestión ambiental, es decir, actores que viabilicen espacios de participación con la comunidad.

5. Se centra especialmente en la identificación de actores desde el punto de vista formal o institucional u organizativo y menos en las comunitarias, tendiendo por tanto a descripción superficial de estructuras e instituciones sin reconocer procesos y dinámicas de poder relacionales. Los términos de referencia en esta dimensión comprende lo sustancial y no lo relacional.

3.2.1 Proximidad/Rol

Desde los estudios ambientales el interés en la identificación de los actores se da en función de los procesos de participación que deben habilitarse con las comunidades o instituciones públicas. Quijano (2009) propone tener en cuenta para la identificación de los actores, los niveles de participación esperados: información, consulta, concertación, decisión compartida, gestión compartida. De esta manera, los actores que juegan un papel importante en la consecución de ese objetivo son identificados en primera instancia: las comunidades étnicas y las organizaciones comunitarias (Junta de Acción Comunal y Asocomunal) como principal referente de representación comunitaria. Además se encuentra los entes institucionales de gobierno y la autoridad ambiental regional.

Aunque los TR hacen referencia a la identificación de actores como: Instituciones, organizaciones públicas, privadas, civiles, cívicas, comunitarias, gremiales y agentes sociales (y efectivamente se identifican) para el mapa de actores se proponen los que desempeñan una posición significativa en su comunidad (de acuerdo al rol). Posteriormente, con la labor de campo, pueden incluirse aquellos que tengan algún grado de reconocimiento o influencia en el territorio que requiera ser analizado. Finalmente no se trata de tener una lista interminable de datos

(sabiendo que están ahí), sino avanzar en el reconocimiento de los roles, relaciones y por ende, tener algún tipo de comprensión del entorno.

3.2.2 Relevancia en el entorno o por su interés en participar

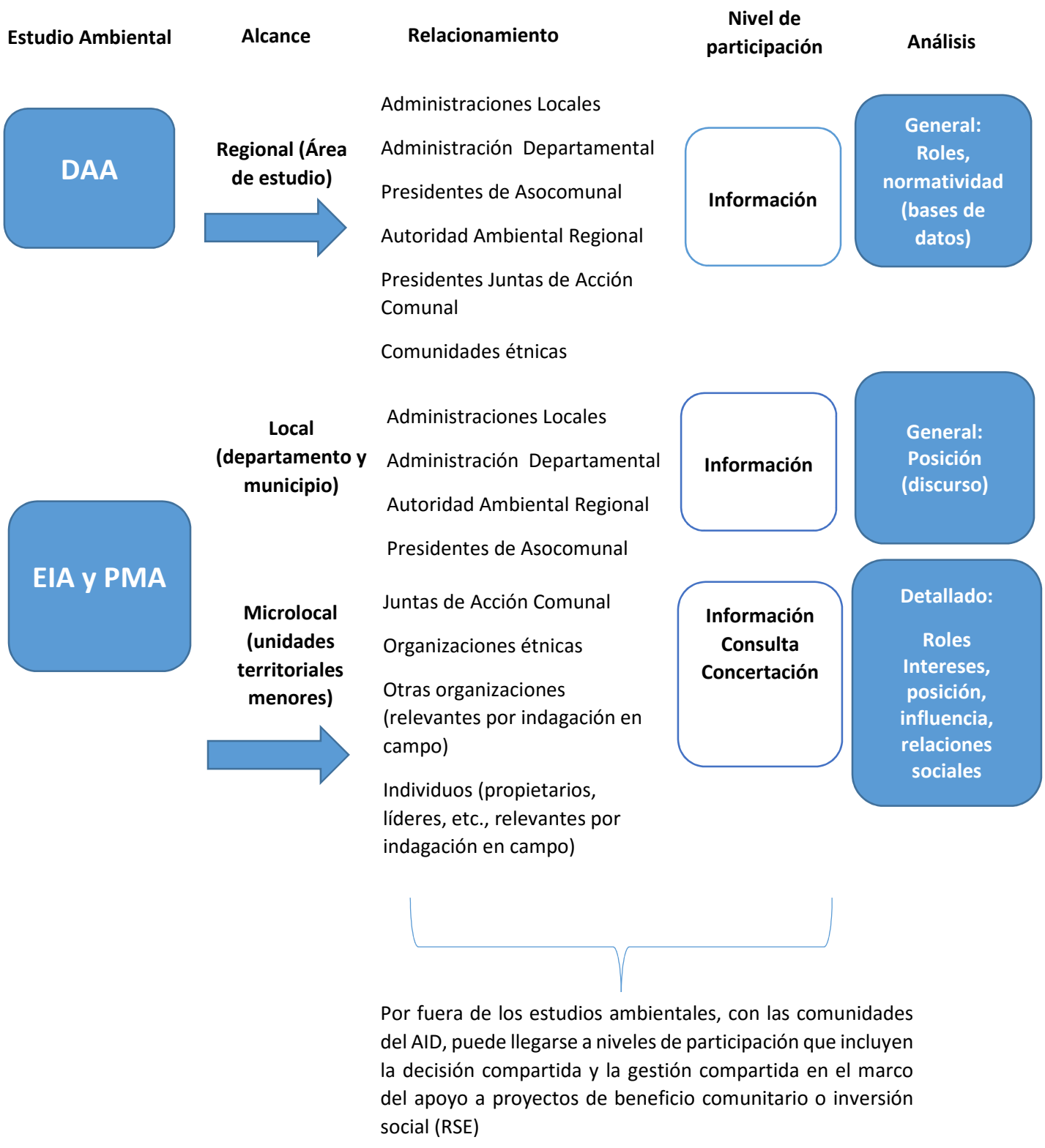
En segunda instancia, se consideran actores (organizaciones o personas) que son referidos por otros o manifiestan de alguna manera su interés en el proceso. También se tiene presente que si bien el punto de partida son las organizaciones, el análisis puede recaer en los individuos, ocurre fundamentalmente cuando el nivel de fragmentación de la organización es inminente.

- Son referenciados por la comunidad o por otros líderes
- Toman vocería en reuniones
- Capacidad crítica
- Conocimiento.
- Tuvieron roles representativos en la comunidad (fueron líderes comunales, por ejemplo)
- Buscan acercamientos con la empresa
- Tiene un rol representativo en la comunidad (administración de acueductos, gestores de otras organizaciones)
- Tienen un doble rol (ej. Propietario y líder)

Pese a que los propietarios pueden ser actores de interés, no es estratégico incluir uno a uno en la identificación, pero la indagación en campo, puede conducir a priorizarlos estratégicamente.

La figura 3-2, evidencia, de acuerdo al tipo de estudio ambiental (DAA, EIA, PMA), el alcance que podría tener el mapa de actores

Figura 3-2. Alcance del mapa de actores en los estudios ambientales



3.2.3 Matriz de actores

Como parte de la identificación inicial de actores y su posterior actualización, se contempla el registro de su información de contacto y caracterización general. El mapeo de actores exige una revisión y sistematización permanente de los hallazgos, novedades o asuntos a tener en cuenta, mucho más cuando se componen diferentes equipos o comisiones de trabajo y cuando se pueden posibilitar diferentes escenarios de encuentro con los actores. En la matriz de actores se pueden consolidar aquellos que definitivamente son claves en los procesos con las comunidades, sin embargo, disponer de directorios de contactos de distintas personas u organizaciones que también hacen parte del territorio, es complementario.

Tabla 3-2. Matriz de actores

Municipio	Unidad Territorial	Tipo de Actor	Cobertura	Nombre	Representante	Cargo/ Ocupación	Teléfono	E-mail	Comentario
	Caserío Vereda Corregimiento	*Gubernamental *Organización comunitaria *Comunidad étnica *Otro	Departamental Municipal Veredal	Dependencia Organización Individuo	Si aplica				

3.3 Análisis de actores

Son incontables los temas y variables para el análisis de actores. Depende en todo caso del interés y la necesidad de la organización o del proyecto específico, el alcance que quiera otorgarle, además del concepto mismo de actor clave que quiera establecer.

Vale reiterar que una de las dificultades detectadas por quienes han aplicado metodologías de stakeholders o de mapa de actores es la indefinición de variables o indicadores para el análisis. Se han generalizado algunas categorías marco, pero

las variables y las técnicas para la recolección de información son imprecisas en muchos casos.

Bernal y Rivas (2012: 271) precisan que los modelos para mapeo de actores en escalas comunitarias “comparten el interés por estudiar dos grandes variables [o categorías] que son la cooperación de los actores y su capacidad de amenazar o afectar negativamente a la organización”.

En efecto, en términos prácticos el mapeo de actores requiere ambas lecturas: por un lado, la posición que asume el actor frente al proyecto (cómo lo entiende, qué percibe, qué le inquieta, qué conoce o cree conocer, cómo responde) y cuál es su posición relacional en el territorio que le permite influir en sus dinámicas: influencia. Esos dos asuntos son dos grandes categorías de los que derivan variables y, de ser posible, indicadores o pautas para el análisis.

Respecto a la posición de un actor frente a un proyecto o intervención específica hay coincidencia en variadas propuestas de mapeo de actores: se refieren al nivel de cooperación u oposición que puede llegar a tener un actor. En Pozo (2007) y Tapella (2007) se le reconoce como relación predominante (a favor, en contra o indeciso); en Fundación Presencia (s,f) se le denomina posición (apoyo activo y pasivo, oposición activa y pasiva o indecisión) en Algranati, Bruno y Lotti (2012): posicionamiento.

Los autores sugieren diversas técnicas para la recolección y análisis de la información, entre ellas: lluvia de ideas, entrevista a informantes clave, indagación documental, observación participante, etc.: Algranati, Bruno y Lotti (2012). Ahora bien, en lo que menos se han pronunciado las propuestas metodológicas de mapeo de actores es en la definición de técnicas y herramientas, articuladas con atributos e indicadores, para definir por qué un actor tiene una posición de cooperación o por el contrario, de oposición.

La dimensión política de los estudios ambientales, entre el tipo de análisis que supone, incluye el tipo de percepción y respuesta de los actores que tienen presencia en las áreas de influencia. Considerando esto, para el análisis de la

posición de los actores frente al proyecto, se proponen tres variables: la percepción de los actores (discurso), la respuesta de los actores (acciones o comportamientos) y la disposición (interés en participar). Este análisis facilita la comprensión de la relación actor-proyecto.

Tabla 3-3. Variables de análisis posición del actor frente al proyecto en AID

Posición del actor frente al proyecto			Resultado
Percepción	**Respuesta**	**Disposición**	Cooperante Oponente Prevenido Neutro Difuso

Luz María Vargas (1994) señala que las percepciones están involucradas con el reconocimiento, es decir, con la posibilidad de retomar experiencias y conocimientos vividos con los cuales se comparan permanentemente los nuevos procesos o experiencias y a partir de allí surge un concepto perceptual (el significado). En este sentido, la percepción es definida como "un proceso cognitivo de la conciencia que consiste en el reconocimiento, interpretación y significación para la elaboración de juicios en torno a las sensaciones obtenidas del ambiente físico y social, en el que intervienen otros procesos psíquicos entre los que se encuentran el aprendizaje, la memoria y la simbolización" (Vargas, 1994: 48).

La percepción también es vista como un proceso mediante el cual un individuo selecciona, organiza e interpreta los estímulos para formarse una imagen significativa y coherente del mundo" Schiffman y Kanuk (2005: 17).

Se entiende que "las percepciones dependen de las circunstancias cambiantes y de la adquisición de experiencias novedosas que incorporen otros elementos a las estructuras perceptuales previas, modificándolas y adecuándolas a las condiciones actuales" (Vargas, 1994: 50). A través de los espacios de diálogo y encuentro entre el proyecto y los actores clave, se reconocen esos significados generados sobre la

experiencia de interrelación detectando los discursos (palabras y gestos) manifestados.

A partir de las percepciones, los actores reaccionan o responden a los eventos o situaciones que tengan lugar en su entorno, dichas respuestas componen otra arista de reflexión sobre la posición de los actores frente al proyecto. Las respuestas que abarcan desde la entrega de información precisa, hasta la sugerencia y colaboración en los canales de comunicación con las comunidades (siendo respuestas de aprobación), hasta muestras de inconformidad y rechazo individual o colectivo (respuestas de oposición).

Respecto a la disposición de los actores, se alude al interés manifestado o evidenciado en participar y construir relaciones con el proyecto. En principio la indagación es con base en lo expresado directamente por al actor, pero a medida que avanzan las posibilidades de encuentro y participación, puede hacerse uso de métodos cuantitativos, comparando el número de actividades programadas y las asistidas por el actor.

El análisis y calificación de las variables facilita la categorización del atributo (posición del actor frente al proyecto). En los documentos de mapa de actores la cooperación, oposición y neutralidad, son categorías comunes, sin embargo, para proyectos de transmisión energía, se han identificado dos categorías más: la prevención en tanto se detectan discursos soportados en la desinformación o en experiencias previas con las que a su vez crean conceptos perceptuales similares (tienen dudas, temores, sospechas sin que eso implique necesariamente oposición). También es posible que se encuentren actores difusos en su posición, significa que hay incoherencia ya sea en el discurso, en las respuestas o entre estos. Es una realidad que algunos actores son difíciles de descifrar o que responden de muchas maneras distintas de acuerdo a un interés particular o de conveniencia.

- **Cooperante:** Actor que manifiesta percepciones y respuestas de aprobación o cooperación. El cooperante es activo o pasivo de acuerdo al nivel de disposición.

- **Oponente:** Actor que manifiesta percepciones y respuestas de oposición. El oponente es activo o pasivo de acuerdo al nivel de disposición.
- **Prevenido:** Actor que manifiesta percepciones y acciones de prevención
- **Neutro:** El autor no define una posición explícita.
- **Difuso:** Actor que no refleja coherencia entre la percepción o discurso y las respuestas hacia el proyecto, o el discurso y respuesta en sí mismas,

La tabla 3-4, presenta el atributo, las variables, el tipo de análisis que podría realizarse y la calificación propuesta.

Tabla 3-4. Variables e indicadores para el análisis de la posición de los actores frente al proyecto

CATEGORÍA	VARIABLES	ANÁLISIS	CALIFICACIÓN
Posición del actor frente al proyecto Cooperante Oponente Prevenido Neutro Difuso	**Percepción** (Concepto sobre el proyecto)-Análisis del discurso	Discurso con expresiones de: ▪ **Aprobación o cooperación** (desarrollo, bienestar, calidad, reputación empresarial favorable, inclusión, participación, beneficios para la comunidad, empleo, oportunidades) ▪ **Oposición:** Impactos (daños, afectación, alteración). Creencias (afectación a la salud, asociación con inseguridad, intereses económicos. ▪ **Prevención:** Existencia de pasivos socio-ambientales de intervenciones anteriores, experiencia con otro tipo de proyectos. ▪ **Neutralidad** ▪ **Difuso:** Intereses contradictorios, intereses personales comprometidos, poca claridad o coherencia en el discurso.	Aprobación Oposición Prevención Neutralidad Difuso
	Disposición Participación en las actividades del proyecto	▪ Manifestación interés y disponibilidad para participar en las actividades del proyecto ▪ Actividades asistidas/Actividades convocadas / (cuando el	**Alta** **Media** **Baja** (más del 70%: alta, entre el 70% y el 40%,

		proyecto ha tenido varias actividades puede cuantificarse la disposición con datos efectivos)	media y menos del 40%: baja)
	Respuestas	Descripción comportamientos y actitudes de los actores frente al proyecto. Acciones de apoyo o rechazo	Cooperación Oposición Prevención Neutralidad Difuso

Además de la observación participante y la entrevista no estructurada, algunas preguntas clave (entrevista semiestructurada) resultan de utilidad para la recolección de información sobre la posición de los actores.

En la tabla 3-5, se presentan algunas de las preguntas incluidas en la entrevista semiestructurada.

Tabla 3-5. Entrevista semiestructurada: Posición del actor frente al proyecto

Posición del actor frente al proyecto	
Percepción	¿Qué conoce sobre este tipo de proyectos?
	¿Qué inquietudes y preguntas le genera el proyecto?
	¿Qué piensa de este tipo de proyectos?
	¿Qué tipo de inquietudes le ha manifestado la comunidad?
	¿Ha sido clara la información dada por el proyecto?
	¿Se han resuelto sus inquietudes?
	¿Cuáles son los espacios o actividades del proyecto en los que ha participado? ¿Piensa que le han permitido participar?
	¿Cómo resuelve el proyecto las inquietudes de la comunidad?
	¿Cómo se siente la comunidad cuando participa en las actividades del proyecto?
	¿Haría sugerencias al proyecto sobre algún tema?
Disposición	¿Tiene posibilidades para asistir a las actividades del proyecto?
	¿Cuál es su ocupación u oficio? ¿Le permite participar de las actividades que se propongan?
	¿Se tendrán distintos espacios de participación, usted asistiría?

El análisis de la posición del actor frente al proyecto permite también la caracterización general del actor, es una especie de perfil que se documenta para procurar triangulaciones de información ya sea en campo, con otros actores o con otros profesionales que desarrollen actividades en campo. Para la toma de decisiones o la gestión de nuevas actividades también representa un insumo importante. Se insiste en que la sistematización permanente de la información y en la actualización regular del mapa de actores.

Tabla 3-6. Caracterización general del actor

Caracterización general del actor					
Actor	Representante (s) (si se trata de una organización y hay cierto grado de fragmentación, recayendo el análisis sobre algún individuo)	Rol (¿o múltiples roles?) – ej: si se trata de un individuo que es parte de una JAC y del Cabildo u otro tipo de organización. Si se trata de una organización que tiene varios tipos de funciones (JAC que administra un acueducto veredal, etc.)	Expectativa	Descripción (perfil general)	Estrategia de relacionamiento (sugerida con el actor. Qué aspectos deben tenerse en cuenta?)

El segundo atributo contemplado para el análisis de los actores es la influencia. Basados en el análisis de stakeholders, algunos autores, lo entienden desde la tenencia o capacidad de obtención de recursos, sean estos coercitivos, utilitarios o simbólicos imponiendo su voluntad sobre otros (Amitai Etzioni, 1964; Mitchell, Agle y Wood; 1997; Falção y Fontes, 1999; Barquin, 2007. Otros como Baro (2011), indica que “los stakeholders tienen poder cuando pueden influenciar las decisiones organizacionales, cuando pueden forzar a una organización a hacer algo que de otra manera no hubiera hecho” (p 143). Desde esta lógica, el poder o la influencia de los stakeholders se encaminan a la capacidad de generar alteraciones o cambios directos en la organización.

Aplicado a proyectos de desarrollo, la influencia de los actores no se determina comparando los recursos del actor o sus capacidades con el proyecto sino con el entorno. La capacidad del actor de generar alteraciones y cambios en su territorio, constituye la influencia o por lo menor el interés para el análisis.

El concepto de influencia se soporta en lo relacional. La influencia no se considera una posesión del actor, sino una construcción social en su entorno mediante relaciones y dinámicas cambiantes.

> "El poder tiene que ser analizado como algo que circula, o más bien como algo que no funciona sino en cadena. No está nunca localizado aquí o allá, no está nunca en las manos de algunos, no es una posesión como la riqueza o el bien. El poder funciona, se ejercita través de una organización reticular. Las relaciones de poder no están dispuestas en forma lineal. Esta situación sugiere además la distancia que existe entre las estructuras formales de las organizaciones y lo que realmente se construye en la cotidianidad de las mismas. En otros términos, el poder transita transversalmente, no está quieto en los individuos" (Foucault, 1992: 143-144)

Una cosa es mirar la influencia del actor respecto al proyecto y otra muy distinta, respecto a sus relaciones y roles con el territorio. En el primer sentido se termina menospreciando y subvalorando al actor y en el segundo, se le reconoce, se le legitima. Si se concibe a las comunidades (y sus actores clave) como principal viabilizador del entorno y al entorno como el viabilizador de los proyectos, el análisis tendrá que hacer mayor hincapié en las áreas de influencia directa y en sus comunidades y mejor aún, tendrá que redimensionar la participación ciudadana y el relacionamiento a constituirse con ellas desde el inicio de los proyectos.

De la dimensión política de los estudios ambientales se posibilitan dos puntos de vista: de un lado, la prevención o gestión temprana de los conflictos que puede generar un proyecto en el territorio, por ello la identificación de las formas de movilización social y respuesta organizativa y el reconocimiento de las relaciones de poder es trascendental para los proyectos. De otro lado, la viabilización de los

espacios de información y concertación con las comunidades, la participación efectiva en la identificación de impactos y medidas de manejo y el relacionamiento para la implementación del PMA. Información como la capacidad de gestión, de convocatoria, participación, articula el análisis. Desde ambas lecturas, se configura la influencia de cara a las comunidades de áreas de influencia directa.

En este orden de ideas, se proponen cinco variables para el análisis de la influencia de los actores, a saber: incidencia política, capacidad de convocatoria (y participación de las comunidades), antecedentes de participación o movilización, capacidad de gestión y legitimidad. En la tabla 3-7, se visualizan.

Tabla 3-7. Variables para el análisis de la Influencia de los actores en AID

Influencia					Resultado
Incidencia política	**Capacidad de convocatoria**	**Antecedentes de participación o movilización**	**Credibilidad/ Legitimidad**	**Capacidad de gestión**	**Alta Media Baja**

La incidencia política apunta a la capacidad del actor para llamar la atención de los entes de gobierno o quienes compongan la estructura del poder público. De alguna manera favorece su inserción de las agendas políticas y por tanto tiene la potestad de plantear demandas que de otro modo no serían atendidas o nisiquiera escuchadas.

> La incidencia política son los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Son las actividades dirigidas a ganar acceso e influencia sobre las personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general (CEDPA, 2005)

La incidencia política es producto de la combinación de varios asuntos: la democracia interna (participación electoral), especialmente en contextos donde el juego electoral comporta las relaciones de poder e incidencia en los períodos de gobierno, la capacidad de movilización, la convocatoria, el liderazgo y credibilidad de los interesados y las alianzas o acuerdos puntuales.

La capacidad de convocatoria tiene dos aristas: el ejercicio de invitar, motivar o proponer a otros su participación o acción en una actividad específica, pero también la participación efectiva, el resultado obtenido de dicho proceso. La capacidad de convocatoria es también expresión de liderazgo, de convencimiento, de movilización. Esta variable es tal vez la más relevante para el análisis de la influencia, a través de ella se promueven las demás variables.

Las formas de movilización y participación, destacan los procesos como las comunidades responden ante eventos de presión y conflicto, cómo se organizan, cómo confrontan las estructuras de poder público y privadas. También se tienen en cuenta las experiencias con otro tipo de proyectos de desarrollo.

“La legitimidad es el reconocimiento construido socialmente alrededor de una institución o actor, de ser capaz de “llevar” a los miembros del grupo a dónde estos esperan” (Barquín, 2007:74). La legitimidad obedece a una construcción social, no depende del desempeño de un cargo o de la obtención de recursos, sino de la aceptación, reconocimiento y deseabilidad de sus acciones.

Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones (Baro, 2011)

Finalmente, la capacidad de gestión se asocia con las condiciones, conocimientos, recursos y actividades desplegadas para la consecución de un fin determinado. Es la posibilidad de buscar respuestas a las demandas o necesidades específicas. En todo caso implica dinamismo.

