Cabildeo ciudadano y democracia en México

10 años de sociedad civil e incidencia efectiva

Coordinadoras

Mara I. Hernández y Luz Paula Parra

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Senado de la República
LXIII Legislatura

CCC México
Centro de Colaboración Cívica

Cabildeo ciudadano y democracia en México

10 años de sociedad civil e incidencia efectiva

Coordinadoras

Mara I. Hernández y Luz Paula Parra

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Senado de la República
LXIII Legislatura

CCC México
Centro de Colaboración Cívica

SENADO DE LA REPÚBLICA
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

Comité Directivo
Sen. Miguel Barbosa Huerta
Presidente

Sen. Roberto Armando Albores Gleason
Secretario

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz
Secretario

Sen. Ángel Benjamín Robles Montoya
Secretario

Secretaría Técnica
Onel Ortiz Fragoso
Secretario Técnico

Junta Ejecutiva
Dr. Gerardo Esquivel Hernández
Coordinador Ejecutivo de Investigación

Mtro. Alejandro Encinas Nájera
Director General de Investigación Estratégica

Mtro. Noel Pérez Benítez
Director General de Finanzas

Mtro. Juan Carlos Amador Hernández
Director General de Difusión y Publicaciones

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA, A.C.

Sylvia Aguilera García
Directora Ejecutiva

Rosario Espinosa Martínez
Directora del Programa de Fortalecimiento de Capacidades

Nadjeli Babinet Rojas
Directora del Programa de Desarrollo Sustentable

Ana Paulina Cerdán Corona
Directora del Programa de Seguridad Ciudadana

Adriana Reyes Coca
Directora Administrativa

Oficiales de Programa
Danae Peña Vichis
Francisco José Reynoso Arreola
Paulina Candia Gajá
Daniel Antonio Villar
Martha Alicia Tudón Maldonado
Mara Leticia Nah Orozco
Viridiana Guadalupe Maldonado Galindo
Pablo Yañez González

Área administrativa
Judith Yassmín Pérez Cruz
Xochil Aramburo Castañeda
Guadalupe Cristino Rojas
Ana María Olivos Arenas

Cabildeo Ciudadano y Democracia en México. 10 años de sociedad civil e incidencia efectiva

Mara I. Hernández y Luz Paula Parra
(Coordinadoras)

Autores:
Rosario Espinosa Martínez, Ana Lucía García Briones, Marcelo Schejtman, Lourdes Maya, Luz Paula Parra, Mauricio Hernández, Martha G. Vaca Arizmendi, Mara I. Hernández, Sicabí Cruz, Johan Gordillo, José del Toro y Paulina Badillo.

Primera edición, agosto de 2017.

Diseño de portada: D3/Ana Laura Pasilla Campos
Diseño de interiores: D3/Ana Karina Mendoza Cervantes, Ana Laura Pasilla Campos
Cuidado de la edición: D3/Alejandra Gallardo Cao Romero

ISBN: 978-607-8320-75-2

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc
06020, Ciudad de México.

DR© Centro de Colaboración Cívica, A.C.
Cádiz Norte 25, Col. Extremadura Insurgentes,
03740 México DF Tel. 52(55) 5286 6440

DISTRIBUCIÓN GRATUITA
Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Índice

Agradecimientos 7
Mara I. Hernández y Luz Paula Parra

Introducción 9
Mara I. Hernández y Lourdes Maya

Marco Teórico, Contextual y Metodológico 23
La sociedad civil en un Congreso sin Mayorías
Mara I. Hernández

I **La sociedad en movimiento en el caso de la propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal** 57
Rosario Espinosa

II **Un alto oportuno a la pérdida de especies silvestres: El caso de los pericos mexicanos** 85
Ana Lucía García

III **La Ley Anti-Secuestro 2010** 109
Marcelo Schejtman y Lourdes Maya

IV **Incidencia efectiva para el logro de un Presupuesto Federal Etiquetado para las Mujeres** 131
Luz Paula Parra y Mauricio Hernández

V **Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos** 153
Mauricio Hernández y Luz Paula Parra

VI **Reforma Política 2012** 189
Martha G. Vaca

VII **La Reforma de Acciones Colectivas, 2010-2012** 211
Mara I. Hernández y Sicabí Cruz

VIII **Ley General de Víctimas: Una victoria colectiva sin precedente** 255
Rosario Espinosa y Johan Gordillo

IX **Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación?** 295
Mara I. Hernández y José Del Tronco

X **Proceso de construcción y aprobación de las Reformas en Materia de Transparencia 2013-2015** 337
Mara I. Hernández y Paulina Badillo

XI **Lecciones Aprendidas. Buenas Prácticas de Cabildeo Ciudadano** 373
Coordinadora: Mara I. Hernández y Luz Paula Parra

Conclusiones 397
Mara I. Hernández

Agradecimientos

Mara I. Hernández y Luz Paula Parra

Las coordinadoras de este libro agradecemos en primera instancia a todos los autores de los casos por su compromiso con los objetivos compartidos que alentaron esta obra, y al Centro de Colaboración Cívica por ser la institución promotora y co-patrocinadora del proyecto de investigación central que sustenta esta publicación. Gracias también a todas las personas e instituciones que hicieron posible la convocatoria de Iniciativa México 2010, pues esta primera investigación se financió con el premio que recibió el CCC por su participación con el proyecto "Un Congreso Dialogante y Efectivo". También agradecemos los valiosos aportes de todas las personas entrevistadas en el proceso de investigación y los de las organizaciones participantes en el encuentro "La Sociedad Civil como Factor de Gobernabilidad Democrática en un Congreso sin Mayorías", celebrado el 22 de agosto de 2011.

A partir de 2016, los trabajos para completar esta publicación se realizaron en el marco del Programa de Negociación, Mediación y Diálogo del CIDE (ProDiálogo-CIDE), cuya misión es generar y difundir conocimiento en este campo de estudio; y con aportes de José del Tronco desde FLACSO-México, como co-coordinador de una investigación sobre la negociación y deliberación de las reformas derivadas del Pacto por México, en la cual se basaron los últimos dos casos de esta obra. Este segundo programa de investigación está en curso y ha sido financiado por FLACSO-México y la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey, a quienes extendemos nuestro agradecimiento.

Este libro se enriqueció con los aportes de varias personas que colaboraron en la realización de entrevistas, haciendo comentarios al texto, participando en la revisión bibliográfica o sistematizando hallazgos, en alguno o varios capítulos. Gracias en particular a Lourdes Maya por su valiosa colaboración en la coordinación y comunicación con los autores de los casos, así como en el primer ejercicio de formateo de la obra completa; a Nidya Estrada por la corrección de estilo a varios de los capítulos de la obra; a Raquel López y Shanti Grand por su participación en la

elaboración de entrevistas; a Alberto Serdán y Genaro Lozano por sus comentarios y aliento para completar el texto; a Oscar Elton y Gloria Andraca por su colaboración en la investigación de los casos de educación y transparencia; a Luis Fernando Fernández por su puntuales aportes al marco contextual y conceptual; a los dos dictaminadores de la obra por sus comentarios que en mucho enriquecieron la versión final del texto; y a Alejandra Gallardo Cao Romero de D3 Ediciones por su paciencia y dedicación en la edición.

Gracias especiales a nuestros hijos, Aitana Buendía Hernández y Emiliano Pontvik Parra, por ser inspiración. Este libro nace del sueño de que ellos y todos los niños de este país crezcan para ver un México más democrático e incluyente

Finalmente, para hacer posible que esta obra se hiciera pública en toda su extensión, agradecemos la generosidad del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, bajo la supervisión de Gerardo Esquivel, Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto.

Introducción

Mara I. Hernández y Lourdes Maya

Este libro presenta 10 casos de incidencia de la sociedad civil en la construcción de acuerdos legislativos multipartidarios, los cuales ilustran el aporte de esta esfera de la sociedad a la calidad de la democracia, así como buenas prácticas de cabildeo ciudadano. En conjunto, los casos documentados dan cuenta de una sociedad civil eficaz y profesional en sus esfuerzos por incidir en la agenda legislativa y la muestran como una esfera ciudadana fluida y multiforme, donde los actores se reparten roles, son capaces de improvisar y adoptan distintas formas organizativas en función de las amenazas y oportunidades del contexto. Además de su efectividad, los casos ejemplifican la legitimidad que alcanza la sociedad civil cuando opera en razón de su capacidad de organizarse en redes de colaboración voluntaria, independientes del Estado y del mercado, para identificar y proponer soluciones legislativas a los problemas públicos. Esta capacidad y orientación pública es la base de la legitimidad de su actuación. Cuando se logra tanto efectividad y como legitimidad, el cabildeo ciudadano se diferencia claramente del cabildeo tradicional para constituir una valiosa aportación a la calidad de nuestra democracia desde múltiples dimensiones. Respecto de esta aportación, los casos analizados en esta obra permiten afirmar lo siguiente:

1. Capital social, deliberación, protesta y diplomacia ciudadana son dimensiones de la actuación de la sociedad civil que constituyen categorías distintas y relevantes para entender el aporte del cabildeo ciudadano a la democracia.
2. Estas dimensiones no deben verse como enfoques sustitutos sino como lentes complementarios para articular estrategias de cabildeo ciudadano que sean efectivas y a la vez legítimas. Perder de vista alguna de ellas suele tener un costo alto.
3. En la búsqueda de hacer un balance entre legitimidad y efectividad surgen tensiones que requieren abordarse para no sacrificar uno de estos objetivos y optimizar el aporte de la sociedad civil a la calidad de la democracia.

4. Pese a la creciente sofisticación de las prácticas, los actores de la sociedad civil han desarrollado un repertorio de prácticas que se repiten de un caso al otro y que los entrevistados coinciden en destacar como claves para el éxito de los esfuerzos de cabildeo ciudadano.

5. Existe en México una comunidad de actores de la sociedad civil que pueden considerarse profesionales del cabildeo ciudadano, entendido como *toda acción de colectivos de sociedad civil, orientada a influir sobre servidores públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de que las decisiones públicas resuelvan de manera efectiva los problemas públicos que los colectivos han identificado mediante prácticas deliberativas.*

El proyecto de investigación que sustenta esta obra es producto de una colaboración entre el Programa de Mediación, Negociación y Diálogo del CIDE y el Centro de Colaboración Cívica. Las dos preguntas centrales que orientaron la investigación son: ¿De qué manera contribuye el cabildeo ciudadano a profundizar la democracia en México? ¿Qué prácticas resultan efectivas para que la sociedad civil incida en el proceso legislativo?

Los 10 casos que incluye este libro constituyen procesos emblemáticos de incidencia de la sociedad civil en reformas legislativas para atender problemas públicos de diversa índole a lo largo de los últimos 10 años, y son los que a continuación se enlistan:

- Reforma en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, 2008
- Reforma a la Ley General de Vida Silvestre, 2008
- Nueva Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, 2010
- Presupuesto Etiquetado para Mujeres, 2011
- Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, 2011
- Reforma Política, 2012
- Reforma de Acciones Colectivas, 2012
- Nueva Ley General de Víctimas, 2013
- Reforma Educativa, 2013
- Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, 2015.

Estos casos se consideran experiencias exitosas debido a que se lograron acuerdos multipartidistas impulsados en gran medida por actores de la sociedad civil. Algunas de las reformas han sido criticadas por distintos actores en términos de su alcance

limitado, la poca viabilidad de la implementación, o por las prácticas empleadas por sus impulsores, no obstante, en todos los casos tienen en común los siguientes factores: son reformas de alto impacto, los procesos reformadores gozaron de visibilidad pública y hubo un liderazgo decisivo por parte de la sociedad civil.

¿Por qué vale la pena trabajar en el Congreso desde la sociedad civil?

En primera instancia, distintos **aspectos del contexto ofrecen oportunidades de incidencia y de avanzar la agenda de las organizaciones civiles**, dentro de ellos destacan:

- **El surgimiento de una nueva cultura política**. Ante una nueva realidad en el país que se expresa en un Congreso sin mayorías, con fuerte competencia electoral y polarización política, la negociación e interlocución entre distintos sectores del país se ha hecho cada vez más necesaria para avanzar las diferentes agendas socio-políticas.
- **Notable desprestigio de las clases políticas** y, en particular, la percepción de que los legisladores se encuentran muy alejados e incluso divorciados de la ciudadanía y mayormente concentrados en sus plataformas políticas personales o de partido.
- **Una exigencia o fuerte presión social de los ciudadanos para que los legisladores actúen**, sobre todo por el contexto de creciente **inseguridad y violencia**. Como diría un entrevistado: "ante la percepción de parálisis los ciudadanos decidieron actuar y no sólo criticar".
- Una importante **apertura de los medios de comunicación** a los "nuevos" actores socio-políticos y ciudadanos.
- Percepción de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de que existe cierta voluntad para discutir, y en su caso, aprobar iniciativas de ley, aunque prevalecen **resistencias** para traducir reformas en procesos de cambio profundos, por lo que su implementación suele avanzar sin voluntad política.
- **La necesidad de mejorar el marco legal con una visión de largo plazo** que responda a la complejidad de los problemas y no a las coyunturas electorales que con frecuencia determinan el comportamiento de los representantes formales.

En segunda instancia, **la sociedad civil está en una posición única para elevar la calidad de la democracia**. A dos décadas de transición democrática ha quedado claro que elecciones competidas y regulares no son suficientes para construir una democracia de calidad, sobre todo ante la persistencia de prácticas autoritarias, clientelares y de corrupción en los distintos ámbitos de representación. No obstante, a partir de la existencia de un Congreso sin mayorías, los actores de la sociedad

civil se han convertido en protagonistas de la construcción de acuerdos legislativos para resolver problemas públicos, con lo cual prometen contribuir a mejorar la calidad de la democracia del país. La sociedad civil se distingue del mercado y del Estado cuando se estructura a partir de relaciones horizontales y voluntarias de colaboración, goza de cierto nivel de autonomía frente a intereses económicos y políticos, y contribuye a identificar problemas públicos y soluciones efectivas mediante prácticas deliberativas. Todo ello le permite constituirse como un actor legítimo en la discusión pública y en la interlocución con tomadores de decisiones, aun cuando dicha legitimidad siempre podrá ser cuestionada. De manera específica, los actores de la sociedad civil entrevistados para esta obra consideran que hacen el siguiente aporte a la democracia:

- Funcionan como **articuladores de intereses comunes** entre las distintas expresiones políticas y sociales.
- Contribuyen al **fortalecimiento técnico** de las iniciativas aprobadas por el Legislativo y a la generación de conocimiento especializado en torno a temas específicos.
- **Elevan el nivel del debate** legislativo aportando datos duros e investigación para la acción a través de distintos tipos de contribuciones técnicas, muchas veces en colaboración con la academia.
- Funcionan como una especie de **"memoria histórica"** en las distintas comisiones del Legislativo, que en cierta medida da seguimiento a los avances y acuerdos de las pasadas legislaturas. Esta es una ventaja para las OSC ya que pueden influir en los nuevos legisladores que tienen poco conocimiento sobre las temáticas.
- Poseen un papel clave en el **monitoreo, seguimiento y evaluación** de la implementación de las leyes.
- Son **constructores de puentes** entre las poblaciones afectadas y quienes ejecutan las políticas públicas o el presupuesto destinado a las mismas. Las OSC conocen las prioridades y demandas de la población con la que trabajan, las fallas y las lagunas de las políticas públicas, y gracias a ello, pueden posicionar los temas y a sus beneficiarios en la agenda pública nacional.
- Ejercen una **diplomacia ciudadana** al dialogar con legisladores de distintos partidos y buscar acuerdos en torno a las propuestas que impulsan.
- **Detectan problemáticas**, las hacen públicas, y las canalizan a las instancias públicas correspondientes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) para su atención y resolución. Así mismo, otorgan herramientas técnicas-operativas a estas tres instancias gubernamentales para la atención de las problemáticas identificadas. En muchas ocasiones muchas de las OSC incluso realizan estas funciones públicas.

Esta lista amplia de funciones no puede encajarse dentro de una sola perspectiva teórica de la sociedad civil. De ahí que esta obra proponga combinar los enfoques teóricos de la literatura sobre capital social, deliberación, movimientos sociales y estudios de paz, para generar un marco teórico que permita comprender la riqueza del aporte y la pluralidad de expresiones que coexisten en esta esfera. La hipótesis principal de esta obra es que los distintos enfoques teóricos pueden considerarse como dimensiones complementarias del actuar de la sociedad civil, cada una de ellas importantes para entender el aporte de esta esfera a la calidad de la democracia, así como para lograr un cabildeo ciudadano efectivo y legítimo.

Resumen del contenido

Marco conceptual, contextual y metodológico. Este capítulo de Mara I. Hernández empieza por describir brevemente el contexto mexicano postransición democrática, señalando los déficits de calidad democrática que persisten en México, así como la discusión conceptual en la que se inscriben, además de resaltar las características del Congreso sin mayorías en el que se han desarrollado las actividades de cabildeo ciudadano desde el año 2000 al 2015. Enseguida se presenta el marco teórico que se utilizó para el análisis, atendiendo en primera instancia a la relación conceptual que existe entre democracia y participación, así como a las perspectivas teóricas sobre cómo es que la participación de la sociedad civil contribuye al fortalecimiento de la democracia. Estas perspectivas son: i) la sociedad civil como *capital social* y redes de colaboración; ii) la sociedad civil como promotora de la *deliberación* democrática; y iii) la sociedad civil como contrapeso al poder público por medio de *la protesta y la movilización*. A estos enfoques de la teoría política se añade uno cuarto, que retoma conceptos de estudios de paz y relaciones internacionales: iv) la sociedad civil como constructora de puentes y acuerdos entre partidos mediante acciones de *diplomacia ciudadana*. Posteriormente se construye el concepto de cabildeo ciudadano, sobre la base de las definiciones de sociedad civil y cabildeo que se presentan. El marco teórico termina con la propuesta de que los cuatro enfoques mencionados permiten apreciar distintas dimensiones del trabajo de la sociedad civil y que todas ellas son relevantes para un cabildeo efectivo, aun cuando surjan tensiones entre ellas al buscar el equilibrio entre efectividad y legitimidad. En un último apartado se describe la metodología empleada en la investigación.

Reforma en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, 2008. El capítulo de Rosario Espinosa "La sociedad en movimiento en el caso de la propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal" da cuenta de un proceso de reforma dual. Una parte central de ésta introduce un nuevo paradigma de justicia penal centrado en la oralidad y en principios de debido proceso; mientras que la otra cara de esta misma reforma amplía las capacidades del ejecu-

tivo federal para combatir al crimen organizado introduciendo, en la constitución, figuras controversiales desde el punto de vista de los derechos humanos, como lo es el arraigo. El actor fundamental por parte de sociedad civil fue la Red de Juicios Orales y Debido Proceso (RJO), un colectivo de organizaciones sociales y expertos que supo posicionar el tema en la discusión pública con base en una estrategia de medios, de bajo costo, que derivó en la publicación de múltiples artículos de opinión acerca del tema; en una amplia difusión de producciones audiovisuales en redes sociales, y en el envío de correos electrónicos en forma masiva. También fue clave la organización de foros abiertos, convenciones y eventos de diversa índole en universidades. Las organizaciones y expertos de la Red fueron capaces de sumar aliados en los medios de comunicación, en los ámbitos político, empresarial y académico, así como entre agencias de cooperación internacional que aportaron recursos financieros para sostener sus esfuerzos. Las organizaciones también supieron aprovechar muy bien los tiempos políticos, en particular el proceso electoral de 2006. En esta coyuntura lograron afianzar el compromiso de todos los candidatos a la presidencia de impulsar la reforma en caso de resultar electos. Más tarde, la colaboración del diputado César Camacho fue clave en la construcción de acuerdos con otros partidos y con el Ejecutivo, lo que ayudó a concretar la aprobación de la reforma. Esta colaboración para sacar adelante la reforma penal implicó concesiones importantes frente al Ejecutivo que impulsaba una reforma en materia de seguridad con figuras como el arraigo. En el colectivo no vieron con buenos ojos algunas de estas concesiones, y las organizaciones de derechos humanos las criticaron duramente, pero desde una lógica de diplomacia ciudadana se consideraron como el precio a pagar por introducir los juicios orales y estándares de debido proceso en México. Este caso ilustra fundamentalmente la importancia del capital social, además de ejemplificar cómo puede balancearse una deliberación pública de calidad con una diplomacia ciudadana efectiva.

Reforma a la Ley General de Vida Silvestre, 2008. El capítulo "Un alto oportuno a la pérdida de especies silvestres: el Caso de los Pericos Mexicanos" de Ana Lucía García, aborda el proceso que derivó una reforma a la Ley General de Vida Silvestre. Este caso analiza cómo *Defenders of Wildlife* y Teyeliz, dos organizaciones de la sociedad civil especializadas en conservación de especies silvestres, lograron esta reforma. Uno de los aportes más relevantes que hacen las dos organizaciones es la elaboración y difusión de un estudio que analizaba el tráfico ilegal en los últimos 10 años y propone alternativas de uso sustentable para los pericos mexicanos. Este estudio llamó la atención de los medios y abrió una puerta con legisladores clave. Una vez en la Cámara de Diputados, las organizaciones presentaron una iniciativa muy concreta de ley que pretendía vedar la captura y aprovechamiento de pericos mexicanos. El cabildeo en corto se acompañó de una estrategia que permitió atraer la atención pública, lo que hizo que inclusive en el senado, donde enfrentó más reticencias a la

propuesta, prevaleciera la fuerza del mejor argumento. El caso es un ejemplo paradigmático de cómo la información de calidad que ofrecen las organizaciones civiles eleva la calidad de la deliberación pública y de cómo este tipo de esfuerzos pueden complementarse con oportunidades para hacer diplomacia ciudadana.

Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, 2010. Este capítulo resume el proceso que derivó en una nueva ley general que establece estándares compartidos y mecanismos de coordinación para combatir el secuestro en el país. Los autores, Marcelo Schejtman y Lourdes Maya, destacan la importancia del contexto, en el que los índices de secuestro estaban a la alza y el fenómeno estaba afectando a personas de esferas muy específicas de poder: hijos de empresarios muy renombrados en el país e incluso exlegisladores habían sido víctimas del delito. Esto generó un entorno de exigencia favorable al proceso. Las organizaciones que impulsaron esta reforma fueron fundamentalmente Alto al Secuestro, México SOS y México Unido Contra la Delincuencia, iniciando con un foro en 2009 sobre víctimas de secuestro —apoyado por otras organizaciones sociales y algunas autoridades— al que asistieron alrededor de 200 víctimas. Las voces críticas de este proceso resaltaron la participación limitada de estas víctimas y de otras organizaciones civiles en la construcción de propuesta de ley, lo cual afectó de cierto modo su legitimidad y evitó que se enriqueciera mediante una gama más amplia de perspectivas ciudadadanas. No obstante, las características propias del grupo impulsor —como la de tener aliados con amplia experiencia en cabildeo—; la importancia que había cobrado el tema en la opinión pública; así como la credibilidad de las personas impulsoras, que por el hecho de ser víctimas, se posicionaron como interlocutoras válidas, fueron algunos de los factores que permitieron que la propuesta ganara efectividad. El caso ejemplifica las virtudes de la diplomacia ciudadana cuando los actores de sociedad civil tienen acceso a los tomadores de decisión, pero alerta sobre los riesgos de basar los esfuerzos en presión ciudadana liderada por una o dos personas, sin una deliberación más amplia en torno a las propuestas.

Reforma al presupuesto etiquetado para mujeres. El capítulo que presentan Luz Paula Parra y Mauricio Hernández "Incidencia efectiva para el logro de un Presupuesto Federal Etiquetado para las Mujeres" da cuenta del proceso de aprobación de una reforma que garantiza la asignación de recursos públicos específicamente para la salud de las mujeres. El caso se da en un contexto en el que varias organizaciones llegan a la conclusión de que no se estaba trabajando lo suficiente en materia de derecho a la salud de las mujeres y que, por el contrario, había un decremento en el presupuesto federal que obedecía más a temas morales y religiosos que a la obligación de garantizar el acceso a la salud de las mujeres. Estas organizaciones fundan la Coalición por la Salud de las Mujeres, que decide establecer una alianza

con las legisladoras de la Comisión de Equidad de Género a fin de posicionar sus temas en la agenda pública. Incluso se llega a hablar de la creación de una 'bancada feminista' para referirse a las legisladoras de diferentes partidos políticos que apoyaron a las organizaciones. A lo largo del proceso, las impulsoras de la reforma aprovechan fechas importantes como el 8 de marzo para posicionar el tema en la opinión pública; denuncian públicamente la falta de cumplimiento a compromisos internacionales adquiridos por el gobierno, y por partidos políticos, colaboran en el desarrollo de Planes Nacionales de Desarrollo y de Salud. Finalmente, el presupuesto etiquetado fue aprobado por la Cámara de Diputados en marzo de 2011. En este caso es notable la combinación de los esfuerzos de diplomacia ciudadana; con la construcción de capital social en la forma de redes de colaboración, y el aporte a la discusión pública en coyunturas clave.

Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, 2011. El capítulo elaborado por Mauricio Hernández y Luz Paula Parra analiza la incidencia que tuvieron organizaciones sociales conjuntamente con organizaciones internacionales para la histórica promulgación de la reforma al artículo 1ero constitucional el 11 de junio de 2011, mismo que eleva a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos e introduce la obligación de interpretarlos bajo el criterio pro persona. Se trata de un proceso de incidencia que duró más de una década, y que fue impulsado por organizaciones como la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), el Centro de Análisis e Investigación (Fundar), el Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez" y Amnistía Internacional, entre muchas otras. Si bien se habían logrado importantes avances en el sexenio del expresidente Vicente Fox, un diagnóstico elaborado por los impulsores de la reforma visibilizaba la problemática y presentaba propuestas puntuales para la formulación de la reforma. También se aprovecharon coyunturas favorables, como el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, para evidenciar los rezagos de México en esta materia, tanto en el ámbito nacional como en el internacional; o procesos de colaboración interpartidaria, como la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), compuesta por legisladores de los distintos partidos de ambas cámaras; representantes de los Poderes Ejecutivo y Judicial; miembros de la sociedad civil, académicos, y presidentes de los partidos políticos. En este espacio se presenta una propuesta consensada con los partidos políticos que fue la base de la que finalmente se aprobó.

A lo largo del proceso, las organizaciones van ampliando sus redes con más organizaciones y buscando la colaboración con organizaciones internacionales y académicos, fortaleciéndose y elevando el nivel de las deliberaciones. En este caso podemos observar cómo el capital social que se va construyendo permite atraer a

más actores a la deliberación y cómo una deliberación de calidad fortalece a su vez a las redes de colaboración. La diplomacia ciudadana también fue fundamental para la aprobación de la reforma y en ningún momento se interrumpió el dialogo con actores del PRI y del PAN, aun cuando existían importantes diferencias ideológicas sobre diversos temas vigentes en la agenda pública.

Reforma Política 2012. En el capítulo que elabora Martha Vaca Arizmendi podemos observar el proceso de aprobación de la reforma política de abril de 2012 para introducir figuras como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

Este proceso tiene su antecedente directo en el movimiento social del #VotoNulo en 2009, el cual dio como resultado que durante las elecciones de ese año se contara el máximo histórico en votos nulos (más de 1.3 millones). Posteriormente, el movimiento se transforma en la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), donde se construye una agenda de consenso y que más tarde se transformaría en el colectivo #ReformaPolíticaYa, al cual se sumarían destacados líderes de la sociedad civil como Javier Sicilia, Isabel Miranda de Wallace y María Elena Morera.

Este capítulo muestra cómo se utilizan los cuatro mecanismos de incidencia. A partir de la creación de redes de confianza tanto virtuales como reales, surgen acciones concretas para deliberar y movilizar a la ciudadanía. También se puede observar cómo los espacios deliberativos fortalecen a las redes de confianza cuando toman la forma de espacios de discusión abiertos; o la capacidad de movilización facilitada por las redes sociales, donde el internet funge como herramienta base tanto para presionar en redes como para coordinar actividades presenciales; así como el acercamiento y marcaje personal a representantes de los distintos partidos políticos. Desafortunadamente, quizá por falta de recursos o debido al desgaste interno, el colectivo #ReformaPolíticaYa no fue capaz de sostener este mismo nivel de intensidad en sus actividades de cabildeo una vez que se aprobó la reforma constitucional. El resultado fue una legislación secundaria que obstaculiza más que facilita la activación de los mecanismos de participación.

Ley General de Víctimas, 2013. El capítulo "Ley General de Víctimas: una victoria colectiva sin precedente" realizado por Rosario Espinosa y Johan Gordillo, da cuenta del proceso desde el nacimiento del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (en adelante el MPJD) hasta la promulgación de la Ley General de Víctimas el 9 de enero de 2013. Relata cómo la entrada en el ámbito político de un actor como el poeta Javier Sicilia, detona el nacimiento de un movimiento ciudadano que fue clave para darle visibilidad a las víctimas de la violencia en sentido amplio, tanto de la delincuencia organizada, como de la llamada "guerra contra el narcotráfico" encabezada por el gobierno federal. La densidad de las redes de colaboración

ciudadana que se sumaron al MPJD fueron la base del poder de convocatoria del que gozó el movimiento, los eventos que se realizaron —incluyendo manifestaciones, caravanas, conversatorios y reuniones públicas— tenían la característica de ser masivos. De esta forma, el MPJD llegó fortalecido y con capacidad de veto a la mesa de negociación con el gobierno federal. Sin embargo, la amplitud del movimiento hizo que los espacios deliberativos fueran complejos de conducir para alcanzar consensos. Frente a la multiplicidad de agendas que convergieron, los dirigentes optaron por avanzar con decisiones de carácter ejecutivo, con el fin de acotar la agenda hacia lo que valoraron como el tema prioritario del movimiento: los derechos de las víctimas. Esta decisión minó la confianza de algunos y declinó el entusiasmo de otros cuyas agendas no se retomaron, pero permitió ordenar la interlocución con los actores políticos. Una vez que el movimiento se decantó por una Ley de Víctimas, el proyecto enfrentó a varios actores con poder de veto, entre ellos destacan organizaciones de víctimas cercanas al sector empresarial y la administración del entonces presidente, Felipe Calderón. Para que la ley pasara, tal y como proponían los líderes del MPJD, hubo que establecer espacios de presión y alianzas estratégicas con otros actores para los que la Ley General de Víctimas representaba una oportunidad de diferenciarse del gobierno de Felipe Calderón, como el grupo parlamentario del PRI en el senado. La presión del movimiento en las calles y diplomacia ciudadana con el PRI fueron sumamente efectivas para que finalmente se aprobara un ley sin tener que responder a múltiples críticas que podrían haber fortalecido la iniciativa.

El caso de la Ley de Víctimas ilustra el poder de la protesta y de los movimientos sociales para dar visibilidad a un conflicto social; colocar temas en la agenda de tomadores de decisiones, y generar entornos de exigencia para obtener respuestas específicas. También ejemplifica las tensiones que enfrentan los actores de la sociedad civil para integrar legitimidad y efectividad, sobre todo frente a la dificultad de administrar espacios deliberativos de carácter masivo. Respecto de la deliberación, la gran capacidad de convocatoria que tuvo el MPJD permitió que las discusiones sobre la ley fueran un tema central y hubo una gran cantidad de personas que revisaron y aportaron a la propuesta. Esto sin duda elevó el nivel de la discusión sobre la problemática de las víctimas, desafortunadamente los tiempos no permitieron procesar todas las perspectivas sobre un proyecto de ley sumamente complejo que se procesó contra reloj, empleando mecanismos de presión basados en la protesta y diplomacia ciudadana. El resultado fue una legislación de alto valor simbólico para el movimiento, pero de un elevado impacto presupuestal y de muy difícil implementación.

Reforma de Acciones Colectivas, 2012. El capítulo de Mara I. Hernández y Sicabí Cruz analiza el caso de la ley que introduce la figura de las acciones colectivas para la defensa de los derechos de los consumidores como colectivos, frente a empresas o autoridades. En este caso fue fundamental el liderazgo de Alconsumidor, organización especializada en derechos de los consumidores, que inicia con el análisis comparado entre la legislación nacional y la de distintos países que sí contaban con mecanismos para la acción legal en colectividad. Para impulsar los cambios deseados, Alconsumidor busca aliados entre centros de investigación e instituciones educativas con las cuales integran un grupo de expertos, nacionales e internacionales, que organiza varios foros y redacta la propuesta de reforma para presentarla en el senado. Frente a la posibilidad de que una ley de este tipo fuera aprobada, el cabildeo del sector empresarial se activa y se crean mesas de diálogo con todos los actores en el senado. Ahí se pusieron sobre la mesa las distintas perspectivas y quedó claro que el sector empresarial se mostraba reticente al proyecto que se estaba impulsando en sus términos. Las resistencias se manifestaron en una iniciativa de ley alternativa que se presentó en la Cámara de Diputados, que se logró frenar con base en un esfuerzo importante de movilización a nivel federal y en los estados, de donde nació la Convención Nacional de Consumidores. La Convención logró además impulsar su proyecto de reforma constitucional, pero en el proceso de ejercer presión se descuidaron los vínculos con legisladores y la Convención fue excluida de la negociación de la legislación secundaria en la que prevaleció el interés del sector empresarial. De esta forma, una iniciativa que había sido importante —por la participación de expertos y sociedad civil— termina reglamentándose sin la participación de sus impulsores.

En este caso, la organización impulsora de la reforma sumó durante todo el proceso a expertos nacionales e internacionales en el tema, con lo cual elevó la calidad de la deliberación y generó redes de apoyo de casi 50 organizaciones y más de 80 intelectuales y activistas que se sumaron para ejercer presión a favor de la reforma, además de que incluso lograron frenar una propuesta de ley contraria al proyecto original, impulsada por el sector empresarial. Y sin embargo, en el camino se perdieron los canales de interlocución con legisladores y no hubo capacidad de ejercer diplomacia ciudadana en favor de una legislación secundaria acorde al proyecto original, que buscaba defender los derechos del consumidor.

Reforma Educativa, 2013. El capítulo elaborado por Mara I. Hernández y José del Tronco documenta el proceso de cabildeo ciudadano para impulsar la reforma educativa de 2013, el cambio legislativo de mayor magnitud que ha sufrido el sector en los últimos 50 años. La reforma no decreta transformaciones en los planes de estudio

ni cambios a los enfoques pedagógicos empleados, pero altera profundamente los equilibrios de poder en el sector mediante la conformación de un sistema de ingreso, promoción y ascenso de docentes, basado en una evaluación universal, junto con nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.

Esta reforma es parte de los acuerdos del llamado Pacto por México y es presentada poco después de la toma de protesta de Enrique Peña Nieto, pero el proceso de incidencia se remonta a principios del sexenio de Calderón, impulsado por un amplio colectivo de organizaciones preocupadas por la calidad de la educación. Estas organizaciones concluyeron, tras años de deliberaciones, que el control de las dirigencias sindicales sobre la carrera magisterial eran el principal obstáculo para avanzar hacia un sistema de mayor calidad. El Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación fue el espacio que aglutinó a todas las organizaciones en torno a una sola agenda durante el proceso electoral de 2012 y para impulsar la reforma constitucional de 2013. Sin embargo, los dos participantes clave de este colectivo: Mexicanos Primero (afín al sector empresarial) y Muévete por la Educación (integrada por académicos y activistas) terminaron por distanciarse y no lograron articular una agenda compartida de cara a la legislación secundaria. Mexicanos Primero optó por colaborar con el proyecto del Ejecutivo y contribuyó a tejer los acuerdos, mientras que Muévete por la Educación fue marginado del proceso y mantuvo una posición crítica.

De este modo, este proceso reformador debe analizarse en dos etapas. La primera corresponde a una reforma constitucional impulsada por una amplia coalición política y ciudadana que recogió años de deliberación democrática. En contraste, la legislación secundaria se construyó en ausencia de espacios de diálogo plurales, lo cual fragmentó a la coalición impulsora y restó legitimidad democrática a la reforma. Esta dualidad del proceso reformador ofrece, además, una de las explicaciones del actual conflicto magisterial e ilustra las tensiones que enfrenta la sociedad civil para integrar efectividad y legitimidad.

Reforma Constitucional en Materia de Transparencia, 2015. Mara I. Hernández y Paulina Badillo presentan el capítulo "Proceso de construcción y aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Transparencia" donde analizan el proceso reformador 2013-2015 que introduce un sistema nacional con obligaciones de transparencia, bajo el principio de máxima publicidad, para todo ente que administre recursos públicos, incluidos los tres poderes de la federación en los distintos órdenes de gobierno, así como órganos autónomos, sindicatos, partidos políticos y todo ente que administre recursos públicos. Este proceso se construye sobre la base de las reformas en la materia de 2004 y 2007, pero toma mayor fuerza en el contexto electoral de 2012, en el que organizaciones sociales, academia y el movimiento "YoSoy132" llamaron la atención sobre la insuficiencia de los mecanismos y

herramientas legales disponibles en el tema de transparencia. Los colectivos ciudadanos especializados en transparencia aprovecharon este contexto para comprometer a todos los candidatos con su agenda.

Pasadas las elecciones, como producto de una intensa diplomacia ciudadana, las organizaciones de los colectivos impulsores lograron sentar las bases para la creación de una reforma bajo principios de parlamente abierto. En particular, la intensidad y la calidad del involucramiento de expertos e integrantes de sociedad civil para la elaboración, discusión y aprobación de la Ley General de Transparencia 2015 no tiene precedente. Destaca, por ejemplo, que representantes de las distintas fuerzas políticas representadas en el Senado acordaron conformar un grupo de trabajo con representantes de cada uno de los tres principales colectivos (la Red Nacional de Rendición de Cuentas, México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia) para elaborar conjuntamente un proyecto de Ley que fue comentado y enriquecido por un conjunto amplio de expertos, organizaciones civiles y actores relevantes. El proyecto fue discutido en audiencias públicas caracterizadas por su pluralidad y fue cabildeado, tanto por miembros de la sociedad civil como por legisladores, lo cual sirvió para ejercer presión de cara a las múltiples observaciones que hicieran dependencias del gobierno federal en oposición a distintos aspectos del proyecto. Una vez que se aprobó, las organizaciones civiles salieron a aplaudir el acuerdo y a explicarle a la opinión pública su trascendencia. A lo largo de todo el proceso, los actores de la sociedad civil fueron efectivos en movilizarse para protestar frente a las resistencias, sin dejar de lado la diplomacia ciudadana y el diálogo permanente con los tomadores de decisiones. Actualmente, los expertos y OSCs que se involucraron trabajan activamente en el seguimiento a la implementación de la reforma.

Buenas Prácticas de Cabildeo Ciudadano. Este capítulo de Hernández y Parra sistematiza las lecciones aprendidas por quienes practican cabildeo ciudadano en la forma de buenas prácticas. No es una lista de recomendaciones, sino un conjunto articulado de prácticas que busca reflejar la complejidad y multidimensionalidad de las estrategias que emplea la sociedad civil en México para influir de manera efectiva en un congreso sin mayorías. Los elementos de estas estrategias que se desarrollan en este capítulo son: i) planeación estratégica con base en análisis de contexto y mapeo de actores; ii) formación de alianzas y/o coaliciones amplias y plurales; iii) estrategia de comunicación y difusión en medios tradicionales y redes sociales; iv) negociación y diálogo con legisladores de distintos partidos a lo largo de todo el proceso legislativo, v) solidez técnica y conceptual de sus planteamientos y propuestas, vi) acciones de seguimiento e impulso a la implementación de la reforma legal, vii) recursos (financieros o en especie) suficientes para llevar a cabo las actividades de la estrategia.

Conclusiones. Este capítulo final de Hernández contrasta el marco teórico con los casos y concluye que éstos son evidencia de la naturaleza complementaria de cuatro dimensiones de la actuación de la sociedad civil propuestas en el marco teórico: capital social, deliberación, protesta y diplomacia ciudadana. Otra conclusión es que cada una de estas dimensiones es pertinente para investigar el aporte de la sociedad civil a la calidad de la democracia desde distintos ángulos. Este capítulo también reconoce e identifica tensiones que surgen al aterrizar estas dimensiones en prácticas concretas, cuando se busca alcanzar tanto efectividad como legitimidad en los procesos de cabildeo ciudadano. Al final del capítulo se describen los principales retos que tiene por delante la emergente comunidad de cabilderos ciudadanos para que su actividad sostenga su aporte a la democracia en el largo plazo.

Metodología

La investigación que sustenta la obra está basada en una serie de entrevistas a profundidad y de carácter confidencial con distintos actores de la sociedad civil organizada, la academia, el sector empresarial y el Poder Legislativo, en cada uno de los casos. Se entrevistaron a cerca de un centenar de actores (ver anexos de cada caso), utilizando la misma guía de preguntas. El objetivo principal de las preguntas era conocer cuáles fueron las estrategias de incidencia que emplearon los actores de sociedad civil en cada caso, así como los factores que favorecieron la incidencia y aquellos que representaron un obstáculo. A partir del contraste de los casos también fue posible analizar la contribución de la sociedad civil a la calidad de la democracia e identificar tanto las buenas prácticas como aquellas que limitan su efectividad o minan su legitimidad.

Limitaciones

Como todo estudio, el presente tiene limitaciones que es importante señalar. En primera instancia, no se documentan los fracasos de los cuales indudablemente hay mucho que aprender. También vale precisar que éste no es un manual del proceso legislativo ni ofrece directorio de contactos o recursos disponibles para la incidencia. Para más información del proceso legislativo y la incidencia recomendamos visitar la página de Curul 501,[1] una plataforma de Fundar, Centro de Investigación y Análisis A. C., que sí ofrece este tipo de apoyos. Por último, este documento no ofrece un análisis del marco regulatorio de cabildeo que sin duda vale la pena revisar si se pretende trabajar en el Congreso.

1 http://curul501.org/

Marco teórico, contextual y metodológico

La sociedad civil en un Congreso sin Mayorías

Mara I. Hernández

Este libro analiza cuáles son las estrategias que emplea la sociedad civil para incidir en procesos legislativos y si ello contribuye a mejorar la calidad de la democracia. En el presente capítulo desarrollamos el marco contextual, conceptual y metodológico de dicho análisis. Empezamos describiendo brevemente el contexto mexicano postransición, enfatizando los déficits de calidad democrática que persisten en México, así como la discusión conceptual en la que se inscriben estos déficits. Posteriormente presentamos el marco teórico que se utilizó para el análisis, atendiendo en primera instancia a la definición de sociedad civil que se propone, así como a las perspectivas teóricas sobre cómo es que la sociedad civil contribuye al fortalecimiento de la democracia. Posteriormente, se expone el concepto de *cabildeo ciudadano* que se construyó con base en la definición de sociedad civil. Por último, se presenta la hipótesis de trabajo de la investigación y la metodología empleada.

1. Marco Contextual

1.1 Democracia minimalista y giro deliberativo

El proceso democratizador mexicano corresponde a lo que se ha llamado la tercera ola de democratización,[1] la cual culminó a finales de la década de los 1990 y se gestó bajo concepciones predominantemente *minimalistas* de la democracia. Desde este tipo de enfoques lo fundamental es que los ciudadanos tengan el derecho a votar periódicamente y que las elecciones sean competidas.

En las últimas décadas, como respuesta a los problemas de legitimidad que enfrentan las democracias del mundo, los teóricos han convergido en torno a definiciones más amplias de democracia, donde la participación de actores no estatales,

1 Samuel Huntington, *The third wave: Democratization in the late twentieth century* (OK: University of Oklahoma Press, 1991).

más allá del voto, se considera un aspecto central. Robert Dahl en su influyente libro *La Poliarquía: Participación y Oposición*, menciona algunas características que debe tener una democracia. Algunas de las principales son la libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, elecciones libres e imparciales, diversidad de medios de información, entre otras.[2] Para Dahl no es suficiente que los ciudadanos voten; se requiere que además tengan capacidad de discutir con libertad y acceder a información, tanto para influir en otros ciudadanos como para formarse una opinión en libertad. Brysk[3] menciona cuatro características de cualquier sociedad democrática: Debe ser **representativa,** debe **rendir cuentas,** debe ser **plural,** y debe **respetar los derechos humanos.**

Bajo este tipo de concepciones más amplias, la democracia es un sistema dinámico y abierto diseñado para producir resultados *legítimos* mediante la posibilidad de que todos los individuos participen, y donde las decisiones se justifiquen de forma convincente.[4]

Para Sermeño, se trata de:[5]

> ir más allá de la dimensión procedimental[6] (sin desconocer o negar la importancia de las reglas y procedimientos democráticos), mejorando la calidad de la vida política a través de la incorporación del razonamiento público, el diálogo, la inclusión y la aceptación de la diferencia tanto dentro del funcionamiento de las instituciones representativas como, en un sentido más amplio, en el conjunto de la sociedad a través del fortalecimiento del espacio público.

Habermas[7] y Avritzer,[8] grandes exponentes de lo que se ha llamado el 'giro deliberativo' en la teoría de la democracia, hablan de la formación de un espacio o 'esfera pública', en la que actores políticos, económicos y sociales entran como iguales en cuanto a su capacidad de exigir rendición de cuentas y justificación moral para las acciones del Estado. En otras palabras, una esfera que se convierte en una arena

2 Robert Dahl, *Poliarquía: Participación y oposición* (Madrid: Tecnos, 2009).

3 Alison Brysk, "Democratizing Civil Society in Latin America", *Journal of Democracy 11* (2000): 151-165.

4 John Dryzek, *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations* (Oxford University Press on Demand, 2000).

5 Ángel Sermeño, "Razón y espacio público en la democracia deliberativa. Una perspectiva habermasiana", *Andamios: Revista de Investigación Social,* vol. 10, n.º 23 (2013): 207-233, último acceso junio, 2016.

6 La democracia procedimental minimalista (Przeworski 1991, Schumpeter 2003, Freedom House 2001, Downs, 1957), suele enfocarse meramente en los procesos electorales y/o lo que Avritzer (2002) llama *elitismo democrático*. Desde esta perspectiva, se considera que la forma en la que las democracias se mantienen estables es mediante el gobierno de élites; estas élites compiten en elecciones periódicas en las que el resto de los ciudadanos pueden participar.

7 Jürgen Habermas, *Between Facts and Norms*, trad. William Rehg (Cambridge, MA: The MIT Press, 1996).

8 Leonardo Avritzer, *Democracy and the Public Space in Latin America* (Nueva Jersey: Princeton University Press, 2002).

para la construcción de contrapesos al ejercicio del poder, al ser fuente de generación de opinión pública. Desde esta óptica, no podemos hablar genuinamente de democracia si no existe un espacio o esfera donde los ciudadanos puedan expresarse en condiciones mínimas de libertad e igualdad para influir de manera efectiva en la toma de decisiones.

El giro deliberativo considera que las decisiones públicas deben estar basadas en la deliberación, en la fuerza del mejor argumento; y que el resultado principal de estas deliberaciones es la legitimidad democrática de dichas decisiones. En la concepción habermasiana, la fuerza del mejor argumento está ligada a la racionalización o limitación discursiva del ejercicio del poder.[9] Por otro lado, la legitimidad democrática no es sólo ni principalmente el apoyo de los individuos a una decisión tomada. Se desprende de un proceso de deliberación democrático donde puede participar cualquiera, personalmente o por medio de sus representantes.

Un punto importante es que en la esfera pública se debe generar capacidad de influencia sobre la toma formal de decisiones, sobre todo cuando los actores que participan en ella son capaces de incidir sobre la opinión pública. Esta capacidad está íntimamente relacionada con la credibilidad de los actores y los argumentos que esgrimen. En este sentido, los proponentes del giro deliberativo reconocen en la sociedad civil a un conjunto de actores con una capacidad de influencia particular, en la medida en la que sus posicionamientos son percibidos como independientes de los intereses económico y políticos.

En conclusión, desde el punto de vista del giro deliberativo, la calidad de una democracia se mide en función de su capacidad de producir decisiones legítimas, que reflejen el interés público, más allá de las agendas particulares de actores políticos y económicos en posiciones de poder. La calidad de la deliberación pública y el nivel de inclusión de los procesos de toma de decisión se vuelven factores críticos para evaluar qué tan democrático es un régimen. En este mismo sentido, la existencia de una sociedad civil autónoma, profesional y organizada también adquiere una importancia central.[10]

Con base en lo anterior surge la pregunta sobre qué tan democrático es el régimen mexicano y cuál puede ser el papel de la sociedad civil en su fortalecimiento. A continuación se describe el contexto mexicano de un Congreso dividido y algunos de los principales déficits democráticos que se han evidenciado.

9 Sermeño, "Razón y espacio público en la democracia deliberativa…"; John S. Dryzek, *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations* (Oxford: Oxford University Press, 2000).

10 Avritzer, *Democracy and the Public Space*…

1.2 Un Congreso sin mayorías y un sistema híbrido

El proceso de democratización de México se ha extendido a lo largo de varias décadas. No obstante, bajo una mirada minimalista, el país es considerado una democracia al menos desde 2000, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —partido predominante desde la época de la revolución— perdió la Presidencia de la república frente al Partido Acción Nacional (PAN). En el Congreso, la competencia política se habría manifestado desde 1997, año en que se integra por primera vez un Congreso dividido, que desde entonces ha requerido de coaliciones multipartidistas para la construcción de mayorías ¿Cómo contribuyó este cambio a la democracia mexicana? ¿Cómo modificó este cambio la relación con la ciudadanía y la canalización de demandas ciudadanas vía el Congreso de la Unión?

