

Inserción de problemas públicos del sector ambiental en la agenda institucional de organizaciones legislativas locales

RESUMEN

Este trabajo aborda la agendación de problemas públicos en el espacio institucional de la organización legislativa local tomando el caso de un problema público del sector ambiental originado por la actividad de la compañía Minera San Xavier en la localidad de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, México. Encuadrado teóricamente en la concepción tripartita de las organizaciones de partido político y en el proceso de las políticas públicas, muestra la relevancia de los activistas partisanos cuando se desempeñan en cargos públicos para definir la participación activa de las organizaciones políticas en la promoción de problemas públicos así como la importancia de empatar los valores de las coaliciones promotoras con los principios partidistas de las fracciones y representaciones parlamentarias locales para lograr la introducción de dichos problemas en la agenda institucional.

PALABRAS CLAVE: CONGRESOS LOCALES; AGENDACIÓN DE POLÍTICAS; POLÍTICAS AMBIENTALES; ORGANIZACIONES DE PARTIDO POLÍTICO; ORGANIZACIONES LEGISLATIVAS LOCALES; MINERA SAN XAVIER.

ABSTRACT

This paper is about the agenda setting of public issues in the institutional space of local legislative organization based on the study of an environmental problem originated by the activity of the Minera San Xavier, a mining company in the village of Cerro de San Pedro, San Luis Potosi, Mexico. Theoretically framed in the conception of the three faces of the political party organization perspective, and in the public policy process, it shows the relevance of the party activists when they act in public charges to define the active participation of the political organizations in the promotion of public problems, as well as the importance of promoting the values of the advocacy coalitions with the party principles of the parliamentary representations, in order to reach the introduction of those problems in the institutional agenda.

KEYWORDS: LOCAL CONGRESS, SETTING POLICY, ENVIRONMENTAL POLICIES, POLITICAL PARTY ORGANIZATION, LOCAL LEGISLATIVE ORGANIZATION, MINERA SAN XAVIER.

INSERCIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS DEL SECTOR AMBIENTAL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DE ORGANIZACIONES LEGISLATIVAS LOCALES¹

JULIO C. CONTRERAS M. Y ÉRIKA GARCÍA MÉNDEZ²

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este texto es mostrar el proceso de inserción de problemas públicos a la agenda institucional de la organización legislativa local en el contexto mexicano, a partir del caso de un problema ambiental derivado de la explotación minera en la cabecera municipal de Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, México. Para ello, se sigue la trayectoria del problema público, desde su concepción y gravitación en la agenda pública hasta su llegada a la agenda institucional del Congreso local, destacando la relevancia del papel que juegan los actores involucrados para colocarlo como prioridad institucional a manera de que sea sujeto de política pública.

Bajo la consideración de que es importante entender cómo se construye socialmente un problema de carácter público y la manera en que los actores se coligan durante largos periodos para llevarlo, recurrentemente, a la agenda institucional –del Congreso para nuestro caso– con la finalidad de que aquellos que diseñan, formulan e instauran política pública emprendan acciones que, bajo sus perspectivas, le den solución viable; se trabaja entre disciplinas con un marco nutrido de conceptos de diversa índole, sustentado principalmente en los estudios de política pública que la consideran un proceso y del estudio de las organizaciones enfocado en los partidos políticos y los congresos.

La hipótesis que sustentó la investigación para este texto es que la introducción de un problema público, en el espacio institucional de trabajo de una organización

¹ La autora y el autor agradecen el apoyo del CONACYT –a través del Proyecto con clave 90541, 2008– para la investigación sobre la cual se ha construido este trabajo.

² Julio C. Contreras M.: miembro del SNI (nivel 1); maestro y doctor en Estudios Organizacionales (UAM-I); profesor investigador de El Colegio de San Luis; línea de investigación: estudio organizacional de las instituciones políticas. Correo electrónico: ccontreras@colsan.edu.mx

Érika García Méndez: licenciada en Administración por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí y maestra en Asuntos Políticos y Política Pública por El Colegio de San Luis. Profesora invitada en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UASLP. Líneas de investigación: estudios políticos desde la perspectiva organizacional; innovación en gobiernos locales; y agendación de problemas públicos en congresos locales. Correo electrónico: nixon02@hotmail.com.

legislativa local, depende de la semejanza de intereses y de la coordinación de acciones entre los actores que promueven el problema en la agenda pública y aquellos que institucionalmente están habilitados por la organización legislativa para abrirle la puerta e introducirlo en la agenda de trabajo de esta; es decir, en la agenda institucional. Entre los primeros suelen encontrarse las organizaciones de partido político, las no gubernamentales, las de negocios, las sindicales de patronos o de trabajadores, entre otras tantas más. Entre los segundos se encuentran las fracciones y representaciones parlamentarias, los legisladores, las comisiones de trabajo legislativo y el *staff* de apoyo, entre otros.

La metodología utilizada es el estudio de caso de tipo exploratorio/instrumental dada la dificultad inicialmente identificada para hacerse de elementos explicativos con causalidad directa.

En sí, el trabajo se presenta en cinco apartados. En el primero exponemos el marco conceptual para trabajar el problema público desde el enfoque del proceso de las políticas públicas, con énfasis en la fase de agendación y resaltando la construcción de coaliciones promotoras. En el segundo apartado se plantea la pertinencia de considerar a las instituciones políticas, que participan de alguna manera en el proceso de las políticas en general, y de la agendación en particular, como organizaciones con recursos, espacios y procesos utilizables por los actores de las políticas para promover sus problemas, así como sus percepciones sobre las causas y las posibles soluciones de estos. En el apartado número tres, se ofrece un panorama sobre el sector minero y sus implicaciones sobre el ambiente a manera de contextualizar el caso de estudio. De esta manera, ya en el cuarto apartado se presenta el caso de la amenaza de contaminación del acuífero en Cerro de San Pedro, S.L.P., para estudiar su inserción, como un problema ambiental, en la agenda institucional de una organización legislativa local. Finalmente, en el quinto apartado, se exponen algunas conclusiones generales.

EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS Y LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

Según el desarrollo del campo, el estudio de los problemas públicos es bastante añejo y se ha abordado desde diferentes disciplinas.³ Entre los diversos enfoques

³ Ejemplos de disciplinas que han abordado los problemas públicos son la administración y la ciencia política, así como los enfoques economicistas en el estudio de las cuestiones relacionadas con el gobierno, predominantes hasta 1950. Aunque, ante la falta de capacidad de estos enfoques para entender los procesos decisorios de una

con los cuales se estudian desde la política pública se encuentra el del proceso de políticas, el cual surge como respuesta a las carencias de los enfoques economicistas respecto del análisis de la política pública y concibe diversas fases o etapas de esta.⁴ Amén de las críticas dirigidas hacia este enfoque y con fines analíticos, resulta de utilidad para estructurar la constitución de las políticas en fases, hacer cortes de tiempo y establecer una lógica consecutiva y causal para llevar a cabo estudios de mayor precisión (De León 1997).

En este marco, y para fines del presente trabajo, se analizarán las primeras dos etapas del proceso de políticas a decir de Dye; en primer lugar, la identificación del problema a través de la demanda de grupos e individuos que requieren acción gubernamental; y, en segundo término, la agendación, etapa en la que se enfoca la atención de los medios y de los funcionarios en problemas públicos específicos para decidir las acciones que se llevarán a cabo.

Con la finalidad de destacar su importancia, ambas son integradas como fases constitutivas del proceso de agendación⁵ con lo cual quedamos en un buen punto para centrarnos en la identificación, construcción y llegada del problema a las agendas pública e institucional. Así, este proceso de agendación se inicia con la identificación de un problema público⁶ que produce sensación de insatisfacción o

forma más integral, desde la ciencia política se desarrolla el estudio de las políticas públicas con énfasis en las políticas como producto de la actividad pública (Roth 2002: 14). Este campo de estudio surge como tal con las primeras aportaciones hechas por Harold Lasswell (1951), quien aboga por un enfoque de las políticas que ayudaría a generar más conocimiento no solo de los problemas básicos o complejos, sino también en el valor de las metas involucradas en las políticas. Aunque algunos autores, como Guerrero, establecen que sus bases filosóficas se establecieron en la antigüedad, en Grecia con Platón y Aristóteles; así como en Roma con las bases del derecho público (1993: 2).

