



**“Agendación de problemas públicos del sector ambiental
en congresos locales. Contaminación ambiental en Cerro
de San Pedro, San Luis Potosí”**

T E S I S

Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública

Presenta

Erika García Méndez



**“Agendación de Problemas Públicos en el sector
ambiental en congresos locales. Contaminación
ambiental en Cerro de San Pedro, San Luis Potosí”**

T E S I S

**Que para obtener el grado de
Maestra en Asuntos Políticos y Política Pública**

Presenta

Lic. Erika García Méndez

Director de tesis

Dr. Julio Cesar Contreras Manrique

ÍNDICE

Lista de cuadros.....	6
Lista de tablas.....	6
Introducción.....	7
CAPITULO 1. Agendación de problemas públicos.....	16
1.1. El surgimiento de la Política Pública como un campo de estudio.....	17
1.2. El carácter multidisciplinario del enfoque de política pública.....	19
1.3 Objeto de estudio y enfoques	21
1.4. Definición de Política Pública.....	26
1.5. Proceso de Política.....	27
1.6. Las primeras etapas del proceso.....	29
1.7. La identificación y construcción de un problema públicos.....	31
1.8. La dimensión de los problemas públicos.....	34
1.9. La solución del problema con respecto a su definición.....	35
1.10. Clasificación de los problemas públicos.....	37
1.11. Actores	39
1.12. La agendación de los problemas públicos.....	42
1.13. Tipos de agenda.....	44
CAPÍTULO 2. Agendación de problemas públicos en Congresos.....	47
2.1. Los Estudios Organizacionales.....	48
2.1.1.El origen.....	48

2.1.2. Escuelas de pensamiento en los Estudios Organizacionales.....	49
2.2. Partidos Políticos, Congreso y Política Pública.....	56
2.2.1. El origen de los Partidos Políticos.....	56
2.2.2. Aproximaciones al estudio de los partidos políticos.....	57
2.2.3. ¿Siguen siendo importantes los Partidos Políticos?.....	59
2.2.4. Los partidos políticos como organizaciones.....	60
2.2.5. El Partido en el Congreso.....	62
2.2.6. El papel del legislador en las comisiones como resultado de Política Pública.....	65
2.2.7. El papel central del legislador.....	67
2.2.8. Los principios y estatutos del Partido como resultado de Política Pública.....	68
CAPÍTULO 3. Problemas ambientales.....	71
3.1. Problemas ambientales en el mundo.....	71
3.2. Problemas ambientales en México.....	74
3.3. Agendación de problemas ambientales	78
3.4. Problemas ambientales en México.....	79
3.5. La participación de diversos actores en los problemas ambientales.....	80
3.6. La sociedad civil organizada y el medio ambiente en México.....	82
3.7. La actividad minera como un problema ambiental.....	84
3.8. La minería de tajo a cielo abierto y el uso de cianuro como un problema ambiental.....	85
CAPÍTULO 4. Marco metodológico y premisas de partida.....	88
4.1. Objeto de estudio.....	89
4.2. Sujeto de Estudio	91

4.3. El método de estudio de caso	92
4.4. Preguntas de Investigación.....	95
4.5. Hipótesis.....	96
4.6. Recolección de la información.....	97
4.7. Implicaciones metodológicas.....	98
CAPÍTULO 5. El caso de la agendación de un problema ambiental en San Luís Potosí.....	101
5.1 Cerro de San Pedro y la MSX en la literatura.....	101
5.2. San Luis Potosí y la Minería.....	105
5.3. El arribo de nuevos proyectos mineros a Cerro de San Pedro.....	106
5.4. La formación del problema público.....	110
5.5. La formación de las coaliciones promotoras.....	116
5.6. La consolidación del problema ambiental a partir de la Manifestación de Impacto Ambiental.....	118
5.7. La explotación del Cerro y una lucha de 14 años.....	120
5.8. El papel del Congreso en el conflicto.....	123
Consideraciones finales.....	129
Anexos.....	139
Bibliografía.....	141

LISTA DE CUADROS

<i>Esquema 1. El acceso de los partidos políticos al Congreso.....</i>	<i>64</i>
<i>Esquema 2. Catástrofes naturales mayores durante 2005.....</i>	<i>74</i>
<i>Esquema 3. Agendación de Problemas Públicos en Congresos.....</i>	<i>89</i>

LISTA DE TABLAS

<i>Tabla 1. Impactos previsibles del cambio climático en México.....</i>	<i>75</i>
<i>Tabla 2. Descripción General del Proyecto Minero Metalúrgico de Minera San Xavier en Cerro de San Pedro.....</i>	<i>108</i>

ANEXOS

<i>Anexo 1. Algunas acciones Legislativas en materia ambiental.....</i>	<i>139</i>
---	------------

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es analizar el proceso de agendación de problemas públicos en Congresos en el contexto mexicano, a partir del estudio de un caso de agendación de un problema ambiental derivado de la explotación minera en la cabecera municipal de Cerro de San Pedro en San Luís Potosí, México.

Ubicándose dentro de la política pública como campo de estudio, se busca analizar la trayectoria de un problema público, desde su concepción y gravitación en la agenda pública hasta su llegada a la agenda institucional del Congreso local, destacando el papel de los actores que se involucran en él para colocarlo como prioridad institucional a manera de que sea sujeto de política pública.

En este sentido, se entiende la agendación, como el proceso mediante el cual los problemas y soluciones alternan, ganan o pierden atención por parte de las élites, 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).

Por lo tanto, se considera un proceso político trascendental, ya que puede dar cuenta de algunos asuntos de gran importancia, así como proveer una visión general del panorama gubernamental de una sociedad determinada en diferentes sentidos. En primer lugar, refleja las prioridades del gobierno, demuestra sus ejes de acción, recursos, los problemas más inmediatos que se generan en las sociedades, así como la forma en la que estos son concebidos. En segundo término, refleja estructuras sociales, la constitución de sus grupos, los valores y creencias que los mantienen, así como su grado de participación en la vida

pública. En tercer lugar, el análisis de este proceso presenta patrones de interacción, estrategias para la gestión de conflictos, la relación entre la sociedad y el gobierno, así como la forma en la que construyen un problema público y lo llevan a la agenda de las instituciones para que sea sujeto de política pública¹.

Estas agendas institucionales deben integrarse por los problemas que surgen en el seno de la vida pública, y que se conciben como situaciones que limitan o impiden que los individuos y colectivos se desarrollen plenamente. Sin embargo, dista mucho de ser perfecto en la realidad y, lo que representa, es muy variado: el proceso de inserción de los asuntos públicos en las agendas depende de las valoraciones de los ciudadanos, de los tomadores de decisiones y de los intereses de algunos grupos, que a su vez reconfiguran las lógicas de acción y se superponen a lo que sería ideal.

La mayoría de las agendas institucionales se encuentran influidas por una serie de factores que no se corresponden a las necesidades reales de la gente, entre ellos se encuentran: intereses económicos de ciertos grupos; el poder de influencia de los sindicatos, los partidos, las asociaciones y demás actores colectivos que participan activamente en los procesos públicos; las limitantes de recursos materiales y humanos en los gobiernos; la prioridad para atender nuevos problemas que requieren de mucho tiempo, atención y recursos, como son la seguridad y la pobreza.

En este sentido, la hipótesis que sustenta este trabajo es que la agendación de un problema público en Congresos locales depende del acceso directo a la institución a través

¹ El proceso se inicia con la definición del problema, siendo una gran parte de la dificultad del proceso ya que se generan, por lo menos, dos concepciones distintas. Por una parte, la del analista encargado de definirlo mediante los recursos y las áreas desde la que puede ser tratado, y por otro lado, a partir de los sentimientos de descontento, aflicción e infelicidad de los ciudadanos que lo experimentan (Bardach, 2007: 221). A su vez, diferentes grupos de ciudadanos, lo conciben desde diversas perspectivas, sumando este factor a las dificultades ya expuestas, como podremos ver en el caso que se analiza en este trabajo.

del partido, de las comisiones o de algún organismo o institución que asemeje sus intereses a los de aquéllos que integran la organización.

Por lo tanto, la agendación de un problema público y las particularidades a las que se enfrenta, la colocan como un área pertinente de análisis, la cual se incrementa a partir de la identificación de dos grandes debilidades en su estudio: en primer lugar, se observa que la mayoría de los estudios realizados se han dirigido a saber cómo se resuelven los problemas de políticas y no a saber qué problemas llegan a las agendas (Nelson, 2007: 106), como es que definen, cómo se gestionan los conflictos entre los actores que los promueven y los recursos que utilizan para lograr sus objetivos. En segundo lugar, no obstante las principales aportaciones que se desarrollaron entre 1970 y 1980², las cuales generaron muchos conocimientos base para el estudio de la agendación, la mayoría se han realizado en países como Estados Unidos e Inglaterra en contextos de política muy diferentes a la realidad Latinoamericana. En este sentido, el etnocentrismo que se ha generado en la disciplina, proporciona un argumento más para sustentar la pertinencia de estudiar la agendación, sobre todo en el contexto mexicano.

Así mismo, el proceso previo no ha recibido tanta atención, muchos de los trabajos tratan por separado lo público y lo privado, la formación de los problemas o la forma en la que las agendas están constituidas. De la misma forma, existen trabajos que se centran en los actores gubernamentales y otros en los grupos de presión o movimientos sociales, destacando características individuales, así como sus luchas.

² Entre los trabajos más destacados se encuentran el de Nelson (1978) sobre maltrato infantil, el de Cobb y Elder (1984) con la política de los ancianos, de Down (1972) con su estudio del ciclo de atención a los problemas sociales y el de Moore (1976) con la anatomía de los problemas.

Por lo tanto se sugiere hacer más énfasis en esta parte del proceso de políticas y desarrollar nuevas investigaciones, ya que: 1) a través de nuevas aproximaciones empíricas se crea conocimiento desde la disciplina y se enriquecen sus marcos teóricos y metodológicos para la investigación y práctica futura; 2) tal conocimiento puede ser útil para informar a los actores interesados en agendar o inmersos en el proceso de agendación de sobre la problemática a la que se pueden o se están enfrentando, a través del análisis de las estrategias y los procesos decisorios.

Bajo este argumento, el sector de políticas que se eligió es el ambiental, debido a su relevancia en las sociedades actuales, al creciente esquema de desarrollo logrado en diferentes áreas³ del mundo y las peculiaridades que surgen en los conflictos en este campo⁴. Y es que, a partir del acelerado desarrollo económico, tecnológico y social que se vivió en el mundo a partir de la Revolución Industrial, el contexto comenzó a cambiar rápidamente ya que se conformó un sistema global de relaciones en el que las acciones de grupos sociales distantes geográficamente, comenzaron a influir y determinar las acciones de los demás. A partir de esto, se generaron un gran número de problemas ambientales en los últimos años por el uso irrestricto y poco sustentable de los recursos, así como a la falta de visión integral y de planeación.

Estos problemas ambientales lograron mayor atención a partir de 1960, momento en el que se observa una tendencia por parte de la sociedad de hacer énfasis en el medio

³ El medio ambiente ha logrado posicionarse como un asunto relevante en la educación, cultura y los valores de muchos países industrializados y en vías de desarrollo; de la misma forma ha sido objeto de análisis en disciplinas como la economía, el derecho y la sociología, entre otras.

⁴ Los conflictos ambientales surgen a partir de la utilización poco sustentable e irrestricta de los recursos naturales por parte de las sociedades, en la búsqueda para cubrir sus necesidades. Estas, se modifican en diferentes épocas, en cuanto en hombre adapta nuevos patrones de comportamiento, valores culturales, sistemas económicos y desarrollos tecnológicos, por lo tanto, sus prioridades determinan la manera en la que actúan, el contexto social, político, económico, cultural y ambiental en el que se desarrolla.

ambiente y los efectos de la actividad del hombre, desarrollando una nueva era en la que se generaliza la preocupación por parte de diversos actores para atender estos asuntos.

De esta forma, un asunto se convierte en un problema cuando un grupo de personas de una sociedad percibe algún factor que desestabiliza su entorno o tiene consecuencias en su vida o persona, por lo tanto, los asuntos ambientales van más allá de lo que se considera como privado (Parsons, 2007: 37) y que solo concierne a la decisión e intervención de una o un grupo de personas, convirtiéndose en un problema público.

Por lo tanto, si se considera como un problema público, se torna en un problema de políticas, en el que el Estado juega un papel primordial y gestiona una serie de acciones que considera pertinentes para regular eficientemente los recursos destinados a esta área y a las que se afectan por esta misma.

En este tenor de ideas, corresponde al Estado, en lo legal, intervenir mediante la creación de nuevas normas y reglamentos; con respecto a la educación, adherir nuevos valores, la adopción de programas ambientalistas en diferentes niveles de educación y el desarrollo de una parte del quehacer científico a esta área; en lo que concierne a la cultura, adopta nuevas formas, tradiciones e ideas que se adapten al imaginario popular, así como nuevas concepciones del significado y la importancia del medio que rodea al hombre; por último, referente a la economía, busca la forma de subsanar los costos que se generan a partir de estos cambios.

Además de la intervención del Estado, las nuevas formas de gobernar y los recientes esquemas de participación permiten que otros organismos como las organizaciones no Gubernamentales, las asociaciones civiles y otros grupos sociales que surgen desde

diferentes ámbitos y sectores, participen en estos procesos desde sus diferentes ideologías, valores y posturas.

Esta tendencia se ve reflejada en el caso que se expone en este trabajo ya que se caracteriza por involucrar un gran número de actores pertenecientes a diversas áreas de la vida privada y la gubernamental así como por movilizar grandes recursos, a través de un proceso de lucha conformado por dos importantes coaliciones con posturas encontradas que van desde los valores ambientales hasta el resguardo de las tradiciones, costumbres y patrimonio de un pueblo. Por lo tanto, aquí se busca entender la trayectoria y acción de los actores involucrados con el fin de tener un panorama más general de su actuar, de los valores que los mantienen coaligados, de las estrategias que utilizan para lograr sus objetivos, así como de lo que sucede hacia el interior de cada coalición (Sabatier y Smith, 1993).

Para llevar a cabo este planteamiento, se toma como marco referencial el proceso de política, el cual surge 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 en el valor de las metas involucradas en las políticas.

El proceso identifica 6 etapas que son: identificación del problema, agendación, formulación, legitimación, implementación y evaluación (Dye, 2008: 14). Para fines de este trabajo, se toman las primeras dos etapas del proceso, las cuales se centran en la identificación y construcción del problema, así como su llegada a las agendas públicas e institucionales.

El actor que se toma como principal referencia para agendar problemas públicos es el Congreso, el cual a través de la participación de las fracciones parlamentarias de los partidos políticos y mediante los diputados, agenda, formula e implementa políticas públicas en diversos sectores del quehacer político de una sociedad.

En este sentido, la pregunta central de esta investigación es: ¿Bajo qué circunstancias un problema ambiental llega a la agenda institucional del Congreso del Estado de san Luís Potosí y como es que este influye para su gestión?. Así mismo, algunas preguntas que apoyan este cuestionamiento son:

- ¿Cómo se construye un problema ambiental en el contexto mexicano?
- ¿Qué papel juegan las tradiciones y la cultura en la construcción de un problema público?
- ¿Bajo qué circunstancias se coaligan los actores involucrados?
- ¿Qué estrategias utilizan las coaliciones, para llevar a las agendas institucionales un problema ambiental?
- ¿Qué se necesita para que se abra la puerta en el Congreso a un problema público?
- ¿Qué papel juega el Congreso como actor en la política pública?
- ¿De qué forma el Congreso puede generar acciones de política pública para gestionar un problema ambiental?
- ¿Es el Congreso un actor determinante en la política ambiental?

La metodología que se utiliza es el estudio de caso el cual es de tipo exploratorio dada la dificultad inicialmente identificada para hacerse de elementos explicativos con causalidad directa, ya no se diga contundentes sino medianamente contundentes. En tanto que el estudio de la agendación de problemas públicos en instituciones políticas, como el Congreso local para nuestro caso es prácticamente inexistente, de ello se deriva la escasez de reportes de investigación con los cuales referir los hallazgos de otros estudios. Así que el mejor camino metodológico a tomar ha quedado señalado con la exploración primaria del caso para construir una descripción inicial del fenómeno. Para la recolección de los datos de este caso se utilizaron las técnicas de la entrevista, observación directa, observación participante y el análisis documental en diversas fuentes de información entre las que destacan los archivos del Congreso de SLP, los informantes clave y los eventos colectivos de las organizaciones coaligadas.

Con todo esto, se plasma la trayectoria de un problema público del sector ambiental que no toma una posición importante en la agenda del Congreso local, en el que las luchas, las particularidades de los involucrados y las estrategias que caracterizan un proceso de lucha de 14 años, revela la realidad del contexto mexicano.

El documento está conformado por cinco capítulos. En el primer capítulo, se presenta el estudio de la política pública como un área de conocimiento autónoma de la Ciencia Política creada en la segunda mitad del Siglo XIX, haciendo énfasis en la formación de un problema y su agendación en Congresos locales bajo el enfoque del proceso de políticas.

En el segundo, se discute el papel del Congreso como un actor primordial en la política pública, en tanto es concebido como una organización que, de diversas maneras, determina una parte del quehacer político. El tercer capítulo trata las cuestiones ambientales y sus implicaciones, haciendo énfasis en las actividades mineras y los conflictos que se derivan de ellas y pueden ser concebidos como problemas ambientales.

En el tercer capítulo se abordan los problemas medioambientales en diferentes niveles, haciendo énfasis en el cambio climático, sus causas y consecuencias. En la segunda parte del capítulo, se plantea la actividad minera como uno de los factores predominantes que contribuyen a este fenómeno.

El cuarto capítulo desarrolla los aspectos metodológicos bajo los que se estructura el trabajo, poniendo en el centro de ellos la metodología de estudio de caso y la forma en la que se estructura.

En el quinto capítulo se analiza la agendación de un problema ambiental en el Congreso del Estado de San Luis Potosí, a partir de un conflicto minero en el municipio de Cerro de San Pedro. Finalmente, se resumen las principales observaciones.

CAPÍTULO 1. AGENDACION DE PROBLEMAS PÚBLICOS

En este capítulo se desarrolla la propuesta conceptual para abordar la compleja realidad a la que se enfrenta el conocimiento de los procesos políticos, en particular lo que se refiere a la agendación de problemas ambientales considerando al Congreso local como un actor trascendental en la política pública.

El estudio de los procesos que desarrollan los actores involucrados en la política y que se consideran como públicos es aún una vertiente poco trabajada en México, ya que se percibe una gran falta de evidencia empírica que dé cuenta de su problemática, y que además responda a las aportaciones teóricas que se han propuesto en el área.

Por lo tanto, en este trabajo se plantea una propuesta de estudio multidisciplinaria que se nutre de conceptos de diversa índole, sustentado principalmente en los estudios de Política Pública que surgen desde la Ciencia Política en la segunda mitad del siglo XX, a partir de la perspectiva de autores pioneros como Harold Lasswell, hasta las aproximaciones más recientes que han sido desarrolladas en México por académicos como Luis Aguilar.

Dicha propuesta explora principalmente la acción de los actores involucrados en un asunto determinado y busca entender como construyen socialmente un problema de carácter público y se coaligan para llevarlo a la agenda institucional del Congreso, a través de una serie de estrategias, con la finalidad de que aquéllos que diseñan, formulan e implementan política pública emprendan acciones que, bajo sus perspectivas, le den una solución viable al problema público construido.

1.1. El surgimiento de la Política Pública como un campo de estudio

El estudio de los asuntos políticos se ha desarrollado desde hace varios siglos, desde diferentes disciplinas, como la Administración y la Ciencia Política. Hasta 1950 habían predominado los enfoques economicistas en el estudio de las cuestiones relacionadas con el gobierno, así como su actuación y el estudio de lo público en las sociedades.

Ante la falta de capacidad de estos enfoques para entender los procesos decisorios de una forma más integral comienza a desarrollarse, desde la Ciencia Política, el estudio de las políticas públicas con su 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 políticas⁵.

A decir de Merino (2000), lo público involucra más allá de los aparatos de la organización del gobierno y se convierte en algo más complejo de lo que se conceptualizó como la ciencia de la Administración por Wilson en 1887. Así, surge el enfoque de políticas como una propuesta novedosa por parte de Charles Merriam y Harold Lasswell. Sin embargo, en un principio esta nueva forma de abordar el estudio de las políticas no gozó de mucha popularidad y, a decir de Aguilar (1992), no fue aceptado por los estudiosos de la época ya que percibían que no era suficientemente técnico y confiable. Los analistas de sistemas, los economistas y los investigadores de operaciones no lograron percibir la

⁵ Aunque la disciplina de las políticas se considera de reciente desarrollo, 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 (Guerrero 1993: 2).

funcionalidad de una propuesta multidisciplinaria a la que se percibía como metodológicamente insuficiente.

No es hasta años después, cuando estudiosos como Quade y Dror reelaboraron la propuesta de Lasswell, para posicionarse entre los investigadores de las ciencias sociales que buscaban analizar las acciones públicas. Posteriormente surge el interés por parte de otros investigadores, entre los que podemos nombrar a Lindblom, Simon, Dahl, Wildavsky y Majone, entre otros, quienes han logrado diferenciar los estudios de la ciencia política con las políticas públicas y su análisis

A decir de Lindblom , *“la llamada escuela del Public Policy nos ha ido aportando un volumen significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha.. El mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en sociedades pluralistas”* (1991:5).

En este sentido, el estudio de las políticas públicas en las áreas disciplinares que se mencionan se ha desarrollado en diferentes tiempos y lugares. En algunos países como Estados Unidos e Inglaterra, inició hace cuatro décadas; para el caso mexicano, estos estudios surgieron en la segunda mitad de la década de los años ochenta, cuando se consideró como un enfoque útil y pertinente (Massé, 1995: 12), por lo cual podría decirse que el grado de aprendizaje y experiencia que se ha logrado en cada país ha alcanzado niveles de entendimiento muy variados.

1.2. El carácter multidisciplinario del enfoque de política pública

Dado que la política pública es un área de quehacer gubernamental altamente compleja y heterogénea en sus formas, procesos, contextos y actores su estudio se complejiza aún mas, ya que involucra una gran cantidad de aproximaciones y disciplinas. Por ello, El estudio de la política pública puede entenderse como un campo multidisciplinario de investigación cuyo objeto es el estudio de problemas públicos que enfrentan las sociedades contemporáneas, la generación de alternativas de acción para su atención y el estudio de causas y consecuencias de la acción pública (Cruz, 2003; 1).

La índole de las políticas públicas y su esencia, es su carácter de campo de concurrencia multidisciplinar⁶ (Guerrero, 1993). Las ciencias de las que se nutre y las disciplinas a partir de las cuáles se desarrollan han construido una ciencia de las políticas con un valor inmensurable y una variedad de aportaciones que contribuyen a diversas áreas de la vida pública de las naciones, así como el entendimiento del aprendizaje que generan. Entre las disciplinas que estudian las políticas públicas se encuentran la ciencia política, la sociología, la economía y la administración pública. Birkland (2005: 6) establece la relación entre estas disciplinas y la forma en la que abordan el estudio de las políticas públicas:

Por su parte, la ciencia política estudia las relaciones políticas, esto es el estudio de los procesos por los cuales las sociedades buscan asignar poder político y los beneficios del mismo. Así el proceso político es el proceso a través del cual las políticas se hacen y se impulsan. A decir de Ascher (1986: 366) Charles E. Merriam y Harold Lasswell hicieron

⁶ Para mayores referencias consultar (Ascher 1986, Doron 1992, Aguilar 1996)

algunas de las aportaciones más importantes para el desarrollo del enfoque de las políticas públicas a partir de la segunda mitad del siglo XX.

En tanto que la Sociología estudia la vida social, los cambios sociales y las causas y consecuencias sociales de la conducta humana. Los sociólogos investigan la estructura de los grupos, de organizaciones y de las sociedades, así como la forma en la que la gente interactúa en estos contextos. Las actividades de las comunidades y de los grupos son una parte importante de la hechura de las políticas porque de ellos se originan algunas de las demandas que se convierten en políticas. En los últimos años los sociólogos se han enfocado en las políticas públicas y como es afectada por organizaciones públicas y privadas, incluyendo corporaciones, grupos de interés, movimientos sociales y agencias gubernamentales, algunos estudiosos de estas líneas de investigación son Jenkins y Skocpol (Burstein, 1991: 327).

La Economía estudia la asignación de recursos en una comunidad o grupo. Tomando en cuenta que existen muchos factores que tienen fuerte influencia en las políticas públicas tales como el crecimiento de las economías, la productividad y el empleo; los instrumentos de la economía son usados para promover políticas o para explicar por qué algunas triunfan o no funcionan. A decir de Guerrero (1993: 9) *“La Economía brindó asimismo su cuota de progreso a las Ciencias de Policy, en 1958 Charles Lindblom introdujo la categoría análisis de policy (policy analysis) en el lenguaje de la especialidad y, en su paralelo, propuso al método incremental como instrumento de análisis de las políticas del Gobierno, con toda razón, este método ha sido valorado como uno de los productos propios de las Ciencias de Policy y una de las muestras de su solidez académica”*.

En lo tocante a la Administración, ésta estudia el manejo de los programas públicos lo cual es una parte integral de las políticas públicas. Igualmente, estudia la motivación de los implementadores de políticas y los mecanismos para establecer sus objetivos, así como los procesos para el logro de innovaciones tendientes al mejoramiento de los servicios y productos otorgados por el gobierno. La ciencia de la administración es la que más ha aportado a las políticas públicas desde sus orígenes, a decir de Guerrero: *“La labor de los administradores públicos en la formación de las Ciencias de Policy ha sido, entre los científicos sociales, la más significativa y fructífera. Antes de la preparación de la obra de Harold Stein, en 1949 Paul Appleby había publicado su libro Policy and Administration. Más antiguamente, Leonard White escribió su obra Introduction to Study of the Public Administration en 1926 con base en la noción de la administración pública como la aplicación de la policy pública. En esta época y en años posteriores, Marshall Dimock, John Pffifner, Michael Reagan y otros autores más desarrollaron una importante corriente de pensamiento en torno a la noción de política pública”* (1993: 9).

1.3 Objeto de estudio y enfoques

Viendo al campo de Política Pública como el estudio de la actuación de los gobiernos y de aquello que los motiva a tomar decisiones, los estudiosos de las políticas públicas desarrollan teorías acerca del funcionamiento de los procesos y desarrollan instrumentos y métodos para analizar cómo se hacen y cómo se implementan y evalúan (Birkland, 2005: 6), o como sugiere Dye (2008: 4) el fin con el que se estudian las políticas públicas es entender lo que los gobiernos hacen, por qué lo hacen, si esto genera un cambio y los impactos que se tienen.

Para indagar acerca de estos asuntos se han utilizado diversos enfoques, los cuales nos permiten entender lo que sucede desde diversos ángulos y, analizando elementos

particulares, hacer una construcción específica de la realidad, sus causas y efectos como sucesos en la vida pública de las sociedades. A decir de Dye, los enfoques más influyentes en los estudios de política pública son: el institucional, el enfoque del proceso, el racional, el incremental, el de grupo, el de las élites, el del public choice y la teoría de juegos (2008: 12). Birkland enfatiza los enfoques del proceso de políticas, el sistémico y el modelo de las coaliciones, apoyado en los marcos teóricos de la racionalidad limitada, el neoinstitucionalismo y el incrementalismo.

Ahora, en las siguientes líneas se exponen brevemente algunos de los marcos teóricos que se consideran con alto grado de importancia y alto desempeño en los estudios actuales de política pública, con la finalidad de enriquecer la perspectiva y hacer énfasis entre las diferencias de cada uno de ellos para afinar el modelo propuesto en este trabajo.

Uno de los más usados es el conductismo, el cual gozó de gran popularidad en las ciencias sociales en las décadas de 1950 y 1960 y hace énfasis en la observación de la conducta de los individuos. En el campo desde el que se desarrolla este trabajo se ha enfocado principalmente en los procesos de políticas asociados con las corrientes principales de la política y el gobierno, como son la participación política de las masas, el voto, la conducta de la clase política y su influencia en las decisiones, análisis de colectivos y grupos de interés, así como la conducta de grupos no políticos como los corporativos y las organizaciones multinacionales (Marsh y Stoker, 2002: 45).

En segundo lugar nos referimos al institucionalismo como aquel marco que significa la política y las políticas a partir de la interacción de instituciones formales de gobierno, como el poder ejecutivo, el legislativo y las diferentes ramas del poder judicial (Birkland,

2005: 52). Entre los estudiosos más importantes destacan Finer, quién en 1932 hizo estudios comparativos en diferentes instituciones y Woodrow Wilson, quién en 1956 estudió los problemas del gobierno dividido.

En una época posterior, surge el nuevo institucionalismo, el cual cambia la concepción de las instituciones, ya que las define como organizaciones y sistemas en los que los individuos interactúan logran objetivos de la política y las políticas mediante reglas explícitas e implícitas y procedimientos (Birkland, 2005: 52). Se centra en el estudio del papel de las instituciones, en sus estructuras formales, como son reglas, leyes y procedimientos y en sus estructuras no formales, que son los valores y las tradiciones que intervienen en los sujetos que pertenecen a las instituciones, las cuales se consideran como un factor esencial para la definición del marco en el cual se desarrollan los comportamientos individuales, la acción colectiva ó las políticas públicas (Roth, 2002).

