

**Agua, contaminación y su manejo en la Región Norte de México:
el caso del Río Sonora****Water, Pollution, and Management in the Northern Region of Mexico:
The Case of the Sonora River**Noemi Haro Velarde¹ y Alejandro Salazar Adams²

RESUMEN

Este artículo describe la formulación de la agenda de decisión del Comité Técnico (CT) del Fideicomiso Río Sonora (FRS), constituido en 2014 para resarcir los daños ocasionados por el derrame de lixiviados de cobre de la empresa Buenavista del Cobre, en la cuenca del Río Sonora. Se utilizó el Modelo de Corrientes Múltiples (MCM) (Kingdon, 2014) para analizar descriptivamente la participación y los criterios de la viabilidad técnica y la anticipación de limitaciones futuras de las alternativas discutidas por el CT del FRS. El análisis mostró que las alternativas aprobadas se formularon e implementaron por participantes ocultos y se caracterizaron por una alta visibilidad, bajo cumplimiento de los criterios de viabilidad técnica y aversión por los costos en el largo plazo. Los resultados contribuyen a comprender las virtudes del MCM para el análisis de la agenda para la remediación de los desastres ambientales.

Palabras claves: 1. agenda de decisión, 2. formación de la agenda, 3. minería, 4. fideicomiso-desastre ambiental, 5. Río Sonora-México.

ABSTRACT

This paper describes the formulation of the decision agenda of “Río Sonora” Trust (FRS)’s Technical Committee (TC), established in 2014 to compensate for the damage caused by Buenavista del Cobre Company’s copper leach spill in the Sonora River Basin. The Multiple Streams Approach (MSA) (Kingdon, 2014) was used to analyze the participation and criteria for technical feasibility and the anticipation of future limitations of the alternatives discussed by the FRS’ Technical Committee. The analysis showed that the approved alternatives were formulated and implemented by hidden participants and characterized by their high visibility, low compliance with the technical feasibility criteria, and long-term costs aversion. The results contribute to the understanding of the MSA virtues for the analysis of the remediation of environmental disasters agenda.

Keywords: 1. decision agenda, 2. agenda formation, 3. mining, 4. environmental disaster-trust, 5. Sonora River-Mexico.

Fecha de recepción: 16 de julio de 2020

Fecha de aceptación: 13 de octubre de 2020

Fecha de publicación en web: 30 de junio de 2021

¹ Universidad de Sonora, México, noemihavel@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0740-2144>

² El Colegio de Sonora, México, asalazar@colson.edu.mx, <https://orcid.org/0000-0002-4762-4211>



INTRODUCCIÓN

El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de lixiviados de cobre de la minera Buenavista del Cobre (propiedad de Grupo México), sobre el cauce del Río Sonora, lo que afectó a siete municipios de la cuenca. El 10 de agosto de 2014 el gobierno federal respondió por medio de la Comisión Nacional del Agua (Conagua) con una medida de carácter preventivo que consistió en “restringir el suministro de agua a los prestadores del servicio municipal en los siete municipios” (Conagua, 2014a, s/n) provocando la suspensión temporal del aprovechamiento de 31 pozos de uso público urbano y dejando sin acceso al agua entubada a los habitantes de los municipios de Arizpe, Banámichi, San Felipe de Jesús, Aconchi, Baviácora y Ures.

En consecuencia, los hogares sustituyeron el consumo directo de agua de la llave por garrafones de agua purificada según los alcaldes de los municipios afectados (J. De la Torre, comunicación personal, 23 de septiembre de 2018; L. Escalante, comunicación personal, 22 de marzo de 2018; V. Vázquez, comunicación personal, 30 de octubre de 2018; P. Lugo, comunicación personal, 04 de noviembre de 2018). Posteriormente, el 13 de agosto del mismo año, con el objetivo de evitar la migración de la contaminación al acuífero, el Comité de Operación de Emergencias amplió la restricción y clausuraron los pozos ubicados a 500 metros de ambos márgenes del Río Sonora, extendiendo la afectación al sector agropecuario.

La implementación de las medidas precautorias se justificó en un contexto donde hasta ese momento se desconocía el contenido del derrame, sin embargo, no contemplaron la magnitud de las afectaciones asociadas con la escasez de agua entre los usuarios consuntivos, especialmente de los hogares y usuarios agropecuarios, ni las limitaciones económicas y técnicas de los Organismos Operadores de Agua. Durante la suspensión, la Conagua fue responsable de monitorear la calidad de las aguas superficiales, sedimentos y pozos (Conagua, 2014a, 2014b) y de determinar el levantamiento de la medida una vez que los resultados del monitoreo indicaran que el agua no representaba riesgo para la salud.

El 22 de agosto, con base en los límites máximos permisibles establecidos en la NOM-127-SSA1-1994, la Conagua informó que las aguas de Río Sonora continuaban fuera de la norma (Conagua, 2014c); mientras tanto hogares, Organismos Operadores de Agua y el Grupo México afrontaban los costos del suministro de agua alternativo mediante pipas y garrafones. Al finalizar el mes de agosto el derrame captó la atención de las dependencias ambientales, y el 12 de septiembre, para remediar los sitios contaminados en el Río Sonora, el gobierno federal negoció con Grupo México un mecanismo alternativo de solución de controversias, establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el fondo de hasta 2 mil millones de pesos (mdp) sería administrado por un Contrato de Fideicomiso denominado “Río Sonora” (FRS).

El 15 de septiembre las fideicomitentes Buenavista del Cobre S. A de C.V y Operadoras de Minas e Instalaciones Mineras S.A de C.V (OMIMSA) formalizaron el mecanismo con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), dispusieron los primeros 500 mdp y se encomendó el cumplimiento de sus fines a la Secretaría del Medio Ambiente (Semarnat). La cláusula VIII del Contrato del Fideicomiso Río Sonora (CFRS) contempló la figura del Comité

Técnico (CT) como un órgano deliberante y decisorio respecto del patrimonio del FRS, cuerpo colegiado que ha sido una tradición histórica en los fideicomisos públicos en México (Acosta y Almazán, 2002; Vargas, 2012).

El 12 de septiembre el gobierno federal designó a un grupo de funcionarios federales para integrar la Comisión de Trabajo para el Río Sonora, denominada Comisión Presidencial (CP), para cumplir los fines del FRS, llevar a cabo acciones inmediatas y evaluar y subsanar los daños causados a la población. Sus integrantes visitaron la zona entre el 12 y el 18 de septiembre y sostuvieron reuniones con los afectados, alcaldes y representantes de Grupo México, con el fin de conocer la problemática de la zona. El 19 de septiembre el gobierno federal, a través de la CP, emitió la primera propuesta para la remediación del Río Sonora con base en el monto inicial de 500 mdp disponibles en el FRS. A continuación se enlista la primera propuesta para la remediación del Río Sonora (Presidencia de la República EPN, 2014b):

Tabla 1. Agenda gubernamental para la remediación del Río Sonora

Acciones	Inversión (mdp)
Instalación de tinacos	32
Plantas potabilizadoras de ósmosis inversa	350
Resarcimiento al sector agropecuario	122.29
Resarcimiento de daños a la salud	0.45
Contratación de pipas	7.8
Total	512.54

Fuente: Presidencia de la República EPN, (2014b).

Entonces la propuesta planteada por el presidente se asumió como la agenda gubernamental, es decir, se convirtió en “la lista de temas que están recibiendo atención” (Kingdon, 2014, p. 4), e incluía temas relacionados con el resarcimiento al sector agropecuario, la salud y la compensación del abasto de agua. En este último destacan las plantas potabilizadoras con 76 por ciento de los recursos. Si bien esta propuesta no fue definitiva, pues se basaba en la primera entrega de 500 mdp, ofreció una clara orientación de los temas que habían captado la atención de la CP y el ejecutivo federal.

A dos meses de la clausura, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios ordenó liberar en octubre la restricción de 22 pozos y comunicó: “el agua de estos pozos, que representan más del 90% del abasto de las comunidades afectadas por el derrame, no representa un riesgo a la salud de los pobladores, debido a que sus niveles de metales pesados se encuentran dentro de la norma sanitaria, por lo que los municipios pueden iniciar su reapertura” (Secretaría de Salud, 2014, s/n).

- 4 Agua, contaminación y su manejo en la Región Norte de México: el caso del Río Sonora
Haro Velarde, N. y Salazar Adams, A.