⁴ En un primer momento, Lasswell define siete etapas: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término (en Lindblom 1991: 11). Por su parte, Dye identifica seis etapas: identificación del problema, agendación, formulación, legitimación, "implementación" y evaluación (2008: 14). Además de las discordancias anteriores, este enfoque ha recibido muchas otras críticas en el mundo académico por la complejidad de los procesos que pretende observar (Jenkins-Smith y Sabatier 1993).

⁵ De este modo, la agendación se define como el proceso mediante el cual los problemas y soluciones alternan, ganan o pierden atención por parte de las elites, o las actividades de un número de grupos e individuos que causan que ciertos asuntos ganen atención, o por el contrario que se prevenga que algunos temas reciban atención (Birkland 2005: 108). Es decir, que es la decisión de los asuntos que van a ser considerados y tomados por el gobierno (Dye 2008: 32).

La tratamos como proceso en el sentido de que se puede descomponer en diversas fases o etapas para su análisis y mejor comprensión y posible explicación. En rigor, debiera ser tratada como un subproceso del proceso de políticas pero, para evitar problemas de confusión y, sobre todo, ya que nos enfocamos directamente en ella, parece correcto aplicar la categoría de proceso a la agendación en tanto fenómeno constituido por ciertos elementos, los cuales son susceptibles de análisis.

⁶ Existen una gran variedad de problemas públicos. Algunos son problemas sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos

deseos de satisfacer necesidades entre las personas, las cuales buscan que sea tomado en cuenta para su solución.⁷ Es decir, que el problema público puede ser identificado cuando individuos o grupos⁸ hacen demandas al gobierno (Dye 2008: 31) con respecto a una situación que requiere ser resuelta.

Ahora, siguiendo a Jenkins-Smith y Sabatier (1993), en términos generales, los individuos y grupos afectados por un problema público se asocian en escala progresiva para formar coaliciones promotoras⁹ de soluciones al mismo y se coligan con el fin de actuar coordinadamente en diferentes escenarios institucionales, como aquellos representados por los congresos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales; y utilizan diversos instrumentos como la modificación de las normas y presupuestos, el cambio del papel que juegan los personajes clave y el cambio en la opinión pública (Martinón 2005: 11).

Una vez que el problema público ha quedado identificado, en teoría uno puede observar que los problemas y las soluciones se alternan, ganan o pierden atención por parte de las élites; que las actividades de un número de grupos e individuos logran que ciertos asuntos ganen atención; o que algunos grupos e individuos trabajen para prevenir que ciertos temas reciban tal atención (Birkland 2005: 108). Asimismo, se podrá observar su adopción, priorización y mantenimiento en las agendas mediáticas y gubernamentales (Nelson 1978: 109).

son problemas de rutina, programables; otros más son inéditos, que se deben encarar con medidas innovadoras. (Aguilar 2007: 23).

⁷ En este sentido, las políticas se ocupan de aquello que se considera en la esfera de lo público, refiriéndose a un ámbito de la vida que no es privada ni individual; parte de lo que se considera como colectivo y que requiere de la intervención gubernamental (Parsons 2007: 37).

⁸ Entre estos grupos demandantes puede haber individuos, organizaciones no gubernamentales, empresas, asociaciones civiles, partidos políticos, dependencias gubernamentales, instituciones, colectivos, organismos internacionales, sindicatos, agencias gubernamentales, medios de comunicación y grupos parlamentarios, entre otros tantos.

⁹ A partir de las limitaciones que los autores identifican en aportaciones como en el enfoque del proceso de políticas de Lasswell y la teoría de sistemas de Easton, se busca crear un enfoque que sea capaz de explicar el cambio en las políticas públicas. Esta perspectiva tiene cuatro premisas básicas. En primer lugar, establece que el análisis del cambio en las políticas requiere un periodo mínimo de una década, esto en el supuesto de que se lleve a cabo un ciclo completo de políticas y que se obtengan los resultados que se generaron a partir de él; en segundo lugar, que la mejor forma de entender el cambio es a través de los subsistemas de política, esto es, por las interacciones de los actores que buscan influir en las acciones del gobierno en un área determinada; en tercer lugar, que los subsistemas deberán involucrar relaciones entre diferentes niveles de gobierno; y, por último, que las políticas públicas o programas que se llevan a cabo pueden conceptualizarse como sistemas de creencias, ya que involucran valores, prioridades y percepciones (Jenkins-Smith y Sabatier 1993: 16).

EL PARTIDO AL CONGRESO CON LA POLÍTICA PÚBLICA

Por lo que hace a los partidos políticos, desde su concepción moderna son vistos como instituciones representativas de la democracia y su estudio ha ocupado una gran parte de la literatura de la ciencia política con diversos cauces.¹⁰ Sin embargo, poco se han concebido desde un punto de vista organizacional,¹¹ el cual concibe las políticas públicas como un elemento muy importante en una sociedad en la que el Estado se vale de una red de organizaciones, las cuales expresan la acción concreta y cotidiana, para actuar como participante y mediador en la defensa de los diversos intereses de las mismas (Ibarra y Montaña 1986: XVIII). En tal sentido, los partidos políticos se desempeñan como unas de las organizaciones de la red y, bajo su fase de maximización de políticas públicas (Wolinetz 2002: 150-151), actúan en diferentes espacios públicos para incidir en la agendación de problemas, así como en la promoción, creación, diseño, implantación y evaluación de la política pública.

En específico, los partidos políticos pueden ser pensados organizacionalmente como una entidad tripartita compuesta del correspondiente número de elementos o facetas: el partido como organización propiamente dicha, el partido en el electorado y el partido en el gobierno.¹² De esta manera, y enfocando el caso que nos

¹⁰ Desde sus orígenes, bajo el análisis de los modelos tradicionales, han sido abordados como un vehículo de cambio en sociedades democráticas; en interacción con otros, dentro del sistema de partidos, el énfasis se ha puesto en la forma en la que son reglamentados y cómo inciden en la configuración de los gobiernos; en las diferentes tipologías, el acento se ha colocado sobre su dimensión ideológica, entre otros derroteros.

¹¹ Es decir, como objetos difusos y multideterminados, con fronteras que no son fáciles de identificar cruzadas por lógicas de interacción contradictorias, y dinámicos por su incesante cambio (Montaña 1999: 17); en consecuencia, como organizaciones. A decir de De la Rosay Contreras, los partidos políticos se constituyen con todos los elementos que definen a una organización, por lo cual son susceptibles de ser estudiados como tal: "Son una colectividad por ser contruidos y reconstruidos por seres humanos que se reúnen para realizar objetivos comunes [...]; con una frontera identificable [...] por sus ideologías, su proyecto de nación, su religión [...]; un orden normativo, pues gran parte del comportamiento y los recursos de sus integrantes son dirigidos, coordinados y controlados por estatutos formalmente establecidos [...]; niveles de autoridad destinados a habilitar sus directivos con capacidades y recursos suficientes para facilitar la coordinación y promover la cooperación [...]; sistemas de comunicación con un marco de conocimiento e interpretación común que facilita el flujo de información [...]; sistemas de coordinación de membresías [...]; que existen de manera continua [...]; en un ambiente [...]; y se involucra en actividades desde pegar propaganda o emitir una convocatoria hasta planear un ejercicio presupuestal [...]; que se relacionan por lo general por un conjunto de metas explicadas en sus estatutos, programas de acción y declaraciones de principios [...]; cuyas actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad" (2007: 28-33).

¹² La cara del partido como organización propiamente dicha es el espacio organizacional donde se concretan acciones y se alcanzan objetivos. Asimismo, se desarrollan normas, esquemas de poder, así como formas de autoridad e influencia y recursos que se distribuyen por medio del partido; el partido en el electorado corresponde al espacio organizacional menos estable, activo y organizado; el partido en el gobierno constituye el espacio en el cual se organiza a los miembros como militantes en virtualmente todas las legislaturas de las democracias y que poseen objetivos e incentivos diferentes a los de la organización en sí (Sorauf 1967: 33-45).

ocupa, tenemos que estas organizaciones, con su cara en el gobierno, llevan a cabo sus fines y funciones en diversas arenas o espacios institucionales, entre los que se encuentran el poder ejecutivo mediante las diversas secretarías y dependencias, así como el poder legislativo por medio del Congreso.