En otro tenor de ideas, el enfoque racionalista gozó de gran popularidad hasta la década de 1950. El racionalismo o enfoque clásico de toma de decisiones bajo un esquema o marco similar al del hombre económico, supone que un actor cuenta con la información necesaria y actúa en un contexto estable para tomar una decisión bajo un esquema de propósitos y valores claros para elegir la mejor opción (Moreno, 1993: 11); así las políticas públicas que se lleven a cabo serán altamente congruentes con las metas establecidas, así como con los costos que generan cada una de las opciones y la eficacia para tratar el asunto problemático. Esta perspectiva en un momento fue concebida como un proceso muy lineal, por lo que las críticas principales se dieron en torno a la normatividad del mismo, el hecho de suponer que los individuos realmente tienen toda la información para tomar decisiones, en este caso la mejor y no la satisfactoria. Por lo tanto, a partir de estas críticas, surge la

racionalidad limitada, que nos presenta un contexto decisorio más real y considera las cuestiones culturales, de costo de información y de limitantes de libertad y tiempo para la toma de decisiones de la que se habla. La racionalidad limitada en épocas posteriores gozó de gran popularidad, considerándose dentro de un contexto de posibilidades reales contra lo que se había establecido con el enfoque racionalista puro.

En otro orden de ideas, la teoría de las élites concibe a las políticas públicas como un reflejo de las preferencias de los valores de las élites que gobiernan, dónde las masas expresan sus opiniones y demandas, pero como se conciben como menos informadas y más apáticas a las mismas, solo un pequeño grupo de personas se encarga de tomar decisiones que afectan a la colectividad. En éste caso las políticas públicas fluyen hacia las masas formadas desde los intereses de las mismas, pero no sucede lo contrario, es decir, que las políticas públicas no se conciben desde los intereses de las masas para que las élites las consideren a la hora de formularlas (Dye, 2008). Algunos de los estudiosos de estos enfoques son Lindblom (1977), Dahl (1961), Cobb y Elder (1972) y Crenson (1971) (Parsons, 2007: 73).

Desde una perspectiva similar, la teoría de redes ha sido una herramienta muy útil para la comprensión del complejo contexto en el que se llevan a cabo las políticas públicas. Sus raíces teóricas se fundaron en las décadas de 1950 y 1970 con aportaciones de la Ciencia Política, las teorías de la organización, la sociología y otras ciencias sociales como resultado de importantes discusiones entre elitistas y pluralistas (Klijn, 1998 : 5). Algunos de los estudiosos de este enfoque son Hecló (1978), Rhodes (1988) y Klijn (1998).

Por último, se presenta el enfoque del proceso como una propuesta, que a decir de Michael Hill (1997), surge desde la Ciencia Política, a partir de los siguientes enfoques, los cuales se agrupan en tres categorías: a) pluralismo, entre las que se encuentran el public choice, la teoría de las élites y el marxismo instrumental; b) las teorías del Estado, entre las que se encuentran el estructural funcionalismo, el marxismo, y; c) las que estudian el rol de los actores, como la teoría corporativista, las redes de política y la teoría económica de la burocracia. Este enfoque se origina a mediados del Siglo XIX, a partir de las aportaciones de Harold Lasswell (1951) por la falta de marcos que explicaran las acciones sociales, sus metas, procesos y resultados. Se centra en las acciones públicas y se concibe como una serie de fases consecutivas que cumplen determinadas funciones. En un apartado posterior se hará un análisis más extenso del proceso de políticas, como parte central de este trabajo de investigación.

En los setenta diferentes enfoques se acercaron a lo que ahora conocemos como el proceso de las políticas, anteponiendo a las políticas como el resultado de la interacción de algunos actores. En 1970 surgieron las aproximaciones de la construcción de la agenda, los interaccionistas y el modelo del cesto de basura, donde las decisiones siguieron predominado en los estudios de política (Klijn, 1998: 7).

En la década de 1980 se desarrolló el modelo de las coaliciones promotoras, se incrementaron los estudios de redes y se utilizaron las teorías de juego de tal manera que, hasta la fecha y con las aportaciones de las antes mencionadas, se han desarrollado nuevas formas de abordar los estudios de las políticas públicas en una gran cantidad de lugares y desde la perspectiva de los académicos, de los administradores públicos y de todos aquellos

grupos que están inmersos en un sistema donde se involucra lo público y el quehacer de las instituciones.

1.4. Definición de Política Pública

A partir de cada uno de los enfoques y marcos enunciados anteriormente, así como a las diferentes épocas en las que las políticas públicas se han estudiado, han surgido un gran número de formas para definir este concepto; sin embargo no se ha llegado al consenso respecto a un significado único según se describe en las líneas de abajo.

A decir de Wholey, la política pública es “cualquier actividad que el gobierno decide hacer o no hacer” (Dye, 2008: 1). Chocran sugiere que el término política pública siempre se refiere a las acciones del gobierno (citado en Birkland, 2005: 18). En tanto que Subirats sugiere que al hablar de políticas públicas nos estamos refiriendo a procesos, resultados, decisiones, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades administrativas y de acción, así como de diferentes perspectivas evaluadoras (1994: 40-42).

Por lo tanto, se pueden establecer 4 elementos fundamentales para la definición de la política pública: 1) La implicación del gobierno, 2) La percepción de problemas, 3) Las definiciones de objetivos, 4) Los procesos (Roth, 2002: 27), 5) La implicación de acciones y recursos y, 6) La delimitación física y temporal. En primer lugar se concibe como algo que emana o tiene implicación del gobierno, esto es, se lleva a cabo por un actor o institución que goza de legitimidad para tomar una decisión y ejercer su poder público, ya

sea directamente o través de una agencia a quién se le otorga la capacidad legal para hacerlo, individualmente o en colaboración con otros actores sociales.

En segundo lugar, se genera y lleva a cabo para cumplir el propósito específico de mejorar alguna situación existente en un área o sector determinado y que se percibe como problemática. Atiende a espacios geográficos establecidos y en periodos de tiempo acordados. En tercer lugar, involucra una serie de acciones y recursos que pueden desarrollarse en situaciones de conflicto y controversia en donde los individuos, como actores, tienen restringido el alcance de sus acciones por las instituciones y el sistema al que pertenecen⁷; por último, impactan en la sociedad y por ende, en la vida de las personas.

Por lo tanto, la forma en la que se manifiestan las políticas públicas, según Schneider es a través de textos, prácticas, símbolos y discursos que definen y brindan valores incluyendo bienes y servicios, así como regulaciones, percepciones económicas, estatus y otros atributos evaluados como positivos o negativos (Birkland, 2005: 18).

En resumen, para fines de esta investigación, una política pública es una decisión o serie de decisiones por parte de un actor que cuenta con la autoridad y legitimidad para responder a un asunto de interés público, en un espacio geográfico o social determinado, y, que involucra una serie de recursos.

1.5. Proceso de Política

Como se estableció en un apartado anterior, el enfoque del proceso de políticas surge en la década de 1950 como respuesta a las carencias de los enfoques economicistas respecto del

⁷ Se hace referencia a las aportaciones de Crozier (1990: 46) y su enfoque de las estrategias en un contexto de racionalidad limitada; establece que el actor rara vez tiene objetivos claros y proyectos coherentes, aprovecha las oportunidades con miras a mejorar su situación y trata de mantener y ampliar sus grados de libertad y su capacidad de actuar.

análisis de la política pública. Este enfoque ha concebido al proceso en diversas fases, *“Lasswell concibe las acciones de política como un proceso, el cual, en un primer momento define siete etapas: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración y término”*. (en Lindblom, 1991: 11).

A partir de esta concepción, comienzan a originarse diversas propuestas. Jenkins establece 6 etapas del proceso: iniciación, información, consideración, decisión, implementación y evaluación (Hill, 1997: 23). Así mismo, Birkland identifica 6 etapas en el proceso: aparición del asunto, agendación, selección de alternativas, promulgación, implementación y evaluación (2005: 225).

Jones describe 5 etapas: Identificación del problema, formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación (en Roth, 2002: 50). Por último y para fines de este trabajo, seguimos la línea del aporte hecho por Dye al considerar el proceso como una herramienta muy útil para comprender todas las actividades que se dan a la hora de hacer políticas e identificar seis etapas:

- Identificación del problema. La identificación de problemas de políticas a través de la demanda de grupos e individuos que requieren acción gubernamental.
- Agendación. Enfoca la atención de los medios y de los funcionarios en problemas públicos específicos para decidir las acciones que se llevarán a cabo.
- Formulación. Desarrollo de propuestas de políticas, hechas por los actores interesados.
- Legitimación. Selección y promulgación de políticas a través de acciones por parte del Congreso, el Presidente y los tribunales.

- Implementación. La implementación de políticas a través de actores gubernamentales, programas, presupuestos y otras actividades institucionales.
- Evaluación. La evaluación de políticas por las mismas agencias gubernamentales, consultores externos, los medios y el público en general (2008: 14).

En el mundo académico este enfoque ha recibido muchas críticas, debido a la complejidad de los procesos que pretende analizar. Sin embargo, para fines analíticos, la idea del proceso de política nos ayuda a estructurar las fases, hacer cortes de tiempo y establecer una lógica consecutiva de las acciones políticas para poder llevar a cabo estudios de mayor precisión.

En la realidad, este proceso no puede entenderse como algo mecánico, ya que, a partir de las contradicciones que se generan dentro del gobierno con los procesos de conformación de nuevas políticas, la lucha de las organizaciones por mantener las viejas instituciones, así como la intervención de nuevos actores que buscan ganar posiciones para que sus asuntos sean atendidos, pueden desarrollarse las etapas sin un orden consecutivo.

Para fines de este trabajo se analizarán las primeras dos etapas del proceso, que se inician con la formación del problema y concluyen con la llegada del asunto a la agenda institucional. Estos tópicos serán desarrollados con mayor amplitud en el apartado posterior.

1.6. Las primeras etapas del proceso

Tal como se describió anteriormente, las primeras dos etapas del proceso de la política pública se centran en la identificación y construcción del problema, así como en su llegada

a las agendas públicas e institucionales. En consecuencia, hay que definir la agendación para poder seguir adelante.

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 élites, 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 fase de agendación ha sido estudiada desde diversas perspectivas. Entre ellas se encuentra el trabajo de Hammond, Mulholland y Stevens (1985), en el que se analiza la influencia de las Asambleas Partidistas o Fracciones Parlamentarias del Congreso en el proceso de agendación de políticas. En una línea similar, Barbara Sinclair (1986) estudia el papel de las Comisiones del Congreso en el proceso de llevar a la agenda gubernamental determinados problemas públicos.

Paul Burstein (1991) estudia la forma en la que las políticas sufren cambios como consecuencia de la influencia de las instituciones formales e informales, analizando sectores de políticas que se definen en relación a una serie de atributos asignados por los que intervienen en el proceso de toma de decisiones; por lo tanto, la agendación de problemas públicos está determinada por la forma en la que se construyen socialmente los sectores de política. David B. Hill (1985) estudia como los individuos y las instituciones afectan sus agendas por las percepciones creadas a partir de la información transmitida por los medios de comunicación, haciendo énfasis los noticieros transmitidos en la televisión.

Para el caso que aquí nos ocupa, se llevará un estudio detallado del proceso de agendación de un problema público específico, es decir, desde que surge por concepción de la opinión pública. En los siguientes puntos se expone lo referente a los problemas públicos y al final, para concluir este apartado se trata lo relativo a la fase de agendación y los tipos de agendas que existen.

1.7. La identificación y construcción de un problema público

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 (Anderson citado en Dye, 2008:31)

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). Lo público y lo privado están determinados por una serie de factores, entre los que se encuentran la inclusión de nuevas prácticas sociales, de nuevos valores, la diversificación de culturas, así como la insuficiencia del Estado hacia algunos asuntos, que a su vez, provocan que busquen resolverse nuevos problemas de las sociedades⁸.

Así, la salud, la salud reproductiva, la violencia familiar y el abuso, son claros ejemplos de la actual intervención del Estado en los problemas públicos, a través de una serie de regulaciones y políticas por parte de los gobiernos, que en épocas anteriores,

⁸ El caso que toma Barbara Nelson (1978) en su trabajo de agendación puede darnos un buen panorama, esto se debe a que el maltrato infantil se consideró por mucho tiempo un asunto privado y concerniente únicamente al ámbito familiar; sin embargo, a partir del siglo XX se regula legalmente para proteger los derechos de los niños, sin importar la autoridad de los padres. Para mayores referencias, consultar Bibliografía.

convenía a la esfera de lo privado. En este tenor, existen un gran número de asuntos públicos, concernientes a diferentes áreas o sectores. Entre ellos se encuentran los asuntos de salud, asuntos energéticos, asuntos de pobreza, asuntos financieros, asuntos fiscales, asuntos ambientales y otros tantos que se desarrollan en diferentes contextos, afectan diversos grupos y responden a intereses y causas heterogéneas.

Por lo tanto, un asunto que en un lugar puede ser concebido como una situación problemática, no lo será necesariamente en otro, en cuyo caso, podrá perdurar en el tiempo y bajo las mismas condiciones o ir cambiando mientras su entorno sufre modificaciones. No todos los asuntos logran llamar la atención de los gobiernos y despertar su iniciativa, no todos logran con la misma pericia y certidumbre convertirse en problemas públicos y colocarse entre los temas prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los interesados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, no llegan a ser consideradas por el gobierno y son descartadas desde sus inicios o en el trayecto (Gusfield, 1981:4).

En contraste, los asuntos que son concebidos como situaciones insatisfactorias, buscarán ser llevados al estatus de problemas públicos. Por lo tanto, los problemas de políticas o problemas públicos son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1984; Gusfield, 1981). Se construyen a partir datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas y gobiernos plurales y democráticos (Aguilar, 2007: 57).

En consecuencia, los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de quienes los construyen, su naturaleza es subjetiva, relativa y dependiente de aquellos que los fundan. Caldera reconoce 4 atributos o características primordiales de los problemas públicos: en primer lugar reconoce que son interdependientes, esto se debe a que los problemas de un área afectan otras áreas y forman parte de un sistema complejo. De esta forma, no podemos pensar en pobreza, sin referirnos a analfabetismo, carencias de la salud y niveles bajos de ingresos; en segundo lugar, califica a los problemas públicos de ser subjetivos, es decir, se construyen socialmente en determinados contextos y periodos de tiempo, por determinados grupos bajo esquemas cognoscitivos y valores distintos; en tercer lugar, son artificiales, ya que surgen cuando los actores emiten juicios de valor y no pueden separarse de los actores que los forman, no se trasladan ni se quedan estáticos para ser retomados; por último, se desarrollan en contextos dinámicos, donde existen una gran cantidad de soluciones y están en constante flujo (Caldera, 2005: 1).

Además de estas características existen factores que los determinan, tal es el caso de su naturaleza y trayectoria como una cuestión pública o privada así como la magnitud y el tipo de grupos a los que afectan. Con respecto a su naturaleza y trayectoria, existen problemas que tienen un desarrollo histórico que los caracteriza (Gusfield, 1981: 4), como la pobreza o la prostitución, ya que independientemente de los factores que lo definen en diferentes periodos de tiempo, se manifiestan indefinidamente.

Contrario a estos, muchos de los problemas públicos emergen y se caracterizan por ser novedosos, son utilizados por grupos nuevos que usan argumentos culturalmente significativos, así como argumentos alternativos a los comúnmente usados (Aguilar, 2007:

23). Además, algunos pudieron haber incumbido a la esfera de lo privado en otras épocas, y considerarse en la actualidad sujeto de políticas por parte del gobierno; por ejemplo, las políticas del sector salud concernientes a la planificación familiar en China que son algo cotidiano y sus restricciones son aceptadas por la sociedad, sin embargo, décadas atrás y como sigue funcionando en otros países, la planificación familiar correspondía al ámbito de lo familiar o en la esfera de lo privado.

En lo que se refiere a la magnitud y el tipo de grupos que afecta, se piensa en el número de personas a las que inquieta una situación determinada, ya que en democracias como las latinoamericanas, existen élites que gobiernan y a su vez dirigen el destino de la política pública. En muchas ocasiones, estos colectivos actúan para el beneficio de ciertos grupos, los cuales se contraponen a algunos problemas que son de interés general, como los relativos a la seguridad de las personas y patrimonios; muchos de estos problemas son respaldados por organizaciones poderosas (Aguilar, 2007: 23).

1.8. La dimensión de los problemas públicos

Para que un fenómeno determinado sea considerado como un asunto público o un problema público, Gusfield (1981) reconoce 2 dimensiones en su estructura, la cognitiva y la moral. La primera hace referencia a creencias acerca de la actualidad de la situación y los eventos que comprenden el problema; la dimensión moral es la que lleva a las personas a comprenderla como algo injusto, doloroso, indigno, alarmante, inmoral. Se le adjudica una carga que puede identificarse como subjetiva dependiendo de los valores, costumbres, o ideas de quién busca problematizar un asunto.

Si nos referimos a la cacería de animales en peligro de extinción, como un problema público, podemos decir desde la dimensión cognoscitiva que es un problema ya que puede llevar a una especie a desaparecer, y al mismo tiempo, a alterar la cadena alimenticia; desde la dimensión moral, a partir de una serie de valores posmodernos, podemos decir que la crueldad hacia los animales está mal vista, ya que son seres vivos y por lo tanto sienten.

En la mayoría de los problemas públicos, destaca la dimensión moral, ya que en culturas como la Latinoamericana, se cuenta con valores y tradiciones arraigados que, en general, determinan una gran parte de las conductas individuales y las conductas colectivas. De esta forma, las tradiciones, la cultura, la moral y la religión determinan los esquemas de valoración de las personas, estableciendo líneas de acción en el quehacer político en los diferentes niveles, especialmente en el ámbito local. En el caso analizado para este trabajo, se reflejan valores religiosos y patrimoniales en el momento que se forma el problema, reflejando lo establecido en este apartado.

1.9. La solución del problema con respecto a su definición

La forma en la que se define un problema público es trascendental para su inclusión en las agendas institucionales; sin embargo la tarea de definirlo se da desde 2 puntos de vista que a saber son la de los afectados y la de los profesionales que se encargan de dotar de soluciones por parte del gobierno. Ambos buscarán que cumplan algunos criterios con efectos de resolver una situación problemática.

Desde la perspectiva de los que perciben el riesgo pueden generarse diversos puntos de vista, esto se debe a que habrá muchos grupos afectados por la misma situación pero que

le atribuirán causas diversas, valoraciones particulares y juicios que se adapten a la forma en la que cada uno los vive. Desde el punto de vista de los analistas de políticas, definir una situación como un problema público significa aceptar que tiene una solución y que esta cae dentro de las autoridades legítimas del gobierno. La calidad de problema de un fenómeno depende de la posibilidad de percibir su solución. Aunque normalmente pensamos que los problemas generan solución, en un sentido muy real las soluciones generan los problemas. (Elder y Cobb, 1984; Gusfield, 1991)

Por lo tanto, a decir de Aguilar (2007: 51):

“hay formulaciones que contradicen las valoraciones de los colectivos sociales y que difícilmente podría un gobierno democrático adoptar una definición que no contara con el consenso político ciudadano, que se contrapusiera a los marcos legales y, que dispusiera de recursos públicos sin ser totalmente claro Ciertas maneras de definir las cuestiones se derrotan por el hecho de ofrecer formulaciones con tales componentes, correlaciones y características que el público en general, con referencia a su cultura e intereses, y el gobierno en particular, con referencia a sus restricciones e intereses, consideran inaceptables, o por lo menos inabordables”.

En suma, las políticas públicas no pueden ofrecer una solución a los problemas cuando no existe consenso en lo que realmente son (Dye, 2008: 7). Adoptar un asunto en una agenda de gobierno, sin tener claro cómo va a gestionarse, sería una acción infundada por parte de los responsables ya que no se definirían costos, instrumentos, así como recursos materiales y humanos.

Otra dificultad que se presenta cuando no hay una definición concreta del problema, es que pueden ser diversos los organismos y los recursos legales para atacarlos. Esta situación es muy común y genera gran ambigüedad, así como conflictos que perduran por

largos periodos de tiempo. De esta forma, innumerables problemas, provenientes de muchos puntos, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución (Aguilar; 2007:21)

1.10. Clasificación de los problemas públicos

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

Rittel y Webber (1973) clasifican los problemas en 2 subtipos: los problemas dóciles y los problemas perversos. Los problemas dóciles, tienen con una solución definida, para lo que existen recursos humanos y materiales, por lo tanto, su solución es viable para el gobierno. Los problemas perversos, son tan complejos que no se resuelven, solo se gestionan o se les da re-soluciones una y otra vez; están presentes casi en todas las áreas de políticas públicas (Rittel y Webber, 1973: 170).

De igual forma, Simon (1973) establece esta diferencia y les llama problemas bien estructurados y mal estructurados. Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas, cuentan con un criterio específico para probar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio. Por lo tanto, los problemas mal estructurados carecen de todas los anteriores.

Algunos problemas perversos o mal estructurados son la pobreza, la desigualdad, la seguridad y los problemas ambientales, entre otros. Estos, a decir de Rittel y Webber (1973), están determinados por 10 características principales, de las cuáles retomaremos 6 que se consideran las principales:

1) No existe una formulación definitiva para este tipo de problemas, ya que como se estableció anteriormente, pueden ser definidos desde los afectados y por diferentes grupos, así como por los analistas de políticas y demás personas que definen las prioridades del gobierno. Pueden también mostrar una serie de causas que pueden confundirse con diversos síntomas, por lo tanto, definir y atacar la raíz de los mismos es una de las tareas más complejas.

2) Carecen de reglas que determinan su término, ya que la complejidad de los mismos, no permitirá que se establezcan las posibles causas o el rotundo éxito de la solución que se impuso. Generalmente, la resolución o gestión de una situación, provocará la aparición de nuevas problemáticas.

3) Las soluciones no son falsas ni verdaderas, son buenas o malas. Cuando se trata de problemas sociales, no existen fórmulas que seguir para determinar si algo es correcto o incorrecto; aunado a esto, nunca es posible tener toda la información para proyectar todas las opciones de política para elegir la mejor. Los gobiernos nunca tienen suficientes recursos para poder resolver todos los problemas que se suscitan, por lo tanto, se llevan a cabo acciones con los recursos y la información disponibles.

4) Toda solución es una “*operación de un solo golpe*”, ya que, los resultados que se generen a través de la implementación de determinados programas de acción, reflejará sus aciertos y errores en el contexto social en el que fue implementado; no existen laboratorios para probar estas acciones, sus aciertos y consecuencias se reflejarán en las sociedades.

5) Todo problema perverso es esencialmente único, aún cuando se derive de las mismas temáticas. Cada problema se genera en momentos y contextos particulares, por lo que siempre tienen particularidades.

6) Todo problema puede ser considerado síntoma de otro problema, por lo tanto, es muy complejo encontrar sus causas reales.

1.11. Actores

La identificación de un problema público ocurre cuando individuos o grupos hacen demandas al gobierno (Dye, 2008: 31) con respecto a una situación que requiere ser resuelta. Entre estos grupos 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. La capacidad que tengan estos actores para llevar a la agenda los problemas dependerá de los recursos materiales y humanos con los que cuentan, la falta de leyes que existan en un área determinada, la falta de voluntad política o lo adecuado de las estrategias que utilicen los involucrados (Subirats, 2007: 205).

La parte del análisis de los actores involucrados, tanto los que definen el problema, como los que los promueven, se considera trascendental para comprender el problema y su naturaleza, el contexto político, económico y social en el que se desarrolla, así como las estrategias que utilizan para definir cursos de acción en el quehacer gubernamental y las prioridades del gobierno. Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fase y que papeles juegan, de que autoridad u otro poder disfrutan y como se relacionan y controlan unos a otros (Lindblom, 1991: 11).

Esto a su vez, dependerá del tipo de asunto que se está promoviendo, así como la complejidad para diseñar una solución adecuada. También se determina a partir de la cantidad de recursos humanos y materiales que requiera, así como la temporalidad de las acciones que sean necesarias para gestionarlo. En ciertos asuntos, donde los requerimientos anteriores son altos, se buscan integrar grupos de apoyo para que la mediatización del asunto, así como la inclusión de grandes grupos, favorezca a las estrategias de los interesados.

Siguiendo a Sabatier y Jenkins (1998), puede decirse que se agrupan para formar coaliciones promotoras⁹ y que se coaligan con el fin de actuar en diferentes escenarios como son los congresos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales utilizando

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 influenciar 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; 1993: 16).

variados 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). El modelo de las Coaliciones promotoras puede ser muy útil para estudiar agendación de cierto tipo de problemas, como los ambientales¹⁰. Esto se debe a las implicaciones que estas situaciones tienen en diversos ámbitos de la vida social y política, así como de la participación de diversos grupos de interés, conflictos y valores bajo los que se desarrollan.

Cabe destacar que para este trabajo solamente se toman algunos conceptos para explicar el comportamiento de los actores, ya que, debido a discrepancias en la finalidad del estudio, no se toma el modelo desarrollado por los autores. En particular, las aportaciones sobre los valores e ideales bajo los que se coaligan los grupos, parece una idea muy pertinente cuando entra en conflicto la estabilidad y el bienestar de las personas, así como las relaciones con el entorno en el que los seres humanos llevamos a cabo nuestras actividades.

Estos conflictos, surgen en subsistemas de políticas, los que están integrados por un número diverso de actores que participan en un sector determinado y que se agrupan en coaliciones promotoras, las cuáles se definen como actores de diversas instituciones privadas y públicas en los diferentes niveles de gobierno que se integran bajo un grupo de valores y que buscan manipular las reglas, presupuestos y los recursos humanos en instituciones gubernamentales para alcanzar sus objetivos en un periodo de tiempo determinado (Jenkins-Smith, 1993: 5).

¹⁰ Las coaliciones han sido utilizadas por un gran número de especialistas, esta tendencia se ha generado en los últimos años y en diferentes países, predominando los casos relacionados con cuestiones ambientales; Sewel (2005) y Liftin (2000) han estudiado la política de cambio climático, Kim (2003) y Jordan (1999) han hecho estudios sobre la política del agua, Farquarson (2003) y Sato (1999) la política del tabaco y su control, y Bryant (2002) la política de la salud pública (Weible en Martinón; 2005: 123).

En la mayoría de los casos, se identifica la presencia de 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. A decir de Martínón (2005), las coaliciones funcionan de la siguiente manera:

“a) Cuando se dan las mayores controversias dentro de un subsistema de políticas maduro y las creencias del núcleo de la política están en juego, el alineamiento de aliados y oponentes tiende a ser más estable a lo largo de períodos de más o menos una década.

b) Los actores de una coalición promotora mostrarán un consenso substancial sobre cuestiones pertenecientes al núcleo de la política, aunque menos respecto a los aspectos secundarios.

c) Un actor (o coalición) abandonará aspectos secundarios de su sistema de creencias antes de reconocer la existencia de debilidad en el núcleo de la política.

d) Dentro de una coalición, las agencias administrativas generalmente promoverán posiciones más moderadas que las de los grupos de interés aliados con ellas.

e) Las élites de los grupos de fines se encuentran más limitadas en su expresión de creencias y posiciones en la política que las élites de los grupos materiales.

f) Es más probable que los actores que comparten las creencias del núcleo de la política logren coordinación en el corto plazo, si ven a sus opositores como (a) muy poderosos y (b) que, probablemente, les impondrían costes substanciales si ganasen” (Martínón; 2005: 10).

En suma, los actores que perciben y definen un problema que consideran es sujeto de acción por el gobierno, se coaligarán para tratar de impulsarlo y llevarlo a las agendas, para después ser gestionado.

1.12. La agendación de los problemas públicos

Partiendo de la propuesta de Dye (2008), la fase de agendación se ubica como segunda fase del proceso de políticas. Una vez que el problema público ha sido identificado, se buscará entonces observar como los problemas y las soluciones alternan, ganan o pierden atención por parte de las élites, o las actividades de un numero 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). Así mismo, se incluye la adopción, la priorización del asunto y su mantenimiento en las agendas mediáticas y gubernamentales (Nelson, 1978: 109). A esta última parte se le conoce como institucionalización del problema y puede ser analizada desde diferentes perspectivas.

Subirats identifica algunas de las causas principales por las que los asuntos pueden ser susceptibles de formar parte de la agenda:

“a) Si el tema o cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y, por tanto, no puede continuar siendo ignorado. Una lectura detallada de muchas exposiciones de motivo de las leyes podría reafirmarnos en lo expuesto. Otra posibilidad es que el tema plantee claras posibilidades de agravamiento en el futuro, con lo que se pretende anticiparse a la previsible situación de crisis (por ejemplo, residuos nucleares).

b) Cuando ha adquirido características peculiares o significativas que lo diferencian de una problemática más general (por ejemplo, el tema de la lluvia ácida surgido con características singulares del más global problema de la contaminación atmosférica).

c) Cuando la cuestión provoca una seria situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación (ejemplos como el de la talidomida en procesos de gestación, aceite de colza, etc.).

d) Cuando un tema va adquiriendo importancia global cuando en sus inicios tenía unas dimensiones y efectos muy limitados (aumento generalizado de impuestos locales obliga a intervención central).

e) Temas que desencadenan cuestiones relacionadas con “legitimidad” o “poder” y que, por tanto, afectan al núcleo sensible del poder público, arrastrando una gran carga simbólica (sueldos funcionarios, pago impuestos,...).

f) Temas que alcanzan gran notoriedad pública por conectar con tendencias o valores más de moda” (Subirats; 2007:205)

En síntesis, las fases de identificación del problema y agendación del proceso de políticas son tan complejas en su estructuración y análisis que para efectos académicos, pueden considerarse como un subproceso complejo, que en caso de ser abstraído del ciclo de políticas, se convierte en un proceso por sí mismo, al cual llamaremos proceso de agendación.