La categoría de influencia, las cinco variables propuestas, la propuesta de análisis y la calificación se sintetizan en la tabla 3-8

Tabla 3-8. Variables e indicadores para el análisis de la influencia de los actores en el AID

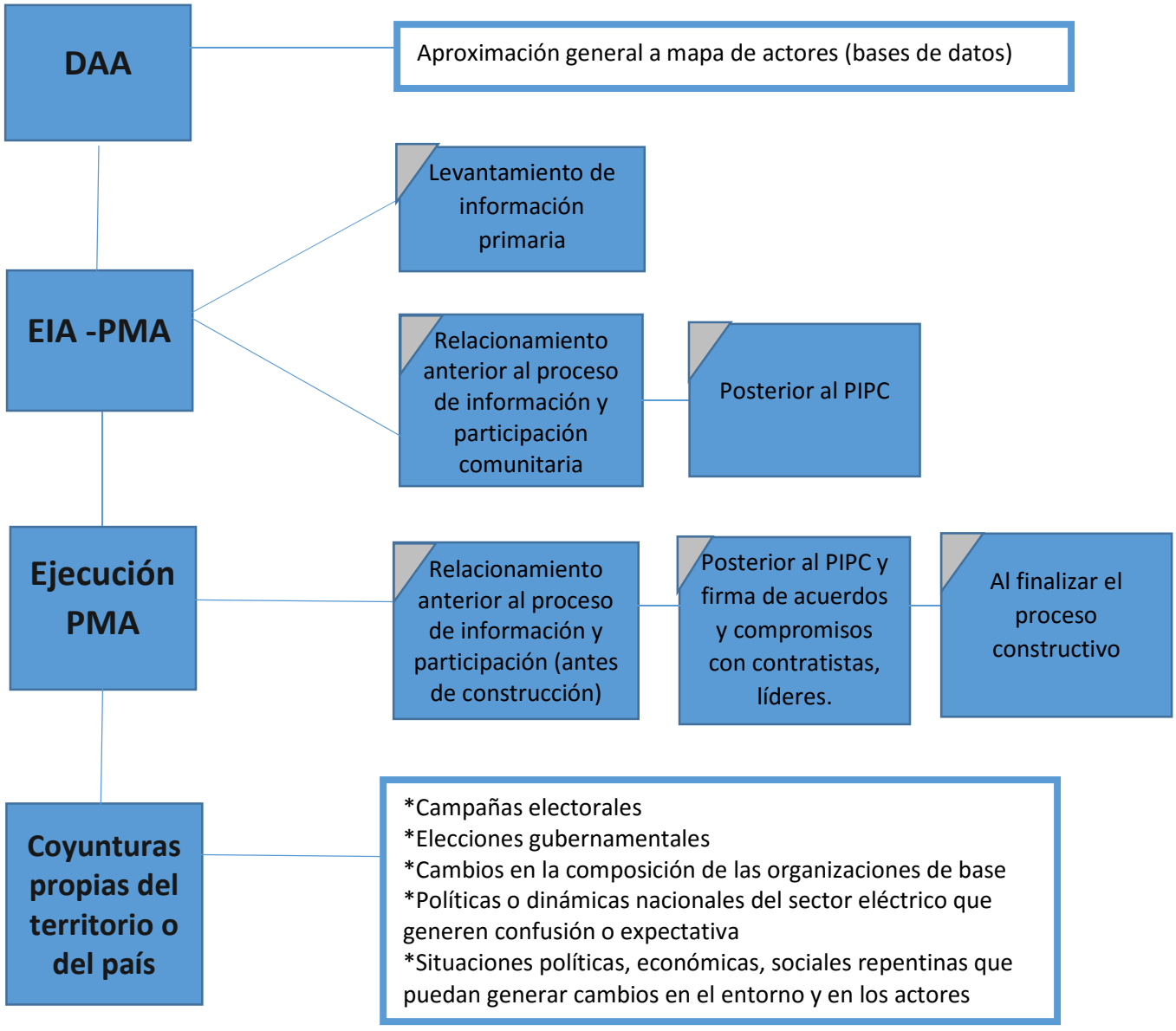
CATEGORÍA	VARIABLES	ANÁLISIS	CALIFICACIÓN
Influencia	**Incidencia política**	• Relación con el ente institucional: articulación, exigencia-presión, rezago • Fuentes y contactos políticos • Fuerza electoral	Alta Media Baja
	Capacidad de convocatoria	Depende del método de convocatoria propuesto. Hay tres lecturas: • Percepción de los actores sobre su capacidad de convocatoria, la comparación • Totalidad a convocar y convocados (si es un métodos casa a casa) • Convocados/asistentes (si es un método casa a casa)	Alta (más del 70%) Media (entre 40% y 70%) Baja (Menos del 40%)
	Antecedentes de participación o movilización	De hecho (Marchas Retenciones de funcionarios de empresas prestadoras de servicios, Protestas, Asonadas, Bloqueos, visibilización ante medios de comunicación Uso de mecanismos de participación (acciones populares, acción de cumplimiento, solicitud de información, Habeas data, derechos de petición, quejas y reclamos, acciones de tutela, veedurías ciudadanas	Alguno Ninguno N/I
	Legitimidad	Percepción y reconocimiento e diferentes personas u organizaciones sobre el actor, incluyendo al actor mismo	**Alta** **Media** **Baja**
	Capacidad de gestión	Evidencias o relatos de gestiones: cartas, oficios, obras, contactos	**Alta** **Media** **Baja**

Tabla 3-9: Entrevista semiestructurada para análisis de influencia de los actores

Influencia	
Incidencia política	¿Cómo es el tipo de relación con la Alcaldía Municipal y el Concejo?
	¿Algún miembro de la comunidad ocupa cargos públicos? Siente que tener representantes de la comunidad en el ente local, le da algún tipo de ventaja o capacidad a la comunidad?
	¿Todas las veredas tienen el mismo reconocimiento en las alcaldías municipales? ¿Por qué?
	¿Cómo ha apoyado la Administración Municipal a la vereda?
	¿Tiene capacidad de gestión en la Administración Local?
	¿Cómo da conocer las necesidades y propuestas a la administración local?
	Cuándo requieren atención de la Administración local o departamental ¿cómo la consiguen?
Capacidad de convocatoria	¿La comunidad participa en las actividades de la Junta?
	¿Realiza con facilidad las tres asambleas requeridas por la norma, o tiene dificultades al respecto?
	Cuántas personas en promedio asisten a las actividades programadas por la JAC y cuántos deberían asistir?
	¿La comunidad responde a las invitaciones de la organización?
	¿Cuál es la forma más efectiva de convocar a la comunidad?
Participación o movilización ciudadana	¿Cuál es la forma usada por la comunidad para expresar inconformidad?
	¿Cuándo se presenta alguna dificultad en la vereda, cómo la resuelven?
Credibilidad /Legitimidad	¿Cuenta con respaldo y apoyo de la comunidad?
	¿La comunidad reconoce la gestión de la Junta?
	¿La comunidad confía en la organización para velar por el desarrollo comunitario?
	¿Está conforme con la participación de la comunidad en las actividades de la organización? ¿Por qué?
Capacidad de gestión	¿Cómo gestiona apoyos para la vereda?
	¿Ha gestionado proyectos para la comunidad? ¿Cómo? ¿Cuáles?
	Cuando se presenta algún daño o falla en la infraestructura (luz, agua, vías ¿cómo gestionan su arreglo?
	Cuando existe algún conflicto en la comunidad la organización ¿ayuda a mediarlo?
	¿Cómo busca los recursos para las actividades con la comunidad?
	¿Qué limita o favorece su capacidad de gestionar asuntos para la vereda?

Aunque la actualización del mapa de actores debería realizarse de manera permanente, existen unos momentos de mayor relevancia y los cuales son determinantes para el análisis de actores. La figura 3-3, los representa:

Figura 3-3: Momentos mínimos para la actualización de mapa de actores



NOTA: En operación, los proyectos deberían sostener el reconocimiento de los actores, puede que el análisis no sea tan detallado como en el diseño y la construcción, pero por lo menos una identificación clara de quiénes están en el territorio.

3.4 Mapa de actores

El mapeo de actores comprende el reconocimiento del contexto, la identificación y el análisis de los actores cuyo resultado permite su representación o ubicación visual con base en las categorías de análisis definidas. No existe una única representación, pero su utilidad consiste en la comprensión gráfica del universo de los actores dentro del juego de relaciones proyecto-empresa, facilitando la planeación y el uso de estrategias que direccionen a favor el panorama de los actores clave del proyecto.

En este caso, se ubican los actores de acuerdo a su posición frente al proyecto y su nivel de influencia, como se muestra en la 3-4

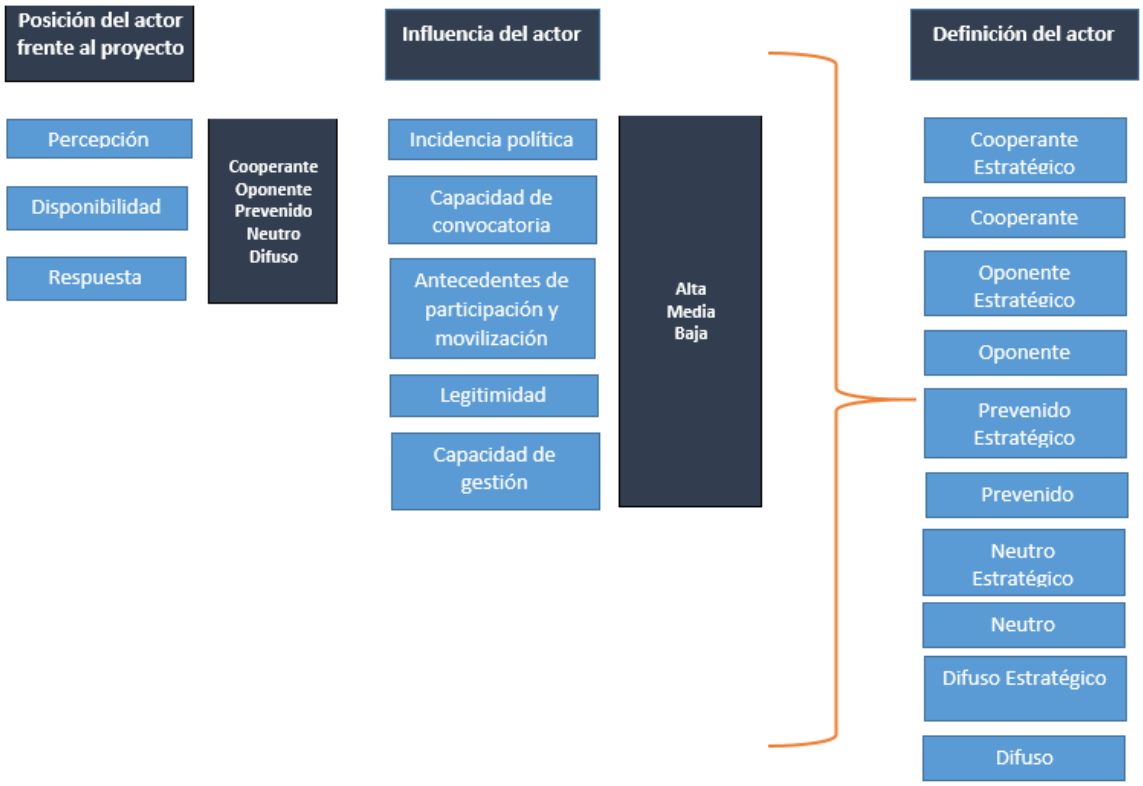
Figura 3-4: Mapa de actores propuesto

No	Actor
1	(Organización o individuo)

		POSICIÓN DEL ACTOR FRENTE AL PROYECTO				
		COOPERANTE	NEUTRO	PREVENIDO	OPONENTE	DIFUSO
INFLUENCIA	ATA	1				
	MEDIA					
	BAJA					

Las dos categorías propuestas para el análisis de los actores permiten la definición del actor para el proyecto, otorgándoles un carácter de estratégicos o no. El cruce entre la Posición del Actor frente al Proyecto (considerando tres variables de análisis) y la Influencia del Actor en el territorio (considerando cinco variables de análisis), definen al actor: la influencia alta y media hacen al actor estratégico, como se visualiza en la Figura 3-5.

Figura 3-5. Categorías, Variables y Definición de Actores.



3.5 Mapa de relaciones

El análisis de las relaciones sociales, aunado al mapa de actores, parte del interés por reconocer las dinámicas propias de los entornos (ya sea para prevenir conflictos o para tejer relaciones y reconocimientos mutuos con los actores clave y con las comunidades).

Pozo, 2007 sugiere el análisis de las relaciones sociales identificando el tipo de relaciones:

i. Relaciones de fuerte colaboración y coordinación
ii. Relaciones débiles o puntuales
iii. Relaciones de conflicto

Para la adaptación metodológica se propone la identificación de este tipo de relaciones entre los actores de interés para el proyecto. Es importante anotar que el reconocimiento de las relaciones, expresado en un mapa o gráfico, permite una lectura visual del tipo de interacciones dadas entre los actores, es decir, en sus territorios. Tiene sentido especialmente la visualización de los conflictos o tensiones, pero también las redes o las cercanías que puede haber entre ellos.

El tipo de relaciones a representar se visualizan con las siguientes convenciones.

Tabla 3-10. Convenciones para el tipo de relaciones

Convenciones	
	Colaboración
	Débil
	Conflicto o tensión
	Difuso
	Redes de Relaciones
	Incidencia política
	Organización fragmentada
	Poder Local

Tanto los términos de referencia para la elaboración de los estudios ambientales como los textos consultados en el marco del proceso investigativo, dieron pie a la revisión, adaptación y aplicación de la metodología de mapa de actores en un proyecto lineal específico.

En resumen, cinco elementos componen la propuesta metodológica de mapa de actores adaptada para áreas de influencia directa en proyectos de transmisión de energía: el análisis del contexto, la identificación de actores, el análisis de actores, el mapa de actores y el mapa de relaciones. La figura 3-5, representa la propuesta.

Figura 3-5: Metodología Mapa de Actores propuesta para proyectos de transmisión

4. Línea de transmisión Chinú-Montería 230kv

4.1 Contextualización

Con base en la distinción de Ángel, et al (2007:43), se pueden considerar dos tipos de proyectos de desarrollo: lineales y concentrados. “Los proyectos lineales son proyectos longitudinales y localizados en corredores en los cuales imponen restricciones parciales o totales para el uso del suelo. Los proyectos concentrados, en cambio, hacen uso restrictivo de áreas relativamente extensas, pero localizadas en torno a un epicentro territorial”

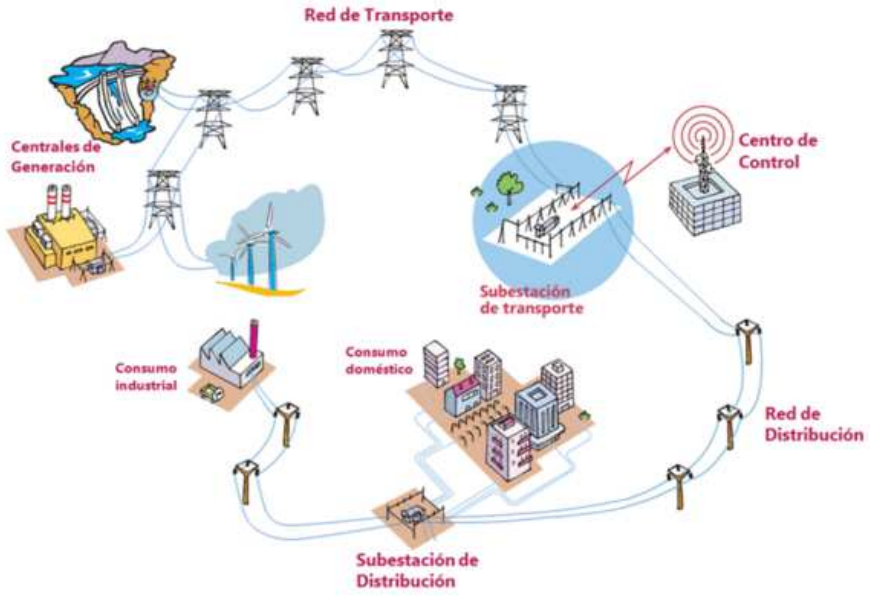
Los proyectos de transmisión de energía son proyectos lineales que de acuerdo con la guía para proyectos de transmisión de energía eléctrica (1999), corresponden al conjunto de estructuras metálicas, conductores, cadenas de aisladores herrajes y accesorios que transportan la energía eléctrica a niveles de voltaje de 220.000 voltios y superiores, desde los centros de generación hasta los centros de consumo, conformando la red denominada Sistema de Transmisión Nacional – STN que incluye las interconexiones internacionales (RETIE, 2013).

Desde el punto de vista de los impactos, [este tipo de proyectos] en su mayoría tienen un alcance veredal, únicamente, y su orden de magnitud no es muy alto si se le considera por separado. No obstante el impacto puede ser significativo si se mira en forma agregada. Normalmente los proyectos lineales atraviesan una gran diversidad de medios naturales y humanos, lo que confiere complejidad a la gestión ambiental.

La transmisión de energía compone un proceso indispensable en la cadena productiva del sector eléctrico. Dicha cadena está integrada por actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía, independientes una de la otra según lo establecido en la ley 143 de 1994 o Ley eléctrica (Sandoval, 2004).

La ilustración 1, expone la cadena productiva de la energía.

Ilustración 1. Cadena productiva de la energía. Interconexión Eléctrica S.A-ISA, 2015



Las convocatorias del Sistema de Transmisión Nacional son apoyadas por la Unidad de Planeación Mineroenergética-UPME, una Unidad Administrativa Especial del orden Nacional , de carácter técnico, adscrita al Ministerio de Minas y Energía, regida por la Ley 143 de 1994 y por el Decreto número 1258 de Junio 17 de 2013 (UPME, 2015)[5]. En dichas convocatorias, participan las empresas interesadas entre las cuales se designa a la que cumpla con los criterios establecidos para dar marcha al proyecto de interés.

La empresa con mayor participación en la propiedad del Sistema de Transmisión Nacional es Interconexión Eléctrica S.A con un 70.74% consolidándose como el mayor transportador de energía en Colombia y el único con cubrimiento nacional. (ISA, 2015)

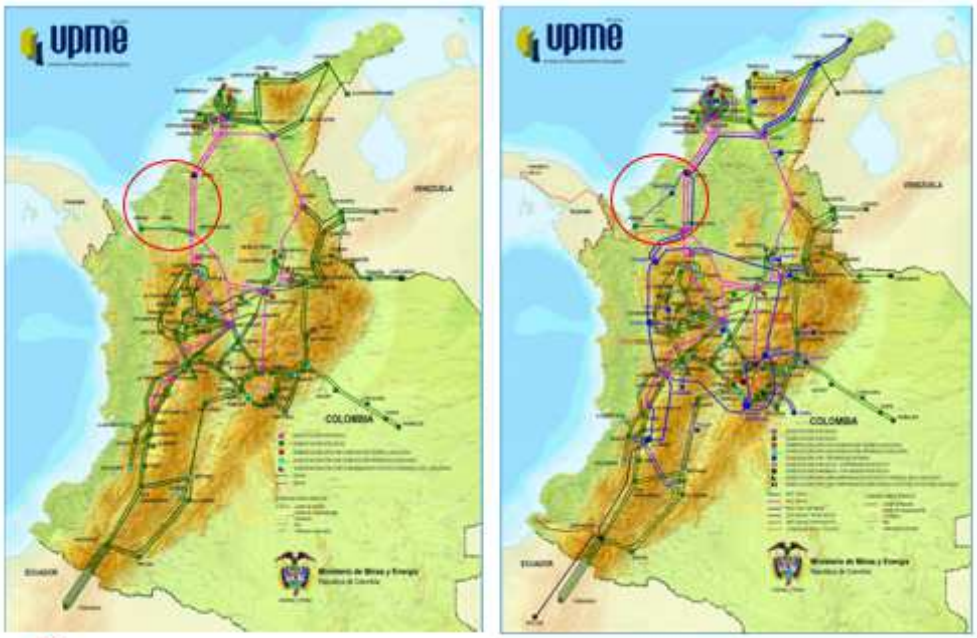
[5] La Unidad de Planeación Minero Energética -UPME, tendrá por objeto planear en forma integral, indicativa, permanente y coordinada con los agentes del sector minero energético, el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos; producir y divulgar la información requerida para la formulación de política y toma de decisiones; y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el logro de sus objetivos y metas Consultado en: http://www1.upme.gov.co/quienes-somos, 2015

4.1.1 Antecedentes

Según se lee en la página oficial de Intercolombia, el Ministerio de Minas y Energía de Colombia, a través de la Unidad de Planeación Minero Energética –UPME–, estableció la necesidad de generar obras de infraestructura eléctrica con el objeto de expandir el Sistema de Transmisión Nacional –STN– para lo que abrió la Convocatoria Pública 07 de 2013, Proyecto Subestación Montería 230 kv y las líneas de transmisión asociadas (Chinú – Montería – Urabá). El 17 de julio de 2014, la UPME asignó a ISA la construcción y operación del proyecto (Intercolombia, 2015).

La figura 4-1, compara el STN actual en la zona del proyecto y la visión 2028. El punto de referencia refleja la necesidad de reforzar el sistema hacia los departamentos de Córdoba y Urabá con dos interconexiones que deberán estar operando en el 2017.

Figura 4-1: Comparación sistema de transmisión actual y sistema de transmisión visión 2028. Upme, 2014.



El proyecto contempla dos interconexiones (Chinú-Montería y Montería-Urabá), las cuales iniciaron un proceso de licenciamiento independiente.

Para este estudio se toma como caso de aplicación la línea de transmisión Chinú-Montería 230kv que incluye en términos generales lo expuesto en la tabla 4-1

Tabla 4-1. Generalidades proyecto Chinú-Montería 230 kv. UPME, 2013

Generalidades proyecto Chinú-Montería 230 kv. UPME, 2013	
Conexión eléctrica de alto voltaje (230kv) entre Chinú y Montería	Tendido de línea de transmisión aérea en circuito doble con 65.48km
	Montaje de torres
	Ampliación subestación existente en Chinú

Entre los beneficios conferidos al proyecto, se enuncia en la página oficial de Intercolombia, filial de ISA (2015):

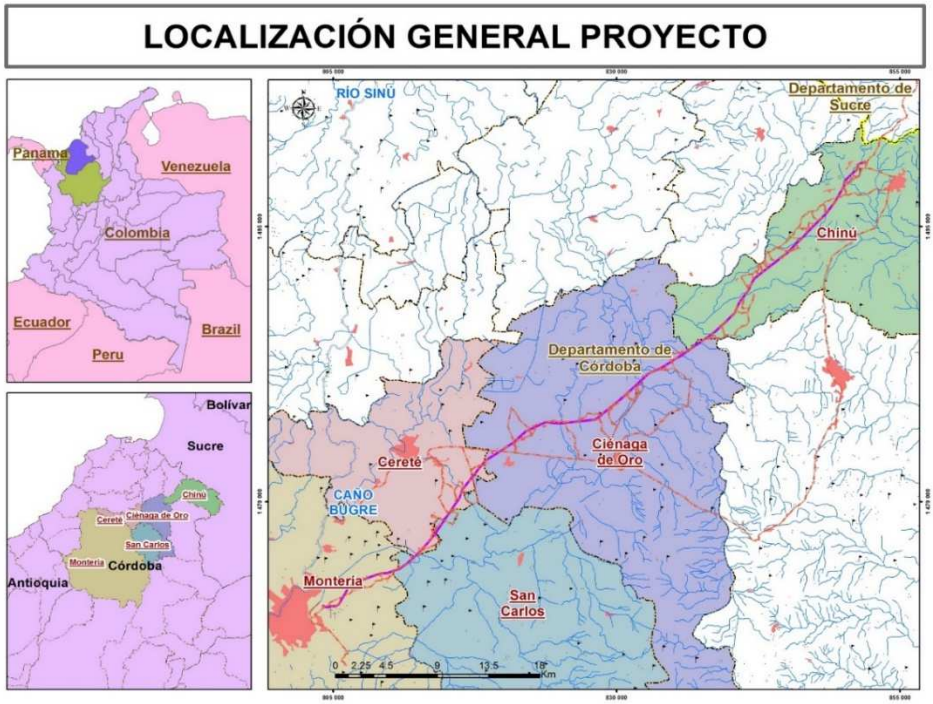
- Mejoraremos las condiciones de prestación del servicio de energía eléctrica en los departamentos de Córdoba y Antioquia (región del Urabá).

