

# Tensiones de la gobernanza en el México rural

---

---

*María Fernanda Paz\**

## *Resumen*

Este trabajo tiene por objetivo hacer algunas reflexiones sobre el concepto de *gobernanza* aplicado a procesos de construcción cooperativa de política pública en regiones pobres y atrasadas. Desprendemos nuestros argumentos de un estudio de caso en una región minera del centro de México, en donde a partir de un espacio multiactoral se busca traducir en políticas públicas un plan de manejo de riesgo a la salud que fue generado en ese mismo espacio. Nuestra intención no es establecer generalizaciones a partir del referente empírico, sino problematizar el enfoque normativo de la gobernanza a la luz de las tensiones y contradicciones que observamos en el proceso de generación de acuerdos colectivos de carácter público.

*Palabras clave:* gobernanza, pobreza, cultura política, clientelismo, democracia.

## *Abstract*

This paper aims to make some reflections on the concept of *governance* applied to building cooperative public policy processes in poor and backward regions. Our arguments come from a study in a mining region of central Mexico, where is taking place a multi stakeholder process that seeks to translate into public policy a risk health management plan. Our intention is not to establish generalizations from the empirical data, but contesting the normative approach to governance in light of tensions and contradictions that we see in the process of generating collective agreements of public nature.

*Keywords:* governance, poverty, culture of politics, clientelism, democracy.

Recepción del original: 10/04/08. Recepción del artículo corregido: 27/08/08.

\* Investigadora titular del Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (CRIM-UNAM). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. México. Correo electrónico: pазs@servidor.unam.mx.

**E**ste trabajo tiene por objetivo hacer algunas reflexiones sobre los procesos de construcción cooperativa de política pública en regiones rurales pobres y atrasadas de nuestro país. Desprendemos nuestros argumentos de un estudio de caso en una región minera del centro de México, en donde a partir de un espacio multiactoral –en el que participan representantes de los tres órdenes de gobierno (estatal, federal, municipal), la empresa minera que opera en la zona, un equipo de investigadores científicos y los representantes de las comunidades afectadas por la actividad extractiva– se busca traducir en políticas públicas un plan de manejo del riesgo a la salud generado en ese mismo espacio. Nuestra intención no es establecer generalizaciones a partir del referente empírico, sino más bien problematizar el concepto de *gobernanza* a la luz de las tensiones y contradicciones que observamos en el proceso de generación de acuerdos colectivos de carácter público.

Aunque el tema está de moda, el concepto de *gobernanza* todavía sigue siendo difuso y con contenidos poco precisos, especialmente en el caso latinoamericano. En gran parte, porque el concepto nos llega de realidades distintas a las nuestras, en las que se emplea para aludir a procesos políticos que han reformulado tanto la relación del Estado y la sociedad como las relaciones entre los Estados, generando cambios que se aprecian no sólo en las estructuras e instituciones de gobierno o en los códigos de conducta que regulan las nuevas relaciones políticas (transparencia y rendición de cuentas), sino también en la capacidad de participación e interacción de los nuevos actores, el mercado y la sociedad.<sup>1</sup> Es necesario decir que ése no es el caso mexicano.

Por otro lado, el concepto es confuso pues es utilizado para referir tanto procesos de eficiencia administrativa como políticos. Así, desde

<sup>1</sup> Véanse R. Rhodes, “The New Governance: Governing without Government”, *Political Studies*, núm. 44, 1996, pp. 652-667; Antonio Natera Perla, “La noción de gobernanza como gestión pública, participativa y reticular”, *Documentos de Trabajo Política y Gestión*, núm. 2, Madrid, Universidad Carlos III, 2004, en <http://turan.uc3m.es/uc3m/dpto/CPS/natera.pdf>; y Antonio Natera Perla, “Nuevas estructuras y redes de gobernanza”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4 (octubre-diciembre), México, IIS-UNAM, 2005, pp. 755-791.

ciertos enfoques que nos llegaron junto con los programas de ajuste estructural, se privilegia la dimensión gerencial orientada hacia el mercado, la descentralización y el uso eficiente de los recursos públicos, asimilando la gobernanza al modelo de la Nueva Gestión Pública; mientras que desde otros se enfatiza el carácter político y relacional del proceso; es decir, se llama la atención sobre la interacción entre el gobierno y la sociedad para la construcción de política pública bajo esquemas democráticos.<sup>2</sup>

Por nuestra parte, consideramos que si bien la gobernanza implica transformaciones administrativas y construcción o fortalecimiento institucional, no se agota en ello; en todo caso, éstos son procesos que permiten construir sus estructuras y definir sus procedimientos. Coincidimos más con aquella postura que define a la gobernanza como gobierno interactivo o gobierno relacional<sup>3</sup> y coloca su atención en los procesos de interacción entre actores públicos, privados y sociales para la construcción de política pública. Nos preguntamos, sin embargo, si es posible impulsar este tipo de procesos y de interacciones cooperativas en contextos de pobreza, autoritarismo y bajas capacidades políticas.