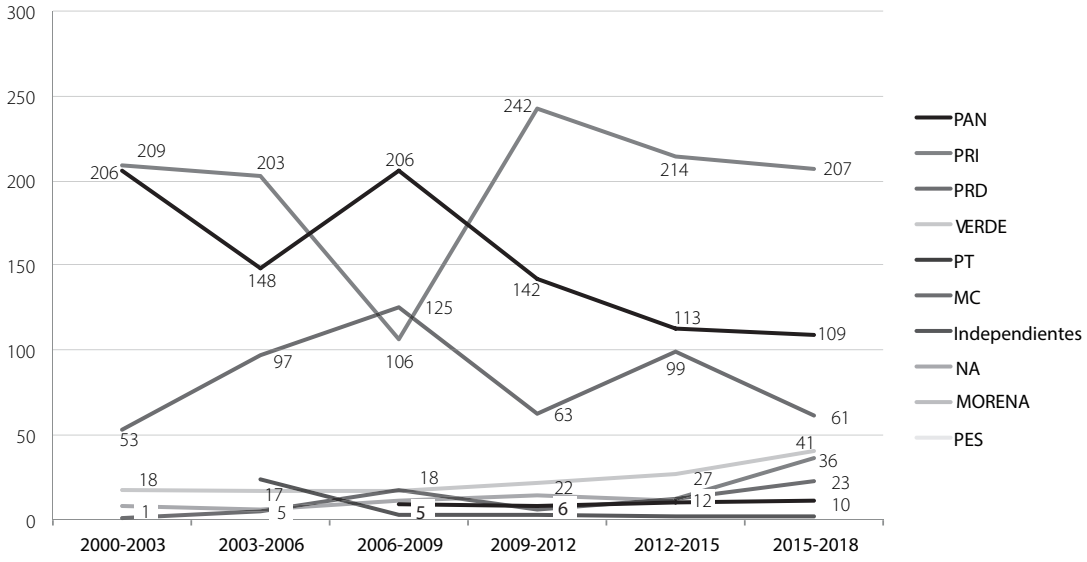
El proceso de democratización implicó al menos tres cambios relevantes para la democracia mexicana y, específicamente, para el Congreso de la Unión: 1) aumentó la pluralidad política, 2) se crearon nuevos equilibrios políticos con nuevas coaliciones para legislar, y 3) se abrieron más canales de representación para la ciudadanía. La LVIII Legislatura (2000 a 2003) aún mantuvo una mayoría priista, pero no fue suficiente para alcanzar la mayoría simple en ninguna de las dos cámaras. En la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 209 curules de 500, mientras que en el Senado de la República logró 57 asientos de 128. El PAN obtuvo 206 diputados y 47 senadores. Ninguno de estos partidos podía legislar sin generar alianzas con las otras fuerzas políticas. Los ciudadanos tampoco podían incidir en procesos de decisión en materia legislativa de manera efectiva, si no lograban influir en las decisiones y agendas de más de un partido político.

La gráfica 1 muestra la evolución de la integración de la Cámara de Diputados de 2000 a 2015. La gráfica 2 muestra las coaliciones necesarias en las distintas legislaturas para que, en un Congreso sin mayorías, fuera posible impulsar proyectos legislativos. La primera observación relevante que arrojan los datos es que a partir del 2000 ningún partido político ha podido legislar solo. La gráfica 2 muestra cómo, en cualquier combinación, el PRI es un aliado indispensable para generar coaliciones ganadoras para todos los periodos legislativos. No obstante, en dos legislaturas la coalición PAN-PRD, aunque es una alianza antinatural dada la esencia ideológica de cada partido, alcanzaba la mayoría simple en los periodos de 2000 a 2003 y de 2006 a 2009.

En el Senado de la República pasó algo similar, desde el 2000 no existe un solo partido que logre la mayoría simple para legislar. Los dos partidos mayoritarios han sido el PRI y el PAN, mientras que el PRD se ha mantenido como tercera fuerza desde entonces. Las gráficas 3 y 4 muestran la integración del Senado y las coaliciones ganadoras respectivamente. Con la excepción del periodo de 2006 a 2012 en el

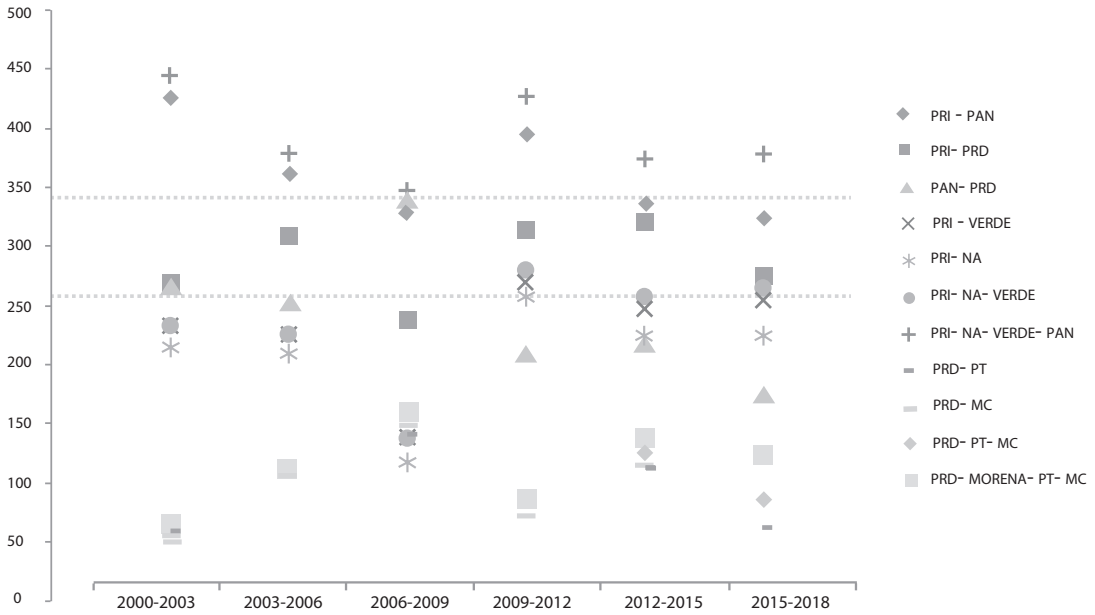
que el PAN y el PRD pudieron establecer una coalición ganadora, en los otros periodos legislativos toda coalición que pudiera pasar un paquete legislativo requería al PRI en el Senado.

Gráfica 1. Integración de la Cámara de Diputados de 2000 a 2015



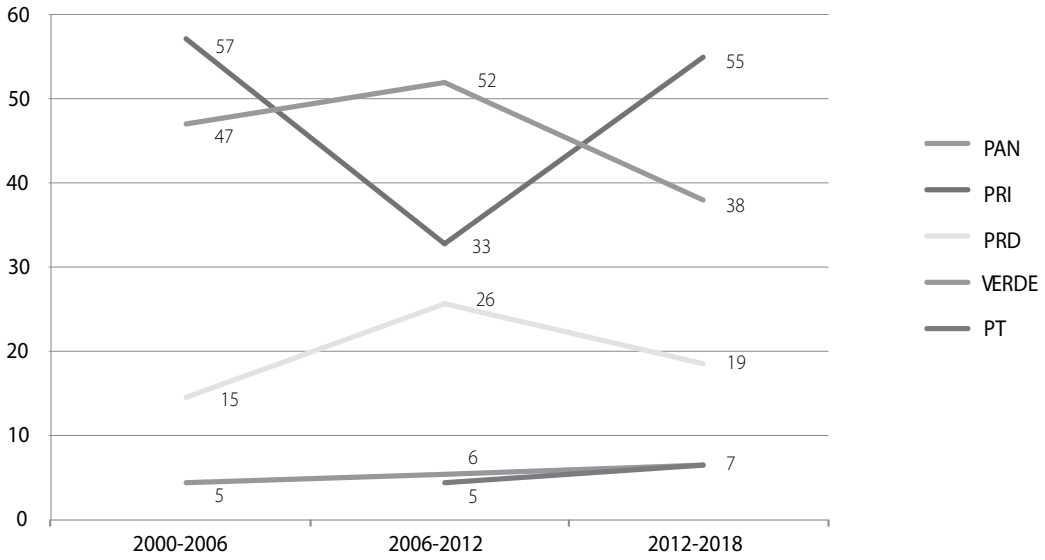
Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en la página de la Cámara de Diputados.

Gráfica 2. Coaliciones ganadoras en la Cámara de Diputados de 2000 a 2015



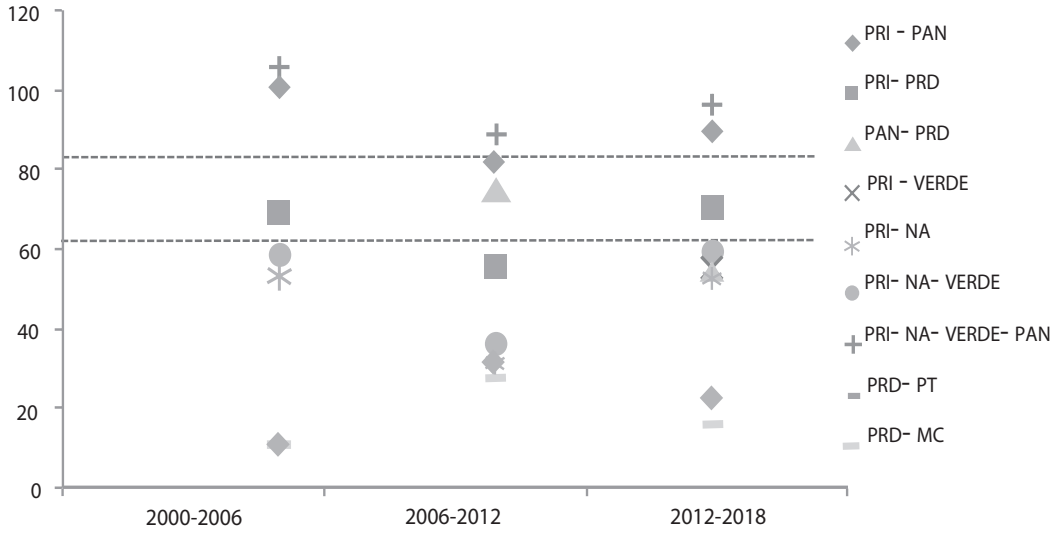
Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en la página de la Cámara de Diputados.

Gráfica 3. Integración del Senado de 2000 a 2018



Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en la página del Senado de la República.

Gráfica 4. Coaliciones ganadoras en el Senado de 2000 a 2015



Fuente: elaboración propia con base en la información disponible en la página del Senado de la República.

A pesar de la apertura democrática y el aumento de la competencia política en los siguientes años, a 17 años de la alternancia política sólo el 48.4% de los mexicanos consideran que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que al 31% le da lo mismo vivir en democracia que en un régimen autoritario.[11] Estos datos arrojan luz sobre la insatisfacción de los ciudadanos con la democracia mexicana.

11 "Tema: La Democracia 2015", Latinobarómetro, último acceso junio, 2016, http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Lo anterior podría verse reflejado también en estas proporciones: El 77% de los mexicanos considera que al país lo gobiernan grupos poderosos para su propio beneficio, contra el 21.2% que considera que sí se gobierna para el bien de todos.

Podría argumentarse que los mexicanos están en realidad insatisfechos con un gobierno que desde el punto de vista del giro deliberativo tiene poco de democrático, por lo que también resulta interesante ver cuáles son características definitorias de la democracia en las que piensan los ciudadanos. La misma encuesta dice que los mexicanos consideran que la actividad más importante para ser ciudadano es ir a votar, con 60.3% de los encuestados; le sigue pagar impuestos con 38.2%; e increíblemente menos del 10% considera que los ciudadanos deben participar formando parte de organizaciones sociales y políticas. Muy pocos consideran el conocimiento de sus legisladores o el ejercicio de influencia ciudadana en procesos de decisión pública.

Como vemos, es posible que los mexicanos tiendan a ver la democracia en términos más minimalistas ¿Es México una democracia consolidada? Si unimos la perspectiva minimalista de los ciudadanos sobre la democracia, con los estándares más bien maximalistas del giro deliberativo, podríamos decir que México es una democracia electoral, donde persisten prácticas no democráticas que redundan en un descontento importante de la ciudadanía con el sistema. En la literatura existe un término para sistemas que tienen características tanto democráticas como autoritarias, y que se conocen como sistemas híbridos.

Los sistemas híbridos pueden llegar a crear círculos viciosos, como en el caso de las democracias latinoamericanas en general, incluido México. Lo que vemos es un sistema limitado de su capacidad de hacer valer el derecho de todos los ciudadanos a participar y evaluar las decisiones públicas, que lleva a una toma de decisiones dominada por pocos y para pocos; esto a su vez lleva a una mayor desigualdad en todos los aspectos, conflictos e instituciones que no resuelven problemas públicos; lo que refuerza nuevamente los mecanismos que dejan las decisiones en pocas manos.

La pregunta que surge de lo anterior es, ¿cómo puede ayudar la sociedad civil a romper este círculo vicioso? El eje principal de este trabajo es justamente tratar de responder a ésta y otras preguntas que se desprenden de la misma. En particular, este trabajo se enfoca en estudiar el conjunto de estrategias que emplea y las dimensiones desde donde la sociedad civil incide en los tomadores de decisiones de un Congreso sin mayorías de forma más efectiva y legítima.

2. Marco Teórico

En esta sección se presenta una breve reflexión sobre los orígenes del concepto moderno de sociedad civil y la definición que se propone para el análisis de los casos de este libro. Posteriormente se exponen las principales perspectivas teóricas sobre sociedad civil y su relación con la democracia, para reconceptualizarlas como dimensiones más o menos complementarias de los procesos de incidencia. Asimismo, se desarrolla el concepto de 'cabildeo ciudadano' como el principal objeto de estudio de esta obra.

2.1 ¿Qué entendemos por 'sociedad civil'?

El surgimiento de la sociedad civil moderna, como fenómeno social, es ubicado por varios autores en la ilustración y el periodo revolucionario (1750-1850), con la formación de espacios de discusión autónomos y críticos de los estados autoritarios de la época, notablemente en países como Francia e Inglaterra. En estos espacios se cultivaron prácticas deliberativas e ideales de corte liberal que se convirtieron en la vanguardia de las revoluciones y cambios democráticos del siglo XIX.[12] No obstante, el primero en proponer la categoría de "sociedad civil" como una esfera diferenciada de la política y del Estado, fue Alexis de Toqueville.[13] Bajo este concepto describiría a la densa red de asociaciones voluntarias y no-gubernamentales que servían en los Estados Unidos de Norteamérica como "escuelas para la democracia". Estas redes incluían asociaciones religiosas, redes de voluntariado y clubes de distintos tipos donde se cultivaban relaciones de reciprocidad y horizontalidad. En ellas Toqueville observó que se desarrollaban virtudes cívicas, como la solidaridad, y las ubicó como la clave del éxito de la democracia de este país, donde él observaba prosperidad y, sobre todo, una sociedad más equitativa en comparación con la Europa de ese tiempo. Se trataba ya desde entonces de una idea *moderna* de sociedad civil, puesto que se le ubicaba como esfera diferenciada del Estado.

No obstante el éxito de los hallazgos de Toqueville en su tiempo, el concepto de sociedad civil perdió centralidad en el debate público hacia finales del siglo XIX y la mayor parte del XX, donde la discusión teórica se centró, primero, en explicar la revolución industrial y sus efectos sociales; para luego enfocarse en explicar el surgimiento del totalitarismo y, finalmente, en la defensa de las dos grandes ideologías que se disputaron la hegemonía a lo largo del siglo XX. En los países democráticos, los partidos políticos serían vistos como la interface relevante entre sociedad

12 Hannah Arendt, *On Revolution* (New York: Viking, 1970); Jürgen Habermas,. *Between Facts and Norms*, trad. William Rehg. (Cambridge, MA: The MIT Press, 1996).

13 Alexis Toqueville, *La Democracia en América*. (México: FCE, 2005).

y gobierno, mientras que los países del bloque soviético vendían la idea de que la sociedad era el Estado mismo.

No es una coincidencia que el resurgimiento de la sociedad civil moderna, como fenómeno social y como concepto teórico, esté fuertemente ligado a las transiciones democráticas de finales de siglo, particularmente en Europa del Este y América Latina.[14] Los movimientos que impulsaron la transición democrática en Europa del Este utilizaron el término para autodefinirse como espacios diferenciados y autónomos, frente a un Estado que pretendía monopolizar las formas de organización social posibles. En América Latina el esfuerzo de diferenciación fue doble: por un lado, se hablaba de la necesidad de proteger y defender derechos humanos frente a un Estado autoritario que se negaba a aceptar la pluralidad, como sucedía en Europa del Este; pero al mismo tiempo, se llamaba la atención sobre los fenómenos de exclusión social que el capitalismo y los mercados autorregulados estaban generando a finales de la década de los 1990 con el fin de la guerra fría.[15]

Más tarde, los teóricos también subrayarían la importancia de la sociedad civil frente a la crisis de legitimidad que enfrentan las democracias más antiguas desde finales del siglo XIX. En este contexto, la importancia de la sociedad civil se ha subrayado en dos sentidos: unos ven en el declive del asociacionismo una casusa del deterioro en la calidad de la democracia;[16] mientras que otros se han entusiasmado con los nuevos movimientos sociales por su potencial para regenerar valores democráticos y políticas públicas más incluyentes, frente a la expansión de un capitalismo sin contrapesos.[17]

Hoy en día, el termino sociedad civil ocupa una centralidad indiscutible, tanto en los discursos de actores políticos y sociales, como en las discusiones teóricas sobre la democracia y el estado; lo mismo en las democracias antiguas que en las más jóvenes. El problema que los estudiosos de este fenómeno coinciden en señalar es la naturaleza polisémica del término.[18] Los discursos de todo tipo de actores e infi-

14 Marc Howard, "Civil Society and Democracy" en International encyclopedia of civil society, Springer Science & Business Media, ed. Anheier, Helmut K. y Stefan Toepler. 2009 Último acceso 17 de agosto de 2017. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_29;Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política, (*México: FCE, 2000);Juan Linz y Alfred Stepan, *Problems of democratic transition a nd consolidation: Southern Europe, South America, and postCommunist Europe*, (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996).

15 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política, (*México: FCE , 2000); Avritzer, *Democracy and the Public Space* …

16 Robert Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital," *Culture and politics*, ed. Lane Crothers, Charles Lockhart, 223-234 (US: Palgrave Macmillan, 2000).

17 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*; Manuel Castels, La Sociedad Red: una visión global (Madrid: Alianza, 2004).

18 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*; Michael Edwards, Civil Society (Cambridge UKA:

nidad de disertaciones teóricas están plagados de distintas ideas de sociedad civil, lo que hace difícil construir una definición operacional. Sin embargo, hay diversas razones de índole práctica y teórica que justifican que se siga utilizando el término.

Desde el punto de vista práctico, el concepto de sociedad civil es útil, en primer lugar, porque da sentido de pertenencia e identidad a actores sociales interesados en resolver problemáticas comunes o participar en la discusión pública, sin intenciones de competir por el poder político, ya sea por la vía electoral o el levantamiento popular. En este sentido, Cohen y Arato[19] hablan de la sociedad civil como "autorregulada", y somos muchos los ciudadanos que nos auto-identificamos con esta categoría. En segundo lugar, los actores que se auto-identifican como "de sociedad civil" saben que esta categorización es fuente de credibilidad y legitimidad, frente a la desconfianza que existe hacia los partidos políticos y actores gubernamentales.

Desde una perspectiva teórica, el término sociedad civil tipifica un ámbito o esfera de acción distinta a las del Estado y el mercado. No se trata solamente de lo que "no es" mercado ni Estado, sino de una esfera que cumple una función reguladora importante tanto para la democracia como los mercados en tanto pueda operar como contrapeso a las lógicas de ambos.

Una vez justificada la utilidad del término, persiste el reto de encontrar la conceptualización más útil para los fines de nuestra agenda de investigación. Un primer enfoque de sociedad civil, que puede leerse en autores como Putnam y Diamond,[20] enfatiza el carácter colaborativo de las asociaciones voluntarias y las redes de reciprocidad horizontales, no mediadas por actores políticos o gubernamentales, como espacios de acción colectiva que complementan al Estado y conviven fundamentalmente en armonía con éste, regenerando el capital social o las redes de confianza.

Otro enfoque subraya el papel que juegan las distintas formas de asociación ciudadana como contrapeso al poder público, desde una lógica estratégica, con frecuencia contestataria o contra-hegemónica. Para autores como Skocpol and Fiorina,[21] las asociaciones voluntarias "importan fundamentalmente como fuentes

Polity Press, 2004); Manuel Canto Chac, *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil* (Santo Domingo: Intec, 2002); John Keane, "Civil Society, Definitions and Approaches" en *International encyclopedia of civil society*, ed. Anheier, Helmut K. y Stefan Toepler, Springer Science & Business Media, 425-430, 2009, último acceso 17 de agosto de 2017, https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_521;

19 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*.

20 Larry J. Diamond, "Rethinking civil society: Toward democratic consolidation" en Larry J. Diamond y Marc F. Plattner (Eds.), *The global resurgence of democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996); Robert. D. Putnam, *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy* (New Jersey: Princeton University Press. 1993).

21 Theda Skocpol y Morris Fiorina P., *C ivic engagement in American democracy*, (Washington, DC:-Brookings Institution Press and the Russell Sage Foundation, 1999), 5.

de poder popular, no sólo como facilitadoras de la participación individual y la generación de confianza". Los estudiosos de los movimientos sociales como Tarrow,[22] Tilly,[23] Melucci,[24] y Castells,[25] enfatizan la capacidad de éstos para disputarle la hegemonía a las élites políticas o económicas en favor de la ampliación de derechos, el control social de poder público, la redistribución del ingreso, y la resolución de problemáticas sociales no atendidas. Desde estas perspectivas, la sociedad civil no actúa colaborativamente con las otras esferas, sino en conflicto y confrontación directa con los actores políticos y económicos dominantes.

La mayor parte de las actuales definiciones de sociedad civil reconoce esta naturaleza dual o aparentemente contradictoria de la sociedad civil, en la que coexisten actores que están en armonía con el Estado y otros que le disputan su hegemonía (Zampani,[26] Van Sickle[27]). La siguiente definición de Keane,[28] contenida en la *Enciclopedia Internacional de la de Sociedad Civil*, da cuenta de esta doble naturaleza:

> Es un término que describe y anticipa a un conjunto complejo y dinámico de organizaciones no-gubernamentales protegidas por un marco legal de derechos que tienden a ser no-violentas, auto-organizadas, auto-reflexivas y en permanente tensión entre sí y con las instituciones gubernamentales que enmarcan, restringen y facilitan sus actividades.

El problema de la definición anterior es que no distingue a la sociedad civil de la arena de las transacciones económicas, que también pueden ser horizontales y suceden con independencia del Estado en las democracias liberales. Cohen y Arato[29] argumentan que el término sociedad civil es más útil cuando se le distingue también del mercado autorregulado, o de lo que ellos llaman "sociedad económica", cuya motivación principal está en la acumulación de capital. Este enfoque está en línea con una tradición teórica añeja[30] que distingue entre tres tipos de sociedades: la política, la económica y la política. Distinguir a la sociedad civil de la sociedad

22 Sidney G. Tarrow, *Power in movement: Social movements and contentious politics*. (New York: Cambridge University Press, 2011).

23 Charles, Tilly and Lesley J. Wood. *Social Movements 1768-2012*. (New York: Routledge, 2015).

24 Alberto Melucci, *Nomads of the present: Social movements and individual needs in contemporary society* (London/Philadelphia: Temple University Press, 1988).

25 Manuel Castells, *La sociedad red: una visión global.* (Madrid: Alianza, 2004).

26 Roberto Zampani, "La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión," (trabajo presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, Vol. 8. 8 a 10 de octubre, 2003).

27 Alix Van Sickle, "Beyond Electoral Democracy: Civil Society and the Construction of Democratic Citizenship in Latin America". (Tesis de Doctorado, Universidad de California, 2011).

28 John Keane, "Civil Society, Definitions and Approaches", en Anheier, H elmut K. y Stefan Toepler, eds. *International encyclopedia of civil society*, (Springer Science & Business Media, 2009), 461.

29 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política.*

30 Llamada también "el ideal Parsoniano" en referencia al aporte teórico de Parsons y su teoría de tres sistemas diferenciados (cfr. Cohen y Arato, 2000; Howard, 2009; Van Sickle, 2011).

económica cobra relevancia por el papel que ha jugado la primera en denunciar, resistir y regular los excesos del capitalismo en las democracias nuevas y viejas. Es por ello que estos autores definen a la sociedad civil como:

> Una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública.[31]

En México y América Latina, esta distinción ha sido recuperada por estudiosos de la sociedad civil como Avrtizer[32] y Olvera,[33] y es relevante porque buena parte del discurso de los actores sociales en esta región gira justamente en torno a una crítica a los excesos del capitalismo; sus efectos negativos sobre la distribución del ingreso; y su influencia excesiva sobre los actores políticos. De ahí que algunos autores de la región se refieran a ella también como "tercer sector".[34]

La definición de Cohen y Arato hace otra contribución conceptual importante al incluir en su definición a "las formas de comunicación pública". Esta contribución conlleva un énfasis en la capacidad discursiva de esta tercera esfera o sector, en línea con la escuela de Habermas,[35] la cual comparten Avritzer y Olvera. Para el caso de América Latina, estos dos autores argumentan que la contribución más importante de la sociedad civil moderna tiene que ver con su capacidad y vocación de irrumpir en la esfera pública, sin perder autonomía y auto-organización frente al Estado. Los ejemplos que se utilizan son los movimientos de derechos humanos y aquellos en favor de la democratización que surgieron de colectivos independientes, estudiantes, organizaciones sindicales y barriales, frustrados por la incapacidad de los actores políticos para resolver sus problemas y demandas. No obstante su autonomía de la sociedad política y económica, estos movimientos han tenido una influencia decisiva en los procesos democratizadores y en la formulación de políticas públicas, mediante su irrupción en la discusión pública y la resultante generación de consensos en favor de los cambios impulsados. Para Habermas, en la esfera pública, los actores más efectivos son aquellos que gozan de credibilidad como actores no motivados principalmente por el acceso al poder político o la generación de riqueza, sino por un compromiso con la identificación de problemas públicos y la búsqueda de soluciones por medio del diálogo.

31 Cohen y Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política, 33.*

32 Avritzer, *Democracy and the Public Space*…, *8.*

33 Alberto Olvera, "Los modos de recuperación contemporá nea de la idea de sociedad civil." *La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad.* México: El Colegio de México (1999): 27-53.

34 Rubem César Fernandes, *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina* (Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994); Boaventura De Sousa, *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado* (Buenos Aires: CLACSO, 2005).

35 Habermas, *Between Facts and Norms*,…

Ahora bien, la conceptualización de Cohen y Arato es tan amplia, que algunos prefieren hablar de sociedad civil *organizada* para referirse sólo al conjunto de redes y asociaciones ciudadanas en activo; o *a organizaciones* de la sociedad civil para hablar del subconjunto de asociaciones que están legalmente constituidas. Estos términos son particularmente útiles cuando la conversación gira en torno a políticas públicas para fortalecer a estas organizaciones civiles formalmente constituidas, cuya importancia es mayúscula dada la estabilidad y nivel de profesionalización que pueden alcanzar en el tiempo.[36] Sin embargo, lo que estamos estudiando en este libro es a la sociedad civil que incide sobre el proceso legislativo, independientemente del grado de formalidad de sus formas organizativas. Y como lo veremos en los casos de este libro, en México, esta sociedad civil está adoptando formas tan distintas, y con un dinamismo tal, que se hace difícil trazar la línea entre organizada y la no-organizada. Si bien es cierto que los casos muestran cómo la creciente profesionalización de las organizaciones civiles formalmente constituidas ha aumentado su capacidad de incidencia en México, las experiencias descritas también ilustran como estas organizaciones operan en un contexto más amplio de relaciones sociales y redes de colaboración que son igualmente importantes para comprender el fenómeno del cabildeo ciudadano.

Lo que sí consideramos útil sacar de la amplia definición de Cohen y Arato es la esfera familiar, con el fin de enfatizar el aspecto relacional, horizontal, voluntario y potencialmente deliberativo, que distingue a la acción colectiva auto-organizada de la sociedad civil, frente a la sociedad política y económica.

Así pues, entenderemos que la sociedad civil es *la esfera o sector de la sociedad que opera entre el Estado y el mercado —integrada por todo tipo de redes de confianza y colaboración horizontal; asociaciones de tipo voluntario, y movimientos sociales— cuyas actividades están dirigidas a definir colectivamente el interés público y a trabajar con miras a objetivos compartidos, y que se auto-organiza con base en normas sociales y valores compartidas*.

En cualquier caso, este concepto no se impuso como camisa de fuerza para esta investigación. Algunos de los autores de este libro optaron por utilizar términos más específicos, como "organizaciones de la sociedad civil", "sociedad civil organizada" o "movimiento social". Todos ellos caben dentro de la definición amplia y a la vez normativa por la que nos inclinamos en este capítulo.

Ahora bien, que la sociedad civil se conceptualice como ámbito distinto de la sociedad política y de la sociedad económica, no significa que sea independiente a éstas y que no sea influenciada o no pueda influir en decisiones que se tomen en

36 Avritzer. *Democracy and the Public Space*…

esas otras dos esferas. Existen múltiples ejemplos de actores de sociedad civil que han entrado en conflicto con actores económicos, a efecto de limitar la actuación de estos últimos. También existen ejemplos de lo contrario: organizaciones civiles que trabajan para representar intereses económicos. Lo mismo puede decirse de la sociedad civil *vis a vis* la sociedad política. Esto explica que en ocasiones sea complejo delimitar con claridad las fronteras entre una esfera y las demás, lo cual con cierta frecuencia genera suspicacias sobre el grado de autonomía de los actores de la sociedad civil. No obstante, es justamente en virtud de sus diferencias y presunción de autonomía frente a las lógicas de las esferas del mercado y del Estado, que la sociedad civil adquiere legitimidad en la esfera pública y por ende capacidad de incidencia en las políticas públicas.

Esta distinción está íntimamente relacionada con el énfasis en el carácter horizontal y voluntario de las formas de relacionamiento que se incluye en la definición, así como su orientación a la definición colectiva de problemas públicos. La cual tampoco quiere decir que no existan intereses económicos o políticos motivando a los actores de esta esfera, pero sí implica que estos actores se distinguen de la sociedad política y de la económica sólo en la medida en que actúan en congruencia con la definición propuesta. De ahí que los entusiastas de la sociedad civil asocien a esta esfera con el fortalecimiento, no sólo de los regímenes políticos, sino de sus propias prácticas en sintonía con principios democráticos.

Respecto de la definición que proponemos, también es fundamental resaltar que no implica que los actores de la sociedad civil actúen siempre en favor de agendas la democracia o de los derechos humanos. El carácter de "civil" implica sólo que sus tácticas sean no violentas. En ese sentido, no forman parte de la definición de organizaciones delictivas ni de grupos sociales que utilizan la violencia política para lograr sus fines.

Como veremos más adelante, hablar de sociedad civil sin la presunción de autonomía respecto de las otras dos esferas; sin aludir al carácter horizontal y voluntario de sus relacionamientos, o sin atribuirle una orientación a la definición colectiva de problemas públicos, no tendría sentido hablar de cabildeo *ciudadano*, ni tampoco serían posible ubicar el aporte diferenciado de esta actividad al fortalecimiento democrático. Se trata, pues, de una definición un tanto aspiracional, pero que es útil en tanto esa aspiración sea compartida por quienes estudian y actúan dentro de la sociedad civil.

2.2 Enfoques teóricos sobre la sociedad civil y el fortalecimiento democrático

En la sección anterior ya se han esbozado algunas ideas sobre la relación entre sociedad civil y democracia. Queda claro, por ejemplo, que el surgimiento de la sociedad civil moderna y su teorización están íntimamente ligados a los procesos democratizadores en distinta latitudes y momentos de la historia contemporánea. A continuación se profundiza la discusión sobre esta conexión desde los tres principales enfoques teóricos que la han explorado: capital social, democracia deliberativa y movimientos sociales.[37]

2.2.1 Capital social o redes de colaboración y confianza

Ésta es quizá la perspectiva más conocida sobre sociedad civil. El capital social se refiere a las "conexiones entre individuos, redes sociales y las norma de reciprocidad y confiabilidad que emanan de ellas."[38] Es decir, los vínculos y el acervo de confianza que existen en una comunidad o sociedad y que facilitan la acción colectiva.

Desde esta perspectiva, la sociedad civil organizada puede sustituir al gobierno en algunas funciones. Las asociaciones ciudadanas fungen como formas de autogobierno, generando confianza interpersonal y permitiendo resolver problemas de acción colectiva. Esto a su vez permite quitarle *cargas* al gobierno y permite un funcionamiento más eficiente de las instituciones.[39] Los teóricos del capital social que enfatizan la naturaleza sustituta del capital social *vis a vis* al Estado estudian sobre las redes de colaboración entre comunidades o colectivos, o al interior de éstos.[40] La sociedad civil organizada, vista como capital social, contribuye al desarrollo de liderazgos y de capacidades institucionales-organizativas como reputación, administración, cultura organizacional y generación de habilidades para el trabajo en redes. Una ventaja adicional de la sociedad civil organizada, entendida como redes de colaboración a nivel comunitario, es que al formar parte del entorno más inmediato es más probable identificar las causas de los problemas que enfrenta la comunidad.

37 Dryzek, *Deliberative democracy and beyond…;* Sermeño, "Razón y espacio público en la democracia deliberativa" ; Avritzer. *Democracy and the Public Space…*; "Tema: La Democracia 2015", Latinobarómetro, último acceso junio, 2016, http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp; Arendt, *On Revolution*.

38 Canto Chac, *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*; Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital", 223-234.

39 Putnam, "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", 65-78; Toqueville, *La Democracia en América*.

40 Michael Woolcock y Deepa Narayan, "Social capital: Implications for development theory, research, and policy", *The World Bank Research Observer* 15, (2000) 225-249, último acceso julio 2015, http://158.121.110.113/~pubpol/documents/Woolkock-Week11_001.pdf

También puede darse el caso en que las organizaciones civiles generen un ambiente proclive a la organización o a exigir cuentas, donde trabajen en conjunto con el gobierno para que éste pueda generar condiciones para formar mejores ciudadanos, así como proveer mejores bienes y servicios, aumentar la calidad de la educación, abrir espacios públicos, entre otros. Adicionalmente, se incluye que el gobierno instrumente políticas públicas que promuevan el desarrollo de la sociedad civil organizada. A estos enfoques sobre el capital social se les llama "institucionales" o de "sinergia" y su énfasis consiste en documentar de qué manera el acervo de confianza o la densidad de redes de colaboración produce mejor gobierno[41] o cómo mejores gobiernos promueven el desarrollo de confianza y redes de colaboración. Estudios comparados sobre los niveles de confianza en las instituciones y otros indicadores de calidad institucional (ver por ejemplo: Knack y Keefer, 1995[42] y 1997)[43] también pertenecen a esta tradición. Desde este enfoque, se plantea que el capital social genera cambios en las formas en que actúan los gobiernos, promueve la ciudadanía, fortalece y transparenta a las instituciones públicas, además de aumentar el impacto de su trabajo.[44] En general, la literatura sobre capital social encuentra una relación armónica entre éste y las esferas del mercado y el Estado. Por un lado, puede servir como reemplazo del Estado o ayudar a compensar fallas del mercado; y por otro, se puede dar una sinergia entre sociedad y Estado para producir un entorno donde las instituciones sean más confiables y conducentes al desarrollo económico.

El problema con esta perspectiva es que: a) no se cuestionan las asimetrías de poder que pueden llevar al surgimiento de relaciones clientelares entre sociedad civil organizada y gobierno, cuando la colaboración es estrecha; b) se asume que los ciudadanos trabajan de manera colaborativa en conjunto con el gobierno, cuando la realidad muestra múltiples ejemplos de cómo la sociedad civil organizada opera frecuentemente bajo lógicas de confrontación, sobre todo cuando la confianza hacia el gobierno es baja, por lo cual la relación no siempre es armónica; y c) el enfoque en redes suele no considerar que los liderazgos y la membresía de la sociedad civil organizada pueden estar dominados por ciertos grupos raciales, étnicos, de clase, o de género, generando formas de exclusión y hasta violencia hacia quienes no forman parte del grupo dominante. Tanto en el escenario de cercanía excesiva al Estado —en forma de cooptación o de vínculos clientelares— como en el de una membresía excluyente, se corre el riesgo de que la sociedad civil organizada reproduzca las prácticas autoritarias del sistema híbrido, en lugar de combatirlas.

41 Putnam, "Bowling alone: America's declining social capital".

42 Stephen Knack and Philip Keefer, "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures", *Economics & Politics*, vol. 7, n.º 3 (1995): 207-227.

43 Knack and Keefer, "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation", *The Quarterly journal of economics* 112.4 (1997): 1251-1288.

44 Mónica Tapia et al., *Manual de Incidencia en Políticas Públicas* (México: Alternativas y capacidades, 2010), último acceso junio, 2016, http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf

2.2.2 Calidad de la deliberación o capacidad discursiva

La segunda perspectiva teórica desde la cual se estudia a la sociedad civil es la que corresponde al giro deliberativo. La capacidad de participar de forma autónoma en las deliberaciones del espacio público es otro de los medios por los cuales la sociedad civil puede criticar las decisiones de sus representantes y poner asuntos en la agenda pública. La deliberación en la esfera pública permite a las personas formar sus opiniones y desarrollar un sentido de interés público, común. El intercambio de puntos de vista sobre los asuntos públicos permite a los ciudadanos ser más conscientes. Si los ciudadanos están entonces más informados y pueden articular mejor sus demandas colectivas, las instituciones gubernamentales enfrentarán contrapesos más efectivos y podrán orientar sus decisiones hacia la satisfacción de las mismas.[45]

Para Habermas[46] y Avritzer,[47] el fin último de la deliberación es dotar de legitimidad a las decisiones públicas. Si las decisiones o demandas emanan de un proceso de deliberación democrática, se considera que son legítimas. Además, puede ser el caso de que al ser tomados en cuenta los puntos de vista de todos los participantes en la deliberación, se vean reflejadas más demandas y más gente las apoye. Pero esto último no es condición necesaria ni suficiente para considerar legítima una decisión. Desde el punto de vista de giro deliberativo, la legitimidad no es sinónimo de popularidad sino de *validez*. En tiempos de pluralidad política ¿bajo qué criterio podemos afirmar que una decisión es *válida*, en el sentido de estar alineada con el interés público? La tendencia en las ciencias sociales ha sido renunciar a producir una respuesta general a esta pregunta. En reacción a esta renuncia, el giro deliberativo parte de reconocer que habrá una pluralidad de respuestas para proponer que analicemos mejor los términos en los que las distintas perspectivas fueron compartidas y analizadas, a manera de fundamento o no, de la decisión en cuestión. Entre mayor sea la pluralidad de voces y más profunda sea la reflexión para contrastar e incluso integrar estas perspectivas, mayor será la validez de la respuesta al problema público planteado, en la forma de una decisión pública más legítima.

En este proceso de generar respuestas válidas o legítimas a los problemas públicos, la sociedad civil está en una posición idónea en tanto se presupone que funciona de manera independiente o autónoma de las esferas políticas y económicas. Esta autonomía permite una participación desde lo que Habermas llama una lógica "comunicativa", donde lo que se busca al deliberar es encontrar la mejor solución al

45 Habermas, *Between Facts and Norms*.; Cohen y Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política*.
46 Habermas, *Between Facts and Norms*.
47 Avritzer, *Democracy and the Public Space*…

problema público. En las esferas políticas y económicas lo que predomina es una lógica "estratégica", en la que se busca el poder o el dinero, por lo que la comunicación es comúnmente instrumentalizada en la forma de propaganda o mercadotecnia. Sin actores autónomos, las discusiones públicas quedarían a merced de los actores políticos y económicos, sin mayores posibilidades de generar la validez que se pretende obtener de la deliberación.

Las principales críticas a esta perspectiva van en tres sentidos: a) presupone que las competencias de los ciudadanos para participar en deliberaciones son homogéneas; y b) subestima el riesgo de que el mercado y el Estado coopten o corrompan a los actores de sociedad civil limitando su autonomía.

Aunado a lo anterior, sabemos que las preferencias de las personas no son estáticas en el tiempo. Una persona puede modificar sus opiniones a lo largo de su vida por diversos factores; uno de esos factores es el contexto social en el que se desenvuelve en el día a día. Los espacios de deliberación permiten a los miembros de una sociedad confrontar y comparar distintas visiones sobre un tema, poner el foco en problemáticas desatendidas, descubrir puntos de acuerdo o, incluso, cambiar opiniones mediante la fuerza del mejor argumento.

2.2.3 Protesta/capacidad de movilización

Por último, una de las formas de participación más controversiales que existe es la protesta en sus distintas formas. Se trata de una forma de participación que suele ser disruptiva, expresando de manera frontal el desacuerdo de una de las partes con la otra.

Desde esta perspectiva teórica, el conflicto que provocan los movimientos sociales y las protestas es necesario y hasta saludable para la democracia. La profundización de la democratización se da gracias a que una sociedad movilizada está mejor posicionada para exigir rendición de cuentas a sus representantes e impulsar una agenda de derechos exigibles, además de poner temas sobre la agenda de los tomadores de decisiones.[48]

Esta es además una de las formas de participación más plurales, ya que cualquier ciudadano puede ser partícipe aún si no tiene capacidad de deliberar o si su capital

48 Ayder Berrío Puerta, "La perspectiva de los nuevos movimientos sociales en las obras de Sydney Tarrow, Alain Touraine y Alberto Melucci", Seminario de educación Superior, UNAM, *Estudios Políticos N.º 29.* julio-diciembre (2006), último acceso 16 de junio, 2016, http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Berrio2006_LaPerspectivaDeLosNuevosMovimientosSociales.pdf; Johan Gordillo, "Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad", (Tesis de Maestría, El Colegio de México, 2015); Castells. *La sociedad red: una visión global*; Tilly and Wood, *Social Movements 1768-2012*.

social es limitado. Esto puede ser un arma de doble filo: por un lado, puede ser visto como un espacio que se abre para que aquellas personas tradicionalmente marginadas de la toma de decisiones tengan un lugar para expresar sus opiniones; por otro, esta misma pluralidad puede volver ingobernable el movimiento y terminar en resultados no necesariamente democráticos.

Si bien es deseable que las protestas sean pacíficas, la naturaleza fluida y disruptiva de los movimientos sociales siempre entraña un riesgo de escalamiento de violencia, pues además siempre hay un sentimiento de indignación alimentándolos.[49] En el momento en que las protestas o movimientos se asocian con actos de violencia, aumenta el riesgo de respuestas antidemocráticas o de mayor escalamiento del conflicto, lo cual suele derivar en que el movimiento puede perder apoyo o legitimidad. El resultado final de este tipo de situaciones suele ser que se impone la ley del más fuerte (resolución autoritaria), en lugar del mejor argumento.

Por ello, los movimientos sociales en democracias cuidan mucho sus tácticas y han desarrollado un repertorio amplio de prácticas que les permiten hacerse visibles y movilizarse masivamente con tácticas mayormente no-violentas, por lo cual, paradójicamente, han proliferado más en países democráticos que en países más autoritarios.[50] Estas prácticas también hacen más *gobernables* los actos de protesta y por ello aumentan su capacidad de incidir. Ejemplos de movimientos que han sido efectivos en impulsar grandes transformaciones son: el movimiento sufragista de las mujeres y el de los derechos de los trabajadores que emergen prácticamente en todos los países democráticos —ambos a principios del siglo XX—; el movimiento por los derechos civiles que combatió la segregación racial en los Estados Unidos a mediados del siglo pasado; el actual movimiento por los derechos de las víctimas del conflicto armado en Colombia que han sido clave para el proceso de paz en este país; o los movimientos ambientalistas, con su capacidad de frenar grandes proyectos de desarrollo económico local y de promover acuerdos globales en materia de cambio climático. Actualmente, las redes sociales constituyen una nueva arena para el despliegue de actos de protestas, además de que simplifican la coordinación horizontal y con ello facilitan el surgimiento de movimientos como #YoSoy132.[51]

2.3 ¿Enfoques teóricos o dimensiones complementarias de la incidencia?

Estos tres enfoques teóricos enfatizan distintas formas de incidencia en lo público. En tanto formas de incidencia no tienen porqué verse como mutuamente excluyentes o independientes. Incluso, desde las experiencias documentadas por Alternativas y

49 Castells, *La sociedad red: una visión global*.
50 Tilly and Wood, *Social Movements 1768-2012*.
51 Castells, *La sociedad red: una visión global*.

Capacidades[52] estas formas se ubican dentro de un continuo entre el diálogo y la confrontación. Así mismo, Hernández y Parra[53] sistematizaron los hallazgos de seis casos de cabildeo ciudadano contenidos en esta publicación y encontraron que los actores de sociedad civil que han incidido en el proceso legislativo actúan con base en redes de colaboración y confianza; pero también como entes deliberativos que aportan información confiable sobre los problemas públicos, elevan la calidad del debate y promueven espacios de diálogo; y que también tienen capacidad de organizarse en colectivos críticos junto con actores estatales que ejercen presión en la opinión pública. De este hallazgo se desprende la propuesta de reconceptualizar estas perspectivas teóricas como *dimensiones* del actuar de la sociedad civil y de su incidencia en la calidad de la democracia. En tanto dimensiones, estas perspectivas teóricas pueden verse entonces como complementarias.

2.3.1 La diplomacia ciudadana como cuarta dimensión

Adicionalmente, para el caso de México, Hernández y Parra[54] identifican una cuarta dimensión: Negociación e intermediación para la construcción de acuerdos interpartidistas en el contexto de un Congreso dividido, y con frecuencia paralizado por la ausencia de mayorías. Esta lógica de actuación no cabe propiamente en ninguna de las tres dimensiones descritas, por lo que sugerimos una cuarta bajo el concepto de *diplomacia ciudadana* —concepto que surge en la arena de las relaciones internacionales—,[55] donde la sociedad civil ha emergido como una fuerza que impulsa la construcción de paz entre naciones o la firma de acuerdos internacionales para resolver problemas globales. En este ámbito internacional, la diplomacia ciudadana se ha definido como "una forma de 'resolución de conflictos' […] que utiliza una red de relaciones entre enemigos para construir las bases de cooperación y comunicación ahí donde hay poco o ningún contacto constructivo".[56] Si pensamos en el contexto de un Congreso divido por intereses partidistas, la tarea de construir puentes y líneas de comunicación *con* distintos partidos y *entre* partidos cuya lógica es competir por el voto ciudadano, puede ser un aporte fundamental a la calidad de la democracia en tanto sirva para orientar el actuar de los representantes populares hacia la construcción de acuerdos para la resolución efectiva de problemas públicos, en lugar de las inercias de las lógicas clientelares o

52 Mónica Tapia et al., *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*.

53 Mara Hernández y Luz Paula Parra, *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías Aprendizajes y recomendaciones para un cabildeo ciudadano efectivo*, (México: Centro de Colaboración Cívica 2011), último acceso junio, 2016. http://editor.pbsiar.com/upload/PDF

54 Mara Hernández y Luz Paula Parra, *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías*.

55 Brisa Ceccon Rocha, "Diplomacia Ciudadana y la Sociedad Civil como actor global", *Brújula Ciudadana* 60 (2014) para una definición de diplomacia ciudadana.

56 Marc Gopin, *To make the earth whole: The art of citizen diplomacy in an age of religious militancy*, (US: Rowman & Littlefield Publishers, 2009), XIV.

estrictamente electoreras. Hernández y Parra[57] encontraron que justamente eso es lo que hace la sociedad civil en México, en aras de construir acuerdos legislativos que resuelvan los problemas públicos que han identificado.

Para entender cómo operan estas cuatro dimensiones en el proceso legislativo en particular, es necesario definir qué entendemos por 'cabildeo ciudadano' e identificar a los actores de la sociedad civil que lo hacen, ello con el fin de identificar cómo es que dicho actuar se distingue de otras formas de cabildeo para contribuir a la calidad de la democracia.

2.4 Cabildeo Ciudadano

El cabildeo es definido típicamente como:

> … un proceso mediante el cual los grupos de interés o de presión ponen en conocimiento de los tomadores de decisiones políticas o de los diseñadores de políticas públicas sus puntos de vista con la intención de influir en sus resoluciones.[58]

Suárez y Hwang[59] cita al *Internal Revenue Service* para definir la existencia de cabildeo cuando:

> … una organización intenta influenciar la legislación contactando, o haciendo que el público contacte, a miembros o empleados del órgano legislativo con el propósito de proponer, apoyar, u oponerse a legislación.

Las definiciones anteriores se refieren al cabildeo tradicional o profesional, donde aquellos con intereses particulares buscan avanzar estos intereses influyendo sobre los tomadores de decisiones. Es importante notar que estas definiciones no hacen un juicio de valor sobre la legitimidad del cabildeo. Como Guerra señala,[60] el cabildeo puede hacerse por medios legales y en representación de intereses particulares legítimos de tal forma que contribuya al debate democrático, o puede llevar a lo que se conoce como captura regulatoria o del Estado,[61] donde los grupos de interés corrompen a los legisladores para que aprueben legislación favorable a estos intereses, aunque ello vaya en contra del interés público. En México, de

57 Mara Hernández y Luz Paula Parra. *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías.*

58 José de Jesús Gómez, "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución", *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad.* Vol.14, n.º 42 (2008): 97-124, último acceso junio, 2016, http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1364

59 David Suárez y Hokyu Hwang, "Civic Engagement and Nonprofit Lobbying in California, 1988-2003", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37 (2008): 93-112.

60 Irma del Carmen Guerra, *Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México,* Primer lugar en el 2º Concurso de Ensayo Universitario del INAI, 2017. (manuscrito no publicado).

61 Daniel Carpenter and David A. Moss, (Eds.) *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it* (Cambridge: Cambridge University Press, 2013); Joel Hellman and Daniel Kaufmann, "La captura del Estado en las economías en transición", *Finanzas y Desarrollo* 38.3 (2001): 31-35.

acuerdo con esta misma autora, las deficiencias en el marco regulatorio del cabildeo se han identificado como un riesgo importante para que el cabildeo se dé por medios legales y legítimos, sobre todo por la falta de transparencia.[62] De ahí que la palabra 'cabildeo' pueda tener una connotación negativa. Sin embargo, los problemas complejos requieren de información y perspectivas provenientes de todos los actores directamente afectados para resolverse de manera efectivamente, de manera que el cabildeo es una actividad que puede contribuir a generar decisiones que estén en línea con el interés público cuando no involucren prácticas que distorsionen la toma decisiones transparente e incluyente.

Entonces, ¿qué distingue al cabildeo *ciudadano* de otros tipos de cabildeo?

Lo principal es que los grupos de interés o presión de las definiciones anteriores son sustituidos por actores de la sociedad civil. Recordemos que la sociedad civil, como la definimos antes, es un sector o esfera distinta de las esferas del mercado y del Estado, tiene carácter voluntario y está orientada a la identificación y solución de problemas públicos. Estas tres características —independencia de las esferas económicas y políticas, participación voluntaria de sus miembros y orientación pública— implican que la sociedad civil promueve intereses que dejan de ser estrictamente particulares.

¿Qué intereses promueven entonces quienes hacen cabildeo ciudadano? La orientación pública de la sociedad civil implica que el interés que impulsa se presume de carácter público. Los problemas que intentan solucionar son comunes a distintos miembros de la sociedad y se busca una solución común y legítima. Para que sea legítima la solución es indispensable que provenga de procesos deliberativos de calidad,[63] donde las ideas sean susceptibles de ser enriquecidas, criticadas y cuestionadas. Entonces, podemos definir al cabildeo ciudadano como:

Toda acción realizada en representación de colectivos de la sociedad civil, orientada a influir sobre servidores públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de que las decisiones públicas resuelvan de manera efectiva los problemas públicos que los colectivos han identificado mediante prácticas deliberativas.