- Mejoraremos la confiabilidad del Sistema Interconectado Nacional Colombiano.
- Apalancaremos el crecimiento y desarrollo de Montería.
- Reduciremos el riesgo de desatención de la demanda ante fallas o mantenimientos en la región.
- Evitaremos energía atrapada en la Central Hidroeléctrica de Urrá
- Generaremos empleo para la región durante la etapa de construcción

4.1.2 Localización

El proyecto Chinú-Montería se localiza en el departamento de Córdoba pasando por los municipios de Chinú, Ciénaga de Oro, Cereté, San Carlos y Montería.

Ilustración 2. Localización general del proyecto



4.1.2.1 Área de Influencia Indirecta

Tabla 4-2: Área de Influencia Indirecta -medio socioeconómico-

Departamento	Municipio
Córdoba	Chinú
	Ciénaga de Oro
	Cereté
	San Carlos
	Montería

4.1.2.2 Área de Influencia Directa

El área de influencia directa está integrada por 36 unidades territoriales de los 5 municipios mencionados.

Tabla 4-3: Área de Influencia Directa

Municipio	Unidad Territorial
Chinú	Termoeléctrica
	El Tigre
	Aguas Vivas
	Flecha Sevilla
	Arroyo del Medio
	El Pital
	El Potrero
	Nova
	Las Lomas
	Retiro de los Pérez
	Cacaotal
	Los Algarrobos
	San Mateo
	Mal Abrigo
	El Bleo
Ciénaga de Oro	Campito Nuevo
	Los Cocos
	Romero
	El Higal
	Las Palmas
	Bruselas
	Las Balsas

	Nueva Esperanza
	Venado Abajo
Cereté	Ceibita 4
	Carolina
	Campanito
	Coroza Las Cañas
	Coroza Argentina
	Ceibita Maguey
	Ceibita 3
San Carlos	Cantarrana
	Caño Viejo
Montería	Horizonte
	El Tapao
	Corregimiento El Sabanal

4.2 Aplicación de la metodología de mapa de actores

Precisamente la condición de proyecto de desarrollo lineal hace interesante el análisis en líneas de transmisión de energía eléctrica. Su recorrido por extensas áreas donde confluyen actores con intereses y perspectivas variadas, convoca a reconocer, analizar y gestionar las relaciones con los actores allí presentes.

El mapa de actores aquí propuesto trasciende el alcance manifiesto en la dimensión político-organizativa de los estudios ambientales. No se queda en la identificación y caracterización sugeridas en el documento (lo organizativo) sino que propone el reconocimiento activo de las relaciones en el territorio facilitando la gestión temprana. Por ende, el producto de todo el análisis de actores no necesariamente hará parte del documento del Estudio de Impacto Ambiental, sí algunos de sus elementos: percepciones frente al proyecto, actores que articulan y posibilitan espacios de interlocución para la identificación y concertación de impactos y medidas de manejo, cómo se organizan los actores presentes, qué nivel de articulación o fragmentación se observa, su capacidad de convocatoria, etc.

En este orden de ideas, el mapa de actores es un complemento en los estudios ambientales, pero si se consideran los aspectos relacionales, es también un

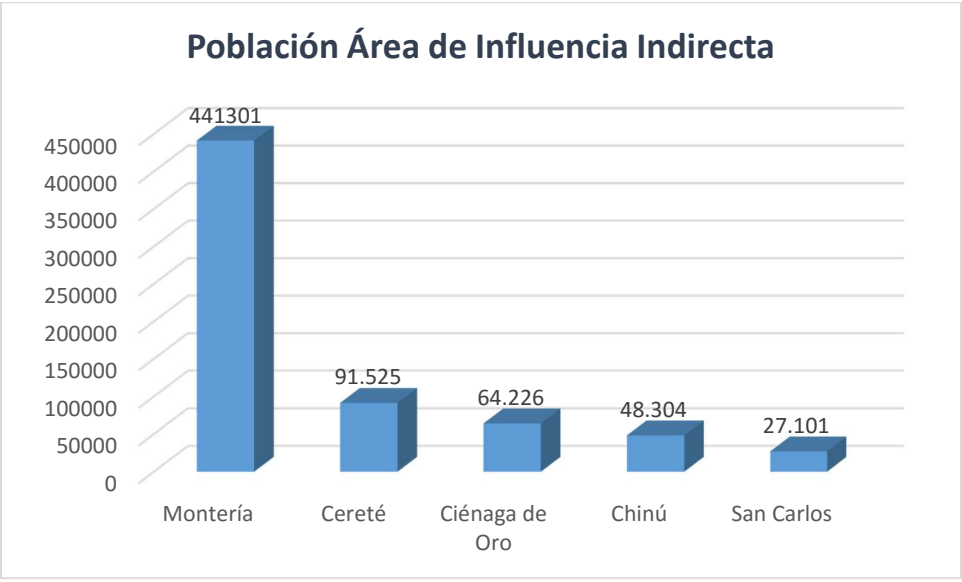
complemento en la gestión social y ambiental de los proyectos. Los vínculos de reconocimiento, reciprocidad, confianza con las comunidades dan pie no sólo al levantamiento y validación de la información, sino a la generación de estrategias pertinentes para el relacionamiento con los actores.

4.2.1 Análisis de contexto

Los cinco municipios del departamento de Córdoba que componen el Área de Influencia Indirecta del proyecto, presentan algunas características similares que permiten entender su contexto estructural.

En términos de la población, se destaca un porcentaje significativo en Montería, la capital del departamento, seguido de Cereté, Ciénaga de Oro, Chinú y San Carlos.

Gráfico 4-1. Población Área de Influencia Indirecta proyecto Chinú-Montería, consultado en DANE, 2005



De los cinco municipios de destaca un alto porcentaje de población rural en San Carlos (79%), en Ciénaga de Oro y Chinú, la población urbana y rural es del 50%, en Cereté, sólo el 43 % es rural y en Montería sólo el 23%

Respecto a las Necesidades Básicas Insatisfechas –NBI, se destaca un alto porcentaje en el área rural en los cinco municipios, oscilando entre el 67% (Chinú) y el 76% (Montería) a diferencia del área urbana que oscila entre 34% (Montería)y el 51% (San Carlos).

Estas comparaciones iniciales reflejan un alto grado de vulnerabilidad de la población rural y del municipio de San Carlos en general considerando que su mayor parte de población rural y que precisamente es la población rural la que más necesidades insatisfechas tiene.

El empleo también es un asunto preocupante en el contexto de los municipios de influencia, su nivel de informalidad es de más del 90% y la dependencia económica alcanza más del 50% en los cinco municipios.

Frente a los servicios públicos, llama la atención que más del 80% no tienen acceso a fuentes de agua mejorada tanto en Montería como San Carlos. En Ciénaga de Oro y Chinú este porcentaje des de 28.48% y 24.34% respectivamente.

En lo que tiene que ver con analfabetismo, se denota una importante diferencia entre la capital cordobesa y los otros cuatro municipios 23% en el primer caso y en los demás varía entre el 30.49% (Cereté) y 49.39% (San Carlos). Nuevamente se refleja el nivel de vulnerabilidad del municipio de San Carlos.

La tabla 4-4 ofrece un comparativo entre datos de caracterización estructura de los cinco municipios considerados en el proyecto Chinú-Montería.

Tabla 4-4: Comparación información estructural Área de Influencia Indirecta, DANE, 2005

	Información de contexto estructural AII, DANE, 2005				
	Chinú	**Ciénaga de Oro**	**Cereté**	**San Carlos**	**Montería**
Población	48.304 50% Urbano 50% Rural	64.226 50% Urbano 50% Rural	91.525 57% Urbano 43% Rural	27.101 21% Urbano 79% Rural	441.301 77% Urbano 23% Rural
NBI	Área urbana: 40%	Área urbana: 47%	Área urbana: 37%	Área urbana: 51%	Área urbana: 34%
	Área Rural: 67%	Área Rural: 71%	Área Rural: 68%	Área Rural: 70%	Área Rural: 76%
Empleo	Dependencia económica: 63,58	Dependencia económica: 65,13%	Dependencia económica: 56%	Dependencia económica: 65,38%	Dependencia económica: 61%
	Empleo informal: 98,68	Empleo informal: 98,84	Empleo informal: 96%	Empleo informal: 99%	Informal: 93.31%
Servicios públicos domiciliarios	Sin acceso a fuentes de agua mejorada: **24,34%**	Sin acceso a fuentes de agua mejorada **51,73%**	Sin acceso a fuentes de agua mejorada: **28,48%**	Sin acceso a fuentes de agua mejorada: **82,30%**	Sin acceso a fuentes de agua mejorada: **82,30%**
	Inadecuada eliminación de excretas: 30,31	Inadecuada eliminación de excretas:53,70	Inadecuada eliminación de excretas: 44,91	Inadecuada eliminación de excretas: 69,89%	Inadecuada eliminación de excretas: 69,89%
Analfabetismo	40,43	47,10	30,49%	49,39	23,85

Precisamente la precariedad en muchas de las condiciones básicas de la población explica la alta tendencia a la movilización social violenta en Córdoba. Los cinco municipios analizados no son la excepción. Son comunidades que tienden mucho a la movilización de hecho: Cereté, Ciénaga de Oro, Chinú, tiene fuertes antecedentes en este sentido. Un rastreo simple de medios lo revela. Entre los motivos recurrentes de protesta están el mal servicio de la energía eléctrica y los resultados electorales.

De Montería es importante tener en cuenta que es uno de los municipios con mayor recepción de población desplazada según la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas (2012), incrementando los niveles de desigualdad y desatención de esta población.

Respecto al contexto coyuntural o reciente para comprender el relacionamiento con los municipios y veredas de referencia del proyecto, se realizan algunas consideraciones.

El análisis de contexto puede realizarse en muchos casos consultando información externa (monitoreo de medios por ejemplo) posibilitando estar al día en los hechos y eventos que tienen lugar en el territorio, pero hay otro tipo de análisis más puntual que refiere a aquellas coyunturas relacionadas tanto con las comunidades como con el proyecto y que dan sentido a las perspectivas y formas de comprensión de los actores. Este último tema es que va a considerarse.

El relacionamiento con las comunidades permitió esbozar varios asuntos de referencia:

a) Condición de prestación del servicio de energía eléctrica por parte del distribuidor y comercializador de la región: Electricaribe

Es común que al mencionar el sector eléctrico, las personas asocien de inmediato el servicio final, el que tienen en sus lugares de permanencia. Cuando inicia el proyecto de transmisión de energía, uno de los temas que requiere mayor reiteración es la división de actividades en la cadena de energía y la distinción entre cada uno de los procesos que la conforman. Sin embargo, el tipo de relación que construye el distribuidor en el territorio define parte de las percepciones y prevenciones sobre todo proyecto del sector, finalmente es la cara visible (sentida directamente) de todo el sistema.

Precisamente, en la costa caribe se presentan variadas confusiones, inconformidades y lamentos por parte de las comunidades, pero en el Área de Influencia Directa, un evento específico ocurrido en el año 2012, sigue teniendo completa recordación entre las comunidades: alrededor de 35 torres de la línea Chinú-Montería de Electricaribe se derrumbaron ante un fuerte vendaval entre los municipios de Chinú y Ciénaga de Oro. El curso mediático que tuvo la situación y

las consecuentes fallas y apagones que afectaron a muchas poblaciones cordobesas, hizo que fuese un evento coyuntural de alta trascendencia y que aún debe ser tenido en cuenta para el análisis. Los reclamos de autoridades y comunidades locales, departamentales y nacionales no se hicieron esperar y una lluvia de críticas sobre las condiciones de la infraestructura y el mantenimiento (inconsistente) cayó sobre Electricaribe[6].

Muchas comunidades y líderes hacen alusión al tema expresando inquietud, no sólo cuestionándose si un suceso de ese tipo puede ocurrir con infraestructura de alta tensión, sino porque las labores de reparación también fueron traumáticas para muchos propietarios y comunidades: infraestructura pública y privada se vio afectada y en muchos casos no restaurada. En este sentido impactos identificados por la comunidad como afectación a la infraestructura pública y privada o la alteración de las vías, tiene un sentido especial: hay una necesidad en las comunidades de tener claridades y que se den procesos de información donde quede sentado el manejo correspondiente como forma de garantía de que las cosas van a ser diferentes.

De cualquier forma es claro que muchos eventos pese a que pudieron ocurrir tiempo atrás, siguen dando significado a la forma como las personas interpretan a un sector como el eléctrico y en particular a un proyecto de transmisión nuevo que se encamina en la zona. Precisamente hacer estar lecturas, escuchar este tipo de preocupaciones en los actores desde un análisis de contexto, ayuda a encaminar estrategias de relacionamiento y gestión para dar respuesta a cada inquietud y confusión latente. El contexto es entonces la puerta de entrada para el relacionamiento y análisis de los actores.

---

[6] Entre los titulares de prensa de la época se lee:
Apagones por caída de 35 torres en Córdoba. El Universal, 2012
Minminas inspeccionó torres caídas en Córdoba. El Universal, 2012
Se cayó una torre más. El Meridiano, 2012.
La inefable Electricaribe. El Meridiano, 2012.
Torres no se cayeron por falta de mantenimiento: Electricaribe. El Universal, 2012.

b) Conflictos comunitarios por cambios en la estructura de Asocomunal en Cereté.

El cambio en la composición de las organizaciones de interés comunitario también llama la atención para entender situaciones actuales de las organizaciones e incluso de las comunidades que hacen parte del área de influencia del proyecto Chinú-Montería 230kv.

En el municipio de Cereté es interesante para el análisis la fragmentación de una organización comunitaria de mayor jerarquía como una Asocomunal y su trascendencia en las organizaciones de base.

En medio de un conflicto político entre líderes del municipio de Cereté se propició la revocatoria de mandato al presidente de la organización elegido en el año 2012, sin embargo el conflicto llevó a demandas, tutelas, amenazas y con una elección de un nuevo presidente, se dividieron las organizaciones del municipio. La disputa ha generado confrontaciones expuestas en medio de comunicación local y regional dando cuenta de la ruptura de la cotidianidad y tomando relevancia para el análisis.

El desgaste generado en el proceso es evidente y a su vez la politización de la representación comunitaria en el municipio. El reflejo de ello es la descomposición y desarticulación y la falta de procesos reconocimiento social que conlleva incluso a conflictos al interior de las comunidades, sumado a que hay deficiencias institucionales en el ordenamiento territorial del municipio visualizado en la indefinición de límites territoriales en algunos de los caseríos y veredas, incrementando los conflictos sociales existentes.

Estas formas de organización son señales de contexto que definen y dan cuenta de la situación actual de las organizaciones de base en este municipio lo que resulta en una limitación respecto al relacionamiento entre el proyecto y las comunidades.

c) Dinamismo político (campañas y jornadas electorales)

La coyuntura electoral moviliza como pocas cosas la organización y relaciones comunitarias, especialmente en un departamento con alto grado de movilización electoral como Córdoba.

El análisis de contexto (especialmente en plena campaña electoral) deja manifiesto el grado de dinamismo político de la región. Lo que expresan los habitantes de diversas veredas es que el resultado de un gobernante en la zona, se mide en campaña y no en el ejercicio del mandato, por ende las obras, “ayudas”, contribuciones personales y comunitarias se buscan en ese escenario.

Otro asunto que refleja el contexto es que la relación ciudadano-gobierno tiende a construirse a partir de los resultados electorales, así, quien no apoyó a un candidato elegido, no espera nada de su administración y al parecer esta realidad ha sido interiorizada por muchos líderes y representantes comunales que también expresan la politización de sus relaciones.

Este contexto es importante, primero, para comprender la lógica de las relaciones políticas entre los municipios de interés y, segundo, para pensar la capacidad de incidencia política de los actores en sus entornos.

Sobre este tema también cabe mencionar que las comunidades y sus organizaciones comunitarias y sociales tienden a politizar sus relaciones, en este sentido, el rol que desempeña normalmente un presentante comunitario se ve fuertemente permeado en muchos casos.

En últimas se entiende que las formas de organización y participación comunitaria, en campaña electoral, está supeditado el juego de intereses entre las comunidades, procurando el mejor ofrecimiento pensando en que posiblemente sea el único durante algún tiempo.

4.2.2 Identificación de Actores

Debe anotarse que el análisis propuesto en esta tesis está enfocado en el área de influencia directa del proyecto y sólo en comunidades campesinas. Aunque se generó algún tipo de acercamiento con comunidades indígenas (acompañamiento a dos reuniones: Chinú y Ciénaga de Oro) que dio señales sobre las relaciones sociales en algunas poblaciones (análisis de contexto), el relacionamiento, la gestión, los encuentros y el análisis sólo pudo establecerse de lleno con comunidades campesinas y por tanto el análisis se dirige a ellos.

Dada la necesidad e interés de establecer acercamientos con estas comunidades, se identificaron en primera instancia las organizaciones comunitarias como actores relevantes.

Las organizaciones comunitarias son “entendidas como el medio adecuado para fortalecer la integración, autogestión, solidaridad y participación de la comunidad con el propósito de alcanzar un desarrollo integral para la transformación positiva de su realidad particular y de la sociedad en su conjunto” (art 5. Ley 143 de 2002).

También es claro que “en las Juntas de Acción Comunal se crean relaciones de poder de forma permanente tanto al interior de la organización como de ésta con otros actores. Estas organizaciones se constituyen en escenarios para el ejercicio del poder pues la toma de decisiones, la distribución de beneficios, el manejo de la información, las relaciones con otros actores o instituciones locales son actos que encierran la construcción y ejercicio del poder” (Jaramillo, 2009:14)

Entendiendo lo anterior, se identificaron las organizaciones que desempeñan procesos de representación en sus comunidades: Asocomunales y Juntas de Acción Comunal. Se incluyeron así 5 Asocomunales (de los 5 municipios) y 33 Juntas de Acción Comunal (15 de Chinú, 7 de Ciénaga de Oro, 6 de Cereté, 2 de San Carlos y 3 de Montería) y 1 líder (Nueva Esperanza-Ciénaga de Oro). Total: 39 actores. Se aclara que si bien son 36 unidades territoriales de influencia, en la vereda Venado Abajo de Ciénaga de Oro no había inicialmente ninguna

organización social de referencia y en el caso de Ceibita 3 no se habían precisado asuntos técnicos que confirmaran su influencia.

Las organizaciones identificadas en un primer momento, se especifican en la la tabla 4-5

Tabla 4-5: Actores identificados AID

Chinú	Ciénaga de Oro	Cereté	San Carlos	Montería
Asocomunal	Asocomunal	Asocomunal	Asocomunal	Asocomunal
JAC Termoeléctrica	JAC Campito Nuevo	JAC Ceibita 4	JAC Cantarrana	JAC El Sabanal
JAC El Tigre	JAC Los Cocos	JAC Carolina (oficial)	JAC Caño Viejo	JAC El Tapao
JAC Aguas Vivas	JAC Romero	JAC Campanito		JAC Horizonte
JAC Flecha Sevilla	JAC El Higal	JAC Coroza-Las Cañas		
JAC Arroyo del Medio	JAC Las Palmas	JAC Coroza-Argentina		
JAC El Pital	JAC Bruselas	JAC Ceibita Maguey		
JAC El Potrero	JAC Las Balsas			
JAC Nova	Líder Comunitaria			
JAC Las Lomas				
JAC Retiro de los Pérez				
JAC Cacaotal				
JAC Los Algarrobos				
JAC San Mateo				
JAC Malabrigo				
JAC El Bleo				

Una vez iniciado el relacionamiento y el proceso investigativo, se perfilan las organizaciones indagando por su grado de articulación o fragmentación y en el mismo sentido, sobre la persona o personas en las que recae el liderazgo de las mismas. En los mismos escenarios, dada la interacción, las conversaciones informales y las entrevistas semiestructuradas, se va dando el reconocimiento de

nuevas organizaciones o individuos con presencia en la zona e interés en el proyecto. A medida que se dan espacios de encuentro con las comunidades se facilita la comprensión de sus relaciones (intereses, discurso, comportamiento) con el proyecto, pero también las internas, las de las mismas comunidades.

Foto 3: Lideres corregimiento San Mateo-Chinú

Foto 4: Líderes vereda Romero-Ciénaga de Oro

Con cada una de las organizaciones enunciadas se establecieron entre 5 y 7 encuentros, todos con visitas y recorridos en cada comunidad, en sus espacios, en sus condiciones y en su espontaneidad. También tuvieron alcances y metodologías diferentes: con acompañamiento de Asocomunal, sólo con presidentes, después con directivos, con directivos y miembros de la comunidad y en 10 casos en reuniones con toda la comunidad. En las demás veredas en las que se hicieron procesos de información y participación con toda la comunidad se compartieron ideas y reflexiones con los profesionales que los acompañaron.

En un segundo momento, a partir del relacionamiento y recorridos de campo, se identificaron 16 actores más (3 Juntas de Acción Comunal, 4 organizaciones sociales, 1 organización sin ánimo de lucro y 8 individuos)

Los actores identificados en un segundo momento, es decir, producto de los acercamientos en campo, se mencionan en la tabla 4-6.

Tabla 4-6: Actores identificados en primera instancia

Chinú	Ciénaga de Oro	Cereté	San Carlos	Montería
Corporación Betania (Vereda El Pital)	JAC Venado Abajo	JAC Ceibita 3	Líder y hacendado	
Iglesia Cristiana Betania (Vereda El Pital)	Asociación de Trabajadores de Palmas Arriba – ASOTRAPALAR (vereda Las Palmas)	JAC Carolina (junta alterna a la formal)		
Acueducto veredal Cacaotal	Habitante vereda Romero	Habitante vereda Coroza-Argentina		
Delegado JAC Las Lomas y delegado de Asocomunal)		Líder de la vereda La Carolina		
Tesorero JAC San Mateo		Líder Ceibita 4		
Delegado de JAC y miembro de Cabildo indígena de Cacaotal				
Hacendado Arroyo del Medio				
Fundación Oleoductos de Colombia (presencia en Aguas Vivas y Retiro de los Pérez)				

En total se identifican 55 actores clave: 46 organizaciones sociales y comunitarias, 1 organización sin ánimo de lucro y 8 individuos

Se anota que las organizaciones comunitarias se nombran como una unidad, sin embargo en muchos casos es una o varias personas quienes lideran dependiendo de su nivel de fragmentación o articulación. En el análisis de los actores se detalla un poco más este asunto.