¿Se puede hablar de gobernanza en países como México, con 40 millones de pobres, una joven y débil democracia, y un pasado político construido sobre bases autoritarias y sostenido con redes clientelares? ¿Es posible construir acuerdos públicos cooperativos entre actores que, lejos de tejer redes de interdependencia, se aferran a viejos controles y reproducen viejas prácticas de exclusión? Este trabajo no pretende dar respuesta a estas interrogantes, sin embargo nos interesa plantearlas de inicio para no dar por hecho el proceso y aproximarnos a su análisis más desde sus contradicciones que desde sus principios normativos.

El análisis de procesos de gobernanza ha sido abordado fundamentalmente por la ciencia política y la administración pública; aquí, empero, lo hacemos desde una perspectiva antropológica y desde ésta nos preguntamos sobre los obstáculos de la cooperación. Enfocamos nuestra mirada en dos procesos: por un lado, en aquel que concierne a la construcción del propio objeto de política pública, considerando su

<sup>2</sup> J. Kooiman, "Gobernar en gobernanza", *Revista Instituciones y Desarrollo*, núm. 16, Barcelona, Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2004, pp. 171-194. Traducción de Agustín Cerrillo Martínez.

<sup>3</sup> Luis F. Aguilar, "América Latina: sociedad civil, democracia y gobernanza", *El futuro de las organizaciones de la sociedad civil: incidencia e interés público. Memorias del Coloquio Internacional*, México, DECA, Equipo Pueblo, A.C., 2005, pp. 64-74; J. Kooiman, "Gobernar en gobernanza", *op. cit.*; A. Natera, *op. cit.*

dimensión histórica y sus contradicciones inherentes; y por otro, en el proceso de interacción entre actores, en sus tensiones, sus luchas de poder, sus capacidades, sus recursos y sus prácticas de interacción, las cuales consideramos reflejo de la cultura política.

Para estructurar nuestra discusión, dividimos el trabajo en dos secciones principales y algunos comentarios finales. En la primera abordamos el caso estudiado y llamamos la atención sobre las condicionantes sociopolíticas de la problemática de salud que se busca resolver de manera cooperativa y coordinada. La segunda sección está dedicada a los actores protagonistas del proceso de gobernanza, y en ella nos preguntamos desde dónde participan, con qué capacidades, con cuáles limitaciones, y de manera especial indagamos sobre las modalidades de su interacción. En la última parte reflexionamos sobre los obstáculos que se presentan en la construcción cooperativa de política pública en ámbitos rurales, destacando dos aspectos fundamentales: por un lado, la necesidad de considerar los procesos históricos que dan forma al objeto de disputa/cooperación, a fin de comprender el origen y la presencia de ciertas contradicciones que pueden obstaculizar el proceso cooperativo; en segundo lugar, el hecho de que las tensiones no sólo están en la relación entre actores diversos (públicos, privados y sociales), o entre el gobierno y la ciudadanía, sino que se presentan de igual manera al interior de los mismos actores como producto de la cultura política, a la cual consideramos campo de expresión y de representación de las luchas de poder.

#### RIESGOS A LA SALUD POR EXPOSICIÓN A MANGANESO: CONSTRUCCIÓN DEL OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA

En el año 2004, se formó un equipo de investigación coordinado por el Instituto Nacional de Salud Pública, en el que participaron investigadores del Programa Universitario del Medio Ambiente de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Centro de Ciencias de la Atmósfera de la misma universidad y del Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía, bajo los auspicios del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá y en coordinación con el Gobierno del Estado de Hidalgo y la Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud federal.

Las labores del equipo así conformado concluyeron en un estudio realizado a una muestra de la población adulta en el distrito minero de

Molango, estado de Hidalgo, México,<sup>4</sup> en el que se estableció que: *a*) las concentraciones de manganeso en aire, en el área de influencia de la actividad minera, superaban las recomendaciones internacionales para población no ocupacionalmente expuesta (establecidas en 0.05 mg/m<sup>3</sup>), especialmente en aquellas comunidades que se encontraban más cercanas a las plantas de procesamiento, donde los promedios en 24 horas llegaban a 2.65 mg/m<sup>3</sup>; *b*) la principal vía de exposición, dadas las características toxicológicas del manganeso, es la inhalada; *c*) las concentraciones de manganeso en sangre en el 50% de la muestra estudiada eran superiores a los niveles recomendados por los expertos (10 mg/L), con mayor prevalencia en mujeres; y *d*) había una asociación entre estos resultados y un deficiente desempeño en las pruebas neuromotoras aplicadas en el estudio a estas personas, especialmente en aquellas que requieren de coordinación de movimientos, cambios de posiciones en las manos y dibujos secuenciales.<sup>5</sup>

Dicho en otras palabras, el estudio indicaba que la población de la zona presentaba daños neurológicos por estar expuesta a las emisiones de manganeso de la planta industrial operada por la Compañía Minera Atlán, SA de CV.