Sin embargo, el problema se asociaba con el deterioro de la confianza por utilizar el agua de los pozos debido a la falta de información y el manejo de la información previamente gestionado por la Conagua. Mientras funcionarios federales y estatales reabrían los pozos mediante ceremonias o actos políticos simbólicos, la población se movilizaba a través de grupos locales para impedir tal reapertura, argumentaban la falta de limpieza del río, tener desconfianza en el dictamen de reapertura y exigían los resultados del muestreo. Asimismo, demandaban acciones que garantizaran la calidad del agua en el largo plazo.

El 7 de febrero de 2017 la Semarnat y las fideicomitentes firmaron el convenio de transmisión del patrimonio y extinción total del FRS (Semarnat, 2017); se argumentó que: a) las fideicomitentes acreditaron ante el CT que las autoridades competentes emitieron las resoluciones que dan por cumplido el Programa de Remediación, b) cumplimiento de los fines del fideicomiso y las medidas correctivas y c) la Semarnat acreditó que no existía reclamación alguna de reparación o restitución de pago.

No obstante la legalidad y la legitimidad conferida por las autoridades ambientales para extinguir el FRS, el ejercicio de su patrimonio refleja una clara distorsión entre las acciones establecidas en la agenda gubernamental y las implementadas a través del CT. En particular, destaca la falta de acciones de limpieza en el Río Sonora y el incumplimiento en la instalación de plantas potabilizadoras que, una vez extinto el FRS, ha sido la causa principal de descontento e inconformidad social.

La problemática planteada en este artículo se analiza a través del Modelo de Corrientes Múltiples (MCM) (Kingdon, 2014). El objetivo del texto consiste en describir el proceso de especificación de alternativas para el abasto de agua en el CT del FRS. Se busca identificar y explicitar la participación de formuladores y responsables de la aprobación de recursos del FRS y a través del análisis de las alternativas aprobadas, explicar la asignación de recursos con base en los criterios de viabilidad técnica y limitaciones futuras. El artículo se divide en seis secciones; la primera es la introducción, en la segunda se presenta el marco teórico, en la tercera se explica la metodología; en la cuarta se presentan los resultados, en la quinta se discuten dichos resultados y, finalmente, las conclusiones.

MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

El Modelo de Corrientes Múltiples (MCM) es un marco notablemente flexible y ventajoso que sirve para comprender el proceso de toma de decisiones en entornos complejos (Rawat y Morris, 2016). Ha sido empleado desde 1984 para estudiar diversas ubicaciones geográficas, campos de estudio y fases de la política a nivel nacional, subnacional y comparado mediante estudios cualitativos y de carácter longitudinal con metodologías de estudio de caso y el análisis documental, principalmente (Cairney y Heikkila, 2014; Cairney y Jones, 2015; Rawat y Morris, 2016).

En América Latina, el MCM ha fundamentado diversos estudios de casos de tipo cualitativos en variados campos de la política como el desarrollo municipal (Zapata, 2016), trabajo infantil

(Alza, 2014), educación (Benavides-Lara, 2020), seguridad pública (Álvarez, 2017; Pedraza y Duarte, 2017; Sanjurjo, 2018), migración (Ramírez, 2007), transporte (Cruz y Herrera, 2018; Khayesi y Amekudzi, 2011), desempleo en mujeres (Marín, 2017), derechos indígenas (Giraldo, 2016) y desastres ambientales (Barrios, 2017).

Kingdon (2014) concibe la agenda como “una lista de asuntos, temas o problemas en los cuales los funcionarios gubernamentales y personas ajenas al gobierno –pero relacionadas con los funcionarios–, están prestando seria atención en un momento dado” (p. 3). Desde una visión procesal de la política pública (Cobb y Elder, 1971) incluye: “(1) el establecimiento de la agenda, (2) la especificación de las alternativas, (3) una elección autorizada y, (4) la implementación” (Kingdon, 2014, p. 3)

La configuración de la agenda se enfoca en cómo el gobierno y sus organizaciones resuelven problemas públicos ilimitados desde una racionalidad limitada, cómo se identifican, definen los problemas públicos y se generan soluciones. Esta perspectiva ayuda a entender por qué algunas alternativas se consideran seriamente y ocupan un lugar prominente en la agenda de políticas, frente al descuido de otras (Kingdon, 2014), y por qué se reduce la agenda pública a un número relativamente pequeño de asuntos (Casar y Maldonado, 2010, p. 5).

El MCM estudia la formación de la agenda en un contexto de ambigüedad (Zahariadis, 2010), y en este escenario predomina la incertidumbre “que describe la falta de información completa y la ambigüedad” (Cairney y Zahariadis, 2016, p. 88), lo que según Kingdon (2014) complejiza la toma de decisiones de los funcionarios públicos en la formación de la agenda. El contexto citado fue el caso del derrame del Río Sonora, comprendido como un evento dramático o *focal* (Birkland, 1998) cuya agenda de remediación, una vez creado el Fideicomiso, se formuló con base en información limitada por la falta de cuantificación de las afectaciones socio ambientales.

El MCM entiende la formación de la agenda a partir de tres corrientes relativamente independientes: *los problemas*, *las políticas (policy)* y *la política (politics)*. En la primera corriente, el desarrollo de un problema cambia mediante indicadores, eventos, crisis, símbolos y la retroalimentación de los funcionarios públicos. Bajo esta lógica, el derrame de lixiviados de cobre es asumido como un evento focal, se considera la causa primaria de la contaminación de tres cuerpos de agua y de otros problemas que surgieron como respuesta. La segunda corriente, la de *las políticas*, alude a una “sopa primigenia de ideas” dentro de la comunidad de las políticas integrada por expertos, investigadores, académicos y defensores, donde las alternativas de políticas emergen por “mutaciones” y “recombinaciones” en un proceso de selección determinado por el cumplimiento de tres criterios de selección: *viabilidad técnica*, *aceptación de valores* y *anticipación de limitaciones futuras*. La tercera corriente, de *la política*, se refiere a las campañas de grupos de presión, los resultados electorales, la distribución partidista o ideológica en el Congreso y los cambios de administración que influyen en la disposición y la capacidad de atención del gobierno con relación a un tema.

Según Kingdon (2014), la clave para explicar la formación de la agenda radica en distinguir entre el establecimiento de la agenda y la especificación de alternativas. Mientras que en la agenda

gubernamental se establece un conjunto de alternativas consideradas seriamente por los funcionarios, es en la agenda de decisión donde se especifican las alternativas. Este último proceso se explica por “dos familias de respuestas: (1) las alternativas se generan y se reducen en el flujo de *Las Políticas*; y (2) intervienen participantes relativamente ocultos, especialistas en el área de política particular” (p. 200).

La participación es una variable decisiva en la formación de la agenda (Aguilar, 1993; Kingdon, 2014). Para Aguilar (1993), la definición y justificación de los problemas está en función de “cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos” (p. 27). En este sentido, el MCM clasifica a los participantes como *dentro* y *fuera* del gobierno para estudiar su influencia en la formación de la agenda.

Los participantes ubicados “dentro” son “personas en puestos gubernamentales [que] tienen autoridad formal otorgada por estatuto y por la constitución” (Kingdon, 2014, p. 45). Lo anterior incluye al presidente, designados políticos, los funcionarios públicos, servicio profesional de carrera y miembros del Congreso. Los participantes ubicados “fuera” (sin cargos formales en el gobierno) alude a grupos de interés, investigadores, académicos, consultores, medios de comunicación, la opinión pública, partidos políticos y otros actores relacionados con las elecciones.

Por su visibilidad, Kingdon (2014) también los agrupa en participantes “visibles” y “ocultos”. El grupo “visible” contempla los participantes que:

[...] reciben mucha atención de la prensa y del público –incluye al presidente y sus designados de alto nivel, la administración, miembros prominentes del Congreso, los medios de comunicación y actores relacionados con las elecciones como partidos políticos y las campañas (Kingdon, 2014, p. 68).

En cambio, los participantes “ocultos” o de baja visibilidad, se integran por comunidades distinguidas por su “especialización y su conocimiento de los problemas en esa área política particular” (Kingdon, 2014, p. 200). Incluye académicos, investigadores, burócratas de carrera, personal del Congreso y personas nombradas por la administración por debajo del nivel superior.

Basado en esta clasificación, Kingdon (2014) sostiene que mientras los participantes “visibles” intentan afectar las agendas para luego especificar las alternativas: “recurren a especialistas en la comunidad de políticas menos visibles, como burócratas, empleados, investigadores y grupos de interés, para las alternativas de las que se puede tomar una decisión autorizada” (Kingdon, 2014, p. 70). Por su parte, los participantes “ocultos” son determinantes en la agenda de decisión donde las alternativas son especificadas para su deliberación y autorización.