Foto 5: Líder vereda Malabrigo-Chinú

Foto 6: Reunión de Información y Participación vereda Aguas Vivas-Chinú. Intercolombia, 2015

4.2.3 Análisis de Actores

Para empezar, debe decirse que a medida que el proyecto avanza en el relacionamiento con las comunidades, el resultado del mapa de actores va revelando cambios importantes, especialmente en lo que tiene que ver con la posición de los actores frente al proyecto. La aplicación del mapa de actores que aquí se presenta refleja la condición más reciente del proyecto en el territorio, sin embargo, se darán señales de cómo algunos discursos y percepciones de los actores se van modificando a medida que avanzan los relacionamientos y se va posicionando el proyecto en un entorno determinado.

Las observaciones y descripciones de cada una de las variables propuestas para el análisis de actores se han recopilado en una matriz donde no sólo se ha valorado o dado calificación a las variables, se ha descrito en cada caso el sentido del análisis. Se contempla que cualquier mapa de actores de un proyecto debe tener la sistematización de las condiciones que definen o describen a cada actor, facilitando que sea material de consulta en cualquier momento y por cualquier persona del proyecto que requiera tomar alguna decisión o entender el contexto de los actores en el área de influencia directa.

Para la sistematización del análisis de los actores se propone el siguiente formato: Matriz de Identificación y Valoración de Actores Clave, a partir del cual, se extraen resultados para el presente documento.

4.2.3.1 Posición del actor frente al proyecto

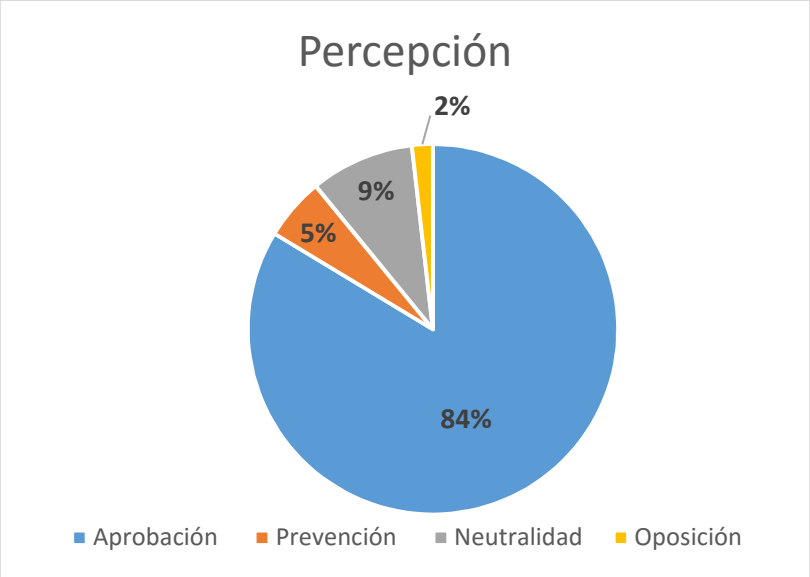
La posición del actor frente al proyecto contempla 3 variables puntuales: percepción, respuesta y disposición. Cada una es analizada para determinar el tipo de relación actor-proyecto (cooperante, oponente, prevenido, neutro o difuso). Las técnicas seleccionadas para la recopilación de la información permitieron conocer los puntos de vista de los actores, sus expresiones y formas de entender el proyecto. Se reitera que a medida que avanzan las actividades en el territorio, la posición del actor tiende a reconfigurarse.

4.2.3.1.1 Percepción

Las percepciones de los actores están ligadas a las creencias, imaginarios y expectativas respecto a la ejecución del proyecto de desarrollo.

El gráfico 4-1 da cuenta del tipo de percepción manifestada por los actores durante el proceso investigativo. El 84% muestra una percepción de aprobación. El 9% de neutralidad, el 6% de prevención y el 2% de oposición.

Gráfico 4-2: Percepción de los actores frente al proyecto



En su mayoría, los actores identificados perciben positivamente el proyecto: lo aprueban, sin embargo sus conceptos o justificaciones varían entre unos y otros.

En algunos casos, la reputación de la empresa (ISA o Intercolombia) es señal de confianza, seriedad y rigurosidad, lo que permite pensar que las cosas se harán de la mejor manera y buscando el menor impacto posible (JAC El Sabanal, Asocomunal Ciénaga de Oro, JAC El Potrero, JAC Los Algarrobos).

> *Yo fui practicante de la Subestación Cerromatoso de ISA. No se hacía nada sin que todo estuviera controlado y en orden. Yo sé cómo es ISA, es una empresa seria (JAC El Sabanal)*

En otros casos piensan que un proyecto de transmisión de energía deriva en una mejor prestación del servicio eléctrico en el departamento y posiblemente en sus municipios y veredas (JAC Cacaotal, JAC El Potrero, JAC, JAC Los Algarrobos, JAC San Mateo, JAC Las Palmas).

> *"Todo lo que se haga para las comunidades es bueno. Con la energía tenemos muchos problemas, falla mucho. Si puede mejorar eso en un tiempo debemos apoyarlo" Iglesia Betania*

Para muchos otros actores la ejecución del proyecto representa oportunidades para los habitantes de las veredas de influencia respecto a la generación de empleo temporal (JAC Arroyo del Medio, JAC Flecha Sevilla, JAC El Pital, JAC Nova, JAC Aguas Vivas, JAC Las Lomas, JAC Coroza Las Cañas, JAC Coroza Argentina, JAC Ceibita 4, JAC Coroza Las Cañas, JAC La Carolina). Como lo expresa uno de los líderes:

> *"El proyecto va a traer algún beneficio. Aquí sufrimos por el empleo y si al menos una persona tiene trabajo por unos días, eso nos favorece"*

También es clara la percepción favorable sobre el proyecto bajo la expectativa de que puede beneficiar a las comunidades apoyando iniciativas de interés comunitario. Se refieren a la escuela, a la cancha, al acueducto, al pozo, al cementerio y otro tipo de necesidades sentidas en cada vereda y corregimiento (Líder Nueva Esperanza, JAC El Tapao, JAC El Sabanal, JAC Las Lomas, JAC Malabrigo, JAC El Bleo, Asocomunal Chinú). Este tipo de percepción es más generalizada, aunque su alcance es distinto: algunos aluden a los beneficios como cualquier cosa buena que pueda llegar independiente de su contenido y otros precisan o exponen directamente su interés o necesidad.

Así lo comentan un par de actores del proyecto:

> *“El proyecto nos va a beneficiar y lo que venga es bienvenido”.*
>
> *“Aquí estamos apuraos por el agua. Soñamos con un pozo comunitario para no tener que caminar tanto buscando el agua”.*

Desde otra perspectiva, los actores perciben favorablemente el proyecto por los procesos de participación que se han establecido, valorando que se informe y se hagan partícipes a las comunidades durante la elaboración de los estudios ambientales (JAC El Potrero, JAC El Higal, JAC Romero, JAC Campito Nuevo, líder Caño Viejo). En palabras de una líder de la JAC El Potrero:

> *“Participamos mucho. Conocimos muchas cosas de la vereda que no conocíamos. Se aclaró que la empresa no deja las cosas destruidas con su paso, ese era el mayor temor de la comunidad. Nunca habíamos visto un mapa de la vereda y eso fue muy lindo. No podíamos creer que había un mapa de esta vereda, que podíamos verlo en plasmado en* ese papel” JAC El Potrero

En cuanto a las percepciones de neutralidad, se reconocen actores que aunque tienen interés y disposición para participar, se informan, preguntan, sugieren asuntos, etc., no hacen explícita una relación de aprobación o desaprobación, sólo cumplen con rol de participación ciudadana sin tomar una postura específica. Es el caso de la Junta de Acueducto de Cacaotal, de la JAC #2 de La Carolina-Cereté o de uno de los habitantes de Coroza-Argentina.

Se encuentran también percepciones de prevención. Para tres actores, el proyecto de desarrollo genera cuestionamientos y recelos que se resuelven con hechos reales y directos (a medida que avance el proyecto o sus actividades y se cumplan los acuerdos que se pacten). En primer lugar, el caso de la JAC Las Balsas. Sus percepciones son fundadas en sentimientos de desconfianza por las instituciones públicas y privadas (especialmente por las primeras), pensando que a las

comunidades no se les reconoce ni se les cumple, que las alcaldías y los políticos los engañan y que los beneficios no se ven efectivos.

> *Aquí nunca nos han cumplido paisana. Siempre vienen los políticos, nos prometen y luego nunca los vemos, no se vuelven a acordar que existimos. Entonces, ¿cómo sabemos que esta empresa no nos va a salir con lo mismo?*

En segundo lugar, se resalta a la JAC de Termoeléctrica cuya vereda ha convivido con la Subestación Chinú por más de treinta años, sumado a que allí confluye importante infraestructura eléctrica tanto de transmisión como de distribución. El punto de vista de la organización (liderada por su presidente), se sustenta en una acumulación de deudas o pasivos socio-ambientales, una especie de olvido que con la presencia de un nuevo proyecto y la proyección de otros, se renueva.

> *"Hemos estado al lado de la empresa durante años, pero poco nos ha notado. Poco nos hemos visto beneficiados con tener a la empresa en nuestro territorio, en nuestra vereda. Acá estamos faltos de capacitaciones, sensibilización y apoyo para el cuidado ambiental. Estamos faltos de empleo, de oportunidades*"

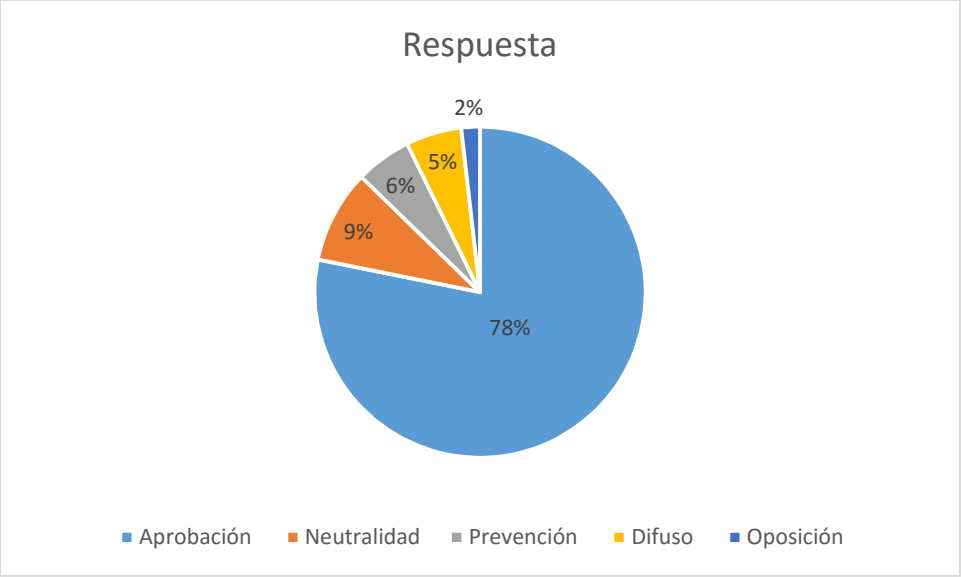
Finalmente, se observó algún tipo de percepción que se opone al proyecto bajo el argumento de que los propietarios no deberían negociar la servidumbre sin acordar beneficios para la vereda o sin compartir con otros lo que les corresponda (habitante JAC Romero).

> *"Es muy desigual que unos reciban plata y otros no. Ellos [los propietarios] se quedan contentos con la plata en el bolsillo y pal resto qué"*

4.2.3.1.2 Respuesta

De acuerdo con el gráfico 4-2 entre las respuestas de los actores frente al proyecto, se encuentra un 78% favorables o acciones de aprobación, un 9% de neutralidad, un 6% de prevención, un 5% es difuso (hay algún tipo de contradicción) y un 2% de oposición

Gráfico 4-3: Respuesta de los actores frente al proyecto



En correspondencia con el tipo de percepciones de los actores, las respuestas hacia el proyecto son en su mayoría de aprobación. Quiere decir que sus acciones, comportamientos o actitudes, la forma efectiva de relacionarse con el proyecto, permite la construcción de escenarios favorables para la participación durante los estudios ambientales y en general para la gestión ambiental.

Entre las respuestas de aprobación que se han presentado por parte de los actores se encuentra su alta disposición para hacer parte de las actividades del proyecto como se aprecia en el siguiente apartado. También tiene que ver el ánimo de informar a otros habitantes de la vereda sobre las generalidades del proyecto (antes del proceso de información y participación comunitaria) haciendo especial énfasis en la distinción entre las actividades del sector eléctrico, uno de los temas

que mayor confusión y expectativa general particularmente en esta zona del país (JAC Aguas Vivas, JAC Flecha Sevilla, JAC Las Lomas). Otros actores por su parte, dieron señales claras sobre el tipo de liderazgos que desintegran a las comunidades polemizando cualquier asunto (JAC Cacaotal, Asocomunal Ciénaga de Oro, Asocomunal Chinú, Líder vereda La Carolina) o por el contrario, sobre aquellos que son importantes para las comunidades y legitiman los procesos (JAC Arroyo del Medio). Algunos actores, como forma de respuesta al proyecto (haciendo referencia a organizaciones) se reorganizaron internamente (JAC Ceibita 6, JAC Caño Viejo), o incluso se constituyeron (JAC Venado Abajo) y otros, se visibilizaron (JAC 2-La Carolina).

Las formas de respuesta neutras, por su parte, hacen alusión a la disposición de participación de los actores sin que ello determine un punto de vista determinado (o no lo han definido). Suele confundirse la intención de resolver inquietudes con la prevención o con la oposición sin que necesariamente sea así. Muchas respuestas hacia los proyectos son simplemente de individuos que quieren escuchar, informarse y clarificar sus ideas (Acueducto Veredal Cacaotal, Corpobeta, JAC o que no tienen una relación directa con el proyecto, pero puede tener algo en común (Fundación Oleoductos de Colombia)

Respecto a la respuesta de oposición (equiparable con su percepción y discurso), se presenta el escenario en que un integrante de una JAC (Romero) convoca a los demás miembros de la organización para discutir su aprobación al proyecto y por no compartir su punto de vista. Este tipo de respuestas genera confrontaciones y tensiones al interior de las comunidades, frente a lo cual se hace necesario el monitoreo y la triangulación de información con nuevos actores.

Finalmente, sobre los tipos de respuesta, llaman la atención 3 situaciones puntuales en las que el discurso y percepción son distintas al comportamiento: son difusos. Aunque los discursos son de aprobación (en los tres casos ven la posibilidad de que las comunidades se beneficien con el proyecto), sus comportamientos y respuestas reflejan la búsqueda de intereses personales por encima de los comunitarios aprovechando los espacios de encuentro con la

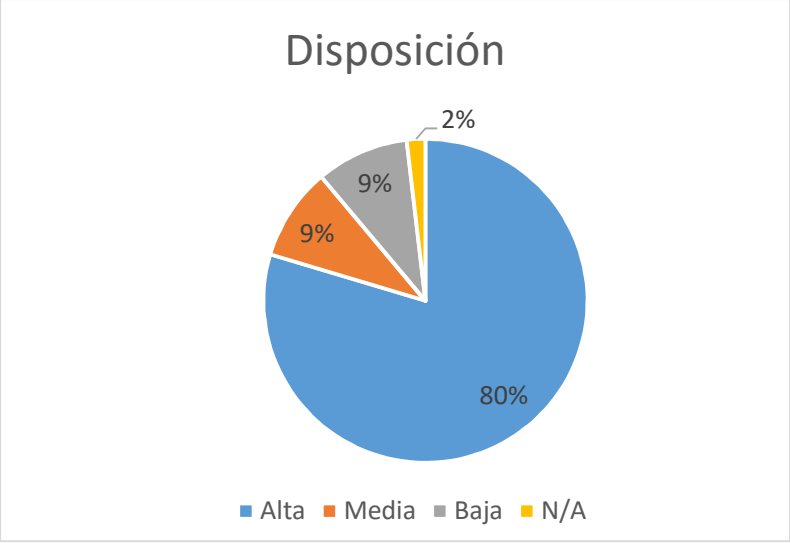
comunidad para fines políticos, partidistas o para legitimar sus puntos de vista (JAC El Tigre, Asocomunal Cereté) o contradicen el interés de hacer partícipe a toda la comunidad mediante una convocatoria amplia y abierta, limitando el ejercicio a unas pocas personas (JAC El Tapao).

4.2.3.1.3 Disposición

A partir del cruce de información entre el número de actividades propuestas con los actores y su respectiva asistencia, se observa que la disposición de los actores es un 80% alta, 9% media y 9% baja. Valorar la disposición de los actores es fundamental para reconocer su interés en participar o las limitaciones que tiene para hacerlo.

En el gráfico 4-3 se representa el nivel de disposición de los actores frente al proyecto Chinú-Montería 230kv.

Gráfico 4-4: Disposición de los actores frente al proyecto



Conviene indicar que el contexto poblacional y económico está asociado a la alta disposición de los actores para su participación. Son comunidades rurales,

dedicadas en buena parte a actividades agropecuarias o silvicultura de subsistencia y comercial o al mototaxismo, permitiendo estar más tiempo en sus hogares. En casos muy puntuales en que los actores trabajan con horarios normales y por fuera de sus veredas o corregimientos también se ha contado con alta disposición (JAC El Sabanal, JAC El Horizonte)

La posición del actor frente al proyecto, facilita la comprensión del entorno y de los actores y, más importante aún, posibilita el diseño de estrategias efectivas o bien, para procurar que los actores que tienen una posición favorable, la sigan teniendo, o bien para tratar de producir cambios en los actores que no la tienen.

En la tabla 4-7 puede visualizarse el cruce entre las tres variables de análisis (percepción, disposición y respuesta) y el resultado posicional de los actores respecto al proyecto Chinú-Montería 230kv.

Tabla 4-7: Posición de los actores frente al proyecto

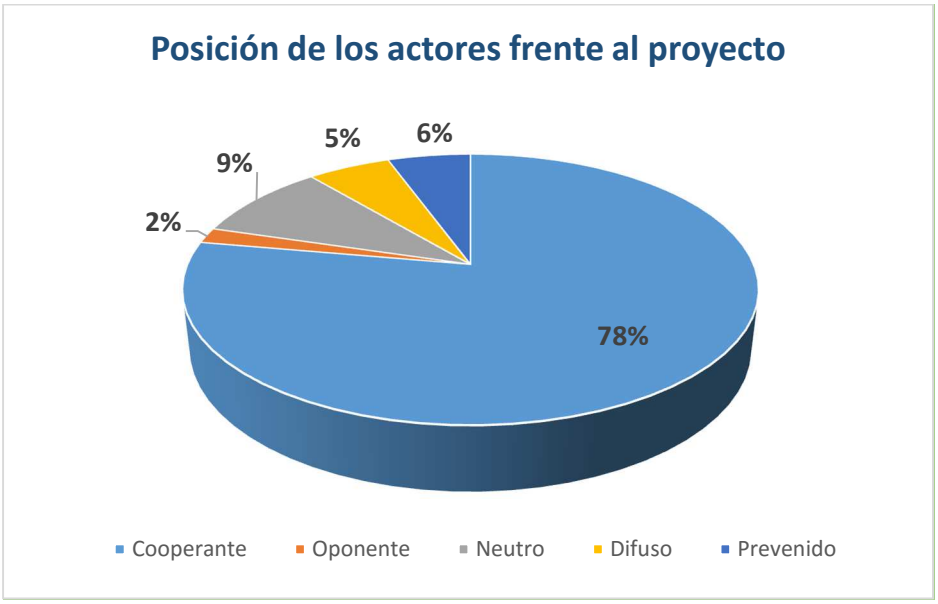
No.	ACTOR	DOBLE ROL?	Posición			Resultado
			Percepción	Disposición	Respuesta	Cooperante Oponente Prevenido Neutro Difuso
1	ASOCOMUNAL CHINÚ		Aprobación	Media	Aprobación	COOPERANTE
2	JAC TERMOELÉCTRICA	Miembro del cabildo menor	Prevención	Alta	Prevención	PREVENIDO
3	JAC EL TIGRE		Aprobación	Alta	Difuso	DIFUSO
4	JAC AGUAS VIVAS	La Junta lidera junto con la JAC de Flecha Sevilla, el acueducto comunitario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
5	JAC FLECHA SEVILLA		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
6	JAC ARROYO DEL MEDIO		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
7	GUSTAVO TULENA		Aprobación	Baja	Aprobación	COOPERANTE

8	**JAC EL PITAL**	El presidente y vicepresidente hacen parte de la junta administradora del acueducto veredal. El presidente también hace parte del Cabildo Menor, aunque hay tensión entre ellos-	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
9	**CORPOBETA (El Pital)**		Neutralidad	Baja	Neutralidad	NEUTRO
10	**IGLESIA BETANIA**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
11	**JAC EL POTRERO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
12	**JAC NOVA**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
13	**JAC LAS LOMAS**	El presidente de la JAC también es Propietario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
14	**JOSE SALGADO**	Delegado JAC Las Lomas y Delegado de Asocomunal	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
15	**JAC RETIRO DE LOS PÉREZ**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
16	**JAC CACAOTAL**	Pastor iglesia cristiana	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
17	**ACUEDUCTO VEREDAL**	Delegado JAC	Neutralidad	Alta	Neutralidad	NEUTRO
18	**ARMANDO DÍAZ**	Delegado JAC y miembro del cabildo indígena	Prevención	Alta	Prevención	PREVENIDO
19	**JAC LOS ALGARROBOS**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
20	**JAC SAN MATEO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
21	**FRAY BELLO**		Aprobación	Media	Aprobación	COOPERANTE
22	**JAC MAL ABRIGO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
23	**JAC EL BLEO**	Propietario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
24	**ASOCOMUNAL CIÉNAGA DE ORO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
25	**JAC CAMPITO NUEVO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
26	**JAC LOS COCOS**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
27	**JAC ROMERO**	Tesorero es propietario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE

28	**ELÍAS ARGUMEDO**		Oposición	Baja	Oposición	OPONENTE
29	**JAC EL HIGAL**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
30	**JAC LAS PALMAS**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
31	**Asociación de Trabajadores Palmas Arriba ASOTRAPALAR**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
32	**JAC BRUSELAS**	Propietario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
33	**JAC LAS BALSAS**	Propietario	Aprobación	Alta	Difuso	DIFUSO
34	**Arlendys Nisperuza - NUEVA ESPERANZA**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
35	**JAC Venado Abajo**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
36	**ASOCOMUNAL CERETÉ**		Aprobación	Alta	Difuso	COOPERANTE
37	**JAC CEIBITA 4**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
38	**JAC CAROLINA (oficial)**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
39	**JAC CAROLINA (Informal)**		Neutralidad	Media	Neutralidad	COOPERANTE
40	**AMADO RAMIREZ**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
41	**JAC CAMPANITO**	Vicepresidente es propietario	Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
42	**JAC COROZA-LAS CAÑAS**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
43	**JAC COROZA-ARGENTINA**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
44	**ARNEL BERTEL**		Prevención	Media	Aprobación	DIFUSO
45	**JAC CEIBITA MAGUEY**		Aprobación	Media	Aprobación	COOPERANTE
46	**JAC CEIBITA 3**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
47	**ASOCOMUNAL SAN CARLOS**		Aprobación	Baja	Aprobación	COOPERANTE
48	**JAC CANTARRANA**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
49	**JAC CAÑO VIEJO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
50	**MEDARDO MERCADO**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
51	**ASOCOMUNAL MONTERÍA**		Neutralidad	Baja	Neutralidad	NEUTRO
52	**HORIZONTE**		Aprobación	Media	Aprobación	COOPERANTE
53	**EL TAPAO**		Aprobación	Alta	Difuso	DIFUSO
54	**EL SABANAL**		Aprobación	Alta	Aprobación	COOPERANTE
55	**OCENSA**		Neutralidad	N/A	Neutralidad	NEUTRO

Con base en el gráfico 4-4, el 78% de los actores son cooperantes, el 9% son neutros, el 6% es prevenido, el 5% es difuso y el 2% es oponente. La cooperación es dada principalmente en actores que conforman las organizaciones sociales y comunitarias, las cuales cumplen roles de importancia en sus comunidades por ser las llamadas a promover el desarrollo comunitario y servir como canal de encuentro entre cualquier proyecto o actividad y las comunidades que representan.