2.4.1 ¿Quiénes pueden hacer cabildeo ciudadano?

Este libro busca, a partir de estudios de caso, aterrizar los conceptos antes desarrollados en acciones y consecuencias concretas. En cuanto a las formas organizativas que adoptan los actores de la sociedad civil que hacen cabildeo, son tantas que no

62 Irma del Carmen Guerra, *Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México.*

63 Habermas, *Between Facts and Norms*.

tiene mucho sentido ofrecer una tipología exhaustiva. No obstante, en la literatura y los casos de este libro destacan cinco tipos:

- Organizaciones de la sociedad civil (OSCs): son grupos de personas con preocupaciones comunes que conforman un colectivo legalmente constituido, sin fines de lucro ni proselitismo partidista, político-electoral o religioso.[64]
- Comunidades de práctica: son grupos de personas y/u organizaciones que comparten y discuten ideas y conocimiento especializado o *expertise* sobre temas específicos.[65]
- Movimientos sociales: son "un desafío sostenido a quienes se encuentran en el poder (*power holders*) en nombre de una población que habita bajo la jurisdicción de esas autoridades mediante demostraciones públicas de la dignidad, unidad, número y compromiso de esa población."[66]
- Grupos de interés o de presión: son "conjuntos de individuos formados en torno a intereses particulares comunes cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales o la salvaguarda de valores morales, que influyen para el efecto de la política pública".[67] Estas cuatro formas asociativas pueden existir sucesiva o simultáneamente en un proceso de incidencia. Lo que es importante es que sus prácticas y causas se ajusten mínimamente a la definición de sociedad civil propuesta, particularmente en lo concerniente a ser independientes o autónomos frente a intereses económicos y políticos, así como en su compromiso con la identificación de problemas públicos y sus soluciones. En sí mismas, las formas descritas no garantizan nada en este sentido, pero si los actores involucrados no son percibidos como suficientemente autónomos y comprometidos con lo público, su incidencia en el proceso legislativo no puede distinguirse conceptualmente de otros tipos de cabildeo. Es común, por ejemplo, que las organizaciones gremiales y las cámaras empresariales se constituyan legalmente en una A.C., pero eso no significa que su actuación sea autónoma de los intereses económicos que abiertamente representan.

64 *Diario Oficial de la Federación*, "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil", Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión, 25 de abril, 2012, último acceso junio 16, 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf

65 Marisa Martín, *Comunidades de Práctica* (México: Tecnológico de Monterrey, 2003), último acceso junio, 2016, http://sitios.itesm.mx/va/dide2/doctos_2007/dr_duran.pdf

66 Sidney Tarrow y Charles Tilly, "Contentious Politics and Social Movements", en Carles Boix y Susan Stokes (Eds.), The Oxford Handbook of Comparative Politics (Oxford: Oxford University Press, 2009): 435-460.

67 José de Jesús Orozco, "El Poder de los Grupos de Presión" en *Constitución y Grupos de Presión en América Latina,* coordinado por Diego Valadés (México: UNAM 1977):105-133, último acceso junio, 2016, http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/713/7.pdf

Redes o colectivos no constituidos legalmente. Conformadas por individuos y organizaciones que se asocian en torno a una agenda compartida, cuyas características centrales son: la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones, el carácter abierto de la membresía, las prácticas deliberativas para la problematización, y una existencia *de facto* con distintos niveles de formalidad.

En los casos de este libro veremos cómo los actores adoptan cierta forma al inicio de un proceso de incidencia, para transformarse en otra conforme cambia el contexto o la estrategia, y sus prácticas no siempre se ajusta a la definición de cabildeo ciudadano que hemos dado.

Tomemos como ejemplo la Reforma Educativa del 2013. En este caso, diversas OSCs se interesaron en mejorar la calidad de la educación a partir de la transición democrática. Durante años se reunieron en espacios deliberativos para compartir ideas y formar una agenda en común. La profundidad y continuidad en el intercambio dio lugar a la conformación de una sólida comunidad de práctica, de la cual emergió una agenda común que incluía la propuesta de acabar con el acuerdo de 1946, que daba al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) el control sobre la carrera de los maestros. En el momento en que se cristalizó la agenda, la comunidad de práctica se convirtió en un grupo de interés de la sociedad civil, sin que ello implicara que dejaba de ser comunidad de práctica. Por su parte, la Coordinadora de Trabajadores de la Educación (CNTE) —que se opuso a la reforma y continúa resistiéndose a su implementación, antes y después de la reforma— ha tomado más bien la forma de un movimiento social, puesto que desafía al gobierno y a la dirigencia sindical oficial del SNTE. Ahora bien, como se verá en el capítulo de la reforma educativa, los críticos del CNTE argumentan que éste opera, al igual que la SNTE, más como grupo de interés en la defensa de privilegios económicos. Mientras que los críticos de la reforma educativa acusaron a algunos miembros de la comunidad de práctica de impulsar una reforma a modo de los intereses económicos del sector empresarial.

Estas visiones encontradas sobre la naturaleza y motivaciones de los actores ilustran lo complejo que es evaluar si los actores que operan en la esfera de la sociedad civil trabajan efectivamente para definir colectivamente el interés público y con mira a objetivos compartidos, así como lo difícil que es construir una reputación de actor independiente o autónomo de intereses políticos y económicos, particularmente en un país donde la desconfianza es generalizada. Paradójicamente, sin este carácter diferenciador, no hay contribución posible de la sociedad civil a la democracia, más allá de la que puede hacer cualquier otro grupo de interés perteneciente a las esferas política o del mercado. De ahí la importancia que tienen, por ejemplo, la agenda de transparencia interior de las organizaciones y colectivos de

sociedad civil; así como la diversificación de fuentes de financiamiento, o el carácter público e incluyente de las deliberaciones con basen en las cuales la sociedad civil construye y defiende su agenda. La legitimidad de la sociedad civil siempre estará en disputa, sobre todo si su actuar afecta intereses de actores poderosos que buscarán cualquier falta para descalificarla. Además, no debemos olvidar que la esfera de la sociedad civil, como la política y la del mercado, está poblada de individuos imperfectos cuyas motivaciones podrán ser altruistas en muchos momentos, pero también en otros buscarán su beneficio o reconocimiento personal. De ahí la importancia de controles, contrapesos y escrutinio público también en esta esfera, si reconocemos "…la dificultad a la que se enfrenta … en el intento de conferir un carácter genuino a sus objetivos, así como su propensión a la promiscuidad, ya sea con el Estado o con el mercado."[68]

2.4.2 Hipótesis: cabildeo ciudadano y cuatro dimensiones de actuación

¿Qué aporta cada dimensión y cómo se relacionan entre sí las dimensiones en un proceso de cabildeo ciudadano? En primer lugar, el capital social permite que los individuos en una sociedad se puedan organizar más fácilmente para actuar coordinadamente y con efectos multiplicadores participar en distintas actividades orientadas a lo público. A su vez, cuando la sociedad se organiza con base en redes de reciprocidad y colaboración voluntaria, contribuye a la construcción de confianza y se fortalece el capital social, el cual es fundamental para la calidad de la democracia. Estas redes de colaboración horizontal y voluntaria son fundamentales para activar movilizaciones, para construir coaliciones amplias o para convocar a un conjunto amplio de actores de sociedad civil a los espacios deliberativos sobre los temas que se pretende cabildear.

Por su parte, la deliberación ayuda a que los ciudadanos puedan no sólo expresar sus opiniones o posiciones respecto a temas específicos, sino que escuchen y articulen mejores argumentos y soluciones a las problemáticas que buscan solucionar, generando entendimiento compartido sobre lo que está o no en línea con el interés público. Incluye además una dimensión de legitimación de las decisiones que se basen en ella, pues se tratará de decisiones basadas en argumentos que han sido sometidos al escrutinio público en condiciones en las que se puede imponer la fuerza del mejor argumento y no el interés del más poderoso. Los espacios deliberativos amplios y plurales abonan a la construcción de confianza y por ende fortalecen el capital social. La deliberación pública también le da credibilidad a las causas y propuestas que impulsan los movimientos sociales.

68 Boaventura De Sousa, *Reinventar la Democracia… , 96.*

En tercer lugar, la movilización o protesta pacífica puede servir para visibilizar problemáticas incómodas o ignoradas por los legisladores y la opinión pública. También sirve para abrir canales de acceso a los representantes que antes no mostraban interés en escuchar a ciertos actores. De igual manera, constituye un mecanismo de presión hacia los tomadores de decisiones que resisten cambios que no convienen a sus intereses, aunque hayan perdido el debate público. Incluso, la protesta es una forma de rendición de cuentas donde los legisladores que no hacen bien su trabajo pueden ser castigados o exhibidos con movilizaciones y/o demostraciones públicas de repudio.

Por último, la diplomacia ciudadana permite hacer efectivos cambios legislativos en términos del mejor acuerdo posible en una determinada coyuntura, ahí donde los canales de comunicación y el ánimo de colaboración entre partidos puedan estar afectados por la rivalidad electoral. La diplomacia ciudadana puede jugar un papel central para asegurar la efectividad de la sociedad civil, ya que la deliberación pública, las redes de colaboración y la capacidad de movilización, no siempre son suficientes para lograr la construcción de un acuerdo entre partidos políticos que de manera efectiva recojan la agenda de la sociedad civil. Como mencionamos antes, si el acuerdo que impulsa la diplomacia ciudadana es producto de deliberaciones públicas previas, gana tintes de legitimidad.

La sociedad civil puede centrarse en una u otra de las cuatro dimensiones de la incidencia que presentamos, pero la hipótesis principal de esta obra es que *la contribución de la sociedad civil a la calidad de la democracia se potencia cuando se combinan y se cuidan las cuatro dimensiones propuestas: Capital social, deliberación, capacidad de movilización o protesta, y diplomacia ciudadana, dando lugar a un cabildeo más efectivo y legítimo.*

La exclusión de alguna de estas dimensiones tiene costos al momento de que la sociedad civil busca incidir:

a) Cuando se deja de lado la construcción de redes confianza y colaboración horizontal (capital social), se pierde capacidad de articulación y por ende, eventualmente, efectividad y capacidad de deliberación.

b) Cuando se deja de lado la deliberación pública se pone en riesgo la credibilidad y la calidad de los cambios logrados con base en el poder de ejercer presión y, por ende, su legitimidad democrática.

c) Cuando se deja de lado el poder de la movilización y la protesta, se sacrifica poder de negociación y presión directa a tomadores de decisión que pretendan resistir cambios que la deliberación pública ha dejado en claro que son necesarios.

d) Cuando se deja de lado la diplomacia ciudadana en un Congreso sin mayorías, la sociedad civil corre el riesgo de que sus propuestas se partidicen y el proceso caiga en un *impasse* como producto de las luchas interpartidarias por el poder político. Este riesgo aumenta a medida que se acercan las coyunturas electorales.

Sin embargo, integrar estas dimensiones no siempre es fácil. Detrás de cada una de ellas hay una serie de valores y lógicas que con cierta frecuencia pueden entrar en tensión, al estar algunos más orientados a la búsqueda de legitimidad en las acciones de sociedad civil como genuinamente "ciudadanas", mientras que otras privilegian la efectividad para incidir asertivamente en la toma de decisiones. Estas tensiones nunca desaparecen del todo, pero la premisa de esta obra es que en el largo plazo no se puede tener efectividad sin legitimidad, ni legitimidad sin efectividad. Algunos casos y/o momentos del actuar de la sociedad civil evidencian mayor o menor capacidad de integrar las distintas dimensiones para con ello balancear legitimidad y efectividad. Esta obra busca identificar esas buenas prácticas que permitan lograr tanto efectividad como legitimidad, así como aquellas que comúnmente dificultan este objetivo.

3. Marco metodológico

Para explorar las hipótesis planteadas, este libro se basa en una serie de casos de estudio que comparten las siguientes características: a) son procesos de cambio impulsados desde sociedad civil; b) derivaron en reformas legales o impactos presupuestales aprobados por el Congreso de la Unión; c) se desarrollaron entre 2006 y 2015; y d) implicaron acuerdos multipartidarios pues se gestaron en el contexto de un Congreso sin mayorías. De estos casos esperamos generar hallazgos que permitan aumentar la capacidad de la sociedad civil mexicana para incidir en la construcción de acuerdos legislativos legítimos y efectivos, en el contexto de congresos sin mayorías.

Los estudios de caso no son conducentes a probar hipótesis de carácter causal, pero sí son la herramienta metodológica más útil para "comprender de primera mano personas y eventos"[69] relevantes, así como para identificar patrones comunes a procesos que comparten una serie de características dentro de un contexto determinado.[70] El objetivo de esta investigación no es producir teorías causales de

69 Robert Yin, "Case Study Methods", (revised draft to appear in the 3rd edition of Complementary Methods for Research in Education, Washington, DC: American Educational Research Association, forthcoming, 2004): 2.

70 Mara Hernández, "Negotiation and Deliberation in Mexico's Democratization Process: Six Cases of Legal Reform" (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 2013).

carácter general, sino conocimiento útil para ciudadanos y actores de la sociedad civil organizada que tengan interés en incidir en políticas públicas en México. De acuerdo con Flyvbjerg:[71]

> Las ciencias sociales han fracasado en producir teoría general e independiente del contexto, por lo tanto, no tienen nada que ofrecer en última instancia que conocimiento concreto y contextual. Y el método de caso es ideal para producir este conocimiento.

Más aún, de acuerdo con este mismo autor, la experticia auténtica sólo puede provenir de conocimiento contextualizado, por lo que la selección del método de caso aumenta las probabilidades de generar hallazgos útiles para el público objetivo de este libro.

El principal insumo para la elaboración de los casos es una serie de entrevistas a profundidad a los principales actores involucrados en los proceso de incidencia. Las entrevistas consistieron en la aplicación de un cuestionario cualitativo y semiestructurado. Para la identificación de los actores se utilizó el método de la bola de nieve.[72] Se empezó con una entrevista a un actor focal y a este actor se le pidió que identificara los nombres de actores clave. Para mitigar sesgos en la conformación de la lista, también se hizo una consulta a medios electrónicos para identificar líderes de opinión con posición antagónica a la expuesta por el actor focal y fueron también incorporados a la lista. Estos actores, a su vez, corroboran quiénes son los actores clave y permitieron ratificar o completar la lista de entrevistados. La lista de entrevistados incluye líderes de la sociedad civil, legisladores de los distintos partidos políticos involucrados y expertos o académicos identificados también como actores clave.

Debido a la sensibilidad política de los temas tratados, las entrevistas se plantearon como confidenciales en los siguientes términos: "las publicaciones que emanen de este proyecto de investigación en ningún caso harán atribuciones personales de ninguna opinión o comentario vertido por los entrevistados, salvo que exista consentimiento expreso del entrevistado". Este protocolo es el mismo que recomiendan Susskind, McKearnan y Thomas-Larmer[73] para que los entrevistados puedan hablar abiertamente de sus intereses y de sucesos políticamente sensibles. Para cumplir con este espíritu de confidencialidad, las verbalizaciones que se incluyan en los casos referirán al sector o coalición del actor en cuestión y nunca a una persona en lo individual. Como a excepción a esta regla, se citará formalmente a los presidentes de los tres partidos políticos, PAN, PRI y PRD, entrevistados por uno de los autores en sesión

71 Bent Flyvbjerg, "Five misunderstandings about case-study research", *Qualitative Inquiry*, 12-2 (2006): 223.

72 Leo Goodman, "Snowball Sampling", *Annals of Mathematical Statistics* 32 (1961): 148-170.

73 Lawrence Susskind, Sarah McKearnan y Jennifer Thomas-Larmer, *The consensus building handbook* (Thousand Oaks,CA: Sage, 1999).

video-grabada en el verano del 2014, en el contexto de un proyecto educativo.[74] Para estas entrevistas no medió contrato de confidencialidad y se solicitó permiso explícito para emplear los materiales en este proceso de investigación.

4. Bibliografía

Arendt, Hannah. *On Revolution*. New York: Viking, 1970.

Avritzer, Leonardo. *Democracy and the Public Space in Latin America.* Nueva Jersey: Princeton University Press, 2002.

Berrío Puerta, Ayder. "La perspectiva de los nuevos movimientos sociales en las obras de Sydney Tarrow, Alain Touraine y Alberto Melucci." Seminario de educación Superior. UNAM. *Estudios Políticos No. 29*. julio-diciembre (2006). Último acceso 16 de junio, 2016. http://www.ses.unam.mx/docencia/2016II/Berrio2006_LaPerspectivaDeLosNuevosMovimientosSociales.pdf.

Brysk, Alison. "Democratizing Civil Society in Latin America." *Journal of Democracy 11*. (2000): 151-165.

Canto Chac, Manuel. *Interacción de las organizaciones de la sociedad civil*. Santo Domingo: Intec, 2002.

Carpenter, Daniel, and David A. Moss, eds. *Preventing regulatory capture: special interest influence and how to limit it*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Castells, Manuel. *Redes de indignación y esperanza*. Madrid: Alianza Editorial, 2012.

Ceccon Rocha, Brisa. "Diplomacia Ciudadana y la Sociedad Civil como actor global." *Brújula Ciudadana* 60. (2014): 2-5 http://oxfammexico.org/temasglobales/img/brujula60.pdf.

Chigas, Diana. "Track II (citizen) diplomacy." *Beyond intractability*, 2003. Último acceso agosto. 2017 http://beyondintractability.org/essay/track2_diplomacy

Castells, Manuel. *La sociedad red: una visión global*. No. U10 1087. x, 2006

Cohen, Jean y Andrew Arato. *Sociedad Civil y Teoría Política.* México: FCE, 2001.

74 Las entrevistas fueron realizadas conjuntamente por la Dra. Mara Hernández y el Dr. Eduardo Robledo Rincón, presidente de la Consultora Gerencia del Poder. El objetivo de este trabajo fue elaborar un video sobre el Pacto por México que se utilizó para impartir un curso de negociación política en la George Washington University. Agradecemos a todas las partes que nos hayan permitido utilizar estos materiales, en particular al Dr. Robledo.

Dahl, Robert . *Poliarquía: Participación y oposición*. Madrid: Tecnos, 2009.

De Sousa, Boaventura . *Reinventar la Democracia. Reinventar el Estado*. Buenos Aires: CLACSO, 2005.

Diamond, Larry J. "Rethinking civil society: Toward democratic consolidation." In *The global resurgence of democracy,* editado por Larry J. Diamond y Marc F. Plattner. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Diario Oficial de la Federación. "Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil." *Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión. 25 de abril*, 2012. Último acceso junio 16, 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf

Downs, Anthony. "An Economic Theory of Political Action in a Democracy ." *Journal of Political Economy* 65 (1957): 135-150. Último acceso junio, 2016. https://msuweb.montclair.edu/~lebelp/DownsEcThDemocJPE1957.pdf .

Dryzek, John S. *Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Edwards, Bob y Michael Foley. "Civil Society and Social Capital Beyond Putnam." *American Behavioral Scientist* 42 (1998): 124-140.

Edwards, Michael. *Civil Society*. Cambridge UK:Polity Press, 2004.

Fernandes, Rubem César. *Privado porém público: o terceiro setor na América Latina*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

Flyvbjerg, Bent. "Five misunderstandings about case-study research". *Qualitative Inquiry*, 12(2) (2006): 219-245.

Freedom House. "Freedom in the World 2001." Fredoom House. (2001). Último acceso junio, 2016. https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2001

Gopin, Marc. *To make the earth whole: The art of citizen diplomacy in an age of religious militancy*. US: Rowman & Littlefield Publishers, 2009.

Gómez Valle, José de Jesús. "El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución." *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol.14, n.º 42. (2008): 97-124. Último acceso junio, 2016. http://www.revistascientificas.udg.mx/index.php/EEES/article/view/1364

Goodman, Leo. "Snowball Sampling". *Annals of Mathematical Statistics.* 32. (1961):148-170.

Gordillo García, Johan. "Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad." Tesis de Maestría. El Colegio de México, 2015.

Guerra, Irma del Carmen. *Transparencia y regulación del cabildeo: el caso del Senado de la República de México*. Primer lugar en el 2º Concurso de Ensayo Universitario del INAI, 2017. [manuscrito no publicado]

Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*, Traducido por William Rehg. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.

Hernández, Mara. "Negotiation and Deliberation in Mexico's Democratization Process: Six Cases of Legal Reform." Doctoral dissertation. Massachusetts Institute of Technology, 2013.

Hellman, Joel and Daniel Kaufmann. "La captura del Estado en las economías en transición." *Finanzas y Desarrollo* 38.3 (2001): 31-35.

Hernández, Mara y Luz Paula Parra. *La Sociedad Civil Organizada en un Congreso sin Mayorías Aprendizajes y recomendaciones para un cabildeo ciudadano efectivo*. México: *Centro de Colaboración Cívica*, 2011. Último acceso junio, 2016. http://editor.pbsiar.com/upload/PDF

Howard, Marc M. "Civil Society and Democracy" en *International encyclopedia of civil society*. Springer Science & Business Media, editado por Anheier, Helmut K. y Stefan Toepler. 2009 Último acceso 17 de agosto de 2017. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_29

Howard, Marc M. *The weakness of civil society in post-Communist Europe*. New York: Cambridge University Press, 2003.

Huntington, Samuel. *The third wave: Democratization in the late twentieth century*. Norman, OK: University of Oklahoma Press, 1991.

Keane, John. "Civil Society, Definitions and Approaches" en *International encyclopedia of civil society*, editado por Anheier, Helmut K. y Stefan Toepler, Springer Science & Business Media, 425-430. 2009. Último acceso 17 de agosto de 2017. https://link.springer.com/referenceworkentry/10.1007%2F978-0-387-93996-4_521

Knack, Stephen and Keefer, Philip. "Institutions and economic performance: cross-country tests using alternative institutional measures". *Economics & Politics* vol. 7, n.º 3 (1995): 207-227.

Knack, Stephen and Philip Keefer. "Does social capital have an economic payoff? A cross-country investigation." *The Quarterly journal of economics* 112.4 (1997): 1251-1288.

Latinobarómetro. "Tema: La Democracia 2015". Último acceso junio, 2016. http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Lerdo de Tejada, Sebastián and Luis A. Godina Herrera. "El lobbying en México." México, DF: LTG y Miguel Ángel Porrúa (2004).

Linz, Juan. J., y Stepan, Alfred. *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and postCommunist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996.

Martín, Marisa. *Comunidades de Práctica*. México: Tecnológico de Monterrey, 2003. Último acceso junio, 2016. http://sitios.itesm.mx/va/dide2/doctos_2007/dr_duran.pdf

Melucci, Alberto. *Nomads of the present: Social movements and individual needs in contemporary society*. London/Philadelphia: Temple University Press, 1988.

Olvera, Alberto. "Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil." *La Sociedad Civil. De la Teoría a la Realidad. México: El Colegio de México* (1999): 27-53.

Orozco Henríquez, José de Jesús. "El Poder de los Grupos de Presión," en *Constitución y Grupos de Presión en America Latina,* Coordinado por Diego Valadés, 105-133 México: UNAM. 1977. Último acceso junio, 2016. http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/2/713/7.pdf

Patterson, David S. *The search for negotiated peace: women's activism and citizen diplomacy in World War I*. Routledge, 2008.

Przeworski, Adam. *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America* . New York: Cambridge University Press, 1991.

Putnam, Robert D. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital." *Journal of Democracy* 6 (1995): 65-78.

Putnam, Robert D. *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. New Jersey: Princeton University Press, 1993.

Putnam, Robert. "Bowling alone: America's declining social capital." *Culture and politics*, edited by Lane Crothers, Charles Lockhart, 223-234. US: Palgrave Macmillan, 2000.

Schumpeter, Joseph. *Capitalism, Socialism and Democracy*. EEUU: Routledge, 2003.

Sermeño Quezada, Ángel. "Razón y espacio público en la democracia deliberativa. Una perspectiva habermasiana." *Andamios: Revista de Investigación Social,* vol. 10, n.º 23 (2013): 207-233. Último acceso junio, 2016. http://www.redalyc.org/pdf/628/62831852009.pdf

Skocpol, Theda., y Fiorina, Morris. P., eds. *Civic engagement in American democracy*. Washington, DC: Brookings Institution Press and the Russell Sage Foundation, 1999.

Suárez, David and Hokyu Hwang. "Civic Engagement and Nonprofit Lobbying in California, 1988-2003." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 37 (2008): 93-112.

Susskind, Lawrence, Sarah McKearnan and Jennifer Thomas-Larmer. *The consensus building handbook*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1999.

Tapia Álvarez, Mónica, Beatriz Campillo Carrete, Susana Cruikshank Soria y Giovanna Morales Sotomayor. *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*. México: Alternativas y capacidades, 2010. Último acceso junio, 2016 http://www.alternativasycapacidades.org/sites/default/files/MIPP.pdf

Tarrow, Sidney G. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. New York: Cambridge University Press, 2011.

Tilly, Charles, and Lesley J. Wood. *Social Movements 1768-2012*. New York: Routledge, 2015.

Toqueville, Alexis. *Democracy in America* (G. Lawrence, Trans.). Editado por J. P. Mayer. Garden City, NY: Doubleday, Anchor Books, 1969.

Treier, Shawn y Simon Jackman. "Democracy as a Latent Variable." Stanford University, 2003. Último acceso julio 2015. http://www.nyu.edu/gsas/dept/politics/seminars/jackman_f05.pdf

Van Sickle, Alix. "Beyond Electoral Democracy: Civil Society and the Construction of Democratic Citizenship in Latin America". Tesis de Doctorado. Universidad de California, 2011.

Woolcock, Michael. "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework". *Theory and Society* 27 (1998). Último acceso 16 de junio de 2016. http://www.davidmlast.net/POE320-2011/9_files/woolcock,%20social%20capital,%202000.pdf

Woolcock, Michael, & Deepa Narayan. "Social capital: Implications for development theory, research, and policy." *The World Bank Research Observer* 15. (2000) : 225-249. Último acceso julio 2015. http://158.121.110.113/~pubpol/documents/Woolkock-Week11_001.pdf

Yin, Robert K. *Case Study Methods*. Revised draft to appear in the 3rd edition of Complementary Methods for Research in Education, Washington, DC: American Educational Research Association, forthcoming, (2004).

Zampani, Roberto. "La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión." Trabajo presentado en la IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, Costa Rica, Vol. 8. 8 a 10 de Octubre, 2003.

I La sociedad en movimiento en el caso de la propuesta de Reforma Constitucional en Materia de Seguridad Pública y Justicia Penal

Rosario Espinosa

1. Sinopsis

El caso que nos ocupa ya ha sido analizado en la anterior investigación liderada por el Centro de Colaboración Cívica que concluyó con la publicación del libro *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos* (Hernández, 2009). El capítulo "La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma" a cargo de Sylvia Aguilera, José Merino y Mara I. Hernández aborda el análisis minucioso del proceso de deliberación y negociación de esta reforma, desde su origen, con la propuesta de la Red de Juicios Orales hasta la aprobación y promulgación de la ley final que recoge los intereses de diversos actores. Por lo tanto, este capítulo sólo recuperará algunos aspectos que den luz a la nueva perspectiva de estudio.

El enfoque de esta nueva indagación está centrado en el análisis del papel preponderante de la sociedad civil en la propuesta y gestión de una iniciativa surgida en el seno ciudadano, que fue adoptada por un grupo de diputados y promovida como la contraparte de la iniciativa presidencial en el mismo tema. El rol de la red ciudadana que propuso la iniciativa marcó definitivamente el curso de las deliberaciones y toma de decisión de parte de los diputados y senadores. Varios de ellos afirman que otro hubiera sido el curso de la reforma en el caso de que no hubiera intervenido la sociedad civil como acicate y testigo de un proceso que la Nación reclamaba pero que pocos veían como posible en el marco de un Congreso dividido y con un ambiente de polarización política y social.

No es este el único ejemplo de participación ciudadana en el Congreso, sin embargo, las características que presenta lo hacen inédito y con efectos de largo alcance por lo que esta intervención puede significar para posteriores iniciativas de reforma. Este proceso mostró que sí es posible para la sociedad civil incidir en el Congreso a través de una propuesta planeada, sustentada y ampliamente respaldada

por un significativo grupo de organizaciones sociales, empresariales y académicas. Mostró que las alianzas y la construcción de coaliciones son fundamentales en el posicionamiento de un tema en el radar de los intereses del Congreso e incluso, del Ejecutivo. Y que la mancuerna sociedad civil/medios de comunicación es la clave para suscitar el interés y generar el sentimiento de urgencia en el abordaje de un tema, por espinoso que parezca, en este caso, seguridad y justicia.

La reflexión *a posteriori* de distintos actores entrevistados también muestra que hay varios aspectos aún por trabajar, que no todo estaba claro en el modo de intervención de la sociedad civil en el Congreso, en la participación al interior de la Red de juicios orales o de la relación de ésta con las agencias internacionales. Lo nuevo conmueve lo viejo y con frecuencia no se le encuentra acomodo, ni explicación. Todavía queda pendiente cómo va a seguir incidiendo la Red en el Congreso, para unos terminó su tarea; para otros apenas comienza. A la mayoría le queda el pendiente de la implementación de la reforma y el nuevo rol de la sociedad civil. Para muchos más queda abierto el tema del inestable equilibrio entre la protección a las garantías individuales y las concesiones dadas al presidente para el combate al crimen.

En lo que no queda duda es que este es un hecho inédito, se realizó la gran reforma al sistema penal mexicano, la más grande en una centuria, a decir de un senador. Los retos son mayúsculos y de amplia índole: la revisión de los 33 códigos de procedimientos penales y sus correspondientes leyes orgánicas de las procuradurías de justicia y expedición de las nuevas leyes de métodos alternos, seguridad pública, ejecución de sentencias, etcétera; la dotación de recursos humanos y financieros a la instancia de coordinación para que pueda cumplir cabalmente su encargo; la adaptación y modernización de la infraestructura física y su respectivo equipamiento; la amplia e intensiva capacitación de jueces, ministerios públicos y peritos para que estén preparados para enfrentar el nuevo paradigma de la impartición de la justicia; y, como consecuencia la transformación curricular de las carreras correspondientes para formar ya a los nuevos cuadros que se integrarán a la administración de justicia penal.

En este capítulo se sistematiza la estrategia de intervención de la Red de juicios orales y los elementos que la empoderaron como interlocutora del Congreso. En seguida se hace un análisis de los mecanismos que facilitaron el diálogo y la negociación así como de aquellos que los obstaculizaron, asimismo se reflexiona sobre lo que faltó o falló en la estrategia de intervención a juicio de los entrevistados.

Se incluye también una síntesis de lo que se logró con la aprobación final de esta iniciativa así como la reflexión final sobre el papel de la sociedad civil como factor de gobernabilidad en el país.

Para la realización de este capítulo se revisaron las entrevistas realizadas para la anterior investigación más las que a continuación se enlistan:

- Ernesto Canales. RENACE
- Lucy Tacher. Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México, Proderecho
- Guillermo Zepeda Lecuona. *Management Systems International*, MSI
- Felipe Borrego Estrada. Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, SETEC
- Miguel Treviño de Hoyos. Grupo Reforma
- Edgar Cortés. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todas y Todos, Red TDT.

2. Antecedentes

Sobre la crisis que estaba viviendo el sistema penal mexicano, había un amplio consenso entre los participantes y promotores de la reforma. Este punto nadie lo ponía a discusión y constituyó la piedra de toque para la presentación de las distintas de la iniciativa de reforma y su posterior negociación y aprobación. Se percibía entre los actores un sentimiento de urgencia de cambio frente al inminente colapso del sistema:

> El procedimiento penal mexicano está en plena bancarrota: es muy caro y no satisface ni garantiza los derechos de las víctimas, de los procesados y de los agentes de la autoridad que intervienen en su desarrollo.[1]

Algunos datos duros que muestran la crisis del sistema:

> En términos de eficacia, un indicador de la deficiencia en investigación y persecución del delito era que el 50% de las detenciones ocurrían en flagrancia, y que de éstas, el 25% se referían a robos de menos de mil pesos. En cuanto a los abusos y violaciones al derecho a un debido proceso, García Silva cita que el 41% de las 217 mil personas privadas de su libertad en México, no habían recibido aún sentencia sobre su caso, mientras que la duración promedio de un juicio en México se estimaba en más de 350 días".[2]

No es menos influyente el hecho del uso de la tortura como método sistemático para forzar confesiones. Un defensor de derechos humanos afirma que, desde el Informe de la situación de los Derechos Humanos en México de la CIDH de 1998[3]

1 Miguel Carbonell, *Los juicios orales en México* (México: Editorial Porrúa, RENACE, UNAM, 2010).

2 Gerardo García Silva, "La reforma al sistema de justicia penal en México", *Iter Criminis,* n.º 5, septiembre-octubre 2008 citado por Hernández, Mara et al., Un congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos. México: FLACSO México, Centro de Colaboración Cívica A.C., 2009.

3 "Informe de la situación de los derechos humanos en México". Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, último acceso julio de 2015. http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm

y el que habla sobre tortura en el 1997,[4] hay recomendaciones claras que apuntaban ya a los cambios en el sistema penal para revertir esta práctica violatoria de las garantías individuales.

Por otro lado, la crisis de inseguridad pública y el miedo que esta genera entre la población aunada a la percepción de impunidad enmarca el contexto de la reforma penal:

> [L]os índices de impunidad caso llegan casi al 99 por ciento; por otro lado las prisiones están saturadas, los juicios penales son larguísimos hay muchos inocentes en prisión y muchos culpables libres.

La situación generalizada es de una enorme desconfianza social en las instituciones de prevención y procuración de justicia, debido principalmente a la "falta de juicios justos y creíbles, la falta de transparencia, el exceso de poder del MP frente a una defensa débil, a la falta de facultades para la defensa en general y a la desventaja de la defensa".

En medio de este "divorcio del gobierno y la sociedad en materia de seguridad pública" es donde aparece "un actor político que hace suya la iniciativa (de la reconciliación de estos dos polos) con mucha claridad". La Red de Juicios Orales y Debido Proceso (RJO), asume un rol protagónico en la tarea de servir como vínculo de restauración entre la sociedad y el gobierno federal y el Congreso en esta materia.

A juicio de una entrevistada clave de la iniciativa, el rol que desempeñó la sociedad civil en México es muy semejante a lo que ha sucedido en otros países de América Latina donde se ha hecho un viraje en el sistema penal. La sociedad muestra hartazgo porque no hay respuestas del gobierno sobre la demanda de cambio, por un lado. Y por otro, un hecho detonante de la acción civil, generalmente, la afectación de los intereses de la gente del poder, el secuestro de un hijo de un empresario poderoso, por ejemplo. Esto ha sucedido así en Colombia y en Chile, al menos. Este hecho no demerita en nada la iniciativa civil, pero sí subraya el hecho de que mientras los afectados por la inseguridad, la impunidad y la falta de justicia sean los de abajo, las cosas permanecen más o menos igual. Sin embargo, cuando las élites económicas son atacadas en sus intereses y en sus familias, es cuando las cosas pueden empezar a cambiar.

La mayoría de los entrevistados reconocen la primacía de la acción civil en la propuesta; la originalidad y formalidad de la propuesta; y, su persistencia a lo largo del proceso de negociación:

4 "Observaciones de la LIMEDDH-FIDH al Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano sobre el cumplimiento de la Convención contra la Tortura", Derechos.org, último acceso julio 2015. http://www.derechos.org/limeddh/informes/tortura1.htm

> El impulso inicial provino de la sociedad civil…un grupo de 60 organizaciones sociales fue al Senado de la República por invitación de la comisión de puntos constitucionales e hizo entrega de un proyecto de iniciativa de reforma constitucional en materia de juicios orales y debido proceso legal.[5]
>
> Porque si no hubiéramos entrado no se hubiera dado la reforma. Es la primera que la sociedad civil se organizó y presentó una propuesta concreta al Legislativo (Representante de la RJO).
>
> Sin la participación de la sociedad civil, sin duda, hubiera tardado más la reforma constitucional (Diputado).

La participación de la Red de Juicios Orales, no fue, sin embargo, obra del azar sino de un proceso planeado y estratégicamente diseñado para lograr la incidencia en el Legislativo. En el siguiente tema se analizarán los puntos de la estrategia seguida.

3. Estrategia de la Red de Juicios Orales y Debido Proceso

De acuerdo con los entrevistados, se pueden identificar los siguientes elementos para la definición de una estrategia. El orden no es necesariamente cronológico, pues algunos se fueron dando simultáneamente, el hecho de enlistarlos obedece a una precisión del análisis.

3.1 La conformación del equipo núcleo

El primer elemento de la estrategia fue unir los esfuerzos que tanto RENACE[6] como Proderecho[7] ya realizaban cada uno por su cuenta e integrar un pequeño *think thank* con académicos del ITAM y abogados regiomontanos. Cada institución trabajaba por su cuenta en estos temas, RENACE desde la defensoría de acusados sin recursos para enfrentar su defensa; Proderecho como instancia financiada por una agencia internacional que promovía cambios estructurales en los sistemas judiciales de varios países, con experiencias previas en Costa Rica, Colombia y Chile; y, finalmente el cuerpo académico de investigadores del CIDE. Un elemento digno de destacar es la confianza que había entre los miembros de estas instituciones y

5 Carbonell, *Los juicios orales en México.*

6 RENACE es una OSC cuya misión es "Defender personas inocentes de bajos recursos económicos injustamente procesadas, apoyar la libertad responsable de quienes han sido acusados de cometer un delito menor por primera vez para lograr su reintegración social y promover el respeto al debido proceso". Su sede está en Monterrey, Nuevo León.

7 Proderecho es el Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México, financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) e integrado por un grupo multidisciplinario de profesionales externos (nacionales y extranjeros), especializados en diversas áreas del sistema de justicia para colaborar activamente en los procesos de reforma en curso.

el papel de Ernesto Canales como constructor de puentes que permitió la convergencia de esfuerzos conjuntos hacia un mismo objetivo.

3.2 La creación de la Red

Alentar la participación de diversos actores con alto nivel de reconocimiento social, político y empresarial bajo la Red de Juicios Orales y Debido Proceso. La idea inicial del pequeño grupo para constituir la RJO fue ampliar su margen de fuerza social y de impacto político. Por otra parte, también reconocen que se requería establecer un grupo amplio y variado debido a la complejidad del asunto que se iba a abordar pues incluía temas tan diversos como la seguridad pública, la procuración de justicia, la administración de justicia y la ejecución de las penas privativas de la libertad.

> Esta era una iniciativa multidisciplinaria, multifacética, difícil de llevar a cabo por una sola entidad. De ahí surgió la idea de convocar a instituciones parecidas a las nuestras y crear consensos. No somos una organización estructurada, somos una red, no es piramidal. Se desarrolla conforme a sus propios recursos, no hay membrecía formal ni informal. Se eliminan los protagonismos de este modo, no es una sola persona la que hace todo.

El dato sobre el número de organizaciones que conforman la RJO varía de 60 a 100 instituciones según quien responda la pregunta. Al parecer, justo la flexibilidad y la carencia de formalidad para la admisión y la dimisión hacen posible esta variable en el número. Lo importante para el caso que estamos analizando, es el hecho de que la diversidad de actores involucrados en el esfuerzo hacía aparecer a esta red con un alto nivel de reconocimiento social y político. Algunos entrevistados reconocen que los firmantes no eran necesariamente militantes de la causa, sin embargo, le imprimieron al movimiento la fuerza necesaria para hacerla aparecer como algo ampliamente consensado entre la sociedad y la clase empresarial.

3.3 Socialización de la importancia del tema y de la urgencia del cambio

Un aspecto fundamental de la estrategia fue posicionar el tema en la opinión pública:

> Antes de llegar a los legisladores decidimos difundir ampliamente los objetivos de la campaña. Eso para que vieran que no era solamente de un grupito, hicimos foros, mandamos correos, eventos en universidades, convenciones. Hicimos un video, el del Túnel. Hubo muchos artículos, era un tema del que la gente empezaba a hablar.

Uno de los elementos centrales de la estrategia fue sacar el tema de los cubículos académicos. Las distintas actividades de difusión y de posicionamiento social del asunto fueron elementos clave para que el tema fuera permeando entre los distintos niveles de los tomadores de decisiones con la idea de la urgencia del cambio en el entonces sistema penal vigente.

3.4 Centrar la atención en un concepto generador de simpatías hacia la propuesta

Como núcleo del punto anterior se debe subrayar la táctica de utilizar un concepto que sintetizara de algún modo la gran propuesta de reforma y, al mismo tiempo que generara las simpatías de la audiencia: los juicios orales. Este era un concepto que vendía la idea y que ganaba adherentes a la causa. Sin embargo, con el tiempo esta fortaleza se convirtió en una limitación, pues si bien el concepto generador funcionó en la etapa de socialización, después se convirtió en un obstáculo para integrar más temas y se puso mucha expectativa sobre los juicios orales. En palabras de una protagonista central:

> Un problema que no supimos manejar es que la reforma propuesta no se reduce sólo a los juicios orales, es mucho más amplia. Los juicios orales no podían cambiarlo todo.

3.5 Articulación de la estrategia nacional con los promotores locales

Si bien casi todos los convocantes eran residentes de Monterrey y de la Ciudad de México, los promotores de la RDO aprovecharon todas las oportunidades de fomentar los liderazgos locales para dejar un articulador en cada entidad que les ayudara a mantener el vínculo con las autoridades tratando de sumarlas a la propuesta. De esta manera, mientras los líderes de la RJO mantenían la estrategia nacional, los articuladores locales continuaban haciendo labor con los gobiernos estatales y/o municipales.

3.6 Planeación estratégica

Un elemento de la estrategia que empoderó a la RJO frente a sus interlocutores fue la cuidadosa planeación de los pasos a seguir y de la propuesta a presentar. "La idea fue decir, vamos a difundir esto, vamos a hacer una campaña seria. No sólo señalar el problema sino proponer una solución: los juicios orales". Los distintos testimonios evidencian que, el hecho determinante para tener eco en el Legislativo fue el de presentar a los legisladores una elaborada propuesta de solución y no sólo restringirse a abrir un foro para quejarse del problema. En la conversación con algunos de ellos, aparece una crítica abierta a otras organizaciones que hacen de la queja su costumbre y después argumentan que no son escuchados por los legisladores. Subrayan el cambio que significa para un grupo llevar al Legislativo propuestas lo más concretas posibles para darles a los diputados los insumos necesarios sobre lo que la sociedad civil organizada está pidiendo.

3.7 La vinculación con renombrados académicos en el tema

La participación de académicos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la División de Estudios Jurídicos del CIDE y su vasta producción bi-

bliográfica aportaron un inigualable aval de legitimidad a la propuesta de la RJO. Una vez que la propuesta estuvo en manos del Poder Legislativo, los académicos siguieron fungiendo como asesores de este proceso. RENACE y Proderecho llevaron a cabo también análisis comparados de los sistemas penales de varios países tratando de identificar lo que era compatible con la realidad mexicana: "Tenemos tres libros sobre el tema que sirven de referencia para las universidades," esto les daba la convicción a los participantes de esta red de estar haciendo una propuesta teóricamente sustentada que debía ser discutida a muy alto nivel.

3.8 Labor personalizada de convencimiento

Si bien la propuesta de socialización a gran escala era una parte importante de la estrategia, no fue menos la labor de convencimiento cara a cara con los legisladores y tomadores de decisión clave para sumarlos a la causa. En esto jugaron un papel importante los destacados empresarios de la RJO quienes lograban concertar cita con prominentes políticos para que un académico explicara las bondades de la propuesta de cambio en el sistema de seguridad y justicia. Cualquier reunión, incluso de carácter social, era una oportunidad para integrar a más a la propuesta y de hacerlos promotores de la misma.

3.9 La labor de los medios de comunicación

Un actor central de la labor de posicionamiento del tema en la arena pública fueron los medios impresos de comunicación. En palabras de los entrevistados de la RJO, se trataba de:

> [C]onvencer a los dueños, a los asesores, a los editorialistas, invitarlos, presentar el proyecto y hacer proselitismo. Esto [la tarea de convencimiento de los medios] no es nuevo, lo que sí era nuevo era la idea de una reforma muy ambiciosa se debía aprovechar la mínima oportunidad para lograr conversos.

De modo particular el Grupo Reforma asumió esta propuesta de cambio de sistema de justicia penal y otorgó amplios espacios a la cobertura y discusión de este tema vinculado al de transparencia: "La reforma judicial permitía transparentar el sistema de justicia, que hasta el momento se había manejado con total opacidad, con las consecuencias que esto acarrea". Un periodista entrevistado reconoce que la difusión del tema en la prensa escrita, el periódico *Reforma*, sobre todo, estaba destinada a los tomadores de decisión, no al gran público:

> No es un tema que llegue a las grandes masas, eso se resuelve en los tomadores de decisiones. Era un tema de élites. Hasta después de la proyección de la película 'Presunto culpable' [año 2010], fue como se hizo accesible el tema al gran público.

Pocos fueron los medios electrónicos que se involucraron y, entre estos fueron más los conductores de noticieros radiofónicos que los televisivos. Destacan en diferentes momentos, los siguientes periodistas: Carmen Aristegui, José Gutiérrez Vivó, Miguel Ángel Granados Chapa y Sergio Sarmiento.

3.10 La identificación de la Red de Juicios Orales como una iniciativa civil

La presentación de la RJO ante los legisladores, los medios y ante la sociedad: "Nos presentamos como una organización no política, no religiosa, profesional, pero tratamos de entrar con todos los partidos". Destacan en el testimonio anterior las siguientes ideas, ser una organización surgida de la sociedad civil, sin filiación política, con un desempeño profesional en el tema que manejan pero dispuestos a entablar relaciones con todos los partidos del espectro político. La siguiente es una síntesis de la estrategia en palabras de un destacado miembro de la Red: "Primero conocimos el tema, luego lo estudiamos, después lo difundimos y al final fuimos con los legisladores. Llegamos con propuestas concretas y llegamos con todos los partidos".

4. Elementos de empoderamiento de la Red

En esta sección analizaremos las acciones, circunstancias, personas o instituciones que otorgaron mayor nivel de poder de interlocución de la Red con el Legislativo. Uno de los entrevistados dice al respecto: "todos y cada uno de estos elementos hicieron posible la reforma, si quitas uno, no se hubiera dado como fue", enfatizando la estrecha interrelación entre estos distintos elementos.

4.1 La conformación de la Red

En sí misma, la creación de la Red de Juicios Orales y Debido Proceso conformada por organizaciones con mucho peso en la opinión pública es un elemento de poder. Si bien RENACE sabía que contaba con un tema urgente y sensible para la sociedad, también sabía que su acción aislada no hubiera tenido el mismo nivel de convencimiento que el obtenido por la RJO. Esta red, donde hasta la fecha no existe membrecía de ningún tipo y cada uno participa de acuerdo a sus posibilidades y a su voluntad, sirvió como soporte y aval para generar un amplio consenso social y legislativo.

Algunos entrevistados le cuestionan el nombre de "red", por su carencia de vinculación orgánica con organizaciones sociales de base. Otros afirman que varios de los que suscribieron a la RJO en realidad funcionaron como prestanombres para darle un peso político mayor. Sin embargo, a decir de sus fundadores, esto obedeció al modo cómo surgió la RJO al principio:

> La red se fue dando, convergimos en un momento dado por amistad entre algunos de los miembros y eventos en los que coincidíamos, es una red informal, no hay nada escrito, ni procedimiento de admisión, nadie formó la Red Nacional en Favor de los Juicios Orales y el Debido Proceso.

Más tarde se dieron cuenta de que esta era la mejor manera de abordar la complejidad del caso. No era sencillo enfrentarse solos con tantos frentes de acción y múltiples temas. Había que diversificar y sumar lo más posible. También se dieron cuenta que, el trabajo en red fue un modo tanto de darle amplia legitimidad a la propuesta como de protegerse de cualquier intento de descalificación de un solo personaje: "el movimiento es de muchos y tratar de 'descabezar' uno es un intento fallido, ya que habrá más quienes asuman la causa". Si un solo personaje o una sola organización se ganan la enemistad de un actor político es fácilmente vencible y su propuesta desechada, en tanto que el trabajo en red les permitió elevar el costo a los actores políticos de no sumarse a la propuesta o de estar en contra de ella.

4.2 La estrategia de comunicación

El peso de los medios masivos de comunicación fue un elemento de empoderamiento fundamental. Si bien la campaña de difusión de la propuesta incluía la realización de foros, debates y disertaciones académicas, también apostó a sumar a los medios, sobre todo a los impresos y a los radiofónicos. Dentro de esta estrategia destaca el hecho de aliarse a académicos que escribían artículos de fondo en el diario *Reforma* y con ello, subir el nivel de debate a los legisladores y tomadores de decisiones.

4.3 La importancia de un interlocutor confiable

Una personalidad con mucho arraigo y credibilidad entre la clase política, los académicos y el empresariado nacional, como Ernesto Canales fue definitiva en el empoderamiento de la RJO. A decir de un entrevistado: "Él fue un constructor de puentes con el sector conservador que podría haber sido el más opuesto a la reforma", otro añade: "De Ernesto Canales fue el poder social y las redes políticas y económicas".

De acuerdo con la definición de los roles del Tercer Lado,[8] un constructor de puentes es quien ayuda a tender relaciones que cruzan las líneas divisorias naturales entre las personas y sus organizaciones; empuja el desarrollo de proyectos en común y propicia diálogo genuino. Estas características son reconocidas por distintos entrevistados al señor Canales y él es considerado por muchos como una de las fortalezas de la Red.

8 Ury William, *Getting to Peace: Transforming Conflict at Home, at Work and in the World* (New York: Penguin Books, 1999).

4.4 Propuesta profesional de iniciativa de reforma

Una de las llaves que abrió la puerta del Congreso a la Red fue una propuesta teórica sólida que contó en distintos momentos con la participación de académicos especializados en el tema y que fungieron como asesores, diseñadores, consultores de los actores del proceso: Carlos Ríos, Samuel González, Ana Laura Magaloni, Miguel Sarre, José Antonio Caballero, Miguel Carbonell, Enrique Ochoa, Layda Negrete, Roberto Hernández, Emilio Rabasa, Sergio López Ayllón. No a todos los entrevistados les queda claro el rol que jugaron los investigadores en el proceso, pues al parecer, algunos de ellos eran a la vez expertos asesores de la RJO; miembros de la RJO; y, asesores directos de los congresistas. Esto se prestó, según algunos legisladores, a confusión y a un manejo poco transparente sobre el interés y el financiamiento económico de su labor de investigador. Esta es una observación que lleva a pensar sobre cuál debe ser el mecanismo adecuado de participación de la sociedad civil en el Congreso y de su relación con los académicos para que sea transparente y no se trabaje a escondidas de otros actores.