Los emprendedores de la política son participantes especialmente prominentes (Baumgartner y Jones, 1991; Kingdon, 2014); su relevancia radica “no solo en hacer que las personas importantes presten atención, sino también de unir las soluciones a los problemas y los problemas y a las políticas” (Kingdon, 2014, p. 20), y se distinguen del resto de los participantes por su disposición a “invertir sus recursos -tiempo, energía, reputación, dinero- para promover una posición a cambio

de ganancia futura prevista en forma de material, intencional, o beneficios solidarios” (Kingdon, 2014, p. 179). Para Roberts y King (1991), los emprendedores son:

[...] aquellos individuos que participan en las primeras tres etapas: desarrollan una idea nueva, la traducen en una declaración más formal (como una propuesta, proyecto de ley o ley), y luego ayudan a implementarla en la práctica pública (Roberts y King, 1991, p. 151).

Para el MCM, los emprendedores son “individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes” (Zahariadis, 2010, p. 80) ubicados dentro y fuera del gobierno, al mismo tiempo pueden ser visibles y ocultos. Su desempeño también se asocia con la promoción de ideas (Kingdon, 2014), la innovación (Mintrom, 2019) y el cambio en un área de la política (Mintrom, 2019; Mintrom y Norman, 2009). Schneider y Teske (1992, p. 738) sostienen que, en la búsqueda de ganancias, se aprovechan nuevas oportunidades a través del “arbitraje, la especulación o la innovación”. En contextos de ambigüedad, más que defender soluciones, se desempeñan como “intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras” (Zahariadis, 2010, p. 79).

El MCM explica la formulación a partir del cumplimiento de tres criterios de sobrevivencia: viabilidad técnica, aceptabilidad de valores y anticipación de limitaciones futuras. Al respecto, Kingdon (2014) plantea:

[...] las propuestas que no cumplen con estos criterios -factibilidad técnica, aceptabilidad de valores dentro de la comunidad de políticas, costo tolerable, aquiescencia pública anticipada y una posibilidad razonable de receptividad entre los tomadores de decisiones electos- probablemente no sean consideradas como propuestas serias y viables (Kingdon, 2014, p. 131).

Los tres criterios son trascendentales en la formación de la agenda por su influencia en la aprobación, oposición y bloqueo de alternativas. La viabilidad técnica es el primer criterio de selección, pues se asocia con “los mecanismos reales mediante los cuales una idea se pondría en práctica” (Kingdon, 2014, p. 131) y con los recursos humanos. Para Zhu (2008), el concepto de viabilidad es “una noción multidimensional que consiste en factibilidades legales, administrativas, financieras y tecnológicas, entre otras” (p. 134). Sin embargo, el autor considera que es ambiguo y difícil de cuantificar cuándo una idea es técnicamente factible, e incorpora el concepto de “inviabilidad técnica”, aplicable cuando una de las dimensiones no es factible o viable.

La aceptabilidad de valores es el segundo criterio y es interno a la comunidad de la política. Los especialistas y la propia comunidad de un área de política conforman un clima de aceptación de ideas con base en valores y enfoques similares para resolver un problema. Según Kingdon (2014), los valores y creencias se asocian con la opinión de los especialistas con relación al papel o al tamaño del gobierno federal con respecto a estados y localidades, y con relación al tamaño adecuado del sector público, frente al sector privado. En la aceptabilidad de valores, Kingdon (2014) señala que también influyen dos conceptos: el criterio de equidad y el principio de eficiencia. La anticipación de limitaciones futuras es el tercer criterio, y se refiere a que los responsables de la toma de decisiones deben convencerse que los costos de las alternativas sean

tolerables con relación al presupuesto, y también considerar sus costos en el largo plazo (Kingdon, 2014, p. 138).

En este estudio de caso se asume al FRS como una ventana de oportunidad política (Kingdon, 2014) que se abrió a partir de un evento focal (Birkland, 1998): el derrame de lixiviados de cobre en la minera Buenavista del Cobre. El Fideicomiso se clasifica así porque configuró la participación e implicó la disponibilidad de recursos para la remediación de los daños en esa parte del territorio sonorense, que constituía la principal demanda de los grupos más representativos, a saber: población afectada, grupos de interés productivo, alcaldes, gobernador del estado y Congreso de la Unión.

La agenda de decisiones se plantea como una subcategoría de la agenda gubernamental y se define como “la lista de temas dentro de la agenda gubernamental que están listos para una decisión activa” (Kingdon, 2014, p. 4). En ella es donde participantes ocultos especifican las alternativas; al respecto, el MCM argumenta que “mientras que los funcionarios gubernamentales pueden dominar la agenda, tienen menos control en las alternativas, que son dominadas por los expertos” (p. 14). En este estudio de caso la agenda de decisión se enmarca en el periodo de sesiones del CT y finaliza con la extinción del FRS.

Conformación y estructura del FRS

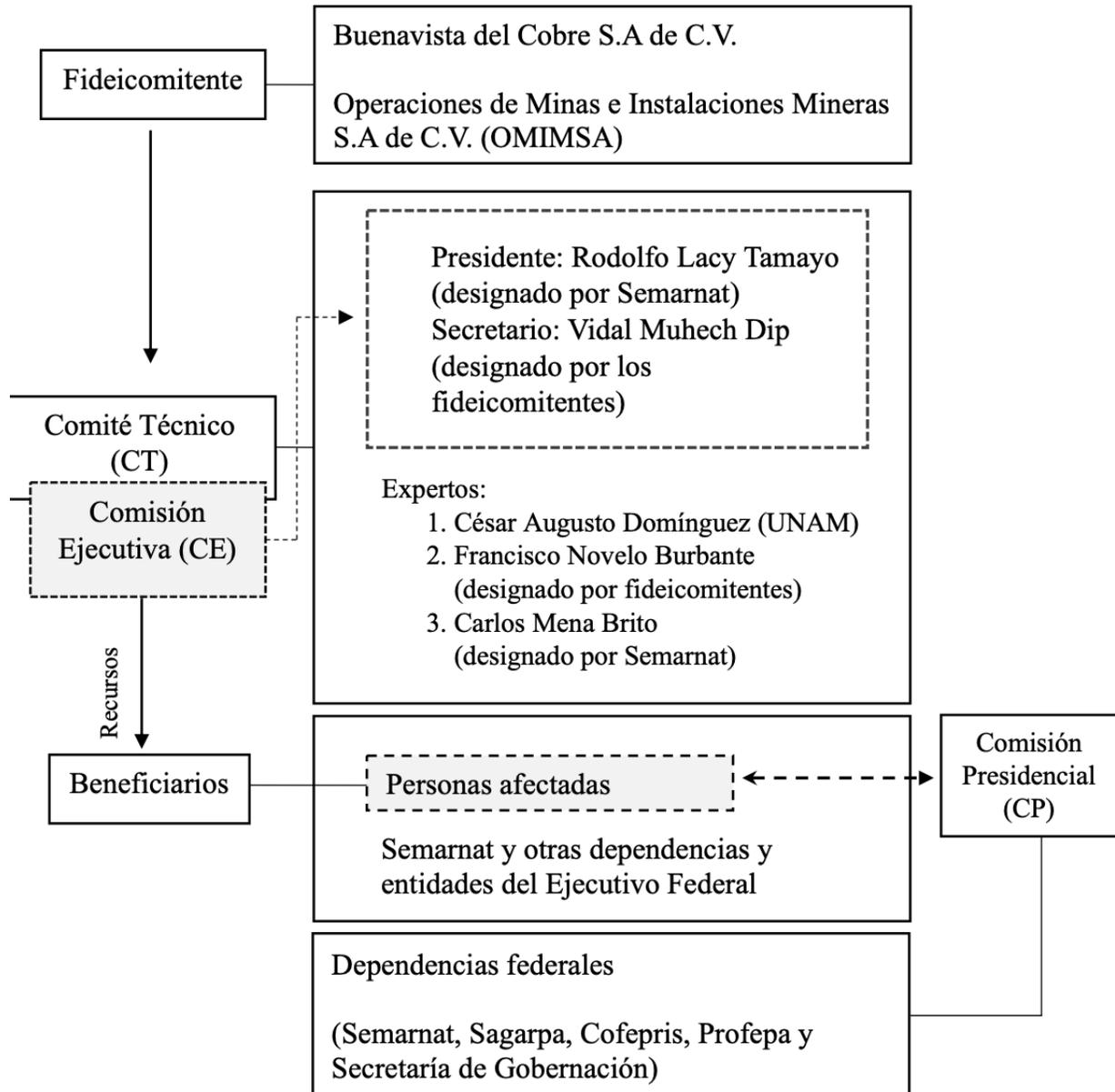
Con la finalidad de entender cómo se tomaron las decisiones en el FRS, se muestran en primer término las partes constitutivas del mismo. En segundo término, se analizan los órganos internos y externos que influyeron en la formulación y aprobación de los recursos. El 15 de septiembre de 2014 se firmó el contrato irrevocable de administración con el registro No. 80724, denominado Fideicomiso “Río Sonora”; los fideicomitentes de los recursos fueron las empresas responsables del derrame Buenavista del Cobre S. A de C.V (Buenavista) y Operadoras de Minas e Instalaciones Mineras S.A de C.V (OMIMSA). El régimen del FRS es privado (Vargas, 2012) porque ambos fideicomitentes se constituyen como personas morales de carácter privado, con independencia de los fines para los cuales fueron creadas dichas personas jurídicas colectivas.