En abril del 2005, a instancias del mismo equipo de investigación y del Consejo Estatal de Ecología del Gobierno del Estado de Hidalgo, se organizó un taller en el que, además de los actores mencionados, participaron representantes de la empresa minera y de algunas comunidades afectadas, así como funcionarios públicos de los tres órdenes de gobierno. Como resultado de este evento y tras el análisis de los resultados de la investigación, este grupo ampliado elaboró un plan de manejo de riesgos a la salud por exposición a manganeso articulado en torno a cinco ejes: salud, manejo ecosistémico, regulación, coordinación interinstitucional e interactoral y participación social.

A partir de este momento, se tomó la determinación de traducir este plan en políticas públicas –o en instrumentos de política pública, como es el caso de la normatividad– e impulsarlas, monitorearlas y dotarlas de contenido de manera colectiva a partir de un espacio de gestión

<sup>4</sup> El distrito minero de Molango es una cuenca manganesífera que se encuentra en la región de la Sierra Madre Oriental en el estado de Hidalgo, entidad del centro oriente del país. Abarca parte del territorio de los municipios de Molango, Tlanchinol, Tepehuacán, Xochicoatlán y Lolotla, e involucra a 26 comunidades.

<sup>5</sup> Véase H. Riojas *et al.*, *Impacto en la salud del ecosistema por actividades antropogénicas en una cuenca manganesífera. Informe final*, Hidalgo, ISAT-PUMA-UNAM, INNN, INSP, Gobierno del Estado de Hidalgo, Dirección General de Salud Ambiental de la Secretaría de Salud, 2004.

ambiental del distrito minero de Molango, coordinado por el gobierno del estado y que venía operando desde 1995. Éste, que había sido por muchos años una instancia de coordinación interinstitucional, se convertiría desde entonces en un espacio multiactoral y en órgano vinculante; es decir, en un espacio colectivo de toma de decisiones públicas. Todo apuntaba a un proceso de gobernanza para atender un problema de salud ambiental en la Sierra Alta hidalguense.

Hoy, a tres años de haberse tomado esta decisión, la población de la zona continúa estando expuesta al manganeso; la coordinación de la acción pública, lejos de haberse compartido, sigue estando en manos del gobierno del estado mediante el Consejo Estatal de Ecología y la Secretaría de Gobernación de la entidad, la cual controla y sanciona todas las propuestas; la coordinación interinstitucional entre dependencias de gobierno o entre los tres órdenes de gobierno (estatal, federal, municipal) parece estar restringida a la convocatoria o asistencia a las reuniones de la Mesa de Gestión Ambiental; las presidencias municipales de los cinco municipios involucrados no parecen hacer suya la gestión del problema y siguen sin incorporarlo a sus planes de desarrollo municipal; las comunidades están desmovilizadas y subrepresentadas en el órgano colegiado; y la empresa minera sigue encontrando siempre la forma de evadir su responsabilidad. Mientras tanto, el equipo investigador, que a lo largo de estos tres años ha generado más evidencia científica sobre la problemática (ahora enfocando su estudio a la población infantil), enfrenta incontables obstáculos jurídicos y burocráticos para generar una norma oficial que regule las emisiones de manganeso a la atmósfera.

Antes de aventurarnos a dar una respuesta que explique las razones que tienen atorado el proceso, conviene hacer un poco de historia para ubicar la propuesta de gobernanza en el manejo del riesgo a la salud, no como punto de partida sino como punto de llegada de un proceso que venía de tiempo atrás. Veamos esto con más detenimiento, revisando un poco la historia de este conflicto que hoy se busca solucionar desde la administración pública.

Cuando la Compañía Minera Autlán, SA de CV llegó a la zona a finales de los años cincuenta a explorar lo que resultó ser el yacimiento de manganeso más grande del país y el segundo en su tamaño e importancia en América Latina,<sup>6</sup> México estaba en pleno proceso de indus-

<sup>6</sup> Según lo reporta la propia Compañía Minera Autlán en su *Informe de Labores 2005*, el yacimiento de manganeso en la cuenca de la Sierra Alta hidalguense tiene 32 millones de toneladas probadas y 200 millones de toneladas de manganeso probables.

trialización bajo el modelo de sustitución de importaciones, y el Estado mexicano otorgaba todas las facilidades y el impulso requerido a la industria nacional. De manos del Estado mexicano, Minera Autlán no sólo obtuvo la concesión de explotación del mineral en ese distrito minero a principios de la década de 1960, sino que además, a fin de que la empresa pudiera sacar su producto, se construyó con inversión pública la carretera que comunicaría hacia el centro y hacia el Golfo de México a una región que hasta entonces había estado aislada y sumida en el más profundo de los atrasos. Pero el apoyo del Estado fue todavía más allá al convertirse en el principal cliente y consumidor de nódulos de manganeso, un material utilizado en la industria del acero, misma que, para ese entonces y hasta los años ochenta, formaba parte de las empresas paraestatales.