Gráfico 4-5: Posición de los actores frente al proyecto



4.2.3.2. Influencia del actor

Es fundamental el análisis de la influencia de los actores porque de alguna manera revela el carácter estratégico para el relacionamiento y gestión oportuna. Entre más influencia se observa, mayor prioridad y relevancia.

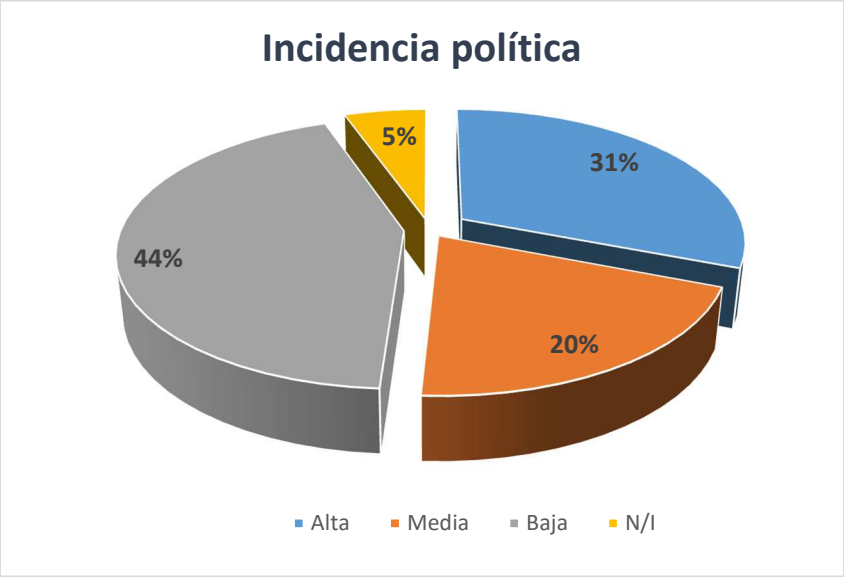
La consideración de cinco variables propuestas en la metodología de mapa de actores para áreas de influencia directa, facilitan la valoración de la influencia de los actores.

4.2.3.2.1 Incidencia política

De acuerdo con el gráfico 4-5 la incidencia política de los actores en baja en un 44%, alta en un 31%, media en un 20% y no identificada en un 5%.

En general la incidencia política de los actores es baja, indicando con ello que las comunidades rurales siguen siendo relegadas y de algún modo, ignoradas en la toma de decisiones de los entes locales. La diferencia entre necesidades básicas insatisfechas en la población rural, lo reafirma.

Gráfico 4-6: Incidencia política de los actores



No podría entenderse la incidencia política sin hacer alusión al contexto político de la zona. Es común entre las organizaciones, líderes y comunidades en general la expresión de que si no gana el candidato apoyado, no habrá gestión para los próximos 4 años que beneficie a las veredas. De alguna manera es como si la campaña electoral definiera el trasegar político en los periodos de gobierno y como si la gestión de los entes locales de gobierno se midiera más en plena campaña que en el ejercicio propio de un mandato. La incidencia política, en este sentido,

está fuertemente marcada por contextos electorales en los municipios cordobeses del área de influencia indirecta del proyecto Chinú-Montería 230kv.

Con base en lo anterior, se reconocen distintas apropiaciones y ejercicios de incidencia política por parte de los actores:

- Por acuerdos y apoyos mutuos: JAC Los Cocos, JAS Campito Nuevo, JAC Las Palmas, JAC Coroza Argentina, JAC Coroza Las Cañas, JAC El Pital, JAC Las Lomas, JAC El Tigre, Asocomunal Chinú,
- Por presión (JAC Termoeléctrica, JAC Cacaotal)
- Por representación directa (JAC Cacaotal)
- Por interés electoral y político (JAC San Mateo, JAC Cacaotal, JAC Nova, JAC Campanito, Asocomunal Cereté.

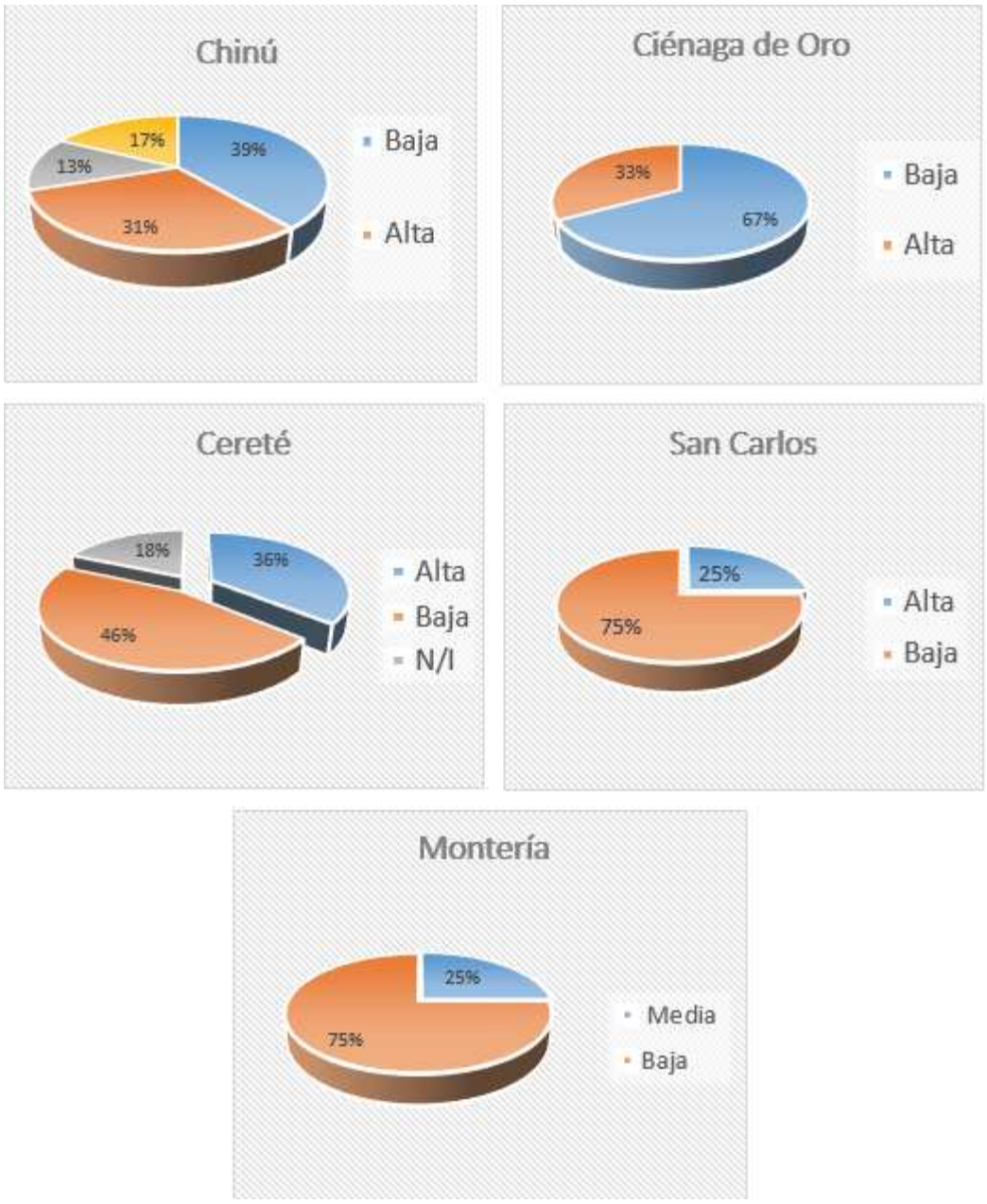
También es claro que algunas comunidades inciden políticamente no porque la organización comunitaria de referencia lo haga, sino porque representan un interés electoral importante lo que significa que es una incidencia intermitente y difusa (JAC Retiro de los Pérez, JAC Flecha Sevilla)

JAC Cacaotal es fuente de interés porque incide políticamente de maneras distintas: tiene dolientes en los órganos de gobierno, presiona (particularmente el cabildo indígena) y también representa un interés electoral bastante fuerte. Cacaotal es uno de los corregimientos más poblados de Chinú.

Quienes manifiestan tener baja capacidad de incidencia política, componen veredas con poca población, retiradas del casco urbano de los municipios y menos dinámicos políticamente si se quiere (JAC Arroyo del Medio, Malabrigo, El Bleo, JAC El Potrero, JAC Bruselas) o advierten que se han incumplido acuerdos y compromisos electorales (JAC Las Balsas) o ven dificultad en acceder a canales de comunicación efectivos con la administración local (JAC El Sabanal, JAC El Tapao, JAC Horizonte, veredas de la capital de Córdoba).

Otro análisis interesante en la incidencia política es el producto de la comparación entre los niveles de incidencia de los actores en cada municipio del área de influencia indirecta –AII. El 4-6 compara los resultados de estos datos.

Gráfico 4-7: Comparativo incidencia política de los actores en los municipios del AII



La comparación permite entrever que en el municipio de Chinú (23 actores identificados) representa el mayor porcentaje de influencia alta y media de los actores. Por el contrario, los municipios de Montería y San Carlos el menor

porcentaje. Se trata entonces de comunidades más activas y empoderadas en el primer caso y, en el segundo, de comunidades más relegadas por el poder público.

Se distingue además que el municipio de Chinú se ha constituido como una localidad con alta participación electoral en Córdoba (80% en 2015; 78.97% en 2011) y siendo un 50% de población rural, se construyen relaciones de mayor exigencia y demanda.

Otro tipo de incidencia política observada es gestada desde los entes de poder para mantener la estabilidad de las relaciones y evitar tensiones – presión y control político (Asocomunal Ciénaga de Oro). Se reconoce en este actor a capacidad de presión con criterios de control político pronunciado en años pasados cuando interpuso una demanda contra un exalcalde (junto con otras personas), concluyendo finalmente en su destitución. En Electricaribe es también reconocido porque en los espacios públicos genera importantes discusiones, debates, confrontaciones obteniendo con ello reconocimiento.

4.2.3.2.2 Capacidad de convocatoria

Se tienen por lo menos tres lecturas distintas sobre el asunto de la convocatoria. La primera, de tipo cualitativo, se refiere a la capacidad que creen tener los actores para convocar en sus comunidades. La segunda, cuantitativa, surge de la comparación (en un evento de convocatoria grande) entre el número de invitaciones casa a casa, por ejemplo, y el total de viviendas[7]. Una tercera lectura, se obtiene de la comparación entre el total de viviendas estimadas por vereda y el número de asistentes efectivos, dando luces sobre el nivel de participación de las comunidades (y su tipo de respuesta).

[7] En el marco del Proceso de Información y Participación Comunitaria del proyecto Chinú-Montería, el sistema de convocatoria se aplicó a través de los representantes de las organizaciones comunitarias con invitaciones casa por casa, requiriéndose .ñ invitar al menos una persona por vivienda.

Respecto a lo que perciben los actores sobre la capacidad de convocatoria en sus comunidades, lo primero que indican es que hay dependencia de la participación con el objeto de la actividad propuesta. Fue reiterado este tipo de comentarios porque una parte de los encuentros adelantados tuvieron lugar en plena campaña política de alcaldías, gobernaciones, asambleas y concejos y dado el contexto político de la región con un alto grado de movilización política, sobraban motivos e intereses para asistir a todo tipo de reuniones, fiestas, rifas, etc. en cada una de las veredas y corregimientos de los municipios.

Uno de los líderes comentaba:

> *"Si fuera una reunión política toditico esto se llenaría. La gente espera es plata, si es una reunión para hablar de la comunidad o para pedir colaboración para arreglar un hueco en la vía, aquí nadie aparece"*

En la misma lógica, un representante de la JAC Los Cocos advierte:

> *"Aquí hay más 40 líderes políticos, ¿se imagina cuántas reuniones puede haber en la comunidad en un día?"*

Otro asunto es la escasa cultura de la participación en muchas comunidades, especialmente en Montería, Cereté y San Carlos. Las organizaciones de las unidades territoriales de interés están fragmentadas, cuentan con pocas capacidades de gestión y hay poca apropiación y sentido de pertenencia de las comunidades por el desarrollo comunitario y las organizaciones comunitarias, en otros casos están fuertemente politizadas, restando credibilidad al rol que deben ejercer en su territorio o sesgándolo.

Con base en lo anterior, perciben los actores que las convocatorias se dificultan y también es claro que en las organizaciones más divididas, no logran promover nisiquiera sus reuniones requeridas por sus estatutos imposibilitando su

posicionamiento en las comunidades (JAC Ceibita 4, JAC La Carolina, JAC Ceibita 6, JAC El Higal, JAC Caño Viejo, JAC El Horizonte)

En el caso de Chinú, por el contrario, se han configurado relaciones y procesos de organización distintos. Los actores coinciden en su mayoría en que pueden convocar y obtener alta y media participación en la mayoría de oportunidades. Persiste, al igual que en todas las organizaciones de las demás veredas y corregimientos, la sensación de que las comunidades se comprometen poco y delegan a ruedo suelto todo asunto comunitario en los miembros de la organización comunal, sin embargo hay respuesta y colaboración cuando se requiere (JAC Aguas Vivas, JAC Flecha Sevilla, JAC Las Lomas, JAC El Potrero, JAC El Tigre)

También se refieren a la capacidad de convocatoria en alusión a los mecanismos que usan para invitar a sus reuniones, siendo el voz a voz el más incorporado, pero reconociendo que a veces resulta en confusiones y que no genera compromiso para asistir (JAC El Bleo, JAC Malabrigo, habitante de Cantarrana). En otros casos optan por hacer avisos y pegarlos en algún punto central de la vereda (JAC Retiro de los Pérez, JAC Las Palmas, JAC Campito Nuevo).

En resumen, los actores del municipio de Chinú perciben una alta y media capacidad de convocatoria, exceptuando a la JAC de Bleo y la JAC de Malabrigo que creían tener limitaciones en la convocatoria. En las unidades territoriales de Cereté y Ciénaga de Oro en cambio, su percepción era que la convocatoria podría ser más limitada reconociendo (JAC Ceibita 4, JAC Ceibita 6, JAC La Carolina)

Con la JAC Venado Abajo que apenas se conformó, indicaron una capacidad de convocatoria media y alta, en palabras de su presidente:

> *“Hasta ahora estamos comenzando y muchos están interesados en ver qué vamos a hacer. Cuando invitemos a cualquier reunión muchos van a querer ver de qué se trata, así sea por pura curiosidad”*

En Montería, dos unidades territoriales indicaban con incertidumbre el tema de la convocatoria: El Sabanal y El Horizonte. No sabían realmente cómo responde la comunidad: poco se reúnen y pocas actividades promueven sus organizaciones

comunitarias. El Tapao en cambio expresaba una alta capacidad de convocatoria por la disponibilidad de sus representantes y porque han organizado eventos culturales donde han tenido buena participación.

Teniendo en cuenta que el proyecto Chinú-Montería desarrolló un proceso de información y participación comunitaria en las unidades territoriales de influencia, se tomaron los datos reales de acuerdo al tipo de convocatoria implementado: invitación casa a casa soportado con planillas de registro.

Aunque la información y el análisis tienen serias limitaciones, entendiendo la dificultad en verificar si los asistentes efectivamente corresponden a representantes de cada vivienda, además porque el proyecto complementó la convocatoria con la puesta de afiches visibles en puntos estratégicos de las veredas, para hacer extensiva la invitación. En todo caso, se vislumbra un panorama sobre el proceso de convocatoria en cada comunidad liderado por la Junta de Acción Comunal y el tipo de participación ejercida por las comunidades.

Las veredas y corregimientos de Cereté y Chinú sobresalen en el análisis. En el primero, se da un contraste interesante entre la convocatoria y la participación efectiva de las comunidades. La convocatoria tuvo tendencia media y alta (entendida con más del 70% de invitaciones entregadas de acuerdo al número de viviendas), la respuesta en cambio fue muy baja.

Se entiende entonces por un lado, que la convocatoria fue limitada (no cubrió el mayor número de viviendas posible), pero además que no acudió un número significativo de habitantes a los espacios abiertos, incluso cuando hubo afiches de invitación en espacios visibles para las poblaciones.

Se aclara también que otra de las limitaciones del proceso fue la época electoral (en los cinco municipios del AII). El registro de entrega de invitaciones en muchos casos no fue diligenciado por las comunidades porque era asociado con planillas de uso político, produciendo desconfianza (JAC Bruselas, JAC Coroza Argentina, JAC Coroza Las Cañas, JAC El Tapao, etc.). En la tabla 4-8 se ofrece una comparación entre porcentajes de convocatoria y porcentajes de participación.

Tabla 4-8. Comparación convocatoria y participación de comunidades Cereté

Convocatoria					
Municipio	**Vereda**	**Promedio Casas**	**N° de Invitados***	**Porcentaje**	**CRITERIO**
Cereté	La Carolina	80	58	**73**	ALTA
Cereté	Caserío Campanito	140	87	**62**	MEDIA
Cereté	Ceibita N° 4	95	81	**85**	ALTA
Cereté	Coroza Las Cañas	112	90	**80**	ALTA
Cereté	Coroza Argentina	205	161	**79**	ALTA
Cereté	Ceibita N° 6 Magüey	65	50	**77**	ALTA

Participación comunidad					
Municipio	**Vereda**	**Promedio Casas**	**N° de Asistentes**	**Porcentaje**	**CRITERIO**
Cereté	La Carolina	80	26	**33**	BAJA
Cereté	Caserío Campanito	140	47	**34**	BAJA
Cereté	Ceibita N° 4	95	39	**41**	MEDIA
Cereté	Coroza Las Cañas	112	44	**39**	BAJA
Cereté	Coroza Argentina	205	45	**22**	BAJA
Cereté	Ceibita N° 6 Magüey	65	23	**35**	BAJA

A diferencia de Cereté, las unidades territoriales de Chinú, muestran consistencia entre el proceso de convocatoria y la participación de las comunidades, siendo más efectivo lo primero que lo segundo. En la convocatoria llaman la atención porcentajes de más del 90%, reflejando un mayor liderazgo, compromiso y organización de las Juntas de Acción Comunal.

Se visualiza Cacaotal como única excepción de la comparación, sin embargo hay asuntos de contexto que ayudan a entender este escenario. De un lado, es el corregimiento más poblado de Chinú, con alrededor de 2200 habitantes donde casi la totalidad de la población es indígena y hacen parte del Resguardo San Andrés de Sotavento de la etnia Zenú. Dado que con la comunidad se desarrolla un proceso independiente que con comunidades campesinas (en el marco de la Consulta Previa) con el Cabildo Menor de Cacaotal, se lleva a cabo un relacionamiento y unos espacios de encuentros donde se ve representado otra parte significativa de la población. El contexto también revela una especie de distanciamiento entre la organización comunal y la organización indígena por lo cual prefieren diferenciar sus actividades.

Tabla 4-9. Comparación convocatoria y participación de comunidades Chinú

Convocatoria					
Municipio	Vereda	Promedio Casas	N° de Invitados*	Porcentaje	CRITERIO
Chinu	El Tigre	102	101	99	ALTA
Chinu	Malabrigo	26	24	92	ALTA
Chinu	El Pital	43	40	93	ALTA
Chinu	Arroyo del Medio	35	40	114	ALTA
Chinu	El Potrero	32	57	178	ALTA
Chinu	Flecha Sevilla	123	112	91	ALTA
Chinu	Las Lomas	78	78	100	ALTA
Chinu	Aguas Vivas	96	87	91	ALTA
Chinu	Los Algarrobos	88	61	69	MEDIA
Chinu	El Retiro de Los Pérez	82	85	104	ALTA
Chinu	Termoeléctrica	80	93	116	ALTA
Chinu	Nova	94	96	102	ALTA
Chinu	El Bleo	40	50	125	ALTA
Chinu	San Mateo	250	214	86	ALTA
Chinu	Cacaotal	285	230	81	ALTA

Participación comunidad					
Municipio	Vereda	Promedio Casas	N° de Asistentes	Porcentaje	CRITERIO
Chinu	El Tigre	102	79	77	ALTA
Chinu	Malabrigo	26	22	85	ALTA
Chinu	El Pital	43	30	70	ALTA
Chinu	Arroyo del Medio	35	32	91	ALTA
Chinu	El Potrero	32	48	150	ALTA
Chinu	Flecha Sevilla	123	63	51	MEDIA
Chinu	Las Lomas	78	48	62	MEDIA
Chinu	Aguas Vivas	96	54	56	MEDIA
Chinu	Los Algarrobos	88	43	49	MEDIA
Chinu	El Retiro de Los Pérez	82	77	94	ALTA
Chinu	Termoeléctrica	80	71	89	ALTA
Chinu	Nova	94	56	60	MEDIA
Chinu	El Bleo	40	48	120	ALTA
Chinu	San Mateo	250	119	48	MEDIA
Chinu	Cacaotal	285	83	29	BAJA

En Ciénaga de Oro, por su parte, la comunidad de Los Cocos es la única unidad territorial que presenta consistencia favorable entre la convocatoria y la asistencia de las comunidades. En el Higal también hay consistencia, pero desfavorable en tanto la convocatoria fue muy baja y en el mismo sentido la asistencia.