Así, el proceso de agendación de problemas públicos que se propone como modelo de análisis, se integra de 5 fases: 1) percepción de riesgo, 2) construcción del problema, 3) formación de coaliciones, 4) llegada a las agendas públicas y gubernamentales e, 5) institucionalización del problema en las agendas gubernamentales con la finalidad de ser gestionado.

1.13. Tipos de agenda

En la propuesta anterior se hace referencia a dos agendas, la agenda pública o sistémica y la agenda gubernamental. La agenda pública se conforma de las cuestiones o problemas a los que los actores institucionales y no institucionales están dando atención en un periodo de tiempo determinado (Theodoulou, 1995: 87). Se integra de cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes grupos de población comparten, debido a la forma como se definen sus problemas (Aguilar, 2007: 33). Dentro de esta agenda generalmente se encuentran los problemas que definimos anteriormente como perversos (han perdurado a través del tiempo y su solución es tan compleja que probablemente se mejorarán, pero nunca podrán solucionarse y terminar). Entre ellos se encuentran la pobreza, la desigualdad, la marginación, la seguridad y los problemas ambientales.

Por el contrario, el segundo tipo de agenda, la gubernamental que consiste de asuntos aceptados por los decisores de políticas para posible acción gubernamental, que ya fueron analizados desde el punto de vista de los analistas y decidieron que eran factibles para ser gestionados. Esto puede deberse a muchas causas como son la factibilidad técnica, la disponibilidad de recursos humanos y materiales o que se adecua a los ejes de acción bajo los que se rige el gobierno.

La mayoría de los asuntos se instalan en la agenda sistémica y después son 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 visto como algunos asuntos tardan en instalarse por años, en las agendas institucionales. Estos procesos ocupan muchos recursos por parte de los actores que los promueven y algunos no logran llegar a instalarse como prioridad de los gobiernos. Para finalidades de este trabajo, se considera al Congreso como uno de esos actores, por cierto central en la política pública.

En resumen, aunque el estudio de los asuntos políticos se ha desarrollado desde hace varios siglos¹¹, el desarrollo de los estudios de la política pública desde la Ciencia Política, haciendo énfasis en las políticas como producto de la actividad pública (Roth, 2006: 14), se posiciona como un campo de la ciencia social que ayuda a generar más conocimiento, no solo de los problemas básicos o complejos, sino en el valor de las metas involucradas en las políticas.

A partir de este desarrollo, se ha podido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, la administración, el derecho o la sociología en la voluntad de explicar procesos de intervención pública en las sociedades (Lindblom, 1991:5) los cuáles definimos como política pública. Es así que la política pública involucra procesos, resultados, decisiones, conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes

¹¹ Aunque la disciplina de las políticas se considera de reciente desarrollo, 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 (Guerrero 1993:2).

racionalidades administrativas y de acción, así como de diferentes perspectivas evaluadoras (Subirats, 1994: 40-42).

Para fines académicos, la idea del proceso de política nos ayuda a estructurar las fases, hacer cortes de tiempo y establecer una lógica consecutiva de las acciones políticas para poder llevar a cabo análisis con mayor precisión.

En lo que respecta al proceso de políticas, se identifican las primeras dos fases como la identificación del problema y la agendación (Dye, 2008: 14); sin embargo, al llevar a cabo el análisis, se considera este subproceso, como un proceso que puede abstraerse y estudiarse por sí mismo.

Este proceso, parte del ámbito de la vida que no es privada ni individual; parte de lo que se considera como colectivo y requiere de la intervención gubernamental (Parsons, 2007: 37), impactando así a millones de personas en diferentes sentidos.

Por lo tanto, el estudio de la acción pública es un área trascendental dentro de las ciencias sociales, siendo hasta ahora una vertiente no trabajada suficientemente en México. Se perciben debilidades en cuanto al desarrollo de modelos teóricos que se adapten al contexto específico para poder desarrollar evidencia empírica a partir de casos específicos.

CAPÍTULO 2. AGENDACIÓN DE PROBLEMAS PÚBLICOS EN CONGRESOS

Los partidos políticos, desde su concepción moderna, han sido las instituciones representativas de la democracia y su estudio ha ocupado una gran parte de los estudios de la Ciencia Política. Su evolución ha sido determinada por los diferentes contextos en los que se ha desarrollado, así como su origen, comportamiento, grado de importancia, poder, tradiciones, cultura, valores y el papel que desempeñan como organizaciones en las sociedades.

Los estudios de partidos políticos han ido tomando diversos cauces: desde sus orígenes, bajo un análisis con los modelos tradicionales, han sido abordados como un vehículo de cambio en sociedades democráticas, en interacción con otros dentro de los sistemas de partidos, en la forma en la que son reglamentados y como inciden en la configuración de los gobiernos, en las diferentes tipologías, en su dimensión ideológica, entre otros.

No obstante, poco han sido concebidos desde el punto de vista organizacional como objetos difusos y multideterminados, con fronteras que no son fáciles de identificar, cruzadas por lógicas de interacción contradictorias y dinámicas por su incesante cambio (Montaño, 1999: 17). Por lo tanto, se requieren perspectivas innovadoras que involucren otras disciplinas para su estudio y propongan nuevas vías de conocimiento a través de aportaciones teóricas y conceptuales novedosas.

En este contexto de innovación, destacan los estudios organizacionales, que si bien han sido poco frecuentadas por los investigadores en América Latina, han comenzado a

desarrollar estudios que se nutren de las Teorías de la Organización y conciben las políticas públicas como un elemento organizacional muy importante en la sociedad en la que el Estado se vale de una red de organizaciones que expresan la acción concreta y cotidiana como participante y mediador en la defensa de los diversos intereses de las mismas (Ibarra y Montaña, 1986: XVIII).

En este contexto, los partidos políticos se desempeñan como una de las organizaciones de la red, los cuales, con su actuación en los diferentes espacios públicos, inciden en la agendación de problemas, la creación, el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública. De este modo, los partidos políticos se insertan en los Congresos para llevar a cabo estas acciones e incidir o no, en la gestión de algunos problemas públicos.

Enseguida se ofrece una breve descripción del campo disciplinar en el que normalmente se produce el conocimiento sobre las organizaciones, a manera de marco mínimo para entender a las instituciones partidistas y legislativas como organizaciones.

2.1. Los Estudios Organizacionales

2.1.1.El origen.

El estudio de las organizaciones es un campo especializado que se nutre de la sociología y se apoya en las contribuciones de otras disciplinas (Scott, 1992:8). Algunos remontan el inicio de los estudios organizacionales a finales del siglo XIX, entre los que se encuentran

Ibarra y Montaña (1986) quienes los refieren a partir de diversos enfoques como el marxismo, estructural-funcionalismo y weberismo.¹²

Perrow plasma la complejidad del estudio organizacional en cuanto a los diferentes tipos de organizaciones, las diferencias entre los que las estudian, y las divergencias en los niveles de análisis (1984:10).¹³ Una de las mayores dificultades de los estudios organizacionales ha sido la tarea de definir una organización. Scott las define a partir de cuatro características principales: la estructura social, las metas, la tecnología, los participantes y el medio ambiente (1992:16). Desde una perspectiva racional, Etzioni las define como unidades sociales que se construyen y deconstruyen deliberadamente con el fin de lograr metas específicas (1964, en Scott, 1992:22).¹⁴

2.1.2. Escuelas de pensamiento en los Estudios Organizacionales.

Como punto de partida se hace referencia al trabajo de Frederick Taylor (1970) quien se centró en cuestionar la eficiencia en el trabajo y los resultados producidos por los empleados mediante una nueva corriente a la que denominó “administración científica”. Su

¹² Scott (1992) afirma que es imposible determinar con exactitud el momento en el que se inician los estudios organizacionales; sin embargo, identifica su inicio a partir de 1930 con los estudios de las estructuras de partidos, los estudios en fábricas y sindicatos, así como el análisis en organizaciones como las prisiones. Ibarra y Montaña identifican cuatro fases en el desarrollo organizacional: la base material, la base teórica, la base operativa, la crisis y reformulación del paradigma (1986: 12).

¹³ De esta forma, el autor hace una analogía y concibe a los estudios organizacionales como un zoológico en el que hay una gran variedad de animales/organizaciones, que se agrupan y comportan de diferente forma, y que, finalmente, tienen rasgos y características distintas. De este zoológico organizacional y para fines de este trabajo se concibe a los partidos políticos como organizaciones, destacando los elementos que pueden definirlos como tal.

¹⁴ Como estas, existen un gran número de definiciones de la organización, las cuales están determinadas por la escuela de pensamiento a la que se adscriben, el tipo de organización y sus características específicas, así como por la preferencia del investigador, quien dota de sentido a las construcciones teóricas que formula.

principal objetivo fue aumentar la producción por unidad de esfuerzo humano (1997:84) a través de la instauración de procesos de control de tiempos y de la división de labores.¹⁵

Posteriormente surge el fordismo como un siguiente nivel en la automatización del trabajo industrial, como un sistema mayor de control de los individuos, de los tiempos, las actividades, y sobre todo, el inicio de esquemas de calidad y estandarización de productos, que desde el punto de vista de Coriat (1975) da pie a una nueva forma de producción que se denominó “producción en masa”, marcando aún más la existencia de una clase obrera con posibilidades cada vez más limitadas.

La siguiente escuela de pensamiento se contrapone casi a todos los principios que sustentaba la administración científica, conceptualizando como la parte más importante de la organización al individuo. El taylorismo había despreciado las variables psicológicas y sociológicas del comportamiento del individuo en la organización, así como la capacidad de situar el conflicto entre los directores y los obreros (Mouzelis, 1975: 93). Este siguiente nivel de análisis comienza con los trabajos llevados a cabo por Elton Mayo (1972) en la industria manufacturera y, a raíz de estos descubrimientos, se involucra la voluntad del individuo, su comportamiento informal y la socialización de los grupos de trabajo. A esta se le denominó “escuela de las relaciones humanas”.¹⁶

¹⁵ A decir de Mouzelis (1975) el taylorismo se caracteriza en el incremento de la productividad de la organización, a partir del conocimiento científico como reemplazo de la intuición, separar la planeación de la ejecución, así como la exhaustiva selección del trabajador en función del perfil ideal (1975:89).

Esta escuela administrativa revoluciona las formas existentes hasta esa época e introduce las cuestiones metodológicas a las labores diarias del trabajo, involucra la investigación y el conocimiento como bases para el mejor desarrollo de las tareas, pero también genera una serie de efectos en la vida de los colectivos y determina nuevas formas de estructura social, el valor del conocimiento en los oficios y el proceso de socialización a través de la transferencia de este conocimiento, así como nuevos patrones de migración internacional (Coriat, 1975:30) e interna, con la finalidad de trabajar.

¹⁶ Esta nueva escuela de las relaciones humanas se conformó por algunos grupos con tendencias diferentes. En un principio conciben un sistema social en la empresa que se genera partir de la interacción de los individuos y sus valores, creencias y comportamiento. Esto generó algunas aportaciones, entre ellas el conflicto entre la estructura formal e informal de una organización (Mouzelis, 1975:108). Se pasó de una postura normativa a una que reconocía la individualidad de las personas y la voluntad a la que ya nos referimos anteriormente.

En un tercer momento, y bajo la búsqueda de racionalidad y eficiencia que se venía trabajando en las escuelas anteriores, la burocracia se inserta en el estructuralismo, con la finalidad de equilibrar las cuestiones materiales y humanas en la empresa, a través de esquemas altamente diferenciados de autoridad y vías de comunicación. Weber (1992) realiza grandes aportes a partir de sus estudios de autoridad, dominación y legitimidad en la búsqueda de organizaciones eficientes, en la que destacan principalmente su clasificación de los tipos de autoridad, los límites del gobierno democrático y, desde nuestro punto de vista, una estructura bien diferenciada de clases.¹⁷

A partir de las críticas que se generan, surge la escuela del comportamiento¹⁸, principalmente con las aportaciones de Crozier y Friedberg (1990) y enfocándose sobre la conducta humana a partir de algunos procesos como la toma de decisiones, la influencia del ambiente en el que se desarrollan las personas, así como los procesos grupales y su influencia en el comportamiento del individuo.¹⁹

¹⁷ Este autor sitúa a la organización como un instrumento idóneo para la dominación, ya que siendo un número pequeño los que dirigen la organización, pueden “crear y dirigir sistemáticamente una acción societaria racionalmente ordenada y encaminada a la conservación de su posición dirigente” (Weber, 1992:704).

¹⁸ Mouzelis propone que la teoría de la organización surge a partir de las aproximaciones precedentes, las cuales: “dejaron a un lado los problemas de planteamiento y coordinación, se olvidó el hecho que una organización es ante todo un sistema de actividades conscientemente coordinadas y dirigidas a la realización de fines colectivos; [...] se tradujo en una tendencia a tratar todos los términos de cuestiones afectivas” (1975:131-132). Dentro de este marco, y con una propuesta diversa, se reconoce a Simon (1988) como uno de los autores más importantes de esta escuela, debido a su teoría de las decisiones y su contribución a la racionalidad limitada. Cyert (1963) hace un recorrido acerca de la organización, que interpreta como una coalición de individuos, e involucra algunos de los elementos observados por los autores que se acaban de discutir, en tanto toma el aspecto de negociación y la influencia del medio ambiente en la toma de decisiones que llama “proceso de adaptación a la experiencia” (1963: 32), que nos remiten al ambiente en conflicto y al juego que se expusieron con Cozier y Friedberg (1990). Sin embargo, a diferencia de Simon (1988), Cyert se centra en el proceso de negociación más que en el proceso de elecciones para concluir con el proceso de decisión, aunque relata también, elementos como la memoria y los hábitos a los que nombra “experiencia” (1963:40).

Por último, la estructura formal se retoma en la escuela del comportamiento y funge como un elemento esencial —después de haber sido relegada en la escuela de las relaciones humanas— y funge como un elemento que tiene impacto sobre en comportamiento individual, a lo que adhiere Mouzelis: “la estructura formal no es solamente el organigrama de la organización, o el código perdido en el cajón de un despacho, sino un sistema institucional que tiene que ser estudiado atenta y detalladamente” (1975: 148).

¹⁹ A decir de Sanders (2002) el comportamentalismo se estructura sobre una cuestión primaria: ¿por qué la gente se comporta en la forma en la que lo hace? (2002:45).

En un siguiente momento, se presenta la escuela de la contingencia²⁰ cuyo argumento central es que la estructura de las organizaciones está determinada por algunos factores como el medio ambiente, la tecnología, el tamaño y las estrategias (Georg, 2003: 312-317). Su hipótesis de contingencia establece que las organizaciones con determinadas formas que se adecuan a sus contextos ambientales de una forma sobresaliente, serán mejores que otras que no siguen este proceso, destacando la necesidad de las organizaciones de adaptarse y recibir algunos estímulos del exterior (Gunter, 2006:577).²¹ Sin embargo, se le reconocieron grandes limitaciones a sus aportaciones; invocando diez ejes centrales, Zey-Ferrell (1981) estructura sus críticas, y hace aportaciones muy significativas al entendimiento de esta escuela y sus limitaciones.

Debido a esto, se propone la visión de conjunto y teoría crítica. Georg (2003) hace una revisión a diversas escuelas, partiendo de la crítica a la naturaleza empírica y racional de los modelos DN y SO en los que se basa la escuela de la contingencia²², retomando el factor humano y su individualidad con la teoría interpretativa como un modelo de entendimiento alternativo para el conocimiento en las ciencias sociales el cual deja de un lado el rigor de una teoría e incluye la subjetividad como parte importante de la investigación en esta área (Georg, 2003:319).²³

²⁰ A decir de Georg, esta escuela se funda sobre los modelos: DN (*deductive-nomological mode of explanation*), que busca explicar por qué ocurre un fenómeno determinado, a partir de las tradiciones del empirismo lógico y el racionalismo crítico; el segundo modelo sobre el que se funda la escuela de la contingencia es el modelo SO (*Subject-object model of research*), el cual se establece a partir de 4 premisas básicas: 1) la realidad existe independientemente del conocimiento que tengamos de ella, 2) los seres humanos pueden adquirir conocimiento a partir de la realidad y su estructura, 3) el método científico puede suplir las reglas y, 4) la acumulación del conocimiento permite hacer predicciones para solucionar problemas (2003:312-317).

²¹ De esta forma, la mayoría de las aportaciones de este enfoque se centran en el papel que tiene la organización, como parte de un sistema más grande, el cual genera estímulos que afectan los procesos y resultados que desarrolla.

²² Estos modelos tienen un sentido realista, en dónde el conocimiento científico inter-subjetivo y racional del mundo real es posible, ya que está compuesto de fuerzas, procesos y relaciones que no son tangibles, por lo que la realidad observable no puede ser explicada en hechos empíricos (Burrell, 2003:529).

²³ Diverso a la escuela de Frankfurt y sus aportaciones a la teoría crítica, Georg revisa el posmodernismo, el cual rechaza las nociones realistas en las que se basa la contingencia, y se propone la generación del conocimiento a partir de las diversas formas de discurso a

En una siguiente etapa, se proponen conceptos como las anarquías organizadas, los sistemas flojamente acoplados, la incertidumbre y el caos los cuales determinan una nueva visión de las organizaciones que en un principio percibimos como lineales, estables y estáticas.²⁴

En un momento posterior, se discute el nuevo institucionalismo como una alternativa.²⁵ A decir de DiMaggio y Powell (1991), el interés por regresar al estudio de las instituciones en las ciencias sociales, surge como reacción a diversos factores, entre los que destacan: la revolución conductista en la que las elecciones individuales reflejaban las conductas políticas y económicas; retomar algunas visiones en las que los mecanismos mediante los que ocurren la acción social y económica; así como el nacimiento de importantes autores de la perspectiva funcionalista como Parsons; los cuales cayeron debido a la debilidad de las respuestas que podían proporcionar a los fenómenos y las problemáticas sociales (1991:1). Como establecen posteriormente DiMaggio y Powell

partir del lenguaje, que se identifica más con la teoría crítica y la interpretativa, sin llegar a considerar el consenso como una parte central (2003:322). Burrell coincide en este aspecto y establece que no necesitamos inventar nada, todo existe y nos rodea, lo que necesitamos es articularlo a través del lenguaje. Por lo tanto el juego de articular el lenguaje en el medio académico para transmitir conocimiento es trascendental (2003:532).

²⁴ En este tenor de ideas, Weick (1976) nos presenta el concepto de sistemas flojamente acoplados, en el que las relaciones en la organización, no se conciben como rígidas o determinadas cabalmente, en las que destaca la ambigüedad como un elemento central de análisis. El autor reconoce una gran variedad de organizaciones y establece que no todas se forman como se creía con los paradigmas anteriores; muchas organizaciones podrán entenderse de una mejor forma desde su estructura informal y sus procesos caóticos, que como tradicionalmente se ha hecho, a partir de su estructura formal, metas, objetivos y principios.

Dentro de esta misma línea, destaca el modelo del “cesto de basura” que proponen Cohen, March y Olsen (1972), y que resalta dentro de los estudios de la administración pública. Es un modelo de toma de decisiones, que se sustenta en la racionalidad limitada, en el que los autores consideran una gran cantidad de soluciones, que buscan ser aplicadas a un problema que surja en un periodo de tiempo determinado. Destacan los cortes de tiempo en el análisis, así como el conocimiento que puede tenerse de una organización, a partir de las arenas en las que intervienen sus decisiones, sus recursos, la capacidad de respuesta y adaptación, así como del perfil de los tomadores de decisiones. Como parte importante de estos enfoques, March (1994) en un trabajo posterior, rescata el concepto de ambigüedad y lleva a cabo un trabajo en el que reafirma las nociones del modelo anterior, dejando a un lado la racionalidad y el orden que se percibía en las organizaciones y sus procesos decisorios con los paradigmas dominantes. El autor se ubica cerca de la dimensión subjetiva y de cambio radical desafiando la realidad, el orden, la causalidad y la intencionalidad de las aportaciones tradicionales y situándonos en un mundo de incertidumbre e inconsistencias. Se deja detrás un mundo en el que existen reglas, expectativas, identidades y se adentra en un mundo de decisiones en el que son vistas como un medio para construir interpretaciones y comprender el contexto en el que se llevan a cabo.

²⁵ Lowndes (2002) establece que el nuevo institucionalismo nace a partir de la década de 1980, término creado por March y Olsen a partir de una serie de críticas que hicieron a los estudios predominantes de aquella época, los cuales calificaron de reduccionistas. A diferencia del institucionalismo tradicional, donde se utilizaba un método descriptivo-inductivo, el nuevo institucionalismo plantea un enfoque deductivo que establece propuestas acerca de la forma en la que trabajan las instituciones (Lowndes, 2002:95).

(1983), la estructura organizacional que surgía de las reglas de eficiencia del mercado, ahora surge del constreñimiento institucional impuesto por el Estado así como por las profesiones; se llega a una homogeneidad en las estructuras institucionales. Por su parte, March y Olsen (1997) identifican una brecha en las teorías existentes y las nuevas organizaciones, proponiendo que la institucionalización de la acción, por medio de reglas reduce la ambigüedad.²⁶

En una nueva corriente surge el poder como un determinante central en la acción organizada. Se diferencia de las antiguas concepciones de poder como autoridad y mera dominación a partir del estructuralismo, en tanto la relación de poder emana de diversas esferas, se manifiesta como la tenencia de atributos y medios y cumple una tarea central para la consecución de los fines de las organizaciones²⁷. Clegg y Hardy (1996) abordan algunos elementos que consideran determinantes para la generación y distribución del poder, en un primer momento toman la jerarquía como un medio para la colocación de poder en diversos niveles, contrastando con Crozier, quién no concibe las estructuras de esta forma en sus sistemas de acción complejos. Los autores hacen una revisión desde la que identifican dos corrientes de pensamiento a partir de las que ha sido estudiado a fondo el poder; la funcionalista y la crítica²⁸.

²⁶ La concepción de reglas, y por lo tanto del poder, tiene denotaciones más flexibles que incluyen procesos de socialización, interacciones, cooperación, cohesión, conflictos, códigos de lenguaje y culturales, así como paradigmas y mitos sociales en los que se denota la expresión de la acción voluntaria de los individuos. Todas estas acciones, tienen influencia en los procesos políticos, en los que las instituciones juegan un papel determinante, ya que interiorizan las prácticas, los procesos, las formas y el lenguaje, para delimitar las acciones políticas del contexto; son ellas las que dotan de significados. La experiencia de los individuos, así como la experiencia de grupos y sus concepciones del mundo, toman un papel central, ya que determinan, y a su vez, son determinadas por las instituciones.

²⁷ En una primera aproximación, Crozier y Friedberg (1990) en su trabajo con respecto a los sistemas de acción concretos, destacan el poder como una forma de influencia que va a servir como un medio para llevar a cabo fines, que generalmente aborda en función de lo colectivo, debido a la tendencia sistémica que interpreta de las organizaciones e instituciones. El sistema de acción concreto como organización propicia los mecanismos y relaciones con los actores, con la finalidad de lograr los fines para los que se construyen, dado que los sistemas de acción concretos no surgen naturalmente, son creaciones humanas.

²⁸ A partir de la corriente funcionalista lo identifican como una herramienta que ha sido usada en contra del ápice más alto de las organizaciones; desde la corriente crítica se ha visto como una herramienta de dominación.

Al respecto, De la Rosa (2006) coincide con estas dos visiones y equipara, desde la perspectiva crítica al poder con estructuras por medio de las cuales se logra la dominación de ciertos intereses y trata de entender las relaciones de poder, prácticas discursivas y supresión del conflicto con relación a la construcción de la identidad individual y el conocimiento corporativo; así mismo, la funcional, dónde se equipara al poder con las acciones que caen fuera de las estructuras formalmente legitimadas, las cuales, amenazan las metas y el orden organizacional formalmente establecidos y analiza las relaciones entre poder, jerarquía y objetivos organizacionales con relación al desempeño organizacional.

Por su parte, García (2008) lleva a cabo un estudio del poder, al que adhiere una dimensión analítica que determina esencial para el entendimiento de las organizaciones, el lenguaje. Desde esta perspectiva, se pierde la noción de racionalidad y se identifica una propuesta teórica ubicada en el espectro del paradigma construccionista y el lenguaje dentro de la organización.²⁹

Como pudimos notar, los estudios organizacionales son un campo de ideas muy vasto, a través de su evolución se han revolucionado las aproximaciones a las organizaciones modernas, sus contextos, integrantes y elementos y, a su vez, se han incorporado nuevos objetos de estudio con la finalidad de ampliar la capacidad de esta disciplina para responder e interpretar el mundo de las organizaciones. Por lo tanto, en el

²⁹ De la misma forma que Hardy y Clegg (1996), destaca que los estudios organizacionales son multidisciplinarios pueden ser efecto de enfoques teóricos y metodológicos que han abierto nuevos caminos dentro de las organizaciones. Esto se ha hecho con la finalidad de comprender las cambiantes, contingentes y ambiguas realidades organizacionales. Así, a través de la relación entre lenguaje y poder, busca ahondar en la comprensión de los procesos y prácticas que dan a la organización un carácter significativo, multifacético, polivalente y contingente, concibe al lenguaje como un vehículo que posibilita que los sujetos no sólo puedan externalizar el mundo, sino también objetivarlo e introducirlo en sus conciencias.

siguiente apartado se desarrollan los partidos políticos como organizaciones y su influencia a través del Congreso, en las políticas públicas.

2.2. Partidos Políticos, Congreso y Política Pública.

2.2.1. El origen de los Partidos Políticos.

El origen de los partidos políticos, desde algunas perspectivas, se remonta a la antigua Grecia en Atenas, en donde diversos grupos buscaban influenciar los debates y las decisiones en la asamblea popular, así como con ciertos grupos de oposición que buscaban obtener el poder. Al respecto, Bartolini establece que: *“Desde el punto de vista geográfico, la institución del partido político ha sido exportada de la experiencia occidental, que le dio vida originariamente, a casi todas las partes del mundo(...); desde el punto de vista histórico, se ha hecho referencia al término partido en relación a la vida política de instituciones como el senado romano, las ciudades-estado medievales, los Parlamentos Tudor y Stewart, la Francia revolucionaria, etc.”* (1988: 217).

Así, los partidos se originan en las antiguas repúblicas en las fracciones que las dividían, en el Renacimiento mediante los grupos que gestionaban las elecciones censatarias de las monarquías constitucionales y, en épocas más recientes, con las diversas formas de organizaciones populares que incluyen la opinión de las personas en las democracias modernas (Duverger, 1957: 15).

Con respecto al origen que se les atribuye previo a la instauración de regímenes democráticos, esta concepción ha sido negada por los estudiosos que han concebido una definición más estricta de los partidos políticos y los han considerado como organizaciones que unen a las reglas y las personas sobre las que se ejercen, que buscan asegurar la representación y obtener poder a través de la nominación de candidatos en elecciones. Giovanni Sartori, desde una perspectiva similar, establece que la noción de partido político

no había sido totalmente desarrollada ni aceptada, ya que se consideraba que estos no existieron formalmente hasta que se generaron dos factores primordiales: los gobiernos constitucionales y las elecciones genuinas (Daalder; 2001: 40-41).

En este tenor de ideas, se consideran como partidos políticos para este trabajo, las organizaciones contemporáneas que se adscriben a principios de democracia y soberanía en naciones desarrolladas y subdesarrolladas, los cuales fungen como un lazo estrecho entre la sociedad y el gobierno, generando acciones políticas en diversos contextos sociales.

2.2.2. Aproximaciones al estudio de los partidos políticos

Hasta principios del siglo XIX, el modelo clásico de la filosofía política fue el Estado, un constructo artificial que posee como atributo más importante la soberanía.³⁰ Ya consolidada la Ciencia Política, se desarrollaron una gran cantidad de modelos, entre ellos algunos para estudiar a los partidos políticos. Sus aportaciones se lograron en pocas décadas y continúan siendo de las más representativas del período actual. Sin embargo, también se han hecho muchas críticas al desarrollo en esta área de estudio de la Ciencia Política, entre ellas:

- 1) La falta de compatibilidad de las contribuciones teóricas en materia de partidos políticos en contextos como el mexicano, ya que muchas han probado no funcionar en partidos políticos reales (Schlesinger; 1986: 860); esto se debe a su origen Europeo y Americano, donde se han concentrado la mayor parte de las contribuciones teóricas en la materia.
- 2) Se ha puesto más atención en los sistemas de partidos que en los partidos y su organización; en el caso que los estudien en su individualidad, los estudiantes de partidos políticos han dedicado gran parte de los esfuerzos al cambio (Wolinetz; 2002: 138).

³⁰ Con este modelo se comenzaron explorando diferentes formas de estados, procesos de gobierno, la relación entre el gobierno y los ciudadanos y la forma en las que los modos de gobernar evolucionaron. Sin embargo, este modelo se percibió limitado, y en una época posterior, con la consolidación de la ciencia política, se desarrollaron otros modelos para estudiar la distribución de poder (Leiserson; 1957: 945) entre los diferentes niveles de la sociedad.

3) No es relevante seguir desarrollando este tipo de análisis, debido al declive que sufren los partidos a consecuencia de su incapacidad para resolver los problemas políticos (Montero y Gunter; 2003: 9).