Para efectos de este trabajo, inicialmente tomamos a la institución legislativa local como un actor relevante en el proceso de inserción de problemas públicos en la agenda institucional, en la promulgación de los principios rectores de las políticas que afectarán los programas que se implantarán y hasta en la asignación presupuestal. Pero avanzando un poco a tal consideración institucional, es decir, si lo vemos como una organización cuyos integrantes actúan estratégicamente, podemos decir que es un universo de conflicto constante y que su funcionamiento es resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades de los múltiples actores que utilizan sus fuentes de poder (Crozier y Friedberg 1990: 77).¹³ De acuerdo con su función objetiva (Weber 1922: 228) o finalidad oficial (Lourau 2007: 13), esta organización legislativa se conforma esencialmente, en su núcleo operativo (Mintzberg 1979: 24), por funcionarios denominados diputados, los cuales fungen como representantes de la sociedad y, bajo el supuesto técnico de una división del trabajo altamente especializada, se integran en unidades de trabajo denominadas comisiones¹⁴ para atender sectores específicos de la problemática social general y de la política pública en particular.

Por norma, cada comisión se conforma por un número determinado de diputados que, por mandato imperativo (Fernández 1994), deben atender las necesidades de cada uno de los distritos electorales a los que representan en particular y las de todo el Estado en general a través de propuestas que, mediante un proceso legislativo, se traducen en iniciativas, leyes, decretos y puntos de acuerdo que regulan y dan pie a programas, presupuestos y políticas públicas. Ya en plena acción, los diputados de las fuerzas partidistas más poderosas integran las comisiones, que se conciben como las más importantes en tanto que los diputados de aquellas de

¹³ Siguiendo a Crozier y Friedberg, en el Congreso la estructura se considera un factor determinante en la actuación del legislador como actor estratégico en el campo de las políticas públicas ya que, independientemente de que siempre tienen un cierto grado de libertad y de negociación (Crozier y Friedberg 1990: 76), se ven constreñidos por los espacios a los cuales tienen acceso dentro de esa misma estructura. Tal es el caso de algunas unidades como las comisiones, los comités, las coordinaciones y las fracciones o representaciones parlamentarias.

¹⁴ Entre ellas se encuentran, para el caso que nos ocupa, las de asuntos ambientales, del agua, de migración, de asuntos indígenas, de educación y cultura, ciencia y tecnología, entre otras; dependiendo del nivel de gobierno en el que nos situemos. Su número y temáticas también varían según el nivel de gobierno y las condiciones internas y contextuales de cada congreso.

menor calado llegan a las comisiones de menor importancia estratégica¹⁵ para la definición de las políticas públicas.

Con este encuadre, los congresos pueden considerarse arenas organizacionales esencialmente constituidas por miembros de diversas organizaciones de partido político, en las que cada una de estas, en tanto actores, tratarán de limitar a las otras para, simultáneamente, satisfacer sus propias exigencias (Crozier y Friedberg 1990: 76) y actuar bajo sus intereses y principios para influir y determinar las prioridades en los sectores de política que se adscriban a sus preferencias ideológicas, valores e intereses.¹⁶

Una vez que los legisladores han negociado su ingreso a las diversas comisiones, deben atender los asuntos correspondientes a los sectores de política a los cuales se remite la comisión o comisiones de su adscripción. Además, deben responder a los compromisos que han establecido previamente con otros miembros del partido local, las exigencias de las oficinas del partido en el ámbito nacional, así como con los grupos de interés y otras asociaciones que los apoyaron para obtener el cargo; de manera tal que la agenda de políticas en el Congreso se modifica para inscribir algunos de los nuevos asuntos que se discutirán en las comisiones, los cuales no fueron tomados en cuenta dentro de las preferencias y prioridades de los legisladores en el principio del periodo legislativo. Esto conlleva a que algunas acciones de política pública se presenten como resultado de una situación coyuntural, en la que los factores externos al partido en el Congreso o a los legisladores determinan nuevas prioridades y áreas de trabajo.

En resumen, las organizaciones de partido político desarrollan importantes funciones en el proceso de las políticas públicas, entre las que se encuentran la agendación, el diseño y la implantación por medio de las facetas de su estructura tripartita. En particular, con su faceta en el gobierno desempeña una importante función en el poder legislativo, pues sus integrantes, es decir, los diputados abandonados por cada partido, en su desempeño como representantes de los diversos

¹⁵ En cuanto espacios de acción estratégica, la importancia de estas comisiones puede deberse a tres factores: 1) el tema o temas que encuadran los problemas que se atienden en ellas; 2) el contexto; y 3) la cantidad y calidad de los recursos que proveen "por sistema", tales como poder, estatus, recursos financieros y humanos.

¹⁶ Bajo estas estrategias encontradas, los congresistas en lo individual y sus fracciones parlamentarias en lo general negocian su adscripción a la o las comisiones de su interés de acuerdo, principalmente, con los siguientes cinco factores: 1) el número de cargos o curules obtenidas por cada uno de los partidos; 2) los principios ideológicos representados por estos, como son los valores ambientales, religiosos y sociales; 3) la capacidad de coligarse para incidir en las decisiones; 4) la capacidad de negociación y los recursos del legislador para intercambiar o sumar con otros; y 5) los intereses y metas del legislador y de su partido o fracción parlamentaria.

sectores de la sociedad realizan tareas, participan en procesos y unidades organizacionales técnicamente especializadas e influidas políticamente, tales como las comisiones. De esta forma, la agendación de un problema público en alguna unidad organizacional del Congreso, así como su llegada a la agenda de los legisladores o de sus fracciones parlamentarias, depende de un gran número de factores, entre los que se encuentran principalmente la estructura, el proceso de negociación entre y hacia dentro de las fracciones, así como los principios, intereses e ideología de las organizaciones partisanas, de sus activistas y de aquellos de sus integrantes que se desempeñan como legisladores.

EL SECTOR MINERO Y SUS IMPLICACIONES AMBIENTALES

En México, durante las últimas dos décadas del siglo XX ocurrieron alrededor de 75 grandes desastres ambientales de fuerte impacto,¹⁷ por lo que desde entonces, en términos de Price (1978: 560-565), la problemática ambiental se ha mantenido como un área de problemas públicos relevantes en la agenda de diversas instituciones gubernamentales. Tal relevancia se dimensiona exponencialmente si tomamos en cuenta que México aparece como un país vulnerable para los efectos negativos del cambio climático, manifestados a través de desastres naturales, los cuales en el futuro pueden incrementar su potencialidad destructiva en la sociedad, sobre todo en aquel sector que vive bajo condiciones de pobreza.¹⁸

Entre las principales causas del cambio climático, y en consecuencia de sus efectos, se encuentran la actividad minera¹⁹ y el hecho de que pocos países –principalmente desarrollados– han generado políticas regulativas que prohíben el uso

¹⁷ Se estima que hubo poco más de 10 000 pérdidas humanas, cientos de miles de damnificados y daños directos por casi 9 000 600 millones de dólares, sin tomar en cuenta daños a ecosistemas y pérdida de capital natural (CICC 2006: 124).

¹⁸ De este modo, la vulnerabilidad no se determina solo por la ocurrencia de fenómenos peligrosos, sino por la forma en que las sociedades se han desarrollado, se organizan y se preparan para enfrentarlos, así como la forma en que se recuperan de ellos.