Tabla 4-10. Comparación convocatoria y participación de comunidades Ciénaga de Oro

Convocatoria					
Municipio	Vereda	Promedio Casas	N° de Invitados*	Porcentaje	CRITERIO
Ciénaga de Oro	Nueva Esperanza (Berástegüi)	75	70	93	ALTA
Ciénaga de Oro	Bruselas	25	N/I (voz a voz)		
Ciénaga de Oro	Romero	54	44	81	ALTA
Ciénaga de Oro	Las Balsas	230	178	77	ALTA
Ciénaga de Oro	Los Cocos	100	124	124	ALTA
Ciénaga de Oro	Las Palmas	110	120	109	ALTA
Ciénaga de Oro	Campito Nuevo	107	69	64	MEDIA
Ciénaga de Oro	El Higal	275	80	29	BAJA

Participación comunidad					
	Vereda	Promedio Casas	N° de Asistentes	Porcentaje	CRITERIO
Ciénaga de Oro	Nueva Esperanza (Berástegüi)	75	39	52	MEDIA
Ciénaga de Oro	Bruselas	25	19	76	ALTA
Ciénaga de Oro	Romero	54	34	63	MEDIA
Ciénaga de Oro	Las Balsas	230	97	42	MEDIA
Ciénaga de Oro	Los Cocos	100	101	101	ALTA
Ciénaga de Oro	Las Palmas	110	68	62	MEDIA
Ciénaga de Oro	Campito Nuevo	107	31	29	BAJA
Ciénaga de Oro	El Higal	275	67	24	BAJA

En San Carlos, se denota, primero una excepción en la forma de convocatoria. Al ser pocas viviendas hicieron una voz a voz, con el acompañamiento de un habitante de la comunidad que no hace parte de la JAC. La efectividad fue alta como se aprecia en la tabla 4- 11.

Tabla 4-11. Comparación convocatoria y participación en unidades territoriales de San Carlos

Convocatoria					
Municipio	**Vereda**	**Promedio Casas**	**N° de Invitados***	**Porcentaje**	**CRITERIO**
San Carlos	Caño Viejo	17	N/I	**Voz a voz**	
San Carlos	Canta Rana	58	47	**82**	ALTA

Participación comunidad					
	Vereda	**Promedio Casas**	**N° de Asistentes**	**Porcentaje**	**CRITERIO**
San Carlos	Caño Viejo	17	16	**94**	ALTA
San Carlos	Canta Rana	58	32	**56**	MEDIA

Finalmente, respecto a la capacidad de convocatoria en unidades territoriales de Montería se destaca la poca participación de la comunidad, pese a que en El Sabanal y en el Horizonte un importante número de invitaciones por casa y a los afiches públicos de invitación a toda la población.

Tabla 4-12. Comparación convocatoria y participación en unidades territoriales de Montería

Convocatoria					
Municipio	**Vereda**	**Promedio Casas**	**N° de Invitados***	**Porcentaje**	**CRITERIO**
Montería	El Tapao	150	31	**21**	BAJA
Montería	Horizonte	300	130	**43**	MEDIA
Montería	Cgto. Sabanal	257	170	**66**	MEDIA
Participación comunidad					
Municipio	**Vereda**	**Promedio Casas**	**N° de Asistentes**	**Porcentaje**	**CRITERIO**
Montería	El Tapao	150	25	**17**	BAJA
Montería	Horizonte	300	29	**10**	BAJA
Montería	Cgto. Sabanal	257	28	**11**	BAJA

4.2.3.2.3 Capacidad de gestión

El significado otorgado a la capacidad de gestión varía entre los actores. Para algunos hace referencia al estar disponible para la comunidad y servirle cuando se requiera (JAC Las Balsas, JAC El Higal, JAC Bruselas)

Para otros es la búsqueda de obras que se vean en la comunidad, así como la búsqueda de condiciones para que la organización subsista y funcione con mayor estructura. Se identifica la gestión de proyectos de infraestructura comunitaria como vías, acueductos, canchas (aunque son inversiones propias de los entes públicos, los actores han realizado trámites, propuestas y peticiones para que sean consideradas sus necesidades). Una parte necesaria para la ejecución de este tipo de obras en el apoyo de las comunidades y éste es intermediado con la organización comunal, sirviendo como enlace para la realización de proyectos (JAC El Pital, JAC El Tigre, JAC San Mateo).

En Chinú se identifican acciones importantes de gestión de los actores y de las comunidades. De las 36 unidades territoriales de influencia del proyecto, sólo dos tienen un espacio propio de reuniones denominado casa comunal y es apropiado como escenario de encuentro y discusión de asuntos de la comunidad, es el caso de El Tigre y Las Lomas.

En Aguas Vivas, El Tigre, Campanito, es sólida la gestión de recursos mediante eventos como torneos de fútbol interveredales, basares, fiestas comunitarias, etc.

También tiene que ver para muchos con la capacidad de llevar las inquietudes y problemáticas de la comunidad donde corresponda. Es reiterado este punto de vista haciendo referencia a la mediación entre los problemas con la infraestructura de energía de distribución y comercialización y los conflictos que esto genera entre los habitantes (postes, transformadores, cables y daños en general) ya que comportan la necesidad de gestionar respuestas claras por parte de la empresa de energía regional. Los derechos de petición, quejas, reclamos, tutelas son entonces expresiones de gestión de alta relevancia para los actores en tantos e corresponde

con las necesidades de la población (JAC Arroyo del Medio, JAC Cacaotal, JAC Las Lomas, JAC Las Palmas, JAC Coroza Argentina)

Se resalta la Corporación Betania y LA Iglesia Evangélica Betania del corregimiento El Pital en Chinú. Han llevado a cabo contactos con organizaciones internacionales resultando en brigadas de salud para la comunidad y la instalación de un purificador de agua para la vereda.

Es importante anotar que al menos la mitad de los actores tiene baja capacidad de gestión de acuerdo a la observación y las respuestas obtenidas con las entrevistas semiestructuradas. Se refieren a la falta de capacitación, de fortalecimiento organizacional, al descuido de los entes locales como motivos para desconocer formas y procesos para representar mejor a sus comunidades. La falta de recursos para los trámites y desplazamientos también es un limitante de importante peso.

4.2.3.2.4. Legitimidad

El análisis de la legitimidad es tal vez uno de los más complejos dentro de las variables que hacen parte de la influencia del actor. El reconocimiento social de una organización o individuo o el grado de deseabilidad de sus acciones está supeditado a una cantidad de detalles que pocas veces se logra comprender por más contacto que se genere con el actor, máxime cuando las acciones, la coyuntura y la dinámica misma de entorno es tan sensible a reconfiguraciones.

Las preguntas semiestructuradas y las no estructuradas que surgieron solamente en el marco de las conversaciones con los actores, afloraron respuestas sobre las formas de reconocimiento que ejercen las comunidades hacia los actores.

- Su consistencia en el liderazgo comunitario. (JAC El Potrero): lleva 18 años siéndolo
- La materialización de proyectos (JAC El Tigre, JAC Las Lomas, JAC San Mateo, JAC Cacaotal)
- La gestión de actividades (JAC Aguas Vivas, JAC Flecha Sevilla, JAC Arroyo del Medio

- El servicio y beneficio a la comunidad (Gustavo Tulena: Arroyo del Medio)
- El desempeño de roles de importancia para la comunidad como el apoyo a la administración del Acueducto (JAC El Pital, JAC Las Palmas, JAC Flecha Sevilla, JAC Aguas Vivas, Acueducto Veredal de Cacaotal)

4.2.3.2.5 Antecedentes de movilización

Se consideran en esta variable los eventos de movilización social comentados por los actores en las actividades abordadas. La recolección de este tipo de información se motivó con entrevistas informales y con la observación participante. Mediante el rastreo de prensa también se complementó el análisis. No en todos los casos fue posible la obtención de la información o fue difícil abordar el tema por lo cual se valoró como no identificado.

La movilización es percibida en las unidades territoriales como una respuesta muy desesperada ante una necesidad fulminante y urgente en la comunidad. Aunque el contexto de la zona revela la tendencia a la movilización social de hecho (comunidades étnicas y no étnicas), los actores en el área de influencia directa se describen como poblaciones pacíficas. En el caso particular de Cacaotal (con alta tendencia a la movilización (es una forma de presión política), la asocian con en la mayoría de los casos con el cabildo indígena de la etnia Zenú. Menciona que con amenazas de movilización la comunidad han logrado el arreglo de vías en el corregimiento.

Precisamente el deterioro de las vías y las fallas prolongadas de la energía se referencian como los temas que provocan mayores reacciones en las poblaciones.

> *“Aquí nos duelen mucho las vías. Si por algo es capaz de pelear la comunidad es por eso, porque las necesitamos” (JAC Las Balsas)*

Otra representante de Junta, menciona:

> *“Aquí se ha visto reaccionar la comunidad cuando la vía estuvo peor que un camino de mulas. Cuando se ha ido la luz por mucho tiempo también nos hemos hecho sentir” (JAC El Horizonte).*

Estrictamente se nombraron procesos de movilización en la vereda El Horizonte tanto por dificultades con la vía (2010, 2012) como por las fallas del servicio de energía (2014). En Campanito y Coroza Las Cañas-Cereté, también ha habido (en años anteriores) movilización social en reclamos por malas condiciones de la vía.

En la vereda Las Palmas de Ciénaga de Oro, se mencionan procesos de movilización, sin violencia. Han retenido vehículos de Electricaribe como método para recibir atención a sus demandas (cambios de transformadores, postes, etc.).

En otras veredas cuentan con desánimo que no hay respuesta articulada de la comunidad para apoyar proyectos y buscar la atención de las necesidades de las poblaciones. La movilización social sería una forma de visibilizarse, pero no es un tipo de respuesta asumido por las poblaciones.

> *“Aquí nos ponemos guapos [molestos] pero de la puerta pa´ adentro. Cuando se cayeron las torres de Electricaribe, vinieron, arreglaron y el puente quedó dañado. Nadie dijo nada” (JAC Venado Abajo)*

En otro contexto, así lo indican:

> *“Le hemos dicho a la comunidad que hagamos una retención pacífica de los carros de Electricaribe hasta que nos arreglen los postes, pero la comunidad no acepta. Aquí la mayoría son cristianos y no les gusta eso” (JAC El Pital).*

La tabla 4-13 resume la valoración otorgada a cada una de las variables luego de su análisis individual con cada uno de los actores.

Tabla 4-13. Valoración de Influencia de los actores

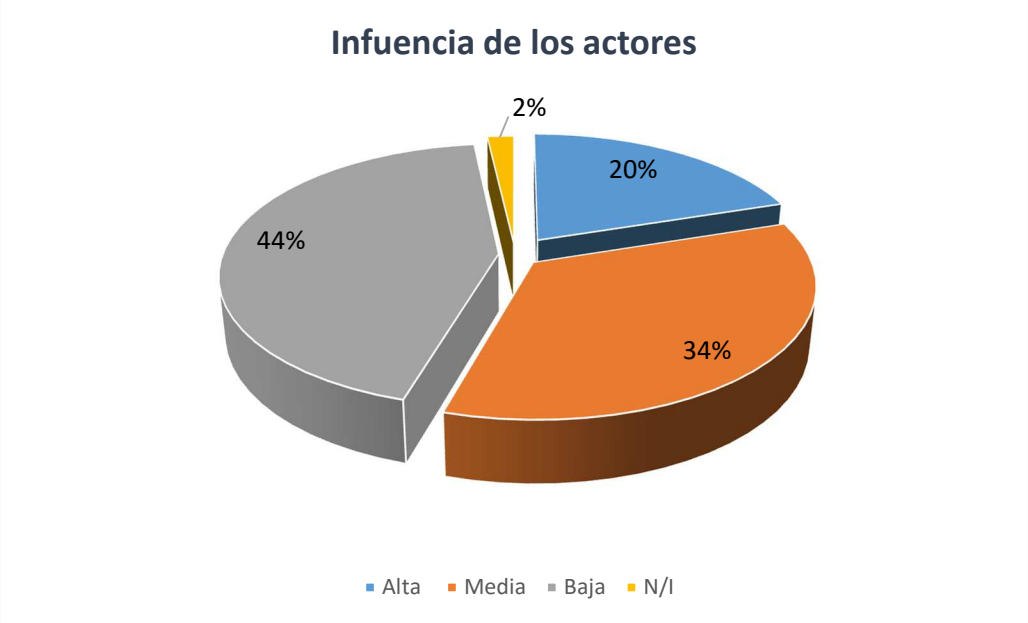
ACTOR	Influencia						Resultado
	Incidencia política	Capacidad de convocatoria (ver cálculos en hoja siguiente)		Antecedentes de movilización	Legitimidad	Capacidad de gestión	Alta Media Baja
		Convocatoria	Participación Comunidad				
ASOCOMUNAL CHINÚ	Alta	Alta	Alta	Alguno	Alta	Alta	ALTA
JAC TERMOELÉCTRICA	Alta	Alta	Alta	N/I	Alta	Media	ALTA
JAC EL TIGRE	Alta	Alta	Alta	N/I	Alta	Alta	ALTA
JAC AGUAS VIVAS	Media	Alta	Media	N/I	Alta	Alta	MEDIA
JAC FLECHA SEVILLA	Media	Alta	Media	Ninguno	Alta	Media	MEDIA
JAC ARROYO DEL MEDIO	Baja	Alta	Alta	Ninguno	Alta	Alta	MEDIA
GUSTAVO TULENA	Media	N/I	N/I	Ninguno	Alta	N/I	MEDIA
JAC EL PITAL	Alta	Alta	Alta	Ninguno	Alta	Alta	ALTA
CORPOBETA (El Pital)	Baja	Media	Media	N/I	Alta	Alta	MEDIA
IGLESIA BETANIA	N/I	Media	Media	Ninguno	Media	Alta	MEDIA
JAC EL POTRERO	Baja	Alta	Alta	Ninguno	Alta	Media	MEDIA
JAC NOVA	Baja	Alta	Media	Ninguno	Media	Baja	BAJA
JAC LAS LOMAS	Alta	Alta	Media	N/I	Alta	Alta	ALTA
JOSE SALGADO	Alta	Media	Media	Ninguno	Media	Media	MEDIA
JAC RETIRO DE LOS PÉREZ	Baja	Alta	Alta	Alguno	Media	Baja	MEDIA
JAC CACAOTAL	Alta	Alta	Baja	Alguno	Alta	Alta	ALTA
ACUEDUCTO VEREDAL	N/I	Media	Media	N/I	Alta	N/I	MEDIA
ARMANDO DÍAZ	N/I	Baja	Baja	N/I	Alta	Baja	BAJA
JAC LOS ALGARROBOS	Baja	Media	Media	Ninguno	Media	Baja	BAJA
JAC SAN MATEO	Alta	Alta	Media	N/I	Alta	Alta	ALTA
FRAY BELLO	N/I	Media	Media	Ninguno	N/I	N/I	BAJA
JAC MAL ABRIGO	Baja	Alta	Alta	Ninguno	Media	Baja	BAJA

JAC EL BLEO	Baja	Alta	Alta	Ninguno	Media	Baja	BAJA
ASOCOMUNAL CIÉNAGA DE ORO	Alta	Alta	Alta	Alguno	Alta	Alta	ALTA
JAC CAMPITO NUEVO	Alta	Media	Baja	Ninguno	Media	Media	MEDIA
JAC LOS COCOS	Alta	Alta	Alta	Ninguno	N/I	Media	ALTA
JAC ROMERO	Baja	Alta	Media	Ninguno	Media	Baja	BAJA
ELÍAS ARGUMEDO	Baja	Baja	Baja	Ninguno	Baja	Baja	BAJA
JAC EL HIGAL	Baja	Baja	Baja	Ninguno	Media	Baja	BAJA
JAC LAS PALMAS	Alta	Alta	Media	Alguno	Alta	Media	ALTA
Asociación de Trabajadores Palmas Arriba ASOTRAPALAR	Baja	Baja	Baja	N/I	Media	Baja	BAJA
JAC BRUSELAS	Baja	N/I	Alta	Ninguno	Media	Baja	BAJA
JAC LAS BALSAS	Baja	Alta	Media	Alguno	Media	Baja	MEDIA
Arlendys Nisperuza - NUEVA ESPERANZA	Baja	Alta	Media	Ninguno	Media	Media	BAJA
Venado Abajo	Baja	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I	N/I
ASOCOMUNAL CERETÉ	Alta	Baja	Baja	Alguno	Baja	Media	BAJA
JAC CEIBITA 4	Baja	Alta	Media	Ninguno	Media	N/I	BAJA
JAC CAROLINA No 1	Baja	Alta	Baja	Ninguno	Baja	Media	BAJA
JAC CAROLINA No2	Baja	Media	N/I	Ninguno	Baja	Baja	BAJA
AMADO RAMIREZ	Baja	N/I	N/I	N/I	Alta	Baja	BAJA
JAC CAMPANITO	Alta	Media	Baja	Alguno	Alta	Alta	MEDIA
JAC COROZA-LAS CAÑAS	Alta	Alta	Baja	Alguno	Media	Media	MEDIA
JAC COROZA-ARGENTINA	Alta	Alta	Baja	Ninguno	Media	Alta	MEDIA
ARNEL BERTEL	N/I	Baja	Baja	N/A	Media	N/I	BAJA
JAC CEIBITA MAGUEY	Baja	Alta	Baja	Ninguno	Baja	Baja	BAJA
JAC CEIBITA 3	Media	Media	Media	Ninguno	Alta	Media	MEDIA
ASOCOMUNAL SAN CARLOS	Alta	Media	Media	Ninguno	Media	Media	ALTA
JAC CANTARRANA	Baja	Alta	Media	Ninguno	Media	Baja	BAJA
JAC CAÑO VIEJO	Baja	N/I	Alta	Ninguno	Baja	Baja	BAJA

MEDARDO MERCADO	Baja	Media	Media	Ninguno	Alta	Baja	MEDIA
ASOCOMUNAL MONTERÍA	Media	Baja	Baja	N/I	Baja	Baja	BAJA
JAC HORIZONTE	Baja	Media	Baja	Alguno	Baja	Baja	BAJA
JAC EL TAPAO	Baja	Baja	Baja	Ninguno	Media	Media	BAJA
JAC EL SABANAL	Baja	Media	Baja	N/I	Baja	Baja	BAJA
OCENSA	N/I	Media	Media	N/A	Alta	Alta	MEDIA

El intento de cruzar las variables para analizar la influencia de los actores (asignando especial cuidado a la capacidad de convocatoria y a la incidencia política), da pie al panorama visto en el gráfico 4-8 a partir del cual se visualiza una baja y media influencia de los actores en contraste con los actores que han construido alta influencia en sus territorios

Gráfico 4-8. Influencia de los actores



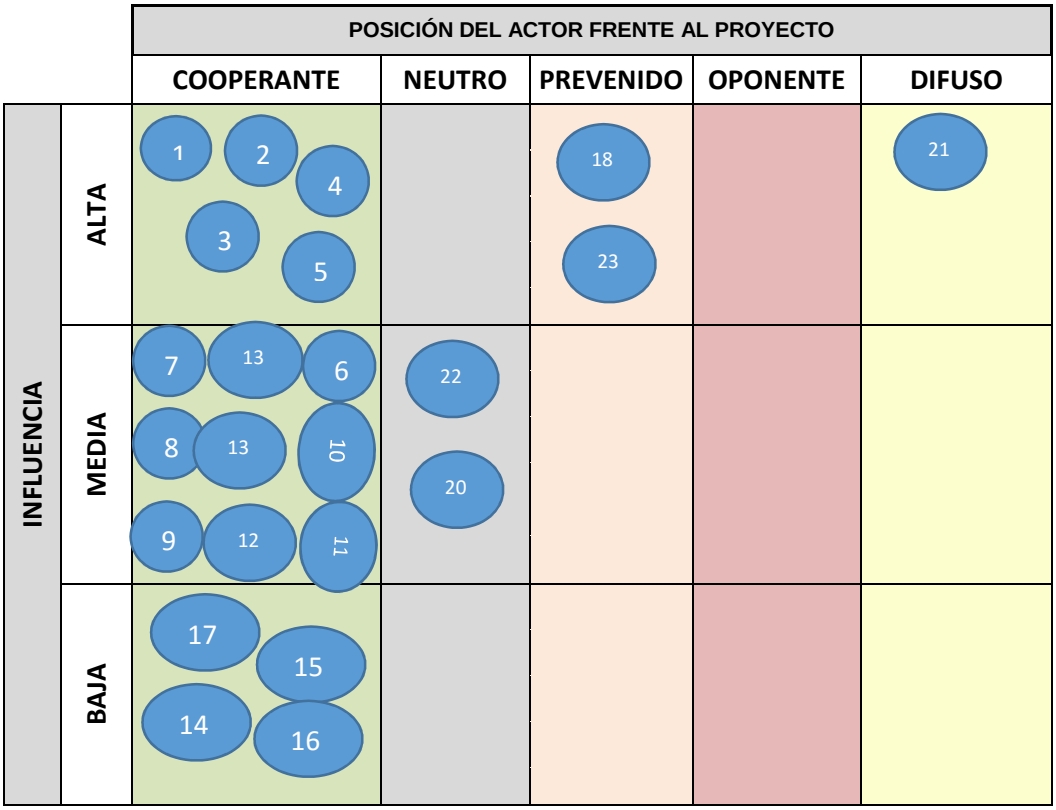
4.2.4 Mapa de Actores

2.2.4.1 Chinú

De acuerdo con el mapa de actores de Chinú (23 actores analizados), la mayor parte tiene una posición de favorabilidad para el proyecto Chinú-Montería. Los niveles de influencia varían un poco, pero llama la atención que oscilan entre niveles altos y medios, lo que significa que hay liderazgos con capacidades de convocatoria, gestión, legitimidad y varios con incidencia política visible y por tanto suponen mayor interés para la gestión y relacionamiento, al igual que los actores con posición de prevención y el actor con posición difusa.

Figura 4-2: Mapa de actores Chinú

No	Actor
1	Asocomunal Chinú
2	Jac Cacaotal
3	Jac Pital
4	Jac San Mateo
5	Jac Las Lomas
6	José Salgado
7	Jac El Potrero
8	Jac Flecha Sevilla
9	Jac Aguas Vivas
10	Jac Arroyo del Medio
11	Gustavo Tulena
12	Iglesia Betania
13	Corpobeta
14	Jac El Bleo
15	Jac Malabrigo
16	Jac Nova
17	Jac Los Algarrobos
18	JAC Termoeléctrica
19	JAC Retiro de los Pérez
20	Fray Bello
21	JAC El Tigre
22	Acueducto Veredal Cacaotal
23	Armando Diaz

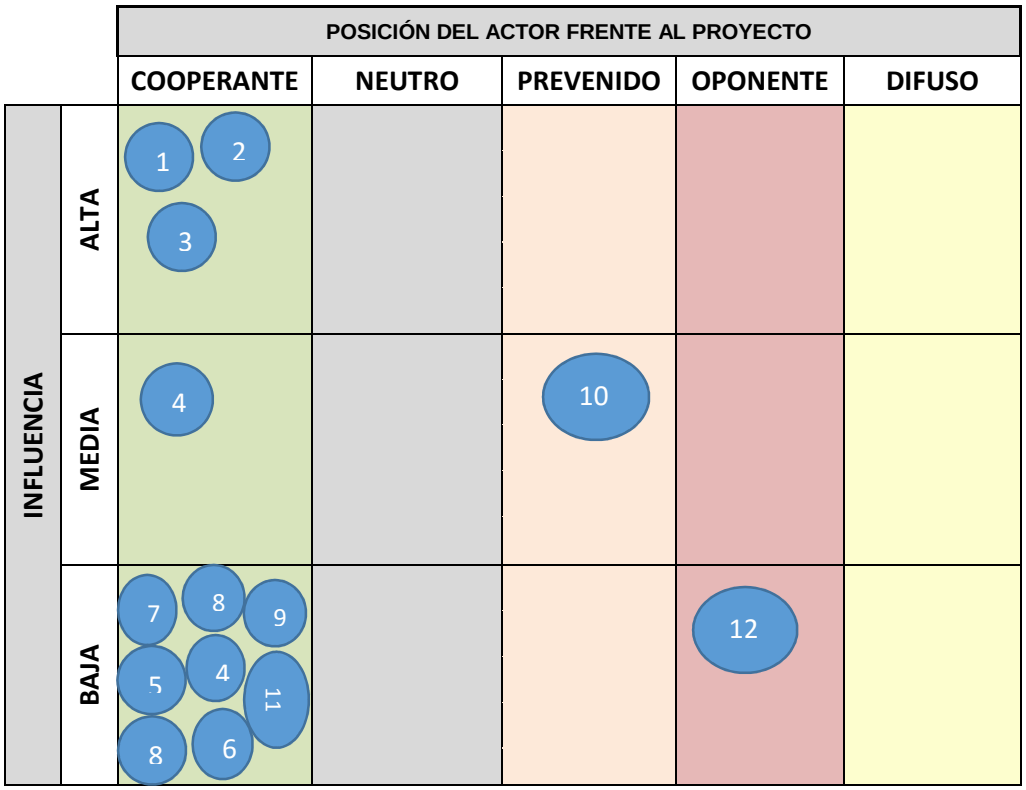


4.2.4.2 Ciénaga de Oro

En Ciénaga de Oro, al igual que en Chinú, se revela la posición de cooperación en la mayoría de los actores. Sin embargo, se denotan niveles más bajos de influencia, debiéndose a la poca incidencia política de los actores, niveles más bajos de participación de las comunidades (no sólo en respuesta a la convocatoria del proyecto) sino a los procesos comunitarios en general según manifiestan los actores.