4.5 Patrocinadores y respaldos internacionales

La Red obtuvo recursos de distintas empresas nacionales para la realización de actos y foros, además de financiar la producción del video "El túnel". De parte de la comunidad internacional, no puede soslayarse el peso del apoyo decidido del *British Council* y de USAID como respaldos de la comunidad internacional a una iniciativa que ya tenía antecedentes exitosos en otros lugares del continente. Este factor de empoderamiento va a funcionar en otras circunstancias como un flanco vulnerable, pues varios actores critican el financiamiento de la USAID como una acción injerencista del gobierno norteamericano. Esto causó cierta desconfianza en algunos sectores de abogados, organizaciones sociales, varios diputados, como en la fracción más radical del PRD e inclusive en determinado diputado panista:

> Porque se trata de un país extranjero y por lo tanto yo creo que no debe de incidir directamente en cuestiones de política tan importantes como lo es la justicia en el país".

De hecho, este diputado afirma que lo que abrió las puertas del Congreso a la RJO fue el mecenazgo de Proderecho y, por lo tanto de USAID. La fuerza de este mecenazgo no podía ser desconocido por el Congreso mexicano. Adicionalmente, a juicio del entrevistado, los modos de actuación de Proderecho no estaban ceñidos a un marco de acción dictados por el Estado mexicano:

> No consideraron el hecho de que esto es un problema de Estado y que debe de existir una coordinación por parte de éste hacia todos los actores, quienes sean: organizaciones civiles, gringos, franceses o quien sea, tienen que estar dentro de los límites de los programas del Estado. Que apoyen, que cooperen, pero bajo la coordinación de lo que marca la constitución.

4.6 Vínculo con el sector empresarial

Además de los patrocinios económicos para foros académicos, el sector empresarial marcó la acción de la RJO con la visión de planeación estratégica del proceso; les ayudó a pasar de las buenas intenciones logradas en charlas de café a proyectos concretos con metas, tiempos y responsables. Asimismo, su participación otorgó a la RJO el peso específico que representan los empresarios del país en los espacios políticos donde se toman las decisiones. Les quedaba claro a los miembros de la RJO que, para un legislador no da lo mismo desayunar con un ciudadano anónimo por muy buenas propuestas que tenga, que hacerlo con uno de los prominentes empresarios del país. Ellos ayudaron a abrir muchas puertas que, de otro modo no habría sido posible o hubieran tardado más.

4.7 El liderazgo de un legislador que promoviera la iniciativa civil al interior del Congreso

Un legislador que hizo suya la causa e involucró a las distintas fuerzas políticas para presentar la iniciativa. Y aunque se reconoce la primacía de la acción civil en este proceso:

> La discusión [al interior del Congreso] es forzada por la presentación de una iniciativa que recogía las demandas de la Red Nacional por los Juicios Orales y el Debido Proceso Legal integrada por especialistas y sociedad civil.

La mayoría de los entrevistados destaca el rol del diputado César Camacho como promotor líder de la propuesta le dio un nivel inusitado de fuerza integrando una alianza entre las distintas fracciones políticas mayoritarias y el Poder Ejecutivo. Entre los entrevistados hay quienes expresan suspicacias con respecto a las motivaciones profundas que llevaron al diputado Camacho a enarbolar la causa de la justicia penal. Sin embargo, se le reconoce definitivamente que supo leer la oportunidad y rentabilidad política que para él y su fracción parlamentaria, representaba el liderazgo en esta iniciativa de ley.

4.8 El compromiso de los candidatos presidenciales con la iniciativa

La RJO logró algo que le dio el impulso definitivo a la iniciativa de reforma. La firma de todos los candidatos a la presidencia de los partidos políticos asumiendo el compromiso de llevar a cabo la reforma en sus plataformas electorales en caso de ser electos. Los miembros de la Red se reunieron en privado con cada uno de los candidatos para invitarlos a sumarse y a firmar su compromiso. El primer ciclo estaba cerrado, cualquiera que fuera el resultado de la elección presidencial, la puerta estaba abierta a la reforma.

5. Elementos que enriquecieron y favorecieron el diálogo

En los siguientes apartados se analizarán las circunstancias, acciones y condiciones que favorecieron u obstaculizaron el diálogo entre la sociedad civil y el Legislativo, así como algunos aspectos que faltaron en la estrategia de incidencia para que fuera contundente.

5.1 El sentimiento de la urgencia de reforma al sistema de seguridad pública y de justicia penal

En el contexto internacional era un asunto que se estaba ventilando y las experiencias del continente, en Chile, Colombia y Costa Rica, mostraban que era posible intentarlo en México. Por otro lado, en el país ya había algún avance en este sentido tanto en Chihuahua como en Oaxaca, donde Proderecho había impulsado ciertos cambios en el sistema penal. Existía suficiente evidencia empírica sobre el ineficiente sistema de seguridad y justicia que vivían y sufrían miles de ciudadanos. Había un clima de hartazgo que llevaba a pensar y a tomar postura: ¿qué se puede hacer con esto?, ¿tiene solución? Y si existe algo distinto ya en otras latitudes, ¿por qué no lo ponemos en marcha aquí?

5.2 El posicionamiento que sobre el tema hicieron los medios de comunicación

Los medios despertaron la conciencia de que la reforma era un asunto urgente y avalado por amplios sectores de la población. Mostraron que no sólo era una preocupación de los teóricos de la academia, sino un asunto que tocaba a todos los ciudadanos. Desde los hijos de empresarios secuestrados hasta el más sencillo personaje preso por delitos menores como si fuera criminal de carrera, estaban siendo víctimas de un sistema podrido en sus cimientos y que era preciso reformar. No había quién pudiera estar en contra, esta iniciativa de reforma contó con esas escasas características de estar alineada en tiempo y forma a los signos de los tiempos de cambio y los medios subrayaron esta característica de urgencia y conveniencia a la vez.

5.3 El poder de la información

El acopio de información sólida, los miembros de la Red se propusieron: "debemos tener una respuesta para todo" lo que nos pregunten los diputados o sus asesores. El nivel de interlocución que les daba a los miembros de la red tener una propuesta bien armada es un elemento facilitador del diálogo: "Lo que nos abrió la puerta fue

tener algo ya preparado, planes, estudios con datos duros, consensados con un amplio sector de la sociedad".

5.4 Diálogo permanente y de buen nivel

La actitud de diálogo y escucha de los miembros de la Red con los distintos actores involucrados fue un elemento decisivo. Según su propia descripción: "mantuvimos un diálogo súper intenso con el Congreso y con los Ministerios Públicos, con la Procuraduría Federal, con la Suprema Corte de Justicia, con muchos académicos". "Escuchábamos al gobierno y si eran lógicos sus argumentos, los integrábamos". Esta actitud de apertura la reconocen los mismos legisladores al afirmar que los miembros de la Red estaban dispuestos a escuchar.

6. Aspectos faltantes de la estrategia de incidencia

6.1 La integración de las organizaciones de derechos humanos

A juicio de algunos entrevistados, faltó integrar plenamente a las ONG de derechos humanos. Las ONG de derechos humanos participaron al inicio del proceso bajo las siglas de la Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los Derechos para Todos (Red TDT). Después su participación bajó y prácticamente desaparecen cuando la propuesta llega al Legislativo. No hay un consenso claro sobre los motivos de su alejamiento entre los entrevistados. Algunos académicos sugieren que sí hubo una cierta marginación de los representantes de esta red por parte de la RJO; sin embargo, un análisis autocrítico de la Red TDT revela que hubo factores endógenos a la misma que los llevó a no participar de una manera más protagónica: la falta de consenso en torno a algunos temas específicos que les causaban contradicción con sus principios; algunos vieron el proceso de implementación como algo relativamente lejano; las dudas que empezó a generar la participación de la agencia USAID como una acción intervencionista del gobierno norteamericano. No fue fácil mantener el interés y la cohesión de la Red TDT al interior de la Red de juicios orales: "La representación de un colectivo [La Red TDT], constituía una complejidad extra a la participación [a título personal]". Ellos piensan que también influyó la percepción cada vez más común de "identificar a los defensores de las víctimas por un lado y a los de derechos humanos por otro lado", e incluso asociar a los defensores de derechos humanos como defensores de los victimarios. Sin embargo, otro entrevistado dice que desde la Red de Juicios Orales pudieron haber hecho más para integrar a la

Red TDT como un actor protagónico. Para una diputada, no sólo faltó la presencia protagónica de la Red TDT sino, en general de la ciudadanía en general; coincide con la afirmación de un periodista, "esta reforma se quedó en las élites y no llegó a los destinatarios, a los usuarios".

6.2 Socialización intensa del tema en todos los niveles de la sociedad

Vinculado al punto anterior, los promotores de la RJO reconocen que faltó

> [M]ás labor pública sobre el tema, realizar más películas, más videos, más foros, muchísimo más; sobre el proceso sentimos que nos salimos con la nuestra. La parte académica la hicimos muy bien por mérito de los académicos, muy respetados internacionalmente. Pero en la parte pública pudimos haber hecho mucho más, y esto es algo que ahora estamos sufriendo. De qué sirve una reforma si los usuarios del sistema no la conocen.

Ese es un lado que se reconoce como muy débil de la reforma, pues puede aparecer como un serio obstáculo para su implementación dada la lentitud con que se mueve la burocracia y las resistencias que se observan al interior del sistema. Sin una ciudadanía enterada y exigente, las inercias pueden volver a imponerse. Alguno sugiere que pudieron prever una "mejor organización con un plan de mediano y largo plazo para asegurar que las reformas penetren en la sociedad. No dejar de insistir y asegurarse que las cosas cambien y darle más importancia al proceso de cambio cultural".

6.3 Asuntos propios de la reforma

Con relación a la reforma en sí misma varios entrevistados consideran los siguientes como faltantes en ella o incluso, como fallas de su intervención en el proceso de iniciativa. Cabe aclarar que no todos los entrevistados coinciden en todos los puntos que a continuación se enlistan, pero sí representan a más de uno de ellos.

a) Un diagnóstico más profundo de la situación, tener mayor evidencia empírica sobre la correlación "entre la falta de justicia e inseguridad", por ejemplo. Algunos de los críticos de la propuesta de la sociedad civil le imputan un cierto grado de frivolidad al hecho de haber presentado una propuesta sin un adecuado diagnóstico previo. Por su parte, Miguel Carbonell suscribe esta crítica en su libro antes citado:

   > Una de las críticas que se le han hecho a la reforma tiene que ver con la deficiencia o inexistencia del diagnóstico que la genera. En efecto, en los documentos que figuran y dan fundamento al proceso legislativo necesario para su aprobación, no se tuvo el cuidado de incluir indicadores empíricos, datos estadísticos, puntos de vista de los expertos, anotaciones de derecho comparado, etcétera, los cuales

hubieran podido iluminar el proceso de toma de decisión y además podrían haber servido para que algunos de los lectores de la reforma compartieran el punto de vista que justifica su necesidad y pertinencia.[9]

b) La participación proactiva del Poder Judicial. Ni la Suprema Corte ni el Consejo de la Judicatura ni en general, el gremio de los penalistas fueron actores de una reforma que modificaba radicalmente el modo de impartir justicia en el país y que tocaba el corazón de su actividad profesional. Sobre este hecho, algunos aventuran una hipótesis: no participaron porque a pesar de saber que ellos pueden constatar que el sistema no funcionaba, los beneficios obtenidos de él son mayores.

c) Varios entrevistados afirman que cuando se aprobó la reforma no se puso suficiente atención en el proceso de implementación. Ellos creen que debieron asegurar mecanismos para su instrumentación y "no permitir que todo el esfuerzo haya sido en vano". Tales mecanismos ayudan a traducir los buenos propósitos en la ejecución de los cambios para "transformar realidades no sólo transformar los códigos". Algunos de los promotores de la reforma creen que la aprobación de la reforma constitucional no era el fin de su labor sino apenas el inicio. Otros están convencidos que en la etapa posterior a la aprobación es cuando deberían estar más presentes las organizaciones de la sociedad civil.

d) Ser más exigentes en el tema de delincuencia organizada, parece que el asunto quedó muy abierto y eso representa un potencial peligro. Un académico afirma: si volviera el tiempo atrás, "no hubiera apoyado el arraigo propuesto por la presidencia". Esta opinión la comparten tanto algunos decididos promotores iniciales de la reforma como asesores de diputados.

e) El proceso de legislación fue apresurado en términos reales de tiempo. Para la mayoría, esta fue una legislación al vapor. El proceso, que va desde la presentación del dictamen de las comisiones el 10 de diciembre de 2007 hasta la votación del dictamen en el Senado el 13 de diciembre, es de menos de una semana y en los últimos días del periodo de sesiones. Este tipo de votaciones generó desconfianza entre varios actores dadas las experiencias semejantes en las cuales se intentó dar un bajo perfil a la reforma. Las causas de la celeridad de este trámite tienen distintas interpretaciones, sin embargo, más allá de ellas, el asunto es que la falta de tiempo no permitió cuidar aspectos tan importantes como dar mayor detalle y especificidad a los artículos transitorios. En particular al transitorio segundo párrafo primero, donde se señala el plazo máximo de hasta ocho años para que el nuevo sistema penal esté en funciones en todas las entidades de la república. Varios gobernadores poco o nada han hecho para poner en marcha el nuevo sistema y la carga de trabajo se ha estado acumulando a tres años de distancia del decreto de reforma del 18 de junio del 2008. Esto

9 Carbonell, *Los juicios orales en México.*

representa un grave riesgo de improvisación en la instrumentación al acercarse el término de los ocho años fijados por la Constitución.

7. Otros factores que favorecen la incidencia efectiva

Estos factores son mencionados por algunos entrevistados y no están al mismo nivel que los antes mencionados. Sin embargo, también cuentan como condiciones favorables para que la sociedad civil incida efectivamente en la toma de decisiones del Legislativo.

- La efectividad de las reuniones privadas que dan un ambiente de seguridad a los actores.

Lejos de los reflectores de los medios, la cercanía y la confianza que genera una cena privada a un actor relevante es un ambiente propicio para hacer una propuesta y escuchar sus preocupaciones y necesidades fundamentales. Con este tipo de reuniones se sienta un precedente confianza con los interlocutores y baja el nivel de ansiedad en las reuniones públicas o los foros donde el personaje se expone al escrutinio público.

- Colocar el tema en la opinión pública de tal modo que, la oposición rotunda a la iniciativa representara un alto costo político:

  En la campaña [de socialización de la reforma] previa no teníamos enemigos, no había alguien que defendiera el sistema actual; sí había renuencia al cambio, pues de alguna manera sentían que los hacíamos responsables a ellos de que no funcionara el sistema.

- Identificación correcta de los incentivos que mueven a cada actor y colocarlo en un lenguaje de negociación.

En este sentido, un legislador afirma: "otro factor es la percepción de la sociedad reclama acciones, había que hacer algo. Nosotros teníamos ese incentivo, cumplir con la sociedad". Un promotor civil de la reforma dice: "sabían [los legisladores] que la opinión pública los iba a estar juzgando" y no podían negarse a entrar a la discusión.

- La comunicación efectiva entre todos los involucrados y la buena disposición de las partes son elementos mencionados por varios actores.

  "Comunicación constante más allá de lo que se daba en las mesas de negociación". Si bien no todos concuerdan con que se estrecharon lazos de confianza entre ellos, sí reconocen que muchas de sus primeras percepciones variaron cuando se dispusieron a escucharse mutuamente.

- Una actitud de perseverancia de parte de la sociedad civil y "aprovechar todas las puertas" por pequeñas que parecieran, fueron también elementos clave para avanzar en la negociación de la reforma.

8. Factores que dificultan la incidencia, el diálogo y la negociación

8.1 Indefinición de un interlocutor permanente en el proceso de diálogo

El cambio constante de interlocutores (con el de la presidencia, distinto procurador) o en algunos momentos, la carencia total de interlocutores de una fracción parlamentaria, dificultó en varios momentos al resto de los actores y, sobre todo a la parte civil y académica la posibilidad de saber si la persona con la que estaban tratando tenía el poder de tomar decisiones.

8.2 Claridad en los planteamientos y disposición a escuchar al otro

Algunos de los entrevistados de la sociedad civil reclaman a los interlocutores gubernamentales claridad en su postura, pues parece que están aprobando algo pero no se percibe con certeza la determinación de asumirlo. Sin embargo, también los legisladores reclaman a la sociedad civil algunas actitudes poco transigentes.

> Nos pasó con las autoridades, en sectores importantes del gobierno, Judicial o Legislativo, e incluso con el equipo de la presidencia, no son suficientemente transparentes en su postura. Te dicen que sí, pero no sabes que piensan en el fondo (académico).

> Entrar al terreno de la interlocución con el Legislativo es entrar a un terreno muy incierto, no sabes qué resultado vas a tener, es una apuesta… puedes ganar o puedes perder. El Legislativo tiene una 'racionalidad voluble' (representante de la sociedad civil).

> El Legislativo es un proceso incierto, son periodos legislativos de tres años o menos con actores que se mueven bajo las expectativas de su carrera política (representante de la sociedad civil).

> La sociedad civil tiene dificultad en algunos momentos con su fundamentalismo. Son muy tercos, algunos académicos tienen su verdad y no aceptan la verdad ajena (diputado).

> El radicalismo extremo no permite los acuerdos (diputada).

> Había entre algunos académicos muchos 'egos', discutían cosas como: era mi redacción yo quería que se quedara así (académico).

8.3 El miedo a lo desconocido y la resistencia al cambio

Estos fueron dos grandes factores que obstaculizaron en muchos momentos el diálogo entre distintos actores. Algunos entrevistados comentan que el argumento culturalista, "esta reforma no va con nuestra tradición legal", "nuestro país no está listo para este sistema oral", "nunca hemos hecho las cosas de otro modo", era muy citado para justificar de algún modo el miedo a lo que no se conoce o la intención de mantener la inercia del sistema. De ahí se derivaba la postura reformista de algunos legisladores y miembros del Poder Judicial que se resistía al cambio general del modelo y pretendía modificaciones al sistema vigente para adecuarlo a las nuevas realidades del país. En este mismo rubro se puede incluir también el temor de la acción injerencista del gobierno norteamericano que, para algunos sigue siendo vigente hasta la fecha. Una iniciativa promovida por un gobierno extranjero que, además es una potencia de la geopolítica mundial, no puede ser confiable.

8.4 Sobre el rumbo de la estrategia

En algunos momentos, se dio cierta dificultad de diálogo entre las organizaciones con respecto a la estrategia. Algunos pensaron que era mejor una mayor distancia y crítica a las autoridades, asumiendo una postura radical de "todo o nada", en tanto que, otros pugnaban por mantener el diálogo, avanzando "poco a poco". Al final, la estrategia ganadora fue ésta última.

8.5 Los temas que representaban intereses contradictorios

Los temas álgidos de delincuencia organizada y arraigo fueron constantes obstáculos al diálogo. Esto es mencionado no sólo por las organizaciones de derechos humanos sino también por los mismos asesores de los diputados. Estos temas siguieron resonando después como factor de división entre la Red TDT y la RJO

> Una vez aprobada la reforma, se dieron discrepancias; tuvimos una posición crítica los grupos de DDHH a este texto, en la parte del régimen de delincuencia organizada. Eso marcó una clara distancia con la red de juicios orales. Para ellos, era el precio que había que pagar para que saliera la reforma.

Otro entrevistado afirmó: "si diera marcha atrás en el tiempo no volvería a aprobar lo del arraigo".

8.6 La actitud de la Corte y de varios miembros del Poder Judicial

A juicio de un representante de la sociedad civil: "tal vez sentían [los miembros de la Corte] que los poníamos en el banquillo de los acusados". Se confundía, el problema

con las personas. La crítica a las leyes y al sistema penal en general, era interpretada como "tú estás mal", "no haces bien tu trabajo". La intención sin embargo, era solicitar su colaboración en una empresa que los trascendía como personas concretas. En este punto, el apoyo de los argumentos académicos fue definitivo para superar este prejuicio. Sin embargo, otros obstáculos han sido más difíciles de remontar, según los mismos entrevistados. Por ejemplo, "se defienden cotos de poder, los salarios que se perciben en la Suprema Corte, inercias en el manejo del sistema, intereses".

9. Factores que incentivan la búsqueda y construcción de coaliciones

En este apartado se indaga sobre los incentivos para aliarse con otros para lograr la satisfacción de los distintos intereses representados en las redes y coaliciones.

9.1 La búsqueda de intereses comunes con perspectiva nacional

Sin duda una motivación primordial que tuvo la RJO fue la consecución de un bien común nacional. Si muchos se adhirieron a la causa se suscribieron a la RJO fue el hecho de que el beneficio directo no era para la red misma y, ni siquiera para un sector como el de los abogados, por ejemplo. Se miraba un beneficio para toda la sociedad y además que parecía de largo plazo:

> La identificación de soluciones que tengan una perspectiva de tipo nacional, no sectorial o partidista, son las que tienen la posibilidad de generar soluciones. Y que tengan amplia perspectiva; no sea para el beneficio de un solo sector o partido.

9.2 La necesidad de vincular a la academia con los medios de comunicación

La necesidad de vinculación entre los medios y los académicos para unir la visión estratégica de los representantes de los medios y las buenas propuestas teóricas de los académicos fue otro incentivo para aliarse. Los académicos con su producción teórica permanecerían en sus cubículos y sus propuestas se almacenarían en los anaqueles de las bibliotecas. Por su parte, los periodistas con su aguda percepción de los tiempos, las formas y los personajes clave, pero sin insumos teóricos, se quedarían en el nivel de producción del libelo que no es escuchado por los tomadores de decisión:

> Los académicos tienen claro el qué; pero es atípico que encuentres académicos con sentido estratégico. Esta interacción [periodistas-académicos] permite establecer claridad en el qué y marcar la estrategia. Aprovechar coyunturas para posicionarse

> y tener la fuerza de llegar ahí. Los académicos se reúnen para causas valiosas pero les falta estrategia.

9.3 Los periodos electorales

Los periodos previos a las elecciones y las campañas mismas son el momento ideal para posicionar el tema y lograr alianzas. Si se convoca a una alianza fuera de los periodos clave habrá poca respuesta, hay que aprovechar los momentos justos para presionar a los aspirantes a cargos de elección popular a comprometerse con la agenda ciudadana:

> Todo en función de las elecciones. En el periodo preelectoral y, si se acercan las elecciones pues hacer todavía más hay que tener argumentos políticos del momento. Las campañas son el momento para introducir el tema. Y cuando están recién llegados al cargo, para darles un plan de trabajo.

10. ¿Qué se logró?

Al final de la jornada, no les queda duda a los participantes que se aprobó una reforma de primer orden para la vida futura de la república. La reforma aprobada el 14 de junio del 2008

> … suministra la base para realizar una profunda transformación del sistema penal mexicano. Sus disposiciones tocan varios de los ámbitos sustantivos de dicho sistema, dado que abarcan temas como la seguridad pública (cuerpos policiacos y prevención del delito), la procuración de justicia (el trabajo del ministerio público el monopolio de la acción penal que desaparece al menos en parte), la administración de justicia (a través de la incorporación de elementos del debido proceso legal y de los llamados juicios orales) y la ejecución de las penas privativas de la libertad.[10]

Se valora que, a pesar de tener como antecedente inmediato un clima poselectoral polarizado, el Congreso logró ponerse de acuerdo. Con respecto al tema de la reforma, se aprecia el esfuerzo de sacar un acuerdo que, partía inicialmente de dos posturas distintas y en algunos temas, contradictorias. Se pudieron superar las posturas radicales entre fracciones parlamentarias, entre fracciones partidistas y entre el Congreso, la Presidencia y la sociedad civil. Algunos testimonios que responden a lo que se logró con este proceso de diálogo y negociación:

> Un sistema de justicia que se presenta como tendiente a ser más eficiente.
>
> Haber modificado el sistema nacional mexicano en materia de justicia penal. El cambio más importante en los últimos 100 años en materia penal.

10 Carbonell, *Los juicios orales en México.*

> Redimensionar la etapa de investigación en el proceso. Teníamos décadas ampliando la trascendencia jurídica y de la averiguación previa.
>
> La redignificación de la instancia judicial, se pasa de ser empleado del Poder Ejecutivo y a favor del debido proceso.
>
> El tema de debido proceso, no es popular, no es taquillero, pero en la medida en que se vaya poniendo en práctica logrará incidir en la sociedad.

Por otro lado, los entrevistados también reconocen que en esta reforma no hubo ganadores absolutos, que todos tuvieron que ceder en algunos asuntos que consideraban importantes en aras de que la reforma no se quedara estancada:

> Con lo que terminó aprobándose ahí, ninguno de nosotros obtuvo todo lo que queríamos. Por ejemplo, no queríamos un régimen de excepción, pensamos que lo del crimen organizado se hiciera de otro modo. Ese es un punto en que se sintieron defraudadas las ONG de derechos humanos. Sin embargo, el gobierno lo peleó mucho. En cualquier reforma siempre hay negociones, algo que das; pero falta enmarcar que esto es sólo es el inicio.

En palabras de un académico, esta fue una "reforma-transacción", esto es, todos los actores cedieron ante los demás para que la reforma pasara. Para un congresista, esta es la reforma del dios Jano, con una cara de seguridad y otra de justicia, ambas igualmente importantes.

Dos son los temas que causan aún polémica después de la aprobación de la reforma, uno es el balance entre los temas de seguridad, donde se le aseguraron facultades al presidente para continuar y reforzar el combate al crimen organizado y, los temas de debido proceso penal para salvaguardar los derechos de las víctimas y de los presuntos culpables. Para algunos fue mucho más lo que se concedió en los temas de seguridad y se perdió en cambio en los de justicia:

> El cambio en el nuevo sistema de justicia penal, lo sustantivo y lo fundamental es la garantía de los derechos. Sin embargo, todo lo que se gana aquí, se pierde en el sistema de delincuencia organizada.

Se reconoce de manera explícita que, en una negociación como esta no hubiera sido posible llevarse todo lo que buscaba cada actor, pues las posiciones estaban muy encontradas, justo eso es lo que lleva a pensar a algunos que:

> corres el riesgo de perder lo esencial en estos procesos. En algún momento dado, pensé, si va a pasar el arraigo, pongámosle limite, y finalmente pienso que es terrible y lo seguiré diciendo.

Otro tema que se vislumbra complejo es el de la instrumentación de la reforma, pues no quedaron claros los mecanismos por los cuales se van a ser palpables los cambios en el sistema:

> Complicadísimo instrumentar la reforma. Ese es otro de los temas que no tuvo tiempo para discutirse. ¿Quién la va a implementar? No se puso claro en los transitorios, no se dijo que por ley se creara la instancia de coordinación.

De acuerdo al transitorio noveno del decreto, esta instancia entrará en acción cuando lo soliciten las autoridades locales y federales, no es por obligación. Aquí es donde se ve el talón de Aquiles de la reforma, pues como afirma Carbonell, "Todo esto puede ser un ejercicio fundamental de política pública o un franco proceso de simulación" dado que no hay mecanismos claros que obliguen a las entidades a implementar la reforma.

No obstante las dudas y obstáculos que se presentan en la fase posterior a la promulgación de la reforma, la aprobación de la misma:

> [D]ebe celebrarse como un triunfo de la sociedad civil y como un logro de la clase política nacional, que supo ponerse de acuerdo para legislar en un tema que impacta de forma importante en la calidad de vida de todos los ciudadanos de la República. Ahora corresponde a esa misma clase política, pero también a los académicos, a los medios de comunicación y a la sociedad en general, hacerse cargo del compromiso que deriva de la reforma.[11]

11. Las OSC como factor de gobernabilidad democrática en un Congreso sin mayorías

En el caso que de la reforma en seguridad pública y justicia penal, la mayoría de los actores reconocen el papel preponderante que jugó un sector de la sociedad civil al empujar el proceso de reforma constitucional aunque no todos le conceden el mérito completo de la misma. Varios entrevistados coinciden en señalar que una serie de factores que confluyeron históricamente para hacer posible la aprobación de esta iniciativa y, uno entre ellos es la presencia de la sociedad civil organizada bajo las siglas de la Red de Juicios Orales y Debido Proceso.

Analizando los elementos del reconocimiento a la intervención de la RJO destacan los siguientes:

- El impulso inicial de la reforma:

> Cuando se realiza una reforma de la dimensión de la publicada el 18 de junio del 2008 de inmediato son muchos los actores políticos que quieren colgarse la medalla por su consecución. Lo cierto es que, en la reforma que estamos analizando, el impulso inicial provino de la sociedad civil.[12]

11 Carbonell, *Los juicios orales en México.*
12 Carbonell, *Los juicios orales en México.*

- La articulación de las distintas iniciativas y fracciones políticas:

  Lo que hizo la sociedad civil fue reunir a los actores de las diferentes fracciones y centrar la discusión en un programa más específico que era transitar a un sistema de justicia adversarial u oral. Esa fue la mayor contribución que hizo la sociedad civil.

- La construcción de puentes de confianza y creación de un espacio seguro de diálogo:

  La posibilidad de sentar a gente que tienen visiones totalmente diferentes a aprobar algo sin romperse los dientes es importante.

- El acompañamiento al trabajo del Poder Legislativo:

  El trabajo legislativo requiere hoy y seguirá requiriendo en el futuro del acompañamiento de la opinión pública y, especialmente de los especialistas. Se trata de un tema demasiado importante como para dejarlos solamente en manos de los diputados y senadores de nuestros congresos.[13]

Este tipo de intervenciones de la sociedad civil es un trabajo aún en ciernes, no es una práctica común este tipo de incidencia en el Legislativo. Para varios de los entrevistados la participación de la RJO es un aliciente para promover en el futuro esta participación pues trastoca el paradigma de gobernanza tradicional, vertical y donde sólo la instancia de gobierno toma las decisiones, por uno donde la sociedad participe activamente en la definición de la política pública: "Estoy convencido que hay una nueva manera de hacer política en nuestro país, y es a través de involucrar y convencer a la sociedad hacia dónde se debe legislar".

Como en todo proceso de tránsito hacia un nuevo modo de hacer las cosas, hay asuntos que aún están en proceso de reflexión en los actores principales de la reforma. Por ejemplo, para algunos diputados hubo roles y responsabilidades poco claros y no había mecanismos definidos para la participación de los expertos y asesores civiles. Esto propició que se quedaran con la sensación de que la RJO y sus asesores se extralimitaron en su participación actuando casi como si fueran legisladores. Esto los llevó a cuestionar la falta de claridad sobre los recursos financieros de la RDO y el pago a sus asesores, pues, a su juicio, le resta bondad e ideales a su causa: "El Legislativo debe escuchar a la sociedad civil, y deben sentir además esa sensibilidad que tiene la sociedad civil buena; los objetivos, los ideales, eso ayuda mucho".

Las organizaciones de derechos humanos por su parte, consideran que este fue un proceso que los cuestionó profundamente sobre si debían conceder en sus principios para avanzar aunque sea un poco en la reforma de seguridad y justicia penal, en medio de un clima de violencia y crimen organizado tan alto. Piensan que quizá les faltó alentar más la participación y tener un rol protagónico aunque aún

13 Carbonell, *Los juicios orales en México.*

no pueden evaluar si lo logrado en la reforma en materia de justicia se compensa con lo aprobado en materia de seguridad: "había que pagar un precio que no sabemos si fue equitativo o demasiado alto". A pesar de ello, reconocen que en este tipo de procesos "no se puede todo y que lo posible es lo que permite la negociación política, pues los legisladores son quienes a fin de cuenta toman esas decisiones".

A pesar de las dudas y las reticencias, hubo aprendizajes clave que apuntan al reconocimiento del rol de la sociedad civil como factor de gobernabilidad en un Congreso sin Mayorías. Los siguientes son algunos testimonios de esos aprendizajes:

Sobre la importancia del diálogo para la transformación de realidades que pueden parecer inamovibles:

> Aprendí que en este país a pesar de las ideologías divergentes, sí existen objetivos comunes y existe diálogo, se puede llegar a consensos y a reformar estructuras tradicionales y anquilosadas.

Con respecto al rol de la sociedad civil como factor de gobernabilidad afirma un diputado:

> Cada día la sociedad civil crece más ante el desprestigio de la clase política. La sociedad civil cobra más importancia. Lo vivimos con el diálogo de Javier Sicilia y el presidente. Pudieron sentar (las ONG) a un presidente de la República y hablar al tú por tú, y ese diálogo puede incluso llegar a modificar alguna estrategia del gobierno. Vaya, la sociedad civil sí puede, creo que está teniendo un papel más protagónico en la estructura de Estado.

La sociedad civil como articuladora de intereses comunes entre las distintas expresiones políticas:

> La problemática partidista hace que algunas reformas o la creación de algunas leyes, no se realicen a pesar de que todos los legisladores opinen que está bien, porque siempre hay quien se quiere colgar la medalla. Allí es donde puede intervenir la sociedad civil, al buscar el beneficio social derivado de esas reformas, y no el beneficio de partido.

Sobre si la participación de la sociedad civil debe contar con espacios de diálogo formales o no en el Congreso, no hay una respuesta unánime. Hay quienes definitivamente afirman que no son necesarios los espacios formales porque eso desincentiva la participación libre de la ciudadanía. Otros, por su parte son escépticos con respecto a lo que los espacios formales pueden aportar y si el aporte será realmente tomado en consideración por los legisladores:

> esto de la interlocución me parece que es una posibilidad difícil dentro del Congreso… se genera una ola de opinión pública de cuestionamiento, entonces el Congreso decide que va a abrir foros, pero con la gran incertidumbre de si lo que vas a plantear en un foro tiene algún tipo de peso en las decisiones que se aprueban.

Para un diputado, sí cabe la posibilidad de crear un espacio *ex profeso* para el diálogo: "los espacios se van ganando pero requieren mucho trabajo, pero si se proveyeran institucionalmente los espacios serán interesantes".

Un entrevistado más afirma que el papel de la sociedad civil es muy relevante, pues se requiere que las autoridades trabajen en coordinación, asunto que no siempre se logra entre los tres niveles de gobierno y los tres poderes de la Unión. Por otra parte, la exigencia de transparencia y rendición de cuentas es una tarea que sólo podrá ejercer la sociedad civil para hacer de este un país democrático*:*

> por eso la sociedad civil tiene un papel de referente no en el centro de la acción, pero sí de pedir cuentas, de pasar conocimiento, porque nadie más lo tiene. Ayudar a que los distintos niveles de autoridades se coordinen y trabajen. La coordinación de las autoridades no es facultad de nadie, sólo de la sociedad civil.

Finalmente, algunos entrevistados hacen una serie de recomendaciones a otras OSC para lograr una incidencia efectiva con el Poder Legislativo:

- Realicen estudios, trabajos académicos, investigaciones
- Hagan planes claros, no improvisen
- Promuevan el diálogo previo entre ellos (OSC). Hay que tener primero mucho conocimiento interno de qué es lo que quieren, no al espontaneísmo
- Conozcan a las personas. "Las leyes te dicen el proceso pero no te dicen las actitudes de las gentes, hay que conocerlos"
- Enmarquen su propuesta en el contexto nacional. "Definir lo que quieren y cómo lo quieren lograr. No basta con pedir la renuncia del secretario de Seguridad Pública, pues ¿qué va a hacer el que entre en su lugar?"
- Trabajen en equipo buscando los intereses comunes: "la sociedad civil debe aprender a trabajar junta y buscar los puntos en común".

12. Bibliografía

Carbonell, Miguel. *Los juicios orales en México*. México: Editorial Porrúa, RENACE, UNAM, 2010.

Comisión Interamericana de los Derechos Humanos. "Informe de la situación de los derechos humanos en México". Último acceso julio 2015. http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm

Derechos.org. "Observaciones de la LIMEDDH-FIDH al Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano sobre el cumplimiento de la Convención contra la Tortura". Último acceso julio 2015. http://www.derechos.org/limeddh/informes/tortura1.html

García Silva, Gerardo. "La reforma al sistema de justicia penal en México". *Iter Criminis,* n.º 5 septiembre-octubre (2008) citado por Hernández, Mara, et al., *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: FLACSO México, Centro de Colaboración Cívica A.C., 2009

Maza Calvino, Emma. *Derechos Humanos en el Sistema Penal Acusatorio*. México: Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A.C., 2010.

William, *Ury. Getting to Peace: Transforming Conflict at Home, at Work and in the World*. New York: Penguin Books, 1999.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Edgar Cortés	Red Todos los Derechos para todos Red TDT	24 de junio de 2011
Ernesto Canales	RENACE	1 de julio de 2011
Felipe Borrego Estrada	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal, SETEC	29 de junio de 2011
Guillermo Zepeda Lecuona	*Management Systems International*, MSI	24 de junio de 2011
Lucy Tacher	Programa de Apoyo al Estado de Derecho en México, Proderecho	23 de junio de 2011
Miguel Treviño de Hoyos	Grupo Reforma	29 de junio de 2011

II

Un alto oportuno a la pérdida de especies silvestres: El caso de los pericos mexicanos

Ana Lucía García

1. Introducción

Si alguna vez usted o un familiar suyo compró un perico de mascota antes del 2008, lo más probable es que haya contribuido al tráfico ilegal de pericos en México. Hasta 2008, el comercio al por menor de pericos mexicanos era responsable de la muerte de cinco ejemplares por cada ave vendida a un cliente. Esto cambió gracias a la participación de *Defenders of Wildlife* y Teyeliz;[1] dos organizaciones de la sociedad civil avocadas a la defensa y conservación de especies silvestres y quienes a través de su estrategia política y mediática redujeron la captura y tráfico ilegal de pericos en un 95%.[2]

Este caso de estudio explica la estrategia que siguieron ambas organizaciones para detener el tráfico ilegal de pericos en México a través de la adición del artículo 60 BIS 2 a la Ley General de Vida Silvestre; publicado el 14 de octubre del 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El éxito de esta reforma se sustentó, por un lado, en una clara y bien planeada estrategia de incidencia desarrollada por ambas organizaciones, y por el otro, en la capacidad de los legisladores para reconocer un momento de oportunidad que permitió la aprobación final del Senado.

Dos hechos hacen que esta reforma sea un caso notable. El primero, la iniciativa de reforma fue cien por ciento de origen ciudadana; el segundo, el tiempo de aprobación y de apropiación por parte de la Comisión de Medio Ambiente de la

1 *Defenders of Wildlife* y Teyeliz son dos Organizaciones de la Sociedad Civil avocadas a la defensa y conservación de especies silvestres. Teyeliz es una organización mexicana y sin fines de lucro que cuenta con varios reportes del tráfico ilegal de especies en México. *Defenders of Wildlife* es una organización norteamericana que trabaja a nivel nacional en Estados Unidos, y desde hace 15 años en México. Donde se coordinan e implementan varios programas que incluyen el tráfico de vida silvestre y la conservación del hábitat.

2 Paola Ramos Moreno, "Tráfico de loros y guacamayas se reduce pero 95% sigue en riesgo", *Sin embargo*, 19 de noviembre de 2015. último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.sinembargo.mx/19-11-2015/1555326

Cámara de Diputados (cámara de origen) fue de tan solo cuatro días debido al gran impacto que causaron las organizaciones de sociedad civil con su clara y didáctica exposición de la problemática.

Este caso incluye un análisis contextual sobre el tráfico ilegal de pericos en México, una descripción de los pasos que siguieron ambas organizaciones para lograr colocar su tema en la agenda de los legisladores, el proceso de negociación y aprobación de la iniciativa, y por último una reflexión sobre las buenas prácticas de incidencia así como los factores que dificultan la incidencia, el diálogo y la negociación de acuerdo a la experiencia de los entrevistados.

2. Antecedentes, contexto y diagnóstico que movilizó a las organizaciones de la sociedad civil

Entre las especies más traficadas en México están las aves, y entre ellas los pericos. México cuenta con un total de 22 especies de pericos, loros y guacamayas pertenecientes a la familia Psittacidae o psitácidos.[3] "De las 22 especies, 20 se encuentran oficialmente listadas en una de categorías de riesgo: seis en peligro de extinción; 10 amenazadas y cuatro bajo protección especial. El 95% de todas las especies mexicanas está en riesgo".[4] De acuerdo con el Comité Técnico Consultivo Nacional para la Recuperación de Especies Prioritarias de la SEMARNAT y la PROFEPA, la disminución de las poblaciones de psitácidos es ocasionada principalmente por dos causas: la pérdida de hábitat y la captura ilegal excesiva.

Históricamente, México ha permitido la captura de pericos como parte de una política de aprovechamiento silvestre.[5] Asimismo, el comercio de pericos es una actividad que se realiza en México desde hace siglos. Según la publicación:

> Los pueblos indígenas usaban a los pericos como alimento, mascotas y por sus coloridas plumas, las cuales eran muy cotizadas como adornos para el vestido o con propósitos artísticos en el famoso arte plumario.[6]

3 Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Proyecto para la Conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los psitáscidos de México* (México: SEMARNAT, 2000)

4 "Pericos Mexicanos", *Pericos México,* último acceso 4 de octubre del 2016. http://www.pericosmexico.org/

5 Juan Carlos Cantú et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*: *Una evaluación de tallada* (Washington D.C.: *Defenders of Wildlife*, 2007), capítulo 6, último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.pericosmexico.org/pdf/ReporteFinalEspanol.pdf

6 Fray Bernardino de Sahagún, *Historia General de las Cosas de la Nueva España* (Linkgua: Octava edición 1992).

La tradición cultural de adquirir pericos silvestres como mascotas está enraizada en la cultura mexicana desde hace siglos, pero dicha tradición tuvo que cambiar debido al sufrimiento que experimentan estas especies en el proceso de tráfico.[7]

En México, desde los años 70 y 80, el gobierno ha tratado de crear esquemas que brinden oportunidades de desarrollo económico a zonas rurales y establecer las condiciones que les permitan a los habitantes de estas zonas aprovechar especies.[8]

En 1997 surgen las Unidades de Manejo Ambiental (UMA), que son unidades de producción o exhibición en un área delimitada claramente bajo cualquier régimen de propiedad (privada, ejidal, comunal, federal, etcétera), donde se permite el aprovechamiento de ejemplares, productos y subproductos mediante la utilización directa o indirecta de los recursos de la vida silvestre y que requieren un manejo para su operación.[9]

De acuerdo con el artículo 5º de la Ley de Vida Silvestre, el objetivo de la política nacional en materia de vida silvestre y su hábitat, es su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país.

Las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMAs) buscan promover esquemas alternativos de producción adecuadas al cuidado del ambiente, a través del uso racional, ordenado y planificado de los recursos naturales renovables con el objetivo de frenar o revertir los procesos de deterioro ambiental. En estas unidades se permite el aprovechamiento de ejemplares, productos y subproductos mediante la utilización directa o indirecta de los recursos de la vida silvestre. Aprovechar dichos recursos requiere un manejo para su operación.[10]

Es importante señalar que, a pesar de estas regulaciones, los instrumentos para fomentar la conservación de la biodiversidad, en un marco compatible con el aprovechamiento sustentable y la protección de los ecosistemas han tenido un desarrollo parcial y poco integrado en México. Si bien existe un número importante de instrumentos

7 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*…

8 Rafael Robles de Benito, *Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre y el Corredor Biológico Mesoamericano* (México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Serie Acciones/ Número 2, 2009), último acceso 4 de octubre del 2016. http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/DOC/31_105.pdf.

9 Yessenia Sarmiento Marina et al., *Manifiesto de Impacto Ambiental para una unidad de manejo ambiental* (Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas s/f), 5, último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.unicach.edu.mx/_/ambiental/descargar/Gaceta6/Art2.pdf

10 Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático, *Proyecto para la Conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los psitáscidos de México*…

para la consecución de este objetivo como la Ley General de Vida Silvestre del año 2000, los Centros de Conservación e Investigación de la Vida Silvestre (CIVS), las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) y las Áreas Naturales Protegidas (ANP), el resultado es que México sigue perdiendo biodiversidad.[11] De acuerdo con la lista de especies amenazadas publicada por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), México actualmente ocupa el 6º lugar a nivel mundial con 1,152 especies amenazadas o en peligro de extinción[12] incluyendo mamíferos, aves, reptiles, anfibios, peces, moluscos, otros invertebrados, plantas y hongos.

Además de la gran lista que México ha acumulado a través de los años, también existen reportes publicados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la Comisión Nacional para la Biodiversidad (CONABIO) que identifican las siguientes áreas de oportunidad para mejorar los instrumentos de conservación vigentes. Por un lado, la CONANP concluye que la principal debilidad identificada en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas "estriba en que distintos objetivos generales y específicos privilegian la elaboración e instrumentación de programas y estrategias en lugar de hacer énfasis en la obtención de resultados de impacto en la conservación".[13] Es decir, al no tener indicadores y metas que demuestren claramente el impacto específico de las ANPs no se puede estimar la efectividad de la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad.

Por otro lado, la CONABIO reportó en el 2008 que "A 10 años de la creación de las UMAs se han realizado muy pocas evaluaciones para conocer el impacto que han tenido en la conservación de la vida silvestre y las pocas que se han realizado han sido muy localizadas, y ninguna ha analizado su efectividad a nivel nacional".[14]

A la par de recursos externos que favorezcan la implementación y manejo de los sistemas de conservación, las autoridades deben tomar en cuenta la densidad de población del recurso como línea base; los factores que afectan el tamaño de la po-

11 Sarmiento Marina Yessenia et al., *Manifiesto de Impacto Ambiental para una unidad de manejo ambiental*…

12 "Table 5 -Number of threatened species (Critically Endangered, Endangered and Vulnerable categories only) in each major group of organisms by country", The IUCN Red List of Threatened Species, último acceso el 19 de agosto de 2016. http://www.iucnredlist.org/about/summary-statistics.

13 Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, *Revisión y evaluación de medio término sobre la ejecución del programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012* (México: CONANP, 2013), último acceso 4 de octubre de 2016. http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/pdf/PNANP2007-2012.pdf

14 Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, *Proyecto de Evaluación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre* (UMAs) (1997-2008). Resultados de la Fase I: Gestión y Administración, (México: Proyectos CONABIO: HV003, HV004, HV007, HV012 y HV019, 2012), último acceso 4 de octubre de 2016. http://www.biodiversidad.gob.mx/usos/UMAs_pdf/Informe_CONABIO_Proyecto_UMA_FASE_I.pdf

blación, como la mortalidad y natalidad; tiempo de reproducción de especies y tasa de aprovechamiento calculada de tal forma que no desestabilice el ciclo de reproducción. A partir de lo que comentan los entrevistados.

Como bien señala la exposición de motivos que antecede esta iniciativa, existía una falta de información sobre las poblaciones de las diferentes especies de psitácidos que habitaban en el país, por lo cual, la autoridad no podía determinar una tasa real de aprovechamiento.

De acuerdo a la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS), "las autorizaciones para la captura de pericos antes de la entrada en vigor de la Ley General de Vida Silvestre [en 2000], estaban basadas en las cantidades establecidas en un documento llamado el Acuerdo".[15] Dicho Acuerdo se creaba mediante reuniones entre los captores y las autoridades, concertando cuotas de captura de acuerdo a las necesidades de los captores y no conforme a estudios técnicos que permitieran conocer el estado de las poblaciones de pericos y otras aves canoras y de ornato.

La Dirección General de Vida Silvestre reconoce que "… no existen registros de ningún estudio de población en sus archivos que se hayan usado como base para determinar las especies o las cantidades".[16]

De acuerdo a la exposición de motivos del decreto por el cual se adiciona el artículo 60 BIS 2: esta falta de estudios poblacionales también ha sido identificada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA): "No existen estudios de poblaciones o de hábitats en los expedientes de la Dirección General de Vida Silvestre, lo que evidencia que no han sido cumplidos los compromisos establecidos con las Uniones de Pajareros del país".[17] Inclusive en 1998 el director general de Vida Silvestre declaró: "no es justo que nosotros determinemos las cantidades de captura [de aves] cuando no sabemos el estado real de las poblaciones".[18]

Además de la falta de estudios para determinar la tasa de aprovechamiento, el reporte "Tráfico Ilegal de pericos, una evaluación detallada" producido por Teyelliz y *Defenders of Wildlife* señala que el mecanismo para otorgar permisos legales de

15 "Decreto por el que se adiciona un artículo 60 BIS 2 a la Ley General de vida Silvestre," Cámara de Diputados, último acceso 6 de octubre del 2016.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/114_DOF_14oct08.pdf

16 Juan Carlos Cantú y María Elena Sánchez, "Estudio de Caso: El tráfico ilegal de pericos silvestres en México" (Seminario sobre tráfico ilegal de vida silvestre, INE-SEMARTNAT-PROFEPA-WSPA, 2012), último acceso 12 de octubre de 2016.
http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgioece/2012_sem_trafico_pon11_jcantu.pdf

17 "Decreto por el que se adiciona un artículo 60 BIS 2 a la Ley General de vida Silvestre", último acceso 6 de octubre del 2016.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/114_DOF_14oct08.pdf

18 "Decreto por el que se adiciona un artículo 60 BIS 2 a la Ley General de vida Silvestre".

captura y comercialización de pericos estaba contribuyendo inadvertidamente al tráfico ilegal de pericos. Dicho sistema funcionaba a través de un número limitado de autorizaciones de captura acompañado de un número limitado de anillos de identificación que se colocaban en las patas de los pericos. En teoría, el total de pericos vendidos y marcados por los anillos de identificación debía coincidir con el número de permisos otorgados, sin embargo, los capturadores y vendedores de pericos no hacían uso de los anillos a no ser que algún cliente lo exigiera al momento de la compra o la PROFEPA hiciera una inspección sorpresa en los mercados donde se vendían los pericos.

Al no utilizar los anillos como era debido, había una venta excesiva de pericos bajo la sombrilla de unos cuantos permisos otorgados. Como menciona una persona entrevistada "los capturadores y venderores podían engañar a cualquier autoridad de cualquier institución que no tuviera forma de comprobar si los ejemplares fueron capturados en la zona permitida por los permisionarios autorizados en la temporada permitida, en la cantidad permitida y ni siquiera saber si el perico era de la especie permitida porque es muy difícil distinguir entre especies. Es mucho más fácil hacer trampa cuando puedes amparar la captura con un permiso". Bajo este sistema la PROFEPA no tenía forma de saber si el capturador ya había completado o excedido su cuota asignada.[19]

De acuerdo con el estudio realizado por *Defenders of Wildlife* y Teyeliz, "todos los capturadores que entrevistaron dijeron que nunca habían sido monitoreados por las autoridades". Y de acuerdo con las organizaciones, "un sistema exitoso de captura legal de pericos debe ser monitoreado y controlado para asegurar la legalidad y sustentabilidad".[20]

Sin duda, la contribución más grande de Cantú y Sánchez fue identificar las fallas en la política de captura y sustentar con números los impactos negativos de la misma. De seguir este paso, las expectativas de recuperación de las psitácidas mexicanas no hubieran sido muy buenas. Existía una alta probabilidad de que las especies de pericos listadas en peligro de extinción desaparecieran en un periodo no mayor a 15 años, y las que se encontraban como amenazadas o sujetas a protección especial fueran consideradas como en peligro de extinción en corto tiempo.