Las condiciones para Minera Autlán no podían haber sido mejores. A las ya mencionadas debemos agregar aquí las propias de la zona, que brindaban no sólo la disponibilidad del recurso sino, asimismo, de la fuerza de trabajo necesaria, pues se trataba de una zona habitada por campesinos pobres que vivían de la agricultura de autoconsumo, con una tenencia de la tierra incierta (lo que era una enorme ventaja para la compañía), y que además habían estado sometidos por más de 40 años al control (económico, político, social y cultural) por parte de caciques regionales, así que sabían obedecer. La llegada de la empresa minera, que operaba bajo esquemas capitalistas de producción, representó un alivio y una esperanza para esta población empobrecida: significaba trabajo asalariado y fin de la violencia caciquil. Parecía que todos ganaban; sin embargo, la luna de miel no fue eterna.

Hacia mediados de los años ochenta, varias comunidades de la Sierra Alta hidalguense formaron una alianza y se movilizaron para enfrentar a la empresa minera y exigirle a ella y a las autoridades estatales y federales una solución a los problemas de contaminación ambiental que desde la década de 1970 venía presentándose en la zona y que dañaba su salud, sus viviendas, sus cultivos y la salud de sus animales. El retraso en la denuncia por parte de las comunidades obedeció a varias razones, entre las que podemos destacar como principales: el férreo control político ejercido sobre ellas por parte del gobierno; el atraso y la pobreza que les hacían confundir derechos con necesidades; y la ausencia de instituciones que regularan los asuntos ambientales a nivel estatal y federal. Así lo recuerda la gente:

Casi luego luego que llegó la minera nos empezaron a contaminar, pero pensábamos que no se podía hacer nada porque ellos nos daban trabajo, y entonces se pensaba que no se podía hacer nada porque algunos tenían su salario, así pensábamos que estamos comiendo de ahí y por eso no podíamos estar en contra de ella. Así decían ellos también, que de ahí comíamos, pero ¡qué va a ser, si antes de que ellos llegaran nosotros no nos habíamos muerto de hambre! (Don Jonás. Comunidad de Chiconcoac, municipio de Lolotla, 20 de septiembre del 2006).

Luego vimos que todo estaba contaminado, un humo negro, como amarillo salía y todo lo ponía lleno de polvo, pero al principio nosotros no nos quejamos, estuvimos aguantando porque nadie nos asesoraba. Nosotros no sabíamos dónde quejarnos, sólo íbamos a poner queja con la misma Compañía pero ellos no nos hacían caso, no hacían nada. Muchos árboles frutales y ganado se perdió, sólo faltaba que la gente se muriera (Don Jacinto. Comunidad de Chiconcoac, municipio de Lolotla, 24 de abril del 2007).

Si bien los primeros avances en materia de política ambiental en nuestro país se dieron en la década de 1970 –vinculados al ámbito de la salud pública a partir de la promulgación de la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental en 1971; la ampliación de las facultades del Consejo de Salubridad General para prevenir y combatir la contaminación ambiental; y la creación de la Subsecretaría de Mejoramiento del Ambiente, dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en 1972–,<sup>7</sup> no se observaron grandes impactos de ello en el país, y menos todavía en la alejada región serrana hidalguese. No fue sino hasta la década siguiente cuando el diseño de la política ambiental y la construcción de su soporte institucional adquirieron mayor peso y relevancia.

A principios de los años ochenta se incorporó por primera vez un capítulo de ecología en el Programa Nacional de Desarrollo 1983-1988, se creó la primera secretaría de Estado encargada de diseñar y dirigir la política ambiental (la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología), y en 1988 entró en vigor la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.<sup>8</sup> Fue en esta coyuntura que se dio la queja de las comuni-

<sup>7</sup> J. Carabias y E. Provencio, “Política ambiental mexicana antes y después de Río”, en A. Glender y V. Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, FCE, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1994, pp. 193-223.

<sup>8</sup> *Idem.*



dades, aprovechando además un contexto político en el que el control del Estado en las zonas rurales, ejercido a través de las instancias agrarias y las organizaciones corporativas, comenzaba a debilitarse.