¹⁹ A pesar de que la actividad extractiva de recursos minerales es de relevancia económica, social e industrial, genera problemas asociados con los aspectos ambientales y su relación con el cambio climático se manifiesta principalmente por la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, aire, suelos, vegetación y biota (Alarcón 2009). Como tal, es una de las principales actividades del ser humano que contribuye al cambio climático del planeta, el cual impacta directamente en el cambio de la composición de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, el aumento de la incidencia de la radiación ultravioleta, la pérdida de la biodiversidad, el cambio en el uso del suelo (Jaramillo 2004: 81), la contaminación del agua, aire y suelo, así como modificaciones de la composición de las comunidades vegetales debido a los cambios de humedad y temperatura (Lozano 2004: 70).

de métodos de este sector de la industria que atentan contra la sustentabilidad ambiental. Ante este panorama, se esperaría que los problemas ambientales ocupen un importante lugar en las agendas de las diferentes instituciones públicas –y privadas– que conforman el sector, especialmente en países de América Latina donde este tipo de proyectos industriales de minería se llevan a cabo de manera constante.²⁰

Resumiendo, tenemos que la minería, especialmente la de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro, es una actividad industrial de alto riesgo por los impactos negativos que genera en el ambiente. En consecuencia, las instituciones encargadas de regular sus prácticas y procesos de producción, de mitigar sus efectos –entre ellos los ambientales– y de representar a la población afectada o potencialmente afectada debieran tomar cartas en el asunto para llevar a la agenda esto que ya es un problema público. Las organizaciones de partido político, a través de sus fracciones parlamentarias y los diputados que ejercen el cargo bajo su etiqueta, así como la organización legislativa, en sus diferentes niveles de gobierno, son instituciones que, en el ejercicio de su función de representación de intereses, actualmente debieran encontrarse promoviendo el interés por la sustentabilidad del ambiente de los afectados –real o potencialmente– por aquellas prácticas riesgosas del sector minero.

INSERCIÓN DE UN PROBLEMA AMBIENTAL EN LA AGENDA INSTITUCIONAL DE UNA ORGANIZACIÓN LEGISLATIVA LOCAL. EL CASO DE LA AMENAZA DE CONTAMINACIÓN DEL ACUÍFERO EN CERRO DE SAN PEDRO

El caso de la Minera San Xavier (MSX) en la localidad de Cerro de San Pedro, en San Luis Potosí, se ha estudiado de diferentes maneras, con diversos enfoques y desde una variedad de disciplinas (Costero 2008; Herrera 2008 y 2010; Reyna 2009). Para dar cuenta de un proceso de inserción de un problema público del sector ambiental en una organización legislativa local, tomamos la amenaza de contaminación del acuífero que alimenta de agua potable a la zona conurbada de San Luis Potosí

²⁰ En los países latinoamericanos una gran parte de los proyectos mineros se están desarrollando bajo la modalidad de tajo a cielo abierto, la cual emplea procesos de lixiviación a partir del uso de cianuro, con la finalidad de extraer metales como el oro y la plata. Toda mina de oro que utiliza cianuro en sus procesos tiene un impacto local negativo de corto, mediano y largo plazo. Siguiendo a Montenegro: "En estos casos los residuos de la mina actúan como bombas químicas demoradas, ya que el cianuro es muy persistente y puede provocar verdaderas catástrofes incluso muchos años después de cerrada la mina" (2003: 7).

–derivada de la actividad productiva de la MSX, en la localidad de Cerro de San Pedro²¹ como caso de estudio instrumental (Stake 1994: 236-238) y siguiendo la idea del evento crítico o crucial (Long 2007: 126-128 y 168-169).

Por principio de cuentas tenemos que durante los primeros años de la década de 1990 algunos de los migrantes de Cerro de San Pedro se interesaron en convertirlo en un lugar turístico, para lo cual generaron proyectos para construir cabañas, restaurantes y un hotel. En 1995 llega la empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., con la intención de desarrollar proyectos de exploración para la extracción de minerales preciosos, principalmente oro y plata. Ya que sus planes de explotación mineral trascendían la utilización de terreno despoblado, llevó a cabo una labor de acercamiento con los habitantes del pueblo para convencerlos de las bondades de su proyecto.

El 10 de septiembre de 1996, en la misa de domingo de la iglesia de San Nicolás, se anuncia la presencia de gente de la compañía con intención de platicar con los habitantes, para discutir importantes asuntos relacionados con el proyecto de extracción que estaban desarrollando.²² El relato de nuestro informante A sobre el momento en que el presidente de la compañía toma el estrado en la iglesia de San Nicolás, inmediatamente al término de la misa, es ilustrativo de lo crítico de este suceso: “La Minera San Xavier ha decidido llevar a cabo trabajos de explotación ya que se determinó que es costeable, pero a partir de eso el pueblo va a resurgir; va a haber trabajo para todos, la economía se va a levantar, pero hay un problema: el sistema que vamos a utilizar requiere de la evacuación del pueblo porque va a desaparecer”.

Esta declaración contradecía los beneficios que la empresa mencionaba, ya que el resurgimiento del pueblo y –al mismo tiempo– su desaparición se contravenían y dejaban sin sentido el discurso de bienestar futuro. Pero la amenaza más grave para

²¹ A manera de contexto del caso, tenemos que San Luis Potosí se concibe como uno de los estados con mayor vocación minera en el país, dando origen a su fundación en el siglo XVI en Cerro de San Pedro, lugar privilegiado por su ubicación en grandes reservas metalíferas (Gámez 2008: 15). Fue en este espacio geográfico donde exploradores españoles encontraron grandes yacimientos de oro y plata a finales del siglo XVI, y fue este hallazgo lo que motivó a la fundación de este pueblo (Medina 2008: 43).

Durante varios siglos se llevaron a cabo proyectos mineros muy importantes en esta zona con la modalidad de minería subterránea, pero es en 1949 cuando la última compañía, denominada ASARCO, sale de Cerro de San Pedro, y hasta 1995 solo se habían registrado tres empresas mineras que desarrollaron proyectos de exploración. Debido a la falta de proyectos mineros en Cerro de San Pedro, se generaron nuevos procesos de despoblamiento ya que, de 5 000 personas que habitaban en la década de 1940, para 1990 solo se registraban aproximadamente 100.

²² El asunto principal consistió en explicar a los habitantes del pueblo la forma en que se desarrollaría la segunda fase del proyecto de extracción mineral, es decir, la explotación de tajo a cielo abierto de 360 hectáreas de terreno que abarcaban tanto el poblado de Cerro de San Pedro como algunas comunidades cercanas.

el bienestar de la comunidad era, según el mismo informante A, que “la empresa los va a acomodar en una reservación fuera del área de peligro, los que no quieren establecerse ahí y prefieran vender su casa para irse a la capital o a cualquier otro lugar, la empresa les pagará sus viviendas para que se vayan a donde quieran”.

En principio, la percepción de la población no había sido de tanta extrañeza o amenaza, ya que cambiar de vivienda por motivos de trabajo no resultaba un gran problema si los beneficios ofrecidos por la corporación minera serían de tal magnitud que redundaran en bienestar para el pueblo. Pero, “la calma prevalecía en el templo, la gente escuchaba atenta el discurso del presidente de la compañía hasta que una persona le dijo: ‘Oiga, ¿y las iglesias?, ¿qué va pasar con ellas?’; a lo que el ingeniero respondió que iban a desaparecer, que todo el pueblo iba a desaparecer. En ese momento, con palabras malsonantes, la gente les pidió que se fueran, el descontento se generó en cuanto tocaron los templos” (informante A). Este suceso fue definitivo porque toda la gente se opuso; cambiar el lugar de residencia no era un problema, pero tirar los templos sí lo era para una comunidad de mayoría católica y costumbres conservadoras.

A partir de tal acontecimiento, la actividad de la compañía MSX pasó de ser un asunto de interés restringido a unos cuantos pobladores y activistas ambientales que lo percibían como un problema patrimonial y ambiental respectivamente a un problema público de carácter cultural. Es decir, a partir de la percepción de los pobladores de una comunidad sobre la desaparición del espacio físico donde de manera cotidiana manifestaban sus tradiciones, costumbres y valores religiosos,²³ se inicia un proceso de agendación de política pública²⁴ de un problema con diversos significados para los diferentes públicos que promovían su solución.

El suceso también resultó clave para la conformación de dos coaliciones contrapuestas en intereses, percepciones y principios, que en los siguientes 14 años se verían inmersas en un gran conflicto de carácter legal, patrimonial, cultural, agrario, ambiental y político, en el que los costos y la incertidumbre serían altos tanto para los que resistían como para los que impulsaban el proyecto productivo de la MSX.

²³ No hay que olvidar que los problemas públicos se construyen a partir datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan. Particularmente, manifiestan toda su complejidad y variabilidad en el marco de sociedades abiertas, gobiernos plurales y democráticos (Aguilar 2008: 57); no son independientes de las valoraciones y perspectivas de quienes los construyen; su naturaleza es subjetiva, relativa y dependiente de aquellos que los fundan.