Sobre sus beneficios, en la cláusula I del CFRS se especifican dos fideicomisarios: en primer lugar, las “personas afectadas” o acreedoras a una reparación por las afectaciones materiales y a la salud humana como consecuencia directa del derrame. En segundo lugar, la Semarnat y otras dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, que en el ámbito de sus competencias hubiesen incurrido en el pasado o futuro para reparar daños ambientales y a la salud humana.

El CFRS contempló dos órganos internos. El primero fue el CT, definido como “un cuerpo colegiado que representa los intereses del fideicomitente y/o del fideicomisario, el cual auxilia a la institución fiduciaria en la toma de decisiones” (Vargas, 2012, p. 138), y sus atribuciones y funciones normalmente se establecen en el contrato. El CT estuvo integrado por un miembro designado por la Semarnat, otro por las fideicomitentes y tres expertos. Según Acosta y Almazán (2002) su conformación obedece tanto a razones administrativas como políticas. El segundo órgano

fue la Comisión Ejecutiva (CE) del CT, un subconjunto del CT que opera sin expertos y se integró por los miembros designados de la Semarnat y las fideicomitentes.

Imagen 1. Partes y órganos de toma de decisiones del FRS



Fuente: Elaboración propia con base en el CFRS

Según el CFRS, el CT es el único órgano facultado para solicitar a la fiduciaria recursos con cargo al patrimonio. Las funciones sustanciales del CT fueron emitir los lineamientos operativos para los pagos, emitir Criterios de Procedencia para el pago del Programa de Remediación, determinar procedente la restitución de gastos a la Semarnat y otras dependencias federales, y finalmente, instruir los pagos de las reparaciones por afectaciones materiales. En tanto el CT

emitiera los Criterios de Procedencia, el Contrato del FRS estipula que la CE podrían tratar y resolver los asuntos.

Un órgano adicional y externo al FRS fue la Comisión Presidencial (CP)³; sus miembros fueron designados por el Ejecutivo para “coordinar las labores de supervisión de los trabajos para resarcir los daños y atender las necesidades de la población” (Presidencia de la República EPN, 2014a, s/n). Es de mencionarse que dicha Comisión estuvo integrada sólo por funcionarios federales; su importancia radica en que sus integrantes tuvieron acceso a la CE y al CT en virtud del designio presidencial, y por su composición y funciones muestra similitudes con la figura de “delegado fiduciario especial” (Acosta y Almazán, 2002). Los delegados fiduciarios son una figura recurrente en la práctica del gobierno federal, aunque han sido poco definidos en la legislación que regula los fideicomisos en México; se caracterizan porque sus miembros tienen nexos con la administración pública en un contexto jerárquico y su nombramiento está influido por factores políticos.

En el mismo orden de ideas, se considera que la participación en la política de remediación del Río Sonora se configuró mediante estos órganos internos y externos, además de su participación directa también definieron los esquemas de acceso a la toma de decisiones, así como quiénes serían excluidos del proceso.

METODOLOGÍA

El objetivo de este artículo es describir la especificación de alternativas para compensar el abasto de agua en el Río Sonora a partir de la revisión documental de 83 propuestas o “alternativas”, especificadas por distintos formuladores e ingresadas a la discusión del CT del fideicomiso entre el 18 de septiembre de 2014 y el 2 de febrero de 2017 con el objetivo de conseguir financiamiento del FRS. En el expediente del CT del FRS, obtenido de la Plataforma Nacional de Transparencia mediante solicitud 0001600486217, se consigna la celebración de 32 sesiones del CT. Estas sesiones representan la fuente de información primaria en la investigación que origina el presente texto.

La unidad de análisis son las 83 alternativas formuladas y discutidas durante las 32 sesiones de la CE en búsqueda de la aprobación y el financiamiento del FRS con el objetivo de compensar el abasto de agua en la zona mencionada. La principal herramienta para obtener información fue la revisión documental y el análisis de las 83 propuestas formuladas para identificar dos aspectos: 1) describir los participantes más influyentes en la especificación y aprobación de alternativas, y 2) conocer en qué proporción las alternativas aprobadas por la CE y financiadas por el FRS cumplieron con los criterios de *viabilidad técnica* y la *anticipación de las limitaciones futuras* (Kingdon, 2014).

³ Integrada por Rodolfo Lacy Tamayo (Subsecretario de Planeación y Política Ambiental de la Semarnat), Ricardo Aguilar Castillo (Semarnat), Mikel Arriola Peñalosa (Comisionado Federal de la Cofepris), Guillermo Haro Bélchez (Procurador de Profepa), Alejandro Ozuna Rivero (Titular del Enlace Federal de la Secretaría de Gobernación) (Presidencia de la República EPN, 2014a).

Para la revisión del criterio de viabilidad técnica se procuró identificar en cada alternativa la inclusión de contratos, la especificación de la inversión requerida, los plazos de ejecución, la existencia de infraestructura y los recursos humanos empleados para la implementación y la especificación de los mecanismos por medio de los cuales habrían de ejecutarse las obras. Para explorar la anticipación de limitaciones futuras se analizaron los costos de las obras y su relación con el presupuesto disponible, si requerían recursos en el largo plazo para operar, y también se revisó la aquiescencia política de las soluciones. El criterio de la aceptación de valores se excluyó del análisis debido a que el tipo de información requerida no estaba disponible y la técnica de análisis utilizada en la investigación raíz de este artículo impedía profundizar en el estudio de este concepto.

El análisis de las alternativas presentadas por la Conagua y otras empresas para la discusión de la CE constó de dos partes; en la primera se procuró identificar las principales características de la viabilidad técnica a través del análisis de los mecanismos de contratación, personal e infraestructura física de las entidades ejecutoras, si puntualizaban mecanismos efectivos de implementación, y finalmente los tiempos de ejecución. En la segunda parte se exploró la anticipación de limitaciones futuras a través del análisis del costo presente y futuro de las alternativas y la aquiescencia pública y política de las soluciones aprobadas.

RESULTADOS

La CE aprobó 377 mdp para crear, equipar y rehabilitar infraestructura hidráulica con el objetivo de compensar el abasto de agua, equivalente a 31 por ciento del presupuesto global estimado en 1 210 mdp.⁴ Adicionalmente aprobó 180.5 mdp para indemnizar a 12 329 propietarios de tomas de agua en la región afectada.

Tabla 2. Agenda de decisión para compensar el abasto de agua

Tipo de alternativa	Número de alternativas			Recursos aprobados	Recursos (%)
	Discutidas	Aprobadas	Rechazadas		
Pozos	10	9	1	101'561 183	27%
Pipas	11	10	1	88'696 666	24%
Tinacos	7	7	0	182'377 692	48%
Potabilizadoras	8	2	6	4'722 930	1%
Total	36	28	8	377'358 470	

Fuentes: Elaboración propia con base en las actas de sesión del Comité Técnico del Fideicomiso 80724 Río Sonora (2014).

⁴ Además, la CE aprobó 67.3 mdp en 13 alternativas sin existir una propuesta documentada en el Expediente del FRS. Ambos montos suman 1 278 mdp, cifra que representa 64 por ciento de los 2 000 mdp negociados en el Mecanismo Alternativo.

- 12 Agua, contaminación y su manejo en la Región Norte de México: el caso del Río Sonora
Haro Velarde, N. y Salazar Adams, A.