Como en toda actividad ilegal, había brechas de información que dificultaban cuantificar el volumen de captura ilegal; por ello *Defenders of Wildlife* y Teyeliz se dieron a la tarea de investigar y entrevistar a personas en cada nivel de la cadena de producción durante dos años para:

- Determinar el volumen de captura ilegal de pericos en México

19 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*… cap. 6.
20 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*… cap. 17.

- Analizar el tráfico ilegal en los últimos 10 años
- Conocer el comercio legal doméstico e internacional
- Analizar la efectividad de la normatividad ambiental y la capacidad de las autoridades para controlar el comercio y tráfico ilegal
- Analizar y proponer alternativas de uso sustentable para los pericos mexicanos ante el Poder Legislativo.[21]

En el 2007, después de dos años de investigación, las organizaciones de *Defenders of Wildlife* y Teyeliz publicaron el estudio "Tráfico ilegal de pericos en México: una evaluación detallada". El estudio incluye 69 entrevistas realizadas entre los años 2005 y 2006 a 43 inspectores de PROFEPA, 22 captores de pericos, tres líderes de uniones de pajareros y a un fabricante de anillos para aves. También incluye tablas comparativas de precios de las diferentes especies y análisis costo-beneficio entre la captura silvestre y la crianza en cautiverio. Finalmente, el estudio incluye solicitudes de información hechas a varias oficinas del gobierno mexicano través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI).

Muchos de los entrevistados consideran este informe como una pieza clave en la estrategia de las organizaciones para incidir en el Congreso. El informe, además de brindar una evaluación detallada de la captura y tráfico ilegal de pericos en México, arroja cifras impactantes que hacen difícil no entender la urgencia del problema.

- Cada año se **capturan** entre **65,000 a 78,500** pericos de manera ilegal en tanto que la captura legal es de alrededor de 3,000 ejemplares lo cual quiere decir que se capturan 20 veces más pericos de los que están autorizados.
- El **77%** de los pericos capturados **mueren antes de llegar al consumidor** por estrés, enfermedad, malos manejos, asfixia o deshidratación. Se estima que **50 a 60 mil** pericos mueren anualmente.
- Es tan floreciente el negocio de venta de **especies exóticas** en México, que se calculan alrededor de **100** tiendas solamente en el Distrito Federal.
- Estas cifras lograron llamar la atención no sólo de los medios de comunicación y del público sino también de los legisladores e hicieron que las organizaciones llegaran a la siguiente conclusión:

  México necesita cambiar sus leyes y normas en materia de vida silvestre, así como la forma en la que se implementan, para así poder poner fin a la captura ilegal, ya que de otra manera, varias de estas hermosas y muy cotizadas aves enfrentarán la extinción en un futuro cercano.[22]

21 Juan Carlos Cantú (director de Programas de *Defenders of Wildlife*), en conversación con el entrevistado, 6 de julio de 2011.

22 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*… cap. 1.

Al finalizar el estudio, las organizaciones convocaron a una gran conferencia de prensa que dio a conocer la publicación y tuvo gran impacto no sólo en México sino también en América Latina, Europa y Asia.

Al difundirse la información ampliamente, las estadísticas llegaron a oídos del Congreso y del presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Diego Cobo Terrazas, quien en su momento invitó a las organizaciones a presentar los resultados del reporte ante la Comisión.

2.1 Presentación ante la Comisión

En abril del 2007, Teyeliz y *Defenders of Wildlife* México se presentaron ante la Comisión de Medio Ambiente de la Cámara de Diputados para exponer los datos encontrados en la investigación. Además de presentar los datos duros, las OSCs presentaron una propuesta de iniciativa muy concreta que pretendía sustituir el aprovechamiento de pericos por una veda total. El reporte también incluyó una tabla comparativa[23] de las alternativas para el uso sustentable de los pericos mexicanos. Este ejercicio de evaluación sirvió como base para la propuesta de iniciativa de ley que más adelante sería redactada por los secretarios técnicos de la Comisión.

> La convocatoria fue muy grande y asistieron diputados de todos los partidos (Verde, PAN, PRD y PRI, lo cual fue muy raro ya que al PRI no le interesan las cuestiones ambientales).
>
> Para presentar este video, Diego convocó a una reunión de Mesa Directiva pero teníamos un legislador que por su línea partidista siempre había estado del lado de aprovechamiento de vida silvestre. Antes de esta reunión Diego dialogó con dicho legislador y le dio una copia del estudio, esta persona era la que podría tener más objeciones a esta propuesta así que hablar con ella de antemano fue parte de la estrategia.

La presentación ante la Comisión fue exitosa por tres factores. Primero, hubo buena convocatoria en la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Diputados gracias al llamado de Diego Cobo, presidente de la Comisión (2006-2009) y su capacidad para dialogar *en corto* con los legisladores y explicar la propuesta. Segundo, la presentación del reporte incluía una combinación de datos duros y un video "verdaderamente conmovedor". La combinación de ambos fue una estrategia ganadora. Tercero, además de los legisladores, las televisoras Televisa y TV Azteca asistieron a la presentación lo cual ayudó a posicionar el tema ante el público.

Durante y después de la presentación, representantes del PRD expresaron dudas sobre la propuesta; su mayor preocupación ser enfocaba en el impacto económico que la ley, de ser aprobada, tendría en el nivel de vida de las personas que vivían de la venta y captura de pericos. Les parecía que la veda iba a dejar a muchos

23 Tabla en el Anexo 1.

captores sin sustento. Sin embargo, el estudio ya había analizado esta situación y concluía que la captura de pericos era, para muchos, una práctica complementaria a actividades de pesca o cultivo, por lo que la veda no tendría un gran impacto económico en ellas. Se descubrió que eran tan pocas las personas empleadas en esta actividad que la SEMARNAT gastaría menos dándoles directamente el dinero que obtienen por la captura que gastando en perseguir a los traficantes.

Finalmente, el éxito de la presentación también se atribuye a la experiencia y larga trayectoria de trabajo con el Poder Legislativo de las organizaciones. Juan Carlos Cantú, director de *Defenders of Wildlife* México, trabajó muchos años desde distintas organizaciones con el Legislativo permitiéndole establecer buenas relaciones de trabajo con diputados y senadores. La directora de Teyeliz, María Elena Sánchez Saldaña trabajo en el gobierno antes de trabajar en la sociedad civil. Esta experiencia les permitió tener una perspectiva privilegiada al conocer el funcionamiento del aparato político por dentro y por fuera.

A continuación se analizan con mayor detalle las causas que llevaron a los legisladores de la Cámara de Diputados y a las organizaciones a optar por la veda.

Permisos

Una razón de peso por la cual se decidió vedar por completo la captura de pericos fue porque los mismos permisos otorgados por la SEMARNAT servían para encubrir la captura ilegal desmedida. De acuerdo con el estudio sobre tráfico ilegal de pericos en México, los líderes de las uniones dijeron que los permisos del gobierno les eran muy útiles cuando trataban de demostrar la legalidad de sus especímenes, pero en realidad la captura continuaba durante todo el año sin importar la periodicidad autorizada en los permisos.

Incluso las autoridades de la PROFEPA sabían que existía un enorme tráfico ilegal bajo la sombra de las autorizaciones de captura. El director general de Vida Silvestre declaró en 1998: "nosotros dábamos un permiso de aprovechamiento que amparaba entre 100 y 400 aves para capturar en un permiso, dependiendo de la entidad, pero cuando esas aves empiezan a llegar a los mercados, te das cuenta de que existen muchísimas más de las que estás autorizando, posiblemente cuatro o cinco veces más de las que amparaban los permisos".[24]

> El prohibir la captura significaba que todos los pericos que estuvieran en la calle serían ilegales facilitando el trabajo a la autoridad y dificultando el trabajo a los traficantes. Al modificarse la ley ya no hay forma de que los captores escondan el tráfico ilegal bajo un supuesto procedimiento legal.

24 Pérez, D.T. 1998, citado en Juan Carlos Cantú et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México: Una evaluación detallada* (Washington D.C.: Defenders of Wildlife, 2007), último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.pericosmexico.org/pdf/ReporteFinalEspanol.pdf

Captura fuera de las áreas asignadas

De acuerdo a la Ley General de Vida Silvestre, la captura de vida silvestre sólo puede hacerse dentro de las Unidades de Manejo y Aprovechamiento de la Vida Silvestre (UMAs); pero de acuerdo a los mismos captores, líderes de uniones y la PROFEPA, la captura de pericos ocurría en cualquier sitio en los que hubiera pericos. Los captores no respetan los límites de las UMAs y capturan dentro de ellas, incluso capturan fuera de sus estados. Muchos de los captores que han sido detenidos por inspectores de la PROFEPA, han dicho que capturaron dentro de áreas naturales protegidas, especialmente en los estados del sureste (PROFEPA Campeche, Veracruz, Chiapas y Oaxaca).

- Alta mortalidad de los pericos durante su almacenamiento y traslado

  Los captores venden los pericos a los acopiadores quienes compran de varios captores de un mismo estado y acumulan los pericos hasta que tiene los suficientes para transportarlos a un centro de distribución. Desafortunadamente, los acopiadores no tienen incentivos para cuidar a los pericos y toleran altas tasas de mortalidad mientras logran vender los suficientes para hacer ganancias.

- Falta de implementación y monitoreo

  Debido a los constantes recortes en presupuesto, la PROFEPA no tiene el personal suficiente para poder monitorear, inspeccionar y controlar las actividades relacionadas con la vida silvestre ni para poder asegurar que se cumplan las regulaciones ambientales en su totalidad.[25]

Algunos de los entrevistados mencionaron la constante violencia que han sufrido representantes de la PROFEPA por parte de los captores cuando han intentado decomisar algún cargamento:

> PROFEPA carece de los recursos para llevar a cabo investigaciones y decomisar, incluso muchos de sus inspectores han sufrido agresiones y han sido secuestrados al tratar de decomisar aves y confrontar a los que infringen la ley.
>
> Para hacer un operativo, la PROFEPA necesita acompañarse de policías fuertemente armados para su protección; pero organizar un operativo que involucra a dos diferentes instituciones siempre es problemático, y las uniones de pajareros tienen contactos que les pueden avisar con anticipación sobre los operativos. Por ejemplo, durante el mayor operativo que realizó la PROFEPA en el Mercado de Sonora en 1995 (el primero efectuado en el mercado por cualquier autoridad ambiental), los vendedores de aves fueron avisados y alcanzaron a esconder más de la mitad de los especímenes antes de que llegara la PROFEPA.[26]

25 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*… cap. 17.
26 Cantú Guzmán et al., *Tráfico Ilegal de Pericos en México*… cap. 19.

3. Redacción de la ley

Como se mencionó anteriormente, la información presentada fue tan contundente que el mismo día después de la presentación los legisladores y los secretarios técnicos comenzaron a redactar la iniciativa para presentarla ante el pleno. Como menciona uno de los entrevistados "Al finalizar la presentación los diputados quedaron sorprendidos y les impactó tanto el caso que ahí mismo se pusieron a redactar la propuesta de ley".

Originalmente las organizaciones habían sugerido una veda parcial donde se permitiera la comercialización de pericos a través de la crianza en cautiverio pero los legisladores eliminaron esta parte.

Finalmente, la iniciativa se redactó conjuntamente entre Legislativo y sociedad civil y de acuerdo con uno de los entrevistados, el proceso fue muy rápido. La presentación del estudio de las OSC ante la Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue el 18 de abril del 2007, la iniciativa redactada se presentó seis días más tarde, el 24 de abril, ante la Cámara de Diputados y el 26 de abril ya estaba aprobado el dictamen a iniciativa[27] con un total de 300 votos a favor, cero en contra, dos abstenciones y 197 ausentes.[28] "Tardó tres días de que se presentó a que se aprobara".

Vale la pena señalar que la propuesta no fue bien recibida por todos. Los enlaces legislativos del Ejecutivo informaron a la SEMARNAT y a la Dirección General de Vida Silvestre (DGVS) sobre esta iniciativa. Una de las razones es que el gobierno mexicano siempre ha fomentado prácticas de aprovechamiento de las especies silvestres debido a la pobreza en el país y las comunidades remotas que viven de estas prácticas. Asimismo la DGVS sostiene la idea de que las especies para ser conservadas deben de tener un valor económico, y para tener valor económico deben ser cazadas, capturadas, colectadas y vendidas.

A pesar de que la DGVS no estaba a favor de la iniciativa, el proceso fue tan rápido que la dirección no tuvo oportunidad de expresar su inconformidad. "SEMARNAT no pudo cabildear en contra en la Cámara de Diputados y mandó su arsenal al Senado".

Cuando la iniciativa se turnó al Senado, las organizaciones siguieron la misma estrategia que en Cámara de Diputados pero no tuvieron el mismo impacto y algu-

27 "Dictámenes aprobados", Cámara de Diputados, último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/025_medio_ambiente/007_dictamenes_aprobados

28 "Votaciones de la Cámara de Diputados", Cámara de Diputados, último acceso 21 de noviembre de 2016. http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/60/tabla1or2-54.php3

nos senadores se opusieron a ella. Tanto las organizaciones como la SEMARNAT comenzaron a cabildear la iniciativa en el Senado y cada quién defendió su posición.

Según la percepción de los entrevistados, hubo una resistencia de SEMARNAT tan fuerte que representantes de Gobernación, Presidencia y OSCs estaban constantemente cabildeando en el Senado a favor de su iniciativa. A decir de tres entrevistados la oposición generada no tenía fundamentos claros ya que había datos duros, proporcionados por las ONGs, PROFEPA y PGR que desvirtuaban los argumentos de SEMARNAT.

El cabildeo en el Senado no tuvo avances significativos en la aprobación de la iniciativa hasta abril del 2008 cuando en el marco del proceso de la reforma energética, el PRD tomó la tribuna. El caos temporal obligó a los senadores del PRI, PAN y Verde a sesionar en un salón alterno donde se pusieron de acuerdo entre ellos para aprobar iniciativas que habían estado *atoradas* y entre las iniciativas se encontraba la de pericos. En un intercambio de iniciativas se acordó aprobar la reforma a la LGVS y finalmente fue aprobada el 10 de abril con 66 votos a favor y ninguno en contra.[29]

4. Estrategias efectivas para la incidencia

4.1 Política pública basada en evidencia

Sin duda alguna, los datos duros y evidencia presentados por *Defenders of Wildlife* y Teyeliz fue la mejor estrategia para posicionar y defender el tema frente a los legisladores. El estudio, que tardó casi tres años en consolidarse arrojaba luz sobre el problema y presentaba datos duros contundentes que ayudaron a que los legisladores entendieran el problema. Asimismo, el estudio les ahorró mucho trabajo y recursos a los legisladores y a la PROFEPA.

En palabras de las mismas organizaciones:

> Realizamos una investigación para determinar el volumen de captura ilegal, que empezó en 2005 y la publicamos en 2007. Esto nunca se había hecho, y logramos estimar una captura ilegal de entre 65,000 a 78,500 pericos anuales mientras que la captura legal era de alrededor de 3,000 pericos anuales. Pudimos demostrar además que la captura legal estaba sirviendo de sombrilla para la captura ilegal porque no había un control real en los permisos y un permiso se usaba en múltiples ocasiones.

Contar con un estudio ayuda a ofrecer legitimidad en la propuesta ante los que se oponen a ella. En este caso, los opositores estaban representados por SEMARNAT, quien se

29 "Ley General de Vida Silvestre", Cámara de Diputados, último acceso 12 de octubre de 2016. http://transparencia.diputados.gob.mx/upload/upload_files/ESCFIN__23-06-2009_T_1245787352_R_26.doc.

oponía a la propuesta de veda pero el estudio, respaldado por cifras, hacía ver que la veda era la mejor solución. El estudio demostraba que al prohibir todos los permisos se eliminaría la ilegalidad y facilitaría a las autoridades procesar a los infractores.

> Con esta información les callas la boca a los que se oponen y eso nos ayuda a los legisladores. Por ejemplo en este caso SEMARNAT se opuso a la iniciativa pero no tuvo argumentos lo que hizo que los propios diputados del PAN se opusieran al gobierno

4.2 Presentar la información de forma clara y fácil de digerir

Varios de los entrevistados mencionaron que no basta con presentar información contundente también es necesario saberla presentar. A decir de los entrevistados, debido a la coyuntura, son pocos los legisladores que tienen tiempo de leer extensos reportes o conducir investigaciones a profundidad sobre los temas que se les presentan. Las OSCs tienen que llegar con un reporte conciso, no más de dos hojas, con imágenes bien presentadas, con títulos, nombres y cifras que se le queden al legislador en la cabeza. Además de entregar información concisa también hay que entregar un reporte completo y de ser posible, un visual que ayude a difundir el mensaje.

> Nos presentaron un video sobre cómo capturan a los pericos, cómo los trasladan y es impresionante y brutal. De cada 10 pericos se les mueren seis u ocho en el proceso. Aún si no te gustan los animales ese video hace que sientas lástima.

Defenders of Wildlife y Teyeliz no sólo presentaron la información de una forma clara, también analizaron y compararon factores sociales, ambientales y económicos. Por ejemplo, el documento presentado analizaba los pros y contras de la veda y el impacto económico, social y ambiental que tendría.

4.3 Aprovechar tiempos políticos y coyunturas

A decir de un entrevistado, con cada nueva legislatura entran legisladores *verdes* que nunca han sido diputados o senadores, y por lo tanto, son muy abiertos a las OSC. Se recomienda que las organizaciones de la sociedad civil se acerquen a los legisladores al principio de la Legislatura.

> Esta etapa es muy importante y las OSC deben comenzar a establecer una relación desde el principio porque una vez que tienes un senador que no te hace caso desde el principio van a ser seis años que no te va hacer caso, o al contrario puedes tener a alguien como aliado durante seis años.

4.4 Construir relaciones de confianza

El *modus operandi* del trabajo interno en cámaras facilita que se bloqueen muchos acuerdos; por eso construir relaciones de confianza con actores clave es vital para

que los acuerdos avancen. "Existía una relación previa con Cobo y lo conocíamos desde antes que fuera diputado".

> El trato directo con las personas es muy importante. Si no hay una buena relación personal, es difícil que el trabajo salga, se vuelve más complicado. Yo ya conocía a los directores de estas organizaciones, ya habíamos trabajado en anteriores legislaturas e iniciativas y eso facilitó mucho las cosas. No es lo mismo que llegue una organización que no conozco y con una propuesta vaga a alguien con quien ya sé que puedo trabajar y con un documento tan preparado.

4.5 Presentar problemas acompañados de soluciones

Todos los entrevistados reconocieron la importancia del trabajo previo que realizaron Teyeliz y *Defenders for Wildlife* en cuanto al estudio y la redacción preliminar de la propuesta de iniciativa. A decir de los legisladores y los asesores técnicos, las OSC tienen que ayudar a los legisladores a hacer el trabajo, redactar la propuesta y hacer cabildeo dentro de la comisión.

> Uno no se presenta con el problema y pidiendo solución, uno se presenta con toda la argumentación, justificación y propuesta de solución ya hecha. Si crees que te puedes presentar en la cámara con 100 personas manifestándose afuera de la cámara para decirles a los legisladores este es mi problema resuélvelo, estás perdido. Nadie te va a hacer caso.

Uno de los entrevistados destacó el vínculo que hay entre la credibilidad de las OSC y la forma en la que se acercan al Legislativo. La diferencia es muy clara cuando se compara la forma en la que cabildean las empresas y las OSC.

> Hay empresas que sí tienen mucho dinero y consienten a los legisladores, les dan todo peladito y en la boca. Esto no lo hacen las OSC porque si lo hacen pierden credibilidad.

4.6 Asesores y secretarios técnicos

Los representantes de la sociedad civil concuerdan con que los asesores y secretarios técnicos juegan un papel clave en el trabajo legislativo. Es muy importante conocer a los asesores y secretarios técnicos, ya que ellos hacen gran parte del trabajo en las comisiones y con los legisladores; muchas veces son ellos los que resumen documentos, hacen investigación y redactan las iniciativas. Los secretarios técnicos pertenecen a la Comisión y están presentes a lo largo de la Legislatura, trabajan con todos los diputados y senadores de esa comisión sin importar el partido. Los asesores normalmente son exclusivos de un solo legislador o pueden ser contratados para proyectos puntuales.

4.7 Evitar los radicalismos en la mesa de negociación

A decir de uno de los representantes del Legislativo, algunas organizaciones de la sociedad civil adoptan actitudes radicales o posiciones muy extremas que dificultan la construcción de acuerdos. Existen organizaciones a las cuales no les interesa negociar, sólo quieren ganar o exponer su problemática de una forma radical. "En su afán de protagonismo las organizaciones no quieren negociar salidas o acuerdos".

Por otro lado, hay organizaciones que sí tienen experiencia en el trato con tomadores de decisiones y legisladores y que sí están dispuestos a negociar y a aceptar modificaciones a su propuesta. Son personas que alguna vez estuvieron del otro lado, y ahora entienden mejor como funciona en la vida real.

> Gracias a esta actitud propositiva se negocia mejor, no se puede adoptar una actitud de o gano todo o nada, es mejor un avance del 80% que de nada. Nadie tiene la verdad absoluta.

En el caso de Teyeliz y *Defenders of Wildlife*, su propuesta inicial implicaba una veda parcial que permitiera la comercialización a través de crianza en cautiverio pero esta propuesta fue negada por la Comisión. Sin embargo, las organizaciones no se aferraron a la propuesta original y trabajaron con los asesores en la redacción de la política.

4.8 Carisma

Hay que saber reconocer quién es la persona idónea para hacer el contacto con los legisladores. Sobre todo para el primer contacto, a veces no es la persona con más experiencia a la que se manda, es la que mejor *rapport* pueda crear. "Tienes que pensar en la persona adecuada para hacer el trabajo".

4.9 Franqueza en el diálogo

Un entrevistado señaló la importancia de la franqueza en el diálogo siendo la regla básica no ofrecer lo que no se puede cumplir. De esa forma, "Si no cumples lo que dices no van a confiar en ti".

4.10 Empatía en el tema

A decir de los entrevistados uno de los factores clave es la empatía del legislador respecto al tema que se le está presentando. En este caso en particular, la Comisión de Medio Ambiente fue muy sensible al tema de psitácidos ya que era un problema en el que habían trabajado con anterioridad tanto en la Cámara como de forma personal.

4.11 Costo político de no atender el problema

Tanto los representantes de la sociedad civil como los legisladores afirmaron que el costo político de no atender una causa noble como ésta era grande, "nadie quiere ser llamado el detractor que evitó que se salvaran las vidas de los pericos".

4.12 Manejo de medios

Varios de los entrevistados recalcaron la importancia del manejo de medios de comunicación. Por ello decidieron presentarse ante los legisladores como un grupo con capacidad de llamar la atención pública. Dos de los entrevistados concuerdan en que es mejor cuando las OSC se presentan en grupo que individualmente.

> Uno se tiene que presentar con un grupo que pueda ser importante en la mente de los legisladores. Tienes que llegar con la bandera de que representas a un grupo importante, el cual tiene contacto con los medios y capacidad de atención pública.

> Nosotros armamos una estrategia de campaña, hicimos una conferencia de prensa para dar a conocer los resultados del reporte. Tuvo un impacto enorme en los medios de comunicación en México y hasta en Latinoamérica y Asia.

5. Factores que dificultan la incidencia, el diálogo y la negociación

5.1 Diferencia de intereses y posiciones entre los actores

Cuando se entra a una mesa de negociación es natural que los actores de la negociación tengan intereses distintos y algunas veces encontrados. Existen diferentes posiciones y agendas.

A decir de los entrevistados, el gobierno fue el principal obstáculo, ya que éste apoyaba una política de aprovechamiento de especies contraria a la veda que proponían las organizaciones y los diputados. Uno de los entrevistados comenta que la DGVS deslegitimó el estudio simplemente por ser contrario a las políticas que implementa la dirección.

> El resultado de la investigación significaba que toda su política y plan de manejo no funcionaba. Desestimaron el estudio, aun cuando el 95% de la información del reporte era de ellos ya que fue solicitada a través del IFAI.

5.2 Desconocimiento del sistema

A decir de los representantes del Legislativo, la sociedad civil es ignorante del funcionamiento del Congreso. Muchas organizaciones no saben cómo acercarse a los legisladores. Creen que pueden hablar con cualquier diputado o senador y presentarles su problema; no saben que eso es una pérdida de tiempo. Para que la incidencia sea efectiva las OSC tienen que saber cuál es la Comisión que atiende su tema y tener en cuenta los tiempos legislativos.

Uno de los entrevistados observó que algunas organizaciones de la sociedad civil tampoco saben cómo exponer los retos o problemas que quieren cambiar; recurren a denuncias y presiones que son ofensivas. "A los legisladores no les puedes demandar que hagan las cosas. Cuando uno está en el Legislativo, jamás agrede, jamás insulta, jamás grita y jamás se enoja".

5.3 La falta de una estrategia por parte de las OSC

Las OSC también deben de tener claro en cuál de las cámaras se va a presentar primero la propuesta. Hay que tener bien definida la ruta crítica, los tiempos legislativos y la campaña mediática.

6. Conclusión

El caso de los pericos es un perfecto ejemplo de la importancia que tiene el desarrollo de una estrategia y una exhaustiva preparación antes de sentarse a la mesa con los legisladores. Incidir en los procesos legislativos es, después de todo, una negociación que se libra con personas, seres humanos que trabajan en comisiones, y no con una masa amorfa de burocracia como muchos consideran.

La diferencia entre una negociación exitosa y una no exitosa recae en la calidad de la preparación de los actores. Los negociadores muchas veces fallan en lograr un acuerdo porque una de las partes o ambas no se prepararon para el encuentro. Con respecto a lo anterior es importante resaltar lo que sugirió uno de los entrevistados: "Uno no se presenta con el problema y pidiendo solución, uno se presenta con toda la argumentación, justificación y propuesta de solución ya hecha".

De acuerdo con representantes del Legislativo, son todavía muchas las organizaciones que esperan lograr cambios simplemente señalándoles a los legisladores

las cosas que hacen falta llevar a cabo, pero los cambios no suceden solos. Muchas veces los legisladores son parte de tres o cuatro comisiones a la vez, y en los tres años que dura el periodo no se dan abasto. Cuando las OSC carecen de propuestas concretas o no participan activamente en el desarrollo de iniciativas, el proceso es mucho más lento.

Además de participar activamente en la redacción de propuestas, los legisladores también han expresado la necesidad de una presencia constante que sirva como palanca de presión a los legisladores en especial cuando se trata de temas ambientales. Uno de los representantes de las OSC asegura:

> Tanto en el Legislativo como en el Senado nos han pedido (a las OSC) que los ataquemos públicamente porque muchas veces necesitan la presión de la sociedad civil ambientalista para impulsar temas o iniciativas. Es presión pero no es presión; es un acuerdo, pero sólo funciona cuando saben que tienes el poder de salir en los medios.

A decir de un entrevistado, la sociedad civil tiene que aprovechar el valor que le dan legisladores y políticos a las alianzas con la sociedad civil. Formar alianzas con sociedad civil es parte del trabajo del legislador pero es algo que se ha ido ignorando con el tiempo.

> Si creas alianzas, cuando llegas a los procesos electorales las organizaciones ya no te golpean. Las ONGs agradecen generando alianzas de confianza y esto legitima tu acción y tu trabajo como legislador. El trabajo con las ONGs legitima a los representantes populares". "Como legislador tienes que trabajar, si las ONGs constatan que trabajaste por una propuesta, eso lo aprecian y lo retribuyen.

Es indiscutible que la relación entre Legislativo y organizaciones puede ser una de ganar-ganar. Como las OSCs ayudan a la democratización del país y como lo demuestra este caso aportan a la gobernabilidad democrática. Existen muchísimas áreas de oportunidad para el trabajo conjunto entre legisladores y sociedad civil; el proceso de incidencia y las técnicas para lograrlo no siempre son el obscuro camino que perciben muchas OSC. Conocer y seguir los tiempos legislativos es sin duda adaptarse a una forma muy peculiar de trabajo, completamente distinta a la manera en la que operan las OSC, sin embargo, es vital para avanzar los intereses de la ciudadanía. A decir del trabajo conjunto entre sociedad civil y legisladores, un entrevistado asegura que:

> Es un aprendizaje relacionarse con los tomadores de decisiones, hacerlo bien se traduce en que los legisladores tiene resultados más concretos. Antes las ONGs no pasaban de las pancartas; hoy en día hay una relación más estrecha, más directa; es algo que se está consolidando.

Como última reflexión, comparto una propuesta muy acertada que hace Ricardo Raphael en su libro *La Institución Ciudadana*:

> No hay ciudadanía que se obtenga de manera gratuita. La calidad ciudadana comienza a construirse cuando la persona siente la necesidad de informarse y exige estar convenientemente informada de lo que ocurre fuera de su casa. En consecuencia, la ciudadanía se ejerce cuando la persona se otorga a sí misma, y en toda conciencia, el derecho a exigir lo que le corresponde; más aún, cuando se asume como sujeto capaz de influir en el entorno social y político que o rodea.[30]

7. Bibliografía

Cámara de Diputados. "Decreto por el que se adiciona un artículo 60 BIS 2 a la Ley General de vida Silvestre". Último acceso 6 de octubre del 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lx/114_DOF_14oct08.pdf

Cámara de Diputados. "Dictámenes aprobados". Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisiones-lx/001_ordinarias/025_medio_ambiente/007_dictamenes_aprobados

Cámara de Diputados. "Exposición de Motivos de la Ley de Vida Silvestre. 2007". Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.diputados.gob.mx/documentos/medio_ambiente/minutas/M%202,N%201530.pdf

Cámara de Diputados. "Ley General de Vida Silvestre". Último acceso el 12 de octubre de 2016. http://transparencia.diputados.gob.mx/upload/upload_files/ESCFIN_F_23-06-2009_T_1245787352_R_26.doc

Cámara de Diputados. "Votaciones de la Cámara de Diputados". Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/60/tabla1or2-54.php3

Cantú, Juan Carlos y María Elena Sánchez. "Estudio de Caso: El tráfico ilegal de pericos silvestres en México". Seminario sobre tráfico ilegal de vida silvestre, INE-SEMARTNAT-PROFEPA-WSPA, 2012. Último acceso 12 de octubre de 2016. http://www.inecc.gob.mx/descargas/dgioece/2012_sem_trafico_pon11_jcantu.pdf

Cantú, Juan Carlos, María Sánchez, Manuel Grosselet y Jesús Silva. *Tráfico Ilegal de Pericos en México: Una evaluación detallada*. Washington, DC: Defenders of Wildlife, 2007. Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.pericosmexico.org/pdf/ReporteFinalEspanol.pdf

30 Ricardo Raphael, *La Institución Ciudadana* (México: Nostra Ediciones, 2007).

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. *Revisión y evaluación de medio término sobre la ejecución del programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012*. Mexico: CONANP, 2013. Último acceso el 4 de octubre del 2016. http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/pdf/PNANP2007-2012.pdf

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. *Proyecto de Evaluación de las Unidades de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre (UMA) (1997-2008*). Resultados de la Fase I: Gestión y Administración. México: Proyectos CONABIO: HV003, HV004, HV007, HV012 y HV019, 2012. Último acceso 4 de octubre del 2016. http://www.biodiversidad.gob.mx/usos/UMAs_pdf/Informe_CONABIO_Proyecto_UMA_FASE_I.pdf

Pericos México. "Especies". Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.pericosmexico.org/especies.html

Pericos México. "Pericos Mexicanos". Último acceso 21 de noviembre de 2016. http://www.pericosmexico.org/

Ramos Moreno, Paola. "Tráfico de loros y guacamayas se reduce pero 95% sigue en riesgo". Sin embargo, 19 de noviembre de 2015. Último acceso 21 de noviembre de 2016 http://www.sinembargo.mx/19-11-2015/1555326

Raphael, Ricardo. *La Institución Ciudadana. México:* Nostra Ediciones, 2007.

Robles de Benito, Rafael. *Las unidades de manejo para la conservación de vida silvestre y el Corredor Biológico Mesoamericano.* México: Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. Serie Acciones/Número 2, 2009. Último acceso 4 de octubre del 2016. http://www.biodiversidad.gob.mx/corredor/cbmm/DOC/31_105.pdf.

Sahagún, Fray Bernardino de. *Historia General de las Cosas de la Nueva España*. Linkgua, 8a edición, 1992.

Sarmiento Marina Yessenia, Itzel de los Santos Reyes, Alondra Gil Rios y Pedro Vera Toledo. *Manifiesto de Impacto Ambiental para una unidad de manejo ambiental*. Tuxtla Gutiérrez: Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas s/f. Último acceso 21 de noviembre de 2016.
http://www.unicach.edu.mx/_/ambiental/descargar/Gaceta6/Art2.pdf

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Instituto Nacional de Ecología. *Aprovechamiento de la Vida Silvestre*. México: SEMARNAT. Consultado en http://app1.SEMARNAT.gob.mx/dgeia/estadisticas_2000/informe_2000/07_Aprovechamiento/7.2_Manejo/index.shtml

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Instituto Nacional de Ecología. "Fomento para la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre". Último acceso 24 de noviembre de 2015.
http://www.semarnat.gob.mx/apoyos-y-subsidios/uma/inicio

Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca Instituto Nacional de Ecología. Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. *Proyecto para la Conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los psitáscidos de México*. México: SEMARNAT, 2000.

Suprema Corte de Justicia. "Proceso Legislativo". Último acceso 24 de noviembre de 2015. http://www2.scjn.gob.mx/leyes/UnProcLeg.asp?nIdLey=16446&nIdRef=6&nIdPL=6&cTitulo=LEY%20GENERAL%20DE%20VIDA%20SILVESTRE&cFechaPub=14/10/2008&cCateg=DECRETO&cDescPL=DISCUSION/REVISORA

The IUCN Red List of Threatened Species. "Table 5 -Number of threatened species (Critically Endangered, Endangered and Vulnerable categories only) in each major group of organisms by country". Último acceso 19 de agosto de 2016. http://www.iucnredlist.org/about/summary-statistics

Apéndice 1. Tabla que evalúa de forma preliminar los pros y contras de dicha propuesta (Cantú et al., 2007)

Alternativas	Pros	Contras	Nuestra opinión
Cría en cautiverio de especies exóticas comunes	Por lo menos tres especies se reproducen fácilmente en cautiverio No requiere de capacitación especializada para reproducir a estas especies La pueden realizar todos los capturadores No se requiere una infraestructura costosa Se encuentran abundantemente en el comercio y tienen muchas variedades de color No se requiere importar el *stock* parental Se decomisan suficientes especímenes cada año por la PROFEPA para abastecer a los capturadores/criadores Los precios de venta están en el mismo rango que los especímenes silvestres Por lo menos una especie es muy buen hablador (periquito australiano) Reduciría la captura y comercio ilegales	No se puede hacer para todas las especies exóticas Muchos capturadores no se interesarían No detendría toda la captura y comercio ilegal Requiere de financiamiento y apoyo de la SEMARNAT	

Veda total o moratoria	Detendría la captura de todas las especies Acabaría con la cubierta legal para el tráfico ilegal Reduciría la captura y el comercio ilegal Simplificaría el trabajo de la PROFEPA para aplicar la ley Permitiría que las autoridades y la sociedad organizada se enfocaran en la conservación de las especies Permitiría utilizar mensajes simples de comunicación solicitando a las personas que no compren especímenes silvestres Haría que los capturadores busquen otras alternativas como reproducción, guías de observadores de aves, etcétera Facilitaría conseguir fondos para la conservación, investigación, áreas naturales protegidas Facilitaría la creación de áreas naturales protegidas para los pericos Facilitaría la promoción de usos no extractivos como la observación de aves Permitiría la recuperación de las especies de décadas de captura continua	No detendría toda la captura y comercio ilegal Se necesita hacer junto con un programa muy completo de alternativas para los capturadores con todo el apoyo de la SEMARNAT Necesitaría hacerse junto con un programa a largo plazo de educación ambiental a nivel nacional No sería aceptado por las uniones de pajareros	

Apéndice 2. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de entrevista
Alberto Rojas	Cámara de Diputados. Secretario técnico de la Comisión de Medio Ambiente	Junio 2011
Diego Cobo Terrazas	Cámara de Diputados. Presidente de la Comisión de Medio Ambiente	Junio 2011
Juan Carlos Aparicio	Cámara de Diputados. Asesor legislativo	Junio 2011
Juan Carlos Cantú	*Defenders of Wildlife*. Director	Junio 2011
Octavio Klimek	Cámara de Diputados. Secretario técnico de la Comisión de Cambio Climático	Junio 2011

Apéndice 3. Acrónimos

DGVS. Dirección General de Vida Silvestre

SEMARNAT. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

PROFEPA. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

ONG. Organización no gubernamental

OSC. Organización de la Sociedad Civil

IFAI. Instituto Federal de Acceso a la Información

UMA. Unidades de Manejo Ambiental

III La Ley Anti-Secuestro 2010

Marcelo Schejtman y Lourdes Maya

1. Sinopsis

En el siguiente caso es posible dar seguimiento al proceso de gestación de una iniciativa que encabezaron personalidades y organizaciones de la sociedad civil, y que finalmente se convirtió en la Ley Antisecuestro.

Como veremos más adelante, todo este proceso se considera *sui generis* desde muchos aspectos. Pocas leyes se han aprobado con tan altos niveles de popularidad como ésta. Para que ello ocurriera fue determinante la coyuntura de violencia e inseguridad que se vivía en el país, pero sobre todo fue resultado de la forma en que sus diseñadores condujeron todo el proceso de incidencia con los poderes del Legislativo y Ejecutivo.

Los impulsores de la iniciativa utilizaron técnicas de negociación que combina por un lado, la cooperación empática con sus interlocutores legislativos, y por el otro lado, la presión sobre todo mediática contra sus opositores. Así mismo se destaca el profundo conocimiento de los procesos legislativos para alcanzar sus objetivos prioritarios, y la determinación tanto de los protagonistas como de los integrantes de sus equipos de trabajo para aprobar la iniciativa. A través de este caso, podremos aprender mucho del poder que tiene algunas personalidades y organizaciones de la sociedad civil para colocar su agenda en la discusión pública; convertirse en interlocutores de alto nivel, e influir directamente en la toma de decisiones para la atención a problemáticas que han identificado. Este caso arroja muchas lecciones, incluso tomando en cuenta las imperfecciones que tuvo durante el proceso de gestación.

2. Los orígenes, los actores y los tiempos del proceso de incidencia

La Ley General Para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro entra en vigor el 30 de noviembre del 2010, para reglamentarla fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución.

En la última década, la sociedad mexicana había sufrido de manera constante el secuestro como uno de los delitos más graves, traumáticos y recurrentes. Sin embargo, fue sólo hasta hace un par de años en que la situación llegó a tal nivel de crisis y de afectación a la elite política y económica del país que permitió dar las pautas adecuadas para que una iniciativa de ley de este tipo pudiese gestarse.

Al inicio de la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), el secuestro todavía era considerado delito del fuero común y lo atendían los estados. Con la dificultad adicional de que en cada estado el secuestro tenía una definición diferente. Sin embargo, de acuerdo a uno de nuestros entrevistados debido a "que del 2000 al 2005 el número de secuestro reportados bajó,[1] las condiciones no iban a respaldar de manera contundente que una iniciativa en materia de secuestro por parte de la sociedad civil pudiese convertirse en ley". No obstante, a lo largo del sexenio, la problemática del secuestro fue haciéndose más visible en la opinión pública, por lo que finalmente se logró que este delito fuera considerado como parte de la delincuencia organizada. Esto fue importante porque permitió que el secuestro pudiera ser tratado como delito federal.

No obstante, en opinión de un entrevistado, habían quedado vacíos importantes y durante la administración de Calderón se agudizaba el problema y se hacían evidentes problemas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno. Según el Observatorio Nacional Ciudadano, en 2006 se abrieron 545 carpetas de investigación por secuestro común; 312 en 2007, 594 en 2008, 875 en 2009, 963 en 2010.[2] El incremento en los índices de secuestro también se hacían evidentes en las cifras del Consejo para la Ley y los Derechos Humanos A.C. (México Denuncia), que recibe denuncias anónimas. Sus datos registran que en el 2006 se presentaron 4,307 casos; 5, 815 en 2008, y 8, 310 en 2009.[3]

Adicionalmente, más secuestros de alto impacto mediático dejaban en claro que los esfuerzos de las autoridades no estaban rindiendo frutos. De cara a esta situación y a la presión ciudadana, el gobierno federal había elaborado un proyecto de ley que, a decir de un entrevistado, podía complementarse con la agenda de las víctimas:

> Cuando Isabel [Miranda de Wallace] me invita le digo que cabe en la reforma del Artículo 73. La propuesta del Ejecutivo consistía en plantear los tipos penales, las

1 Lo anterior lo confirman cifras publicadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Entre el año 2000 y 2005 el secuestro bajó de 591 a 278 casos denunciados a nivel nacional.

2 Observatorio Nacional Ciudadano ,"Reporte sobre delitos de alto impacto de 2016," último acceso noviembre 2016, http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/161115mensual-septiembre-digital_VF.pdf

3 Consejo para la ley y los Derechos Humanos A.C., "Secuestros por año," último acceso noviembre de 2016. http://www.mexicodenuncia.org/?page_id=103

> sanciones y las formas de coordinación. Ahí no habla de víctimas, nos colgamos de ahí para poder redactar una ley general para víctimas del secuestro. La ley era Anti-secuestro, Isabel propone una ley para víctimas del secuestro.

Algunos de los secuestros de mayor impacto mediático generaron liderazgos muy visibles de ciudadanos que decidieron abanderar el tema y trabajar por la causa tiempo completo. Como parte de estos esfuerzos, esto líderes constituyeron organizaciones civiles, recaudaron fondos y se rodearon de expertos de distintos tipos (tanto en la materia de secuestro, como en cabildeo y comunicación). Varias de estas organizaciones colaborarían para sacar adelante la Ley Anti-Secuestro.

Los casos de Isabel Miranda de Wallace y de Alejandro Martí, cuyos hijos murieron secuestrados, fueron particularmente emblemáticos y derivaron en la constitución de dos organizaciones que jugaron un papel fundamental en este caso: Alto al Secuestro y México SOS, respectivamente. También destacan María Elena Morera y otros fundadores de la organización México Unido Contra la Delincuencia, como voceros reconocidos en el tema, aunque su involucramiento en el cabildeo de la ley fue menor.

Como parte de la sinergia de organizaciones civiles involucradas en este tema, en el 2008 se realiza una conferencia de prensa en la que se piden 5 puntos principales:

1. Una Ley Antisecuestro,
2. Penales específicos para que los secuestradores no contaminaran a los presos de baja incidencia,
3. La creación de un observatorio ciudadano a favor de la seguridad, justicia y legalidad,
4. Una estrategia nacional de combate al secuestro, y
5. Una reglamentación del uso de telefonía celular.

Así mismo, el 21 de agosto del 2008 se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, el cual buscaba dar respuesta a la inconformidad ciudadana que se había expresado en movilizaciones masivas contra la inseguridad. En el marco de este acuerdo, algunas de las organizaciones civiles que lideraron las movilizaciones fueron invitadas a sentarse con el procurador y con los miembros de la CONAGO para acordar los siguientes 15 puntos:

1. La creación de un observatorio ciudadano contra la delincuencia
2. Una política de Estado en materia de prevención del delito, que vincule la variable de la seguridad pública con el desarrollo económico, social y cultural
3. El Registro de Identidad Nacional

4. La unificación del Sistema Nacional de Información Criminal
5. Una estrategia Nacional de Combate al Secuestro
6. Un Código Penal y Procesal Penal Único
7. Leyes de Seguridad Pública de los Estados
8. Una Ley General que establezca las bases del Sistema Nacional de Seguridad Pública
9. Una Ley de la Policía Federal
10. Una Ley General contra el Secuestro
11. Modificaciones a la Ley Federal de Telecomunicaciones
12. Una Ley de Extinción del Dominio
13. Modificaciones al Código Fiscal de la Federación
14. Prohibición a los Secretarios de Seguridad Pública y procuradores para aspirar a cargos de elección popular durante dos años posteriores a su salida
15. La desaparición de las policías municipales y fortalecimiento de las estatales.

Poco a poco se fueron sumando distintas universidades y diversas organizaciones civiles a los debates y foros relacionados con la inseguridad. En la opinión pública el tema del secuestro se posicionaba cada vez más debido a que los índices empezaban a subir y en los medios se preguntaba insistentemente sobre las posibilidades de la ley Anti-secuestro.

Otro antecedentes o momento clave en este proceso de formulación de la iniciativa fue la realización de un foro sobre víctimas del secuestro, promovido por las organizaciones civiles México SOS y México Unido contra la Delincuencia, en colaboración con autoridades y otras organizaciones sociales. En el foro participaron alrededor de 200 víctimas, entre ellas algunas muy reconocidas, lo cual derivó en que uno de los frutos de dicho foro sea el proyecto concreto de crear una ley que favoreciera particularmente a las víctimas del secuestro, entendiendo que hasta ese momento no estaban verdaderamente protegidas.

> El infierno por el que pasa (la víctima), se duplica cuando la ley no te apoya, la gente se siente desarmada, no hay a quién recurrir… o la autoridad no la pela o está inmiscuida, es decir, sigue siendo víctima mucho tiempo después. La casa se la siguen cobrando, la colegiatura, etcétera.

A raíz del foro, las organizaciones civiles convocantes redactaron un documento con abogados especialistas. A pesar de que ya habían algunas iniciativas en el Congreso, éstas tenían muchas deficiencias desde el punto de vista de los impulsores. Sobre

todo porque no reflejaban las preocupaciones de la víctimas del secuestro, por lo que las organizaciones no quisieron apoyarlas y se abocaron a diseñar una nueva.

En esta etapa de redacción de la propuesta y el cabildeo con legisladores, el liderazgo se concentró en las organizaciones Alto al Secuestro y México SOS, y sus respectivos dirigentes. Ello conformaron un equipo de trabajo ágil y muy eficaz, cuyo talón de Aquiles fue la falta de inclusión en un conjunto más amplio de voces de sociedad civil a quienes también preocupaba el tema.

En cuanto se terminó de redactar la iniciativa inició el cabildeo con senadores y diputados para conseguir su respaldo a la iniciativa. Cuando ésta se presentó a los líderes de diferentes partidos del Congreso los impulsores entrevistados reportan que no hubo un rechazo. Esto se atribuye a que se trataba de una propuesta de ley muy poco controvertida —en ese momento— para la sociedad. Cualquier resistencia podría haber representado un costo político que ningún legislador quería pagar.

Hubieron algunos intentos por pasar iniciativas partidistas pero todas ellas fracasaron. A principios del 2010. los representantes de la sociedad civil que lideraron el impulso a la iniciativa de ley tuvieron que presentarse de improviso en la Cámara de Diputados. El presidente de la Comisión de Seguridad junto con algunos diputados, querían pasar una de las iniciativas diseñadas por ellos, pero, gracias al aviso de un diputado que los había apoyado desde el principio, se enteraron y lograron el apoyo de los legisladores presentes, quienes rechazaron la iniciativa en cuestión y acordaron trabajar sobre la versión presentada por el grupo de la sociedad civil.

Después de este episodio, hubo otro intento de pasar un proyecto de ley distinto, pero también los representantes de la sociedad civil lograron su rechazo. Fue entonces que comenzaron los encuentros de los promotores principales de la iniciativa de la sociedad civil con senadores claves, generándose una muy buena sinergia. Se empezó a trabajar con los secretarios técnicos de ambas partes y finalmente la iniciativa fue aprobada por los senadores y transferida a los diputados. La iniciativa se dictaminó en la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, donde la apoyaron todos los partidos políticos. El siguiente paso fue presentarla en el pleno por parte del presidente de la Comisión de Justicia, donde se sometió a votación y se aprobó por unanimidad.

Es así como queda aprobada una versión de la Ley Anti-Secuestro, que incorpora diversos mecanismos de coordinación interinstitucional, como proponía el poder Ejecutivo; así como diversas disposiciones para proteger a las víctimas y fortalecer sus derechos, las cuales contaban con un amplio respaldo entre los distintos grupos de sociedad civil. Sin embargo, también se incluyeron aspectos de orden punitivo, como el aumento de penas por la comisión del delito, que sólo algunas de las organizaciones civiles especializadas impulsaban.

3. Estrategia de incidencia y generación de acuerdos

Sin duda la formulación de una estrategia completa fue una parte importante para el éxito del proceso. Es decir, "no se llegó al Congreso con mucho entusiasmo y una propuesta para resolver un tema muy relevante y angustiante para la sociedad, esperando ser atendidos y escuchados sólo por eso" como lo mencionó uno de nuestros entrevistados. La estrategia para que la iniciativa de Ley Antisecuestro llegara a convertirse en una ley ampliamente apoyada y aprobada por unanimidad fue muy bien planeada, tanto a nivel interno de la principal organización de la sociedad civil que la promovió como a nivel externo para presentarla en el Legislativo.

3.1 Estrategia Interna

A nivel interno fue muy clara la estrategia: la construcción de liderazgos fuertes. Si bien el problema de la delincuencia y más específicamente del secuestro ya era uno de los temas más discutidos, analizados y mediatizados en el país —con el agravante de haber alcanzado a personalidades de las esferas más altas del poder, tanto económico como de la sociedad política (Alejandro Martí, Diego Fernández de Ceballos, Hugo Alberto Wallace, entre otros)— fue abanderado preponderantemente por una fuerte y reconocida personalidad pública. Ésta última fue apoyada por asesores jurídicos de alto nivel y respaldada por algunas organizaciones civiles de prestigio nacional, las cuales estaban encabezadas también por personalidades muy reconocidas del mundo empresarial y con una alta autoridad moral por ser víctimas directas o indirectas de secuestro. La iniciativa de ley era entonces impulsada por víctimas, lo cual le daba un peso específico inigualable en la opinión pública. En general se percibía a los principales liderazgos con un total desinterés político, económico o de cualquier otra índole. Adicionalmente, su identificación y su cercana relación con las altas esferas del poder, les daba un beneficio adicional muy difícil de ignorar. En opinión de uno de nuestros entrevistados:

> Por el hecho de haber estado Alejandro (Martí) e Isabel (Miranda de Wallace) unidos ya tienen un peso específico importante. Simplemente con llamadas personales de ellos los legisladores contestaban el teléfono, y ambos utilizaron mucho ese recurso.