²⁴ Siguiendo a Anderson, el proceso de agendación empieza con la identificación de un problema público, el cual puede ser definido como una condición o una situación que produce deseos de insatisfacción o necesidades por parte de las personas y que buscan que sea tomado en cuenta para que se le dé solución (en Dye 2008: 31).

Después de la reunión en el templo religioso, aquel consejo que tiempo atrás se había formado con la finalidad de hacer del poblado de Cerro de San Pedro un destino turístico, por sus actividades, se convierte en la primera manifestación de resistencia organizada en contra de la actividad de la MSX. A partir de él, con el tiempo se constituye el Patronato Pro Defensa de Cerro de San Pedro, como la primera configuración formal de Coalición Opositora (CO)²⁵ contra dicha actividad minera, en la que también se incluían el patronato, el ayuntamiento, integrantes de las comunidades La Zapatilla, Cuesta de Campa y Portezuelo, así como el Instituto Nacional de Antropología e Historia. La Coalición a Favor (CF)²⁶ de la mencionada actividad estaba conformada por integrantes de la Iglesia, la industria minera y el gobierno estatal principalmente.²⁷

La percepción del problema ambiental se tradujo formalmente en prácticas de gestión institucionales en 1997 cuando, a mediados de año, el patronato se reunió con un dirigente de la Asociación Pro San Luis Ecológico para exponerle el problema en Cerro de San Pedro y la manera en que se estaba llevando. El resultado de esta reunión, como primera acción concreta, fue la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA) en octubre de 1997.

En esta MIA se expusieron los riesgos ambientales que generaría el proyecto de explotación minero en Cerro de San Pedro, ya que, entre otras consecuencias, se establecía que el acuífero sería contaminado por percolación de sustancias químicas, lo que afectaría a los municipios conurbados que extraen agua de él.²⁸ Asimismo,

²⁵ En consonancia con Jenkins-Smith y Sabatier (1993), puede decirse que los grupos interesados en promover el desarrollo de la actividad minera o de frenarlo se agruparon para formar coaliciones promotoras de política pública. Se podría decir que los actores se coligaron con el fin de actuar en diferentes escenarios institucionales como el Congreso, agencias del gobierno en sus diferentes niveles, instancias administrativas y tribunales utilizando instrumentos tan variados como la promoción de modificación de las normas y presupuestos del sector, el cambio del rol que juegan los personajes clave y el cambio en la opinión pública (Martín 2005: 11).

²⁶ En la mayoría de los casos se presentan dos coaliciones promotoras; una que está a favor del asunto y otra que está en contra. Cada una tendrá sus especificidades y formas concretas de dirigirse.

²⁷ Posteriormente se integraron más grupos a la CO: el MOVESOL, el Nava Partido Político, los comerciantes de la Central de Abastos de la localidad, el Consejo de Colonos tanto del fraccionamiento La Florida como del fraccionamiento Real del Potosí; lo cual dio origen al movimiento de la Alianza Ciudadana contra la Minera San Xavier (ACMSX) y que posteriormente sería el Frente Amplio Opositor (FAO) a principios de 2004.

²⁸ A pesar de que la actividad extractiva de recursos minerales es de relevancia económica, social e industrial, genera problemas asociados con los aspectos ambientales y su relación con el cambio climático se manifiesta principalmente por la contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, aire, suelos, vegetación y biota (Alarcón 2009). Algunos de los factores de esta industria que contribuyen al cambio climático son las grandes cantidades de energía, ya sea en forma de diesel, de electricidad o de explosivos, además del consumo masivo de recursos hidráulicos que utilizan en sus procesos. Esto tiene como resultado la producción de cientos de millones de toneladas de bióxido de carbono.

establecía que el suelo iba a quedar inhabilitado permanentemente para alguna otra actividad y que el impacto sería irreversible.²⁹

En contraparte, la CF también emprendió una serie de estrategias mediáticas con la finalidad de promover su proyecto de explotación minera, bajo el discurso del desarrollo económico local y de la empresa social y ambientalmente responsable³⁰ en escuelas, universidades y otros grupos sociales importantes en la formación de la opinión pública.³¹

En términos de poder, es decir, de aquellas fuentes de recursos que por su posesión otorgan a los integrantes de las coaliciones en conflicto la capacidad de dominar o negociar la posición en el proceso de la dominación sobre las perspectivas de solución al problema ambiental, la CF utilizó su prestigio y experiencia como empresa de un corporativo internacional y la gran cantidad de recursos económicos y políticos que se derivan de ello. En tanto que la CO se valió de la actividad voluntaria de sus integrantes y de una división del trabajo que potenció la aportación no remunerada de los diversos saberes y conocimientos acumulados en las actividades profesionales de los mismos integrantes. Su financiamiento, según los informantes, fue voluntario –“de a como se podía”, según nuestro informante F–,

Además de estas implicaciones directas, la minería de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro, genera otro tipo de consecuencias en el ambiente, ya que es considerada una de las actividades que contribuye mayormente al cambio climático del planeta, el cual impacta directamente en el cambio de la composición de la atmósfera, la destrucción de la capa de ozono, el aumento de la incidencia de la radiación ultravioleta, la pérdida de la biodiversidad, el cambio en el uso del suelo (Jaramillo 2004: 81), la contaminación del agua, aire y suelo, así como modificaciones de la composición de las comunidades vegetales debido a los cambios de humedad y temperatura (Lozano 2004: 70). También afecta a la población, ya que la vulnerabilidad de la gente, más la actividad de los fenómenos extremos del clima, impacta la salud, el bienestar y las economías de las sociedades.

²⁹ Esta declaración de la MIA, en una rueda de prensa en octubre de 2007, fue una de las primeras acciones estratégicas de la CO enfocadas a participar en los medios masivos de comunicación tratando de que integraran a sus agendas mediáticas el problema que, a partir de su participación en la formación de la opinión pública, se incrementara la presión hacia la MSX para que desistiera de su proyecto.

Posiblemente, esta etapa de la CO fue la más fuerte al lograr la integración de una gran cantidad de actores de diversos sectores como el popular, los académicos, algunos políticos y partidos políticos, hasta llevar el asunto a las agendas mediáticas en el ámbito nacional, así como al Congreso federal. Por su parte, la Minera San Xavier contaría con una gran estrategia para llevar a cabo su proyecto en los próximos años, así como mitigar las acciones de la CO por la vía legal ambiental y agraria, así como mediática y política.

³⁰ En este rubro del isomorfismo institucional (DiMaggio y Powell 1991) resulta interesante ver el folleto titulado *Cerro de San Pedro, San Luis Potosí*, México (referenciado en la bibliografía de este documento) y el trabajo de Palacios (2008) para formarse una idea de los recursos y rubros en los que la MSX invirtió para construir su imagen institucional de acuerdo con el contexto. El patrocinio del texto de Palacios corrió a cargo de la New Gold Minera San Xavier, S.A. de C.V., y de la Fundación Pro Preservación del Pueblo de Cerro de San Pedro –patrocinada por la misma New Gold msx (2008: 3) desde 2003–.

³¹ Inclusive se proyectaron cortes informativos en la programación de las unidades de transporte de la zona conurbada de San Luis Potosí, que resaltaban los impactos positivos de la actividad de la MSX sobre la población de esta zona.

y aunque no se obtuvieron datos sobre fuentes de financiamiento institucionales, cabe aclarar que sí se recurrió a otro tipo de recursos de poder institucional ubicables en fuentes estructurales de organizaciones políticas (Wilson 1995: 95-118) tanto de los tres poderes republicanos como de los tres ámbitos de gobierno. Una de ellas es el Congreso estatal, que si bien hasta ahora no ha quedado como un actor central en la definición del conflicto, en términos de su relación con la CO aparece como relevante para su estrategia ya que desde las últimas cuatro legislaturas y hasta la fecha (2011) la ha tomado como un punto de referencia y de apoyo institucional estratégico para la realización de sus fines.³²

En lo que corresponde al problema, la primera vez que el Congreso tomó parte en el conflicto fue en 1997, cuando el presidente municipal de Cerro de San Pedro presentó una solicitud para que se investigara la venta de fincas del ayuntamiento de este municipio a la MSX. Fue apoyado por la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, la cual era dirigida por el presidente de la Gran Comisión del Congreso. La responsabilidad del Congreso era entonces llevar a cabo la investigación sobre dicha denuncia, exhibir o no la compra ilícita de las propiedades y, por tanto, sancionar a quienes hubiesen incurrido en actos ilícitos.