Las alternativas formuladas y aprobadas por la CE se enfocaron en obras de perforación y rehabilitación de pozos y en la distribución y almacenamiento de agua, siendo la instalación de tinacos la alternativa con mayor presupuesto, y la planta potabilizadora Bacanuchi la alternativa con la menor asignación presupuestal (ver tabla 2). Utilizando como referencia la agenda gubernamental (tabla 1), en la agenda de decisión se desvirtuaron dos alternativas establecidas inicialmente para compensar el abasto de agua: la primera fueron los tinacos, que en la agenda de decisión quintuplicaron su presupuesto, pasando de 32 mdp (agenda gubernamental) a 182 mdp; la segunda son las plantas potabilizadoras establecidas como una solución prioritaria en la agenda gubernamental con 350 mdp, y posteriormente en la agenda de decisión alcanzan uno por ciento del presupuesto y concentran el mayor número de alternativas rechazadas.

Participantes Influyentes en la especificación de alternativas

Los fines del FRS, aunque son de carácter público, se organizaron en torno a órganos de toma de decisión (CE y CT) cerradas, poco participativos e integrados en forma discrecional por miembros de Semarnat y las empresas responsables. Asimismo, se clasifican como estructuras decisorias con baja visibilidad pública porque la programación de sus sesiones fue privada, la ejecución de sus sesiones tuvo nula visibilidad en medios de comunicación, adoleció de la participación de los afectados y los resultados de las actas de sesión se reservaron entre 2014 y 2017. Además, durante el periodo de sesiones la participación ciudadana estuvo ausente en la toma de decisiones; así mismo, la CE nunca visitó las comunidades afectadas para rendir cuentas sobre el ejercicio del FRS y su interacción comunitaria sucedió mediante la intermediación de la CP.

Un aspecto trascendental de la participación (enfaticado por el MCM) es que las personas responsables de autorizar decisiones son diferentes a quienes detallan y especifican propuestas (Kingdon, 2014). Sobre la autorización, el CFRS estableció que el CT sería el órgano responsable del diseño y aprobación de los Criterios de Procedencia para las reclamaciones de reparación de afectaciones materiales. Sin embargo, en la práctica el llamado CT apenas presidió una sesión, ya que el resto de las sesiones fueron presididas por los representantes de la Semarnat y el representante de Grupo México, quienes conformaban la CE. Esta modificación, que contravenía lo establecido en el CFRS, implicó además que en la autorización del patrimonio del FRS la CE operara a manera de consejo de administración, prescindiendo de la participación de expertos en la solución de asuntos de orden público.

Aunque el CFRS constituye al CT y la CE como los órganos responsables de aprobar propuestas y especificar alternativas y Criterios de Procedencia, en la revisión de las propuestas discutidas por la CE se encontró que en la práctica las últimas funciones vinculadas con la especificación recayeron en los funcionarios federales de la CP, y estos últimos a su vez recurrieron de forma sucesiva a otros funcionarios y burócratas federales con experiencia y trayectoria en las áreas de la política en cuestión. La delegación de funciones en la especificación de alternativas es una práctica recurrente, Kingdon (2014) plantea que “es bastante común que los nombrados de nivel superior

definan un ítem de la agenda y luego soliciten el asesoramiento de los profesionales en la redacción de las propuestas” (p. 32).

Luego de examinar quiénes fueron los responsables de detallar los aspectos técnicos y financieros de las alternativas discutidas en la CE, se identificó la intervención activa de la CP, funcionarios federales y expertos fuera del gobierno. En la compensación del abasto de agua, la Conagua fue predominante en el diseño de 86 por ciento de las propuestas discutidas por la CE. Sin embargo, la implementación estuvo también a cargo de esta dependencia y de participantes *fuera* del gobierno. Si bien los representantes de la Conagua no fueron parte de la CP, algunos directivos del organismo se ocuparon de la definición del problema del abasto de agua y las soluciones para su compensación. Estos servidores públicos inclusive comparecieron ante la Comisión Especial de la Cámara de Diputados para informar sobre las acciones ejecutadas por el FRS (Cámara de Diputados, 2014; STPS, 2014).

La Conagua operó a través del ingeniero César Lagarda, que era entonces director del Organismo de Cuenca Noroeste, y que en la deliberación del CT se desempeñó como un actor clave en la definición del problema y la formulación de soluciones para compensar el abasto de agua. Mediante solicitudes dirigidas por escrito a la CE, el director de la Conagua operó como intermediario, promoviendo el acceso mediante oficios escritos a la CE donde sugería la contratación de empresas privadas y asociaciones de profesionistas para la implementación de las obras; así mismo se le atribuyó la promoción y contratación de por lo menos tres empresas y la asignación directa de 22 contratos de obras. De estos últimos, ocho se otorgaron al Colegio de Ingenieros Civiles de Sonora (CICS), ocho al Colegio de Ingenieros Ambientistas de México (Cinam) y 11 a la empresa GPG Concretos de México. Asimismo, la Conagua también participó en la implementación de ocho contratos.

Entre asociaciones de profesionistas, empresas privadas y la Conagua concentraron una inversión de 370 mdp, equivalentes a 98 por ciento del total de recursos aprobados para compensar el abasto de agua. Lo anterior permite establecer que la CE fue quien autorizó las alternativas y aprobó los recursos del FRS, a la vez que la Conagua concentró y lideró la definición del problema y la especificación de soluciones para el abasto de agua. En la implementación participó la Conagua y empresas privadas, destacando la concentración de obras por determinadas asociaciones de profesionistas estatales y nacionales.

En el ejercicio de las 32 sesiones de la CE destaca la ausencia de licitaciones públicas. Sin embargo, el mecanismo establecido para la contratación de terceros favoreció a las siguientes empresas: CICS, con más de la mitad de los recursos (52%), RGR Concretos de México (24%) y el Colegio de Ingenieros Ambientistas de México (Cinam) (2%).⁵ Si bien la participación de organizaciones de profesionales y expertos se concibe como un contrapeso en la formación de la agenda (Elder y Cobb, 1984, p. 120), estos únicamente se involucraron en la implementación y no

⁵ El Cinam participó en la supervisión de trabajos básicamente, presentó tres propuestas formales que fueron aprobadas en su totalidad por el CT, sin embargo, se identifica que se les aprobaron cinco contratos adicionales que sumaban un total de 30.5 mdp sin presentar propuesta formal.

en la formulación de soluciones para compensar el abasto de agua en el Río Sonora. Las universidades y centros de investigación concentraron el 1 por ciento del presupuesto y su participación se limitó a la supervisión de obras que previamente fueron definidas por la Conagua e implementadas por el CICS. Marginalmente también participaron empresas privadas con contratos menores a 1 por ciento del presupuesto ejercido.

Aunque en una democracia las agendas deberían reflejar las problemáticas colectivas, la literatura de la formación de la agenda sostiene que es determinante la manera en que diferentes grupos participan en el proceso de formación de políticas y la influencia que ejercen en las alternativas en un contexto de atención limitada (Birkland, 1998; Cobb, Ross y Ross, 1976; Elder y Cobb, 1984; Kingdon, 2014). Como compensación por el desabasto de agua, la Conagua tuvo una participación variada en las etapas formativas de la agenda, y aunque no formó parte de la CP, su relevancia sin duda se focalizó en especificar las alternativas para solucionar su abasto.

Antes de la creación del FRS, del 8 de agosto al 19 de septiembre de 2014 la dependencia en cuestión estableció la medida temporal de la clausura de pozos y gestionó su duración mediante la reserva de los resultados del monitoreo a la opinión pública. Durante este periodo la dependencia capitalizó el evento focal para expandir y alterar la percepción del problema público, desempeñándose con un emprendimiento característico del *corredor de problemas* (Goyal, Howlett y Chindarkar, 2019).

Posteriormente, la creación del FRS abrió una ventana de oportunidad para la remediación y propició un clima político favorable. En estos momentos críticos, según Kingdon (2014), los emprendedores de políticas invierten recursos y “desarrollan sus propuestas y luego esperan problemas por venir a lo que pueden adjuntar sus soluciones, o para un desarrollo en la corriente política[,] como un cambio de administración[,] que hace que sus propuestas tengan más probabilidades de ser adoptadas” (p. 88).

Una vez creado el FRS, la Conagua monopolizó la formulación de la solución, desempeñándose como un emprendedor “agente de procesos” (Goyal *et al.*, 2019). Según Goyal *et al.* (2019), este tipo de emprendimiento se asocia con consejeros o burócratas *senior*, es decir, con aquellos que dirigen la formulación e implementación de una política y actúan para facilitar las actividades de la formulación e implementación a través de la construcción de redes para conectar a los participantes, el seguimiento a los problemas, la creación de estrategias de implementación, y la manipulación de las reglas institucionales.