A diferencia de experiencias en otras iniciativas gestadas desde las organizaciones de la sociedad civil, el elemento tan característico de haber tenido una persona como protagonista principal, le dio mucha agilidad al proceso, ya que quienes se adherían a la propuesta podían —en el mejor de los casos— sugerir alguna adecuación a la misma pero estaba claro para todos que su contenido no iba a cambiar sin la anuencia de la promotora principal. Una cita que recuperamos de las entrevistas lo reflejan muy bien:

> Yo no consenso colectivamente las propuestas e iniciativas, yo les pido a las organizaciones civiles que se sumen a las mías.

No obstante, por otro lado, esto generó resistencias por parte de algunas de las propias organizaciones que no sólo apoyaban la propuesta sino que además eran sus diseñadoras originales, pero que no estaban de acuerdo con ciertas partes de lo que terminó siendo la Ley.

De acuerdo a nuestros entrevistados, a nivel estratégico fue clave haber sido asesorados por distintos profesionales de alto nivel, principalmente académicos y abogados. No sólo para que el contenido de la propuesta fuera lo más contundente y convincente posible, sino, y especialmente, porque en el proceso ellos pudieron aprender de sus asesores y ser menos vulnerables ante las discrepancias de algunos legisladores en los debates.

Para ello, fue también muy importante que tanto el equipo de asesores jurídicos, académicos (que son los que ayudan con los datos duros y su análisis) y los propios representantes de la organización civil fueran todos de alto nivel. Es decir, que fueran los mejores en su área de especialidad y que su compromiso con el proyecto fuera ejemplar.

> Si trabajas con gente a la que tú terminas explicándole, corres el riesgo de perder mucho tiempo y credibilidad en el camino.
>
> Esto también te permite llegar al encuentro con los legisladores ya con propuestas y no sólo señalando el problema. Para señalar el problema no necesitas ni gente preparada ni organizaciones comprometidas. Para sugerir soluciones sí. Y este enfoque es muy apreciado por los legisladores.

Sin embargo, también los propios promotores civiles aportaron enseñanzas muy valiosas en el proceso debido a las experiencias vividas en los juicios que les había tocado conducir en contra de los presuntos secuestradores de sus familiares. Es decir, no sólo se basaron en su condición de miembros de una élite económica sino que el hecho de haber estado directamente involucrados en una vivencia de secuestro desde la perspectiva precisamente de la víctima, cerraba una ecuación muy poderosa.

> La señora Wallace nos pidió que la ayudemos a diseñar una Ley de Víctimas, y mi labor fue escucharla para saber qué había pasado en el juicio de los asesinos de su hijo.

Otro factor estratégico fue que la asesoría y el involucramiento de todos los profesionales que se unieron al proceso fue cien por ciento voluntario. Ninguno cobró honorarios sino que pudieron encontrar profesionales de primera línea con un compromiso muy profundo con la causa.

3.2 Estrategia Externa

A nivel externo la iniciativa se da como un complemento de una propuesta presentada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) en la que se aboca principalmente al ámbito punitivo hacia la persona declarada culpable de secuestro. Sin embargo, todo el aspecto de protección a la víctima representaba un vacío muy importante, y el principal aporte de la iniciativa presentada desde la sociedad civil.

3.2.1 Presentaciones ante los Legisladores

Con respecto a la estrategia para tener un buen impacto al momento de presentarla en el Legislativo, gran parte del éxito se basó en conocer muy bien los tiempos del calendario del Congreso, identificar quiénes son los actores más trascendentes que había que incluir a la iniciativa para que tenga más aceptación en cada una de las bancadas políticas y tener una previa comunicación fluida con ellos. Pero sobre todo, lo que generó una mayor incidencia, fue llegar tanto con argumentos contundentes e irrefutables sobre la necesidad de tener una ley que proteja realmente a las víctimas del secuestro, así como una técnica de presentación muy clara y fácil de entender, con presentaciones armadas que eran muy dinámicas, breves, con gráficas, datos duros, y adaptables dependiendo del interlocutor.

Justamente en este sentido, fue muy importante para conseguir mayor fluidez en los diálogos personales con ciertos legisladores clave, entender ciertos rasgos básicos de su personalidad. Para los que se percibía como más desorganizados y dispersos, se llegaba con información muy aterrizada y concreta, buscando simplemente su visto bueno. A diferencia, por ejemplo, del legislador que se caracterizaba por su interés de ser más participativo en los detalles de cada punto de la propuesta. Con este último se llegaba con la intención de escucharlo y tratar de plasmar sus ideas en la redacción final.

Como complemento, los principales impulsores se basaron en un modelo muy fácil de reproducir que consiste en cuatro pasos para acercarse a un legislador con una propuesta concreta:

1. Detectar la necesidad coyuntural del proyecto
2. Hacer un mapeo de los actores que pueden impulsarlo
3. Detectar la oportunidad para la incidencia a nivel de apoyo entre los principales partidos
4. Establecer los contactos con dichos actores y convencerlos sobre la necesidad del cambio.

De esta forma como lo sugiere un entrevistado "al legislador se le convence de que sea un verdadero gestor público de los cambios, de que está haciendo su trabajo y de que va a generarse una muy buena imagen con la sociedad".

> Le decimos que esta es su oportunidad como político de hacer el cambio.

3.2.2 Disponibilidad y entrega

Sin embargo, más allá de estas técnicas importantes para generar un vínculo de comunicación eficiente con los legisladores, fue indispensable tener la disposición de trabajar con sus secretarios técnicos en la redacción de cada fracción de la propuesta. Los asesores jurídicos entrevistados, mencionan en repetidas ocasiones que estar hasta altas horas de la madrugada negociando y dialogando para que sus intereses queden plasmados en la redacción final fue clave para no pasar nada por alto e incluso para generar un clima de equipo con ellos, lo que a la larga les permitió que la ley sea aprobada con mayor rapidez.

Al convivir hasta altas horas de la madrugada, nos cuentan los entrevistados, los legisladores los dejan de ver como el enemigo o como un problema. No sólo eso, sino que en proyectos posteriores ya cuentan con una relación de confianza que les permite ser guiados por los propios legisladores para que sus siguientes iniciativas sean lo más eficientes posible.

> Yo les enseñé a los legisladores que no somos enemigos, yo no los amenazo sino que los convenzo de que podemos trabajar juntos, que ellos van a obtener cosas importantes.

3.2.3 Agrandar el pastel

Como hemos visto en párrafos anteriores, los entrevistados mostraron por un lado una gran sensibilidad cooperativa, en el sentido de ser muy abiertos a satisfacer los intereses de sus socios en la negociación, en este caso particularmente de los legisladores. Sin embargo, por otro lado, también es de llamar la atención su perspicacia para obtener la mayor parte de lo que consideraban más importante.

> Reconozco que es muy difícil que en una negociación uno obtenga el cien por ciento de lo que quiere pero creo que existen maneras para obtener lo más importante. Por ejemplo, cuando negociamos la Ley Antisecuestro, nosotros hicimos peticiones muy exageradas, con demandas muy altas, que sabíamos que no íbamos a obtener. Sin embargo, utilizamos una estrategia que nos fue muy útil: solicitamos que fueran deducibles de impuestos los rescates de los secuestrados. Esto causó una gran polémica y ahí se concentró el análisis y la discusión, y mientras que varios actores se dedicaban a esto nosotros pudimos avanzar en temas que nos interesaban verdaderamente. Por ejemplo, logramos un fondo para las víctimas que maneja la Procuraduría, que los secuestradores no puedan salir de la cárcel hasta que reparen el daño, protección a los familiares de las personas secuestradas, y algunas extensiones en caso de que estén pasando por problemas legales, deudas, etcétera.

Los entrevistados nos cuentan de más ejemplos de este tipo que no fueron aprobados, pero que su rechazo estaba de alguna manera "contemplado". Por ejemplo, la propuesta de que el funcionario de procuración de justicia que recomendara a una persona para ocupar un puesto como servidor público en un área de seguridad, y que terminara en la cárcel por secuestro, sería corresponsable y tendría que pagar el diez por ciento de la reparación del daño a la víctima.

Sin embargo, quienes negociaban siempre tuvieron muy claras las líneas rojas, es decir, cuáles eran los mínimos que podían aceptar y cuáles los que definitivamente no podían ceder. Esta técnica, según nos cuentan, les dio mejores resultados de lo que esperaban.

> Por ejemplo, lo del diez por ciento lo íbamos a defender, y como "espejo" pusimos que el particular acusara directamente por cuestiones de secuestro. Al final del día nos dieron lo de la acusación privada, aunque no estaba en nuestros objetivos principales. Nos interesaban más otras cuestiones, como certificaciones y sanciones pecuniarias, pero esa parte no nos la dieron.

3.2.4 Relaciones adecuadas con los actores adecuados

Casi sin excepción, todos nuestros entrevistados, coincidieron en señalar la importancia de saber detectar los actores clave dentro del Legislativo, quienes serían los socios principales para llevar la iniciativa a buen puerto. Lo anterior, se relaciona íntimamente con conocer y trabajar en función tanto de los calendarios como de los momentos clave (saber cuándo presionar y cuándo ser pacientes). Lo anterior fue fundamental para que la iniciativa haya sido exitosa.

Más allá de saber quiénes son los legisladores que tienen más injerencia en cada bancada, esto cobró un valor inmensamente mayor cuando se les empezó a conocer más allá de su cargo o de sus colores. Es decir, cuando a decir de un entrevistado: "el Senador Manlio Fabio Beltrones se convirtió simplemente en Manlio, quien es ágil con las ideas y hábil para allegarse de personas que dominan el tema. Cuando el Senador Pedro Joaquín Coldwell pasó a ser uno de los principales constructores de acuerdos para que la Ley se consolidara. Cuando el Diputado Tomás Torres se convirtió en su asesor en los tiempos del Congreso, algo así como un amigo guía". Entonces, su capacidad de establecer un diálogo eficaz con ellos y de plasmar tanto sus intereses como los de los legisladores sin toparse con contradicciones, creció de tal manera que ya el éxito de la iniciativa se hizo casi palpable.

Después de generar esa empatía entre ambas partes ya podían decir que determinada cosa no está o que tal otra les preocupa, encontrando en la contraparte un socio en busca de una solución efectiva para todos.

3.2.5 Cabildeo Multi Partidario

El tema de un buen cabildeo también fue de los más recurrentes entre nuestros entrevistados. Según ellos, para que sea un buen cabildeo debe contar con las siguientes características:

- Tienen que ser aliados tanto a senadores como diputados. Siempre es importante tener aliados en ambas cámaras"
- La incidencia no deben ser necesariamente con los que tenemos mayor afinidad, sino los que tengan más voz de mando en sus respectivas bancadas.
- Se deben conseguir aliados principalmente en las bancadas de mayor popularidad. En el caso de esta Ley, nos cuentan que cuando los senadores involucrados de las tres bancadas más importantes estaban de acuerdo la iniciativa avanzaba con más fluidez.
- Relacionado con el punto anterior, se señaló que "cada uno es el primero que debe poner el ejemplo con la imparcialidad. En la medida de lo posible siempre convocar a líderes de todos los partidos, siempre invitarlos o incluirlos, quizás especialmente a los que generen más resistencia, ya que si no se logra sumarlos al equipo seguramente fungirán como contrincantes.

3.2.6 Agradecimiento público

En este proceso, quizás a diferencia de lo que se podría suponer, los medios fueron utilizados casi exclusivamente como una forma de agradecer a los legisladores que facilitaban el progreso de la iniciativa. Evidentemente, el agradecimiento público es un arma de presión muy poderosa, ya que se les exhibe y a la vez se les compromete de una manera muy "amigable".

De cualquier forma cuando "hubo que señalar a alguno para que deje de obstaculizar el avance también se hizo".

> Empezamos a hablar con los medios para echarles porras: queremos felicitar al diputado tal por tomarse esto tan en serio, etc. Y también alguna vez dijimos este y este no lo están manejando bien. Pero siempre los riesgos estuvieron calculados.

3.2.7 Sumar más y restar menos

El punto más interesante que encontramos en materia de una estrategia a nivel macro y no tanto a nivel de técnicas concretas de negociación, y en este punto hubo mucha coincidencia entre nuestros entrevistados, fue la actitud que mostraron de venir a aportar valor al país en general y al trabajo que realizan los legisladores en particular.

Según nos cuentan los entrevistados, hubieron muy pocas fricciones debido a que siempre estuvieron abiertos a que los legisladores se colgaran la medalla, siempre se les trató con mucho respeto, siempre había tiempo para escuchar y esto generó que del otro lado también los legisladores adoptasen la misma actitud.

> Nosotros apoyamos, no obstaculizamos. Somos facilitadores para sacar adelante las reformas legislativas, aprovechando las oportunidades. Le decíamos al legislador: Estamos haciendo tu chamba ahora ayúdanos a concretarla.

3.2.8 Otros factores que favorecen la incidencia efectiva

A continuación compartimos un pedazo del diálogo que tuvimos con uno de nuestros entrevistados y que refleja un factor de negociación clave para la incidencia efectiva: Respeto e intereses más que posiciones.

> Entrevistado: aprendimos a negociar, hubo negociaciones de buen nivel.
> Entrevistador: ¿A qué te refieres?
> Entrevistado: Cuando nos atorábamos en algún punto, nos preguntábamos: ¿Qué te es importante a ti y qué a mí? Y sale, va para adelante.

Como se ha dicho en párrafos anteriores, quizás porque la naturaleza de la Ley era entendida no sólo como necesaria para el país, sino también como un asunto urgente, siempre el proceso fue acompañado por camaradería y certeza por parte de los legisladores que de no aprobar la iniciativa o incluso de aprobar una ley con la que los impulsores civiles de la iniciativa no estuvieran de acuerdo, les ocasionaría un costo político demasiado alto. Por su parte, los impulsores de ésta estuvieron siempre conscientes de que para que la iniciativa se concrete en una ley, ellos mismos eran quienes debían adaptarse a los tiempos y procedimientos legislativos y no al revés. Por ello, siempre se entendió que todos debían de hacer equipo y colaborar lo más posible para que la ley se hiciera posible.

De tal forma que siempre hubo mucho respeto de ambas partes, y ante los momentos de *impasse* se buscaban los argumentos y las razones por las que uno quería incluir una cosa o remover otra. Así se llegó a una dinámica en la que nunca tuvieron que ceder un punto trascendente.

> Respeto, saber ceder, no ponerse de tapete (de ambos lados). Jamás cedimos en lo básico y nunca fue terquedad, siempre dimos razones de peso. Discutimos sabroso.

También esta dinámica permitió que de a poco todos fueran modificando la opinión de la contraparte y entendiendo lo que cada uno podía ganar si el otro también ganaba.

> En el camino el objetivo se convirtió en el mismo para todos (quizá no al principio), cuando sucede esto el país camina.

Aprovechar el poder del momento coyuntural

> Lo que permitió acercarnos al Congreso fue: uno, la polarización de las fuerzas políticas, dos, la presión social, y tres, la urgencia de un mejor diálogo de la sociedad civil con los legisladores.

Lo que nos dicen los entrevistados es que esto no quiere decir que de no existir la coyuntura idónea no se podría incidir en procesos legislativos, pero sí sería importante aprovechar lo que está sucediendo en ese momento.

Evidentemente también el hecho de que México esté dentro de los países con mayor índice de secuestro en el mundo, que no tuviera una ley que de manera manifiesta y categórica se aboque a proteger a las víctimas de este delito, y que el fenómeno haya empezado a alcanzar a las esferas más altas de poder, fue clave para que la iniciativa tuviera un *momentum* inmejorable.

Variedad de Recursos

> Cuando hay que convencer, se convence (a través de argumentos contundentes) pero cuando hay que confrontar confrontamos.

Algo que llama la atención es la forma en que se consiguió la concreción de la Ley. Más allá de la buena relación con algunos legisladores y de la búsqueda de satisfacer los intereses prioritarios de los participantes, destaca la amplia gama de recursos o fuentes de poder con los que contaban para avanzar la iniciativa.

Para convencer, argumentaban, ya sea de manera oral o a través de presentaciones gráficas, con datos duros que terminaban siendo irrefutables. Para confrontar, lo hacían también con toda la determinación de quien sabe que de no hacerlo, el proceso podría demorarse demasiado o perder sentido. Si los legisladores iban a tener unos días completamente saturados con otra ley, lo sabían, pero también sabían si se abría una ventana de disponibilidad para entonces ser muy asertivos. Incluso los medios, sedientos de conflictos que comunicar, siempre estuvieron listos para exhibir a cualquier legislador que pudiera parecer como detractor de una ley tan atractiva a nivel popular.

> Si nos hubieran dicho que no iba a salir como lo pensamos, teníamos listos los medios para salir con todo.

Si no se avanzaba la iniciativa, los impulsores siempre tuvieron a la mano otras formas u otros caminos.

Dentro de esta variedad de recursos, el compromiso y la entrega fueron quizás los más importantes. Los protagonistas nunca esperaron a que los legisladores hicieran las cosas y que los ciudadanos fueran acompañantes en el proceso o incluso críticos oficiales. Siempre tuvieron claro que la iniciativa era ciudadana. y por lo tanto, los principales responsables siempre iban a ser ellos mismos. Incluso, a pesar de no ser abogados, no se separaban de los secretarios técnicos para diseñar codo a codo cada fracción de la ley.

> Siempre tuvimos disposición a la talacha, me arremango y órale a chambearle con los secretarios técnicos a morir, con mi equipo de especialistas y con todos. Y si hay reuniones tarde pues ahí estoy. Tenía que quitarme un poco lo diva.

Difícilmente se podría haber concretado esta ley sin el involucramiento de personalidades de la sociedad civil y del Legislativo que fueron determinantes en cada etapa del proceso. Y por supuesto, sin una relación previa entre ellos.

> Hay que hacer una labor de cabildeo con esta gente. Esto es primero y debe ser constante. Es un requisito tener esta relación con el Congreso, quien no haya empezado debe de empezar, ya que eso le va a facilitar muchas cosas.

Al principio, cuando se estaba empezando a dar a conocer la iniciativa, hubo un momento en el que la participación ciudadana en la misma pudo haber quedado desplazada, ya que se había empezado a discutir en sesiones sin haber notificado a sus impulsores ciudadanos. Fue ahí cuando un legislador, con una muy buena comunicación con los mismos, les avisó para que se presentaran inmediatamente en la cede de Xicoténcatl y de esa forma pudieran estar presentes en el debate a pesar de no haber sido invitados oficialmente. Gracias a eso, gran parte de las aportaciones a la Ley en materia de protección a la víctima pudo rescatarse y a final de cuentas quedado plasmadas en la Ley.

> Necesitas un aliado dentro, alguien que comparta tu iniciativa o que se pueda aprovechar políticamente de la circunstancia. Por ejemplo, si no nos hubiera llamado (el legislador) para darnos el ´pitazo´ de que se estaba discutiendo en Comisiones, no hubiéramos estado al tanto.
>
> ¿Por qué le interesaba a este legislador avisarles? Para un legislador como éste, es una manera de ganarse el apoyo futuro de estos protagonistas, que tienen mucha legitimidad y son personas muy mediáticas. Quizá lo hizo para alguna futura iniciativa que él presente.

Según nos cuentan, tampoco es indispensable que los impulsores de la iniciativa sean siempre personas tan influyentes y mediáticas. Este rol también lo puede desempeñar una organización seria o, mejor, una red de organizaciones reconocida que en compañía de personalidades de este perfil puedan ejercer una presión y dotarse de un poder de convocatoria y popularidad que genere movimiento en los procesos de este tipo.

> Respeto a la institución, sin desprestigiarlos, siempre se les respetó y si había que apretarlos los apretábamos, paso a paso y ellos se dieron cuenta, porque de haber querido les podían incendiar el Congreso.

Por último, sirve mucho que quienes impulsen la iniciativa estén o hayan estado directamente involucrados con la problemática que intentan resolver.

> Las únicas personas idóneas para hablar de justicia son las víctimas.

Socios en el conflicto

> He aprendido que tengo que cabildear con mis opositores, sensibilizándolos sobre su responsabilidad y lo más importante es dándoles opciones. Es muy importante generar muchas opciones para que sea posible llegar a acuerdos.

Concientizarse acerca de esto resultó ser un requisito fundamental para resolver este conflicto. Dialogar con quienes no tenemos ninguna diferencia es muy fácil pero generalmente improductivo. El reto radica en hacerlo con quien te planteará escenarios con los que te sientes incómodo o que te cuesta trabajo identificar. Si se logra, como en este caso, romper esa barrera y generar un diálogo transparente, estaremos trabajando en un campo fértil para la producción de acuerdos.

En este sentido, los entrevistados nos cuentan que un factor muy importante del éxito desde el principio fue llegar a proponer cosas, de alguna manera a ofrecer soluciones en lugar de pedirlas.

Preparar el tema y su aprobación

Este punto nos pareció sumamente interesante ya que trata de todo el trabajo previo a la presentación de la iniciativa como tal. Especialmente en la inclusión de todos los que están directamente involucrados en el resultado de la misma. Uno de nuestros entrevistados nos explica que la sociedad civil de ahora es mucho más avanzada.

> Cuando se habla de la maquinaria priista que aprobaba leyes, cuando el presidente enviaba las iniciativas, aparentemente no había trabajo. Pero no era así, las leyes tenían un proceso de negociación cerrada con los actores clave… La fracción 3 de la autonomía de las universidades se discutió tres años en la época del PRI, con discusiones privadas y ocultas, pero cuando ya subió como iniciativa presidencial paso rápidamente. La negociaciones eran con los actores principales.

Nos explica que las iniciativas, independientemente de dónde surjan, "para que funcionara como proyecto requieren muchas más convocatorias, 'placearlo', ir a Zacatecas y que lo critiquen, ir a Chihuahua y que lo critiquen." En el caso de la Ley Antisecuestro no fue necesario principalmente porque a nivel coyuntural era muy difícil que se rechazara. Según esta perspectiva, las organizaciones civiles deben convertirse en la sombra del Gobierno ya que el Gobierno no tiene todo el *knowhow*.

En otras palabras, son los que trabajan en el tema los que la van a tener que llevar a la práctica, y si los excluimos, cuando queramos que la cumplan no lo van a hacer o lo van a hacer sin estar de acuerdo.

> Si la Ley Anti-secuestro se hubiera hecho antes, se hubiera gestado en el Gobierno y luego se hubieran hecho grupos focales para que ellos opinen, la critiquen y la perfeccionen, para luego pasarla a las cámaras o al Congreso. Así era la maquinaria

priista, porque ellos sabían cómo generar esos consensos previos. Eso no lo hacen los panistas, el cabildeo interno, no puedes sacar una ley sobre regulación de televisión si no consultas a los que vas a regular. Ellos contratan a gente y redactan leyes que terminan siendo rechazadas.

Trabajo en equipo

La sinergia que se generó entre el grupo de especialistas jurídicos, con las víctimas y los legisladores fue fundamental. Sin embargo, según la información recabada de las entrevistas, probablemente haya faltado más involucramiento de académicos.

> No sólo para esta ley sino en general, es que se tiene que trabajar mucho más entre académicos y organizaciones civiles de víctimas. Las organizaciones lo podemos hacer más mediático que los académicos. Que ellos lo estudien y nosotros lo hacemos público… Tampoco debemos excluir la experiencia de la autoridad que es muy valiosa, también ellos tienen grandes expertos y podrían haber aportado más porque en la lógica de que "nosotros somos los expertos y ellos los corruptos", no se avanza. Aunque ellos nos quieran para la foto, si nosotros los excluimos, ambos nos equivocamos.

Uno de los consejo que ofrecen es siempre buscar los objetivos en común, los opuestos ahí van a estar, pero si se avanza con los comunes, los opuestos dejan de serlo tanto y se genera una dinámica en la que a pesar de haber intereses opuestos, los comunes les permiten convivir con los que no lo son. Así, puede muchas veces salir una ley imperfecta para muchos, pero incluso de esa manera es un escenario mucho mejor que el anterior a la ley. De hecho, un entrevistado que fue muy crítico con la misma nos dice:

> Lo positivo es que salió la ley, como sea pero salió.

Para contar con un frente sólido no necesariamente tiene que conformarse por personalidades tan poderosas. Por ejemplo, nos recalcan en repetidas ocasiones la importancia de mostrarse como apartidistas, independientes y libres de tomar las decisiones que más acerquen la consumación de los intereses de la iniciativa, sin relación con quiénes sean los que colaboren.

> Alguien de influencia es alguien que no lo tumban a la primera. Pero del otro lado (Legislativo) es importante que un buen diputado o senador lo abandere, y si es de los tres partidos principales mucho mejor, entonces así se vuelve algo mucho más sólido. Ya ellos harán su chamba… Último tip, las negociaciones en privado generan mucho menos resistencias que las públicas. Cuando el compromiso es entre personas se consiguen más cosas que cuando es en foros públicos o de mucha gente.

4. Factores que dificultaron la incidencia, el diálogo y la negociación

4.1 Falta de compromiso y de organización

Evidentemente, no sólo en la administración pública hay desorganización. Al principio del proceso, cuando el equipo de personas y organizaciones ciudadanas era más diverso, nuestros entrevistados nos cuentan que en varias ocasiones se delegaron pendientes y no todos los cumplían en tiempo y forma. Otra manifestación de esta falta de organización fue que hubo organizaciones que se fueron desligando del proceso por no estar del todo de acuerdo con algunos de los puntos que la iniciativa iba adquiriendo (por ejemplo el aumento de la severidad en las penas), cuando en realidad podrían haberlo manejado sin tener que alejarse por completo. Lo anterior quizá se explicaría por "no estar exentos no sólo de las ganas de ser protagonistas sino también de ser vistos como tales, tanto de los que se fueron como de los que se quedaron". Bien lo dicen ellos mismos:

> En la sociedad civil también nos queremos llevar la medalla.

4.2 Cámara de Diputados ineficiente

Según nos cuentan varios de nuestros entrevistados, la Cámara de Diputados se encuentra más politizada; distraídos con proyectos personales y asuntos ajenos al trabajo legislativo. Aquí es donde se atoran la mayoría de las iniciativas, los diputados se perciben muy divorciados de la ciudadanía, y entre ellos se ven constantemente como contrincantes; como si todo lo que obtenga un grupo lo perdiera el otro (tipo dinámica de suma-cero).

> Los diputados más bien ven a la Cámara como una plataforma para otros proyectos personales y políticos. No estudian sus proyectos, no se enteran de los proyectos de otros. Bueno, es importante decir que hay notables excepciones.

> Normalmente en México, el no llegar a un acuerdo significa que ganas. El incentivo político normalmente es más importante que el beneficio que pueda aportar la ley.

En un contexto como éste, fue fundamental que los impulsores estuvieran dispuesto a hacer, literalmente, el trabajo de los legisladores, redactando la iniciativa y luego buscando los consensos entre ellos.

4.3 Faltaron voces que podrían haber enriquecido el producto final

El hecho de haber contado con pocos protagonistas que llevaron adelante la iniciativa tuvo elementos positivos relacionados con la eficacia, la agilidad de aprobar una supresión en la Ley a cambio de la inclusión de otro inciso y la falta de con-

tradicciones internas; sin embargo también tuvo su debilidad. No todos nuestros entrevistados quedaron del todo conformes ni con el producto de la Ley, ni con la forma en la que se consiguió. Lo que nos ejemplifica muy bien la tensión entre legitimidad y efectividad que se menciona en el marco teórico del presente libro.

Un punto recurrente que mencionan las personas entrevistadas fue la ausencia de algunas organizaciones, instituciones y personas, referentes principalmente en el combate al secuestro y en derechos humanos.

> Antes de esta iniciativa y por supuesto de la Ley, había muchos Ministerios Públicos, especialistas en el tema, policías federales que llevan años en el tema, y en general especialistas que desde el Gobierno atendían estos delitos que no fueron incluidos en el proceso. También faltaron miembros de organizaciones de derechos humanos que revisara que no se violen los derechos.

5. Impactos de la Ley

Las personas entrevistadas nos mencionaron que un primer impacto fue la posibilidad de tipificar un delito que se encontraba en distintos instrumentos de manera muy amplia.

> … Uno de los impactos más positivos es tener en el ámbito normativo una legislación que permita: uno, tipificar el delito de una manera mucho más específica, lo que teníamos previamente eran secuestros con distintos fines [...]. Y de ahí pues tenemos una figura muy laxa, lo que me parece es que la figura de secuestro extorsiva quedo mucho mejor definida y ahí creo que es una definición que en términos de estándares internacionales pues va de la mano con lo que tienen otros países.

Las personas entrevistadas también mencionaron que ésta Ley es muy relevante, pues es la primera ocasión que en una legislación se retoman los derechos de las personas que fueron víctimas de un delito y donde se nombra la importancia de atender a las víctimas de manera integral.

Una de las entrevistadas menciona que algo que faltó en la Ley, es que se debió promover un mayor fortalecimiento institucional, a fin de que ésta tuviera "dientes" y pudieran favorecerse procesos de trasparencia y fiscalización.

> Debieron haber puesto los incentivos adecuados para que los estados quieran cumplir con lo que les toca […] Yo creo que el énfasis debería ser a más rendición de cuentas y más recursos dirigidos hacia el fortalecimiento institucional.

La ley también incluyó aspectos de tipo punitivo que diversas organizaciones criticaron en su momento y que en opinión de algunos de los expertos ha tenido impactos negativos. En particular, la Ley contempla sentencias tan altas para persona que comenten ese delito, y que se generan los siguientes efectos:

1. Por si misma se considera que crea una situación de maximalismo penal

   …la ley establece mecanismos que responsabilizarían a todas las personas que participen en un secuestro, pero aquí lo importante y lo que me preocupa es que lo hace desde una posición de maximalismo penal no entendiendo atenuantes y situaciones que pueden o que deberían incidir en la consideración de algunas personas que son involucradas en un secuestro.

2. Las sentencias tan altas que impone la Ley Antisecuestro pueden crear un espacio de acción que permita que los policías puedan realizar conductas ilegales, por ejemplo extorsión, lo que podría resultar en que el delito se vuelva aún más grave:

   … realmente pues al establecer parámetros tan altos de penas pues el policía tiene un margen más amplio para poder incurrir en actos de ilegalidad.

   Tenemos a policías que pueden extorsionar a grupos de secuestradores y que el delito se haga todavía de más alto impacto porque los secuestradores pues tienen que obtener más recursos para pagar, digamos pues un costo operativo de su delito, […] ahí veo yo un riesgo también muy grave en digamos este tipo de sentencias tan altamente punitivas.

3. El plantear sentencias tan altas alimenta una cultura de venganza o de justicia retributiva, donde el enfoqué sea castigar al ofensor y no prevenir el delito o repara los daños causados:

   … el secuestro por ser un delito de alto impacto genera muchísima tentación a la venganza y, en ese sentido, me parece que normativamente el tener penas tan altas nos está acercando hacia un paradigma prácticamente de eso, de venganza…

4. Las sentencias tan elevadas no aportan a la reinserción social.

   …, porque estamos dando sentencias más largas significa que lo que queremos es que estén ahí porque no sirve, y es como un basurero humano; y básicamente pues es separar a la manzana podrida para que no nos pudra a las demás y tenerlo encerrado. Entonces socialmente ahí todavía tenemos discusiones pendientes y muy importantes más allá del secuestro sobre como tratamos a la persona que delinque y si creemos o no, en nuestro sistema penitenciario y para que lo tenemos; yo creo eso definitivamente pues nos muestra uno de los pendientes más fuertes que tenemos como sociedad.

6. Las Organizaciones de la Sociedad Civil y la calidad de la democracia en un Congreso sin Mayorías

El secuestro ha acompañado a la sociedad mexicana desde hace más de diez años, al principio como un fenómeno esporádico y después alcanzando cifras que resultan preocupantes.

No obstante, la historia de este proceso nos dice que tuvo que alcanzar a las esferas más altas de poder para que una iniciativa como esta, surgiera y además se fortaleciera desde la sociedad civil. Debido a la naturaleza de la Ley, una vez que surgió y llegó a los medios de comunicación, las dudas se centraron en quiénes serían los principales impulsores y cuán profunda sería en cada tema que abordaba, pero difícilmente se iba a poder detener.

Fue el involucramiento de la sociedad civil en este tema, lo que cambió la dinámica política de inacción y parálisis en el legislativo. Se trató de un sector específico de la sociedad civil que contaba con herramientas poderosas —como pertenecer a la esfera empresarial, tener identificación y relación con las altas esferas del poder— y que además se allegaron de un equipo académico y jurídico de alto nivel con el que trabajaron la propuesta de Ley. Así mismo influyó que la personalidad que abanderó el proceso estuviera directamente afectada por el delito que se quería sancionar, y por tanto que se haya enfocado hacia los derecho de las víctimas del delito con mucha credibilidad para hablar del tema en los medios. Finalmente, es importante destacar que ayudó también que se conocieran muy bien los tiempos del Legislativo y que contarán con aliados al interior del mismo lo que generó como desenlace Ley que coadyuvó a darle un perfil muy neutro a nivel partidista, permitiendo así restar muchas resistencias por parte de los legisladores involucrados y concentrarse en el perfeccionamiento de su contenido.

El compromiso mostrado durante este proceso por las víctimas del secuestro, fue muy importante. Con base en su experiencia dolorosa, lograron identificar áreas de oportunidad en el marco legal e integrar temas en la Ley que los legisladores habrían omitido (sin ir más lejos todo el enfoque de protección y asesoría a la víctima es en sí mismo el principal aporte de la sociedad civil para esta Ley), así como para acelerar el proceso a fuerza de trabajarlo constantemente durante todo un año.

> Yo no tendría que estar haciendo el trabajo de los *staffers* como en Estados Unidos, pero si no lo hacemos nosotros no lo hace nadie.

Más aún, no sólo el tema de la inoperancia de parte del poder Legislativo fue una condición para que la sociedad civil tenga que haberse involucrado en este proceso. Según una encuesta realizada por México Unido Contra la Delincuencia, el 60% de las víctimas del secuestro encuestadas, admitió tener miedo de interponer una denuncia en el Ministerio Público.[4] Y para el 2009 el 48% de los encuestados consideraban que el Gobierno había hecho poco para fortalecer los mecanismos de persecución al secuestro. Mientras que el 75% consideró que la situación de inseguridad estaba peor o igual.[5] Con estos datos, que ilustran por un lado la ineficacia

4 México Unido contra la Delincuencia. *Resumen de actividades y logros*. (México: MUCD, 2009), 41.
5 México Unido contra la Delincuencia. *Resumen de actividades y logros*. (México: MUCD, 2009), 48.

del Gobierno y por otro el tremendo descontento social, resultó ser un escenario propicio para que la sociedad civil organizada tome la iniciativa de actuar y el poder de hacerlo consiguiendo resultados contundentes.

Por último, en este caso la forma de organizarse por parte de la sociedad civil fue diametralmente opuesta a la del poder Legislativo. Este último, inmerso en un sistema muy criticado por nuestros entrevistados como poco eficiente y burocrático, en el que para tomar decisiones muchas veces se tienen que atravesar procesos de negociación muy prolongados sin garantía de llegar a un acuerdo sólido o duradero. Y en contraste, la agilidad de los impulsores ciudadanos de esta iniciativa, con una capacidad de toma de decisiones inmediata. Tanto por la claridad de sus intereses y de sus objetivos, como por haber sido encabezado principalmente por una personalidad con la autoridad y poder para hacerlo.

Esta asimetría, paradójicamente y entre muchas más cosas ya mencionadas, definitivamente influyó para que el proceso haya sido fructífero y para que hoy contemos con una ley que brinda un marco normativo muy específico frente al delito de secuestro, permite la creación de unidades especializadas, promueve la coordinación interinstitucional y es la primera ley que da atención integral a las víctimas. Así mismo, sienta precedentes en materia del poder y la injerencia que la sociedad civil puede tener en los procesos legislativos.

Posteriormente será necesario realizar, como en todos los casos de éste libro, un análisis de las consecuencias que trae consigo la Ley por las características específicas de la misma, cuestionarnos como sociedad a reflexionar sobre el sistema penitenciario, la reinserción social, sobre si ésta Ley puede ayudar o no para establecer estándares de justicia que permitan tanto a víctimas, como imputados y sentenciados el respeto a sus derechos y al debido proceso, con miras a un sistema menos punitivo y más orientado a la reconstrucción del tejido social. Esta perspectiva la comparten varios expertos y organizaciones de la sociedad civil que fueron excluidos de este eficaz proceso de incidencia.

7. Bibliografía

Consejo para la ley y los Derechos Humanos A.C. "Secuestros por año." Último acceso noviembre de 2016. http://www.mexicodenuncia.org/?page_id=103

México Unido contra la Delincuencia. *Resumen de actividades y logros.* (México: MUCD, 2009)

Miguel Carbonell.com. "Boletín de prensa núm. 390/13, Nota técnica Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre seguridad pública (ENVIPE) 2013." Último acceso noviembre de 2016. http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/Envipe_2013.-.pdf

Observatorio Nacional Ciudadano. "Reporte sobre delitos de alto impacto de 2016." Último acceso noviembre 2016. http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/161115mensual-septiembre-digital_VF.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. "Incidencia delictiva del fuero común." Último acceso noviembre de 2016. http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun.php

Apéndice 1. Listado de actores sociales entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de entrevista
Orlando Camacho	México SOS	26 de mayo 2011
Isabel Miranda de Wallace	Asociación Alto al Secuestro	8 de junio 2011
Julio Guillén	Asesor Jurídico de Alto al Secuestro	Junio 2001
María Elena Morera	Ciudadanos por una Causa en Común A.C. Expresidenta de México Unido Contra la Delincuencia A.C.	25 de mayo de 2011
Edgar Cortez	Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD)	Mayo-junio de 2011
Samuel González	Asesor Jurídico de Alto al Secuestro	Mayo-junio de 2011
Isabel Miranda de Wallace	Asociación Alto al Secuestro	30 de agosto de 2016
María Elena Morera	Ciudadanos por una Causa en Común A.C. Expresidenta de México Unido Contra la Delincuencia A.C.	2 de julio de 2016
Juan Salgado	Centro de Investigación y Docencia Económicas CIDE	26 de agosto de 2016

IV Incidencia efectiva para el logro de un Presupuesto Federal Etiquetado para las Mujeres

Luz Paula Parra y Mauricio Hernández

En este estudio de caso se analiza el desempeño de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la propuesta y aprobación de la iniciativa para un gasto etiquetado para las mujeres. El papel que jugaron las organizaciones por los derechos de las mujeres, coordinadas en la Coalición por la Salud de las Mujeres (la Coalición) y respaldadas por "una bancada de diputadas feministas", fue determinante para su aprobación y generó un precedente único de organización y colaboración entre las OSC y el Poder Legislativo en México.

El presente caso refleja las posibilidades de una interlocución constructiva, coordinada y colaborativa entre distintas organizaciones civiles con saberes y experiencias distintas que en conjunto potencializaron una interlocución positiva y poderosa con el Congreso. Este caso en particular muestra que la formación de coaliciones y alianzas estratégicas son factores claves para realizar una incidencia efectiva por parte de las organizaciones civiles en el avance de agendas compartidas, así como para posicionar temáticas particulares en la agenda pública.

En este capítulo se presenta una breve síntesis de los antecedentes del caso de estudio. En seguida se realiza un análisis de los factores que facilitaron el diálogo e interlocución de las organizaciones civiles con el Legislativo. Posteriormente, se señalan algunos factores que todavía obstaculizan o representan un reto para que las OSC puedan incidir efectivamente en el Congreso. Finalmente, se profundiza en las lecciones aprendidas, así como en algunas reflexiones finales sobre el papel de la sociedad civil como un actor clave para gobernabilidad democrática en México.

Para la realización de este caso de estudio se entrevistaron a distintos representantes de organizaciones de la sociedad civil y legisladores entre los meses de mayo y junio de 2011 (ver apéndice 1).

1. Antecedentes

Los resultados del análisis del Presupuesto de Egresos de la Federación del 2007, evidenciaron que tanto para el Poder Ejecutivo como el Legislativo, el tema de la salud sexual y reproductiva no era una prioridad y que en términos generales, los presupuestos destinados a cuestiones de género no eran alentadores. Por el contrario, representaban un retroceso no sólo en los distintos programas de gobierno sino también en las políticas públicas propuestas a futuro. Un ejemplo claro de esta situación se reflejó en el decremento del 35.8% del presupuesto[1] al Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud con respecto al año anterior.[2]

Adicionalmente, algunas organizaciones de la sociedad civil percibían que una gran parte de los representantes de los distintos niveles de gobierno eran poco favorables a atender de manera integral los problemas de salud sexual y reproductiva en el país, y que no se encontraban suficientemente sensibilizados ni capacitados para implementar adecuadamente los programas respectivos en los diversos estados de la república.[3]

Existía una percepción de retrocesos entre algunas organizaciones que trabajan temas relacionados con los derechos de las mujeres, así como de una tendencia por parte de grupos conservadores —ligados a la jerarquía de la Iglesia católica— para "echar atrás muchos de los logros" alcanzados en algunos estados de la república y con ello, se pretendían imponer sus valores y normas morales en la salud, la reproducción y la sexualidad de las mujeres. Para representantes de estas organizaciones, lo anterior se expresaba en "la ola de modificaciones constitucionales consideradas regresivas a nivel local".[4]

1 "Presupuesto de Egresos de la Federación 2006 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2007", Secretaría de Hacienda y Crédito Público, último acceso julio de 2015. www.shcp.gob.mx.

2 El Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud realiza acciones específicas para: promover la atención integral de la salud de la mujer, desarrollar la protección y promoción de la salud, así como prestar servicios como la detección oportuna de enfermedades de trasmisión sexual, la planificación familiar, entre otras.

3 Un caso importante que ilustra lo anterior es la del entonces secretario de Salud, Dr. José Córdova Villalobos, quien fue presidente de la Comisión de Salud de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados en donde fungió como importante opositor a las reformas a la Ley General de Salud para ampliar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Además, se opuso a la inclusión de la píldora del día siguiente en el cuadro básico de medicamentos.

4 La Coalición reportó el caso ocurrido en 2008 cuando el gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, donó dinero del erario público para un santuario religioso, o cuando en 2004 un legislador desvió fondos públicos destinados para la prevención del VIH-SIDA para otorgárselos a PROVIDA, una organización considerada de ultraderecha (García Hernández y Placido, 2008, 6).

Por otro lado, es necesario mencionar que se habían dado algunos avances importantes en materia de salud sexual y reproductiva a nivel federal, pero sobre todo en la Ciudad de México. Tal es el caso de la aprobación de la píldora de emergencia en las clínicas públicas y privadas, el Programa Nacional de Educación Sexual, la creación de Centros como el de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el de la Infancia y Adolescencia en la Secretaría de Salud, entre otros avances a nivel federal; mientras que en la Ciudad de México se habían aprobado las sociedades de convivencia y la interrupción legal del embarazo. Se destaca que lo avanzado en la capital del país creó precedentes que algunas de las entrevistadas vieron como oportunidades para consolidarse y extenderse a nivel federal. Otro factor favorable, fue el pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia en marzo del 2007 a favor de la constitucionalidad de la ley de la Interrupción Legal del Embarazo que destrabó los procesos que se estaban presentando en algunos estados de la república.

Todos estos fenómenos se convirtieron en motor de acción para las organizaciones civiles que decidieron actuar conjuntamente en la Coalición por la Salud de las Mujeres.

1.1 La Formación de la Coalición por la Salud de las Mujeres

En mayo de 2007, 12 organizaciones civiles formaron la Coalición por la Salud de las Mujeres con la intención de hacer frente a los retrocesos y recortes presupuestales que notaban en el país. Entre las organizaciones fundadoras destacan por orden alfabético: Afluentes, Católicas por el Derecho a Decidir, Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, Iniciativa por una Maternidad sin Riesgos, Proyecto de Mortalidad Materna del Fondo de Mujeres y Políticas de Población; Centro de Análisis e Investigación (Fundar), Grupo de Información en reproducción elegida (GIRE), *International Pregnancy Advisory Services* (IPAS-México), *Kinal Ant´setik;* Fundación Mexicana para la planeación Familiar (Mexfam), Salud Integral para la Mujer (SIPAM) y Comunicación e Información de la Mujer (CIMAC). Todas ellas contaban con una consolidada trayectoria en temas de salud, equidad de género, derechos sexuales y reproductivos. Sin embargo, la mayoría de estas organizaciones habían venido trabajando de forma aislada y/o con algunas experiencias de colaboraciones puntuales en el pasado.

Hasta entonces, "las OSC habían tenido dificultades internas para trabajar de manera coordinada o en coalición, y se veían serios obstáculos para que una coalición de mujeres fuera capaz de incidir en los espacios formales de toma de decisiones". Algunos de los impedimentos para el trabajo conjunto habían sido ocasionados por "el frecuente protagonismo de algunas de las organizaciones y de sus líderes", así como la lucha por el escaso financiamiento que provocaba recurrente competencia entre ellas. Este último punto resulta particularmente importante si se

considera que son muy pocos los financiamientos internacionales que patrocinan actividades de *lobby* o cabildeo como se profundizará más adelante.

Sin embargo, las representantes de las organizaciones civiles reconocían que ninguna por sí misma tenía la capacidad suficiente para dedicarse de tiempo completo y de manera efectiva a la incidencia en el Legislativo para impulsar un marco jurídico favorable con una perspectiva de derechos de las mujeres y de no discriminación que abarcara la salud reproductiva, derechos laborales, violencia de género y otros temas relativos a la inequidad entre hombres y mujeres (Tapia 2010:18-19). Es por ello que deciden unirse y colaborar aportando cada una de las integrantes su especialidad particular. Por ejemplo: la organización Fundar ofreció su experiencia en análisis del presupuesto, IPAS-México su análisis de políticas públicas en salud, CIMAC su manejo en medios de comunicación con perspectiva de género, entre otros ejemplos similares. De esta forma, cada una de las organizaciones sumó su *expertise* para influir en las legisladoras y en la agenda.[5]

> La Coalición se definió desde su origen como:
>
> [U]n espacio de articulación ciudadana, especializado en derechos humanos, perspectiva de género y análisis de presupuesto públicos que promueve los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres y el derecho de todas las mujeres al más alto nivel posible de salud física y mental, y señala que sus acciones primordiales están encaminadas a impulsar la perspectiva de género en la legislación, las políticas públicas y el presupuesto público en los Poderes Legislativo y Ejecutivo a nivel federal y local.[6]

La Coalición tenía como prioridad impulsar acciones de vigilancia y transparencia para el cumplimiento de políticas de salud para las mujeres, y para ello buscó sensibilizar a los tomadores de decisiones con el fin de desarrollar las siguientes actividades:

> a) [P]romover el presupuesto con perspectiva de género; b) incrementar el gasto etiquetado para la salud de las mujeres; c) incluir mecanismos de transparencia que permitan fortalecer la vigilancia ciudadana en el ejercicio del presupuesto en materia de salud para las mujeres; d) incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas; e) favorecer la armonización legislativa con base en los estándares más altos de protección de los derechos humanos de las mujeres, y f) evidenciar la necesidad de impulsar el trabajo articulado de las Comisiones legislativas a favor de leyes que beneficien la salud de las mujeres.[7]

5 Melissa Ortiz Massó, "Agenda conjunta en pro de la salud de la mujer mexicana", *en Mujeres en sinergia: Memorias de la Comisión de Equidad y Género* de Instituto Simone de Beauvoir (México: Cámara de Diputados-LX Legislatura 2006-2009, 2009): 158.

6 Coalición por la Salud de las Mujeres, *Coalición por la Salud de la Mujeres* (México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2007).

7 Coalición por la Salud de las Mujeres, *Coalición por la Salud de la Mujeres* (México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2007).

Como puede apreciarse, desde sus orígenes la Coalición centró gran parte de su atención en trabajar con el Poder Legislativo, al que reconoció como un actor clave y necesario para el avance de sus objetivos y de su agenda. Lo anterior se reafirma constantemente en las entrevistas realizadas en las que se señala que "es necesario trabajar junto con todas las fracciones partidistas en el Legislativo si queremos avanzar en nuestros objetivos".

Entre las primeras actividades claves de la Coalición con el Legislativo destaca la de llevar a la Cámara de Diputados, específicamente a la Comisión de Equidad y Género, la preocupación de las organizaciones civiles en torno a la discrecionalidad y reducción sistemática del presupuesto público destinado a los programas de salud de las mujeres y la falta de avances en la legislación sobre el tema. Asimismo, entre sus actividades fundamentales tenía el objetivo común de facilitar la interlocución directa con el Poder Legislativo y plantear una agenda conjunta que permitiera avances en el derecho a la salud de las mexicanas.[8]

Como se mencionó anteriormente varias de las organizaciones que conformaron a la Coalición y que trabajan en temas relacionados con mortalidad materna y salud sexual y reproductiva, ya se habían acercado en el pasado de forma individual a la Comisión de Equidad y Género de la Legislatura para plantear su agenda y promover un presupuesto etiquetado para las mujeres. Sin embargo, como Coalición, sus integrantes decidieron convencer conjuntamente a las mujeres integrantes del Legislativo, pero sobre todo a las de esta Comisión, para trabajar a través de una alianza en la que se aprovechara el *expertise* de las diferentes organizaciones y el poder de decisión de las legisladoras con el fin de posicionar los temas en la agenda del Poder Legislativo.

En uno de los primeros acercamientos con el Legislativo, "la Coalición se propuso hacerles comprender a las diputadas que la salud sexual y reproductiva era más que la interrupción legal del embarazo, y que más bien se necesitaba avanzar en los compromisos que el Estado mexicano había adquirido en tratados y acuerdos internacionales como: las metas del milenio de las Naciones Unidas, el Comité para la Eliminación de toda Forma de Discriminación hacia la mujer (CEDAW), la Convención de *Belém Do Pará*, entre otros. Con este fin, se desarrollaron talleres de sensibilización a los que invitaron a integrantes y auxiliares de las Comisión de Equidad y Género, así como de la Comisión de Salud. Estos talleres incluían tanto la importancia del cumplimiento de los instrumentos internacionales como la relevancia de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres para el país.