Aunque el gobierno federal, mediante su recién creada Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), comenzó a hacerse cargo del problema en la Sierra de Hidalgo desde 1987, no fue sino hasta 1989 cuando propuso medidas correctivas a la contaminación con la firma de un tercer convenio con la Compañía Minera Autlán, que comprometió a ésta a colocar un filtro de polvos en la chimenea de su horno de nodulización en una de las plantas industriales. La obra quedó concluida a finales de 1991 con un costo superior a los 4.5 millones de dólares, mismos que, por cierto, corrieron a cuenta del erario público pues, curiosamente, en plena era de privatizaciones la empresa fue nacionalizada por un breve periodo.

De la gestión del problema que estuvo en manos del gobierno federal en esta primera etapa (que nosotros ubicamos de 1987 a 1993), hay que resaltar dos puntos: el primero es que si bien se reconoció como un problema de contaminación ambiental, no fue atendido como un asunto de salud pública y por lo tanto no entró en la agenda de este sector; esto sucedería después de 1995. El segundo tiene que ver con el estilo de la gestión en esta etapa pues sentó un importante precedente que, desde nuestra perspectiva, no puede pasarse por alto. El gobierno se colocó como intermediario entre la empresa y las comunidades, como si se tratara de un conflicto de interés entre particulares en lugar de enfrentarlo como un problema de orden público, y le exigió a la empresa un pago en especie y en dinero para “resarcir el daño”. El primero se entregó directamente a los pobladores de las comunidades; el segundo a un fondo público administrado por el gobierno del estado. Ni el dinero ni el material de construcción que se entregó sirvieron para prevenir o combatir los daños causados. Sobre los efectos sociales y políticos que provocaron hablaremos más adelante.

A partir de entonces no volvió a presentarse una movilización en contra de la Minera Autlán que tuviera la magnitud de las de los años ochenta; sin embargo, las comunidades han mantenido la atención en el tema desde hace 20 años.

Al revisar los archivos oficiales del Consejo Estatal de Ecología (el órgano de gestión ambiental del Gobierno del Estado de Hidalgo), podemos documentar la presencia oficial y las acciones emprendidas por parte de los gobiernos federal y estatal en la zona a lo largo de toda la década de 1990. Encontramos documentos que dan cuenta de las pri-

meras auditorías ambientales aplicadas a la empresa por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en sus dos plantas industriales, Otongo y Nonoalco, en las que se encuentran 175 irregularidades clasificadas en siete rubros (agua, aire, residuos peligrosos, residuos sólidos, suelo, subsuelo y ruido), que la empresa se comprometió a corregir mediante firma de convenio con la Profepa en plazos que no excederían un año. También encontramos, por cierto, oficios que documentan el retraso en su cumplimiento.<sup>9</sup>

Los expedientes oficiales nos muestran asimismo las estrategias empleadas por el gobierno del estado para asumir el control de la gestión a partir de 1995, con la creación de un órgano de coordinación interinstitucional encargado de hacer el seguimiento de las acciones de las dependencias involucradas. Vemos a partir de este momento la gestación de un interesante proceso de apertura que lleva al gobierno del estado, encabezado por Jesús Murillo Karam, a convocar a la academia para documentar científicamente la problemática<sup>10</sup> y buscar soluciones. Asimismo, en algunos documentos se reportan ciertos esfuerzos por incorporar e involucrar a las comunidades en este proceso, como se lee en este informe (fechado el 26 de abril de 1996) presentado al gobernador del estado por la Coordinadora del Consejo Estatal de Ecología:

En atención a la inquietud del comité ecológico de la comunidad de Chiconcoac, representado por los CC Fortunato Romero Silva y Eleno Mendoza Bautista en relación a los problemas de contaminación atmosférica, el pasado 28 de febrero, el COEDE en coordinación con el INE, SEMARNAP y PROFEPA, instalaron dos equipos para el monitoreo perimetral de partículas, lo que incluyó la capacitación técnica al comité para su manejo y operación.<sup>11</sup>

Eran otros tiempos y México estaba cambiando. La definición de *política ambiental*, la construcción y fortalecimiento institucional en la materia y la descentralización en la toma de decisiones se aprecian de manera contundente al revisar la gestión de la problemática en esta

<sup>9</sup> CIDMA, Minera Autlán, Área: Dirección General del Consejo Estatal de Ecología. Clas.: 12.10. Rem.: 01/01. Caja: 7. Exp.: 1.

<sup>10</sup> Se solicitaron estudios toxicológicos a la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, estudios sismológicos al Instituto Politécnico Nacional, y estudios epidemiológicos al Instituto de Salud, Ambiente y Trabajo, SC.