Por su parte, la MSX también recurrió al Congreso estatal para apoyarse en la Comisión de Ecología y Medio Ambiente. En diversas reuniones, expuso la viabilidad del proyecto y la presentó como una alternativa de desarrollo para el municipio. Por otro lado, la investigación demandada por la CO no procede y, por lo tanto, el Congreso no se posiciona como un actor importante en el futuro inmediato, lo que hace fracasar la estrategia política del presidente municipal.

La segunda vez que se lleva un asunto relacionado con el problema público en cuestión al Congreso estatal es cuando, en el 2000, la Alianza contra la Minera San Xavier lleva a cabo una encuesta ciudadana intermunicipal en los municipios de Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro y San Luis Potosí. Ante esta acción estratégica, la MSX actúa apoyándose en el mismo Congreso estatal a través de la Comisión de Ecología y realizando también una encuesta para medir

³² Esta relevancia estratégica del Congreso estatal para la CO se debe a que es un actor importante en la política pública, pues a través de sus unidades esenciales de trabajo legislativo abarca diversos sectores del quehacer gubernamental para llevar a cabo acciones regulativas y distributivas que impactan la vida de las personas físicas y morales, entre ellas las ambientales, con su Comisión de Ecología y Medio Ambiente, las de desarrollo económico local con su Comisión de Desarrollo Económico, las culturales con su Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y las del campo de los recursos naturales –como el agua– precisamente con su Comisión de Agua. En este sentido, y de manera legítima, los diputados se sirven de diversos instrumentos y recursos estructurales de la organización legislativa para influir en la construcción y promoción de los problemas públicos que consideraran deben ingresar a las agendas institucionales. En consecuencia, se puede decir que influyen en la política pública.

la opinión ciudadana respecto a su percepción sobre el desarrollo del proyecto minero. Aunque la encuesta fue llevada a cabo, no se publicaron sus resultados. De nueva cuenta, fracasaron los esfuerzos de ambas coaliciones por involucrar la participación estratégica del Congreso estatal.

La tercera ocasión en que el Congreso del Estado se vio inmerso en el problema fue en el periodo legislativo de 2003-2006, cuando coincidentemente un diputado del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), quien presidía la Comisión de Ecología y simpatizaba con la CO, en diversas ocasiones le reiteró su apoyo institucional. De igual manera, otro diputado –integrante de la misma comisión y perteneciente a un partido diferente al PVEM– se sumó al apoyo institucional.³³ Hasta este momento la participación del Congreso había sido contingente, es decir, que dependió del interés personal de los diputados sobre esta causa. Al mismo tiempo, se vio condicionada a la correlación entre la ideología y principios partisanos de aquellos diputados con el núcleo primario de valores y principios esenciales de la CO. Pero sí participó de alguna manera.

En cambio en la legislatura del periodo 2006-2009 el problema no ingresó al Congreso local por cualquiera de sus diferentes puertas, porque “en ese momento no se contaba con una persona que tuviera relación directa con alguno de los diputados que presidían las comisiones involucradas en un asunto de este tipo, por lo que las puertas institucionales no se abrieron a la CO”, según comenta el informante C. Si a este revés estratégico se le adiciona el estado en que para 2009 se encontraba el proceso legal entablado por la CO como la línea central de su estrategia de largo alcance, con un cúmulo de 13 años concentrando y consumiendo los escasos recursos de sus organizaciones de integrantes voluntarios en diversos litigios ejidales, ambientales y patrimoniales,³⁴ la solución del problema no se veía cerca.³⁵

³³ Algunas de las acciones de dicho apoyo incluyeron visitas al poblado de Cerro de San Pedro con la finalidad de transmitir a los simpatizantes de la CO su afinidad institucional, así como la participación de los diputados en mítines organizados por diversos actores de esta coalición.

³⁴ Tal es el caso de la organización Pro San Luis Ecológico que, en ese mismo año de 2009, gana una sentencia de nulidad del permiso original otorgado a la MSX para llevar a cabo sus operaciones, lo que dejaba libre el paso para actuar en la difusión del movimiento de promoción opositora a través de los medios de comunicación masiva y de acciones de presión política para buscar la retirada definitiva la MSX.

³⁵ La literatura reporta que la mayoría de los asuntos se instalan en la llamada agenda sistémica y después pueden ser llevados o no a las agendas institucionales. Algunos asuntos se posicionan rápidamente y otros tardan periodos largos para ser atendidos. En el caso de las cuestiones ambientales, se ha observado que algunos asuntos tardan años para instalarse en las agendas de instituciones como el Congreso. En consecuencia, en estos procesos de agendación de problemas ambientales se consumen muchos de los recursos de aquellos actores que los promueven y algunos no logran llegar a instalarse como prioridad de los gobiernos.

En contraste, resalta que entre los resultados del proceso electoral de legisladores locales de 2009 uno de los más fervientes activistas del frente agrario contra la MSX obtiene un espacio de acción política en el Congreso del Estado.³⁶ Desde esta posición, y con su experiencia en el desempeño de otros cargos públicos, ha tratado de influir en problemas específicos empatados con los valores y la ideología de izquierda esgrimida por el partido que etiqueta sus acciones (Schwartz 1990), entre los cuales destaca su aversión a las actividades de la MSX y a los problemas derivados de ellas como una causa popular –digna de ser abanderada por la representación partidista local en el Congreso–. Como consecuencia de ese hecho, este frente de la CO logra influir realmente en el curso del problema público y comienza lo que se puede llamar el periodo más fuerte de sus estrategias exitosas derivadas directamente de sus acciones estratégicas en el espacio institucional del poder legislativo local. A todas luces, este suceso también fue crítico.³⁷

A finales de noviembre de 2009 se les pide a los involucrados en la comparecencia solicitada a principios del mismo mes que presentaran

un informe en el que detallaran la situación del permiso estatal de uso de suelo emitido el 4 de mayo de 2000 y su vinculación con nulidad de diverso otorgado por el INE el 26 de febrero de 1999, así como de la revocación de autorización condicionada del 10 de abril de 2006, a efecto de prevenir que empresa Minera San Xavier, S.A. de C.V., manipule la ley y utilice permisos sin vigencia, ni sustento legal.³⁸

³⁶ Apoyado por un diputado de izquierda en la oposición, el cual negoció, por la vía política, su titularidad en una unidad legislativa con funciones de coordinación y diseñada para desarrollar trabajo en un área de gran relevancia del actual quehacer gubernamental.

³⁷ La primera de esas estrategias inició en noviembre de 2009 con la solicitud de comparecencia del secretario general de Asuntos Jurídicos, del secretario de Ecología y Gestión Ambiental, de la Comisión de Seguimiento de Condiciones y del presidente municipal de Cerro de San Pedro para discutir el estatus de la MSX y las responsabilidades en las que cada organismo incurría, especialmente a partir de la resolución para la revocación del permiso que se había planteado unas semanas antes. En este mismo acto se resolvió que el Congreso del Estado interviniera para que la SEMARNAT diera cumplimiento a la ejecutoria del Pleno de la Sala Superior del Tribunal de Justicia Fiscal, y que la MSX suspendiera de inmediato sus actividades para evitar más destrucción y contaminación.

En complemento a estas acciones, se trabajaron estrategias mediáticas desde uno de los frentes del FAO, haciendo grandes esfuerzos para conseguir recursos materiales, políticos, de relaciones sociales personales y de tiempo. Al mismo tiempo, algunos miembros de otros frentes de la CO se trataban de posicionar en los medios de comunicación masiva nacionales y en el Congreso federal.

³⁸ Resolutivo de la Comisión de Ecología y Medio Ambiente N.º 619 del día 19 de noviembre de 2010, con referencia al punto de acuerdo presentado el día 17 de noviembre de 2010 por el diputado Felipe Abel Rodríguez Leal, de la representación parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD).