8 Ortiz, "Agenda conjunta en pro de la salud de la mujer mexicana", 156.

La Coalición se integró entonces para crear puentes de interlocución entre las organizaciones de mujeres y los congresistas en México. Este esfuerzo colectivo se fortaleció con el surgimiento de la organización Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad "como una de las primeras iniciativas ciudadanas en México dedicada a impulsar, difundir, dar seguimiento y evaluar procesos Legislativos". [9] Adicionalmente, la Coalición diseñó una estrategia en la que presentaba a las organizaciones de mujeres como "impulsoras de una deliberación activa en torno a las políticas públicas y los presupuesto destinados a salud sexual y reproductiva en un marco de criterios laicos, científico y acorde con los estándares internacionales en materia de derechos humanos".[10]

En marzo del 2011, la Cámara de Diputados aprobó una iniciativa de Reforma de Ley del Presupuesto que va más en el sentido del presupuesto integral con perspectiva de equidad de género, en la que se contempla en ciertos anexos que no se debe bajar el monto asignado a las cuestiones de gasto etiquetado en género. La idea de esta iniciativa es que el presupuesto con equidad de género se convierta en el futuro en un proceso institucionalizado y transversal. En opinión de una de nuestras entrevistadas "este puede ser el inicio de la institucionalización y avance cualitativo de un presupuesto público con perspectiva de género". Lo anterior, representa por tanto un gran avance pero también un enorme reto para la implementación y su observancia.

2. Factores que favorecieron la incidencia de las OSC con el Legislativo

A continuación se presentarán algunos de los factores que facilitaron el proceso de incidencia de las OSC con el Legislativo.

2.1 Reconocimiento de la interdependencia recíproca entre las OSC y el Legislativo

Este estudio de caso refleja que existe un reconocimiento mutuo de una paulatina interdependencia recíproca entre las OSC y representantes del Legislativo para lograr objetivos trascendentes para sus respectivas agendas. A decir de una repre-

9 Mónica Tapia Álvarez et al., *Manual de incidencia en políticas públicas*. (México: Alternativas y Capacidades, 2010.

10 Aidé García Hernández, y Elizabeth Plácido, "El Estado laico mexicano y la salud sexual y reproductiva de las mujeres," en *Coalición por la salud de las Mujeres: retos legislativos*, de Coalición por la Salud de las Mujeres (México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2008), 6.

sentante de las OSC entrevistada: "los legisladores nos necesitan por varias razones: en primer lugar para empoderarse al interior de su comisión o de su mismo partido, y al mismo tiempo legitimarse al exterior, además de informarse y fortalecerse en temas específicos. Mientras que las OSC los necesitamos para promover nuestras distintas temáticas en la agenda pública". Lo anterior se expresó también muy claramente por parte de una legisladora: "ya no es sólo la voz de una diputada, sino también la voz de la sociedad civil que demanda presupuestos para el bienestar de las mujeres".

2.2 La formación de la Coalición y alianzas estratégicas multidisciplinarias y no partidistas

La combinación de estas dos acciones fue estratégica para que las organizaciones lograran sus objetivos y potencializaran sus recursos. De esta forma, "el presentarnos como Coalición y no como organizaciones aisladas nos dio mucho poder de interlocución frente a los legisladores. Además que aprovechamos los *expertise* de cada una de las organizaciones participantes".

Otra entrevistada sostiene que "el que la Coalición sea un conjunto de organizaciones apartidistas también generó confianza y mayor posibilidad de interlocución con distintos representantes partidistas y no partidistas".

Una estrategia clara de la Coalición fue la detección de aliados con los que podían trabajar por temas. En este sentido, "hay que entender que un aliado no es para siempre sino sólo estratégico para algunas acciones. Y se debe entender también que los aliados son diferenciados para cada causa. Puedes tener aliados para reventar un tema, otros para que te apoyen y otros para que defiendan tu propuesta". Lo anterior lleva a que:

> [Q]uizá no podemos trabajar con las diputadas del PAN el tema de los derechos sexuales y reproductivos pero sí podíamos trabajar con ellas el tema de la transparencia en el uso del presupuesto público para gasto en mujeres.

Algunas entrevistadas señalan que fue muy importante ampliar la alianza de la Coalición con otros actores relevantes sobre todo en el Poder Ejecutivo. Lo anterior, les abrió puertas y como señala una entrevistada "gracias a ello tuvimos importantes acercamientos y coincidencia con representantes de INMUJERES, de la Secretaría de Salud y otras dependencias del Poder Ejecutivo claves, quienes además de garantizar acceso, nos proporcionaron información y un mayor poder de interlocución porque al respaldarnos y/o ir acompañadas de alguna Secretaría de Estado se hacía más fuerte la presentación de nuestras solicitudes o propuestas".

2.3 El soporte de una bancada feminista

El perfil personal y el compromiso temático de los interlocutores en el Legislativo pesa mucho para el avance de las distintas iniciativas. En este caso, "el apoyo y liderazgo de la entonces presidenta de la Comisión de Equidad y Género —Diva Hadamira Gastetum Bajo— y de diputadas claves de distintos partidos en la Comisión como Elsa Conde (Alternativa), Martha A. Tagle (Convergencia), Aida Marina Arvizu (Alternativa), Maricela Contreras (PRD), Bertha Yolanda Rodríguez (PRI), Imelda Camacho y Claudia Cruz (PRD) permitieron fortalecer el presupuesto con perspectiva de género".

En este sentido, "en la pasada legislatura varias legisladoras de distintos partidos políticos formaron en la Comisión de Equidad y Género una bancada feminista con la que nos ayudamos a empujar y defender los temas de género en el Congreso".[11] A decir de una de las entrevistadas: "las legisladoras lograron una sinergia y con ésta, anteponer sus compromisos con la equidad de género ante su agenda partidista". Lo anterior "nos enseñó que cuando se logra la formación de grupos plurales conformados por mujeres de distintos partidos políticos se obtienen los mayores resultados y avances".

Esta bancada feminista en el Congreso fue sumamente importante ya que proporcionó el acompañamiento y apoyo de diputadas, que en muchas ocasiones "nos abrieron las puertas para dialogar con diputadas de otros partidos con las que no había sido posible los contactos o el acercamiento inicial efectivo".

Existieron dos factores que contribuyeron positivamente al buen entendimiento y al apoyo de la bancada feminista legislativa a la Coalición. En primer lugar resalta que "algunas de las integrantes de la Comisión de Equidad y Género ya habían trabajado de cerca con las organizaciones de mujeres, se conocían y por tanto, el acercamiento se dio de manera natural".[12] En segundo lugar, algunas de las representantes de las organizaciones civiles y de la Coalición, ya tenían experiencia de gobierno por lo que conocían las lógicas y los tiempos políticos. Y por tanto, funcionaron efectivamente como bisagras".

2.4 La elaboración de una planeación estratégica

La necesidad de realizar una adecuada planeación estratégica para lograr sus objetivos estuvo presente en la mayoría de las entrevistas realizadas. En muchas de ellas se destaca la importancia de tener metas claras, objetivos puntuales y realizables a través de acciones medibles. Un consejo que sugirió una de las entrevistadas a las

11 Se menciona a las diputadas Elsa Conde (Alternativa), Martha A. Tagle (Convergencia), Aida Marina Arvizu (Alternativa), Maricela Contreras (PRD), Bertha Yolanda Rodríguez (PRI), Imelda Camacho y Claudia Cruz (PRD) entre otras diputadas que formaron parte de esta bancada feminista.

12 Ortiz, "Agenda conjunta en pro de la salud de la mujer mexicana", 157.

OSC que desean hacer incidencia en el Legislativo "es profundizar en un solo tema más que querer abarcar muchos". Como parte también de la planeación estratégica se recomienda la realización de un mapeo de actores claves, el entendimiento del contexto político (para aprovechar mejor las coyunturas) y un plan de trabajo en el que se tenga en cuenta los tiempos del Poder Legislativo y el Ejecutivo para una mayor efectividad e impacto de las acciones. A continuación se mencionará brevemente en qué consistieron algunos de estos elementos que conformaron su planeación estratégica que resultaron efectivos para las OSC.

2.4.1 Realización de mapeos de actores claves

Una de las estrategias de la Coalición fue "la realización de un mapeo completo de los aliados, enemigos y neutrales. Con los primeros se trabaja, a los segundos se les conoce y a los terceros se convence. Este mapeo es vital para saber cómo están trabajando y cuáles son sus temas de interés". Se añadió que "se tiene que tener por tanto un perfil claro de cada uno de los actores con los que se va a realizar la incidencia para intervenir más efectivamente y no desperdiciar oportunidades claves".

2.4.2 Trabajo cercano con el equipo de trabajo técnico del Poder Legislativo

También se identificó la importancia del trabajo cercano con los asesores o secretarios técnicos de los diputados, "ya que son éstos quienes hacen el trabajo técnico mientras que los diputados hacen el trabajo político". Es con ellos "con los que se negocia y se acuerdan los términos que facilitan los avances, y también pueden ayudar a meter temas en la agenda legislativa".

2.4.3 Manejo efectivo de los medios de comunicación

La relación con los medios de comunicación también fue clave, ya que "teníamos la estrategia de elevar el costo político a todos los partidos que votarán en contra del presupuesto con perspectiva de género". Una entrevistada sugiere que para tener mayor incidencia en el Legislativo "necesitas aprovechar las coyunturas políticas, los escándalos mediáticos ya que permiten pasar o posicionar algunas de las propuestas de los derechos de las mujeres". También se mencionó que es recomendable "realizar actividades de difusión de resultados o datos duros en fechas claves como por ejemplo el 8 de marzo (Día Internacional de las mujeres) para que tenga un mayor y mejor impacto sobre la situación de las Mujeres y el respeto a sus derechos".

2.4.4 Aprovechar la coyuntura

Muy relacionado al punto anterior es la capacidad de las OSC de aprovechar las oportunidades de coyunturas políticas para favorecer su interlocución con el Legislativo. Por ejemplo, las OSC decidieron participar activamente en la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo y de Salud en 2008, para que los presupuestos públicos reflejaran las demandas y necesidades de las mujeres. Esta oportunidad de incidir solamente se presenta cada año, y una vez que pasa el periodo de deliberación y aprobación es extremadamente complicada la reasignación y obtención de recursos adicionales. Es por ello que "se deben planear bien las intervenciones y los tiempos".

2.4.5 Las denuncias nacionales e internacionales como herramienta de presión

En este mismo orden de ideas, la denuncia y evidencia pública de los diputados que han votado reformas contrarias a los derechos de las mujeres en espacios nacionales e internacionales puede funcionar también como mecanismos de presión de las OSC en contra de estos legisladores y "puede llevar a un cambio de actitud de los diputados, por ejemplo, cuando los denunciamos por la falta de apoyo para nuestras propuestas en la reunión de la Internacional Socialista en donde participan miembros del PRI y PRD".

2.5 Capacidad técnica para contribuir a elevar la calidad de las deliberaciones legislativas

Las organizaciones civiles participantes enfatizaron en el esfuerzo y la necesidad de presentar propuestas e iniciativas sustentadas en

> [C]riterios laicos, científicos y de acuerdo a estándares internacionales en materia de derechos humanos para impulsar un diálogo fructífero que garantice los derechos de las mujeres, y de esa forma su calidad de vida.

Para ello, las OSC de mujeres participantes en la Coalición generaron y presentaron información sustentada en argumentación técnica y científica a los legisladores que respaldaba sus propuestas y sus demandas de acción legislativa. En esta medida, se ha privilegiado que "el dato duro hable", ya que "sabemos que la información y la evidencia científica son importantes, así como el análisis de temas precisos para tener mayor posibilidad de interlocución con los legisladores". Sin embargo, también han manifestado la responsabilidad que tienen los legisladores para atenderlas y actuar debido a que "es su labor hacerlo", y en cierto sentido, sostiene, "nosotros les estamos ayudando a hacer su trabajo".

2.6 Inversión en talleres de sensibilización y capacitación para miembros del Legislativo

Las OSC decidieron dar talleres de información y sensibilización a los legisladores, sus asesores y algunos representantes de medios de comunicación ya que se percataron del desconocimiento sobre temas relacionados con derechos, salud de las mujeres, género, presupuesto, entre otros. Como lo menciona una entrevistada: "lo vimos como una inversión" para tener mejores oportunidades de trabajar con ellos. Sin embargo, señalan que "no basta simplemente dar información relevante a los legisladores hay que sensibilizarlos sobre el tema para que entiendan que tienen que actuar, que les corresponde hacerlo".

2.7 Compromisos Internacionales del Estado mexicano

Otro factor que ha favorecido el avance progresivo de los temas promovidos por la Coalición es el establecimiento de las Metas del Milenio a las que se comprometió el gobierno mexicano durante la Cumbre del Milenio organizada por las Naciones Unidas en 2000. Las metas incluyen: la reducción de tres cuartas partes de las muertes maternas para el 2015. Lo anterior, forzó a la entonces administración a diseñar e implementar una Ley General de Salud más profunda.[13] Por ejemplo, en 2008 el presidente de la república anunció la implementación de un programa denominado Embarazo Saludable destinado principalmente para mujeres de escasos recursos.

3. Los logros más relevantes alcanzados

Las organizaciones de mujeres, de forma individual y a través de su participación en la Coalición, han posicionado en la agenda pública nacional temas tan relevantes como la mortalidad materna, el creciente número de casos de mujeres con VIH-SIDA en el país (su feminización), la violencia hacia las mujeres, el creciente número de embarazos no planeados en adolescentes, así como los derechos sexuales y reproductivos en general como parte integral del derecho humano a la salud.

Además gracias a una efectiva colaboración con la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados lograron promover sus principales objetivos: a) la etiquetación de recursos para programas enfocados a la atención de la mujer, b) la irreductibilidad del presupuesto de programas específicos y c) candados y mecanismos claros para la transparencia y la rendición de cuentas de los presupuesto destinados a las mujeres.

13 El objetivo de la salud materna incluye: 1) promover la tasa de uso de anticonceptivos; 2) reducir la tasa de natalidad entre adolescentes; 3) ampliar la cobertura de atención prenatal; 4) satisfacer las necesidades y demandas en materia de planificación familiar, y 5) reducción de la mortalidad materna.

En palabras de una entrevistada:

> [L]o que se buscaba era un aumento progresivo del presupuesto para la salud de las mujeres y no su regresividad, esto es un éxito y un impacto positivo en las políticas públicas en materia de salud para las mujeres y los jóvenes.

Asimismo, "logramos que se transparentara la asignación y el uso de los recursos a través de informes públicos trimestrales que es posible consultar en la página de SHCP, y que contribuye a la rendición periódica de cuentas".

Entre los logros más mencionados a lo largo de las entrevistas se encuentran la realización de los talleres de sensibilización a los miembros de las distintas comisiones legislativas que ayudaron a cambiar las percepciones mutuas y fortalecieron la relación y la cooperación. Especialmente se mencionaron las siguientes actividades con el Poder Legislativo: a) el taller de sensibilización enfocado a los asesores de las bancadas de los partidos en la Cámara de Diputados, y b) un Foro por la Salud de las Mujeres en 2007 en la Cámara de Diputados al que asistieron cinco presidentes de comisiones: Equidad y Género, Salud, Asuntos Indígenas, Seguridad Social y Hacienda. Además estuvo presente el entonces secretario de Hacienda, Agustín Carstens.

Este Foro tenía como uno de sus objetivos principales "hacer conscientes a muchas de las organizaciones civiles sobre su capacidad para incidir en el Legislativo, sensibilizar a los mismos diputados y diputadas respecto al tema, así como la confección de material didáctico que fue repartido entre los legisladores". Como consecuencia de este Foro, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se comprometió a impulsar la etiquetación del presupuesto para mujeres, previo a la discusión del paquete presupuestal de 2008; y también se crearon las Mesas Interinstitucionales sobre presupuesto con enfoque de género con la participación de organizaciones civiles, representantes del Poder Ejecutivo (principalmente Inmujeres, SHCP, Función Pública), académicos y representantes del Poder Legislativo. En "las mesas se generaron propuestas técnicas para que los recursos se colocaran en las instancias que tienen atribuciones para ejercerse y canalizarse a las áreas en donde realmente deben ejercerse".

Si bien es cierto que desde 2007, las diputadas habían logrado incluir en dos artículos transitorios el gasto etiquetado, no es sino hasta 2008 que se logró concretarlo en la Cámara de Diputados durante la discusión del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, en las que se etiquetó el gasto para mujeres en un anexo específico, el 9-A. Este hecho se vio fortalecido al incorporar a la administración federal el Artículo 25 (Díaz 2008:11).[14] Del mismo modo, "es a partir de 2008 que tenemos informes trimestrales públicos y accesibles del gasto etiquetado por la SHCP".

14 El Anexo 9.A referente al gasto etiquetado para mujeres en el Anexo de Erogaciones para la igualdad entre hombres y mujeres del presupuesto ha presentado un aumento importante de 7,024.8 millones a 8,981.6 millones (Coalición 2007).

En suma, un avance importante de las OSC es que entendieron la importancia de trabajar con la SHCP, en especial con la Subsecretaría de Egresos, para garantizar la asignación de recursos y para sensibilizar a los funcionarios sobre la importancia del tema y su manejo transparente. De la misma forma, se logró por primera vez en la historia que la Comisión de Presupuesto, en su agenda de reuniones, destinara días específicos para recibir a miembros de la Academia y de la sociedad civil para escuchar demandas, otorgar información en relación a la ejecución del presupuesto y la exigibilidad de desglose y cuentas claras.[15]

Una de las virtudes más importantes de la Coalición es que no se personificaron los avances. Esto hubiera entorpecido el diálogo multipartidista, así como la relación entre las organizaciones civiles participantes. Por el contrario, la relación entre las OSC se fortaleció gracias a la realización periódica de reuniones de la Coalición para socializar la información y consensar acuerdos.

4. Principales obstáculos que enfrentan las OSC para incidir en el Legislativo

Existen diversos obstáculos materiales y psicológicos que han representado barreras importantes para desarrollar más efectivamente la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad organizada, particularmente de aquellas que se enfocan en la defensa de los derechos de las mujeres. Destacan: 1) la falta de interés y priorización por parte de numerosos miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, 2) los todavía mínimos presupuestos destinados a cuestiones de género en general, 3) el aumento de la influencia de grupos conservadores que se oponen u obstaculizan los avances de los derechos de las mujeres y de otros grupos con preferencia sexual distinta a la heterosexual, entre otros. A continuación se presentará un breve análisis de algunos de estos.

4.1 Los asuntos de género no son prioridad de la agenda gubernamental

Las entrevistadas coincidieron en señalar que la administración del presidente Felipe Calderón realizó esfuerzos insuficientes para atender de manera integral el problema de la salud sexual y reproductiva en el país. Destacan que ese gobierno tenía otros temas prioritarios en su agenda como el tema de la seguridad pública y la lucha contra el crimen organizado, por lo que se descuidaron o desatendieron otros temas y sectores importantes de la población como son las mujeres.

15 Ortiz, "Agenda conjunta en pro de la salud de la mujer mexicana", 158-159.

En este sentido, en el ámbito específico de la salud, una entrevistada señaló que se continúa priorizando la atención a enfermedades como la diabetes y la obesidad, mientras que en materia de educación no se enfatiza la educación sexual. En cuanto a los programas enfocados específicamente a la juventud, éstos continúan con un diagnóstico que indica que los mayores índices de mortalidad de esta población se deben a accidentes automovilísticos y a la violencia (suicidios y riñas), desatendiendo los altos índices de otras muertes en este sector provocados por la falta de atención del Estado, que como informa la organización civil IPAS-México: "el total de muertes maternas en México de 1990 a 2008 fue de 24,872 mujeres muertas por embarazo, aborto, parto o puerperio. De ellas, aproximadamente, el 13 % tenía entre 15 y 19 años. Esto significa que, en este lapso de tiempo, se han muerto alrededor de 3,300 adolescentes menores de 19 años. Lo que la ubica en la cuarta causa de fallecimiento de esta población después de accidentes de tránsito, suicidios y homicidios" (IPAS-México, 2011).

4.2 Avance y consolidación de grupos conservadores

Las OSC que trabajan en temas sexuales y reproductivos sostienen "que existe una fuerte ofensiva de las organizaciones civiles relacionadas con la Iglesia católica y con posiciones de tipo conservador, las cuales se encuentran muy bien organizadas para actuar y avanzar sus intereses, cuentan con un gran poder económico y son muy disciplinadas en sus lineamientos y vínculos con personas clave en el Legislativo". Incluso se menciona que "estos grupos han tenido capacidad para bloquear iniciativas y que en todo caso buscan ampliar la protección desde el embrión con una visión encubierta de derechos". Para algunas de las entrevistadas varios de sus miembros ocupan cargos dentro de diversas secretarías de Estado que dificultan todavía más el avance de los temas.[16]

El avance de los grupos conservadores, que también son parte de la sociedad civil o que según una entrevistada "se han sabido disfrazar de sociedad civil organizada, y se encuentran bastante bien articulados, representan un reto ya que han aprendido de nuestra experiencia", y debido a lo anterior "cualquier propuesta novedosa que presentamos se nos puede revertir". Este fue el caso del Parlamento de Mujeres que tuvimos que cancelar por su intervención y manipulación del proceso". Incluso se menciona en las distintas entrevistas que estos grupos conservadores "han acudido a los talleres de sensibilización y capacitación en materia de derechos sexuales y reproductivos para conocer nuestros argumentos y estrategias, y de esa manera contrargumentarnos después".

16 Se mencionó a Bernando Fenández del Castillo, quien trabaja en la Secretaría de Salud y quien fue abogado de la jerarquía católica como un ejemplo.

Estos grupos tienen entre sus prioridades el ocupar mayores espacios públicos, y para ello "ahora se han especializado, han estudiado el lenguaje, presentan hojas informativas y tergiversan las evidencias científicas, presentando datos pseudo-científicos para justificar sus argumentos en distintos foros". Para otra entrevistada estos grupos "tienen incluso académicos y editorialistas en diarios importantes del país para generar una corriente de opinión a su favor".

Como consecuencia, las OSC "tenemos que conocer muy bien el tema para poder deconstruir sus argumentos". Adicionalmente, "se han apropiado de temas nobles como "el derecho a la maternidad" con una visión conservadora, que incluye la defensa de los derechos de la madre y aprovechan también incluir los derechos del embrión. En este sentido, puntualiza una entrevistada "saben muy bien como posicionar su agenda y cómo llegar a los legisladores que son susceptibles a ésto y los *apantallan*". Por ello, sostiene "es importante hacerles entender que los derechos sexuales y reproductivos no son impuestos desde afuera, sino que son derechos y que se debe ver desde esta perspectiva y no únicamente desde una visión poblacional". Por todo ello, "es necesario dirigir nuestros esfuerzos de argumentación, realizar campañas de información para que entiendan los ciudadanos promedio, y contrarrestar así las campañas en contra de los derechos de las mujeres. Es ahí donde tenemos que trabajar fuerte".

4.3 Falta de profesionalismo y continuidad en el Legislativo

Uno de los problemas para trabajar conjuntamente con el Legislativo según una entrevistada "es la falta de profesionalismo de los diputados y la intensa movilidad de sus asesores, los cuales entran y salen". Lo anterior dificulta el seguimiento de los distintos asuntos y acuerdos. Este punto se encuentra muy relacionado con la afirmación de otra entrevistada sobre "los cambios cada tres años de los legisladores, los cuales no permiten la continuidad ni la profesionalización de los legisladores ni de los temas". En este sentido, para una de las entrevistadas "cada inicio de legislatura se da un desbalance, no hay experiencia de los nuevos y hay poco tiempo para establecer los vínculos", y añade que "los legisladores se tienen que poner al día, no podemos discutir estos temas sin preparación" por lo que "muchas veces tenemos que empezar de cero con los nuevos".

La situación anteriormente descrita se agrava todavía más debido a la distribución de las cuotas de partidos en las comisiones que dañan los procesos legislativos debido a que "no siempre quedan los diputados o diputadas más sensibles, ni los que tienen más conocimientos sobre el tema sino que se trata de una especie de cuotas partidistas".

Adicionalmente, y como parte de la falta de profesionalización, una de las entrevistadas señala que "el Poder Legislativo todavía no ha logrado entender su papel frente al Poder Ejecutivo: pedir cuentas, exigir cuentas y hasta ahora no ha reportado nada".

4.4 Resistencias implícitas de los legisladores a los temas relacionados con género

Uno de los obstáculos más importantes en los que coincidieron nuevamente las entrevistadas es la resistencia o la falta de interés de muchos legisladores al tema de igualdad de género. Incluso muchas legisladoras encuentran resistencias al interior de sus propios partidos para apoyar iniciativas relacionadas con este tema. Para algunos legisladores los temas de género se presentan "más bien como una displicencia a favor de un grupo que hay que atender" y no como una convicción o un ejercicio comprometido con la justicia y la equidad.

En todo caso para varias entrevistadas existe una simulación en la que algunos legisladores pretenden adoptar medidas afirmativas porque "sería políticamente incorrecto pronunciarse en contra de los derechos de las mujeres". En términos públicos "nadie pude estar en contra de los presupuestos para la igualdad de género o hacer comentarios machistas pero en privado todavía subsisten".

Para otra de las entrevistadas el fondo del problema es que:

> [L]as instituciones en donde se define nuestro presupuesto, siguen funcionando con normas masculinas, con las mismas normas implícitas con las que funciona el poder público, y que no se reconoce que las desigualdades entre mujeres y hombres son estructurales e históricas, y que para cerrar la brecha se necesita orientar recursos.

Por ello, "el presupuesto debería cerrar brechas de desigualdad". Sin embargo, lo anterior requiere un cambio profundamente cultural y de largo plazo.

4.5 El problema de implementación de la legislación en los estados

Los temas de género, y en particular de los derechos de las mujeres, tienen serios problemas de implementación en las entidades federativas, ya que depende todavía de la voluntad política y la discrecionalidad de los gobernadores. El caso más claro es "el nombramiento de las directoras de los institutos de las mujeres de los estados por parte de los gobernadores, lo que disminuye la autonomía y el poder de acción a favor de las mujeres". Sin embargo, es el tema de la implementación uno de los más apremiantes y relevantes para las OSC como se profundizará en seguida.

4.6 Falta de continuidad para la implementación

Una crítica a las organizaciones civiles es que "éstas tienen una fuerte y activa actuación para promover iniciativas, pero que una vez aprobadas descuidan el monitoreo de la implementación de las mismas o simplemente no mantienen el vínculo y el seguimiento a las respectivas comisiones del Legislativo". Ello en parte se debe a que "las organizaciones civiles consideran que el Estado es el responsable de garantizar la salud sexual y reproductiva, y que no pueden sustituir sus funciones. Sin embargo, es necesario que concentren sus esfuerzos para que la incidencia se implemente efectivamente sobre todo en los estados de la república". Un caso excepcional sería la Organización Civil Fundar que ha realizado un fuerte énfasis en el monitoreo y evaluación del presupuesto asignado una vez aprobada la iniciativa.

4.7 Restricciones de financiamientos nacionales e internacionales

Existen restricciones serias para realizar incidencia legislativa para muchas organizaciones civiles debido a que la mayoría de los donantes internacionales no permiten hacer actividades de *lobby* o cabildeo con sus fondos. Esta situación "nos pone en desventaja con las organizaciones conservadoras que tienen fuerte respaldo económico de algunos sectores empresariales y de la Iglesia católica. En este sentido, un tema no resuelto es el financiamiento nacional. En México no hay fundaciones nacionales que patrocinen temas considerados progresistas. La derecha tiene muchos fondos de estas fundaciones conservadoras y empresariales, pero no lo puedo probar". En cuanto a los fondos públicos, la entrevistada sostiene que "observamos un desvío hacia las organizaciones de derecha, especialmente en los estados en donde hemos visto un avance de los grupos conservadores. De esa forma, en cuanto a los financiamientos internacionales estamos compitiendo con OSC de África y en relación con los fondos nacionales competimos con la derecha".

4.8 Problemáticas propias de las Organizaciones Civiles

Se perciben por parte de algunas integrantes de las organizaciones de mujeres entrevistadas posturas *estáticas* o centradas en prejuicios que las imposibilitan para escuchar a aquellos que no están de acuerdo con sus ideas o quienes tienen intereses distintos a sus posturas.

Algunas entrevistadas señalan que un obstáculo para tener una mayor incidencia es la resistencia al cambio o la imposibilidad de adaptarse debido a que:

> [A]lgunas OSC quieren que sus propuestas sean como ellas las presentan, que no cedas en absolutamente nada, pero en todas las negociaciones con grupos reales

> de poder tienes que buscar modificaciones en la redacción o decir bueno hoy podemos llegar aquí y entender que es un avance en su causa.

Así mismo,

> [T]ienen que entender que ninguna iniciativa de ley conserva su posición original, se van modificando en las negociaciones, en el análisis de los argumentos. En varias ocasiones, cuando se modifican el texto propuesto por la ONGs estas se enojan y nos acusan de haber claudicado.

En este mismo orden de ideas, se mencionó que las organizaciones civiles todavía utilizan "el reclamo y la exigencia" hacia los tomadores de decisiones, aunque se observa un esfuerzo creciente para adoptar aproximaciones más propositivas, sustentadas en argumentos y cifras para lograr una mayor capacidad de diálogo e interlocución con actores socio-políticos distintos.

4. 9 Preferencia legislativa para impulsar reformas puntuales más que estructurales

Existe una coincidencia entre las entrevistadas de que las reformas estructurales son muy difíciles en estos momentos debido a que los diputados están más dispuestos a ajustes y reformas puntuales que en proponer reformas estructurales que toquen de fondo los problemas, lo que en cierta medida refleja el clima de polarización y partidización que vive el país y la falta de una visión conjunta de la nación que se quiere construir.

5. Algunos de los retos principales

Como lo mencionan algunas de las entrevistadas: "un programa sin presupuesto, no es un programa". Por ello, para lograr la igualdad de las mujeres se necesita presupuesto", ya que "las políticas públicas, al buscar una aplicación en equidad y género, no resultan mientras no vayan acompañadas de presupuestos". En palabras de otra entrevistada "los funcionarios tienen voluntad, pero si no hay una cantidad asignada para estos programas no pasa nada, los desaparecen, los aíslan, dejan de estar en el discurso".[17]

Hoy en día, los recursos destinados para mujeres y cuestiones de género en general son mínimos. Además no se tiene un enfoque transversal, y como lo menciona una de las entrevistadas:

17 Maricela Contreras, "Conciencia de género", en *Mujeres en sinergia: Memorias de la Comisión de Equidad y Género*, de Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir (México: Cámara de Diputados-LX Legislatura 2006-2009, 2009), 52-58.

> es necesario que la totalidad del presupuesto de la federación tenga una perspectiva de equidad de género, que se refleje en todas las políticas públicas, y se maneje con transparencia y efectividad.

La mayoría de las entrevistadas opinaron que en materia de legislación federal hemos avanzado, sin embargo, en los estados de la república se perciben obstáculos importantes, avances lentos y dificultades grandes para la implementación de los derechos de las mujeres y el presupuesto es etiquetado hacia este sector debido a que todavía dependen mucho de la buena voluntad de los funcionarios locales y la poca transparencia en el uso de los recursos. Así mismo, continúa el avance de los grupos conservadores locales mencionados con anterioridad.

A decir de una entrevistada "se requiere mayor transparencia en el debate legislativo. Para ello debe existir pluralismo en el debate público en el que los distintos grupos sean equitativamente representados y puedan ser discusiones en base a argumentaciones principalmente científicas", ya que "todos perdemos cuando los acuerdos se hacen a nivel cupular". Por ello, la importancia de los foros públicos en los que se discuta con información técnica y se dialogue verdaderamente a través del intercambio de argumentos constructivos.

Otro reto de las OSC consiste en sensibilizar a los legisladores en los temas para que éstos sean capaces de influir de manera efectiva en la agenda legislativa, ya que "no basta solamente con proporcionarles información por más relevante que esta sea".

6. Reflexiones finales sobre el papel de la Sociedad Civil organizada como factor de gobernabilidad democrática en un Congreso sin Mayorías

El papel de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres se ha enfocado fundamental en colocar el tema de la salud integral de las mujeres en el debate público. A pesar de que todavía existen retos muy importantes a enfrentar, las organizaciones han posicionado el tema y se han fortalecido como un colectivo para enfrentarlos.

Una de las funciones más significativas del papel de las organizaciones civiles que se destacó en este caso de estudio es el de "dar cauce (o llevar a las instancias de poder) las demandas de la sociedad civil no organizada, que es la mayoría en este país". Lo anterior es posible gracias a que las OSC cuentan con la capacidad técnica y cercanía a las poblaciones que desean atender. Lo anterior, fue expresado claramente por una entrevistada de la siguiente manera: "la cercanía con las mujeres te ayuda a validar lo que haces y a defender las causas".

Un papel clave de las organizaciones civiles consiste en ser proveedoras de información fundamental para la toma de decisiones, y también para coadyuvar a elevar la calidad de la discusión y la deliberación legislativa. En algunos casos, éstas se han convertido en aliadas técnicas claves para los legisladores que desean promover iniciativas o detener reformas consideradas contraproducentes. Las OSC tienen un *expertise* muy desarrollado en distintos temas relacionados con los derechos de las mujeres, y son por tanto, una fuente de enseñanza y de información continua.

Los roles de las OSC que más se reconocieron en este proceso de investigación fueron el de vigilancia del uso efectivo de los recursos y el trabajo técnico para la implementación de los acuerdos. En este sentido, las OSC son actores claves para monitorear el seguimiento y la evaluación de la implementación efectiva de las políticas públicas pues han puesto el énfasis esencial en la necesidad de asignar recursos públicos para la legislación aprobada. Para ello, han generado instrumentos para monitorear el seguimiento de las políticas públicas, así como la transparencia en el uso de recursos públicos. Es por ello que una de las entrevistadas sugiere que "el papel fundamental que juegan las OSC es la evaluación y revisión de los informes de gasto público".

Las organizaciones han incrementado su trabajo para la rendición de cuentas y la transparencia de los distintos poderes de gobierno. En un inicio lo hicieron con el Poder Ejecutivo. Sin embargo, a partir de 1997 se dirigieron también al Legislativo y tienen como reto a futuro hacerlo con el Poder Judicial, al que consideran uno de los poderes menos transparentes.

Uno de los aspectos en el que los legisladores reconocen el papel de las OSC es en que cada cambio de legislatura pueden "contribuir a que no se pierda la continuidad de lo ya avanzado en cada una de las iniciativas o comisiones". Es decir, que funcionen como una especie de "memoria histórica" y técnica de los procesos y avances legislativos.

A manera de conclusión, este caso refleja una "convergencia para la transformación" de organizaciones civiles (en torno a la Coalición) y de una bancada feminista integradas por diputadas de distintos partidos políticos que se reconocieron, que compartieron causas y objetivos y que entendieron su papel complementario para sacar adelante el gasto etiquetado para las mujeres.

Y como lo mencionó con una fuerte convicción una de las entrevistadas: "lo que se avanzó en cuestiones de presupuesto asignado a mujeres, no tiene retorno"…

7. Bibliografía

Coalición por la Salud de las Mujeres. *Coalición por la Salud de la Mujeres.* México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2007.

Coalición por la Salud de las Mujeres. Coalición por la salud de las Mujeres: *Retos legislativos. El Estado mexicano y la salud sexual y reproductiva de las mujeres.* México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2008.

Contreras, Maricela. "Conciencia de género". En *Mujeres en sinergia: Memorias de la Comisión de Equidad y Género*, de Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir, 52-58. México: Cámara de Diputados-LX Legislatura 2006-2009, 2009.

Díaz, Daniela. "Presupuesto para mujeres, seguro popular y salud materna". En *Coalición por la salud de las Mujeres: retos legislativos. El Estado mexicano y la salud sexual y reproductiva de las mujeres,* de Coalición por la Salud de las Mujeres. México: Coalición por la Salud de las Mujeres, 2008.

García Hernández, Aidé y Elizabeth Plácido. "El Estado laico mexicano y la salud sexual y reproductiva de las mujeres". En *Coalición por la salud de las Mujeres: retos legislativos*, de Coalición por la Salud de las Mujeres. México: Coalición para la Salud de las Mujeres, 2008.

IPAS. *Numeralia sobre morbimortalidad materna en adolescentes*, México 1990-2009. México: IPAS, 2011.

Ortiz Massó, Melissa. "Agenda conjunta en pro de la salud de la mujer mexicana". En *Mujeres en sinergia: Memorias de la Comisión de Equidad y Género* de Instituto Simone de Beauvoir, 156-159. México: Cámara de Diputados-LX Legislatura 2006-2009, 2009.

Tapia Álvarez, Mónica, Beatriz Campillo Carrete, Susana Cruikshank Soria y Giovanna Morales Sotomayor. *Manual de incidencia en políticas públicas.* México: Alternativas y Capacidades, 2010.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de entrevista
Adriana Medina	CEAMEG de la Cámara de Diputados	7 de junio de 2011
Ángeles Cortez	CEAMEG de la Cámara de Diputados	7 de junio de 2011
Daniela Díaz Echeverría	Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.	24 de mayo de 2011
Dip. Maricela Contreras	Diputada	13 de junio de 2011
Esperanza Delgado	Fundación Mexicana para la Planeación Familiar A.C. MEXFAM	31 de mayo de 2011
Guadalupe Mendoza	Fundación Hewlett	23 de mayo de 2011
Martha Suárez	Consorcio para el diálogo parlamentario y la Equidad	10 de junio de 2011
Melissa Ortiz Masso	Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C.	24 de mayo de 2011
Mónica Tapia	Alternativas y Capacidades	7 de junio de 2011
Raffaela Schiavon	IPAS-México	9 de junio de 2011

V

Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos

Mauricio Hernández y Luz Paula Parra

1. Sinopsis

Después de más de 10 años de negociación política y de un proceso legislativo de tres años, finalmente el 11 de junio de 2011 entró en vigor la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en México. Miembros de organizaciones civiles, exfuncionarios de gobierno, legisladores, organismos internacionales, académicos y gran parte de la opinión pública coinciden en que se trata de una de las piezas de legislación más importantes que se han aprobado en los últimos tiempos en el país.

En el entorno creado por las medidas de políticas públicas tomadas por el gobierno federal para el combate a la delincuencia organizada y ante el crecimiento del grado de violencia a nivel nacional, la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Justicia Penal que entró en vigor en el año 2008 motivó la preocupación de algunas organizaciones civiles y de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México (OACNUDH), las cuales opinaban que esta legislación carecía de una perspectiva de derechos humanos que garantizara un balance al nuevo marco legal. Por lo tanto, consideraron urgente la aprobación de esta reforma, discutida desde hace mucho tiempo, pero que en esos momentos se percibía como necesaria para brindar protección a la ciudadanía ante la situación de inseguridad en el país.

Diversos actores intervinieron durante la discusión de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, sin embargo, la incidencia estratégica de algunas organizaciones civiles y organismos internacionales fue determinante a lo largo de todo el proceso de aprobación, pasando por su votación en la Cámara de Diputados y el Senado de la República, hasta llegar a su aprobación final en la mayoría de los congresos estatales del país y su promulgación por parte del Ejecutivo.

Este capítulo analiza la labor exitosa de incidencia por parte de un grupo de organizaciones de la sociedad civil, que en alianza con la Oficina del Alto Comisionado

de los Derechos Humanos en México y con el apoyo de algunos legisladores clave lograron la aprobación de la reforma. Para ello, se realizaron una serie de entrevistas a varios actores que tuvieron una participación directa en el proceso de incidencia: exrepresentantes de gobierno, legisladores, académicos, miembros de organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos.

La investigación ilustra cómo a través de la combinación de elementos como el trabajo conjunto; la planeación e instrumentación de una estrategia de incidencia estratégica; la capacidad de dar seguimiento a lo largo de todo el proceso de discusión y aprobación de la reforma hasta su publicación; la utilización de herramientas como el claro conocimiento de los procesos legislativos, así como un adecuado mapeo de actores, fue posible lograr la aprobación de la reforma.

El capítulo se divide en los siguientes apartados. En el primer apartado se presentan los principales antecedentes de la reforma. En el segundo apartado, se analiza la participación de las OSC en el proceso de aprobación de la reforma. Posteriormente, se presentan los principales elementos que facilitaron el proceso de incidencia, diálogo y negociación con el Legislativo. En un cuarto apartado, se detallan los elementos que obstaculizaron el proceso de incidencia, diálogo y negociación con el Legislativo. En seguida, se señalan los dilemas durante el proceso de negociación e incidencia de las OSC con el Legislativo. Finalmente, se presentan algunas reflexiones sobre el papel de las OSC de derechos humanos como un factor de gobernabilidad democrática en un Congreso sin mayorías.

2. Antecedentes

Fueron varios los motivos que propiciaron la aprobación de una Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, que desde años atrás estaba siendo materia de debate en círculos del Poder Ejecutivo, espacios académicos, sectores políticos y sociales. Sin embargo, de acuerdo a algunas entrevistas realizadas, fueron tres los elementos centrales a considerar: 1) la necesidad de un marco constitucional adecuado en materia de derechos humanos, ya que el existente estaba desactualizado con respecto a otras naciones, no sólo del mundo desarrollado sino incluso de América Latina; 2) la necesidad de cumplir con los acuerdos internacionales de los que México forma parte, sobre todo con el objetivo de lograr la armonización entre el derecho interno y el derecho internacional; 3) las condiciones de excepción impuestas por el gobierno federal para la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado. Un entrevistado lo expuso en estos términos:

> Tenía la convicción de que el Capítulo Primero de la Constitución era anacrónico, que había que ponernos al día ya que nuestro marco legal en materia de derechos

humanos no estaba acorde con el orden internacional. También dado el contexto de crimen organizado y violencia, era importante que en estas circunstancias se atendiera el respeto a los derechos humanos, tanto de las víctimas como de sus familiares.

2.1 Esfuerzos civiles, acercamientos internacionales y contactos con el Poder Ejecutivo

Existen antecedentes claves sobre la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos que se remontan a finales de la década de los 90 con la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C., que en diversos foros internacionales "constataron cómo la inconsistencia entre el derecho interno y el derecho internacional afecta la vigencia de los derechos humanos en nuestro país, y por tanto la necesidad de incorporarlos plena e inequívocamente al derecho interno". Desde entonces, una de sus estrategias centrales de trabajo fue la de buscar la armonización legislativa nacional con los tratados internacionales en derechos humanos de los que México es parte. Para el 2000 ésta fue una de las banderas que se promovió con el apoyo de la Federación Internacional de Derechos del Hombre (FIDH) a través de seminarios y otros eventos, y que se vio favorecida por la coyuntura política marcada por la transición electoral y liderada por el equipo de transición del gobierno del entonces presidente electo Vicente Fox, quien promovió la armonización legislativa como parte central de la agenda de derechos humanos en México.

Lo anterior transcurrió en paralelo con la promoción de la Reforma del Estado, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo, quien junto con numerosos intelectuales y líderes de la sociedad civil, integrantes del movimiento de derechos humanos, crearon la Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Esta comisión es un antecedente fundamental de la Reforma Constitucional, ya que acogió la propuesta de armonización, y la incorporó al documento final que fue entregado al presidente Fox y al Congreso después de la toma de posesión de éste.

Es importante mencionar que en los primeros años del gobierno de Fox se extendieron invitaciones a los distintos mecanismos internacionales de protección y defensa de los derechos humanos para visitar el país y colaborar con las distintas instituciones gubernamentales en la solución de los graves problemas de derechos humanos que padecía el país.

La comunidad internacional mostró un gran interés en la naciente transición democrática que experimentó México en el 2000 por lo que intentó contribuir a que se conocieran y aplicaran los mecanismos de derechos humanos para respaldar el

proceso de construcción democrática. Gracias a ello se realizaron importantes intercambios y asesorías, principalmente con los gobiernos de Canadá y el Reino Unido, que contaban con interesantes experiencias de armonización legislativa, y de vinculación y consulta participativa con las OSC en estos procesos. De igual forma, la Unión Europea, en función de la cláusula democrática, apoyó al gobierno mexicano para fortalecer sus esfuerzos en materia de derechos humanos. Por ello se acercó también al nuevo gobierno para respaldar el esfuerzo de armonización legislativa y el cumplimiento de los compromisos internacionales. De esta forma, junto con la cancillería, implementó un proyecto específico para este fin. Asimismo, se firmó un Acuerdo de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de Derechos Humanos que impulsó un diagnóstico y un programa de derechos humanos de los que se profundizarán más adelante.

A pesar de que en México ya existía una comisión gubernamental para auxiliar al Estado en el cumplimiento de sus compromisos internacionales en derechos humanos, éste tenía un alcance muy limitado. Por lo que se decidió impulsar una Comisión Intersecretarial para desarrollar una política de Estado en materia de derechos humanos que se abrió a la participación de las OSC. La Comisión se organizó en mesas formadas por comisiones temáticas, y una de ellas estableció el marco para una subcomisión de armonización legislativa, que por algún tiempo fue presidida por la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. y, que propuso una modificación constitucional para armonizarla con los tratados internacionales en derechos humanos. Sin embargo, este esfuerzo se enfrentó a diversas resistencias para avanzar en el cumplimiento de su agenda. En voz de un entrevistado se sintetiza de esta forma:

> Muchas OSC (que se consideran progresistas) no quisieron participar y se apartaron del proceso dejando el espacio a las organizaciones (consideradas) más de asistencia social. Así mismo, algunas secretarías de Estado tampoco estaban comprometidas, presionaban e incluso se oponían abiertamente a varias iniciativas. Por ejemplo, la SEDENA no quería que se reabrieran casos del pasado.

La Comisión Intersecretarial tenía dos agentes principales: por un lado, a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), que gestionaba y solicitaba apoyo a los organismos internacionales; y por otro lado la Secretaría de Gobernación (SEGOB), que traducía y coordinaba a las secretarías para incorporar los insumos de las mesas y convertirlos en políticas públicas, todo ello con el aporte de las OCS y de los demás actores gubernamentales y estatales presentes en las subcomisiones.

De la Comisión Intersectorial salió la primera propuesta de la SRE para modificar el artículo 133 constitucional y de esa manera lograr la armonización de los derechos contenidos en los tratados internacionales con el derecho mexicano. La SEGOB tenía otra propuesta, consistente en modificar el capítulo de garantías individuales, y fue ésta la que finalmente prevaleció.

A finales de 2002 y principios del 2003, el mecanismo de la Comisión Intersecretarial realizó esfuerzos importantes para ampliar la participación de un mayor número de OSC en el mismo, por lo que se contrató a un facilitador para el diálogo al interior del mecanismo, y gracias a esto se logró que muchas OSC regresaran a la mesa. Sin embargo, como lo señala un entrevistado:

> Lamentablemente algunas OSC dejaron la Comisión Intersecretarial debido a que la SEGOB, por un descuido involuntario y sin mala intención, no consultó con ellas las modificaciones de una propuesta presentada al Congreso.

Esta situación se agravó por los cambios ocurridos en la SRE a principios del 2003, en la que incluso se percibió "una contrareforma en materia de derechos humanos y un *torpedeo* orquestado por el entonces presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de algunos representantes del gobierno mexicano sobre la propuesta de Reforma Constitucional".

2.2 El Diagnóstico

El primer antecedente formal de esta reforma surgió en el año 2003 como parte de un acuerdo de colaboración técnica entre la OACNUDH y el gobierno mexicano que llevó a la elaboración del documento titulado "Diagnóstico sobre la situación de Derechos Humanos en México,"[1] cuyo objetivo era servir como base para un Programa Nacional de Derechos Humanos. En la elaboración de este diagnóstico participaron diversas organizaciones de la sociedad civil, el gobierno federal y otros actores bajo la dirección de la Oficina del Alto Comisionado, y entre sus recomendaciones primordiales se establecía la necesidad de "reformar la Constitución para incorporar el concepto de derechos humanos como eje fundamental de la misma".[2]

2.3 *El Libro Azul*

En 2007 con base en este documento, la OACNUDH convocó nuevamente a especialistas y organizaciones civiles de derechos humanos para participar en la elaboración de una propuesta aún más acabada que se publicó en febrero de 2008 y que de manera coloquial fue bautizada como *El Libro Azul*.[3] En este documento intervinieron un gran número de OSC y de académicos coordinados por la OACNUDH, pero a diferencia del proyecto anterior en esta ocasión se anotaron propuestas y

1 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. "Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México" (México: Mundi-Prensa, 2003).

2 Oficina del Alto Comisionado, "Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México", VII.

3 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. "Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos elaborada por Organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos" (México: Mimeo, febrero de 2008).

recomendaciones específicas para realizar la reforma de un importante número de artículos constitucionales.

Algunos entrevistados coinciden en señalar la importancia del *Libro Azul* para impulsar la discusión formal de la reforma:

> *El Libro Azul* del Alto Comisionado fue el primer elemento clave que hubo para la discusión de esta reforma, porque fue un insumo técnico. El que la sociedad civil haya desarrollado este producto tan terminado ayudó mucho, porque con esta propuesta de tan alta calidad la sociedad civil pasó del activismo a una propuesta académica más acabada.

2.4 Las mesas de la Reforma del Estado

La primera discusión oficial de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos se dio al interior de las mesas de trabajo de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA), institución creada por decreto presidencial en abril de 2007 con el objetivo de guiar las discusiones y lograr acuerdos para la Reforma del Estado.

La CENCA estaba compuesta por los presidentes de las Mesas Directivas de las Cámaras de Diputados y Senadores, presidentes de comisiones de la Reforma del Estado en ambas cámaras, representantes de los Poderes Ejecutivo y Judicial, miembros de la sociedad civil, académicos, y presidentes de los partidos políticos. Los foros de consulta pública y las reuniones de trabajo de esta institución iniciaron en el mes de junio de 2007, y fue en el trabajo realizado durante seis meses al interior de estas mesas que se llevaron a cabo las primeras discusiones formales sobre la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. También fue en este espacio donde se recibieron las primeras propuestas de iniciativa de ley por parte de legisladores de diversos partidos políticos, y en los trabajos intervinieron además la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), varias organizaciones civiles, académicos y otros expertos en la materia que fueron invitados a colaborar y realizar sus aportaciones.

2.5 La coyuntura: el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos

Como se verá más adelante, hechos como las coyunturas políticas y sociales puede resultar cruciales para la labor de incidencia de las organizaciones civiles. En el caso de esta Reforma Constitucional, el Examen Periódico Universal realizado por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas jugó ese papel. El Consejo lleva a cabo cada cuatro años el Examen Periódico Universal (EPU), que es el mecanismo de evaluación creado por ese organismo para dar seguimiento al grado de cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos

por parte de cada uno de los 192 países miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Aunque el EPU es llevado a cabo por los Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos, las Organizaciones Civiles pueden participar en la evaluación de la situación de los derechos humanos de su país enviando información directamente al Consejo, la cual se incluye en un apartado especial y es considerada en el informe final.