4) No se tiene suficiente conocimiento de ellos, pero tratar de generar una teoría general sería un fracaso (Montero y Gunter; 2003: 9).

En este sentido, atendiendo la vocación de este trabajo, podría decirse que la literatura no siempre ha sido suficiente para explicar la vida de los partidos políticos, por lo que se sigue la propuesta de replantear los enfoques de estudio y abordarlos desde otras perspectivas y disciplinas (Schlesinger; 1986: 860) más que asumir su declive sin más. Por ello, se torna necesaria la reevaluación de la literatura (Montero y Gunter; 2003: 13) y el replanteamiento crítico de las clasificaciones existentes sobre los partidos (Wolinetz; 2002: 137), desarrollar nuevas y adecuarlas a “...los desarrollos recientes y los nuevos desafíos con los que se han enfrentado [...] a lo largo de las [...] pasadas décadas” (Montero :2003: 10).³¹

La consideración de esas fallas y propósitos de re-encauzamiento para el estudio de los partidos tiene relación directa con su trascendencia para entender las prácticas que permiten y justifican el ejercicio de la autoridad política, que regulan la forma en la que se eligen o destituyen gobernantes, y que prescriben o delimitan la autoridad del gobierno en turno, así como los procesos mediante los cuales los tomadores de decisiones y los diseñadores de política pública son guiados por las fuerzas de los grupos de interés y el entorno.

Así que, el desarrollo de nuevas formas de análisis deberá contribuir para la toma de decisiones, procesos de cambio, reconstrucción de las vías mediante las que se influye y

³¹Conforme avanzan los estudios y la generación de conocimiento, se dice que las organizaciones de partido se constituyen de diversas formas y participan e influyen la vida social y política de las personas.

participa en las decisiones políticas, así como a mejorar la forma de interacción entre los grupos gubernamentales y los que pertenecen a la sociedad civil; porque el conocimiento actúa como memoria y contribuye a las decisiones que deben ser tomadas por aquellos que tienen la tarea de diseñar e implementar soluciones a las problemáticas que sufren grandes grupos.

En síntesis, se considera una tarea primordial desarrollar estudios de los partidos políticos, especialmente en sociedades como América Latina, que se han visto relegadas por el interés y la generalización de las aproximaciones occidentales. Por lo tanto, destaca la importancia de estudiar a los partidos políticos y generar aportaciones teóricas que contribuyan a fortalecer este sub-campo de la Ciencia Política, que rompan esquemas tradicionales y propongan nuevos ejes de entendimiento, revalorizando y dando nueva perspectiva a los conocimientos que ya se tienen a partir del esfuerzo de un gran número de personas que ha dedicado un tiempo considerable al estudio de los mismos.

2.2.3. ¿Siguen siendo importantes los Partidos Políticos?

Aunque los partidos como organizaciones tienen características peculiares, no se han logrado entender de una forma integral debido a su complejidad. Al compararlos con otras organizaciones, Schonfeld (1983) cuestiona su relevancia, estableciendo si realmente son tan importantes como para dedicar un gran campo de una disciplina a su estudio (1983: 492). Respondiendo esta cuestión, Lawson analiza el papel de los partidos como entes para suavizar los vínculos entre los ciudadanos y el gobierno (citado en Schonfeld, 1983; 483).

. Esta función resulta importante, por ser la causa que identifica a los partidos de las demás instituciones públicas y privadas.

El estudio de los partidos políticos es relevante y merece marcos teóricos particulares, debido a que desempeñan funciones específicas que legitiman y articulan los intereses políticos y la participación de ciertos actores en la vida pública de las personas. Esto independientemente de las percepciones de incompetencia e ineficacia que se les atribuye a los partidos políticos en la actualidad y que se han caracterizado como una constante en la desvirtuada opinión de muchos sistemas democráticos.³²

2.2.4. Los partidos políticos como organizaciones.

Asumiendo que las organizaciones son el asiento fundamental de las interacciones cotidianas entre los hombres (Ibarra y Montaña, 1986:VII), se encuentran alrededor de nosotros (Scott, 1992:3), definen patrones de comportamiento, estructuras económicas, valores políticos y normas morales y de comportamiento en las sociedades; es entendible que su entendimiento es prioritario en las tareas más importantes de los sectores gubernamentales y académicos.

El jardín zoológico de las organizaciones está plagado de una gran variedad de especies (Perrow, 1984:293), dentro de estas podemos situar a los partidos políticos como una variedad más de las múltiples que existen. Si pensamos los partidos políticos como un grupo de personas con un conjunto de metas y aspiraciones similares, podemos intuir que son una organización (Schonfeld, 1983: 489). No son entes monolíticos, cada uno posee

³² Estas cargas negativas pueden deberse a una serie de factores, sin embargo se destacan dos: en primer lugar, consideramos que se les han atribuido a los partidos políticos funciones demasiado ambiciosas, sin tomar en cuenta que, independientemente de que se sitúen en el medio entre el gobierno y la sociedad, los partidos no pueden ser diferentes a la realidad en la que están inmersos y a la sociedad que representan; esta sociedad es compleja, diferenciada, con rompimientos, desacuerdos y una distribución del poder y búsqueda de metas individuales.

En segundo lugar, los cambios radicales en el mundo y el desarrollo de nuevos partidos y sistemas de partidos, han condicionado el conocimiento que tenemos de ellos (Lawson; 1994: IX), ya que desarrollan nuevas características en muy poco tiempo y esto sobrepasa nuestra capacidad para analizarlos.

estructuras internas bien diferenciadas, niveles y diversos ámbitos en los que las motivaciones y los objetivos de los participantes son diferentes (Lawson; 1994:IX).

A decir de De la Rosa y Contreras (2007) los partidos políticos se constituyen con todos los elementos que definen a una organización³³ por lo cual son susceptibles de ser estudiados como tales. Vistos de esta manera, sus procesos internos y la hechura de políticas pueden ser vistos como patrones complejos de relaciones entre líderes y seguidores con otras entidades políticas con las cuales, los partidos políticos desarrollan importantes funciones entre las que se encuentran la educación de la ciudadanía, la organización de la participación política y la coordinación efectiva de las ramas administrativas del gobierno (Leiserson; 1957: 948 - 950).

En este tenor de ideas, los partidos políticos pueden ser pensados idealmente como una organización de estructura tripartita, compuesta de tres elementos o facetas: el partido como organización, donde se concretan acciones y se alcanzan objetivos; así mismo, se desarrollan normas, esquemas de poder, así como formas de autoridad e influencia y recursos que son distribuidos a través del partido. En segundo lugar, el partido en el electorado, que corresponde a la menos estable, activa y organizada; por último, el partido en el gobierno que organiza a los miembros como militantes en virtualmente todas las

³³ “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 continúa [...]; 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” (de la Rosa y Contreras, 2007: 28-33).

legislaturas de las democracias y que poseen objetivos e incentivos diferentes a los de la organización en sí (Sorauf, 1967 33-45).

En particular, según el caso que nos ocupa, las organizaciones de partido político en el gobierno llevan a cabo sus fines en diversas arenas o sistemas organizacionales, entre los que se encuentran el Poder Ejecutivo a través de las diversas secretarías y dependencias así como el Poder Legislativo a través del Congreso. La motivación de sus integrantes para obtener cargos y desempeñarse en alguno de los anteriores sistemas organizacionales, puede deberse al interés por acceder a espacios de decisión, recursos humanos, materiales y económicos, estatus, influencia en determinados asuntos de política pública, así como contextos de negociación y participación con otras fuerzas políticas. Estas motivaciones y su resultado se analizarán en un apartado posterior.

2.2.5. El Partido en el Congreso

El Congreso siempre se ha considerado un actor central en el gobierno por su naturaleza de órgano representativo de la sociedad, en él se llevan a cabo los procesos primordiales en los que se encuentra plasmada la opinión de los diversos grupos sociales que se insertan junto con las ideologías, valores y tradiciones de los partidos políticos.

Si vemos al Congreso como una organización, podemos decir que es un universo de conflicto y que su funcionamiento es resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades existentes de los múltiples actores que utilizan las fuentes de poder de las que disponen (Crozier y Friedberg, 1990: 77). Así, los procesos decisorios se convierten en el resultado de una serie de negociaciones mediante las cuales los actores buscarán acceder a lugares que los lleven al cumplimiento de sus metas. Éstas, son determinadas o influidas

por el partido al que pertenecen, las organizaciones sociales con las que simpatizan o los intereses individuales.

Siguiendo a Crozier y Friedberg, en el Congreso la estructura se considera un factor determinante en la actuación del legislador como actor de políticas ya que, independientemente de que los actores siempre tienen un grado de libertad y de negociación (Crozier y Friedberg, 1990:76), se ven constreñidos por los espacios a los cuales puedan acceder dentro de esa estructura.

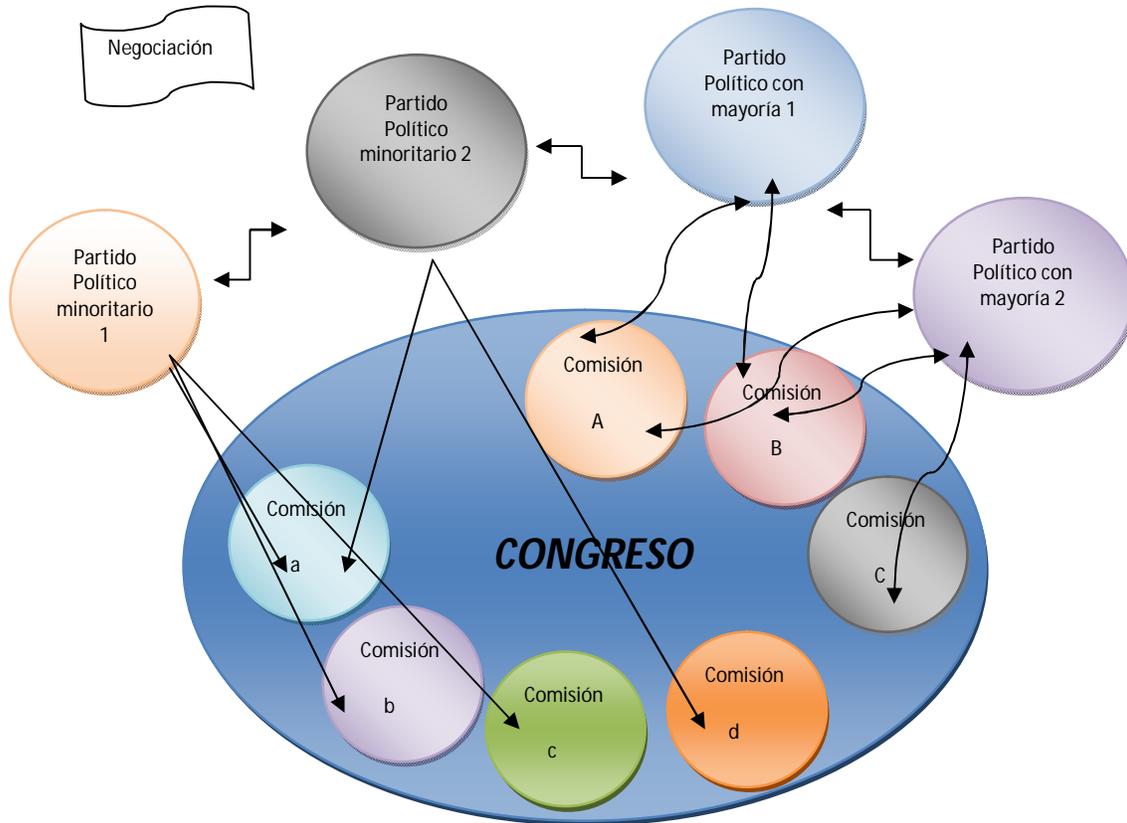
Como se muestra en el esquema 1, en el Congreso, las fuerzas políticas más importantes acceden a espacios de decisión estratégica a través de las comisiones³⁴ que se conciben como las más importantes, en tanto que las fuerzas políticas de menor calado accederán a espacios de menor importancia estratégica para la definición de las políticas.

La importancia de estos espacios de decisión estratégica o Comisiones, puede deberse a 3 factores: 1) El tema que tratan. En un contexto como el mexicano, el desarrollo económico o la hacienda pública se consideran más importantes que lo relativo al género o a la transparencia y rendición de cuentas; 2) El contexto, ya que si existen cuestiones prioritarias como inseguridad o crisis económica, se buscará incidir en estos asuntos, y; 3) la cantidad y calidad de recursos que provee cada Comisión en cuestiones tales como poder, estatus, recursos financieros y humanos.

³⁴ El Congreso se integra a través de diversos órganos; uno de ellos es la diputación, la cual se compone con la totalidad de diputados elegidos por mayoría relativa y por representación proporcional, que a su vez se erige como la base y fundamento del Congreso. Los diputados a su vez se agrupan en dos colectivos; en primer lugar en las diversas Fracciones y Representaciones Parlamentarias, las cuales se forman con los diputados que pertenecen al mismo partido; de esta forma, cada partido político legalmente registrado tiene una representación o Fracción Parlamentaria en el Congreso. La segunda modalidad de integración son las Comisiones, las cuales funcionan como órganos especializados para tratar asuntos de diversos sectores y se conforman con un grupo determinado de diputados. Cabe destacar que un diputado puede pertenecer a más de una Comisión. Los legisladores, a través de las Comisiones, llevan a cabo diferentes procedimientos para tratar los asuntos correspondientes, como son la agendación de problemas públicos y el diseño e implementación de Política Pública a través de la creación y modificación a la legislatura, la determinación del presupuesto y la ejecución de acciones concretas en diferentes áreas del quehacer político.

Esquema 1

El acceso de los Partidos Políticos al Congreso



Fuente: Elaboración propia con base en Congreso del Estado de San Luis Potosí (2010) y Crozier y Friedberg (1990).

De este modo, los congresos pueden verse como una arena política constituida por diversas organizaciones de partido político, en la que cada una de ellas en tanto actor, tratará simultáneamente de limitar a otros para 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.

Bajo estas racionalidades encontradas, los congresistas negocian su entrada a las diversas Comisiones, principalmente bajo los siguientes 5 factores: 1) El número de cargos que obtuvieron cada uno de los partidos. De esta forma, los partidos mayoritarios tendrán una mayor grado de decisión en la distribución cuantitativa y cualitativa de los puestos estructuralmente definidos para cada Comisión; 2) Los principios ideológicos de los partidos políticos a los que representan, como son los valores ambientales, religiosos y sociales entre otros; 3) La capacidad de coaligarse para sumar recursos e incrementar sus posibilidades de incidir en las decisiones de distribución de los cargos; 4) La capacidad de negociación y los recursos con los que cuente el legislador para intercambiar con otros, y; 5) Los intereses y las metas que el legislador busque realizar para posicionar su carrera dentro del partido, ante la ciudadanía o para obtener un cargo posterior en una organización similar.

La combinación de estos elementos será un factor determinante para fijar el rumbo de las acciones que llevará a cabo, así como del grado y la forma de influencia que ejercerá sobre determinados sectores de política pública.

2.2.6. El papel del legislador en las comisiones como resultado de Política Pública.

Como se estableció anteriormente, el Congreso se conforma por representantes de la sociedad los cuales se integran en diferentes comisiones que, bajo el supuesto técnico de una división del trabajo altamente especializada, atienden sectores específicos de la problemática social general y de la política pública en particular. Entre ellas que se encuentran las de asuntos ambientales, del agua, de migración, de asuntos indígenas, de

salud y asistencia social, de educación y cultura, ciencia y tecnología, y de puntos constitucionales, entre otras. Su número y temáticas varían.

Cada una de ellas se conforma por un número determinado de diputados que se encargarán de atender las necesidades de cada uno de los distritos 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 leyes, decretos y puntos de acuerdo que regulan y dan pie a programas y políticas públicas.

Ahora, una vez negociado el ingreso del legislador a las diversas comisiones, debe atender los asuntos correspondientes a los sectores de política a los cuales se adscribe, además de tener que continuar con los compromisos que estableció con otros miembros del partido local, las exigencias de las oficinas del partido en el nivel nacional, así como con los grupos de interés y otras asociaciones que lo apoyaron para obtener el cargo.

De esta forma, la agenda política se modifica para inscribir algunos de los nuevos asuntos a tratar en las comisiones y que no habían sido considerados dentro de las preferencias y prioridades del legislador en el principio del período 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 o al legislador, determinan nuevas prioridades y áreas de trabajo.

Así que, pensando al Congreso como una organización flojamente acoplada, se puede entender que con conocimiento del medio ambiente en el que se desempeña, el acoplamiento flojo de sus elementos permite que se adapte con mayor eficacia a los

cambios registrados en su ambiente, sin alterar todas sus partes (Weick, 1976: 6-8) y sin costos económicos y políticos importantes.

2.2.7. El papel central del legislador.

Al ocupar el cargo, el legislador tiene una carga ideológica, es practicante de ciertas normas y mantiene ciertos patrones de comportamiento adquiridos a través de sus diferentes procesos de socialización en variados ámbitos sociales como el partido, su casa, la escuela, su centro de trabajo, el grupo religioso y actividades recreativas, entre otros. Aunado a esto, el actor no puede generar acciones sin dejar de lado las preferencias que tiene como individuo y tiene que mediatizarlas para que el resultado sea favorable y adecuado para las diversas organizaciones o arenas en las que se desempeña, así como a aquellos que representa.

A decir de Price, la cantidad y el tipo de resultados que se generan en los diferentes sectores de política, a partir de los congresos, están determinados por las aspiraciones y la orientación de sus miembros, de las contribuciones de sus asesores, de las habilidades y el estilo de liderazgo del legislador, así como de los recursos a los que pueda acceder por medio de la negociación a través de la participación en diversos comités (1978: 548).

De esta forma, las motivaciones del legislador pueden estar determinadas por sus preferencias políticas, el deseo de reelección, la posición social, el estatus, el reconocimiento y permanencia en el partido. Sin embargo, se encuentra inmerso en una organización, que si se considera como una coalición de individuos, los cuales se integran en sub-coaliciones, que a su vez es difícil delimitar y que se integran y persiguen por diferentes tipos de intereses (Cyert, 1963:26-35), dificulta su margen de actuación y lo

llevará a buscar maximizar los resultados que obtenga, en las diversas actividades que lleve a cabo.

Así, el impacto de las acciones del legislador, estará condicionado por las motivaciones económicas, políticas y sociales a las cuales aspire y que tendrán un impacto directo en las acciones de política que se generen a partir de sus decisiones. De esta forma, un legislador comprometido con el partido, la sociedad y, en la búsqueda de recompensas personales a través de sus acciones, generará diversas estrategias que contribuyan al logro eficiente de sus intereses; y, por el contrario, un legislador que no está interesado en esos aspectos y bajo la seguridad de acceso a ciertos recursos que le provee el cargo durante un tiempo determinado, se mantendrá haciendo lo necesario, interviniendo en pocos asuntos y excluyéndose de los juegos de negociación y participación del sistema en el que está inmerso.

2.2.8. Los principios y estatutos del Partido como resultado de Política Pública.

Parafraseando a Simon, el comportamiento del legislador es intencionado y está orientado hacia metas u objetivos (1988: 6) que se constituyen a partir de dos tipos de racionalidades: en primer lugar, las metas e intereses del partido político al que representan ya que las organizaciones –entre ellas las de partido político- entrenan y adoctrinan a sus miembros con la finalidad de influirlos para que las decisiones que tomen sigan los criterios de la organización (Simon, 1988: 99), y; en segundo lugar, atenderán las metas e intereses del legislador como individuo las cuales pueden ser discrepantes de las definidas por el partido.

Además, tomando en cuenta que todo comportamiento implica una elección (Simon, 1988: 5), las elecciones del legislador estarán determinadas por la dimensión ideológica del partido, sus ejes de acción, principios, estatutos, sector y grupos de soporte, así como el reflejo de la organización y su compatibilidad con lo que se demuestra en el nivel nacional.

Por lo tanto, cualquier acción legislativa que derive en una forma de intervención en política, reflejará y estará limitada por los factores que se enumeraron anteriormente. De esta forma, las decisiones tomadas por el legislador, aunque sean tomadas bajo un esquema de racionalidad limitada, contarán con un conocimiento fragmentario de las condiciones que las rodean así como de sus consecuencias (Simon, 1988: 78).

En resumen, las organizaciones de partido político desarrollan importantes funciones entre las que se encuentran la agendación, el diseño y la implementación de política pública a través de las facetas de su estructura tripartita: el partido como organización, el partido en el electorado y el partido en el gobierno. En esta última, desempeñan una importante función en el Poder Legislativo del Estado o Congreso dada su naturaleza de órgano representativo de la sociedad. En él se llevan a cabo los procesos primordiales en los que se encuentra plasmada la opinión de los diversos grupos sociales, que se insertan junto con las ideologías, valores y tradiciones de los partidos políticos.

Viendo al Congreso como una organización, podemos decir que es un universo de conflicto y su funcionamiento es el resultado de los enfrentamientos entre las racionalidades de los múltiples actores existentes los cuales utilizan las fuentes de poder de que disponen a través de la estructura organizacional (Crozier y Friedberg, 1990: 77). De esta manera, los congresos pueden verse como una arena política constituida por diversas

fracciones de organizaciones de partido político, en la que cada una de éstas actúa tratando de limitar simultáneamente a los otros para satisfacer sus propias exigencias (y Friedberg, 1990a: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.

De esta forma, la agendación de un problema público, en algún órgano de la estructura del Congreso, así como su llegada a la agenda de los legisladores o a sus fracciones parlamentarias, dependerá de un gran número de factores entre los que se encuentran la estructura, negociación, principios e ideología de los partidos y legisladores y sus intereses propios.

CAPÍTULO 3. PROBLEMAS AMBIENTALES

A partir de la segunda década del siglo XX, el medio ambiente destaca como un asunto prioritario de tratar en diversos países. A partir de 1970 se inserta en las agendas institucionales en México, para así llevar acciones de política pública hacia el interior, así como hacia el exterior mediante la adherencia a diversos tratados internacionales.

Hasta la fecha se han buscado nuevos esquemas de desarrollo y soluciones para algunos problemas, sin embargo, existen un gran número de asuntos pendientes de resolver, que están impactando en la vida de las personas de diversas formas, como son su salud, el medio en el que viven, su relación con la naturaleza y para muchos, en lo laboral y sus economías.

Por lo tanto, en este capítulo se desarrolla de una forma general, el problema del cambio climático en México a partir de una actividad económica en específico: la minería.

3.1. Problemas ambientales en el mundo

Existen muchos problemas ambientales, los cuáles son generados a partir de las actividades del hombre y a su vez, toman diversos grados de importancia con respecto a las culturas, los valores, y la época en que se desarrollan. Entre ellos se encuentran la contaminación del aire, la contaminación del agua, la contaminación de los suelos, la desertificación y la reducción de la biodiversidad, entre muchos otros

En la actualidad, uno de los problemas al que se le ha hecho mayor énfasis, es el cambio en el sistema climático del planeta, cuestión que se ha desarrollado a escala

mundial, y que se debe en gran medida al crecimiento de las zonas urbanas, el desarrollo de las fábricas a partir de la revolución industrial, y, en la actualidad, a actividades como la minería. A partir de la percepción de que hay cosas que están cambiando y el interés por entender estos fenómenos que han ocurrido a partir del siglo XIX, diferentes grupos de especialistas han realizado proyecciones de las consecuencias que traerán estos en el futuro.³⁵

El aumento de la temperatura ha desatado una serie de fenómenos³⁶ que cuestionan la estabilidad de las relaciones del ser humano con su entorno, y que por lo tanto repercuten en su calidad de vida. Así mismo, generan muchas alteraciones en los ecosistemas, ya que estos sistemas biológicos y físicos experimentan pérdidas en sus entornos y eventualmente no son capaces de sobrevivir; las consecuencias son tales que los costos económicos y sociales son muy altos para las Naciones (Ávalos; 2004: 133), los cuales, a su vez, se traducen en pérdidas humanas, desequilibrios y limitantes para el pleno desarrollo de las personas.

Estos fenómenos se manifiestan de diversas formas; un ejemplo de ello se dio a mediados de 1997 con “El Niño”, el cual provocó cambios en el ciclo hidrológico y, consecuentemente, en disponibilidad del agua. Los costos económicos y sociales fueron altos, en las costas de Perú y Ecuador, al igual que en los países del Cono Sur, se

³⁵ A mediano plazo uno de los sucesos más representativos es el aumento de la temperatura media mundial en la superficie de la tierra. En el largo plazo se espera que el nivel del mar siga elevándose y persista durante varios siglos mas, que se vea modificado el ciclo hidrológico, aumentando las precipitaciones medias mundiales y los episodios de precipitación intensa, y que aumente el clima seco estival causando sequías en la mayor parte de las latitudes medias del interior continental. (Ávalos; 2004: 135).

³⁶ Los efectos del cambio de la temperatura en las últimas décadas se perciben en diferentes áreas; uno de los más importantes es el que han experimentado los glaciares, muchos casi al punto de desaparecer. Otros como 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) y las modificaciones de la composición de las comunidades vegetales debido a los cambios de humedad y temperatura (Lozano; 2004: 70) representan algunas de las evidencias más notables de los cambios climáticos recientes.

presentaron lluvias torrenciales que en muchos casos, resultaron inundaciones, grandes pérdidas materiales y otras consecuencias.

En otros lugares se presentaron sequías que acusaron graves problemas, ya que la agricultura y la ganadería provocó muchas pérdidas, la estabilidad de las familias sufrió daños. Diferentes estudios económicos estiman que los costos de El Niño en Latinoamérica³⁷ y el Caribe fueron de 8500 millones de dólares (Magaña; 1999: 206). De la misma forma, durante 2005 se registraron 650 grandes catástrofes naturales a nivel mundial con impactos sobre poblaciones humanas, resultando en pérdida de vidas y de bienes materiales.

Algunos de los sucesos más notables se dieron en Estados Unidos con los huracanes Katrina y Rita, donde se estima que hubo una pérdida de 1332 vidas y generó un costo de 132,000 millones de dólares; en India, con inundaciones y un gran sismo que cobró 1990 vidas y tuvo un costo de 8, 000 millones de dólares; en América Central la cifra fue menor pero importante, el huracán Stan ocasionó la pérdida de 840 vidas y generó costos por 3,000 millones de dólares aproximadamente (CICC; 2006: 119).

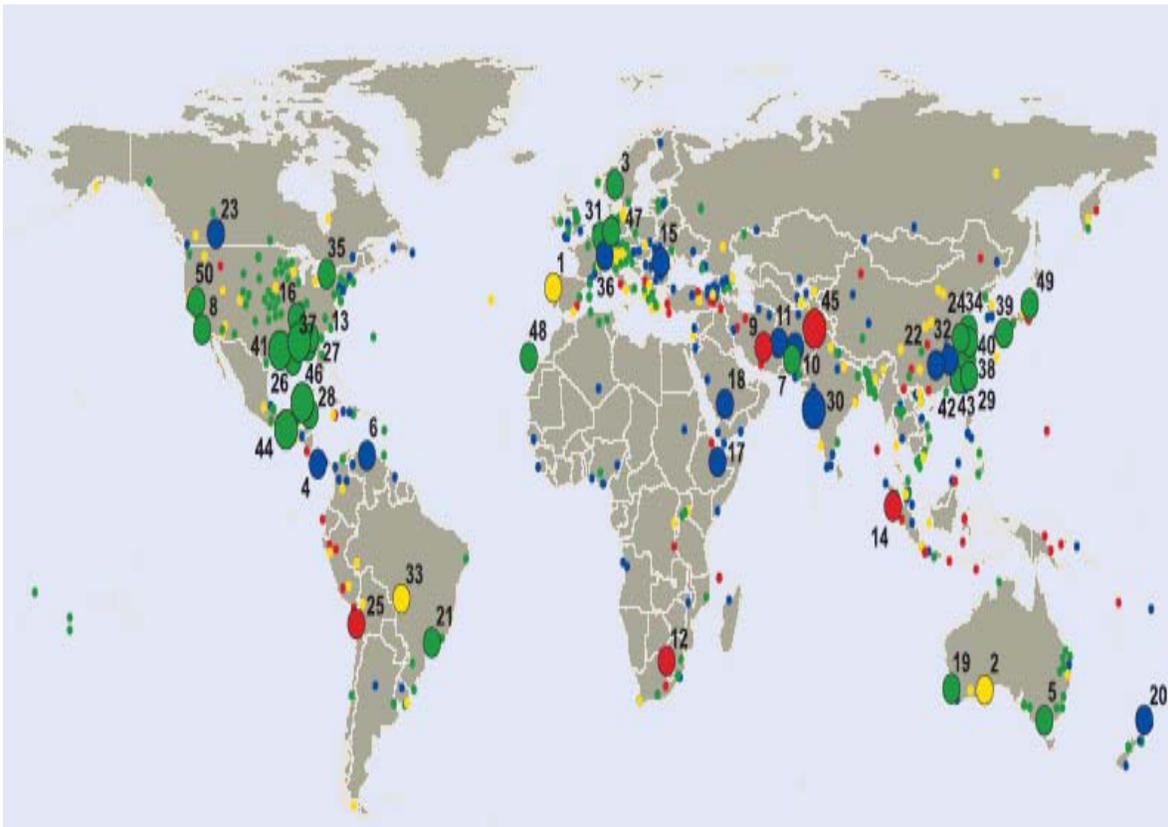
Para dar una idea del impacto de estos fenómenos, en el Esquema 2, se ubican 650 grandes pérdidas por catástrofes naturales durante 2005. La talla del círculo indica el grado

³⁷ En el caso particular de México se reflejó en sequías y problemas por falta de agua, por lo que la agricultura tuvo enormes pérdidas y se tuvo un record de incendios forestales que acabó con grandes extensiones de terreno. Los costos del fenómeno El Niño en nuestro país fueron aproximadamente de 2000 millones de dólares, principalmente por afectaciones en la agricultura, en los recursos forestales, por desastres naturales y alteraciones a la pesca (Magaña; 1999: 206). Además de los costos económicos, este fenómeno afectó a un gran número de personas; no existen cifras exactas, pero se estima que pudieron haber sido casi 20 millones. (Conde, et al; 2004: 229)

del daño. Los colores indican las causas; **rojo**: geológicas; **verde**: hidrometeorológicas; **azul**: inundaciones; **amarillo**: altas temperaturas, deslizamientos de tierras y avalanchas.