<sup>11</sup> CIDMA. Área: Dirección General del Consejo Estatal de Ecología. Clas.: 12.10. Rem.: 01/01. Caja: 7. Exp.: 1.

zona. Pero, a pesar de todo, las comunidades de la zona siguieron reportando a lo largo de toda la década de los noventa daños a su salud, sus viviendas, sus actividades productivas y sus recursos naturales. Veamos una muestra de estas demandas:

Los que suscriben autoridades municipales y ejidales de la comunidad de Tlaltepingo, municipio de Lolotla, Hgo., para manifestarle lo siguiente:

Nos dirigimos ante usted para hacerle de su conocimiento que hasta la fecha la Cía. Minera Autlán no ha cumplido con el convenio que hizo con las autoridades de Ecología y las comunidades afectadas en primer lugar nosotros nos encontramos de frente de las instalaciones de la mina y nos afecta en gran parte como es en la flora la fauna y nuestra salud, por el humo que expide la chimenea en los días nublados y en las noches, también contamos con un río que se encuentra totalmente contaminado con aceites reciduales [sic] y lodo está matando toda especie de peces así como el ganado no puede aprovechar el agua por lo contaminado que se encuentra.

Últimamente están realizando una serie de explosiones de gran magnitud que cuando detonan se siente cómo se cimbra la tierra como especie de temblor y ya algunas casas presentan cuarteaduras por esta razón exigimos terminantemente se ponga fin a este problema de no ser así todas las comunidades afectadas vamos a buscar otros medios.

Sin otro particular esperamos solución positiva reiterándole nuestro más sincero agradecimiento. Firman El Delegado y El Comisariado Ejidal.<sup>12</sup>

Los resultados de los estudios sobre daños a la salud corroboran científicamente que no es un asunto de percepción errada por parte de la población y que el problema, hoy por hoy, no ha sido resuelto. ¿Significa esto acaso que la gestión ambiental en la zona a lo largo de estos 20 años no ha servido para nada? No es eso. Se trata más bien de que no se ha atacado el problema de fondo; que se han dado respuestas simples a un problema que en realidad es complejo; que no ha sido abordado a partir de las contradicciones que lo generaron y, en algunos casos incluso, se les ha reforzado o se han generado nuevas.

Si bien en la última década se observan importantes cambios en términos de descentralización y también de construcción institucional, parte del problema está en que las autoridades de gobierno, tanto federales como estatales, continúan funcionando bajo los mismos esquemas

<sup>12</sup> Carta de las autoridades municipales y ejidales de Tlaltepingo, municipio de Lolotla, enviada a la coordinadora del Consejo Estatal de Ecología en junio de 1996. CIDMA. Área: Dirección General del Consejo Estatal de Ecología. Clas.: 12.10. Rem.: 01/01. Caja: 7. Exp.: 1.

del pasado: siempre cuidando sus espaldas, siempre diciendo una cosa y haciendo lo contrario, siempre controlando o tratando de conservar el control, y siempre bajo esquemas jerárquicos. La población, por su parte, no ha logrado tampoco desprenderse de las viejas prácticas verticales para apropiarse del proceso y desde él proponer innovaciones. Existe entonces un desfase entre la construcción de los andamios de la gobernanza y los cambios en la cultura política de sus actores.

PROTAGONISTAS DEL CONFLICTO, ¿ACTORES DE LA GOBERNANZA?  
LOS ACTORES, SUS CAPACIDADES, SUS LIMITACIONES Y LAS MODALIDADES  
DE SUS INTERACCIONES

Para los autores que definen a la *gobernanza* como gobierno interactivo, el concepto de *red* es fundamental. Los actores no estatales se incorporan al proceso de gobierno no como individuos, sino como grupos o redes de grupos autoorganizados y generan, en el proceso, un gobierno red.<sup>13</sup> El aspecto central de la gobernanza así definida reside, entonces, en la interacción cooperativa y regulada entre estas redes/grupos, lo que a su vez requiere reconocimiento mutuo (en términos de confianza y respeto) y la generación de interdependencias para la construcción del bien común. Planteado de esta manera, nos hace suponer que la gobernanza implica la presencia de unas condiciones mínimas: existencia de redes o grupos con ciertas capacidades y recursos, y la confianza entre actores.

En el caso que analizamos, la ausencia de redes, la desconfianza y el autoritarismo que impregna prácticamente todas las relaciones sociales, ponen en entredicho las posibilidades de la cooperación.

Como ya se ha visto, en los últimos años, tanto en el país como en la propia zona de estudio, ha habido importantes avances en materia de construcción institucional y de recomposición y ampliación de las estructuras de gobierno en todos sus órdenes, lo que ofrece la oportunidad para descentralizar funciones y compartir responsabilidades. No obstante, ello no ha sido suficiente para terminar con prácticas burocráticas patrimonialistas ni tampoco se dio a la par del fortalecimiento de capacidades políticas, especialmente en ámbitos locales, además de que no desterró el autoritarismo ni el control. Ésta es una de las contradicciones del proceso, pues si bien en su estructura parece que las condiciones para participar están dadas, no sucede así en la práctica.