Para este momento, la estrategia era incluir a un mayor número de instituciones para que se involucraran en el problema y comprometieran atención, recursos y tiempo en construir política pública para la localidad de Cerro de San Pedro y sus habitantes, con la finalidad de comenzar un proceso de reconstrucción y fuentes de empleo para ellos. Con un sentido similar, en el mes de enero de 2010 se solicitó, vía punto de acuerdo legislativo, citar a comparecer al secretario estatal de Ecología y Medio Ambiente para informar de las actividades del Comité de Seguimiento de Condicionantes de MSX, especialmente en lo que se refería al plan de remediación del sitio y situación jurídica, así como la posición oficial de ese órgano del ejecutivo.³⁹

Para el 12 de marzo del 2010, el problema de la MSX en Cerro de San Pedro se inserta en la agenda legislativa oficial de la representación parlamentaria de un partido de izquierda en la oposición del Congreso estatal, el cual le había dado seguimiento a este proceso de agendación.⁴⁰

DISCUSIÓN

En sí, este caso resulta interesante para profundizar en el conocimiento del proceso de inserción de problemas públicos en la agenda institucional de organizaciones del campo de la política como el Congreso local. De acuerdo con las evidencias recabadas con el estudio de este caso, el tratamiento racional que algunos marcos para el análisis de las políticas, como el de las coaliciones promotoras le dispensan a este proceso, es excesivo por decir lo menos.

El suceso crítico de la inconformidad y protesta de los habitantes de Cerro de San Pedro ante la amenaza de destrucción de sus templos eclesiásticos constituye una clara evidencia de que el sistema de valores y creencias de una comunidad tradicionalmente religiosa puede ser más determinante que las acciones estratégicas de algunas organizaciones y grupos racionalmente preocupados por la sustentabilidad del ambiente, para la constitución de una coalición promotora.

³⁹ Resolutivo de la Comisión de Ecología y de la Junta de Coordinación Política N.º 907 con fecha del 21 de enero de 2010, con respecto al punto de acuerdo de fecha de 19 de enero de 2010.

⁴⁰ Desde entonces a la fecha, la representación parlamentaria de ese partido busca desarrollar una estrategia que resuelva completamente el caso o, por lo menos durante el periodo legislativo 2009 a 2012, en el que coincidieran sus intereses, principios y valores institucionales con los de la CO y con la acción directa del activista partisano/funcionario legislativo en el espacio institucional del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

En tal sentido, solo hay que ver que en este caso la CO se constituyó de manera contingente, es decir, que no fue decisiva la planeación de acciones estratégicas contra la amenaza de contaminación del acuífero y los suelos de la zona conurbada de San Luis Potosí sino la acción espontánea de la comunidad católica de Cerro de San Pedro. En última instancia, el contexto religioso/cultural aparece como determinante.

Lo mismo se puede decir de factores tales como el poder, sus fuentes y recursos que cada coalición dispone para dominar en su propuesta de solución al problema. En gran parte, su disposición en la estructura de poder institucional organizacionalmente enmarcada también estuvo determinada periódicamente por la incertidumbre de los resultados electorales y del consecuente acomodo de actores afines a la coalición en cargos de esa estructura. El incremento del éxito en las acciones estratégicas de la CO a partir de que un activista partisano ocupó un cargo en la estructura formal de la organización legislativa local forma evidencia suficiente sobre la dependencia del control temporalmente limitado e incierto de los recursos institucionales del sector ambiental y, por lo tanto, sobre la acción futura. Por el marco de las organizaciones políticas que circunscribe este proceso de agendación, la incertidumbre aumenta y se adiciona con la ambigüedad.

Igual ocurre con el sistema de creencias y principios centrales de las coaliciones y su correspondencia con el de los actores encargados de abrir las puertas de la institución al problema público, porque la evidencia del caso sobre los 13 años en que no se le abrieron completamente las puertas institucionales al problema apunta nuevamente hacia la acción no planeada. Y lo mismo se podría enunciar respecto de otros factores tales como las relaciones intraorganizacionales en el Congreso local, donde la posición en el ejercicio del poder también queda determinada por el resultado de la acción política electoral.

De lo anterior se desprende que el proceso por medio del cual se inserta un problema público en la agenda institucional es incierto y depende de ciertos factores que, por las dificultades que se presentan al momento de intentar controlarlos y dirigirlos, lo impactan de manera imprevisible. De manera que si la agendación del problema público en el espacio institucional de la organización legislativa local es imprevisible y contingente porque depende de ciertos factores situacionales, el proceso de la política pública es, en gran parte, incierto y ambiguo.

CONSIDERACIONES FINALES

Tomando a las políticas como un producto de la actividad pública (Roth 2006: 14) y asumiendo las complicaciones de estudiarlas como tal, en este trabajo se constata que el llamado proceso de política pública, como instrumento de análisis, proporciona herramientas útiles para estudiar el transcurso de esta a través de cada uno de los pasos involucrados en cada una de las etapas del quehacer gubernamental.

Por lo tanto, al hacer un corte profundo en el proceso de la política pública, y en concreto en la fase de inserción del problema público en las agendas, podemos definir a sus primeras dos etapas como subprocesos los cuales poseen un gran valor y complejidad en contenido y sustancia como para ser tomados, en sí mismos, como un interesante objeto de estudio cuyo análisis fructifique en la identificación y construcción de un problema y su llegada a las agendas públicas e institucionales.

Aunque se debe reconocer la pérdida del grueso del proceso de políticas en sí cuando se profundiza en alguna de sus fases, como en nuestro caso de la agenda-ción, es de llamar la atención el fruto de profundizar en la complejidad del mismo proceso a través de la acción de los actores, de sus estrategias, sistemas cognitivos y valorativos, así como de la imprevisibilidad de dicha acción y de la sujeción de esta a la incertidumbre del contexto.

Para nuestro caso fue fructífero el tomar ese marco ya que nos permitió centrarnos en el nivel de los actores y, de entre ellos, observar la relevancia de los que poseen la capacidad de abrirle la puerta a los problemas ambientales en el espacio institucional de la organización legislativa local. También nos permitió identificar una relación positiva entre el sistema de valores y principios de estos últimos y el de la coalición promotora en contra del caso en cuestión. Esta correspondencia es relevante para dar cuenta de una dinámica en la conformación de la coalición promotora y, por lo tanto, de las políticas públicas, de su proceso y de sus fases, así como de los problemas públicos.

En específico, el trabajo muestra las acciones estratégicas y los recursos institucionales que pueden desarrollarse y emplearse en situaciones de conflicto y controversia en donde los individuos, como actores, tienen restringido el alcance de sus acciones por los espacios organizacionales e institucionales de pertenencia; identifica algunas relaciones de causa-efecto por las cuales no todos los asuntos logran convertirse en problemas públicos, llamar la atención de las agencias gubernamentales y propiciar su iniciativa tales como la capacidad de los activistas partisanos para influir positivamente en la formación de la agenda de las fracciones parlamentarias; da

cuenta de la forma en que los esquemas valorativos de los grupos sociales influyen en el tratamiento de ciertos asuntos para elevarlos al estatus de problemas públicos tal como se muestra con la evidencia de la relevancia de los valores religiosos como factores de la acción colectiva de los pobladores de Cerro de San Pedro al momento de valorar las acciones de la MSX; una correspondencia con la idea de que los problemas públicos son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb 1984; Gusfield 1981); y comprueba la existencia de las dos dimensiones de la estructura del problema público, la cognitiva y la moral, ya que muestra cómo los valores, tradiciones y percepciones –de tipo religioso en este caso– influyen la forma en la que los actores construyen un problema.

En lo que respecta a la organización legislativa local, tenemos que la concepción tripartita de la estructura de las organizaciones de partido político permite apreciar que cuando estas últimas actúan en la esfera del gobierno, desempeñan una importante función en el proceso de las políticas públicas en el espacio institucional y organizacional del poder legislativo. Así, la organización legislativa, en este caso local, puede verse como una arena política constituida por diversas organizaciones de partido político, en la que cada una de ellas tratará simultáneamente de limitar a las otras para satisfacer sus propias exigencias (Crozier y Friedberg 1990: 76) y actuar bajo sus intereses y principios organizacionales para influir y determinar las prioridades en los sectores de política que se adscriban a sus preferencias ideológicas, valores e intereses.