Esquema 2

Catástrofes naturales mayores durante 2005



FUENTE: Munich Re Group 2006 en CICC; 2006: 118

3.2. Problemas ambientales en México

En México también se han presentado algunos problemas ambientales; durante las últimas dos décadas del siglo veinte, el país sufrió alrededor de 75 grandes desastres por los que se

estima que hubo poco más de 10 mil pérdidas humanas, cientos de miles de damnificados y daños directos por casi 9 mil 600 millones de dólares, sin considerar daños a ecosistemas y pérdida de capital natural. Los costos estimados totales ascienden a casi 10 mil 400 millones de dólares (CICC; 2006: 124).

Los daños a los ecosistemas y la pérdida de capital natural atentan contra el equilibrio entre la naturaleza y el ser humano³⁸, por lo que la responsabilidad de la sociedad es muy grande, ya que existen un gran número de sucesos resultado de las actividades del hombre y de la explotación no sustentable de los recursos (Chapela; 2004: 306). Algunos de los impactos que se esperan en el país a corto y mediano plazo se señalan en la Tabla 1:

TABLA 1

Impactos previsibles del cambio climático en México

Sector o área	Impactos previsibles
Meteorología e Hidrología	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de los regímenes de precipitación • Mayor intensidad de eventos hidrometeorológicos extremos (huracanes y ciclones tropicales, inundaciones, sequías, oscilación del Sur «El Niño-La Niña», etc.) • Incremento de escurrimientos superficiales y deslizamientos en algunas regiones • Mayores tasas de azolvamiento en presas y embalses debido a mayores escurrimientos y mayores cargas de sedimentos en ríos • Intrusión de agua salada en acuíferos costeros por la elevación del nivel del mar • Reducción drástica en la disponibilidad de agua por habitante en algunas regiones (D.F., Estado de México, Guanajuato, Jalisco)

³⁸ De la misma forma en la que repercute en este equilibrio a las poblaciones de plantas, animales y otros organismos, manifiesta graves efectos sobre la población, la vulnerabilidad de la gente a fenómenos como extremos del clima tiene muchas consecuencias, ya que una vasta parte de nuestro territorio es árido. Los cambios en la temporada de lluvias resultan una amenaza de sequía y, con frecuencia en desastres para sectores dependientes del agua como la agricultura, ya que esta es una actividad extremadamente vulnerable en los países en desarrollo, y que se encuentra doblemente expuesta; por un lado a los fuertes cambios socioeconómicos que se dan dentro del proceso de globalización económica y por otro lado a las variaciones climáticas. (Conde, et al; 2004: 229)

Ecosistemas, biodiversidad y sus servicios ambientales	<ul style="list-style-type: none"> • Modificación de regiones ecológicas, migración de ecosistemas a mayores latitudes y altitudes • Transformación de hábitats a tasas que excederán sus capacidades naturales de adaptación • Extinción probable de bosques de coníferas y praderas de alta montaña y cambios importantes en al menos el 50% de los demás tipos de ecosistemas • Reducción drástica de zonas de distribución de otros bosques de coníferas y encinos, así como bosques mesófilos de montaña • Mayor incidencia de incendios forestales • Pérdida de humedales que constituyen hábitats para especies migratorias • Disminución en la abundancia de poblaciones de flora y fauna silvestres • Incremento de la tasa de extinción, particularmente especies de distribución restringida • Invasión de especies exóticas, que modificarán estructuras tróficas y eliminarán especies nativas • Disminución de las capacidades de renovación de servicios ambientales de los ecosistemas • Reducción de la producción de madera, celulosa y papel derivados de bosques de coníferas
Degradación de tierras	<ul style="list-style-type: none"> • Incremento del deterioro y pérdida de suelos y avance de la desertificación en alrededor de 48% del país • Incremento de las tasas de erosión hídrica y de la incidencia de deslaves en zonas montañosas
Agricultura y ganadería	<ul style="list-style-type: none"> • Disminución neta de la superficie apta para cultivar maíz de temporal y posible erosión de la agrobiodiversidad del maíz • Reducción de los rendimientos de cultivos de maíz en algunas regiones • Reducción de la superficie apta para la ganadería extensiva en el centro y norte del país debido a mayor aridez, sequías más agudas y degradación de tierras • Riesgo incremental de siniestros causados por eventos hidrometeorológicos extremos en zonas productivas (sequías, inundaciones, huracanes) • Expansión de plagas y pestes por el cambio de condiciones ambientales • Deterioro consiguiente de los niveles de bienestar de la población rural

Fuente: CICC (2006: 126)

Como podemos darnos cuenta en esta tabla, México es un país vulnerable³⁹ ante los efectos del cambio climático, los cuales podrían ser devastadores ya que tienen un grado de interdependencia que afectaría directa e indirectamente a muchos ecosistemas. Además, esos efectos negativos pueden incrementar su potencialidad destructiva en la sociedad, sobre todo, en la población que vive bajo condiciones de pobreza.

La condición social de pobreza de gran parte de la población nacional aumenta la vulnerabilidad de México a los impactos del cambio climático debido a varios factores. En

³⁹ Entendiendo la vulnerabilidad como la probabilidad de que una comunidad, expuesta a una amenaza natural, pueda sufrir daños humanos y materiales según el grado de fragilidad de sus elementos: infraestructura, vivienda, actividades productivas, grado de organización, sistemas de alerta y desarrollo político-institucional (CEPAL-BID, 2000; en Larios *et al.*, 2008: 14).

primer lugar se hace referencia a la ubicación de las comunidades en lugares de mayor exposición a eventos peligrosos y bajo condiciones de mayor fragilidad natural; en segundo lugar se encuentran la falta de infraestructura necesaria para la protección de estas poblaciones y por último, la carencia de servicios adecuados y la falta de recursos (Landa, et al; 2008: 56).

La magnitud de los daños puede controlarse si desde ahora se toman las debidas precauciones, que en gran medida dependen del nivel de organización social y el grado de responsabilidad que cada quien adopte ante el problema. De este modo, la vulnerabilidad no está determinada sólo por 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.

La vulnerabilidad es entonces, una condición previa, que se manifiesta durante el desastre, cuando no se ha invertido suficiente en prevención, y se ha aceptado un nivel de riesgo por encima de un umbral crítico (Landa; 2008: 14). Esta vulnerabilidad de las naciones ante el cambio climático es el referente para que se tomen las medidas necesarias para velar por el bienestar y la estabilidad de las sociedades, lograr un equilibrio en las relaciones del hombre con la naturaleza y lograr un desarrollo sustentable de los recursos a fin de evitar más pérdidas humanas, materiales, de especies y del entorno en el que estos se desarrollan. La responsabilidad de los gobiernos y la sociedad debe verse reflejada en compromisos a largo plazo.

3.3. Agendación de problemas ambientales

Los gobiernos a partir de la década de los setenta lograron dedicar esfuerzos para tomar medidas preventivas, resolver problemas existentes y destinar recursos para monitorear cambios en el clima y en la naturaleza.

Esto cobró más auge en la década de 1980, ya que se registraron altas temperaturas globales y se le denominó “década del invernadero”, ya que, una serie de condiciones climáticas inusuales se presentaron en varias partes del mundo, como sequías, inundaciones, ciclones, huracanes y tifones, eventos que provocaron que se volviera un tema candente en la agenda política internacional (Avalos; 2004: 126).

Muchos países adoptaron una posición favorable al respecto, a fines de 1990 se acordó iniciar los trabajos de negociación para generar los consensos necesarios para la elaboración de una Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. No fue fácil que todos los países accedieran ante este tema, en esa época todavía no se contaba con el suficiente material para que la comunidad científica mundial tomara todas las decisiones necesarias.

Uno de los grupos más fuertes y con más interrogantes fue la escuela estadounidense, ya que se encontraba dividida en relación con la importancia, certidumbre y consecuencias del fenómeno así como los mejores medios para prevenirlo o controlarlo. Los países en desarrollo fueron encabezados en las negociaciones por China, India y Brasil, quienes vieron una amenaza a sus programas nacionales de desarrollo económico (De alba; 2004: 146). No era sencillo para todas las Naciones tomar cartas en el asunto, los costos de

prevención y reestructuración de algunos sectores que contribuían al cambio climático serían altos.

3.4. Problemas ambientales en México

La posición que México tomó ante estos sucesos fue muy favorable, ya que se entendió que nuestro país es vulnerable ante este fenómeno, siempre se buscó aprobar la convención. Nuestras emisiones se localizaban en el promedio mundial, lo que significaba que también éramos parte importante del problema mundial. Como señala De Alba, los objetivos mexicanos en las negociaciones deberían ser:

- Favorecer los acuerdos relativos al cumplimiento de los objetivos de la convención, incluyendo las cuestiones de adaptación, prevención, complementariedad, integridad y cumplimiento.
- Rechazar cualquier compromiso que ponga en riesgo el desarrollo del país.
- Continuar y reforzar las políticas energéticas y forestales nacionales que representan la mayor contribución mexicana a la solución del problema global.
- Continuar y emplear los estudios e investigaciones con los que el país contribuye al entendimiento y al incremento de la certidumbre asociado al fenómeno.

A partir de estas líneas de acción, se crearon una serie de medidas para atender este problema. En ese momento se entendió que el cambio climático mundial representa un gran desafío a todos los responsables en las políticas públicas.

En la actualidad podemos ver estas medidas reflejadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ya que coloca a la sustentabilidad ambiental como uno de los ejes transversales de las políticas públicas en México; de igual forma, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 incorpora al cambio climático como tema prioritario en la agenda de transversalidad que la SEMARNAT lleva a cabo con otras instancias de la Administración Pública Federal (Larios; 2008: 71)

Estas instituciones gubernamentales que incorporan las cuestiones ambientales en sus agendas oficiales requieren de información técnica, científica y socioeconómica, objetiva y ampliamente aceptada para poder establecer el rumbo a seguir en su gestión (Avalos; 2004; 126).

Solo así se resolverán las cuestiones medioambientales y lo referente a la correcta gestión de recursos, así como la participación de diversos grupos y un gran compromiso por parte de la sociedad para lograr cambios. El ambiente no puede concebirse tan solo como un “asunto de gobierno”, sino como un compromiso de responsabilidad compartida entre las fuerzas motrices de desarrollo y los grupos de presión para el cambio social (Fernández; 2007: 16).

3.5. La participación de diversos actores en los problemas ambientales

Los sucesos ambientales no tienen un valor propio, intrínseco, el ambiente tiene el valor que la sociedad le otorga (Fernández; 2007: 15). Esto se ha manifestado en los últimos años, pues la participación y el desarrollo de las organizaciones ambientalistas se ha visto reflejado en número y en la especialidad de sus causas así como en la variedad de temas.

Algunas de estas organizaciones se han profesionalizado e institucionalizado hasta contar con importantes estructuras y presupuestos. Otras, se han internacionalizado para enfrentar la batalla contra el deterioro ecológico global.

Así como se han tomado cartas en el asunto por parte de las organizaciones, los gobiernos han tomado medidas mediante la hechura de políticas ambientales. Su complejidad radica en dos aspectos: en primer lugar, son promovidas por un gran número de actores que actúan siguiendo diversos intereses, y en segundo lugar se reconoce que las políticas ambientales se desarrollan en contextos problemáticos e inestables. En consecuencia, están inmersas en la incertidumbre de la globalización, en la inequidad de la macroeconomía, en el sistema corporativo de gobierno y en los problemas de la gobernabilidad.

La naturaleza, y en consecuencia los problemas ambientales, forman parte dialéctica del desarrollo de la humanidad, independientemente del uso irrestricto de sus recursos; a nadie escapa la importancia de los mismos, ya que se convierten en conflictos en la búsqueda de consenso y armonización de intereses, que no es otra cosa el sentido de la política en sus diferentes proyecciones (Fernández; 2007: 15).

Estos contextos problemáticos se desarrollan en todo el mundo, por lo que la responsabilidad de las cuestiones ambientales no es de un grupo de personas, ni de un determinado número de países, recae en todos, no se consideran más como una responsabilidad de las naciones que gozan de altos grados de desarrollo o que tienen la oportunidad de destinar una gran cantidad de recursos a la hechura de políticas ambientales eficientes.

La última década de análisis, discusiones y negociaciones nos muestra con claridad que es tarea de países como México identificar las múltiples oportunidades para instrumentar a corto plazo aquellas acciones de política que beneficien a sus habitantes y el entorno en el que se desenvuelven (Martínez y Fernández; 2004: 12).

Si por el contrario, existe falta de cooperación de algunas naciones en referencia a los impactos del cambio climático, las consecuencias recaerán de forma desproporcionada en los países en vías de desarrollo y las poblaciones que se encuentran más vulnerables de todos los países; por lo tanto se incrementarán, aun mas, las desigualdades en materia de salud y acceso a alimentos adecuados, agua limpia y otros recursos. (Ávalos: 2004: 133)

Para evitar estas desigualdades uno de los grandes retos es el desarrollo de investigaciones que permitan diseñar estrategias de adaptación de los sistemas humanos sobre los que descansa la productividad y bienestar de nuestra sociedad. (Conde *et al*, 2004: 227). Muchos de los estudios que se han realizado en los últimos años, han estado a cargo de las organizaciones ambientalistas, ya que se ha visto reflejado en número y en la especialidad de sus causas, en temas tan variados como la contaminación del agua, la educación ambiental y la protección de especies en peligro.

3.6. La sociedad civil organizada y el medio ambiente en México

El origen de los grupos de la sociedad en México se remonta a la década de los ochenta con el surgimiento del movimiento ecologista, motivado por el rechazo a la instalación de la planta nuclear en Laguna Verde, lo que llevó a que en los últimos veinte años la

problemática ambiental en nuestro país se ha consolidado como una de las preocupaciones más significativas de nuestra sociedad (Delgado; 2004: 492).

Ante la complejidad de los acontecimientos y la falta de capacidad del estado para resolver todos los problemas, las organizaciones no gubernamentales se convierten en catalizadoras de algunas demandas públicas y ciudadanas, de tal forma que crean un sector que con el tiempo se ha convertido en interlocutor obligado del gobierno, esta tendencia cada vez es mayor y sucede en diferentes niveles, cada vez se crean más espacios públicos que trabajan en pro del medio ambiente.

A nivel internacional es dónde se han forjado algunas de las colaboraciones más importantes, actualmente casi todas las reuniones de las Naciones Unidas cuentan con espacios públicos de participación y existen organizaciones civiles que trabajan, algunas con los gobiernos, otras cuestionándolos, y otras más haciendo ambas cosas, para cumplir con sus misiones (Peralta; 2004: 493).

Este fenómeno, el cual genera espacios abiertos de participación, previsiblemente continuará por un periodo de tiempo importante, la causa ambiental será una de las que más movilicen a la sociedad en lo que queda del siglo XXI. Primero, porque a pesar de todos los esfuerzos no ha tenido suficiente atención por parte de los gobiernos y por ello el deterioro ambiental avanza; segundo, porque los problemas ambientales rebasan la frontera de la relación del hombre con la naturaleza, pues como se ha venido diciendo afectan la calidad de vida de la gente, ponen en tela de juicio las decisiones económicas y los modelos de desarrollo vigentes, plantean importantes retos culturales y atentan contra la supervivencia del hombre y el planeta (Peralta; 2004: 493).

3.7. *La actividad minera como un problema ambiental*

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. Estos tiene como resultado la producción de cientos de millones de toneladas de bióxido de carbono (REMA, 2010: 2).

Aunque debatible y de acuerdo al lugar en donde la minería se desarrolla, la actividad genera otros problemas ambientales de salud, como la contaminación de ruido, y conflictos culturales y sociales. Últimamente, en base evidencias científicas, la industria minera, especialmente la industria extractiva de carbón, han sido notificados que desde sus inicios son también un activo contribuyente en las consecuencias del cambio climático (Alarcón, 2009).

Como establece el Forests People Programmes (PFP), algunos de los impactos ambientales más importantes de la actividad minera son:

- 1) *“El desgaste que las minas provocan en la superficie por la erosión y colmatación consiguientes, se ve agravado por los montones de residuos de roca sin valor económico, que suelen formar enormes montañas a veces más grandes que la superficie sacrificada para la socavación.*

- 2) *El enorme consumo de agua que requiere la actividad minera generalmente reduce la napa freática del lugar, llegando a secar pozos de agua y manantiales. El agua suele terminar contaminada por el drenaje ácido, es decir la exposición al aire y al agua de los ácidos que se forman en ciertos tipos de mena --especialmente las sulfúricas-- como resultado de la actividad minera, los que a su vez reaccionan con otros minerales expuestos. Se genera así un vertido autopetpetuado de material tóxico ácido que puede continuar durante cientos o incluso miles de años.*
- 3) *Los Productos químicos peligrosos utilizados en las distintas fases de procesamiento de los metales, como cianuro, ácidos concentrados y compuestos alcalinos, si bien supuestamente están controlados, es moneda corriente que terminen, de una forma u otra, en el sistema de drenaje. La alteración y contaminación del ciclo hidrológico tiene efectos colaterales muy graves que afectan a los ecosistemas circundantes --de manera especialmente agravada a los bosques-- y a las personas.*
- 4) *La contaminación del aire, la cual puede producirse por el polvo que genera la actividad minera, que constituye una causa grave de enfermedad, generalmente de trastornos respiratorios de las personas y de asfixia de plantas y árboles. Por otro lado, suele haber emanaciones de gases y vapores tóxicos, producción de dióxido de azufre --responsable de la lluvia ácida-- por el tratamiento de los metales, y de dióxido de carbono y metano --dos de los principales gases de efecto invernadero causantes del cambio climático-- por la quema de combustibles fósiles y la creación de lagos artificiales detrás de los embalses hidroeléctricos destinados a proporcionar energía para los hornos de fundición y las refinerías” (FPP, 2003).*

3.8. La minería de tajo a cielo abierto y el uso de cianuro como un problema ambiental

En los países latinoamericanos, una gran parte de los proyectos mineros se están desarrollando bajo la modalidad de tajo a cielo abierto, utilizando 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 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).

Ante estas consecuencias, pocos han sido los países que han generado políticas que prohíben el uso de este tipo de métodos; entre los se encuentran principalmente países

desarrollados, ya que, en otras latitudes no se ha percibido el problema ambiental, sobre el desarrollo económico y sus beneficios de inversión.

En la Unión Europea ya se están llevando acciones de este tipo, a continuación se extrae una parte de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la prohibición general del uso de las tecnologías mineras a base de cianuro en la UE que se dictaminó en el mes de Mayo de 2010 en el que se establece que:

“Considerando que el cianuro es una sustancia química altamente tóxica utilizada en la minería del oro y que, en el Anexo VIII de la Directiva marco sobre política de aguas, está clasificado como uno de los principales contaminantes y puede tener un impacto catastrófico e irreversible en la salud humana y el medio ambiente y, por ende, en la diversidad biológica; Considerando que, en la Posición Común de los Ministros de Medio Ambiente de la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia sobre minería sostenible, emitida en la 14ª reunión de los Ministros de Medio Ambiente del Grupo de Visegrado celebrada el 25 de mayo de 2007 en Praga (República Checa), estos manifestaban su preocupación por las tecnologías peligrosas utilizadas y previstas para las actividades mineras en diversas zonas de la región que entrañan riesgos medioambientales considerables con posibles consecuencias transfronterizas, [...] Considerando que en los últimos 25 años se han registrado más de 30 accidentes importantes relacionados con el vertido de cianuro, en particular hace 10 años, cuando se vertieron más de 100 000 metros cúbicos de agua contaminada con cianuro desde el embalse de una mina de oro al sistema fluvial Tisza-Danubio, lo que causó el mayor desastre ecológico de esa época en la Europa Central, y que no existe ninguna garantía real de que no se vuelva a producir un accidente semejante, especialmente teniendo en cuenta el incremento de las condiciones meteorológicas extremas, por ejemplo, fuertes y frecuentes precipitaciones, como se prevé en el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, [...] Considerando que es necesario extraer una tonelada de menas de baja calidad para producir dos gramos de oro, lo que genera una enorme cantidad de residuos mineros en las zonas de extracción, mientras que entre un 25 y un 50 % del oro se queda finalmente en la pila de residuos; considerando, además, que los proyectos mineros de gran escala que emplean cianuro utilizan varios millones de kilogramos de cianuro de sodio al año, y que un fallo en su transporte y almacenamiento puede tener consecuencias catastróficas, [...] Pide a la Comisión que ponga en marcha la prohibición completa del uso de las tecnologías mineras a base de cianuro en la Unión Europea antes de finales de 2011, puesto que es la única forma segura de proteger nuestros recursos hídricos y ecosistemas de la contaminación por cianuro procedente de las actividades mineras, y que, al mismo tiempo, proceda a una evaluación de impacto ordinaria; [...] Pide a la Comisión que proponga una modificación de la legislación vigente sobre la gestión de los residuos de las industrias extractivas” (PE, 2010).

Por lo tanto, la agendación de los problemas públicos en las agendas de las diferentes instituciones públicas, deberá ocupar un lugar importante, especialmente en países de América Latina, en el que este tipo de proyectos se llevan a cabo de una manera constante. En el caso mexicano se presentan proyectos mineros de explotación a cielo abierto por la mayor parte del territorio, condicionando así la estabilidad y el cuidado de los ecosistemas, la salud de las personas y el bienestar integral de las sociedades.

En resumen, tenemos que la minería, especialmente la de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro se considera una actividad riesgosa a causa de los diversos problemas que genera. Como tal, 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, impactan la salud, el bienestar y las economías de las sociedades.

De este modo, las instituciones encargadas deben considerar la explotación de recursos mineros y las implicaciones ambientales, para que los tomadores de decisiones generen políticas que contribuyan a mitigar los problemas ambientales, así como involucrar a las asociaciones y organizaciones privadas, para generar nuevos procesos, que sean sensibles ante los impactos en la naturaleza y el ser humano.

CAPITULO 4. MARCO METODOLÓGICO Y PREMISAS DE PARTIDA

Entre los nuevos desafíos que en la actualidad enfrentan los gobiernos en diversas áreas de su quehacer, algunos de ellos se les presentan como nuevos problemas públicos. Para ser tratados con eficacia requieren de la atención conjunta de las instituciones gubernamentales y de los grupos sociales que los promueven con el fin de velar por la estabilidad y el desarrollo de la sociedad.

En ese sentido de novedad, los problemas públicos del sector ambiental de las políticas públicas surgen como asuntos prioritarios de largo alcance, que requieren acciones concretas para mitigar, controlar y resarcir sus consecuencias negativas sobre un considerable número de individuos y espacios naturales en el corto, mediano y largo plazo, a través de acciones concretas de política desde las áreas de responsabilidad de cada institución gubernamental. En esta línea de pensamiento, se considera que el Congreso es una institución del ámbito de la política que juega un importante papel en algunas fases de la política pública, a través de su producción legislativa, su participación en asignación presupuestal y su trabajo interinstitucional con otras organizaciones del gobierno.

Tomando en cuenta lo anterior, se puede decir que es importante analizar la agendación de problemas ambientales en Congresos locales con el fin de enriquecer el conocimiento disciplinar de las políticas públicas y dotar de información y herramientas, tanto a los tomadores de decisiones en el gobierno como a los representantes populares y a los grupos y organizaciones de la sociedad civil que promueven problemas ambientales para ser tratados como problemas públicos en estas instituciones.

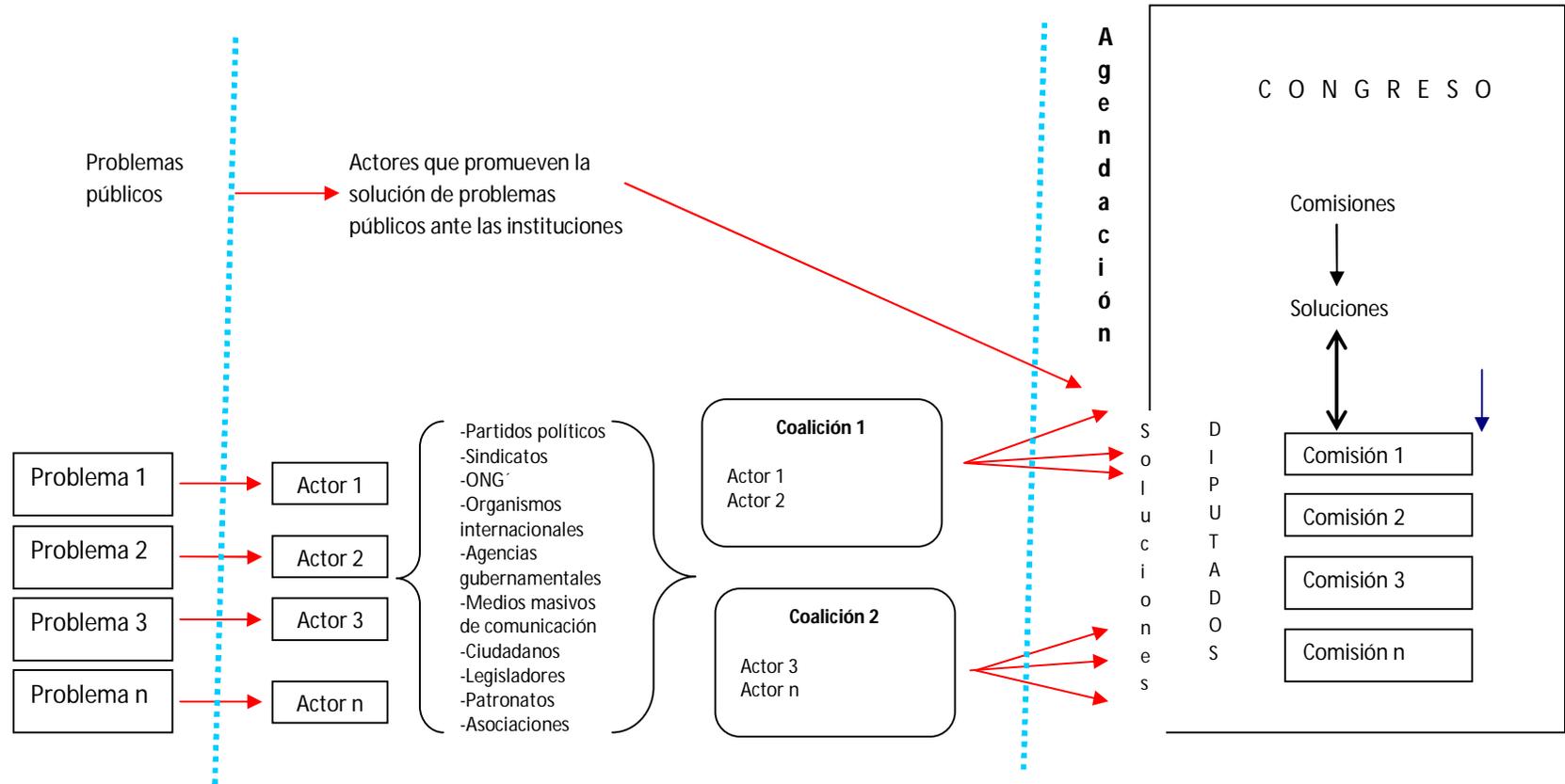
Es así que la realización del interés de este trabajo por analizar el problema ambiental suscitado con la actividad productiva de la Minera San Xavier (MSX) en la población de Cerro de San Pedro, San Luis Potosí y su promoción como problema público susceptible de ser agendado en el Congreso del mismo Estado; demanda el seguimiento de un método de estudio que guíe la recolección sistemática de datos significativos para la construcción de evidencias que sustenten de manera válida el conocimiento construido mediante investigación. En los siguientes puntos de este apartado se describe la metodología de estudio de caso y los elementos que indican que es la más adecuada para un estudio como el que se plantea aquí.

4.1. Objeto de estudio

El objeto de estudio de esta investigación es la agendación de problemas públicos en Congresos en contextos locales, es decir, el proceso de identificación, construcción y agendación de un problema público en instituciones legislativas con la finalidad de generar conocimiento y reflexionar acerca de un fenómeno que no ha destacado por ser del interés de los estudiosos en el contexto mexicano.

En este sentido, las investigaciones que se han llevado a cabo en México, no han consolidado un área novedosa de conocimiento, ya que en su mayoría, los trabajos de agendación de problemas públicos se sustentan en aportaciones previas que no responden al contexto de las instituciones latinoamericanas, especialmente en lo que respecta a México. Por lo tanto, se considera un área pertinente de análisis que busca desarrollar reflexiones, a partir del estudio de un caso concreto: la agendación del problema ambiental,

Esquema 3. Agendación de Problemas Públicos en Congresos



Fuente: con base en Contreras (2009, MIMEO).

suscitado por el desempeño productivo de la MSX, en el Congreso del Estado de San Luis Potosí.