Figura 4-3: Mapa de actores Ciénaga de Oro

No	Actor
1	Asocomunal Ciénaga de Oro
2	Jac Los Cocos
3	Jac Las Palmas
4	Jac Campito Nuevo
5	Jac Bruselas
6	Jac Romero
7	Asociación de Trabajadores Palmas Arriba-ASOTRAPALAR
8	Líder Nueva Esperanza
9	Jac El Higal
10	Jac Las Balsas
11	Jac Venado Abajo
12	Elías Argumedo (miembro Junta de Acción Comunal Romero)

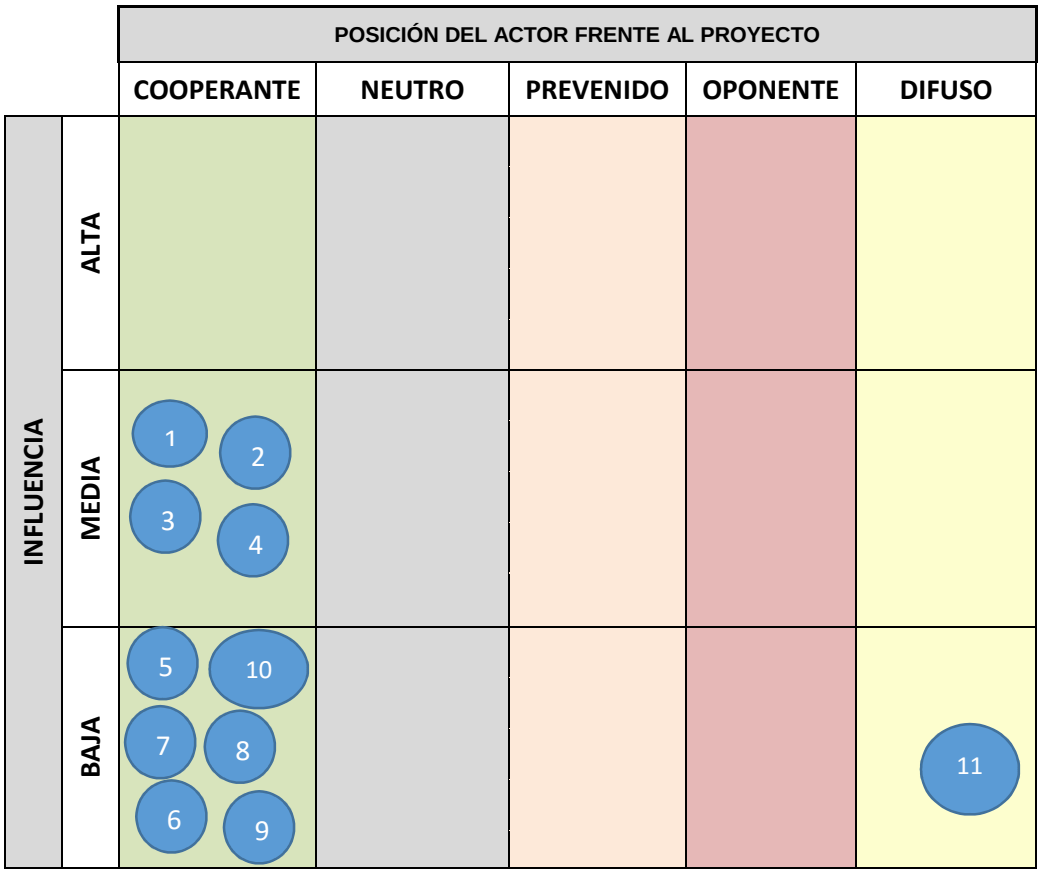


4.2.4.3 Cereté

El mapa de actores de Cereté refleja un nivel de influencia medio y bajo de los actores con relación a su territorio. La posición de los actores es de cooperación a excepción de una posición difusa o incoherente.

Figura 4-4: Mapa de actores Cereté

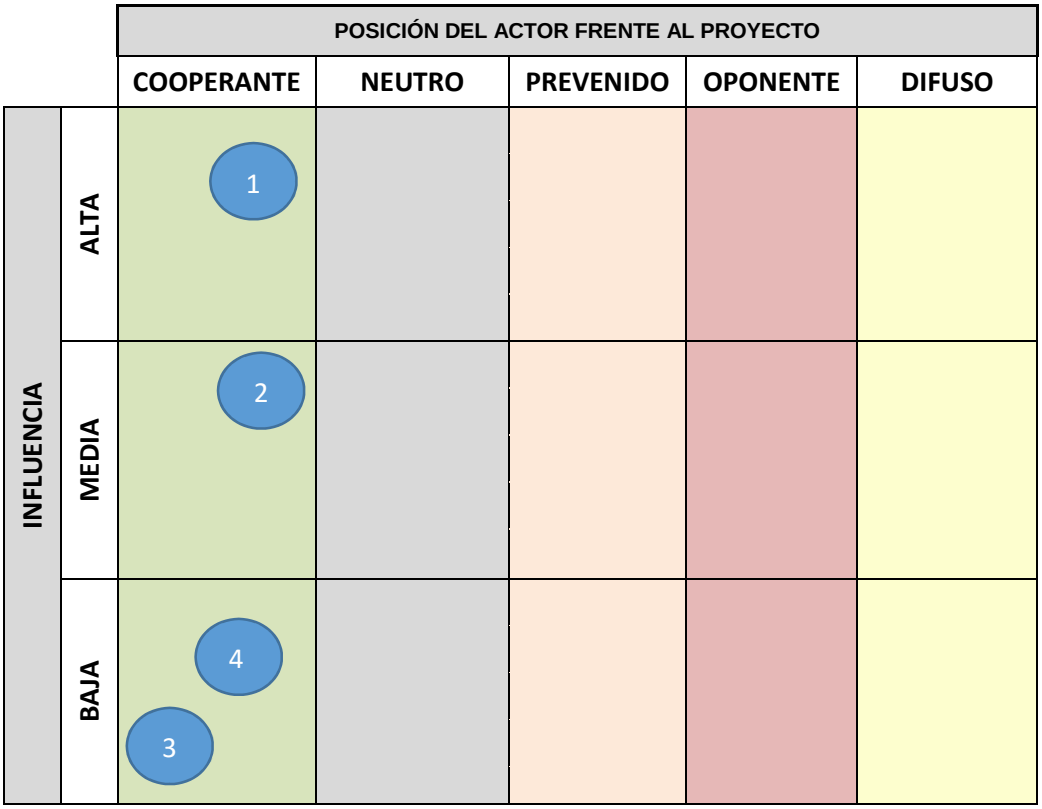
No	Actor
1	JAC Campanito
2	JAC Coroza Las Cañas
3	JAC Coroza Argentina
4	JAC Ceibita 3
5	JA Ceibita 4
6	JAC Carolina 1
7	JAC Carolina 2
8	JAC Ceibita 6
9	Amado Ramírez (La Carolina)
10	Arnel Bertel (Coroza Las Cañas)
11	Asocomunal Cereté



4.2.4.4 San Carlos

En San Carlos se encuentra muy pocos actores clave dado que son sólo dos veredas de influencia y con débil organización social. Se identificaron 4 actores, todos con posición de cooperación y con nivel de influencia alta en un caso, media en otro y baja en otros dos, como se visualiza en la figura 4-5

Figura 4-5: Mapa de actores San Carlos

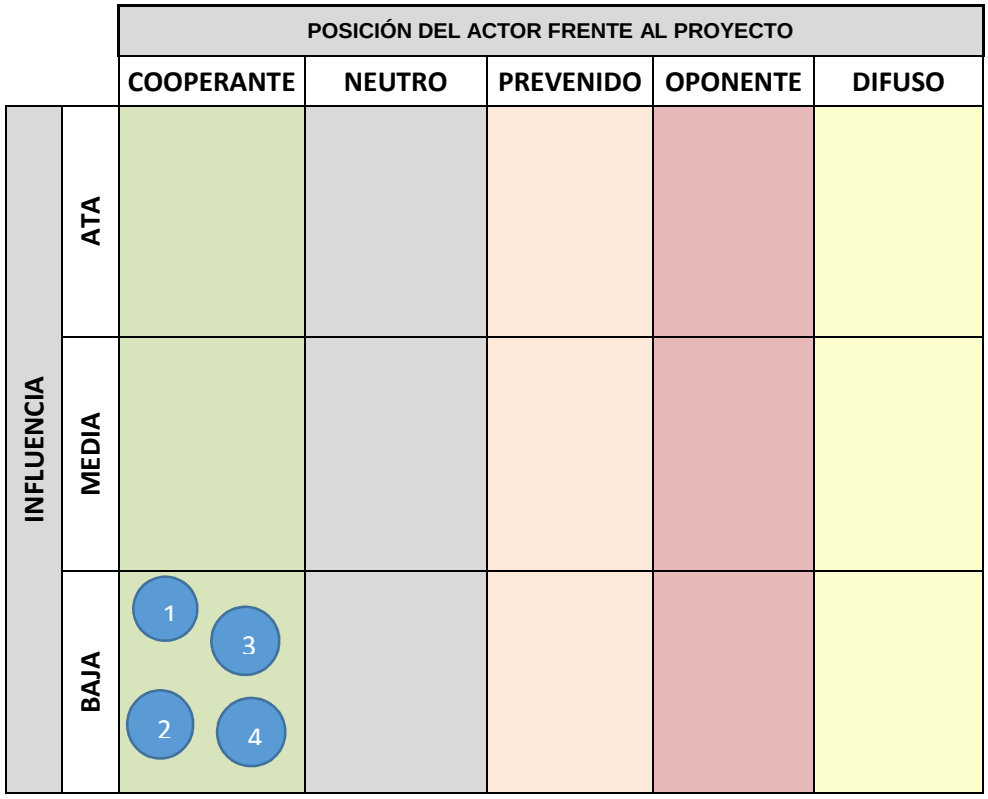


No	Actor
1	Asocomunal San Carlos
2	Medardo Mercado (habitante Caño Viejo)
3	JAC Caño Viejo
4	JAC Cantarrana

4.2.4.5 Montería

Se identifican y analizan 4 actores que representan a tres unidades territoriales (2 veredas y un corregimiento) y la Asociación de Juntas de Acción Comunal. Se ubican como actores cooperantes y con influencia baja.

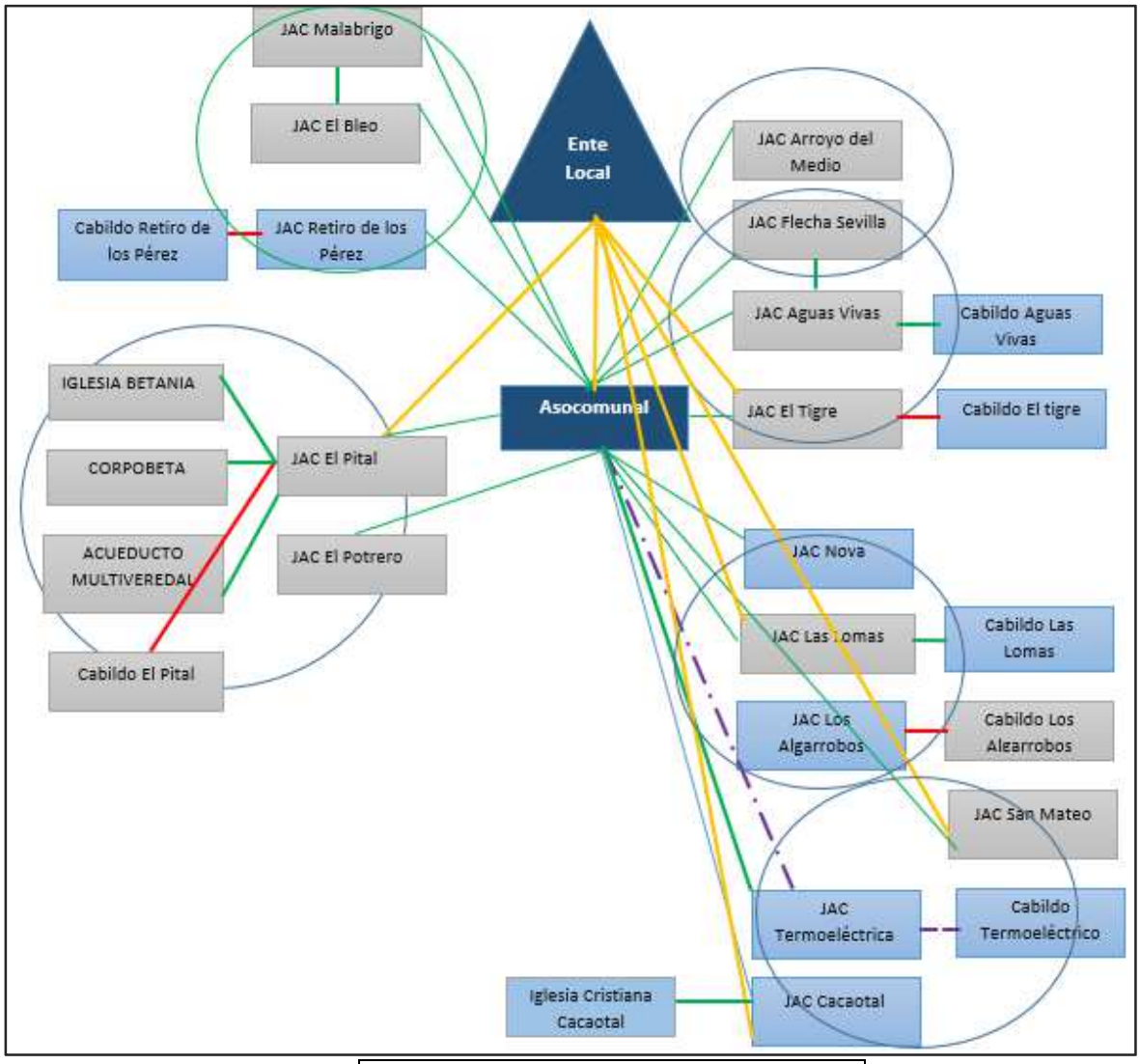
No	Actor
1	Asocomunal Montería
2	JAC El Tapao
3	JAC Horizonte
4	JAC El Sabanal



4.2.5 Mapa de relaciones

4.2.5.1 Chinú

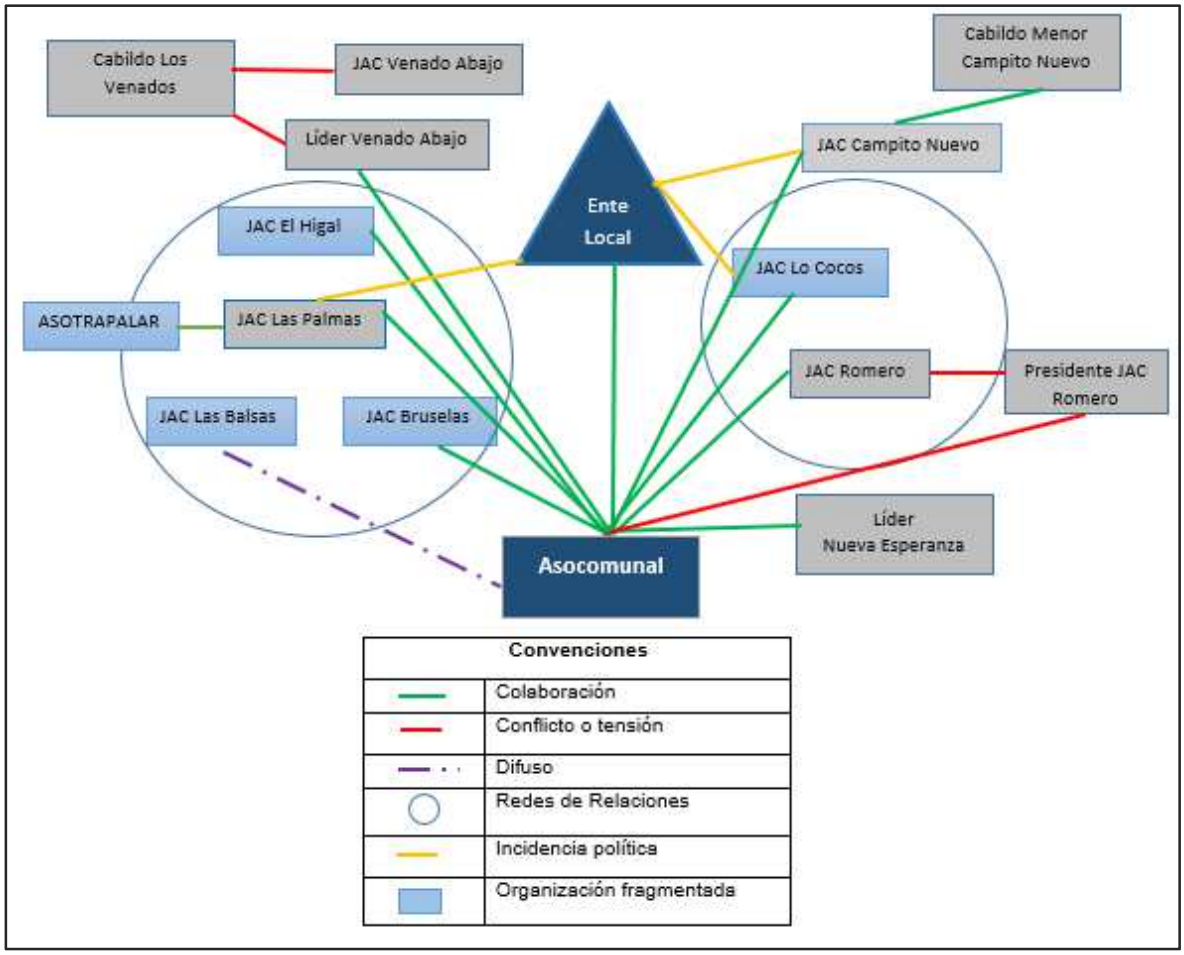
Figura 4-6: Mapa de relaciones unidades territoriales de Chinú



Convenciones	
	Colaboración
	Conflicto o tensión
	Difuso
	Redes de Relaciones
	Incidencia política
	Organización fragmentada

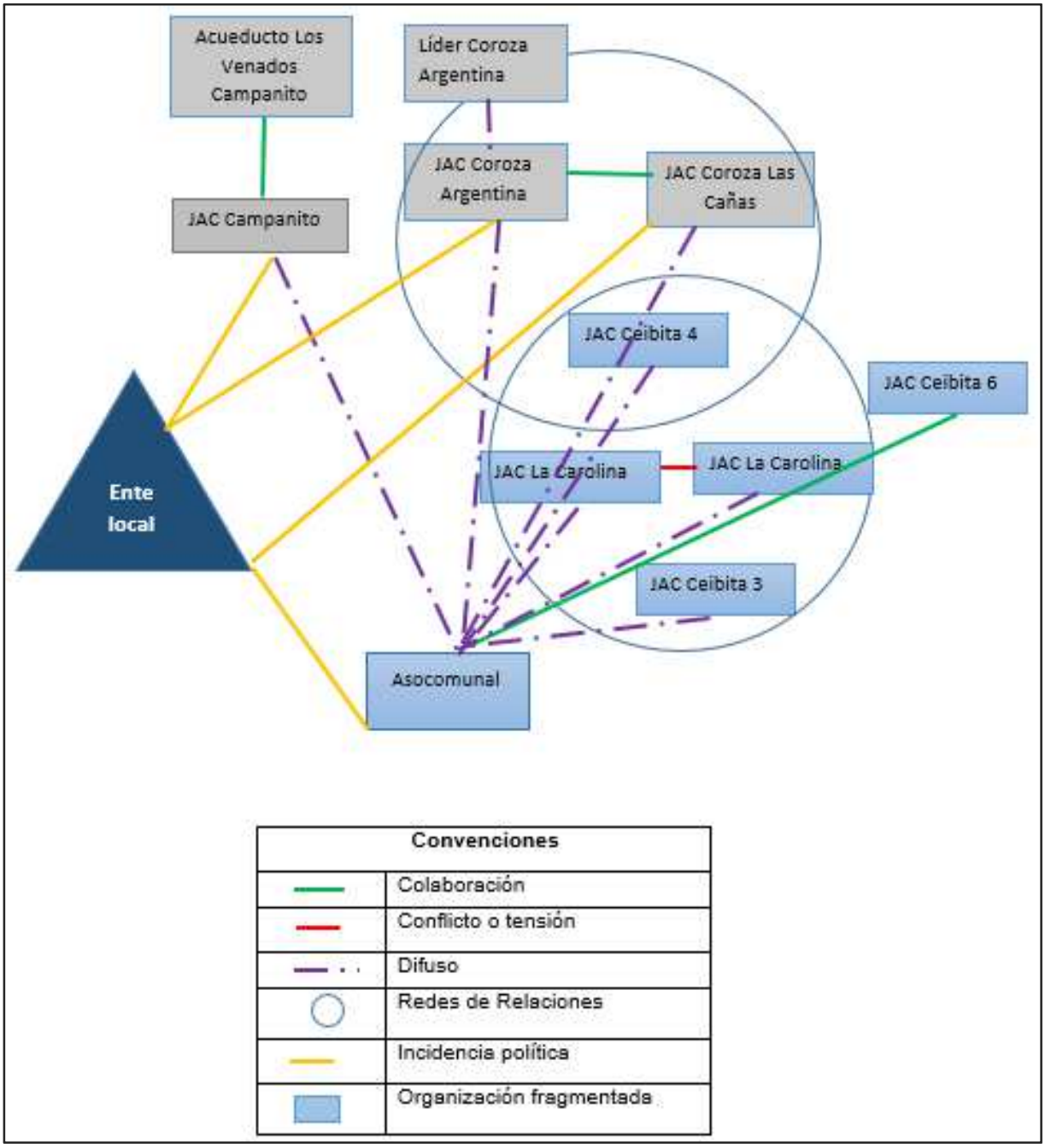
4.2.5 2 Ciénaga de Oro

Figura 4-7: Mapa de relaciones unidades territoriales de Ciénaga de Oro



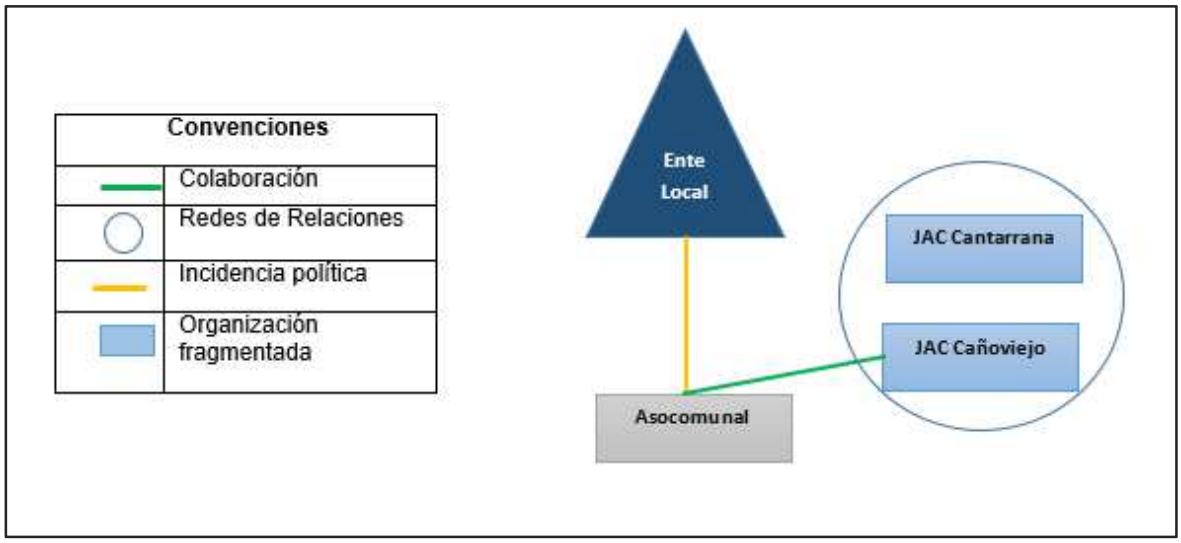
4.2.5.3 Cereté

Figura 4-8: Mapa de relaciones unidades territoriales de Cereté



4.2.5.4 San Carlos

Figura 4-9: Mapa de relaciones unidades territoriales de San Carlos



Las relaciones sociales entre los actores en San Carlos, demuestran, la relación de reconocimiento y colaboración entre Asocomunal de San Carlos y las Juntas de Acción Comunal de Cantarrana y Caño Viejo. Las Juntas son organizaciones muy fragmentadas, con pocas capacidades y apoyo de las comunidades y a su vez cuentan con poca incidencia política.