En el establecimiento de la agenda para compensar el abasto de agua, la participación mostró similitud con el patrón identificado por Kingdon (2014), según el cual “el presidente puede ser capaz de dominar e incluso determinar la agenda política, pero no puede dominar las alternativas que se consideran seriamente y no puede determinar el resultado final” (p. 23). A este respecto, si bien el Ejecutivo estableció como agenda gubernamental un conjunto de acciones para compensar el abasto de agua a través de la CP, en la agenda de decisión los arreglos administrativos centraron la decisión autorizada del FRS en órganos internos (CE), y suscribieron la especificación de alternativas a órganos externos (CP) y otros funcionarios federales.

Cumplimiento de criterios de selección

Viabilidad técnica

Este criterio se concentra en los mecanismos reales para implementar una alternativa. Las acciones para compensar el abasto de agua se desprenden de la propuesta aprobada por el CT denominada mecanismo de pago para la compensación del desabasto de agua, aprobado por la CE el 26 de septiembre de 2014. El proceso revela que la Conagua fue responsable del diseño del 88 por ciento de las soluciones discutidas por la CE, con excepción de cuatro propuestas orientadas a la potabilización. Esto da cuenta sobre la preeminencia de la referida dependencia en asuntos relacionados con el abasto de agua en contextos de remediación ambiental.

El mecanismo estableció diversos criterios para la contratación de la entidad ejecutora, sin embargo, no se encontró evidencia sobre convocatorias o licitaciones públicas que incluyeran tales criterios. Por el contrario, 100 por ciento de los contratos sucedió por vía de adjudicación directa debido a una sugerencia de contratación vía oficio suscrita por quien fungía como representante de la Conagua. En la asignación de obras, 38 por ciento firmó un contrato mercantil y se asignaron al CICS.

En la implementación, 100 por ciento de las propuestas aprobadas detallan el nombre de la entidad ejecutora, 89 por ciento la inversión requerida y 93 por ciento citan el objetivo de la propuesta. No obstante, solo en seis de ellas se puntualizaron los mecanismos y/o procedimientos para poner en funcionamiento los trabajos y, en 86 por ciento de las propuestas se omite detallar la infraestructura física y el personal de la entidad ejecutora para implementar los trabajos.

Destaca también que 43 por ciento de las propuestas aprobadas no especificaron el periodo de ejecución; ese descuido de la CE resulta incongruente con el contexto de remediación urgente donde la selección misma del contrato del “Fideicomiso” se justificó en aras de agilizar la disposición de fondos. Este descuido podría explicar el retraso en la instalación de la infraestructura hidráulica prometida.

Finalmente, 75 por ciento de las alternativas fueron aprobadas la primera vez que ingresaron a la discusión de la CE sin exigencias de requerimientos técnicos extras. Con base en los elementos planteados, se estima que la viabilidad técnica no fue un criterio importante en la autorización de recursos. El referido patrón en la aprobación de alternativas tal vez contribuye a explicar la baja eficacia en las obras implementadas, ya que al 2019 la mayoría de las obras estaban en situación de abandono o subutilizadas por diversas fallas técnicas.

Anticipación de limitaciones futuras

Además de la viabilidad técnica, Kingdon (2014) plantea que los responsables de tomar decisiones antes de aprobar “deben estar convencidos de que el costo presupuestario del programa es aceptable, de que hay posibilidades razonables de que los políticos lo aprueben y de que el público

en sus diversas facetas, tanto de masas como de activistas, acepte” (p. 137). Es decir, deben anticipar limitaciones futuras tanto presupuestales como de aquiescencia pública. En este sentido, se identifican tres restricciones: presupuestales, políticas y públicas.

Por cuanto se refiere a las limitaciones presupuestales de las propuestas, aunque en términos globales se negoció un fondo de hasta 2 000 mdp, en la práctica y según los datos disponibles sobre el CFRS, los recursos se dispusieron en bloques de 500 mdp, lo anterior de un total de 1 000 mdp que sumó el patrimonio total del FRS, información proporcionada por Nacional Financiera (fiduciaria) en el Contrato de Extinción. El bloque de 500 mdp se utilizó como la base de disponibilidad inmediata de recursos. En promedio las alternativas discutidas requerían 15.5 mdp, suma considerada como razonable porque equivale al 3 por ciento del bloque.

La alternativa aprobada más costosa fue la instalación de 3 500 tinacos por el CICS (64.3 mdp) y la menos costosa fue la supervisión de trabajos (1 mdp), esta última ejecutada por el Cinam y la Universidad de Sonora. Por otro lado, ninguna alternativa aprobada requirió recursos para operar en el largo plazo, lo que exime a las fideicomitentes de obligaciones financieras en el largo plazo.

Al enfocarnos en las alternativas rechazadas, todas comparten altos costos de inversión por encima del valor máximo aprobado, y la mayoría de las propuestas implicaban costos para operar en el largo plazo, tal como fue el caso de las 36 potabilizadoras, que representan la alternativa más costosa (977 mdp) y según estimaciones de la Conagua, se requerían 352.8 mdp adicionales para operar durante cinco años. ¿Por qué el problema de la calidad del agua a pesar de establecerse en la agenda gubernamental con presupuesto prominente, no lo fue en la agenda de decisión? El alto costo de inversión y el requerimiento de recursos para operar en el largo plazo implicaron limitaciones presentes y futuras que, si bien no son las únicas, se destacan como factores que contribuyen a explicar su denegación.

Además de las restricciones presupuestales, Kingdon (2014) sostiene que las alternativas deben superar la prueba de la aquiescencia política, que engloba las actitudes y percepciones del público en general y especializado, los políticos electos y sus designados sobre el impacto de la política. Para Aguilar (1993), la agenda “es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto” (p. 27). En este estudio de caso la aceptación política y la decisión autorizada estuvo determinada por la CE, máximo órgano de toma de decisiones, es así que la dependencia del medio ambiente y la empresa responsable fueron quienes sopesaron el apoyo político.

Sobre el apoyo u oposición pública, la CP resultó clave para garantizar y legitimar ante la CE el apoyo de los afectados. Después de la creación del FRS, por instrucciones del ejecutivo, la CP visitó la zona y sostuvo reuniones con alcaldes y los grupos afectados de mayor visibilidad para identificar las principales problemáticas, constituyéndose en el único puente de comunicación entre los afectados y la CE. Durante las sesiones de la CE, los informes de la CP representaron una fuente de información relevante, que con frecuencia fue utilizada por los formuladores para definir y legitimar ciertas demandas sociales, priorizar problemáticas y justificar la aceptación pública de ciertas soluciones.

El mecanismo para compensar el abasto de agua ingresó durante la segunda sesión extraordinaria de la CE, el 26 de septiembre de 2014. Mediante un oficio, el presidente de la CP testificó que en las reuniones con los alcaldes de los municipios afectados, estos habían solicitado la reparación o compensación por los diversos daños sufridos en los territorios (Comité Técnico del Fideicomiso 80724 Río Sonora, 2014). Con base en esta demanda, la CP planteó la regularización del abasto de agua potable en cada una de las 7 888 tomas domiciliarias a través de la propuesta denominada *Mecanismo de Pago para la compensación del desabasto de agua a nivel domiciliario*, a través de acciones específicas como instalar tinacos, análisis de la calidad del agua superficial y subterránea y de sistemas de distribución, y la reparación extraordinaria de sistemas para distribución y almacenamiento del agua. El mecanismo no enlista las potabilizadoras, a pesar de representar el principal objetivo en la agenda gubernamental; esta omisión es otro factor que ayuda a comprender el ingreso tardío de las potabilizadoras en la discusión de la CE y el rechazo de 75 por ciento de las propuestas para tal propósito.

Sobre el origen de los temas establecidos en la agenda, Kingdon (2014) identifica dos orígenes: a) pueden comenzar en el público a través de “la movilización de públicos relevantes” (p. 15) y b) pueden surgir de los participantes con acceso al establecimiento de la agenda mediante “la difusión de ideas en círculos profesionales y entre élites políticas, particularmente burócratas” (p. 16). Su importancia radica en que pueden influir en el tipo de problemas que pueden colocarse en la agenda. En este sentido, se estima que el acceso de la CP y de aquellos funcionarios cercanos a ellos resultaron centrales en la legitimación de problemas y soluciones.