Por lo tanto, la inserción de un problema ambiental en la agenda de trabajo de alguna unidad del núcleo operativo de la organización legislativa, así como en la agenda de los legisladores, de sus representaciones o fracciones parlamentarias, dependerá de un gran número de factores organizacionales e institucionales entre los que se encuentran los principios de acción e ideología de las organizaciones partisanas de las cuales proceden los diputados que conforman la legislatura, la relación y compromiso de los miembros del *staff* de apoyo con esos principios e ideología, así como con los activistas de las coaliciones promotoras, el predominio de los intereses de los electores representados o el de los impulsados desde el partido político o de los perseguidos individualmente. Tales factores deben su existencia a cuestiones reglamentarias, estructurales y, en el último de los casos, a contingencias de la acción.

REFERENCIAS

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. 1992. "Estudio introductorio". En *El Estudio de las políticas públicas*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp. 15-74.
- ALARCÓN, León Edgardo. 2009. "La minería y los cambios climáticos". En *Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales*. Documento electrónico en línea. [URL: <http://www.olca.cl/oca/mineras/mineras020.htm>]. Consultado el 10/04/2010.
- BIRKLAND, Thomas A. 2005. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*. Estados Unidos: M. E. Sharp.
- CHAPELA, Gonzalo. 2004. "Lucha contra la desertificación y lucha contra el calentamiento global". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. México: SEMARNAT/Instituto Nacional de Ecología. Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- CICC (Comisión Intersecretarial de Cambio Climático). 2006. *Hacia una estrategia nacional de acción climática*. México: CICC/SEMARNAT. Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- CROZIER, Michel; y Friedberg, Erhard. 1990. *El actor y el sistema*. México: Alianza.
- DE LA ROSA ALBURQUERQUE, Ayuzabet. 2006. "El estudio del poder en las organizaciones: hacia una reconsideración crítica". En *Reflexiones. Economía y Políticas Públicas*. N.º 10. Enero-diciembre. México: Colegio de Posgraduados del CIDE. Pp. 59-76.
- ; y Contreras Manrique, Julio C. 2007. "El partido político: entre la ciencia política y los estudios organizacionales". En *Polis*. Vol. 3. N.º 2. Segundo semestre. México: Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa. Pp. 17-67.
- DE LEÓN, Peter. 1997. "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En *Gestión y Política Pública*. Vol. 6. N.º 1. Primer semestre. México: División de Administración Pública del CIDE. Pp. 5-17.
- DI MAGGIO, Paul J.; y Powell, Walter W. 1991. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields". En *The New*

- Institutionalism in Organizational Analysis*. De Powell, Walter W.; y DiMaggio, Paul J. (eds.). Chicago: The University of Chicago Press. Pp. 63-82.
- DYE, Thomas R. 2008. *Understanding Public Policy*. Estados Unidos: Prentice Hall.
- ELDER, Charles E. y Cobb, Roger W. (1984) "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp.77-104.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. 1994. "Partidos políticos, representación parlamentaria e interdicción del mandato imperativo". En *El poder legislativo en la actualidad*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas. Pp. 287-323.
- GUERRERO, Omar. 1993. *La teoría de la administración pública*. México: HARLA.
- GUSFIELD, Joseph R. 1981. *The Culture of Public Problems*. Chicago: The University of Chicago Press.
- HERRERA Pinedo, Edna. 2010. *Federalismo y ámbitos de competencia en México. Estudio de caso de Minera San Xavier en Cerro de San Pedro, S.L.P. 1994-2009*. Tesis de maestría en Asuntos Políticos y Políticas Públicas. México: El Colegio de San Luis.
- _____. 2008. *La instalación de la empresa Minera San Xavier en Cerro de San Pedro, S.L.P., y la percepción del riesgo. 1994-2007*. Tesis de licenciatura. México: Escuela de Educación Superior en Ciencias Históricas y Antropológicas.
- IBARRA, Eduardo; y Montaña, Luis. 1986. "Teoría de la organización: desarrollo histórico, debate actual y perspectivas". En *Teoría de la organización, fundamentos y controversias*. De Ibarra, Eduardo; y Montaña, Luis (comps.) México: Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. Pp. VII-XXVI.
- JARAMILLO, Víctor J. 2004. "El ciclo global del carbono". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. *Op. cit.* Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- JENKINS-SMITH, Hank C.; y Sabatier, Paul. 1993. *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*. Estados Unidos: Westview Press.
- LASSWELL, Harold. 1951. "The Policy Orientation". En *Communication Researchers and Policy-Making*. De Brahman, Sandra. 2003. Estados Unidos: MIT Press.
- LINDBLOM, Charles E. 1991. *El proceso de elaboración de políticas públicas* [1980]. México: Miguel Ángel Porrúa/Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LONG, Norman. 2007. *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor* [2001]. México: El Colegio de San Luis/CIESAS.

- LOZANO GARCÍA, María S. 2004. "Evidencia de cambio climático: cambios en el paisaje". En *Cambio climático: una visión desde México*. De Martínez, Julia; y Fernández Bremauntz, Adrián. *Op. cit.* Documento electrónico en línea. [URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf]. Consultado el 10/04/2010.
- LOURAU, René. 2007. *El análisis institucional* [1970]. Buenos Aires: Amorrortu.
- MINTZBERG, Henry. 1979. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- MARTINÓN QUINTERO, Ruth. 2005. *Las políticas de drogas en España (1982-1996) a través del marco de las coaliciones promotoras. Un estudio del cambio en las políticas públicas*. Tesis doctoral. Getafe, España: Universidad Carlos III de Madrid-Departamento de Ciencia Política y Sociología.
- MEDINA ESQUIVEL, René. 2008. *Sobrevivir en un pueblo minero: vida cotidiana en Cerro de San Pedro, San Luis Potosí, durante la posrevolución*. Tesis de maestría en Historia. México: El Colegio de San Luis.
- MONTAÑO, Luis. 1999. "La investigación en administración: reflexiones para el caso de México". En *Administración y organizaciones*. N.º 2. Año 1. Julio. México: Departamento de Producción Económica de la UAM-Xochimilco. Pp. 7-20.
- NELSON, Barbara J. 2007. "La formación de una agenda. El caso de maltrato a los niños". En *Problemas públicos y agenda de gobierno*. De Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). México: Miguel Ángel Porrúa. Pp.105-140.
- PALACIOS GARCÍA, Raúl. 2008. *El Piojito. Ferrocarril El Potosí y Rioverde 1898-1949*. México: New Gold MSX.
- PARSONS, Wayne. 2007. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PRICE, David E. 1978. "Policy Making in Congressional Committees: The Impact of "Environmental" Factors". En *The American Political Science Review*. Vol. 72. N.º 2. Junio. Washington, D.C.: The American Political Science Association. Pp. 548-574.
- REYNA JIMÉNEZ, Oscar F. 2009. *Oro por cianuro: Arenas políticas y conflicto socioambiental en el caso Minera San Xavier en Cerro de San Pedro*. Tesis de maestría en Antropología. México: El Colegio de San Luis.
- ROTH DEUBEL, André N. 2002. *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

- SCHWARTZ, Mildred A. 1990. *The Party Network. The Robust Organization of Illinois Republicans*. Wisconsin: The University of Wisconsin.
- SORAU, Frank J. 1967. "Political Parties and Political Analysis". En *The American Party Systems. Stages of Political Development*. De Nisbet Chambers, W.; y Burnham, Walter D. (eds.). Estados Unidos: Oxford University Press. Cap. II. Pp. 32-55.
- STAKE, Robert E. 1994. "Case Studies". En *Handbook of Qualitative Research*. De Denzin, N. K.; y Lincoln, Y. S. (eds.). California: SAGE. Pp. 236-247.
- WEBER, Max. 1922. *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Buenos Aires: FCE.
- WILSON, James Q. 1995. *Political Organizations*. New Jersey: Princeton University Press.
- WOLINETZ, Steven B. 2002. "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies". En *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. De Gunther, Richard; Montero, José R.; y Linz, Juan J. (eds.). New York: Oxford University Press.