A partir de esto, los conceptos base de este trabajo son 3: la agenda, el problema público y el Congreso. En este sentido, como se muestra en el esquema 3, existen diversos grupos sociales que perciben situaciones que generan deseos de insatisfacción o necesidades por parte de las personas y que buscan ser tomados en cuenta para que los tomadores de decisiones y las instituciones les den solución.

De esta forma, un gran número de actores involucrados entre los que se encuentran partidos políticos, sindicatos, ONG, organismos internacionales, agencias gubernamentales, medios masivos de comunicación, ciudadanos, legisladores, patronatos y asociaciones, se coaligan para defender una posición y tratar de que los asuntos sean llevados a las instituciones para que sean sujetos de intervención pública.

En este caso, alguna o ambas coaliciones tratarán de llevar el problema al Congreso local, a través del legislador, con la finalidad de que se genere política pública que afecte bajo la posición de cada una, la situación insatisfactoria que se percibe.

Por último, el Congreso es una arena política constituida por diversas organizaciones de partido político, en la que los legisladores tratarán de satisfacer sus propias exigencias (Crozier y Friedberg, 1990a: 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.

4.2. Sujeto de Estudio

Los problemas ambientales se generan, entre otras causas, por las actividades del hombre, el uso irrestricto de los recursos naturales y por la falta de planeación sustentable y óptima en los procesos; y repercuten en la vida de las personas, los animales y los ecosistemas.

Como se describió en el capítulo 3, la actividad minera, en especial la modalidad de tajo a cielo abierto, representa un riesgo para el aire, el agua, los suelos, la atmósfera, la temperatura y la salud de las personas. Por lo tanto, es pertinente analizar un problema ambiental a partir de la actividad minera, en específico el problema de la MSX en el municipio de Cerro de San Pedro en el Estado de San Luis Potosí.

El caso de la MSX en Cerro de San Pedro ha sido objeto de un gran número de estudios a partir de marcos teóricos y disciplinas diversas. En su mayoría, estos trabajos se ubican bajo tres grandes preocupaciones: en primer lugar se integran los casos que analizan la seguridad ambiental de los ciudadanos, así como las repercusiones que tienen los grandes proyectos mineros, a partir del análisis comparativo de fenómenos similares en diversos países; el segundo grupo se refiere a los valores patrimoniales que guarda el Municipio de Cerro de San Pedro, a partir del análisis histórico y de procesos de declaratorias de patrimonio de la humanidad ante organismos internacionales; por último, se recurre a perspectivas de movimientos sociales para analizar al Frente Amplio Opositor, en el cual se identifican nuevas formas de integración y participación social.

Dado que, se considera un objeto complejo y digno de analizar desde diversas aristas, en este trabajo se desarrolla una perspectiva que involucra ideas de los tres grupos de trabajo que se plantearon, desde un marco teórico totalmente distinto.

El objetivo general de la investigación es analizar el proceso de agendación del problema ambiental en Cerro de San Pedro identificado a partir del proyecto de explotación minera de la empresa MSX, en el Congreso del Estado de San Luis Potosí haciendo énfasis en los actores que se coaligan para formar redes e intervenir en la promoción de política pública. La delimitación temporal constará de 1996 a 2010.

4.3. El método de estudio de caso

A mediados del siglo XX, el estudio de caso fue una herramienta metodológica muy usada en las ciencias sociales; sin embargo, a raíz de los avances tecnológicos y otros factores de desarrollo, el análisis cuantitativo se posicionó como la opción predominante de los científicos (Georg; 2005: 3). En este sentido, los cuestionamientos que se generaron entre los académicos, son en cuanto a su rigor científico, estableciendo que carece de fiabilidad y validez, en comparación con la metodología cuantitativa y su capacidad de replicabilidad (Martínez; 2006: 167).

Sin embargo, en los últimos años, el método de Estudio de caso comienza a ganar un lugar en los estudios cualitativos bajo una nueva concepción de multidisciplinariedad y uso de herramientas diversas para aproximarnos a los fenómenos económicos, sociales y políticos en diversos contextos. En los últimos años se ha reconocido como una herramienta trascendental desde la ciencia política, la sociología, psicología (Yin; 2003: XV), los

estudios organizacionales y las políticas públicas, desafiando el entendimiento de realidades multifacéticas y con una gran cantidad de actores y variables involucradas.

En este tenor de ideas, el Estudio de Caso se define como el análisis de las particularidades y de la complejidad de una situación específica, entendiendo su actividad como prioridad en circunstancias primordiales; este puede ser a partir de un individuo, un grupo, una institución, un grupo de instituciones, un sistema, una organización, entre otros, siempre que el caso esté delimitado (Stake; 2005: 1-2).

Es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos (Yin; 2003: 13-14). A decir de Eisendhart *“es una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares cuando los modelos teóricos conocidos, no alcanzan a abarcar la complejidad de la situación a analizar”* (1989 en Martínez; 2006: 174).

Existen diferentes tipologías del Estudio de Caso; a decir de Yin, existen tres tipos; 1) El estudio de caso exploratorio, el cual busca definir las preguntas de investigación y la hipótesis de una investigación subsecuente; 2) El estudio de caso descriptivo, el cual

presenta una descripción completa de un fenómeno y de su contexto, 3) El estudio de caso causal, el cual presenta relaciones causa-efecto, determinando como suceden (2003: 5).

Bajo una propuesta diferente, Stake identifica tres tipos de casos: el intrínseco, el instrumental y el colectivo; el primero se refiere a un fenómeno en particular que quiere ser analizado con la capacidad de conocerlo a profundidad, ya que el caso en sí mismo se considera interesante; el segundo se lleva a cabo para conocer más acerca de un tema o para probar una teoría, y; el colectivo busca generalizar un fenómeno (Stake, 2005: 16-17).

Para fines de este trabajo, se presenta un caso instrumental, el cual, si bien es interesante por sí solo, busca entender las causas de un determinado comportamiento en una práctica social que no ha sido suficientemente explorada en ciertos contextos nacionales como el mexicano, por lo tanto, busca conocer más de un tema y, al mismo tiempo, probar un modelo teórico que declara explicar el fenómeno.

En el estudio de caso se puede combinar metodología cualitativa y cuantitativa, sin embargo, para fines de esta investigación, se eligió una metodología cualitativa, la cual, a partir de percepciones, experiencias y conocimiento adquirido, genera esquemas descriptivos (Stake, 2005: 43). En el caso específico de Cerro de San Pedro, se busca conocer esquemas valorativos, entendimiento de riesgos y construcción de situaciones de riesgo que se traducen en un problema público. Se indaga acerca de las trayectorias de los actores, de los procesos, de los pasos que siguen las opiniones encontradas. Todas estas son cuestiones con alto contenido subjetivo, susceptibles de diferentes interpretaciones y difíciles de medir, calcular o controlar experimentalmente. Por lo que la metodología cualitativa parece casi natural para su abordaje.

4.4. Preguntas de Investigación

Para dar una estructura al trabajo, a continuación se presentan las preguntas de investigación, que a decir de Stake (2005), conforman la parte fundamental sobre la que se erige un estudio, ya que lo primero es identificar lo que queremos o necesitamos saber y, después, habremos de diseñar un método que se considere la mejor forma de llegar a ello.

En este sentido, la pregunta central de este trabajo se expone a continuación:

- ¿ Bajo qué circunstancias un problema ambiental llega a la agenda institucional del Congreso del Estado de san Luís Potosí y como es que este influye para su gestión?

Algunas otras preguntas en las que se apoya el trabajo son:

- ¿Cómo se construye un problema ambiental en el contexto mexicano?
- ¿Qué papel juegan las tradiciones y la cultura en la construcción de un problema público?
- ¿Bajo qué circunstancias se coaligan los actores involucrados?
- ¿Qué estrategias utilizan las coaliciones, para llevar a las agendas institucionales un problema ambiental?
- ¿Qué se necesita para que se abra la puerta en el Congreso a un problema público?
- ¿Qué papel juega el Congreso como actor en la política pública?

-¿De qué forma el Congreso puede generar acciones de política pública para gestionar un problema ambiental?

-¿Es el Congreso un actor determinante en la política ambiental?

4.5. Hipótesis

Estas interrogantes han generando, a su vez, enunciados hipotéticos sustentados en determinadas posiciones teóricas para, posteriormente, ser validados con la prueba empírica del trabajo de campo.

Así, tenemos que la hipótesis principal de la investigación es:

- La agendación de un problema público en Congresos locales depende del acceso directo a la institución a través del partido, de las comisiones o de algún organismo o institución que asemeje sus intereses a los de aquéllos que integran la organización

Y algunas hipótesis menores son:

- La construcción de un problema público en el contexto mexicano está determinado en gran medida por los valores y tradiciones de las personas
- La estructura del Congreso es un factor determinante en la hechura de política pública
- Los intereses particulares del legislador determinan en gran medida la agendación de problemas públicos en Congresos

4.6. Recolección de la información

Referente al trabajo de campo, las técnicas que se utilizaron para obtener la información fueron diversas. En primer lugar, se recurrió a diversos documentos, entre los que destacan libros, tesis, investigaciones, escritos oficiales, periódicos, así como instrumentos legislativos entre los que destacan los puntos de acuerdo y resolutivos.

Para obtener datos con referencia a las percepciones y posturas de los involucrados, se recurrió a la entrevista. Se llevaron a cabo un total de 15 entrevistas, de las cuales por cuestiones de utilidad y manejo de la información, se utilizaron 8, demostrando ser las más confiables y compatibles con el curso de esta investigación.

Un tercer instrumento lo constituyó la observación directa. Esta técnica fue trascendental para tener un primer acercamiento al fenómeno, así como para tener acceso a otros medios de información. El periodo en el que se llevó a cabo fue de un año aproximadamente, tiempo en el que se tuvo oportunidad de asistir a diversos eventos del FAO, alguno de los que se dieron en Cerro de San Pedro y otros en la capital del Estado de San Luis Potosí.

Por último, la observación participante jugó un papel determinante para la obtención de la información más valiosa, ya que se tuvo oportunidad de participar activamente en el Congreso local, por un periodo de seis meses en el periodo 2009-2010.

4.7. Implicaciones metodológicas

Hoy en día, hablar de problemas públicos es una cuestión de vital importancia. Dada la complejidad de los procesos que involucran al gobierno y a la sociedad así como de las variables económicas, políticas y sociales que contextualizan los escenarios públicos, el análisis de los mismos se vuelve una tarea difícil.

En este sentido, en el desarrollo de esta investigación, se obtuvieron diversas reflexiones, algunas que favorecieron y otras que limitaron el desempeño de la misma. En primer lugar, se tiene que el estudio de caso es una metodología adecuada cuando la investigación involucra una gran cantidad de actores y se desarrolla en contextos complejos. En este sentido, el estudio de caso permite llegar a nuevas hipótesis y supuestos a partir de la cercanía que se tiene con el fenómeno y la capacidad de entender la forma en la que los involucrados perciben situaciones particulares. (Georg; 2005; 19-23).

En segundo término, el análisis que se logra en un nivel profundo, permite establecer relaciones causales muy complejas a partir de la detallada observación de una gran cantidad de variables (Georg; 2005; 19-23). En este sentido, permite al investigador trabajar de cerca para conocer las acciones de los involucrados y lo que los motiva a actuar de determinadas formas. Por último, permite hacer triangulaciones para corroborar la información y tener aseveraciones con altos grados de certeza en metodología cualitativa como consecuencia de las diversas fuentes de datos que se utilizan.

Como se estableció al inicio de este apartado, en el desarrollo de la investigación se generaron algunas reflexiones, a partir de las dificultades que se tuvieron. En primer lugar,

al elegir un caso en el que las fuentes de información involucren entrevistas y documentos oficiales, se corre el riesgo de no tener suficientes datos, debido al acceso a las bases de información, ya que, en su mayoría de no son públicas y están sujetas a la voluntad de unos pocos. En este sentido, los periodos de tiempo necesarios para obtener información oficial pueden ser largos.

En segundo término, el contexto puede ser determinante para un trabajo de investigación, ya que, debido a los complejos contextos en los que se desarrollan los problemas públicos y la desconfianza que existe en la política, algunos grupos necesitan de periodos de tiempo largo para aceptar al investigador y dotarlo de lo necesario para desempeñar su trabajo.

En este mismo sentido, en las instituciones públicas existe gran desconfianza y el vínculo con la academia es tan escaso, que muchas veces se niegan a proporcionar cierto tipo de información. Es así, que los recursos que asignan a estas actividades son limitados, por lo tanto, una gran parte de las investigaciones no están publicadas y el acceso a ellas es difícil.

En lo que corresponde al diseño del trabajo, cuando el estudio de caso presenta muchas particularidades, constituye un reto diseñar un marco teórico que, de una forma sustancial contribuya a la literatura en un tema determinado, así mismo, dificulta hacer generalizaciones acerca de un fenómeno en otros contextos.

Resumiendo, La metodología de estudio de caso se ha reconocido como una herramienta trascendental desde diversas disciplinas, desafiando el entendimiento de realidades multifacéticas y con una gran cantidad de actores y variables involucradas.

Es una aproximación adecuada para analizar procesos que incluyen una gran cantidad de variables, actores y conceptos, y que por lo tanto son complejos. En este sentido, es muy importante diseñar adecuadamente el caso, con la finalidad de reducir la incertidumbre al mínimo, así como utilizar las mejores vías para obtener la información necesaria.

En la misma línea, el diseño de esta investigación permite constatar la validez en el uso del caso instrumental, ya que busca entender las causas de un determinado comportamiento en una práctica social que no ha sido suficientemente explorada en el contexto mexicano. Por lo tanto, busca conocer más de un tema y, al mismo tiempo, probar un modelo teórico que explique el fenómeno. De este modo, establece hipótesis y relaciones causales a partir del análisis profundo de los datos, así como la triangulación para corroborar la información.

Capítulo 5. El CASO DE LA AGENDACIÓN DE UN PROBLEMA AMBIENTAL EN SAN LUIS POTOSÍ

Los problemas ambientales son parte de las agendas de las instituciones públicas; en las últimas décadas se ha hecho más énfasis en las causas y consecuencias de la falta de regulación de algunas actividades que impactan los ecosistemas, la vida silvestre y el bienestar de las personas que viven fenómenos que se relacionan con las actividades y usos no controlados del hombre, principalmente bajo fines económicos.

En México, desde la firma del TLCAN, se han generado un gran número de proyectos mineros con la modalidad de tajo a cielo abierto, que ponen en entredicho la capacidad del sistema político mexicano, así como sus prioridades y fortaleza ante las inversiones de empresas extranjeras para el sector de la minería.

El caso de la Minera San Xavier (MSX) en el Municipio de Cerro de San Pedro, dentro del Estado de San Luis Potosí, es un ejemplo de la importancia que tiene la actuación de la sociedad civil organizada para tratar un problema ambiental que impacta directamente en la vida de las personas, así como en el patrimonio de un pueblo.

5.1 Cerro de San Pedro y la MSX en la literatura

El caso de la MSX en Cerro de San Pedro ha sido objeto de un gran número de estudios que parten de diversos enfoques aplicados desde una variedad de disciplinas. La mayoría se ubica bajo tres grandes preocupaciones: en primer lugar se identifican los casos que privan la seguridad ambiental y las repercusiones que tienen los grandes proyectos mineros, a partir de casos similares por empresas canadienses en diversos países; la segunda

preocupación se refiere a los valores patrimoniales que representa Cerro de San Pedro, lugar donde se lleva a cabo el proyecto minero, ya que en este lugar se remonta el mito de la fundación del Estado de San Luis Potosí y es referido en una gran cantidad de símbolos, incluyendo el escudo oficial de este Estado; por último, se ha desarrollado una perspectiva de movimientos sociales para analizar al Frente Amplio Opositor (FAO), en el cual se integran diversas organizaciones que han llevado a cabo protestas en contra del proyecto desde 1995.

Bajo una perspectiva institucional y una aproximación metodológica de etnografía, Herman (2008) desarrolla un estudio sobre la minería, tomando como referencia el caso de la MSX, en Cerro de San Pedro. Analiza principalmente los conceptos de disyunturas, consentimiento y discrepancias sobre el tema de la minería a partir de las consecuencias que el proyecto deja en el medio ambiente, desde una perspectiva propia del activista. Analiza procesos formales e informales de adquisición de permisos y el proceso para operar, estando involucrada la comunidad.

Así mismo, Rentería Camacho (2008), desarrolla un estudio desde la perspectiva del interaccionismo simbólico, con el fin de analizar el papel que juega la comunicación en el conflicto social y la importancia que tiene para que un movimiento colectivo, en este caso el FAO, tenga trascendencia y permanencia. Desde una perspectiva semiótico-discursiva y desde el área de la argumentación se estudian las estrategias que utiliza mediante su discurso en diversos medios, con el fin de luchar por el derecho a salvaguardar el patrimonio histórico, cultural y ambiental del Municipio de Cerro de San Pedro.

Cariceo Rivera (2009), desde una perspectiva institucional, desarrolla un estudio comparativo entre un caso de minería de tajo a cielo abierto en Pascua-Lama, Perú y Cerro de San Pedro, dos comunidades que se encuentran en igualdad de condiciones, para analizar el éxito en la gestión de conflictos ambientales a partir de las acciones de la política municipal.

Patrice Melé (2007), estudia el conflicto en Cerro de San Pedro, desde una perspectiva de conflictos, territorio y acción pública, llevando el conflicto a un contexto de transición política en México, que determina lo social, político, económico y cultural en ese tiempo.

Leticia Silva (2008), analiza este caso desde una perspectiva de patrimonio, desarrolla un marco en el que se cubre el tema de protección hacia la llamada Región Minera: las propuestas, los proyectos, los expertos y sus definiciones pertinentes. Asimismo, hace un análisis sobre las inclusiones y exclusiones, así como los conceptos utilizados y sus finalidades, para dar a conocer cómo se ha manejado el tema minero, si es utilizado a favor de políticas, acciones y desarrollo social-cultural de la región que se formó desde la colonia, o bien, sólo se considera como antecedente histórico sin más.

Moisés Gámez (2008), aborda desde una perspectiva histórica, la forma en la que Cerro de San Pedro se desarrolló en los siglos XIX y XX, proponiendo un estudio de largo plazo en el que destacan fenómenos históricos que moldearon las formas de usufructo mineral, así como las estrategias políticas y económicas en torno a las posibilidades de desarrollo mineral.

María Cecilia Costero (2008), desde un punto de vista internacional, plantea la importancia del sector minero a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, contexto en el que se circunscriben los intereses de empresas canadienses en la explotación de reservas probadas de oro y plata, beneficiando los intereses internacionales desde la desregulación estatal y la liberación comercial.

Germán Santacruz (2008), concibe la minería de oro como un problema ambiental, haciendo énfasis en la forma en la que se construye dicho problema. Revisa las implicaciones ambientales del uso del cianuro en la minería del oro y la forma en la que se han generado regulaciones ambientales en países que prohíben el uso de este producto químico.

Francisco Peña y Edna Herrera (2008), desarrollan desde la vocación territorial, el uso del espacio en Cerro de San Pedro para entender los riesgos que conlleva una agenda de alternativas ambientales, las cuáles se entrelazan con los intereses de actores específicos. En este proceso reconstruyen argumentos con la finalidad de identificar grupos de actores y posturas. En un segundo trabajo, presentan una cronología de los principales acontecimientos a partir de notas de la prensa local, estatal y nacional.

Para el caso particular de este trabajo, con abordaje desde una perspectiva de política pública⁴⁰, se analizará la agendación del problema ambiental de Cerro de San Pedro en el

⁴⁰ Retomando lo dicho en el capítulo 1, se sugiere hacer más énfasis en esta parte del proceso de políticas y desarrollar nuevas investigaciones, ya que: 1) A través de nuevas aportaciones empíricas se crea conocimiento desde la disciplina y se enriquecen sus marcos de investigación; 2) Esta información puede ser útil para los actores interesados en agendar problemas en ciertos contextos, a través del análisis de las estrategias y los procesos decisorios.

Congreso del Estado de San Luis Potosí, aplicando una metodología cualitativa para el estudio del caso.

5.2. *San Luis Potosí y la Minería*

San Luis Potosí se encuentra en la región centro-norte de México y 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 (Gamez; 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, a pesar de que el entorno natural imponía formas de vida muy adversas (Medina; 2008: 43).

La Sierra de San Pedro, donde se ubica el municipio, forma parte de un sistema montañoso mayor, conocido como sierra de Álvarez. Esta se ubica al oriente del Valle de San Luis Potosí y lo separa del Valle de Río Verde. El pueblo de Cerro de San Pedro está ubicado en las estribaciones occidentales de esta sierra, unos 24 kilómetros al oriente de la Ciudad de San Luis Potosí. Su altitud es de 2040 metros sobre el nivel del mar. Se encuentra en la estrecha cañada que forma tres cerros: El Cerro de San Pedro, el Pópulo y la Bufa. Las calles del Pueblo se extienden a lo largo de las Cañadas, al fondo de las cuales corre un arroyo de aguas de temporal que desciende abruptamente durante las lluvias, pero no tiene depósitos naturales (Medina; 2008: 40). Por lo tanto, se funda sobre el Valle de San Luis, la ciudad que ahora conocemos, con la ventaja de tener acceso directo a recursos hidráulicos para el sustento de la población y el desarrollo de diversas actividades.

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, llamada ASARCO, sale de Cerro de San Pedro, por lo que las siguientes décadas pequeñas familias se dedican a la extracción de minerales preciosos a una menor escala.

Otros emigraron para buscar nuevos proyectos mineros en otros estados de la República, generando condiciones de despoblamiento y pocos proyectos de desarrollo que pudieran generar más empleos en la zona.

La minería era una actividad pionera que abría nuevos espacios de colonización; sin embargo, la actividad minera se caracteriza por constantes altibajos de su producción, sobre todo cuando se trata de extracción de metales preciosos como oro y plata (Medina; 2008: 45).

Una vez que se concluyen los periodos de trabajo de los proyectos mineros, las zonas remediadas tienen pocas o nulas probabilidades de ser utilizadas para siembra u otras actividades y el interés de las empresas por dejar un legado o un centro de desarrollo es prácticamente nula.

5.3. El arribo de nuevos proyectos mineros a Cerro de San Pedro

A partir de la salida de la empresa ASARCO y hasta 1995, solo se habían registrado tres empresas mineras que desarrollaron proyectos de exploración. La última, se instaló por un periodo de dos años en los que llevó a cabo trabajos, pero no prosiguió a una etapa de explotación.

Debido a la falta de proyectos mineros en Cerro de San Pedro, se generaron nuevos procesos de despoblamiento ya que, de 5000 personas que habitaban en la década de 1940, para 1990 solo se registraban aproximadamente 100 personas. Algunas de las familias se instalaban en otras ciudades con las mismas compañías que buscaban nuevos yacimientos para explotar, con la finalidad de mantener una fuente de ingresos, además de integrarse al campo laboral en el que tenían suficiente experiencia. Esta situación se vio reflejada en la calidad de vida de los habitantes; los servicios suministrados al municipio eran muy limitados, teniendo grandes carencias de luz, agua, teléfono, caminos, fuentes de empleo y proyectos productivos que incentivarán el desarrollo.

Por lo tanto, la reacción de los pocos habitantes del pueblo ante nuevas empresas era de aceptación, pues debido a la vocación minera que había tenido el pueblo por siglos, las familias por generaciones habían vuelto esta actividad su profesión y en ellas veían nuevas posibilidades de desarrollo. En Cerro de San Pedro se había trabajado siempre la minería subterránea, por lo tanto, los habitantes no conocían los nuevos métodos de extracción como son las minas de tajo a cielo abierto que utilizan cianuro en sus procesos.

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, generando algunos proyectos para construir cabañas, restaurantes y un hotel. Estas familias, que habían salido del pueblo décadas antes, regresaban principalmente para las fiestas patronales o por periodos de estancia cortos, ya que algunas habían conservado propiedades o tenían familiares establecidos permanentemente.

Es con la finalidad de darle una vocación turística a Cerro de San Pedro, que se unen para conformar una asociación o Consejo que buscaría el apoyo del Ayuntamiento, así como de recursos estatales, para invertir en caminos e infraestructura, y así dotar al pueblo de mayor desarrollo, que a su vez, diera empleo a sus habitantes, así como esquemas de desarrollo social, cultural y económico.

En 1995 llega una empresa llamada 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. “La empresa llega solamente a hacer exploraciones por 8 meses, por lo que se piensa que la última empresa que estuvo en Cerro, le vende los trabajos de exploración que había llevado a cabo en un periodo de dos años, además de llevar al frente a la misma persona que estuvo al frente: el Ingeniero Gaviño”, dice nuestro informante A⁴¹. El método que se planteaba usar fue el de tajo a cielo abierto, el cual involucra una serie de procesos que tienen grandes consecuencias medioambientales que repercuten directamente la salud de los pobladores⁴² (tabla 2).

Tabla 2. Descripción General del Proyecto Minero Metalúrgico de Minera San Xavier en Cerro de San Pedro.

DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PROYECTO
Proyecto Minero Metalúrgico de minería a gran escala a través del tajo a cielo abierto.
Proceso metalúrgico mixto:
A) Operaciones de preparación mediante la trituración y el cribado de materiales.

⁴¹ Como se estableció anteriormente, la investigación se basa en gran medida en las entrevistas que se llevaron a cabo, las cuales por factores de confidencialidad, manejaremos con nombres falsos.

⁴² La minería de tajo a cielo abierto es un método de extracción que trabaja desde la superficie con la ayuda de maquinaria especializada y de grandes dimensiones. Las consecuencias que produce son dañinas a la salud, ya que se genera contaminación atmosférica, escurrimiento de materiales peligrosos a los mantos acuíferos, inutilización permanente del suelo explotado, deprecación de flora y fauna, además de la destrucción de grandes terrenos.

B) Operaciones hidrometalúrgicas, lixiviación en montones y precipitación química.

C) Operaciones pirometalúrgicas para la obtención del doré

Producción anual estimada de 144,000 kg de doré. Explotación en 360 has, las áreas dentro del proceso de explotación son:

1) La Zapatilla

2) Cerro de San Pedro

Cuatro etapas de explotación en la MIA:

1) Estudios preliminares y selección del sitio

2) Preparación del sitio y construcción de caminos, minas, oficinas, etc.

3) La operación y mantenimiento de la mina

4) El abandono del sitio:

a) Remoción de construcciones existentes

b) Estabilización física y química de terreros, tajos y patios

c) Neutralización de soluciones de las piletas

d) Restauración progresiva de las áreas perturbadas

e) Restitución del suelo

f) Reforestación del área

Los elementos más sobresalientes del proceso (normalmente empleado para la recuperación de minerales con bajos contenidos de oro y plata):

1. La mina. La barrenación de bancos y derribo o tumble del mineral del tajo, acarreado y triturado, en una extensión de tajo de 67.6 hectáreas, y 3.5 hectáreas de planta de trituración.

2. Los terrenos. Se coloca el material estéril; un cerro de aproximadamente 117 millones de toneladas de rocas fragmentadas de diversos tamaños en una extensión de 178 hectáreas con 30 metros de alto,

3. Los patios de lixiviación. Colocación de los materiales triturados en cerros de hasta 65 metros de altura, bañados continuamente con una solución de cianuro de sodio para

extraer doré. En sus tres etapas ocupa 98.4 hectáreas, y 77 millones de toneladas de material triturado,

4. Las bandas transportadoras. De dos kilómetros de largo comunicara al tajo con los terrenos,
5. Las piletas. De dos tipos, en un territorio de una hectárea:
 - a. Pileta de solución rica. Se recoge de ahí la solución preñada de oro y plata que escurre de los montones.
 - b. Pileta de solución estéril. De donde se recoge la solución de la planta minero metalúrgica, para reciclarse en los patios de lixiviación.
6. Plata metalúrgica. Donde se separara el doré, 3.5 hectáreas.
7. Las oficinas. Almacenes, laboratorios y talleres de mantenimiento.

Fuente: Herrera (2008, MIMEO).

5.4. La formación del problema público

Dentro de los requerimientos que tenía la compañía para poder trabajar, se encontraban una serie de permisos que debía gestionar ante las autoridades locales, estatales y federales. En conjunto, se planteó a llevar a cabo una labor de acercamiento con los habitantes del pueblo, ya que las necesidades del proyecto iban más allá que la utilización de terreno despoblado.

Es así que el 10 de Septiembre de 1996, en la misa de Domingo de la Iglesia de San Nicolás, se anuncia la presencia de la gente de la compañía, con la intención de platicar con los habitantes, para discutir asuntos importantes con relación al proyecto de extracción que

estaban desarrollando. Recuerda el informante B que “Los días anteriores, el padre Margarito había estado visitando a las familias para que no faltaran el Domingo, ya que la empresa minera va a discutir un asunto de suma importancia para el pueblo”.

Este asunto, consistía en explicar a los habitantes del pueblo como iban a desarrollar la segunda fase del proyecto minero, que consiste en la explotación de tajo a cielo abierto de 360 hectáreas de terreno, en Cerro de San Pedro y comunidades cercanas: “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”, recuerda el informante A de aquel momento en el que el Presidente de la compañía toma el estrado en la Iglesia de San Nicolás, inmediatamente al término de la misa.