<sup>13</sup> Kooiman, *op. cit.*; Natera, *op. cit.*

En nuestro estudio encontramos: 1. tensiones y luchas de poder entre las dependencias del gobierno federal y el gobierno del estado; 2. prácticas patrimonialistas de las dependencias de gobierno estatal, lo que dificulta y a ratos impide la coordinación entre ellas; 3. control del gobierno del estado sobre las presidencias municipales y sometimiento de éstas tanto a los intereses de la minera como a las disposiciones del gobierno estatal, a fin de no entrar en conflicto con los que asignan los recursos públicos municipales (el gobierno del estado), y con quien aporta recursos complementarios (la compañía minera); 3. el gobierno del estado no quiere perder el control ni de las acciones ni de las interacciones ni de la información; 4. la coordinación intermunicipal no existe y las alianzas entre comunidades se desvanecieron bajo un clásico dilema del prisionero; y, por último, 5. al interior de las comunidades la desconfianza, los chismes, las envidias y también el control de un grupo sobre otro, de viejos sobre jóvenes y de varones sobre mujeres, las han dividido, desmovilizado, empobrecido políticamente y las han hecho más vulnerables frente a la empresa minera, frente al control del gobierno del estado y frente a oportunistas políticos en busca de clientelas.

Si bien las luchas de poder forman parte de todo proceso político y son normalmente las que activan la propia vida política, en el caso que nos ocupa conducen más bien al desgaste y a la inmovilización pues son luchas de poder –o tensiones de poder– para mantener el control y el protagonismo y para evitar los cambios. Nadie quiere cambiar pues así se aprendió a hacer política en México a lo largo del siglo xx, y hoy vemos cómo este aprendizaje sigue reproduciéndose entre órdenes de gobierno, dependencias gubernamentales y grupos de trabajo, y también se ve con claridad en los ámbitos cotidianos donde se relacionan varones con mujeres o viejos con jóvenes: “Está bien que hagan las juntas en las comunidades para que nos den la información –decía un campesino en una de las asambleas informativas–, pero que la próxima vez no vengan las mujeres”.

Como contraparte del control y el autoritarismo está el clientelismo. En la sierra hidalguense, como en muchas regiones rurales del país, éste es sin duda un elemento clave de la cultura política; sobre él se estructuró el poder caciquil y sobre sus cimientos construyó la empresa minera sus relaciones no sólo con las comunidades, sino también con el grupo político que ha gobernado la entidad y la región por más de ochenta años.

Pero las relaciones patrón-cliente que dieron forma al Estado mexicano posrevolucionario y también al Estado desarrollista, hoy, en la era de la globalización y la construcción democrática, se convierten en su camisa de fuerza. Son un freno para el ejercicio del gobierno, y también lo son para la lucha democrática y la construcción de ciudadanía. En nuestro estudio encontramos que entre la población prevalece la tendencia a articular sus demandas en torno a sus carencias y necesidades, en lugar de hacerlo alrededor de sus derechos, asumiendo la contraparte de sus obligaciones. En el caso de los gobiernos municipales, las autoridades entrevistadas coinciden en que la práctica del clientelismo es un obstáculo para gobernar, y más todavía para hacer un uso eficiente de los escasos recursos que manejan; sin embargo, algunos se sienten atrapados y otros repiten con gran naturalidad esta práctica aprendida.

Las comunidades no jalan, no quieren trabajar, la gente lo que quiere es dinero [...] Es muy difícil gobernar porque las comunidades y las personas quieren todo [...] Así está la gente acostumbrada a pedir porque así aprendió a hacerlo. Es un vicio que se sembró de otros tiempos, era para gobernar antes, pero fue una mala táctica porque hoy es muy difícil seguir haciéndolo y la gente no puede cambiar. Entonces el gobierno está en la mira de todos, nos exigen mucho, pero todo vienen a pedir (secretario municipal de Tlanchinol, 24 de abril de 2007).

La gente no tiene peticiones a largo plazo pues no hay cultura. No piden apoyo para infraestructura de producción; lo que piden es ayuda que solucione problemas momentáneos. Yo les digo: "Necesitamos cambiar nuestra actitud, nuestra cultura, no esperar que todo se resuelva desde arriba". Algunas comunidades entienden, otras no. Desgraciadamente no se les puede dejar de dar porque podríamos perder políticamente, hay que seguirles dando, para eso estamos, para ayudar (presidente Municipal de Xochicoatlán, 21 de junio de 2006).

La gran paradoja del clientelismo fue que a pesar de la "ley del garrote y la zanahoria" no terminó con la oposición y la resistencia; el drama, sin embargo, fue que generó un esquema de redes tejidas más sobre favores que sobre alianzas solidarias, que todavía está muy arraigado en casi todos los niveles de la vida pública, independientemente de la filiación partidista.