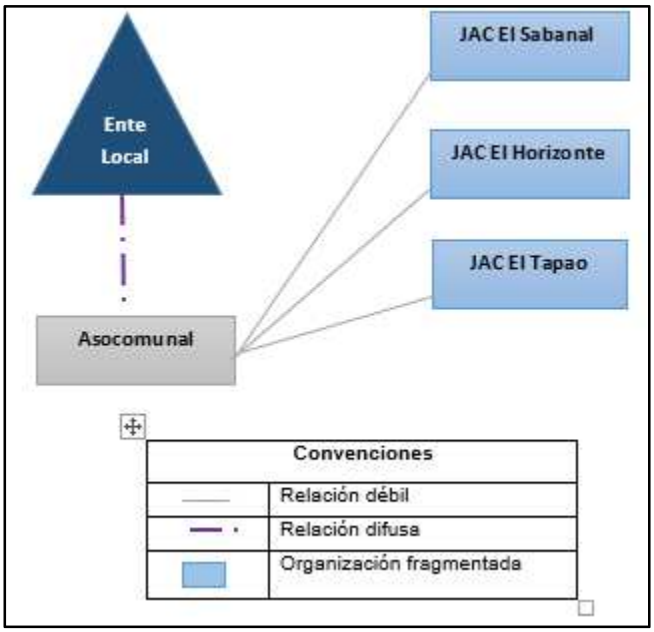
Se denota también cercanía entre las dos organizaciones comunitarias de primer grado: comparten algunos intereses y expectativas comunes que pueden configurar una red.

Se observa también una relación fuerte de colaboración y apoyo entre un habitante de la vereda Caño Viejo y la Junta de Acción Comunal. Esta persona ha servido como articulador en su comunidad, ha impulsado una reorganización de la Junta motivando a la población joven para que se apropie de la organización comunal y de la vereda.

Finalmente se resalta la incidencia política del presidente de Asocomunal, sustentada, según en él en la colaboración en campaña política.

4.2.5.5 Montería

Figura 4-10: Mapa de relaciones unidades territoriales de Montería



Como se describió en las observaciones de la capacidad de convocatoria e incidencia política, las organizaciones de las unidades territoriales de Montería (con un nivel de fragmentación alto), tienen poca legitimidad en sus comunidades y no se reportan otras organizaciones, indicando una débil capacidad organizacional y comunitaria en estos lugares. El nivel de participación es limitado y con la Asociación de Juntas de Acción Comunal hay una débil relación.

Con el ente local los actores reconocen que ha habido algunas inversiones importantes, en algunos casos producto de presiones y movilizaciones (El Sabanal y El Horizonte), pero las organizaciones carecen de representación ante la unidad de gobierno. Entre las veredas comunitarias tampoco resaltan algún tipo de relación o red que represente cooperación o colaboración en procesos de interés común.

La Asocomunal ante el gobierno municipal indica una relación difusa, indica que se han establecido acuerdos de apoyo, pero el cumplimiento se ha limitado.

5. Conclusiones y Recomendaciones

5.1 Conclusiones

En los términos de referencia para la elaboración de los estudios ambientales (dimensión político-organizativa) se infiere la necesidad de identificar los actores que tienen presencia en el área de influencia de los proyectos y de analizar algunas variables de interés (percepción, respuesta, capacidad de gestión, formas de organización). La metodología de mapa de actores es adaptable a los términos, abriendo significativas oportunidades a los proyectos para conocer dinámicas políticas y sociales desde los estudios y no, de manera reactiva, en etapa de construcción (implementación del PMA).

El mapeo de actores clave puede entenderse como instrumento para viabilizar inicialmente escenarios de participación y concertación de impactos y medidas de manejo (dimensión política de los estudios ambientales), pero de acuerdo al alcance que se le otorgue, puede servir como insumo para la toma de decisiones y el diseño de estrategias de relacionamiento pertinentes y oportunas en aras de construir relaciones bilaterales y de confianza con las comunidades de influencia e incluso para viabilizar inversiones sociales de en el marco de la responsabilidad social empresarial o el cumplimiento de compromisos voluntarios con las comunidades. En últimas, el mapeo de actores, se revela como un instrumento que complementar la gestión social ambiental de los proyectos durante todo su ciclo de vida.

El mapa de actores desde la dimensión político-organizativa permite algunos análisis que pueden conllevar a la prevención de impactos como la generación de expectativas, la generación de molestias a la comunidad y la potenciación de conflictos. No reconocer las formas de relación políticas, de entrada, no permite

una correcta gestión de los impactos que se identifican en los estudios ambientales y menos aún, constituir relaciones favorables para la implementación del PMA.

El mapeo de actores supone la articulación entre profesionales y áreas que tengan acercamiento con los actores y el territorio para facilitar un reconocimiento más estructurado y profundo. La identificación de actores puede realizarse desde múltiples escenarios y contexto (técnicos, ambientales, sociales, prediales, etc.). Una sola persona no tendría la capacidad de abordar el universo de actores y analizarlo, iniciaría con los principales actores de referencia y entre las personas que acuden a campo, proponer su actualización si así se identifica.

Profundizar en el tema de mapa de actores y relaciones sociales tiene sentido como apuesta preventiva, concibiendo los estudios ambientales como mecanismos efectivos para reconocimiento y gestión de impactos biofísicos y sociales y en tanto se entienda a las comunidades como partícipes indispensables en los procesos desde escenarios de encuentro amplios, incluyentes y coherentes con sus territorios. Si el territorio es viable, los proyectos son viables.

La capacidad de producir análisis más precisos sobre los actores y el tipo de relaciones que establecen con su entorno requiere un proceso periódico de relacionamiento, teniendo en cuenta el dinamismo de las comunidades, especialmente por eventos coyunturales que modifican las condiciones actuales y el avance mismo de las actividades del proyecto en el territorio.

Se resaltan dos perspectivas de análisis a partir de la dimensión política de los estudios ambientales: la primera, como mecanismo para el relacionamiento con actores con presencia en el área de influencia del proyecto con el objeto de viabilizar espacios de participación y concertación de los impactos y medidas de manejo y, la otra, para identificar conflictos, intereses, formas de movilización en procura de identificar las tensiones que puede llegar a generar el proyecto para facilitar su gestión temprana.

El reconocimiento de la posición de un actor frente a un proyecto específico (y sus motivaciones, discursos, percepciones) y su nivel de influencia con relación al territorio, facilita la comprensión del relacionamiento y gestión estratégica que debe establecerse, multiplicando las opciones de viabilizar su ejecución en el territorio.

La identificación del contexto y de las relaciones en el entorno, promueve el desarrollo de actividades desde el reconocimiento social. Los proyectos no son ajenos a las lógicas propias de los territorios y entenderlas, facilita su inserción desde el mutuo reconocimiento.

El análisis de los actores en escala comunitaria demanda mayores niveles de gestión y relacionamiento social por parte de los proyectos ya que las formas de organización, los recursos, la influencia, la legitimidad, etc. son construcciones sociales dinámicas y cambiantes que exigen a los proyectos su monitoreo y análisis.

5.2 Recomendaciones

En tanto la investigación tuvo un alcance exploratorio, en el que debía adaptarse primero la metodología de mapa de actores para proyectos de transmisión de energía y luego su aplicación en un proyecto específico, deja entreabiertas preguntas y problemas de investigación por resolver:

- Aunque en el proyecto analizado confluyen tanto comunidades étnicas como campesinas, el análisis de actores sólo fue posible con estas últimas. Conviene explorar la aplicabilidad de la metodología propuesta incluyendo la totalidad de actores clave (comunidades étnicas, campesinas, actores institucionales, etc)

- Resulta interesante, para futuras investigaciones, la aplicación de la metodología de mapa de actores en diversos momentos de un proyecto a fin de comparar los cambios evidenciados con relación al proyecto y por ende, la efectividad de las estrategias de relacionamiento con los actores.

Bibliografía

Alberich, T. (2008). IAP, redes y mapas sociales: desde la investigación a la intervención social. Revista PortulAria 8(1). 131-151

Algranati, S. Bruno, D, Lotti, A. (2012). Mapear actores, relaciones y territorios, una herramienta para el análisis del escenario social, Cuadernos de cátedra No. 3 Taller de Planificación de Procesos Comunicacionales Facultad de Periodismo y Comunicación Social UNLP

Álvarez, H. (2006). Complejidad ambiental y conservación de la biodiversidad: Interacción de lo local a lo global en el manejo ambiental. Revista Lasallista de Investigación, (3)1, 35-41.

Asociación Ambiente y Sociedad. (2013) Impacto de las Industrias Extractivas en los Derechos Colectivos sobre Territorios y Bosques de los Pueblos y las Comunidades.

Baro, Marcelo (2011): “Jerarquización de stakeholders para la construcción del capital social de las organizaciones. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación, 9.135-162.

Barrera, H. Castro, M (2012). Reflexiones en torno al surgimiento del paradigma sistémico-ecológico y su viabilidad para abordar problemáticas socio-ambientales y territoriales complejas.

Bernal A, Rivas L.A (2012). Modelos para la identificación de stakeholders y su aplicación a la gestión de los pequeños abastecimientos comunitarios de agua. Revista LEBRET 4

Canter, L. (2000) Manual de evaluación de impacto ambiental: técnicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. McGraw-Hill

Carmona, A. Villegas, S. (2007). Gestión Ambiental en proyectos de desarrollo. Cuarta Edición. 233 P.

Cocier (2012). Factores ambientales y sociopolíticos que inciden en la ejecución de los proyectos de transmisión Taller internacional sobre el licenciamiento ambiental, gestión social y servidumbres en transmisión de energía Agosto 8, 9 y 10 de 2012

CONDESAN/RUMBOL. (2014). Protocolo para la caracterización y monitoreo de actores relacionados con la gestión de los recursos naturales - Versión 1. Proyecto CIMA.

Conesa, V. (2010). Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental 5ª edición, Ediciones MundiPrensa. Madrid.

Contraloría General de la República (2006). Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2006-2007. Bogotá: Imprenta Nacional

Contraloría General de la República (2012). Informe del estado de los recursos naturales y del ambiente 2012-2013. Bogotá: Imprenta Nacional

Sandoval A (2004). Monografía del sector de electricidad y gas colombiano: Condiciones actuales y retos futuros. ARCHIVOS DE ECONOMÍA. Departamento Nacional de Planeación Dirección de Estudios Económicos Documento 2725 de Noviembre de 2004. República de Colombia.

Echavarren, J. (2007) Aspectos Socioeconómicos de la evaluación de Impacto Ambiental. Revista Internacional de Sociología, 65(47), 99-116.

UNIÓN TEMPORAL ECONOMETRÍA S.A. – SEI – SIGIL (2011). Esquema metodológico para la identificación de posiciones, intereses y grados de influencia de las partes interesadas en la formulación de la Política Nacional Farmacéutica.

Falção & Fontes, (1999) “¿En quién se pone el foco? Identificando “stakeholders” para la formulación de la misión organizacional” Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 15, Oct.- 1999, Caracas.

Flick, U. (2007). Introducción a la Investigación cualitativa. Madrid, España: Morata.

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

Fundación Futuro Latinoamericano-FFLA (2007). Diagnóstico y Mapeo de Actores, Relaciones y Conflictividad de la Hoya de Quito. Quito,

Fundación Presencia. (s.f.). Elementos para el mapeo de actores sociales y el diseño de estrategias para el desarrollo del plan de acción en Proyecto Ciudadano. Obtenido de www.comunidadandina.org/ciudades/SG_RT_CCAAM_I_dt%204.pdf.

Gaitán L, Martínez M, Pérez P & Velásquez F (2011) El sector extractivo en Colombia. Bogotá DC. Revenue Watch & Foro Nacional Por Colombia.

Garay, L (2013) Minería en Colombia. Contraloría General de la República. Bogotá GARCIA Rolando, (2006). Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria. Barcelona: Edit. Gedisa

GOMEZ D. 2002 Evaluación de impacto ambiental: un instrumento preventivo para la gestión. México.

Gómez, R.. (2005) El fortalecimiento de organizaciones comunitarias en Envigado: hacia la construcción de lo público. Trabajo de grado para optar al título de Sociólogo. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. Medellín. Pág. 10

Gutiérrez, P. (2001) “Mapas sociales: método y ejemplos prácticos”, en *Prácticas Locales de Creatividad Social*, El Viejo Topo, España.

Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (2002). Como hacer un análisis de coyuntura (Elementos para el Análisis Político). Cuadernos de Formación para la Práctica Democrática.

Interconéxión Eléctrica S.A.,(2015). Cadena productiva de sector eléctrico.

Jaramillo, G. (2009).El ejercicio del poder en las Juntas de acción comunal rurales: El caso del municipio de Sonsón, Antioquia". Tesis de maestría,

LEFF Z., E. (2002) Hacia una pedagogía de la complejidad ambiental. II. Del mundo complejo al pensamiento complejo. Revista Uni-pluri/versidad. 2(2); 41-49

León, J. (2002) Evaluación del Impacto Ambiental de proyectos de desarrollo. Universidad Nacional de Colombia.

Macías LF (1994). Dimensión jurídico-política de las licencias ambientales. En Rodríguez Becerra M, Ed. La política ambiental de fin del siglo. Una agenda para Colombia. Bogotá: Ministerio del Medio Ambiente; 270-228.

Martín, R (1993). El hombre, una especie en peligro. Campomanes Libros, p. 98.

MARTINEZ. F. (2008). Mapeo de actores en 10 pasos. Lineamientos metodológicos. Revista Calidad en la Educación Superior Programa de Autoevaluación Académica Universidad Estatal a Distancia ISSN 1659-4703 Costa Rica.

MAVDT. (2010). Metodología general para presentación de Estudios Ambientales. Bogotá: MAVDT.

McKinley, A. & Patrick, B. (2005). Manual para la facilitación de procesos de incidencia política. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA)

Mesa, G. El proceso de licenciamiento ambiental: o de cómo no se debe hacer gestión ambiental en Colombia. En Mesa Cuadros G (Ed), Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho. Colección Gerardo Molina, 28. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de

Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales “Gerardo Molina” (UNIJUS); 2011 b. p 189-212.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Decreto 2041 de 2014.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. RESOLUCIÓN 1277 DEL 30 DE JUNIO DE 2006a. Términos de referencia para la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas para proyectos lineales.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. RESOLUCIÓN 1288 de JUNIO DE 2006b. Términos de referencia para la elaboración del estudio de impacto ambiental para el tendido de las líneas de transmisión del sistema nacional de interconexión eléctrica, compuesto por el conjunto de líneas con sus correspondientes módulos de conexión (subestaciones) que se proyecte, operen a tensiones iguales o superiores a 220kv.

Ministerio de Minas y energía (2013) Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas –RETIE. Resolución 90708 de 2013. Colombia

Mitchell, R.K.; Agle, B.R.; Wood, D.J. (1997) Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of who and what really Counts. The Academy of Management Review, 22(4), pp. 853–886.

Orellana M. 2014. Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional. CEPAL - Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 158 Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional

Quesada (2013) Derecho a la Consulta Previa para comunidades campesinas Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia

Quesada. C, Cabra S, Sáenz S (2011). Minería en Colombia: conminados al saqueo. En Mesa Cuadros G, Ed. Elementos para una teoría de la Justicia Ambiental y el Estado Ambiental de Derecho. Colección Gerardo Molina, 28. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia (Sede Bogotá). Facultad de Derecho,

Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales “Gerardo Molina”. (UNIJUS); p 375-450.

Quijano P. (2009) Mapa de actores y escenarios para la revisión y actualización de la política nacional de biodiversidad. Universidad Pontificia Javeriana, Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, instituto de estudios ambientales para el desarrollo

Rance S. y Tellería J. (2003). “Saliendo del Anonimato” El mapeo de Actores/as Sociales como instrumento para el diseño de políticas. Reunión regional: Sexualidad, Salud y Derechos en América Latina. Recuperado de: https://www.uji.es/bin/serveis/sasc/ext-ni/oferim/forma/jorn/tall.pdf.

Requena F. (s.f). El concepto de red social. Santos Universidad de Málaga. Reis 48/89 pp. 137-152

Robirosa, Mario, (2006) “Articulación, negociación, concertación”, en Revista Mundo Urbano, No. 28,

Rodríguez GA. (2011) Las licencias ambientales y su proceso de reglamentación en Colombia. Foro Nacional Ambiental. Bogotá D. C., Colombia

Rodríguez GA. (2012) Gómez Rey A. Monroy Rosas JC. Las licencias ambientales en Colombia. Colección Ambiente y Desarrollo Sostenible. Foro Nacional Ambiental. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez;

Rodríguez M (1994). La política ambiental del fin de siglo: una agenda para Colombia. Editor. CEREC, Bogotá,

Rodríguez, M. (2004) Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: el conservacionismo utilitarista y el ambientalismo: Universidad Externado de Colombia. 2004. Evaluación y Perspectivas del Código Nacional de Recursos Naturales de Colombia en sus 30 años de vigencia. 155-177

Rojas, D. (2013) Licencias ambientales en Colombia: límites o autorizaciones para el uso de los recursos naturales. Universidad Nacional de Colombia Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales Bogotá, Colombia.

Sachs, S. y Rühli, E. (2011) Stakeholders Matter: A New Paradigm for Strategy in Society. Cambridge University Press, - Business & Economics

SÁNCHEZ G. (2002). Desarrollo y medio ambiente: una mirada a Colombia Economía y Desarrollo. *Economía y Desarrollo*, 1(1), 80-98.

Sanz, L (2003) Análisis de Redes Sociales: o como representar las estructuras sociales subyacentes Apuntes de Ciencia y Tecnología, 7, 20-29

Solórzano I y Jaramillo J (2009). Análisis de Redes Sociales y perspectiva relacional en Harrison White. Trabajo Social. 11,175-185

Tapella, E. (2007) El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario", Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI).

TICHY, N & CHARLES (1979), Fombrun. Network Análisis in Organizational Settings, Human Relations.,923-965. Citado en: PFEFFER, Jeffrey. Organizaciones y Teoría de las Organizaciones. Fondo de Cultura Económica. México. Edición en español. 1992

Toro J, Renson M & Arrieta G (2013). Métodos de Evaluación de Impacto Ambiental en Colombia. Revista de Investigación Agraria y Ambiental , 4(2)

Toro, J. Martinez, R & Arrienta, G Arrieta (2012). Ambiente y Desarrollo Sostenible. Foro Nacional Ambiental. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez;

Toro, J., Duarte, O., Requena, I. & Zamorano, M. (2012). Determining Vulnerability Importance in Environmental Impact Assessment. The case of Colombia. Environ Impact Asses Rev., 32 (1): 107-117

Unidad De Planeación Minero Energética-Upme (2014) Plan De Expansión De Referencia Generación - Transmisión 2014 – 2028. Colombia

Unidad para la atención y reparación a las víctimas, (2012). Informe departamental de hechos victimizantes a 2012

Unidad Planeación Minero Energética. Quienes somos. Recuperado de http://www1.upme.gov.co/quienes-somos

Uribe Botero E. (2005). The evolution of colombian environmental institutions: 1971-2004. Documento CEDE. Bogotá: Universidad de Los Andes;

Vargas L (2012) La entrevista en la investigación cualitativa: nuevas tendencias y retos. Centro de Investigación y Docencia en Educación Universidad Nacional, Costa Rica. Revista Calidad en la Educación Superior Programa de Autoevaluación Académica Universidad Estatal a Distancia 3(1), 119-139 Costa Rica-

VARGAS, L (1994) Sobre el concepto de percepción Alteridades, 4 (8), 47-53 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa Distrito Federal, México

XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS CHILE- (2013). Insumos para la comprensión: Mapeo y Análisis de Redes. La experiencia en el marco de un Programa I+D en la Provincia de Mendoza- Argentina. Avance de investigación en curso GT 07- Desarrollo territorial y local: desigualdades y descentralización Dra. Teresita Izura * -María Eugenia Martín FCP y S- Universidad Nacional de Cuyo- Mendoza Argentina,

Zapata P., Diana M., Londoño B Carlos A et ál. (Eds.) (2010) Metodología general para la presentación de estudios ambientales /. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.