Aquella declaración parecía contradecir los beneficios de los que la empresa hablaba, ya que el resurgimiento del pueblo, y al mismo tiempo su desaparición, contradecían y dejaban sin sentido aquel discurso. Al respecto, el informante A estableció el recuerdo de que “La empresa los va a acomodar en una reservación fuera del área de peligro, los que no quieran 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 dónde quieran”. En este momento, la percepción de las familias no había sido de tanta extrañeza, ya que cambiar de vivienda con motivo de trabajo, no resultaba un gran problema si en realidad los beneficios de los que se hablaba iban a ser de tal magnitud para el pueblo.

Pero, “Hasta ese momento 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 que va a 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 mal sonantes la gente les pidió que se fueran, el descontento se generó en cuanto tocaron los templos”⁴³, recuerda el informante A.

“Inmediatamente, se asusta el ingeniero y dice que la compañía los quiere ayudar, que acababan de darle al cura un cheque por treinta mil pesos y otro igual al presidente municipal, en ese momento una persona le dice al padre que ese no era un lugar adecuado para tratar un asunto así, replicando este que la empresa les quería ayudar, que iban a tirar el templo pero les iba a construir una capilla en otro lugar. Ese momento fue definitivo porque toda la gente se opuso, cambiar de casa no era un problema, pero tirar los templos sí”⁴⁴, recuerda el informante C.

Ese momento es considerado como un momento crítico, pasando de ser un asunto de interés de unos pocos, a un problema público de carácter patrimonial⁴⁵, a partir de la percepción de un pueblo, sus tradiciones, costumbres y valores religiosos. Es también un momento clave para la formación de dos coaliciones contrarias que los próximos 14 años se

43 Como se estableció anteriormente, 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 (Anderson citado en Dye, 2008:31)

44 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, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, gobiernos plurales y democráticos (Aguilar, 2008: 57), los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y perspectivas de quienes los construyen, su naturaleza es subjetiva, relativa y dependiente de aquellos que los fundan.

45 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).

verían inmersas en un gran conflicto de carácter legal, patrimonial, agrario, ambiental y político, en el que el destino de Cerro de San Pedro se vería incierto, tanto para la resistencia, como para la compañía.

5.4. La formación de las coaliciones promotoras

Después de la reunión en el templo, aquel Consejo que se había formado con la finalidad de hacer de Cerro de San Pedro un destino con vocación turística, se convierte en la primera modalidad de resistencia formal en contra de la Minera San Xavier. En un principio, se conformó por algunas personas que habían regresado al pueblo y estaban remodelando sus casas, por inversionistas que estaban proyectando restaurantes, hoteles y cabañas, así como por algunas personas que buscaban el desarrollo económico del pueblo.

La finalidad era luchar por mejores servicios, ya que el servicio de agua no era constante, ya no había teléfono, la electricidad que brindaban era insuficiente porque era de un voltaje muy bajo, y los caminos estaban en malas condiciones. En cuanto se origina el problema, algunos de los integrantes toman la iniciativa. Ya que habían estado visitando las comunidades cercanas para que apoyaran las gestiones hacia el gobierno, el Consejo gozó de mayor popularidad. Por lo tanto, se integran más personas a la resistencia⁴⁶. Para ese momento y debido a la magnitud del movimiento, la presidencia municipal acuerda brindar ayuda para las gestiones, en tanto no trataran de acceder a algún cargo político.

⁴⁶ La identificación de un problema público ocurre cuando individuos o grupos hacen demandas al gobierno (Dye, 2008: 31) con respecto a una situación que requiere ser resuelta. Entre estos grupos 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.

En días posteriores, en una de las reuniones del Patronato, se presenta el director del Instituto Nacional de Antropología e Historia en San Luis Potosí, “estábamos en una reunión en mi casa tratando de ver que hacíamos con respecto a la minera, cuando tocaron la puerta, llegó un señor que se presentó como director del INAH en San Luis Potosí y dijo que quería hablar de un asunto muy delicado, lo invité a pasar y el dijo que esperaba a que termináramos la reunión para poder tratar el asunto que lo llevaba allá. Cuando terminamos, comenzó a decir que había una empresa minera que se había presentado ante el INAH, para pedir un permiso para que desaparezca el pueblo. Yo vengo a decirles que apoyen y luchen por el pueblo, porque esto es patrimonio y estas empresas son muy tercas, organicense y yo los respaldo como INAH”, comenta el informante A.

Posterior a esta reunión se constituye formalmente el Patronato Pro Defensa de Cerro de San Pedro, integrando la primera forma de Coalición Opositora (CO)⁴⁷ formal en la que se incluían el Patronato, el Ayuntamiento, los habitantes de las comunidades La Zapatilla, Cuesta de Campa y Portezuelo, así como el INAH. Hasta este momento, la Coalición a Favor (CF)⁴⁸ estaba respaldada por la iglesia, la industria minera y el Gobierno del Estado, ya que en ella veían posibilidades de inversión extranjera y desarrollo económico para la región.

⁴⁷ Siguiendo a Sabatier y Jenkins (1998), puede decirse que se agrupan para formar una coalición promotora de política pública. Se podría decir que los actores se coaligan, con el fin de actuar en diferentes escenarios institucionales como son los congresos, gobiernos, agencias administrativas y tribunales, utilizando variados 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 (Martín, 2005: 11)

⁴⁸ 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

“En ese momento, en ninguna de las coaliciones no se tenía percepción de que era un problema ambiental⁴⁹; así comienza la lucha, defendiendo el patrimonio histórico y cultural del lugar”, comenta el informante C. La percepción de que es un problema ambiental se gestiona a principios de 1997, ya que a mediados de año se tiene una reunión con un dirigente de una Asociación llamada Pro San Luis Ecológico, en la que se les expuso por parte del Patronato cual era el estado del problema en Cerro de San Pedro y como era que se estaba gestionando. “En ese momento nos dimos cuenta de que no le habíamos entrado por la parte ambiental y nos pusimos a investigar cuales eran las consecuencias de esa actividad; la primera acción concreta fue buscar la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), sin embargo no fue fácil obtener el documento.”, comenta el informante A.

Las primeras estrategias de la CO se enfocaron a los medios de comunicación, se trataba de llevar a las agendas mediáticas el problema, para que a partir de la opinión pública hicieran presión a la empresa y entregara el documento que se les estaban solicitando. De la misma forma, la CF se envuelve en una serie de estrategias mediáticas, con la finalidad de acercarse a escuelas, universidades y otros grupos, para promover el proyecto minero como una oportunidad de desarrollo económico, en la que se presentaron como una empresa social y ambientalmente responsable.

Hasta este momento, existían diversas motivaciones y valores entre aquellos que estaban insertos en el problema; por una parte, se encontraba la CF, en la que prevalecían

⁴⁹ La forma en la que se define un problema público es trascendental para su inclusión en las agendas institucionales; sin embargo la tarea de definirlo se da desde 2 puntos de vista; la de los afectados y la de los profesionales que se encargan de dotar de soluciones por parte del gobierno. Ambos buscarán que cumplan algunos criterios con efectos de resolver una situación problemática.

valores patrimoniales, históricos, culturales y ambientales; así mismo, la CO se constituía bajo valores de desarrollo, económicos y de tradiciones mineras en la región.

5.5. La consolidación del problema ambiental a partir de la Manifestación de Impacto Ambiental

A partir de las diversas formas de presión que ejerce la CO a la minera, entre ellas, una rueda de prensa, se lleva a cabo la MIA, documento al que acceden dos dirigentes del Patronato en Octubre de 1997. En ese documento se exponen con sustento científico los riesgos ambientales que generaba el proyecto de explotación minero en Cerro de San Pedro: “Pasamos días copiando la información del documento, ya que no se nos permitió tener una copia; en todo momento había una persona de la empresa, supervisando que no fuéramos a arrancar algunas hojas del documento. Ahí nos dimos cuenta de la gravedad del asunto, ya que entre otras consecuencias, establecía que iba a haber contaminación al acuífero por percolación de sustancias químicas, afectando a los municipios conurbados que extraen agua de ahí. Así mismo, establecía que el suelo iba a quedar inhabilitado permanentemente para alguna otra actividad y que el impacto iba a ser irreversible, En ese momento nos dimos cuenta que los más afectados no eran los de San Pedro, eran los del Valle de San Luis⁵⁰”, comenta el informante A.

De este modo se integra un grupo más a la oposición, el Movimiento de Soledad (MOVESOL), a partir del riego de utilizar agua contaminada del acuífero que recibiría las sustancias tóxicas, a partir de los procesos de lixiviación con sulfato de cianuro. También se

⁵⁰ Desde la perspectiva de los que perciben el riesgo pueden generarse diversos puntos de vista, esto se debe a que habrá muchos grupos afectados por la misma situación, pero que le atribuirán causas diversas, valoraciones particulares y juicios que se adapten a la forma en la que cada uno los vive.

adhieren a la resistencia en este tiempo el Nava Partido Político, los comerciantes de Abastos, los Consejos de Colonos de los fraccionamientos La Florida y Real del Potosí, que se encontraban en la zona de la ciudad menos contaminada. Es así como el movimiento que posteriormente sería el Frente Amplio Opositor se convierte en la Alianza Ciudadana contra la Minera San Xavier (ACMSX).

La CF toma una posición más activa, enfatizando sus estrategias mediáticas y de acercamiento directo con la gente, visitando colonias, clubes, universidades, grupos de profesionistas, comunicándole a la gente que el proyecto era inofensivo para el medio ambiente. La respuesta de la CO ante estas reuniones era presentarse y confrontar directamente a los encargados del proyecto, “había en aquél tiempo una persona de relaciones públicas que decía que el cianuro no hacía daño; en una de las reuniones intervenimos y le dije que al día siguiente iba a llevar un poco de cianuro, que si agarrábamos dos vasos con agua y con lo que nos quede en los dedos lo meneamos, si se lo toma Usted y no le pasa nada, me lo tomo yo”, comenta el informante A.

Por lo tanto, a favor de los argumentos de cada una de las coaliciones, los actores se enfocaban en usar los recursos a los que tenían acceso. Por una parte la CF utilizaba su prestigio y experiencia como empresa, además de una gran cantidad de recursos económicos y políticos para sustentar su proyecto. Por otra parte, la CO se valía de la voluntad de sus miembros y los diferentes perfiles profesionales, para llevar a cabo la resistencia contra la empresa.

Posiblemente, esta etapa de la CO fue la más fuerte, logrando integrar una gran cantidad de actores de diversos sectores como el popular, los académicos, algunos políticos

y partidos políticos hasta lograr llevar el asunto a las agendas mediáticas a nivel nacional, así como al Congreso Federal⁵¹. 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.

5.6. *La explotación del Cerro y una lucha de 14 años*

A partir de una serie de estrategias exitosas de la CO, la compañía minera rediseña el proyecto para que el tajo a cielo abierto rodeara el pueblo y así se evitara destruirlo. Aún así, durante los próximos años se comenzaría una lucha muy fuerte por la vía legal en materia ambiental, patrimonial y agraria. La CF, mediante el trabajo de prominentes abogados a nivel Estatal y Federal, y la CO con la ayuda de algunos abogados/activistas que se habían integrado a la resistencia.

A continuación se enumeran algunas de las acciones legales más importantes que incidieron en el conflicto legal de los siguientes años:

- En Febrero de 1999, la Dirección General de Ordenamiento ecológico y de Impacto Ambiental (DGOEIA) de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), remite el permiso de operación, con 100 condicionantes a MSX. En Marzo, la SEMARNAP entrega la autorización de la MIA, necesaria para la operación de MSX en cerro de San Pedro (Peña, 2008b: 177).
- En Mayo de 2000 el Gobierno Estatal otorga a la MSX la licencia de uso de suelo (Ortiz, 2008: 111)

⁵¹ Los intereses y las prioridades de las agendas de los diferentes organismos gubernamentales serán factores que limiten o impulsen los esfuerzos de los actores interesados para lograr una política pública que satisfaga las necesidades de la sociedad y de aquellos que perciben insatisfacción en una cuestión particular.

- En Febrero de 2001, una ejidataria de Cerro de San Pedro, solicitó a la DGOIEA del Instituto Nacional de Ecología (INE) la suspensión del permiso de operación condicionado que se le había dado a la empresa (Herrera, 2008: 110).
- En Noviembre de 2003, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) niega a la MSX el permiso para adquirir y usar explosivos en Cerro de San Pedro (Peña, 2008b: 178).
- En Marzo de 2004 concluye el Juicio de Garantía y Protección de la Justicia federal, formulado en octubre de 2002, por ejidatarios de Cerro de San Pedro, declarando nulo el arriendo de 290 hectáreas de tierra ejidal, efectuado entre MSX y un presunto Comisariado Ejidal, cuyo derecho al usufructo del ejido, no fue probado (Peña, 2008b: 181).
- En Junio de 2004, el Amparo otorgado a la Pro San Luis Ecológico sienta un precedente para anular el permiso otorgado a MSX , dejando sin efecto el permiso que dio el INE (Ortiz, 2009: 117).
- En Septiembre de 2004, el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa confirmó la nulidad del permiso otorgado a la MSX en 1999 (Ortiz, 2009: 118).
- En Abril de 2006, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) autorizó por segunda ocasión la operación de MSX, a través de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental de la SEMARNAT (Herrera, 2008: 117).

- En 2009 se determina mediante un amparo, la nulidad del permiso original concedido a la MSX (Ortiz, 2009: 168).

5.7. El papel del Congreso en el conflicto

En el caso particular del conflicto entre Cerro de San Pedro y MSX, tanto los actores a favor como los que estuvieron en contra, tomaron diversas estrategias ya que se vieron involucrados de diversas formas tanto instituciones gubernamentales de los 3 Poderes como de los tres ámbitos de gobierno (municipal, estatal y federal). Uno de ellos es el Congreso del Estado de San Luis Potosí, que si bien no ha tomado un papel central en el conflicto, es tomado por la CO como un apoyo estratégico de carácter político a lo largo de 4 Legislaturas, a partir de las actividades de exploración y explotación por parte de la MSX y hasta la fecha.

Lo anterior se debe a que el Congreso es un actor importante en el política pública, pues toma diversos sectores del quehacer gubernamental para llevar a cabo acciones que impactan la vida de las personas. Entre esas áreas del quehacer legislativo se encuentran los derechos humanos, el desarrollo territorial, la migración, los asuntos indígenas, el agua, la salud, la economía, el trabajo y el medio ambiente⁵².

52 Existen dos agendas, la agenda pública o sistémica y la agenda gubernamental; la agenda pública se conforma de las cuestiones o problemas a los que los actores institucionales y no institucionales están dando atención en un periodo de tiempo determinado (Theodoulou, 1995: 87). Se integra de cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes grupos de población comparten, debido a la forma como se definen sus problemas (Aguilar, 2007: 33)

Dentro de esta agenda generalmente se encuentran los problemas que definimos anteriormente como perversos; han perdurado a través del tiempo y su solución es tan compleja que probablemente se mejorarán, pero nunca podrán solucionarse y terminar. Entre ellos se encuentran la pobreza, la desigualdad, la marginación, la seguridad y los problemas ambientales.

Así, los diputados se sirven de diversos instrumentos legislativos para hacer política pública y llevar a las agendas institucionales asuntos que consideran prioritarios. Según se puede apreciar en el Anexo 1, en el Congreso de San Luis Potosí son diversos los actores que legislan en materia ambiental.

En este sentido, el sector ambiental tiene implicaciones en diversas áreas del quehacer público; los problemas ambientales son difíciles de definir, ya que involucran territorios, recursos naturales, cuestiones de salud y actividades como al agricultura, pesca y ganadería, entre otras.

En lo que corresponde al problema, la primera vez que el Congreso toma parte es en el año de 1997, cuando el Presidente Municipal de Cerro de San Pedro lleva una solicitud para que se investigue la venta de fincas efectuadas del Ayuntamiento de Cerro de San Pedro a la MSX, apoyado por la Fracción Parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional, la cual era dirigida al Presidente de la Gran Comisión del Congreso. En esta solicitud se plasmaban algunas irregularidades en la venta de las fincas, que llevó a cabo el anterior Ayuntamiento, el cual se instaló para el periodo de 1995 –1997. La responsabilidad del Congreso, era entonces, llevar a cabo la investigación, exhibir o no la compra ilícita de las propiedades y por lo tanto, sancionar a quienes hayan incurrido en actos ilícitos.

Por su parte, la MSX pide el apoyo de la Comisión de Ecología, llevando a cabo reuniones en las que expone la viabilidad del proyecto, como una alternativa de desarrollo para el Municipio. Por otro lado, la investigación no procede y, por lo tanto, el Congreso no se posiciona como un actor importante, sin resultar la estrategia Política del Presidente Municipal de Cerro de San Pedro.

La segunda vez que se lleva un asunto relacionado con el problema, al Congreso del Estado, es en el año 2000, cuando la Alianza contra la Minera San Xavier, lleva a cabo una encuesta ciudadana a nivel intermunicipal en Soledad de Graciano Sánchez, Cerro de San Pedro y San Luis Potosí. “El 98.6% de las personas encuestadas están en contra de las operaciones de la MSX”, comenta el informante A. A esto, la Minera San Xavier responde pidiendo apoyo del Congreso del Estado, a través de la Comisión de Ecología, para llevar a cabo otra encuesta en la que se mediría la opinión ciudadana, con respecto a la opinión ante el desarrollo del proyecto minero. La encuesta fue llevada a cabo, sin embargo, no se publicaron los resultados obtenidos y de nueva cuenta, la participación del Congreso del Estado fue nula como estrategia de ninguna de las partes involucradas.

La tercera vez que el Congreso del estado se ve inmerso en el problema, es en el periodo legislativo de 2003-2006. Un diputado del Partido Verde Ecologista (PVE) preside la Comisión de Ecología, quién a su vez, simpatiza con la CO, por lo que reitera en diversas ocasiones su apoyo institucional. De la misma forma, un Diputado integrante de la misma Comisión y perteneciente a un partido diferente al PVE, se suma al apoyo institucional. Algunas de las acciones de apoyo incluían visitas a Cerro de San Pedro, con la finalidad de transmitir a los simpatizantes el apoyo institucional, la participación de los diputados en mítines organizados por los diversos actores que conformaban el CO. Hasta este momento, la participación del Congreso⁵³ se vio condicionada al interés personal de los diputados por

⁵³ La mayoría de los asuntos se instalan en la agenda sistémica y después son 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 visto como algunos asuntos tardan en instalarse por años, en las agendas institucionales. Estos procesos ocupan muchos recursos por parte de los actores que los promueven y algunos no logran llegar a instalarse como prioridad de los gobiernos. Para finalidades de este trabajo, se considera, entre las diversas instituciones, al Congreso como un actor central en la política pública.

apoyar esta causa, así como a la ideología del partido a la que representaban, y su interés en las cuestiones medioambientales.

En la Legislatura de 2006-2009, la entrada del asunto de la MSX en Cerro de San Pedro no se llevó a cabo por ninguna vía, 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”, comenta el informante C.

Para 2009, el panorama se tornaba diferente. Entonces el proceso legal ya llevaba 13 años, desde que se tomaron las primeras medidas por parte de ambas coaliciones. En este tiempo, una serie de recursos y estrategias habían sido utilizadas, algunas dando frutos y otras, fracasando de manera rotunda. El proceso legal se había desarrollado en lo relativo a cuestiones ejidales, ambientales y patrimoniales, echando mano por parte de los involucrados, de diversas formas, entre las que se había adoptado una estrategia política de largo alcance. Tal es el caso de Pro San Luis Ecológico que, en 2009 gana una sentencia de nulidad del permiso original otorgado a la MSX para llevar a cabo sus operaciones, por lo que el siguiente paso incluía una serie de medidas a través de los medios de comunicación locales y nacionales, así como el uso de vías políticas, para presionar a la MSX y buscar la retirada definitiva.

5.8. El problema minero en la LIX Legislatura del Congreso del Estado de San Luis Potosí

En el proceso electoral de 2009, uno de los activistas más fervientes que se habían desempeñado en la lucha agraria contra MSX, logra un espacio de acción política en el

Congreso del Estado, a través del apoyo de uno de los diputados, el cual negoció por la vía política, su titularidad en una unidad legislativa de Coordinación que se formó para desarrollar trabajo en un área del quehacer gubernamental actual con gran relevancia. Habiendo desempeñado cargos públicos anteriormente, desde esta posición busca influir en temas específicos que se empatan con los valores y la ideología que representa, entre los cuales destacan las cuestiones agrarias, de desarrollo territorial, de justicia social y las de carácter ambiental, entre las que destaca el problema de MSX en Cerro de San Pedro.

Es así que, como consecuencia tanto de la victoria legal como del acceso a una vía directa en el Congreso para influir la política, se comienza el periodo más fuerte de estrategias exitosas que se derivan del trabajo legislativo en diversas modalidades. La primera estrategia se llevó cabo en noviembre de 2009, mediante la cual se solicitó la comparecencia de del Secretario General de Asuntos Jurídicos, del Secretario de Ecología y Gestión Ambiental, del secretario de Desarrollo Urbano, Vivienda y Obras públicas del Gobierno del Estado, de la Comisión de Seguimiento de Condiciones y del Presidente Municipal de Cerro de San Pedro, en la que se discutiría el estatus de la MSX y las responsabilidades en las que cada organismo incurre especialmente a partir de la resolución para la revocación del permiso que se había planteado unas semanas antes.

En el mismo documento se resolvió que el Congreso del Estado interviniera para que la SEMARTNAT diera cumplimiento a la ejecutoria del pleno de la sala superior del tribunal de justicia fiscal, y que dicha empresa suspendiera de inmediato sus actividades para evitar más destrucción y contaminación, sin perjuicio de demandas que por irreversibles daños que pudieran interponer diversos afectados.

Respaldando estas acciones, se encontraban estrategias mediáticas para cada pequeño paso que se daba desde una de las partes del FAO, haciendo grandes esfuerzos y utilizando, cada miembro, recursos materiales, políticos, de acceso, de relaciones personales y de tiempo. De la misma manera se trataba de posicionar en los medios nacionales y en el Congreso Federal.

El trabajo fue constante, a finales del mes de Noviembre se les pide los involucrados en la comparecencia que se solicitaba a principios de mes que presentaran: *“un informe en el que detallaran la situación con respecto al permiso estatal de uso de suelo emitido el 4 de mayo de 2000 y su vinculación con nulidad de diverso otorgado por El Instituto Nacional de Ecología el 26 de febrero de 1999, así como de la revocación de autorización condicionada del 10 de abril de 2006, tal como consta en la resolución definitiva judicial, 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”*⁵⁴

El 26 de Noviembre se emite un resolutivo en el que, a partir de un punto de acuerdo que se presentó el 23 de Noviembre, se:

“insta a las Secretarías de Desarrollo Social y Regional ; Desarrollo Económico; Finanzas; Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos; Turismo y Cultura, acordar partidas de programas de apoyo para generar proyectos previamente elaborados, restauración social, material y económica de Cerro de San Pedro; al gobernador del Estado, reactivar el proceso de declaratoria ante la UNESCO, para que Cerro de San Pedro goce un lugar histórico que merece. Integrar comisión plural de diputados que se imponga de acontecimientos sucedidos en Cerro de San Pedro, y entregue al Pleno informe del estado físico, jurídico, social y político en que se encuentra dicha localidad. Instruir a asesores correspondientes al Poder Legislativo Local, elaborar estudio de propuesta y defensa de defensa del país, de la Entidad y del Municipio de Cerro de San Pedro, ante inminente controversia a plantear por la trasnacional Minera San Xavier, New Gold, sobre base establecida por el capítulo once del TLCAN. Y en el presupuesto de egresos del Estado, ejercicio 2010, incrementar para Cerro de San Pedro las

⁵⁴ Resolutivo de la Comisión de Ecología y medio Ambiente No. 619 del día 19 de Noviembre de 2010, con referencia a 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).

asignaciones de los ramos 26 y 33 hasta en tres tantos más de la última entrega, para salvaguardar su desarrollo sustentable”⁵⁵

Para este momento, la estrategia era involucrar a un mayor número de instituciones, para que se involucraran en el problema y comprometieran atención, recursos y tiempo en diseñar política pública para Cerro de San Pedro y sus habitantes, con la finalidad de comenzar un proceso de reconstrucción y fuentes de empleo para sus habitantes. Con un sentido similar, en el mes de Enero se solicitó, vía punto de acuerdo, 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, situación jurídica, así como la posición oficial de ese órgano del ejecutivo.⁵⁶

Mediante este tipo de comparecencias, comprometían a los secretarios y delegados de los diferentes organismos a dar un seguimiento justo y bajo las resoluciones y principios de ley bajo los cuales se resolvieron las diputadas ante los tribunales y demás instituciones encargadas de gestionar estos asuntos, además de llevar su actuación a las agendas mediáticas y ser objeto de la opinión pública.

Posterior a estas acciones, el problema de la MSX en Cerro de San Pedro se inserta en la agenda legislativa de la Representación Parlamentaria de un partido del Congreso, el 12 de Marzo el partido que estaba dando seguimiento al proceso, establece lo siguiente:

“Desarrollo Urbano, Rural y Sustentable. Impulsaremos el desarrollo urbano, rural equilibrado y sustentable que permita a los habitantes del Estado alcanzar mejores niveles de

⁵⁵ Resolutivo de la Comisión de Desarrollo Económico y Social, Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Junta de Coordinación política, Coordinación de Asuntos Jurídicos y Comisión de Hacienda del estado No. 661 con fecha de 26 de noviembre de 2009, con respecto a punto de acuerdo presentado el 24 de Noviembre de 2010.

⁵⁶ Resolutivo de la Comisión de Ecología y de la Junta de Coordinación Política No. 907 con fecha del 21 de Enero de 2010 con respecto a punto de acuerdo de fecha de 19 de Enero de 2010.

vida, los cuales se lleven a cabo en función de la factibilidad de los servicios y en armonía con el medio ambiente [...]

Continuaremos impulsando las comparecencias de los funcionarios involucrados y no permitiremos la manipulación de la información privilegiada y el tráfico de la misma a favor de los grupos económicos de poder, que aprovechan este proyecto para su exclusivo interés.[...]

Estaremos atentos a los ecocidios generados por un desmedido afán de lucro de los grupos de poder fáctico en la Huasteca Potosina, con relación a los ríos; en tanto que en el Altiplano y Valle de San Luis, con las explotaciones mineras, con mayor énfasis, en Cerro de San Pedro”⁵⁷

Por lo tanto, con la llegada del problema a la agenda legislativa del partido, se continuará buscando desarrollar la estrategia, hasta que se resuelva completamente el caso, o por lo menos, durante el periodo legislativo en el que los interesados tengan el acceso directo al Congreso del Estado de San Luis Potosí. Hasta esta fecha el panorama es adverso, tanto para la CO, como para la CF, por lo que se desconoce por cuánto tiempo más seguirá el problema, el tipo de estrategias que puedan utilizar, las agendas que puedan adoptar el problema, así como los recursos a los que puedan acceder.

En resumen, el caso de la MSX en Cerro de San Pedro ha sido objeto de un gran número de estudios que parten de diversos enfoques aplicados desde una variedad de disciplinas. Es en sí mismo un caso que por su complejidad puede ser sujeto de un gran número de estudios que pueden enriquecer los marcos teóricos existentes, así como el conocimiento y proceso de los problemas ambientales y su institución en las agendas públicas y gubernamentales.

El caso nos muestra que la historia y vocación minera de los pueblos no siempre determina la disposición a nuevos proyectos similares, ya que los nuevos procesos tecnológicos bajo lo que se llevan a cabo, así como las ambiciones irrestrictas de las

⁵⁷ Agenda Legislativa de la Representación Parlamentaria del Partido X, presentada en San Luis Potosí, el día 12 de Marzo de 2010.

empresas, no necesariamente significa que se establecerán nuevos esquemas de desarrollo laboral y social sin poner en riesgo asuntos de patrimonio, cultura, tradiciones y costumbres de las sociedades. Estas a su vez, actúan como determinantes en el conocimiento de las personas, así como en los esquemas que determinan lo que es aceptado o no, y por lo tanto, lo que para ellos significa una situación de riesgo que atenta contra una totalidad o una parte de su vida y el contexto en el que se desarrolla.

Por lo tanto, las personas decidirán o no, unirse para poder luchar en contra de una situación insatisfactoria, a partir del valor que le asignen a cada asunto. En el caso que se estudió, podemos ver como los valores religiosos y de patrimonio e historia toman gran importancia en contextos como el mexicano, dejando de un lado las valoraciones económicas y las oportunidades de desarrollo en el proceso de construcción del problema.

CONSIDERACIONES FINALES

Aunque el estudio de los asuntos públicos se ha desarrollado desde hace varios siglos, es a partir del desarrollo de los estudios de la política pública desde la Ciencia Política, que realmente se construye un entendimiento profundo de la acción gubernamental, haciendo énfasis en las políticas como producto de la actividad pública (Roth, 2006: 14).

Con respecto a la agendación de dificultades que afectan a sectores amplios de la sociedad, la política pública diseñada y evaluada en los Congresos locales se posiciona como un enfoque de estudio que ayuda a generar más conocimiento, no solo de los problemas básicos o complejos del campo de las políticas, sino del valor de las metas involucradas en éstas. De manera que el proceso de política pública, como instrumento de análisis, proporciona más herramientas para estudiar los pasos involucrados en cada una de las etapas del quehacer gubernamental. Para el caso reportado en este trabajo, la concepción de este proceso simplificó la complicación natural de trabajar con la actividad de una organización legislativa local en el sector ambiental de las políticas públicas, permitiendo su manejo comprensible a través de la identificación y estructuración de las fases del subproceso de la agendación de políticas, el establecimiento de cortes de tiempo y la consideración de una lógica consecutiva de las acciones políticas.