Para la empresa minera el asunto no es mejor. Ella no ha necesitado usar la "ley del garrote", para eso ha estado el gobierno; su estrategia

ha sido comprar todo con dinero: ha repartido dinero para campañas políticas igual que para materiales de construcción, introducción de servicios básicos en las comunidades y construcción de infraestructura; ha apadrinado a presidentes municipales, líderes de partido y gobernantes, así como ha coronado reinas de la primavera y ha financiado lápices, cuadernos y muebles escolares, entre tantas otras cosas más.<sup>14</sup> A cambio ha podido extraer el recurso sin demasiados problemas por parte de las comunidades, y de parte de algunas autoridades ha recibido amplias muestras de solidaridad (por no decir de encubrimiento) cuando se le confronta por su responsabilidad en el deterioro ecológico y su impacto sobre la salud de la población. Pero todo tiene un límite y hoy la empresa comienza a estar cansada de las exigencias que pesan sobre ella, sin hacer una mínima reflexión de la responsabilidad que ha tenido en ese tipo de relaciones.

Las comunidades siempre tienen demandas hacia la empresa, siempre le están pidiendo algo, ahorita, por ejemplo, acabamos de entregar una iglesia que nos costó 700 mil pesos; en Jalpa se hizo un muro de más de un millón de pesos que no sirve para nada pero ellos así lo querían. La empresa ha puesto mucho dinero, mucho interés para solucionar los problemas pero a cada rato las comunidades nos amenazan [...] (funcionario de la Compañía Minera Autlán, 18 de septiembre de 2006).

El clientelismo, venga de donde venga, ha generado en la zona divisiones, corrupciones y desconfianza. Los protagonistas de estas relaciones son hoy los actores convocados para establecer acuerdos colectivos de manera coordinada y cooperativa con carácter público. Sabemos que cada uno cuenta con capacidades propias que bien podrían potenciarse, como es el caso de la intensa vida cívica de las comunidades y la cercanía que éstas tienen con sus autoridades municipales, que a su vez han ganado legitimidad a partir del proceso democrático; por sólo mencionar algo. Pero estamos convencidos de que ninguna capacidad puede ser útil porque lo que no hay todavía es capacidad de interactuar en planos horizontales, transparentes e incluyentes.

<sup>14</sup> La información para documentar estos intercambios se obtuvo a partir de la revisión de los expedientes Compañía Minera Autlán, SA de CV-Comunidades, en los archivos de la empresa a los que tuvimos acceso.

## LAS TENSIONES DE LA GOBERNANZA

¿Es posible construir política pública de manera cooperativa y coordinada para atender demandas sociales bajo esquemas democráticos?

En este trabajo no hemos desechado esa posibilidad, pero al acercarnos de manera detenida al propio objeto de política pública en contextos de pobreza y exclusión, nos encontramos con tensiones que van desde el orden estructural, por contradicciones no resueltas, hasta trabas en los ámbitos de la vida cotidiana en los que operan e interactúan los que aquí hemos llamado “actores de la gobernanza”.

Nos planteamos de inicio problematizar el concepto de *gobernanza*. En la exposición del estudio de caso vemos, efectivamente, que la construcción de acuerdos públicos no se resuelve con la mera existencia de un espacio interactoral, aun cuando éste tenga carácter vinculante.

Desde nuestro punto de vista, el problema está en que no se considera que éste es un espacio de confluencia de actores, no de interacción entre ellos. El gobierno, las comunidades y la empresa interactúan desde sus relaciones sociales construidas históricamente, relaciones por cierto conflictivas y desequilibradas en términos de poder, y es con estas asimetrías que convergen en un ámbito de negociación y construcción de compromisos colectivos que en la práctica no funciona pues desconoce la dimensión conflictiva y de poder. Por ello insistimos en que la cooperación no se resuelve bajo esquemas administrativos.

Entendemos la gobernanza como un proceso político, interactivo, de construcción de acuerdos públicos; como el acto de gobernar construido no sólo desde el gobierno, sino con participación y responsabilidad de otros actores. En nuestro caso vemos, sin embargo, que este proceso se atora porque, entre otras cosas, no se han construido los canales de la democracia y las relaciones entre actores continúan basadas más en esquemas verticales que en prácticas cooperativas. Vemos lo anterior no sólo en la relación entre el gobierno y los ciudadanos, sino también en prácticamente todas las relaciones sociales: entre los órdenes de gobierno, entre las instancias gubernamentales, al interior de las comunidades, en las relaciones de éstas con la empresa, etcétera. Las relaciones de poder han dado forma al tiempo que se reproducen desde una cultura política más autoritaria y clientelar que democrática. Es en esta arena donde consideramos que se encuentran las principales tensiones de la gobernanza.