La función más relevante de la CP fue la facultad otorgada por el Ejecutivo para definir problemas y legitimar las demandas. Sin embargo, no hay forma de garantizar que las soluciones planteadas por la CP y contempladas en el mecanismo en realidad estuviesen avaladas por los alcaldes y la población afectada. Existen dos razones para cuestionar la legitimidad de las acciones especificadas por la CP. La primera razón es que en el expediente del FRS no se localizó evidencia documental de que los alcaldes externaran las mismas demandas planteadas por la CP. La segunda razón fue que las soluciones establecidas por la CP difieren de las demandas encabezadas por los alcaldes y afectados directos por el derrame durante las semanas previas al anuncio del FRS y que fueron expuestas a Grupo México para su solución inmediata el 10 de septiembre de 2014, en el marco de una reunión previa al anuncio del FRS (CEDH, 2014).

DISCUSIÓN

La responsabilidad y la orientación de la formulación de la política para compensar el abasto de agua recayó conjuntamente en la Conagua, que formuló la mayoría de las alternativas establecidas en el Mecanismo diseñado por la CP, y en la CE responsable de aprobarlas. En la implementación se involucró una red heterogénea de participantes dentro y fuera del gobierno con baja visibilidad, destacando la Conagua, el CICS, el CINAM y GPG Concretos de México. Este comportamiento coincide con el MCM, en el que en la especificación de alternativas suelen involucrarse

participantes relativamente ocultos o especialistas en el área de política particular (Kingdon, 2014, p. 200).

En relación con los criterios de selección, las alternativas aprobadas se caracterizaron por su inviabilidad técnica y por nulas limitaciones presupuestales en el largo plazo. Aunque fueron implementadas por expertos y la supervisión de los trabajos se financió con recursos extras, las obras ejecutadas mostraron un bajo cumplimiento de los criterios técnicos, prolongados periodos de ejecución, instalación de obras por encima de las requeridas, obras inconclusas y una alta ineficacia en su funcionamiento. Si se toma como base la estadística del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi, 2015), se calcula que los costos por la implementación excesiva de infraestructura hidráulica como tinacos, bases metálicas y la supervisión de obras, ascienden a 60 mdp, y representan despilfarros en un contexto de recursos limitados depositados en el FRS para la remediación.

Aunque en la agenda gubernamental se establecen las plantas potabilizadoras como una solución para recuperar la calidad del agua que constituía el núcleo de la problemática en la zona, en la agenda de decisión las soluciones formuladas por la Conagua, y aprobadas por la CE, se enfocaron en la distribución y almacenamiento del agua (ver tabla 2), mismas que resultan inconexas con el problema. No priorizar soluciones para el problema de la calidad del agua se considera uno de los fallos más graves en la política de remediación del Río Sonora.

En el contexto del MCM, Zahariadis y Exadaktylos (2016) sostienen que una política falla al “desacoplar problemas de soluciones, socavar el apoyo en la corriente política y alterar las estimaciones de equidad y eficiencia en la corriente política” (p. 59). En este sentido, la política falló porque en el ejercicio del FRS las soluciones aprobadas se desvincularon del problema de la calidad del agua. La atención en alternativas emblemáticas y de corto plazo revela la orientación de los formuladores y responsables acerca de cómo el Estado debe compensar el abasto de agua tras una contingencia ambiental.

La agenda de decisión del FRS fue formulada por participantes ocultos, como la Conagua y la CE,; en esta etapa temas prominentes de la agenda gubernamental no solo perdieron la atención, sino que fueron modificados y denegados. Las distorsiones en la política podrían reducirse a través de mecanismos concretos que garanticen la participación de las comunidades afectadas y sus representantes políticos locales en el Convenio de Remediación, el CFRS, en los órganos externos involucrados en la formulación, y especialmente que se les garantice como fiduciarios su derecho a voto en los órganos internos como el CT y la CE responsables de autorizar los recursos.

La falta de limpieza del Río Sonora y la denegación de las potabilizadoras son distorsiones que manifiestan el fracaso de la política de remediación para asegurar en el largo plazo la calidad del agua de un sitio contaminado. En el marco del MCM, Zahariadis y Exadaktylos (2016) conciben el fracaso como la “incapacidad o falta de voluntad para ejecutar la ley en letra o espíritu dentro del plazo legalmente prescrito” (p.59), de ahí que una vez extinto el FRS, tal fracaso ha constituido el principal argumento de reclamo social.

CONCLUSIONES

Este estudio de caso, analizado a partir del lente teórico del MCM, aportó información sobre la gestión del agua en un contexto de remediación ambiental y permitió identificar qué atributos promovieron la selección de una alternativa. En cuanto a los participantes en la formación de la agenda, se encontró concordancia con lo establecido por el MCM: mientras el establecimiento de la agenda gubernamental se asoció con el ejecutivo federal a través de la CP, la especificación de alternativas en la agenda de decisión se vinculó con la CP y con participantes gubernamentales menos visibles y profesionales del área de la política. En cuanto a la especificación de alternativas, mientras la decisión autorizada estuvo centralizada en la CE, participantes como el ejecutivo, los afectados, los actores gubernamentales estatales y locales y los medios de comunicación tuvieron una escasa incidencia. Si bien Grupo México integró como fideicomitente la CE responsable de autorizar los recursos, ejerció poca influencia en las alternativas especificadas.

En relación con los criterios de viabilidad técnica y la anticipación de restricciones futuras (Kingdon, 2014), se encontró que ninguna alternativa aprobada cumplió con los criterios identificados por el MCM. Más de 80 por ciento de las alternativas aprobadas especificaron los mecanismos reales para su implementación; no obstante, ninguna presenta limitaciones de costos futuros por lo que este último criterio supeditó al primero en la toma de decisiones. Así pues, el FRS se extinguió sin haber cumplido todos sus objetivos, siendo la limpieza del Río Sonora y el tratamiento de los metales pesados las principales omisiones, mismas que se consideran un fallo en la política de remediación, lo que generó desaprobación y descontento social por el ejercicio del FRS.

Como lente teórico para analizar el caso Río Sonora, el MCM permitió mostrar que, en primer lugar, en un contexto de remediación ambiental, el contrato del fideicomiso resulta incompatible con la gestión de fondos porque facilita la creación de arreglos administrativos que delimitan y centralizan la participación en la toma de decisiones. En segundo lugar, mostró que es indispensable la representación directa de los intereses de los afectados y de los gobiernos locales, como un contrapeso para la comunidad política en la valoración de los criterios de selección. Finalmente, se considera que abrir el proceso de formulación a participantes fuera del gobierno mediante licitaciones públicas, la contratación de valuadores ambientales y el diseño de mecanismos de selección avalados por los afectados podrían incrementar la viabilidad técnica, ampliar la orientación de las soluciones en el largo plazo, y reducir las distorsiones en la política de remediación.

REFERENCIAS

- Acosta, M. y Almazán, R. (2002). *Tratado teórico práctico de fideicomiso: incluye compilación de disposiciones legales que rigen al fideicomiso en México hasta diciembre de 2001*. México: Porrúa.
- Aguilar, L. F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (Colección Antologías de Política Pública). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Álvarez, N. (2017). Una ventana de oportunidad para reformar la inteligencia en Uruguay. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (21), 121-139. <https://doi.org/10.17141/urvio.21.2017.2927>
- Alza, C. (2014). Estableciendo la agenda: emprendedores de políticas en dos casos peruanos. *Revista de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú*, 1(2), 39-73.
- Barrios, C. (2017). *Análisis de las ventanas de oportunidad para la modificación de la institucionalidad de la ONEMI y el Sistema Nacional de Protección Civil* (Tesis de maestría). Programa en Gestión y Políticas Públicas). Universidad de Chile, Chile. Recuperado de <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/146131>
- Baumgartner, F. R. y Jones, B. D. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics*, 53(4). doi: <https://doi.org/10.2307/2131866>
- Benavides-Lara, M.A (2020). Coaliciones promotoras de apoyo y corrientes de políticas en la reforma educativa 2013 de México. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, L(2), 137-164. Recuperado de <https://rlee.iberro.mx/index.php/rlee/article/view/71/324>
- Birkland, T. A. (1998). Focusing events, mobilization, and agenda setting. *Journal of Public Policy*, 18(1), 53-74.
- Cairney, P. y Heikkila, T. (2014). Comparison of Theories of the Policy Process. En C. M. Weible y P. A. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process*, (pp. 301-327). Colorado: Routledge. doi: <https://doi.org/10.4324/9780429494284-9>
- Cairney, P. y Jones, M. D. (2015). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory? *Policy Studies Journal*, 44(1), 37-58. doi: <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cairney, P. y Zahariadis, N. (2016). Multiple streams approach: a flexible metaphor presents an opportunity to operationalize agenda setting processes. En N. Zahariadis (Ed.), *Handbook of Public Policy Agenda Setting*, (pp. 87-105). Cheltenham, UK / Northampton: Edward Elgar Publishing. doi: <https://doi.org/10.4337/9781784715922.00014>
- Cámara de Diputados. (2014). *Primer informe de trabajo de la comisión especial para dar seguimiento a la problemática generada por el derrame de diversas sustancias contaminantes a los ríos Sonora y Bacanuchi*. México: Autor