Por lo tanto, al hacer un corte en el proceso de la fase de agendación, se puede decir que sus primeras dos etapas se definen como subprocesos, las cuales tienen gran valor y complejidad en contenido y sustancia como para ser tomadas en sí mismas como un digno objeto de estudio, así como para analizar el fenómeno de la identificación y construcción de un problema y su llegada a las agendas públicas e institucionales.

Sin embargo, tomando en cuenta que el análisis de lo público pertenece al ámbito de la vida que no es privada ni individual; que toma de punto de partida lo que se considera como colectivo y requiere de la intervención gubernamental (Parsons, 2007: 37) porque puede impactar a millones de personas en diferentes ámbitos; que el estudio de la acción pública, siendo un área trascendental dentro de las ciencias sociales y que hasta la fecha ha sido una vertiente poco trabajada en México; que se perciben debilidades en cuanto al desarrollo de modelos teóricos que se adapten al contexto específico de nuestra nación para poder desarrollar evidencia empírica a partir de casos específicos; y que se da una concentración de la producción y aplicación del conocimiento en otras latitudes; el entendimiento de la formación de los problemas públicos queda limitado lo cual también incluye la forma en la que diversos actores se coaligan, las estrategias y formas para llevar esas dificultades a las agendas públicas y gubernamentales, así como la forma que el contexto determina los procesos políticos.

Ante tal panorama y aprovechando las virtudes del proceso de políticas, en este trabajo se establecen pautas de indagación para desarrollar más estudios que contribuyan a establecer modelos teóricos para el análisis de los procesos políticos en contextos mexicanos. Desde el marco teórico contribuye a la acción pública y al estudio de la misma de las siguientes formas:

- 1) Establece problemáticas para los tomadores de decisiones, ya que los actores sociales que se perciben en una situación insatisfactoria; así, construyen socialmente un problema para ser gestionado por parte de las instituciones y los actores gubernamentales.

- 2) Muestra las acciones y recursos 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 las instituciones y el sistema al que pertenecen.
- 3) Identifica algunas relaciones de causa-efecto por las que no todos los asuntos logran convertirse en problemas públicos, llamar la atención de las agencias gubernamentales y propiciar su iniciativa.
- 4) 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; demostrando que los problemas públicos son construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad (Elder y Cobb, 1984; Gusfield, 1981).
- 5) El marco analítico manifiesta la complejidad y variabilidad del problema público como objeto de estudio. En este sentido, la multiplicidad de actores, valores y percepciones involucradas se hacen explícitas mediante el análisis de las coaliciones.
- 6) Comprueba la existencia de las 2 dimensiones de la estructura del problema público, la cognitiva y la moral., ya que demuestra como los valores, tradiciones y percepciones de tipo religioso, influyen la forma en la que los actores construyen un problema.

- 7) Llama la atención para evitar que el objeto sea aislado totalmente de su contexto, ya que identifica las tradiciones, la cultura, la moral y la religión como factores determinantes en la comprensión e interpretación de las acciones de los involucrados.
- 8) Retoma aportaciones previas producto de trabajos en contextos diversos, adaptándolos para analizar problemas públicos en la trama específica.

En términos más generales, en este trabajo se estableció una forma de entender el modo como se involucran diversos actores en un mismo proceso de agendación. A partir de esto, se delineó una pauta para abordar teóricamente a los partidos políticos y los Congresos como actores en el proceso de las políticas públicas. En lo que respecta a los primeros, se les concibe como organizaciones que llevan a cabo importantes funciones entre las que se encuentran la agendación, el diseño y la implementación de política pública. En lo que respecta al Congreso, se parte de la concepción tripartita de la estructura de los partidos políticos para postular que, cuando actúan en el gobierno, desempeñan una importante función en el proceso de las políticas públicas en el Poder Legislativo.

Así, los congresos pueden verse como una arena política constituida por diversas organizaciones de partido político, en la que cada actor tratará simultáneamente de limitar a los otros, para 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.

Por lo tanto, la agendación de un problema ambiental en alguna unidad organizacional del Congreso, así como su llegada a la agenda de los legisladores o de las fracciones parlamentarias, dependerá de un gran número de factores entre los que se encuentran la estructura, principios e ideología de los partidos junto con la negociación de intereses propios.

En lo que respecta a la metodología bajo la cual se construye la investigación, el estudio de caso, se presentaron diversas observaciones, que favorecen y limitaron a su vez el desarrollo de la misma. En primer lugar, el estudio de caso como metodología adecuada para probar un marco teórico que involucra una gran cantidad de actores, los cuales pertenecen a una gran enorme diversidad de sectores tanto de lo gubernamental como de lo social, involucrando una gran cantidad de percepciones, valores, estrategias, creencias o posturas acerca del sujeto de estudio determinado. En segundo lugar, el caso de estudio permite mediante el proceso, establecer nuevas hipótesis y supuestos. Esto se genera a partir de la cercanía que se tiene con el fenómeno, de las percepciones de los involucrados, así como de las variaciones que se perciben entre casos similares (Georg; 2005; 19-23) reportados por otros autores. En tercer lugar tenemos que este método facilita la exploración de mecanismos causales mediante la observación detallada de una gran cantidad de variables las cuales no pueden ser establecidas como determinantes a través de la observación simple, derivando en la identificación de relaciones de causa-efecto muy complejas (Georg; 2005; 19-23) así como la identificación de valoraciones, motivaciones, objetivos, metas, percepciones y estrategias de los involucrados. Como instrumento de investigación, lleva al investigador a trabajar de cerca con los involucrados para entender el sentido de sus acciones e identificar sus motivos para actuar como lo hacen cuando se les

observa, sin dejar a un lado los factores del contexto. Esto último es de gran importancia por la determinación que el panorama político, económico y social ejerce sobre la agendación de problemas marcados por la especificidad del ámbito local y, en especial los ambientales.

Sin embargo, hay que advertir que los alcances de las anteriores consideraciones deben ser tomadas con cierto cuidado ya que resulta difícil hacer generalizaciones acerca del fenómeno estudiado si se toma en cuenta la profundidad en el análisis del problema específico. Esto está directamente relacionado con el método de estudio de caso utilizado, pues aunque es reconocido como una herramienta trascendental en ciencia política, sociología, psicología (Yin; 2003: XV), estudios organizacionales y políticas públicas; como adecuado para el análisis de aquellos procesos que, por incluir una gran cantidad de variables, conceptos, realidades multifacéticas y actores, son complejos; y las recomendaciones de la literatura sobre la importancia de diseñar adecuadamente el caso con la finalidad de reducir la incertidumbre al mínimo y de utilizar las mejores vías para obtener la información; se presentaron algunas dificultades en razón del marco teórico utilizado y de las complicaciones para aplicar dicho método en procesos de agendación de problemas públicos en contextos institucionales nacionales.

En primer lugar, se observó que en un caso que depende de ciertas fuentes de información, como son los actores clave o relevantes y los documentos oficiales, el proceso de investigación se complica por la baja certeza que existe en un sistema político en donde la mayoría de la información no es pública y su difusión regularmente está sujeta a la decisión arbitraria de unos cuantos. En segundo lugar, el periodo de tiempo que se necesita

para llevar a cabo un estudio de caso que involucre observación directa u observación participante es relativamente largo, esto se debe principalmente a las condicionantes que establecen los involucrados para dar entrada al investigador y establecer canales de confianza que les den certidumbre de que los datos que proporcionan no serán usados con fines contrarios a sus intereses. En tercer lugar observamos que la obtención de información oficial necesaria para estudiar organizaciones políticas y procesos de políticas públicas involucra un lento recorrido de etapas que puede tardar semanas, ya que en su mayoría carece de accesibilidad, sistematización y presentación de acceso rápido. En cuarto lugar, por lo que hace a los actores relevantes e informantes clave, encontramos que debido a la problemática política del contexto en que se desarrollan los problemas ambientales, buena parte de los actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil emplean largos periodos de tiempo para aceptar el acercamiento del investigador y proporcionarle o permitirle recabar datos. Por esas consideraciones más el hecho de que las causas del comportamiento institucional que se buscaba entender no han sido suficientemente exploradas en un contexto tan específico como el mexicano; y porque se buscaba conocer más de un tema y probar un modelo teórico que declaraba explicar el fenómeno; el estudio de caso utilizado corresponde al tipo instrumental.

En otro tenor de ideas, hay que considerar que el caso de la MSX en Cerro de San Pedro ha sido objeto de un gran número de estudios que parten de diversos enfoques aplicados desde una variedad de disciplinas los cuales han enriquecido el conocimiento sobre él así como sobre el proceso de los problemas públicos del sector ambiental y su inclusión en las agendas públicas y gubernamentales. En la misma línea, este trabajo se suma a los anteriores a partir de considerar que el impacto de la actividad productiva de una

organización de negocios, como la MSX, puede derivar en un problema público susceptible de ser agendado por una institución del gobierno como lo es el Congreso local para construir una solución mediante el proceso y los mecanismos legislativos.

El caso nos muestra, al contrario de lo que se cree comúnmente, que la historia y vocación productiva de los pueblos, la minera para este caso, no siempre determina su disposición a emprender nuevos proyectos similares. Los nuevos procesos tecnológicos bajo los que se llevan a cabo las fases de la producción en este sector de la industria, sumadas a los intereses irrestrictos de las empresas para maximizar sus beneficios de inversión, no necesariamente establecen esquemas innovadores de desarrollo y bienestar laboral y social con bajo riesgo para la sustentabilidad del patrimonio, la cultura, las tradiciones y las costumbres de las comunidades.

Cuestión importante la de las comunidades para el estudio de los problemas públicos ya que fijan, en gran parte, el conocimiento de las personas y los esquemas valorativos que determinan lo que es aceptado o no, es decir, los marcos con los cuales los individuos identifican una situación de riesgo que atenta contra la totalidad o una parte importante de su vida y el contexto en el que se desarrolla. Por lo tanto, las personas decidirán o no, unirse para luchar en contra de una situación insatisfactoria, es decir, un problema público a partir del valor que le asignen a cada asunto. A partir del caso aquí trabajado se puede inferir que los valores religiosos, de patrimonio cultural e historia local toman gran importancia en contextos nacionales como el mexicano, dejando de lado las valoraciones económicas y los cálculos de las oportunidades de desarrollo supuestamente determinantes para la acción racional de los individuos.

De esta forma, se puede decir que la minería, especialmente la de tajo a cielo abierto con procesos de lixiviación a partir de soluciones de cianuro, como la practicada en el caso de la MSX en Cerro de San Pedro, se considera riesgosa a causa de los diversos problemas que genera en el ambiente. Es una de las actividades que contribuye mayormente al cambio climático del planeta generando fenómenos como 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). Pero no solo afecta el ambiente natural. También afecta a la población ya que vulnera su salud, bienestar y economía al mismo tiempo que atenta contra sus valores y símbolos.

Así, la explotación de recursos mineros y sus implicaciones ambientales no ha sido adecuadamente considerada en términos de su complejidad. Cuestión difícil de lograr pero que se puede construir con cúmulos de conocimiento elaborados desde diferentes campos disciplinares como el de las políticas públicas, el de las organizaciones y el de las instituciones políticas referenciados en este trabajo. Desde el estudio de los problemas públicos, este trabajo constituye una evidencia de que se ha pasado por alto la responsabilidad de los representantes populares que, en ejercicio de su cargo público, se desempeñan como legisladores en la organización legislativa local, para generar políticas regulativas que contribuyan a prevenir, controlar y resarcir el impacto de los problemas ambientales generados por las empresas mineras; al igual que la definición legal de la responsabilidad social de estas organizaciones para generar nuevos y mejores procesos y

métodos de recuperación y procesamiento de los recursos minerales, a partir de los actuales avances científicos y tecnológicos (Alarcón, 2009).

Por lo tanto, es responsabilidad del sector público y gubernamental, diseñar soluciones para implementar política pública que genere mayores oportunidades de bienestar y desarrollo en el contexto local mexicano, sin afectar el medio en el que vivimos, así como crear conciencia en la importancia de una relación estable entre el ser humano y la naturaleza.

Anexo 1

Algunas acciones Legislativas en materia ambiental

	INICIATIVA	RESEÑA	LEGISLADOR	COMISION	ESTADO DE INICIATIVA
1	Iniciativa de ley para el desarrollo forestal sustentable para el Estado y Municipio de San Luis Potosí.	En 2003 se publica la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; a través de esta iniciativa de ley propia de alcance estatal se pretende dar vida, eficacia, utilidad y cumplimiento a dichas atribuciones.	Gobernador del Estado	Ecología y Medio Ambiente, Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos	Publicó 18 de Octubre del 2005
2	Iniciativa que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Estatal de Protección a los animales	Con esas modificaciones se pretende proteger a los animales domésticos, además de fortalecer medidas de seguridad e higiene en la tenencia y el transporte de animales para el consumo humano.	Dip. Manuel Barrera Guillén (PVE)	Ecología y Medio Ambiente	Publicó 8 de Julio del 2006
3	Iniciativa de adición al Título sexto de un capítulo V denominado: “ De la contaminación por radiaciones electromagnéticas” a la Ley ambiental del estado de San Luis Potosí	Para controlar la contaminación de radiaciones electromagnéticas, se desecha por que no es de aprobarse ya que es de atribución Federal y se necesita hacer estudios respectivos.	Dip. Manuel Barrera Guillén (PVE)	Ecología y Medio Ambiente, y Gobernación y puntos Constitucionales	Se aprobó con proyecto de resolución, por lo que se desecha iniciativa que adicionan Capítulo V al Título sexto de la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí.
4	Propuestas de modificación al Capítulo IV Iniciativa Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal	Del uso del fuego con fines agrícolas	Dip. Manuel Barrera Guillén (PVE)	Desarrollo Agropecuario y Recursos Hidráulicos, Ecología y Medio Ambiente	PENDIENTE

	Sustentable del Estado				
5	Propone reformar artículo 19 Ley Estatal de Protección a los animales	No utilizar animales enfermos para carga	Abogada María de los Dolores Barba Puente	Ecología y Medio Ambiente	
6	Que adiciona el artículo Décimo Cuarto transitorio denominado: catálogo de multas ambientales municipales, a la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí.	Adición de artículo a la Ley Ambiental del Estado de San Luis Potosí	Héctor Gabriel Vázquez Merino	Ecología y Medio Ambiente y Gobernación y puntos Constitucionales	Se declaró aprobada por unanimidad la resolución que desecha iniciativa que adiciona artículo catorce transitorio a la Ley Ambiental del Estado
7	Propuesta modificación artículos Título Noveno Ley Ambiental del Estado.	Modificaciones no sustanciales, sino adjetivas a ciertos artículos de la Ley ambiental. Buscaba	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción	Ecología y Medio Ambiente y Gobernación y puntos Constitucionales	Aprobada 19 de Septiembre del 2006
8	Solicita autorización para contratar servicios profesionales por hasta quince años para otorgar al ente público municipal, servicio de captura, eliminación y aprovechamiento de gas metano en tiradero Peñasco y relleno sanitario Santa Rita	Captura, eliminación y aprovechamiento del gas metano, servicio que deberá estar en todo momento dentro del mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto	Secretaría San Luis Potosí	Ecología y Medio Ambiente y Gobernación y puntos Constitucionales	8 de Julio del 2006

Fuente: Elaboración propia con base en documentos proporcionados por el Congreso del Estado de San Luis Potosí, con fecha de Marzo de 2009.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luís F. (1992), “Estudio introductorio”, en Aguilar, Luís (ed), El Estudio de las políticas públicas; Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 15-74.

Alarcón León, Edgardo; 2009; L minería y los cambios climáticos. Observatorio Latinoamericano de Conflictos Ambientales.

URL: <http://www.olca.cl/oca/mineras/mineras020.htm>

Ascher, William; 1986. The Evolution of the Policy Sciences: Understanding the Rise and Avoiding the Fall. *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, No. 2 (Winter, 1986), pp. 365-373 Published by: John Wiley & Sons on behalf of Association for Public Policy Analysis and Management Stable.

URL: <http://www.jstor.org/stable/3323551>

Ávalos Gómez, Montserrat; 2004, “Panel Intergubernamental de cambio climático IPCC” en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.

URL: http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

Bardach, Eugene; 1981.”Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas”, en en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*; Miguel Ángel Porrúa, México, pp.219-233.

Bartolini, Stefano. 1988. “Partidos y Sistemas de Partidos”, en Gianfranco Pasquino (Comp.), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Alianza, 217-64.

Birkland, Thomas A.; 2005, An introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and models of public policy making; M.E. Sharp, United States of América.

Burrell, Gibson (2003), The future of organization theory. Prospects and limitations, en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen [cords.], *The oxford Handbook of organizational theory: Metatheoretical perspectives* , Oxford University Press, EUA, pp. 525-535.

Burstein, Paul (1991); “Policy domains: organizations, culture and outcomes”. *Annual Review of Sociology*, Vol. 17 (1991), pp. 327-350. *Annual Reviews*

URL: <http://www.jstor.org/stable/2083346>

Caldera Ortega, Alex Ricardo (2005). “Los problemas públicos. Naturaleza y estructuración” <http://www.scribd.com/doc/11144166/Los-problemas-publicos-naturaleza-y-estructuracion>

Chapela, Gonzalo; 2004. “Lucha contra la desertificación y lucha contra el calentamiento global” en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio Climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

CICC; 2006. Hacia una Estrategia Nacional de Acción Climática. Comisión Intersecretarial de Cambio Climático, SEMARNAT. México.

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

Clegg, Stewart R. y Cynthia Hardy (1996) “Some dare call it power”, en Clegg Stewart R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of Organization Studies*, Sage, Londres, págs. 622-641.

Clegg, Stewart (2003), *Managing Organization Futures in a Changing world of Power/Knowledge*, en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen [cords.], *The oxford Handbook of organizational theory: Metatheoretical perspectives*, Oxford University Press, EUA, pp. 536-567.

Coriat, Benjamín (2000), *El taller y el cronómetro, Ensayo sobre el taylorismo, el Fordismo y la producción en masa, siglo XXI*, pp 1-51

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el Sistema*, Alianza, México.

Conde, Cecilia; Ferrer, Rosa Ma.; Gay, Carlos; Araujo, Raquel; 2004. “Impactos del cambio climático en la agricultura en México” en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.

Cruz, Cesar Nicandro; Petrizzo, Mariángela; 2003. *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*.

URL: <http://petrizzo.googlepages.com/PolíticasPublicas.pdf>

Cyert, Richard y James March (1963), *A behavioral theory of the firm*, Prentice Hall, Inc., New Jersey, pags. 26-43 (“Organizational goals”).

Daalder, Hans (2001) “The Rise of Parties in Western Democracies”; en Diamond, Larry y Gunther, Richard (Editors) (2001) *Political Parties and Democracy*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland. Cap. 2, pp. 40-51.

De Alba, Edmundo; 2004. “La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático” en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

De la rosa Albuquerque, Ayuzabet (2006) “El estudio del poder en las organizaciones:hacia una reconsideración crítica”, en Reflexiones. Economía y Políticas Públicas, Núm. 10 Enero-Diciembre, págs.. 59-76.

Delgado Peralta, Martha; 2004 “El papel de las organizaciones de la sociedad civil ante el cambio climático global” en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessearnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983) “The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”, en American Sociological Review, vol. 48, núm 2. Págs. 147-160.

Dye, Thomas R.; 2008, Understanding public policy, twelfth edition, Prentice Hall, United States of America

Duverger, Maurice. 1957. Los Partidos Políticos. México: FCE, 15-29.

Fernández Bremauntz, Adrian; 2007 en Gil Corrales, Miguel Angel, Crónica Ambiental, gestión pública de políticas ambientales en México, Fondo de Cultura Económica, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México.

Gerring, John; 2007; Case Study Research, Principles and Practices, Boston University, Cambridge University Press.

Forests People Programmes (FPP); 2010.

URL: <http://www.forestpeoples.org>

Gámez, Moisés; 2008, “El espacio de la discordia. Riqueza mineral y expectativas empresariales en Cerro de San Pedro, siglos XIX y XX”, en Costero Garbarino, Maria Cecilia; Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería. El caso de Minera San Xavier; El Colegio de San Luis, México.

García, Rosa Isela (2008),” Reflexiones en torno a las dimensiones del poder y el lenguaje dentro de la organización” , Análisis Organizacional, Vol. 1, Año 1, REMINEO, pp. 28-48.

Georg, Alexander L.; Benett, Andrew (2005); “Case Studies and Theory Development in the Social Sciences”, Belfer Center for Science and International Affairs, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, United States.

Georg Scherer, Andreas (2003), Modes of explanation in organization theory, en Haridimos Tsoukas y Christian Knudsen [eds.], The Oxford Handbook of organizational theory: Metatheoretical perspectives, Oxford University Press, EUA, pp. 525-535.

Guerrero, Omar; 1993, La teoría de la administración pública; HARLA, México.

Gunter McGrath, Rita (2006), "Beyond Contingency: From Structure to Structuring in the Design of the Contemporary Organization" en Stewart Clegg [et. Al], Handbook of Organizational Studies, Segunda Edición, Londres, Sage, pp. 577-597

Gusfield, Joseph R. (1981); "The Culture of Public Problems", The University of Chicago Press.

URL:<http://books.google.com.mx/books?id=vKf6MkWMdaQC&pg=PR1&dq=gusfield#v=onepage&q=&f=false>

Herrera Pinedo, Edna; 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, Escuela de Educación Superior en Ciencias Históricas y Antropológicas, México.

Hill, Michael; 1997; The Policy Process in the Modern State, Third Edition, Prentice Hall, Great Britain

Ibarra, Eduardo y Luis Montaña (1986) "Teoría de la Organización: Desarrollo histórico, debate actual y perspectivas" en Eduardo Ibarra y Luis Montaña (comp.), Teoría de la organización, fundamentos y controversias, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, págs VII-XXVI.

Jaramillo, Víctor J.; 2004. "El ciclo global del carbono" en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessesemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

Jenkins – Smith, Hank C.; Sabatier, Paul; 1993. Policy Change and learning, An Advocacy Coalition Approach. Westview Press, United States of America

Klijn, E; 1998. Policy Networks: An Overview' in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F.; (eds) Managing Complex Networks. Sage, London.

Landa, Rosalva; Magaña, Víctor; Neri, Carolina; 2008. Agua y clima: elementos para la adaptación al cambio climático. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México.

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessesemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Pages/estrategia.aspx

Lasswell, Harold; 1951. "The policy orientation" en Brahman, Sandra; 2003. Communication researchers and policy – making. MIT Press, United States of America.

Lawson, Kay (1994) "Introduction"; en Lawson, Kay (Editor) (1994) *How Political Parties Work. Perspectives from Within*, Praeger, Westport, USA. Pp. IX-XIV.

Leiserson, Avery (1957) "The Place of Parties in the Study of Politics"; en *The American Political Science Review*, Vol. 51, No. 4 (Dec., 1957), pp. 943-954.

Lindblom, Charles E.; 1991. "El proceso de elaboración de políticas públicas". Ministerio para las administraciones públicas, Instituto Nacional de Administración pública, Grupo editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Lozano García, Ma. Socorro; 2004 "Evidencia de cambio climático: cambios en el paisaje" en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México

URL:http://www.semarnat.gob.mx/queessemarnat/politica_ambiental/cambioclimatico/Documents/enac/sintesis/061127%20Portada.pdf

Magaña; Víctor; Méndez, Juan Matías; morales, Rubén; Durán, Cecilia. 2004 "Vulnerabilidad en el recurso agua de las zonas hidrológicas de México ante el Cambio Climático" en Martínez, Julia; Fernández Bremauntz, Adrián; 2004. Cambio climático: una visión desde México. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología, México

March, James G. (1994) "Ambiguity and Interpretation", en James March, A primer on decision making, The Free Press, New York, pags. 175-219.

March, James G. y Olsen, Johan P. (1997), El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, México, págs. 67-109 (Capítulos II, III). (1989)

Marsh, David; Stoker, Gerry; 2002, *Theory and methods in Political Science*. Second edition, Palgrave, Macmillan, NY.

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, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de Ciencia Política y Sociología, Getafe España.

Massé Narváez, Carlos E.; Sandoval Forero, Eduardo Andrés, 1995, *Políticas públicas y desarrollo municipal*, Universidad Autónoma del Estado de México, El Colegio Mexiquense A.C.

Medina Esquivel, René; 2008; *Sobrevivir en un pueblo minero: vida cotidiana en Cerro de San Pedro*, San Luis Potosí, durante la posrevolución, Tesis, El Colegio de San Luis.

Merino, Mauricio; 2000, “De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional”; en: Méndez, José Luís (Coomp.) Lecturas básicas de administración y políticas públicas; México, COLMEX.

Montaño, Luis (1999), “La investigación en administración: reflexiones para el caso de México”, administración y organizaciones, UAM-Xochimilco, pp 7-20.

Montero, José Ramón ; Gunter, Richard; 2003; Los estudios sobre los partidos políticos: una revisión crítica. Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Madrid Colección en la Red de Cuadernos de Trabajo. Estudio/Working Paper 12/2003
URL: <http://www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/wpapers.html>

Moreno Salazar, Pedro H.; 1993.”Exposición Crítica a los Enfoques Estadounidenses Para el Análisis de las Políticas Públicas”, en Revista de Administración Pública, Políticas Públicas, No.84, Instituto Nacional de Administración Pública A.C., pp.9-23.

Mouzelis, Nicos P. (1975), Organización y Burocracia, Ediciones Península.

Nelson, Barbara J.; 2007. “La Formación de una Agenda, El caso de maltrato a los niños”, en en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Miguel Ángel Porrúa, México, pp.105-140.

Parlamento europeo (PE); 2010.
URL: http://www.europarl.europa.eu/news/public/default_es.htm

Parsons, Wayne; 2007. “Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas”; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, 350p.

Peña, Franciasco; Herrera, Edna; 2008a; “Vocaciones y riesgos de un territorio en litigio. Actores, representaciones sociales y argumentos frente a Minera San Xavier”; en Costero Garbarino, Maria Cecilia; Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería. El caso de Minera San Xavier; El Colegio de San Luis, México.

Peña, Franciasco; Herrera, Edna; 2008b; “El litigio de Minera San Xavier: una cronología”; en Costero Garbarino, Maria Cecilia; Internacionalización económica, historia y conflicto ambiental en la minería. El caso de Minera San Xavier; El Colegio de San Luis, México.

Perrow, Charles (1984) “La historia del zoológico o la vida en el arenal organizativo”, en Salaman, Graeme y Keneth Thompsom, Control e ideología en las organizaciones, Fondo de Cultura económica, México, pags. 293-314 (1980).

Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA); 2009.
URL:<http://www.rema.codigosur.net>

Rittel, Horst W.J.; Webber, Melvin M.;1973."Dilemas de una Teoría General de Planeación", en en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed), Problemas Públicos y Agenda de Gobierno; Miguel Ángel Porrúa, México, pp.161-187.

Roth Deubel, André Noel; 2002. Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogota, Colombia

Sanders, D. (2002), Behavioralism, en Marsh, David y Gerry Stoker (2002), Theory and methods in Political Science. Second edition, Palgrave, Macmillan, NY.

Schlesinger, Joseph A. (1986) "Conceptual Approaches to Political Parties"; en *PS*, Vol. 19, No., 4 (Autumn, 1986), 860-862.

Schonfeld, William R. (1983) "Political Parties: The Functional Approach and the Structural Alternative"; en *Comparative Politics*, vol. 15, No. 4 (Jul.), pp. 477-499.

Scott, Richard (1992), Organizations. Rational, natural and open systems, Prentice Hall, New Jersey, pp 3-26.

Simon, Herbert (1988), El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Aguilar Buenos Aires, pags. 1-20 y 59-117 (Capítulos I,IV,V y VI) (1945)(1973)

Sorauf Frank J. (1967) "Political Parties and Political Analysis"; en Nisbet, Chambers William y Burnham, Walter Dean (Editors) *The American Party Systems. Stages of Political Development*, Oxford University Press, USA. Cap. II, pp. 32-55

Stake, Robert; 2005; Investigación con estudio de casos, Tercera Edición, Morata, España.

Subirats, Joan; 1994. "Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la administración". Ministerio para las administraciones públicas, Madrid.

Taylor, Frederick (1997), "¿Qué es la administración científica?" y "Principios de la administración científica", en Meryl Harwood, Clásicos en administración, Limusa, México, pags. 77-107.

Theodoulou, Stella Z.; Cahn, Matthew A.; 1995. "Public Policy, the essential readings". Prentice Hall. United States of America.

Weber, Max (1992), Economía y sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, pags. 695-752 (Capítulo IX: "Sociología de la dominación") (1922).

Weick, Karl E. (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", en *Administrative Science Quarterly*, num. 1, Vol. 21, pags. 1-19.

Wolinetz, Steven B. (2002) "Beyond the Catch-All Party: Approaches to the Study of Parties and Party Organization in Contemporary Democracies"; en Gunther,

Richard/Montero, José R./Linz, Juan J. (Eds.) (2002) *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*, Oxford University Press, New York. Cap. 6, pp. 136-165.

Yin, Robert K.; 2003, Case study research, Design and methods; third edition, SAGE Publications, United States of America.

Zey-Ferrell, mary (1981), “Criticisms of the dominant perspective on organizations”, en *The Sociological Quarterly*, Vol. 22, pags. 181-205