- Casar, M. y Maldonado, C. (2010). Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política. En M. Merino y G. Cejudo (Eds.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, (pp. 207-238). México: Fondo de Cultura Económica/Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Comisión Estatal de Derechos Humanos. (CEDH). (2014). *Minuta de reunión celebrada para atender problemática en Río Sonora*. Hermosillo, Sonora.
- Cobb, R. y Elder, C. (1971). The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *The Journal of Politics*, 33(4), 892-915. doi: <https://doi.org/10.2307/2128415>
- Cobb, R., Ross, J. y Ross, M. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *American Political Science Review*, 70(1), 126-138.
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (10 de agosto de 2014a). Actúa Conagua ante contaminación del río Sonora. *Gobierno de México*, Recuperado de <https://www.gob.mx/Conagua/prensa/actua-Conagua-ante-contaminacion-del-rio-sonora>
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (13 de agosto de 2014b). Protocolos a corto y largo plazo cumple la Conagua, en todos los casos incluyendo el río Sonora. *Gobierno de México*. Recuperado de <https://www.gob.mx/Conagua/prensa/protocolos-a-corto-y-largo-plazo-cumple-la-Conagua-en-todos-los-casos-incluyendo-el-rio-sonora>
- Comisión Nacional del Agua (Conagua). (22 de agosto de 2014c). Continúan fuera de norma las aguas del río sonora. *Gobierno de México*, Recuperado de <https://www.gob.mx/Conagua/prensa/continuan-fuera-de-norma-las-aguas-del-rio-sonora?tab=>
- Comité Técnico del Fideicomiso 80724 Río Sonora (26 de septiembre de 2014). “Procedimiento que establece el Mecanismo de Pago para la Compensación de Desabasto de Agua en nivel domiciliario en los municipios de Arizpe, San Felipe de Jesús, Banámichi, Aconchi, Huépac, Baviácora y Ures en el Estado de Sonora, a consecuencia directa del derrame de sustancias tóxicas en el “Río Bacanuchi”. Acuerdo 02EXT-26092012-A04 en el acta de la Segunda Sesión Extraordinaria del Comité Técnico. Expediente del Fideicomiso Río Sonora. Ciudad de México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/341208/Mecanismo_de_Pago_de_Desabasto_de_consumo_de_Agua_Potable.pdf
- Cruz, J. y Herrera, D. (2018). *Aplicabilidad del modelo de análisis de corrientes múltiples: estudio de caso frente a la política pública de infraestructura vial en Colombia en el caso de la ventana de oportunidad de las Asociaciones Público-Privadas* (Tesis de maestría). Maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Universidad Externada de Colombia, Colombia. Recuperado de: https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/001/1739/1/JIA-spa-2018-Aplicabilidad_del_modelo_de_analisis_de_corrientes_multiples_estudio_de_caso
- Elder, C. y Cobb, R. (1984). Agenda-building and the politics of aging. *Policy Studies Journal*,

- 22 Agua, contaminación y su manejo en la Región Norte de México: el caso del Río Sonora
Haro Velarde, N. y Salazar Adams, A.

13(1), 115–129. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.1984.tb01704.x>

Giraldo, D. (2016). *Las entidades territoriales indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones indígenas* (Tesis de maestría). Maestría en Políticas Públicas. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador. Recuperado de <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/10755/TFLACSO-2016JEGD.pdf?sequence=2&isAllowed=y>

Goyal, N., Howlett, M. y Chindarkar, N. (2019). Who coupled which stream(s)? Policy entrepreneurship and innovation in the energy–water nexus in Gujarat, India. *Public Administration and Development*, 40(1), 49-64. doi: <https://doi.org/10.1002/pad.1855>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (2015). *Encuesta Intercensal 2015*. México: Autor. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/programas/intercensal/2015/>

Khayesi, M. y Amekudzi, A. A. (2011). Kingdon's multiple streams model and automobile dependence reversal path: The case of Curitiba, Brazil. *Journal of Transport Geography*, 19(6), 1547–1552. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2011.06.012>

Kingdon, J. W. (2014). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Harlow: Pearson.

Marín, J. (2017). *Cuando la corriente de la política fracasa: el caso del desempeño en mujeres jóvenes en la agenda de Medellín* (Tesis de maestría). Maestría en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de EAFIT, Medellín. Recuperado de <https://repository.eafit.edu.co/handle/10784/5340/browse>

Mintrom, M. (2019). *Policy entrepreneurs and Dynamic Change*. Recuperado de <https://doi.org/10.1017/9781108605946>

Mintrom, M. y Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, 37(4), 649-667. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2009.00329.x>

Pedraza, J. y Duarte, L. K. (2017). La incorporación de la política pública de seguridad y convivencia en la agenda gubernamental de Medellín 1990-2005. *Sociedad y Economía*, (33), 99-121.

Presidencia de la República EPN. (12 de septiembre de 2014a). Comisión de Trabajo Río Sonora. Gobierno de México, Recuperado de <https://www.gob.mx/epn/prensa/comision-de-trabajo-rio-sonora>

Presidencia de la República EPN. (2014b). *Informe de la Comisión Presidencial para la atención inmediata y permanente de los daños generados por el derrame de 40, 000 m³ de sulfato de cobre en los ríos Sonora y Bacanuchi, ocurrido el 06 de agosto de 2014*. México. Autor . Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338898/19DPCOMISION_ESPECIAL_SONORA_Informe_19_de_septiembre_2014.pdf

Ramírez, M. F. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar*, 7(13), 249. doi:

<https://doi.org/10.22518/16578953.779>

- Rawat, P. y Morris, C. (2016). Kingdon's "Streams" Model at Thirty : Still Relevant in the 21st Century? *Politics & Policy*, 44(4), 608-638. Recuperado de https://www.academia.edu/36546195/Kingdoms_Stream_Model_at_Thirty_Still_Relevant_in_the_21st_Century
- Roberts, N. y King, P. (1991). Policy Entrepreneurs: Their Activity Structure and Function in the Policy Process. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1(2). 147-175. doi: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a037081>
- Sanjurjo, D. (2018). Corrientes y acoplamientos múltiples en Uruguay: la formulación de la ley de tenencia responsable de armas. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 27(2), 33-56.
- Secretaría de Salud. (9 de octubre de 2014). La COFEPRIS entrega resultados sobre la calidad del agua de 22 pozos aledaños al Río Sonora. *Gobierno de México*, Recuperado de <https://www.gob.mx/salud/prensa/la-cofepris-entrega-resultados-sobre-la-calidad-del-agua-de-22-pozos-aledanos-al-rio-sonora>
- Schneider, M. y Teske, P. (1992). Toward A Theory of the Political Entrepreneur : Evidence from Local Government. *American Political Science Review*, 86(3), 737-747.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2017). *Convenio de transmisión del patrimonio y extinción total del fideicomiso*. México: Autor. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/330772/Sesi_n_de_Cierre_Fideicomiso_R_o_Sonora.pdf
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS). (9 de octubre de 2014). *Versión estenográfica de las comparecencias del coordinador de la comisión del Ejecutivo federal para el río Sonora*. México: Autor. Recuperado de <http://www.stps.gob.mx/bp/sonorab/assets/estenografia-comparecencia-rio-sonora-anp-rlt-141009.pdf>
- Vargas, L. (2012). *Aspectos prácticos del contrato de fideicomiso*. México: Porrúa/Universidad Panamericana.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples Estructura, limitaciones, perspectivas. En P. Sabatier (Ed.), *Teorías del proceso de las políticas públicas*, (pp. 69-99). Argentina: Proyecto de Modernización del Estado.
- Zahariadis, N. y Exadaktylos, T. (2016). Policies that Succeed and Programs that Fail: Ambiguity, Conflict, and Crisis in Greek Higher Education. *The Policy Studies Journal*, 44(1), 59-82.
- Zapata, O. (2016). Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo. *Estudios Políticos*, (49), 73-94. doi: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n49a04>
- Zhu, X. (2008). Strategy of Chinese policy entrepreneurs in the third sector: Challenges of "Technical Infeasibility". *Policy Sciences*, 41(4), 315-334. doi: <https://doi.org/10.1007/s11077-008-9070-2>