En este marco, en febrero de 2009 el gobierno mexicano fue evaluado por primera vez en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A esta reunión acudió en representación del gobierno mexicano el entonces secretario de Gobernación, Fernando Gómez Mont, y también estuvieron presentes algunas OSC mexicanas de derechos humanos que previamente habían enviado información para la elaboración del informe. Durante la sesión plenaria se realizaron una serie de recomendaciones a México, entre las cuales se incluyó la urgente necesidad de armonizar la Constitución y la legislación local a los estándares internacionales de protección a los derechos humanos. En palabras de uno de los entrevistados:

> A México le toca en 2009 ir al Examen Universal de Derechos Humanos en Ginebra, donde estuvieron presentes además algunas organizaciones civiles mexicanas. A México le fue tan mal en esa reunión que recibió 90 y tantas observaciones, una de ellas referente a la armonización legislativa.

Varios entrevistados señalaron la importancia que tuvieron estas observaciones y recomendaciones específicas del Consejo en el impulso de la reforma, pues agregaron un sentido de urgencia y sensibilizaron al gobierno mexicano sobre la necesidad de buscar en el corto plazo cambios a la legislación mexicana en la materia. En palabras de un entrevistado, el resultado de la evaluación del Consejo fue tan contundente que: "Gómez Mont convocó allí mismo en Ginebra a empujar la Reforma en Materia de Derechos Humanos".

2.6 La discusión y aprobación de la Reforma Constitucional en el Legislativo

Prácticamente desde el inicio de la LIX Legislatura varios diputados habían presentado ante el pleno sus propuestas de reforma a diversos artículos constitucionales en materia de derechos humanos,[4] pero fue hasta el 24 de abril de 2009 que como producto de las discusiones al interior de la CENCA se presentó formalmente una iniciativa que contaba con el consenso de todos los grupos parlamentarios,[5] y que trató además de recuperar el contenido de todas las iniciativas presentadas

4 La primera de ellas la presentó el 21 de noviembre de 2006 el diputado Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, del Grupo Parlamentario del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina.

5 Las reglas del CENCA establecían que solamente podían presentarse ante el pleno.

con anterioridad en dicha legislatura.[6] Esta iniciativa se aprobó por 287 votos a favor y uno en contra, y se envió a la Cámara de Senadores para su discusión.

En el Senado la minuta sufrió modificaciones en rubros importantes pues algunos senadores consideraban que había varios puntos que requerían mayor análisis y profundidad:

> Considerábamos que había que enriquecerla porque estaba muy *light*, que podíamos hacer algo mejor. Tomamos la posición de hacerlo con el material que había aquí en el Senado. Hubo un primer momento en que todos los actores se sintonizaron en favor de la reforma, todas las observaciones eran garantistas e iban en el sentido de enriquecer el texto más que de mutilarlo.

Así, casi un año después de haber recibido la minuta original por parte de los diputados, el pleno del Senado aprobó un texto con modificaciones el 8 de abril de 2010, con 80 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones.

El documento con modificaciones regresó nuevamente a la Cámara de Diputados, turnándose a las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y Puntos Constitucionales, encabezadas respectivamente por Rubén Moreira (PRI) y Juventino Rosas (PRD). De acuerdo a uno de los actores consultados, la participación de Rubén Moreira fue determinante para el impulso y posterior aprobación de la reforma. Era importante este respaldo dada su relación directa con la dirigencia nacional de su partido, y la del principal contendiente a la candidatura presidencial por parte de ese partido.

> Con el diputado Rubén Moreira (PRI) hicimos un trabajo muy bueno, y además él es muy cercano al Senado. Él impulsó mucho la intervención de las Organizaciones Civiles de derechos humanos en el proceso y dio el cauce institucional. Nos abrió el espacio para participar en el proceso de seguimiento de la exposición de motivos, nos consultaba casi todos los días, nos preguntaba cosas; incluso hicimos una rueda de prensa. Eso le dio mucho impulso al proceso.

Aquí la minuta sufrió nuevamente un largo período de espera, esta vez de ocho meses, pues es hasta el 15 de diciembre de 2010, último día del período ordinario de sesiones de ese año, que es aprobada por el pleno de los diputados. La explicación que algunos entrevistados dan a este hecho es el cambio de legislatura, que implicó la entrada en funciones de un nuevo grupo de diputados. Este proceso implicó para algunas organizaciones civiles y para la Oficina del Alto Comisionado de la ONU un nuevo trabajo de sensibilización y convencimiento, que en varios casos significó explicar nuevamente la importancia de la reforma a los nuevos legisladores pues la mayor parte de ellos no conocían la minuta ni todo el trabajo anterior que había requerido su aprobación. Al respecto uno de los entrevistados se expresó así:

6 En el Anexo 2 se presenta la relación de las iniciativas presentadas.

> La Cámara de origen ya iba de salida, así que prácticamente tuvimos que empezar otra vez. Nuestro argumento ante los nuevos legisladores era que la Cámara ya se había pronunciado anteriormente, pero nos decían: "no nosotros". Nosotros decíamos: "en el Senado ya se aprobó", y lo que obtuvimos por respuesta fue "sí, pero por eso hay dos Cámaras".

Los diputados aprobaron por unanimidad esta minuta (360 votos a favor) con varias modificaciones, entre ellas la adición del término "preferencias sexuales" en el Artículo Primero Constitucional. La minuta con modificaciones se regresó a los senadores, recibiéndose en la Cámara Alta para su discusión en febrero de 2011.

2.7 Últimas discusiones y aprobación de la Reforma Constitucional

La minuta fue enviada de esta forma a la Cámara de Senadores con la adición propuesta, turnándose a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales —presidida por el senador Pedro Joaquín Coldwell (PRI)— y de Estudios Legislativos, cuyo presidente es el senador Alejandro Zapata Perogordo (PAN), incorporando la opinión de la Comisión de Reforma del Estado a cargo del senador Fernando Elizondo (PAN).

Los senadores se enfrentaron entonces a un escenario distinto a la posición inicial en la cual había consenso. La adición al Artículo Primero referente a la inclusión de preferencias sexuales desató la participación activa de muchas organizaciones civiles de corte conservador que se manifestaron en contra de la reforma. Su labor de incidencia alcanzó a permear entre un grupo de senadores, particularmente del PAN, que manifestaron entonces su rechazo a la aprobación de la minuta presentada por los diputados.

Los entrevistados afirman que aquí hubo una fuerte labor de incidencia para desbloquearla por parte de organizaciones civiles que apoyaban la reforma, así como de la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Por otra parte, coinciden en que fue clave la determinante labor de convencimiento por parte del senador Santiago Creel (PAN) entre sus compañeros de bancada para la aprobación de la minuta en los términos en que había sido enviada por la Cámara de Diputados.

Finalmente, se logró la aprobación por unanimidad del dictamen de la Reforma Constitucional el 8 de marzo de 2011, aprobándose por 106 votos a favor, pero para prevenir que los diputados hicieran nuevas modificaciones que forzaran a continuar con las discusiones entre cámaras, añadieron esta vez un acuerdo implícito que proponía a la Cámara de Diputados que para agilizar el proceso legislativo de Reforma Constitucional, se turnaran a las legislaturas estatales únicamente las modificaciones aprobadas en ambas cámaras:

> Logramos un acuerdo muy importante con los diputados: aprobemos el 98% en el que ya estamos de acuerdo, y dejemos el 2% en el que no estamos de acuerdo, pendiente. Ese acuerdo fue el que permitió enviar finalmente la reforma a los congresos estatales.

La minuta se recibió en la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 2011. El acuerdo enviado por los senadores se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos, que rápidamente aprobaron someter a votación del pleno para enviar a las legislaturas de los estados las modificaciones aprobadas por las dos cámaras. El acuerdo se aprobó por 310 votos a favor y tres abstenciones, lo que reflejó un gran consenso de todos los partidos a favor de la reforma.

Así, el proyecto de decreto de Reforma Constitucional se remitió a las legislaturas de los estados para continuar su proceso de aprobación. El primer congreso estatal que lo aprobó fue Coahuila el 12 de abril de 2011, y poco más de un mes después se logró finalmente que la mayoría de las legislaturas estatales aprobaran el proyecto, pues el 19 de mayo de 2011 el proyecto de decreto fue aprobado por el Congreso Estatal de Tamaulipas, sumando así el número de legislaturas locales que se requerían para la aprobación de la reforma.

3. Participación de las OSC en el proceso de aprobación de la reforma

No se puede hablar de una estrategia de incidencia *ex profeso* diseñada por parte de las organizaciones civiles para la aprobación de esta reforma. Ciertamente su participación se dio a lo largo de casi todo el proceso con distintos grados de intensidad, en particular durante las convocatorias hechas por la Oficina del Alto Comisionado para la elaboración del Diagnóstico y del *Libro Azul*, así como durante la parte inicial de la discusión del primer dictamen en la Cámara de Diputados, en 2009. Al respecto, uno de los entrevistados señaló elocuentemente:

> Queda un texto final de cinco artículos. Se aprobó el 28 abril de 2009, y la mayoría de las organizaciones civiles no estuvieron presentes.

Con base en la investigación y las entrevistas realizadas, es claro que fueron solamente un grupo reducido de Organizaciones Civiles, junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México quienes empujaron consistentemente para la aprobación de la reforma durante todo el proceso, pasando por las largas discusiones al interior de comisiones y del pleno en las Cámaras de Senadores y Diputados en sus múltiples etapas, hasta la discusión final en los congresos estatales. De estas organizaciones: la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), y Centro de Análisis e Investigación (Fundar), fueron fundamentales. Igualmente fueron muy activas organizaciones como Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE), Católicas por el Derecho a Decidir, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de

Vitoria, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Tlachinollan Centro de Derechos Humanos de la Montaña, y organizaciones internacionales como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*. Varias organizaciones más participaron en alguna etapa del proceso, pero de manera intermitente.

A continuación, se presentará un breve recuento de los factores que facilitaron el proceso de negociación e incidencia de las OSC con el Legislativo durante el proceso de aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. Posteriormente, se mencionarán los factores que obstaculizaron esta incidencia, y finalmente se abordarán las estrategias de incidencia utilizadas por las OSC durante el proceso de aprobación de esta reforma.

4. Elementos que facilitaron el proceso de incidencia, diálogo y negociación de las OSC en el Legislativo

4.1 Formación de una alianza estratégica

Un elemento central para dar a las OSC mayor poder de negociación e incidencia es la formación de alianzas y coaliciones con otras OSC, organismos internacionales y académicos. En la discusión de esta reforma, el haber integrado una amplia alianza entre OSC, académicos de diversas universidades y la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, dio muy buenos frutos.

Las OSC decidieron hacer a un lado sus tradicionales —como ellos mismos las califican— diferencias, e involucrarse conjuntamente para trabajar por el mismo objetivo, sacrificando incluso algunos objetivos particulares.[7] Lo mismo se puede decir del trabajo con los académicos, quienes nutrieron el debate y proporcionaron criterios objetivos para la negociación. Bajo la óptica de algunos entrevistados la reforma dio pie a que las organizaciones civiles y los académicos pudieran unirse y trabajar en la misma dirección. Un académico lo definió de la siguiente forma:

> Lo que facilitó fue que la sociedad civil se organizó y se unió entre sí, y con los académicos. Existió una articulación conjunta, cada quien aportó desde su propia agenda. Se llegó a consensos y hubo unidad en torno al mismo proyecto y no hubo un esfuerzo de cada uno por separado, sino en conjunto. El que la Academia haya salido de su arrogancia y que haya trabajado en conjunto con la sociedad civil fue fundamental.

7 Este aspecto se detalla más adelante en este capítulo.

4.2 Promoción de la Reforma Constitucional por parte de un amplio y diverso número de actores

El hecho de que varios sectores deseaban la aprobación de la reforma y que ésta tuvo un impulso positivo por parte del gobierno federal fue muy importante para su aprobación. Uno de los entrevistados manifestó lo siguiente:

> Al gobierno federal le interesaba la aprobación de esta reforma porque era la más fácil de cumplir de todas las recomendaciones, peticiones y resoluciones que han realizado los organismos internacionales con respecto a México. La SEGOB le dio mucho impulso.

En el mismo tenor se podía hablar de otros actores:

> Había un consenso de las fuerzas políticas y de la sociedad civil, así como del medio académico. La reforma estuvo muy arropada y con muchos apoyos de sectores muy diversos, lo que facilitó los trabajos de cabildeo por parte de nosotros. Hubiera sido complicado sin esa base de trabajo de tantos años.

4.3 Combinación de conocimiento técnico con la acción política

Una de las principales funciones de las OSC para poder establecer una buena labor de incidencia fue convertirse en los proveedores primordiales de datos duros y argumentos técnicos favorables a la reforma. En muchas ocasiones adoptando el papel de *expertos* dado que los conocimientos técnicos de algunos legisladores en temas de derechos humanos eran limitados, y aunque tenían la mejor de las intenciones en algunos casos no querían comprometerse debido a su desconocimiento del tema.

Pero el conocimiento técnico no fue suficiente. Hubo dos *pistas* de actuación de las OSC para la incidencia: la política y la técnica. Esto fue claramente establecido por aquellas organizaciones que lograron una fuerte incidencia en los legisladores:

> A lo que hemos apostado más recientemente es a asumir otra posición, asumirnos como actores políticos. Contagiar esto nos ha desmitificado y creo que nos ha ayudado. No entramos a negociaciones ni trueques respecto a contenidos, pero sí en la lógica de que nuestros interlocutores son seres humanos. En la medida en que conozcamos esto, podremos jugar en esta arena.
>
> La OSC no es un actor providencial, somos un actor político que va a jugar con las reglas. No *bajo* las reglas, pero sí sabiendo que estamos jugando en esas condiciones y haciendo de la necesidad una virtud.

De acuerdo a uno de los entrevistados, las OSC deben asumirse como actores políticos, adquirir capacidad de lectura política y entender que deben contar con las coordenadas técnicas, pero también con el olfato político, por tanto:

> Uno debe tener las capacidades técnicas, pero también el olfato político. Debes saber la identificación de las coordenadas políticas donde te mueves. Por tanto, hay

> que perder la virginidad política, atreverse a romper la lógica de discutir sólo con aquellos que son afines a la organización. Las OSC deben entender que el conocimiento técnico no necesariamente tiene resultados deseables, es necesaria además la acción política, la identificación de actores.

Cuando existen alianzas las organizaciones deben dividirse claramente el trabajo en ambos campos. Lo mejor es que cada quien se aboque a trabajar en aquella *pista* en la que tenga mayor conocimiento y experiencia para lograr un mayor impacto.

4.4 Tener conocimientos del proceso legislativo

Un hallazgo significativo de la investigación fue que aquellos actores que tenían un mejor conocimiento del proceso legislativo, sus calendarios y tiempos, la legislación correspondiente, los reglamentos y el lenguaje legislativo, tuvieron mayores posibilidades de realizar una buena labor de incidencia en el Poder Legislativo.

4.5 Contar con el apoyo de legisladores totalmente comprometidos con la reforma

La investigación estableció la importancia de encontrar aliados entre los propios legisladores, que estén comprometidos con la iniciativa. Ellos se convierten en el contacto fundamental con la OSC, su principal fuente de información sobre el desarrollo de las discusiones al interior de las cámaras, y quienes finalmente lucharán por la aprobación de ésta ante sus contrapartes. Su labor para el caso de esta reforma fue fundamental, así lo establecieron prácticamente todos los entrevistados. Uno de ellos lo mencionó así:

> Hay que admitir que hubo una iniciativa clara por parte de los legisladores para apoyar la reforma, sin la cual hubiera sido difícil entrar a una discusión que prosperara. Además, realmente fue la gente del Senado la que la salvó en el Legislativo.

Dos legisladores fueron mencionados en particular, cuya participación fue determinante para que esto finalmente ocurriera: el senador Pedro Joaquín Coldwell (PRI), presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado, y el senador Santiago Creel (PAN), miembro de la Junta de Coordinación Política. El senador Coldwell es mencionado como un actor fundamental que participó activamente a lo largo de todo el proceso: apoyó en todo momento tanto a las Organizaciones Civiles como a la Oficina del Alto Comisionado de la ONU; realizó una amplia labor de convencimiento con el resto de sus compañeros, tanto de su partido como de otros grupos parlamentarios; difundió a través de diversos medios de comunicación la importancia de la aprobación de la reforma; y en la última etapa de aprobación de la misma, tanto en el Senado como en los congresos estatales, su labor de convencimiento fue fundamental entre los miembros de su partido, el PRI. El haber contado con un

legislador con este alto nivel de compromiso para con la reforma, sin duda, facilitó mucho el proceso de aprobación y discusión, y abonó mucho al consenso.

Por su parte, al senador Santiago Creel se le menciona también como uno de los principales impulsores de la reforma, y en particular se le reconoce su labor clave de convencimiento a los senadores de su partido para que aprobaran la minuta proveniente de la Cámara de Diputados en un momento cuando parecía que toda la bancada del PAN se manifestaría en contra, debido a que en el dictamen se había incluido el texto referente a preferencias sexuales.

4.6 Establecer relaciones de colaboración/cooperación con los grupos de trabajo de los legisladores

Se mencionó como un factor que facilitó la negociación y el proceso de incidencia, el desarrollo de relaciones estrechas de trabajo con los secretarios técnicos, asesores y secretarias de los diputados y senadores. Estos actores forman la primera línea de contacto y casi siempre juegan un rol importante para determinar si las OSC podrán tener acceso o no a los legisladores. Además, los secretarios técnicos y asesores son quienes desarrollarán gran parte del trabajo de *arrastrar el lápiz* con las OSC, y la influencia que sus opiniones tienen en los legisladores suele ser amplia debido a la confianza que aquéllos les tienen. Por ello, es importante tener una buena relación de colaboración con ellos, como lo exponen algunos entrevistados:

> Por ejemplo, Eliana García (asesora del PRD en el Senado) ayudó mucho. Puenteó. Jugó un papel muy importante. Se convirtió en la interlocutora entre las fuerzas políticas y la sociedad civil para sacar la reforma. Ella fue la que nos metió un poco a esto.
>
> Es importante señalar que para que una iniciativa proceda debes tener una excelente relación con los secretarios técnicos. Con ellos se hace el verdadero trabajo de incidencia.

Fue confirmado claramente por varios de los entrevistados que las relaciones informales con personas que trabajan dentro del Legislativo, independientemente del partido para el que colaboren, son sumamente importantes en la labor de incidencia legislativa. Lo anterior se reflejó claramente en la aprobación de la reforma:

> El director tiene amigos; yo tengo amigos; otras organizaciones aliadas también tienen amigos; todo eso fue fundamental. Esa capacidad de vinculación informal que a veces se desestima, es clave para el proceso de incidencia con los legisladores.
>
> Las organizaciones civiles tienen que hacer pactos, no se pueden pelear con todo mundo. Necesitan *cuates*, y deben hacer una labor de amigarse con todas las personas en todos los partidos. Derecha e izquierda no existen, lo que hay son amigos de la reforma y con esos deben trabajar.

4.7 Mapeo de actores

Claramente, las OSC que tuvieron éxito en la incidencia y negociación con el Legislativo contaban con un conocimiento amplio de sus interlocutores y del entorno político que les rodeaba. Identificaron a los actores clave, sus motivaciones e intereses, y construyeron el mensaje adecuado para lograr contar con su apoyo. Ese mapeo de actores fue un aspecto fundamental para tener éxito en el proceso de incidencia; las organizaciones civiles que empujaron el proceso y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos ubicaron muy bien quiénes eran los personajes clave a nivel de grupo parlamentario, comisión legislativa, partido político, y también dentro de los congresos estatales.

> Después de un mapeo de actores decidimos que los aliados estaban en el Senado y no en la Cámara de Diputados. Por lo tanto, decidimos impulsar la iniciativa desde allí. Entregamos a los senadores el *Libro Azul* para que lo conocieran e iniciara así el debate.

Lo comentado por uno de los entrevistados respecto a los congresos estatales es muy revelador, pues establece el alto grado de conocimiento que algunas organizaciones lograron de los principales actores y del contexto político, debido al muy buen mapeo de actores que realizaron:

> Nosotros vimos quién tenía mayoría y en cuáles estados. Nos dimos cuenta que resultaban claves Coahuila y el Estado de México, así que fuimos primero a ambos congresos pues sabíamos el efecto dominó que esto generaría. También fuimos a Veracruz y Chihuahua, porque pensamos que era importante decirles que en un estado con alta criminalidad y violencia como Chihuahua ya se había aprobado la legislación de derechos humanos. Hicimos lo mismo para los congresos del PRD en Guerrero y Michoacán. En el PAN nos centramos en los congresos estatales que no eran ultraconservadores, pero al mismo tiempo desarrollamos una estrategia alterna para casos como los de Jalisco y Guanajuato, pues, aunque sabíamos que allí no se aprobaría la reforma necesitábamos generar la percepción pública de que eran solamente casos aislados.

4.8 Contar con un plan de acción estratégica

La estrategia es un elemento indispensable para lograr una incidencia exitosa con el Legislativo. Además de ser una herramienta que define claramente a todos los miembros de la organización el rumbo a seguir y cómo van a lograr los objetivos, permite tomar una posición proactiva y no solamente reactiva ante los acontecimientos que ocurren en las cámaras. También proporciona capacidad de generar respuestas rápidamente en caso de que se presenten coyunturas favorables o desfavorables para la iniciativa que se busca aprobar.

> La reacción se dio tardía, cuando el dictamen ya había sido aprobado en Cámara de Diputados y se discutía en la de Senadores. Creo que hace falta que las organizaciones tengan una agenda propositiva, de manera que vayan desarrollando propuestas a largo plazo.

4.9 Profesionalización de la labor de cabildeo por parte de las OSC

Varios de los entrevistados coincidieron en la necesidad de que las OSC profesionalicen su labor de cabildeo ante el Legislativo, que aprendan a actuar como sus contrapartes empresariales o del gobierno federal que cuentan incluso con equipos de cabilderos profesionales al interior de las cámaras:

> Las OSC tienen que hacer sus áreas de cabildeo. El problema es que hay empresas poderosas como Modelo, Grupo Carso o Grupo Salinas, que tienen a su personal presente en todas las reuniones de las comisiones. También SEGOB tiene gente en todas las reuniones.

De ser posible y cuando sus recursos y reglamentación interna lo permitan, las OSC deberían crear sus propias áreas de cabildeo o contar al menos con una persona que de manera permanente esté presente en las cámaras, lo que les permitirá presentar sus puntos de interés y establecer relación directamente con los legisladores y sus equipos, así como contar con información veraz e inmediata de los temas que se están discutiendo al interior del Congreso.

Durante la discusión de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos esta presencia fue importante. Un integrante de las OSC entrevistado estuvo de manera permanente al interior de las discusiones del Congreso. Con ello tuvieron acceso a información oportuna y de primera mano sobre el debate que se llevaba a cabo en las cámaras. De otra manera, hubieran estado a expensas de la información publicada y eso representa una seria desventaja cuando se trabaja con el Legislativo, donde los cambios de última hora y la información que únicamente se revela de manera interna no son la excepción, sino la regla. En este sentido:

> Itzel Checa de Fundar jugó un papel muy importante en esta parte del debate, era quien permanentemente nos avisaba al resto qué era lo que estaba ocurriendo en las discusiones al interior de las comisiones del Legislativo. Ella es alguien con derecho de piso en el Congreso y con interlocución; eso era lo que permitía que el resto de las Organizaciones Civiles nos enterásemos de lo que estaba ocurriendo en el Congreso.
>
> En el debate en el Senado te puedo decir que sólo Fundar estaba presente, y ellos eran quienes les llamaban a las otras organizaciones. Las OSC no hacían monitoreo constante, no estaban en las reuniones. No hay OSC que se aboque a hacer esta labor. Gracias a ese monitoreo supimos que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados sólo tuvo cuatro reuniones con *quorum* durante toda la LX Legislatura. Eso es el tipo de cosas de las que te puedes dar cuenta cuando llevas el monitoreo.

4.10 Formación de alianzas *multicolor*

Para apoyar la aprobación de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos se formó lo que algunas organizaciones denominan como una "coalición de convencidos de la iniciativa, una coalición *multicolor* con legisladores de todos los partidos políticos. La idea anterior la expresó muy claramente un entrevistado:

> Es necesario siempre apostarle a la pluralidad de actores políticos, empezando por los más cercanos a nuestras posiciones y concluyendo con los que tienen posiciones más antagónicas.

4.11 Buena coordinación entre las OSC

Durante la discusión de la Reforma Constitucional hubo un buen ejercicio de coordinación y comunicación entre las organizaciones civiles que llevaron un seguimiento más exhaustivo a lo largo de todo el proceso, y que las volvió más eficaces. Sostenían reuniones de coordinación semanales en sus distintas sedes, donde discutían no sólo cuestiones técnicas sino la estrategia general a seguir. Uno de los entrevistados lo comentó así:

> Eran reuniones muy ejecutivas con un grupo plural de aproximadamente 20 organizaciones, que *rebotaban* la información que poseían y comunicaban al resto todo lo que sabían. Esta coordinación ayudó a tener información de manera rápida para mandarla a los medios. La estrategia era 'juntémonos como muégano y articulemos todos los recursos que tenemos'. Antes de esto la agenda había sido dispersa, cada quien sus casos y la articulación era muy débil. Sigue siendo una cosa a fortalecer, pero hemos tenido un avance importante en el sentido de maduración política. Hemos mejorado esta conciencia de articulación y de *timing* con que debemos actuar.

4.12 Apostar al consenso, no a la ruptura

La estrategia del grupo de OSC que dio seguimiento completo al proceso de aprobación de la reforma, apostó a un discurso de consenso hacia el interior de la alianza de OSC, y hacia afuera en su trato con los legisladores. Determinaron que, para el caso de esta Reforma de Derechos Humanos en particular, esa tenía que ser una de sus fortalezas y que en particular tenían que evitar las pugnas entre organizaciones, que como se verá más adelante es uno de los obstáculos más recurrentes a que se enfrentan cuando trabajan en conjunto. Así lo describieron:

> Siempre apostamos al discurso del consenso, y así creamos un ambiente positivo bastante fuerte. Sí hubo desavenencias entre nosotros, pero no fueron ni contundentes ni permanentes. Nos dimos a la tarea de que no se desintegrara el frente común y siempre tratamos de mediar posturas, no nos dimos el lujo de ser dogmáticos en esto. Nunca asumimos que teníamos la verdad absoluta, posición intransigente que evitamos por todos los medios.

De acuerdo al testimonio de un entrevistado la generación de este ambiente de consenso en el diálogo y el trabajo fue importante también hacia el exterior, y específicamente en el trato con los legisladores, como parte de la estrategia para lograr la aprobación de la reforma. Por ello las OSC procuraron siempre adoptar esta actitud cordial y conciliadora en las conversaciones, a diferencia de la actitud que algunas de ellas habían mantenido antes en su trato con el Legislativo, e incluso a la que adoptaron posteriormente en la discusión de otro tipo de reformas. Esto lo explica muy bien uno de los entrevistados:

> No podías reventar y generar discordias con un proyecto como la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, que estaba envuelto en un manto blanco. Si nos poníamos en una postura reventadora era precisamente la imagen que íbamos a dar, así que decidimos manejarnos con una imagen muy conciliadora. Esto a diferencia de la postura que adoptamos por ejemplo con la Ley de Seguridad Nacional. Jugamos con otra paleta de colores y funcionó muy bien.

4.13 Desarrollar una estrategia de comunicación

El proceso de incidencia para la reforma incluyó el contacto con los medios de comunicación por parte de algunas OSC, en alianza con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Es interesante observar que aunque de inicio no existió una estrategia de medios claramente planeada y estructurada, definitivamente sí existió un trabajo de medios en momentos clave de la discusión de la reforma que generó cierta presión a los legisladores que se oponían inicialmente a su aprobación. El trabajo con medios se dio en varias vertientes.

Publicación de desplegados en alguno de los principales diarios de circulación nacional

Por parte de las OSC en conjunto con otros aliados como la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos. Estas publicaciones se hicieron en momentos clave, por ejemplo, antes de una votación importante relacionada con la reforma en alguna de las cámaras, para tratar de influenciar su voto; también en momentos cuando se percibía al interior de las OSC que los legisladores estaban retrasando demasiado la toma de decisiones respecto a la reforma:

> Después de la aprobación en el Senado de la minuta de febrero de 2011: allí sí de inmediato las organizaciones sacaron un comunicado de 100 y pico de organizaciones incluidas algunas internacionales como Amnistía Internacional, *Human Rights Watch* y otras haciendo alianza con Rubén Moreira (presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados) para que la minuta pasara en los mismos términos.

Los desplegados también pueden ser usados con un propósito más estratégico. Durante una etapa de la negociación, una organización publicó un desplegado en un periódico no con el objetivo de que lo leyeran los ciudadanos en general, sino que el mensaje fuera captado por algunos legisladores específicos. La estrategia funcionó:

> Sacamos un comunicado que colocamos en las oficinas de quienes queríamos que se enteraran de nuestra posición; no nos interesaba mucho que lo leyeran hacia afuera, pero sí que llegara a estos elementos que para nosotros eran estratégicos.

Las ruedas de prensa también fueron una parte relevante del proceso de incidencia

Esta mecánica se utilizó primordialmente durante la etapa de aprobación de la reforma en los congresos estatales.

> En algunos estados formamos Frentes Estatales por la Reforma Constitucional. Y allí nuevamente con amigos o con integrantes de la red de OSC locales, les convocamos a hacer una rueda de prensa diciendo que su congreso local estaba obstaculizando la reforma. La intención era que se hiciera ruido a nivel local. Eso se hizo en ocho estados donde estaban muy opuestos a la reforma.

Lograr atención de los medios, *crear* la nota

Las OSC recurrieron a diversos mecanismos para lograr cobertura en los medios, desde apelar a la reacción en organismos internacionales, hasta evidenciar que algunos legisladores podían tener algún interés político personal para que la reforma no se aprobara. Sin embargo, fue hasta que los medios interpretaron que había una pugna política entre dos facciones distintas del PRI y que eso estaba retrasando la aprobación de la reforma, que el asunto logró cobertura:

> Sí quisimos marcar este sentido de urgencia en cuanto que, dada la situación de inseguridad en México, no había mecanismos de protección. Involucrar asuntos como el de la Corte Interamericana sirvió mucho para dar la nota, y también evidenciar que algunos legisladores se estaban manifestando en contra de la reforma por algún asunto político que en lo personal les afectaba. Finalmente, los medios se subieron al asunto cuando lo vieron como una pugna entre dos facciones del PRI, una en el Senado y otra en la Cámara de Diputados.

Tener a los medios de comunicación como aliados fue parte importante de la estrategia

Por un lado, las OSC y los legisladores que apoyaron la reforma lograron la simpatía y el apoyo a su causa por parte de los medios de comunicación con mayor influencia en la opinión pública, primordialmente de los reporteros que cubrían la fuente política:

> También impacta la influencia que las organizaciones tengan o puedan lograr en los medios de comunicación. Con la Reforma de Derechos Humanos hubo una ventaja: Algunos reporteros clave de la fuente entendieron su importancia, como los de los periódicos *Reforma* y *La Jornada*; ambos ayudaron a proyectar lo importante que era.

Un entrevistado enfatizó la importancia de los medios durante la última discusión de la reforma en el Senado, cuando varias organizaciones se opusieron a ella por los cambios que habían realizado los diputados al texto anterior:

> Aquí también jugaron un papel relevante los medios de comunicación que estaban a favor de la reforma. Esto junto con el trabajo de convencimiento provocó que finalmente fuera aprobada en Cámara de Senadores.

Por otro lado, también debe destacarse la relevancia que tienen las relaciones personales con personajes de los medios de comunicación como reporteros e incluso conductores de espacios informativos. En algún caso, esas relaciones personales facilitaron la divulgación de los mensajes y la incidencia con los legisladores:

> Si se quiere incidir efectivamente se tiene que considerar a los medios de comunicación. Se debe buscar personificar la relación. Incluso hacer un mapeo de periodistas.

En otro momento de la discusión de la reforma, cuando un legislador se manifestó en contra en una conferencia de prensa, una OSC le pidió a uno de los reporteros que le hiciera una pregunta. El reportero así lo hizo. La situación tuvo un efecto inmediato, pues a raíz de esa pregunta el legislador tuvo que repensar sus argumentos y al final terminó votando a favor de la propuesta.

Combinar *estrategia pública* de medios con *estrategia silenciosa*

Las OSC identificaron en qué momentos y con qué actores debían utilizar una estrategia más activa en los medios, enviando boletines y proporcionando información para buscar que la publicaran, y cuándo era mejor simplemente esperar y no tomar ninguna acción activa:

En alguna etapa también nos arriesgamos a un momento de inactividad, de silencio. Dejamos de enviar boletines.

Llegar con el trabajo ya hecho para los legisladores

Esto probablemente podrá generar suspicacias entre las OSC, pero es uno de los elementos que les otorgan mayor poder y que en el caso de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos permitieron una mejor incidencia. Tanto con el Diagnóstico como con el *Libro Azul* las organizaciones proporcionaron a los legisladores insumos y elementos generales para que pudieran hacer su trabajo, y al ver los artículos de la reforma que finalmente fueron aprobados, es evidente que estos

documentos fueron utilizados como un insumo clave para la realización de las iniciativas. En otro momento, las OSC apoyaron con una parte de la exposición de motivos en la Cámara de Diputados, y otras incluso llegaron con los textos hechos de las iniciativas que les interesaban:

> Yo llego a vender la propuesta ya armada y les digo 'yo le llevo a usted lo que necesita para sacar adelante la ley'. Yo llego preparada para convencer a los legisladores de que van a cumplir con sus electores. Previamente, yo ya me he reunido con académicos, especialistas de primer nivel y así preparamos muy bien la propuesta para llevarla a los legisladores. Es decir, ya llevamos las propuestas armadas.

Sin embargo, algo fundamental para las OSC es no perder el seguimiento de estos documentos con propuestas, pues como señala otro de los entrevistados:

> Algo muy importante consiste en que no basta entregar los documentos y pensar que con eso ya se realizó la tarea, sino que hay que darle seguimiento hasta el final y no dejar el asunto a un lado, hasta el momento en que se lleva a cabo la votación, pues las propuestas pueden (y suelen) recibir modificaciones de última hora incluso en el pleno.

4.14 Otros factores que favorecieron la incidencia

Desde un principio las OSC asumieron un hecho fundamental: no tenían muchos recursos económicos ni humanos para llevar a cabo la labor de incidencia. Con esa premisa, la creatividad se convirtió en un elemento básico para poder lograr el mayor impacto posible con los legisladores. Algunas de las estrategias que utilizaron, y que sin duda se convirtieron en apoyos para la incidencia se muestran a continuación:

Uso de herramientas de internet

La utilización de medios como el correo electrónico y redes como *Facebook* y *Twitter*, se convirtieron en un poderoso medio para el proceso de negociación e incidencia. En varias etapas específicas del proceso se utilizaron estas herramientas, y los resultados fueron efectivos. Uno de los entrevistados se refiere al uso y los resultados de este medio por parte de las OSC en una de las etapas de discusión de la reforma en el Senado:

> En ese momento lo que hicimos fue irnos directamente al Congreso. Y por otra parte hicimos una ciberestrategia: hicimos una campaña dirigida a todo mundo, mandándoles los emails, *Twitters* y *Facebook* de los senadores para que les mandaran cartas. Los mandamos a ONGs, universidades, amigos, etcétera. Una campaña súper barata. En dos días les inundaron a los senadores los correos y los saturaron. Les saturamos las cuentas. Eso fue otra vez algo muy espontáneo.

Igualmente, estos medios mostraron su efectividad en la última etapa de aprobación de la reforma, en los congresos estatales. Un entrevistado lo describió así:

> También nosotros les enviamos nuestra carta, a todos y cada uno de los más de 1,000 diputados locales del país. Había que buscar sus correos electrónicos en las páginas de Internet, y después enviar la carta personalizada con su nombre, uno por uno. La estrategia funcionó. Algunos sí respondieron y nos daban su teléfono, y ya alguno de nosotros les llamaba para preguntarles, '¿Cuál es tu duda sobre la reforma?'Y sí, funcionó.

Dar seguimiento continuo al proceso hasta el final, y estar siempre dispuestos a dar apoyo e información a los legisladores

Fue muy importante dar un seguimiento puntual a las discusiones, y no perder de vista el hecho de que la reforma, en este caso una reforma constitucional, no está realmente aprobada sino hasta el momento en el que la mayoría de los congresos estatales del país dan su aprobación. Gran parte de las organizaciones empezaron a cantar victoria cuando la reforma fue aprobada finalmente por el Senado y enviada a la Cámara de Diputados para su ratificación, y eso hizo que —en palabras de un entrevistado—, varias de ellas se *tiraran a la hamaca*, pensando que ya se había logrado el objetivo. Afortunadamente algunas organizaciones continuaron con la incidencia en la etapa de discusión en los congresos estatales, de otra forma la aprobación de la reforma pudo haber estado en riesgo.

Identificar cuándo conviene ir juntos con otras OSC, y cuándo es mejor ir solos

A lo largo del proceso de incidencia las organizaciones identificaron momentos en los que debían actuar todas juntas, ejerciendo de esa manera mayor presión, y momentos en los cuales era mejor actuar por separado. La manera como esto se determinaba dependía de tiempos específicos, así como de actores determinados:

> Nos dimos cuenta que había que sumar esfuerzos, pero no necesariamente todo el tiempo. A veces era mejor actuar por separado, a veces juntos, de acuerdo a las circunstancias. Nosotros sí lo teníamos claro. Algunas OSC *espantan*, otras apoyan. No son monolíticas.

Incidencia diferenciada: Cámaras de Diputados, Senado y congresos estatales

Como quedó de manifiesto en la parte de antecedentes de este capítulo, la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos pasó por un largo proceso que involucró su aprobación y revisión dos veces en cada una de las cámaras, además de su posterior votación en cada una de las 32 legislaturas locales del país. Quedó muy claro que las organizaciones deben considerar para el caso de cualquier tipo de reforma —pero en especial si se trata de una constitucional—, las diferencias que hay entre las personalidades que están en las dos Cámaras federales

(Senadores y Diputados), y también en los distintos congresos estatales del país. Cada actor requiere una estrategia distinta de acercamiento e incidencia, incluso dentro de las bancadas del mismo partido político. El argumento lo explican muy bien algunos entrevistados:

> En abril de 2010 nosotros ya veíamos una reforma que cubría nuestros requerimientos. Se turna de la Cámara de Senadores a la de Diputados y entonces ocurre algo que no habíamos considerado: las diferencias entre las cámaras de origen y la revisora. Uno pensaría que un partido que apoya de manera unánime en una de sus cámaras hará lo mismo en la colegisladora, pero eso no ocurrió así. En realidad, los actores ya tienen grados de autonomía importantes, lo que supone mayor esfuerzo y un trabajo de incidencia legislativa diferenciada en la cámara de origen, en la revisora y en los congresos estatales.

5. Elementos que obstaculizaron el proceso de negociación e incidencia con el Legislativo

5.1 El *ego* y el *purismo* de las OSC

La gran mayoría de los actores entrevistados mencionaron este punto como uno de los obstáculos más grandes que tienen las organizaciones civiles para poder llegar a acuerdos e incidir en el Congreso: el *ego*, el *purismo* y la falta de unidad entre las organizaciones de la sociedad civil, el hecho de que cada organización busca anteponer su propia agenda y los protagonismos de algunos de sus miembros a los intereses comunes.

Este punto fue referido constantemente como uno de los principales obstáculos a la incidencia de las OSC, en un contexto como el Legislativo en donde la construcción de alianzas, como se ha indicado anteriormente, resulta fundamental. Algunas citas al respecto:

> Entre las OSC también existe este otro elemento de asumir que se tiene la razón, y suponer que las Organizaciones de Derechos Humanos no tenemos que 'arremangarnos la camisa.' Que por el simple hecho de ser quienes somos se nos tiene que invitar a las discusiones.

> En cierta etapa del proceso las organizaciones sólo entregaron un documento con sus planteamientos y se fueron. Ellos 'no se contaminan', son 'neutrales', ese es el 'síndrome de la sociedad civil': Pensar 'a mí no me tocan ni con el pétalo de una idea partidaria'.

Algunos entrevistados le dieron un gran peso al hecho de que las OSC no terminan de asumirse como actores políticos. Uno de los entrevistados nos dijo que, para

el caso de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, lo que su organización civil decidió fue cambiar su postura de "lo que debe ser" con respecto a los legisladores, a una estrategia más cruda y realista respecto a la imagen del legislador. Tener en cuenta que son seres humanos, personas con agendas, coyunturas e intereses, con vocación por el poder y la necesidad de maximizar utilidades políticas. Un conjunto de cosas que definitivamente no coinciden con lo que "debería ser", pero que son reales.

> En México tú pesas por la capacidad de presión que tienes ante el sistema. Anteriormente, las OSC se convertían en un actor místico, donde la vocación por la justicia es lo único, pero esto no es así. La OSC no es un actor providencial, es un actor político que va a jugar con las reglas; no *bajo* las reglas, pero sí sabiendo que está jugando en esas condiciones y haciendo entonces de la necesidad una virtud. No entrar a negociaciones ni trueques respecto a contenidos, pero sí en la lógica de que nuestros interlocutores son seres humanos que no siempre actúan bajo la lógica racional del costo-beneficio. En la medida en que estemos conscientes de esto, podremos actuar en esta arena.

Parte de este obstáculo se manifiesta en la poca disposición por parte de algunas OSC para escuchar a algunos de los actores, primordialmente porque consideran que no comulgan con su ideología o que sería una especie de *traición* a sus principios el dialogar con ellos, lo que indudablemente disminuye drásticamente las posibilidades de lograr una incidencia exitosa con actores políticos. En un momento de la discusión eso ocurrió con alguno de los actores. Uno de los entrevistados lo planteó muy bien de la siguiente manera:

> Algunas OSC tienen el dilema de actuar o no actuar. No interactuar con alguien si es de un determinado partido político, por ejemplo. No darle una estrella a un gobierno en el que no necesariamente creen, del que particularmente sienten que hay que ser críticos.

Igualmente, el protagonismo fue mencionado por algunas organizaciones como un elemento que provoca problemas en el proceso de incidencia, particularmente cuando se trabaja en alianza. Esto se puede manifestar tanto en el rol que se asume en las discusiones con los legisladores como en el contacto con los medios de comunicación, en particular cuando no hay un acuerdo claro respecto a quién o quiénes tendrán la representación de la alianza de OSC. Para los entrevistados es indispensable evitar este tipo de situaciones protagónicas, pues provocan roces:

> Esa parte de la egolatría de las OSC es clave. Nunca asumas el papel protagónico sin tener los méritos, y recuerda que tienes que repartir los frutos de tu trabajo. Si tú te clavas en que los demás no trabajan como tú y demandas todo el crédito, no lo repartes, también se te cae la estrategia. Tú solo no tienes el poder político, y menos para reformar la Constitución. Tener siempre presente que quien es el actor político no es una OSC o un individuo aislado, es el movimiento.

5.2 Querer consensarlo todo y con todos

Este es otro de los factores obstaculizadores más mencionados por parte de miembros de organizaciones civiles, pero también por otros actores que actuaron durante el proceso. La tendencia de las organizaciones civiles a querer ponerse de acuerdo en todo para todos los temas antes de tomar alguna decisión produce una gran pérdida de tiempo y oportunidades valiosas, en particular cuando trabajan en alianzas. Alguno de los entrevistados planteó que es preferible enviar un texto con cosas generales pero que se entregue rápidamente, a querer enviar un documento muy completo y *consensado* pero fuera de tiempo:

> La lección más importante para las OSC es que deben ser de reacción rápida. Un texto con cosas generales, pero rápido, sale bien y tiene un efecto.
>
> Otra cosa que dificulta la incidencia para las organizaciones, es que siempre quieren estar de acuerdo en todo, en cada palabra, y se pierde demasiado tiempo en ponerse de acuerdo. No se tenía una capacidad de respuesta tan inmediata.

5.3 Descoordinación en alguna parte de la estrategia

Es importante que las OSC trabajen siempre dentro del bloque que constituye la alianza, porque de otra forma puede haber descoordinación que provoque retrasos, e incluso ponga en riesgo toda la estrategia. Se dio el caso de algunas OSC que enviaron un desplegado periodístico en algún momento de la discusión de la Reforma Constitucional, que lejos de tener un efecto positivo lo único que generó fue confusión e incluso reticencia a apoyar la reforma entre varios legisladores, debido a que el lenguaje que se empleó en el desplegado no era adecuado, y además muy largo y técnico. Varios legisladores que ya se habían pronunciado a favor de la reforma en privado, después de leer el desplegado llegaron a la conclusión de que el asunto era más complicado de lo que habían pensado, y por lo tanto, requerían más tiempo para analizarlo mejor. Posteriormente, en reuniones privadas se comentó que se necesitaba utilizar un lenguaje mucho más simple y digerible para los legisladores. Todo ello ocurrió debido a que no hubo un entendimiento con la coordinación general, y a final de cuentas fue necesario convencer de manera individual a los legisladores, a un costo mucho mayor en términos de tiempo.

En síntesis, los entrevistados comentaron que tiene que haber coordinación de acciones entre las OSC, porque si cada quien actúa por su lado se generan confusiones que pueden incluso poner en riesgo la aprobación de la reforma.

5.4 No considerar la parte del desgaste

Tal como se ha mencionado a lo largo de este documento, el proceso de discusión de la reforma duró varios años y requirió la votación en ambas cámaras durante al menos dos ocasiones. A lo largo de este camino y debido al desgaste que supone mantener un ritmo de trabajo constante por parte de las OSC en su labor de incidencia, en términos tanto de costo económico como de tiempo, hubo varias organizaciones civiles que se hicieron a un lado, otras que participaron de manera intermitente, y otras que únicamente lo hicieron durante alguna parte específica del proceso.

La labor de incidencia no es sencilla, suele ser de larga duración especialmente cuando se trata de reformas constitucionales, y requiere de una importante inversión de tiempo y recursos humanos. Este aspecto fue considerado por las OSC que asumieron el liderazgo del proceso de incidencia y que fueron conscientes de que no todas las organizaciones participantes tendrían las mismas posibilidades de lograr continuidad en un proceso tan largo. Por ello, asimilaron y comprendieron que no se podía exigir a todas las OSC que tuvieran el mismo nivel de actividad todo el tiempo en relación al proceso de incidencia de la reforma, y optaron por aprovechar al máximo el aporte que cada organización estaba en posibilidades de realizar:

> Nos dimos cuenta que no podemos estar desgastando a la gente con reuniones a cada rato, la gente se desgasta. No puedes exigirles a los demás que hagan tanto como tú puedes hacer.

Sin embargo, para que la incidencia fuera exitosa fue determinante la presencia permanente del grupo de organizaciones que dieron seguimiento al proceso de la reforma de principio a fin, y que, aun considerando todo el desgaste, estuvieron siempre allí para lograr la aprobación de la misma. Al entrevistarlos, ellos nunca asumieron ese crédito, pero indudablemente les corresponde.

5.5 Desconfianza entre OSC y legisladores

Las entrevistas reflejaron claramente que entre organizaciones civiles y legisladores aún existe cierto sentimiento de desconfianza, e incluso cierto grado de prejuicio, que no ha logrado eliminarse del todo y que sin duda constituye un obstáculo para la labor de incidencia. Por ejemplo, algunos entrevistados expresaron lo siguiente:

> Los legisladores se niegan a que las organizaciones civiles sean escuchadas; alegan que ellos fueron elegidos y por lo tanto poseen representatividad (de la que carecen las OSC).
>
> Hay un gran desdén de los legisladores por la sociedad civil. Eso es clarísimo.
>
> Los diputados y senadores no son abiertos, acceder a los coordinadores parlamentarios es casi imposible. Pedimos una multitud de citas, pero de todos sólo uno nos respondió. Aún tienen el concepto de que le hacen un favor a las OSC al escucharlas.

Aunque esta situación ha cambiado drásticamente con respecto a unos años atrás, en gran parte debido precisamente al más amplio contacto y conocimiento que ha existido entre estos actores en los últimos tiempos, lo cierto es que aún prevalece en varios de ellos una discusión sobre la legitimidad que tienen sus contrapartes.

5.6 Falta de recursos para efectuar la incidencia y monitorear el proceso

El proceso de incidencia de las OSC en la discusión de la reforma fue largo, y además costoso en términos de tiempo, utilización de recursos económicos y materiales. Esto sin duda constituye un obstáculo para la mayoría de organizaciones, que de por sí tienen serias restricciones presupuestales. En algunos casos esta situación es incluso un poco más estructural, pues hay donantes que específicamente se niegan a proporcionar financiamiento a las OSC para actividades de cabildeo:

> También tiene que ver la cuestión referente al financiamiento, pues la mayor parte de las OSC no cuentan con fondos para poder realizar esta labor de monitoreo y cabildeo, o bien sus donantes no dan dinero para esa labor. Los recursos también marcan la agenda de las instituciones.

Los recursos también son necesarios para llevar a cabo una labor de monitoreo del trabajo tanto en comisiones legislativas como en el Pleno. Como se mencionó anteriormente en este capítulo, ayuda mucho que las organizaciones tengan a alguien presente en el Legislativo de manera permanente para dar cuenta de lo que está pasando en la discusión de la iniciativa. Para el caso de la reforma esto fue posible porque la labor de monitoreo la llevó a cabo una persona, financiada con los recursos de su propia organización.

6. Dilemas durante el proceso de negociación e incidencia de las OSC con el Legislativo

A lo largo del proceso de incidencia las OSC se vieron obligadas a tomar decisiones relevantes sobre cómo realizarían su labor con los legisladores. Un aspecto que se plantearon en su interacción con estos agentes políticos, fue cómo lograr la aprobación de la reforma sin sacrificar cuestiones centrales como principios e ideales. ¿Cómo determinar los máximos y los mínimos que estarían sujetos a negociación con los legisladores, de manera que no sacrificaran sus principios?; ¿cómo encontrar el balance adecuado entre pragmatismo e idealismo?; ¿cómo saber en dónde se podían ceder puntos y en donde no era posible?

El asunto no era menor, y marca uno de los principales dilemas a los que siempre se han enfrentado las OSC que realizan procesos de negociación e incidencia con actores políticos, como en este caso los legisladores.

Las OSC que encabezaron el proceso de incidencia tuvieron muy claro cómo determinar estos límites, y para ello establecieron una serie de acuerdos básicos conjuntos:

1. Apostarle siempre al discurso del consenso al interior de la alianza de las OSC y hacia el exterior en su trato con los legisladores
2. Total transparencia en el flujo de información entre todas las OSC.

Cualquier comunicación o acuerdo que los encargados de interactuar directamente con los legisladores negociaban o lograban, se comunicaba a la primera oportunidad al resto de las organizaciones que formaban parte de la alianza de organizaciones, reforzando así su identidad y confianza como grupo.

3. Establecer el alcance mínimo de la reforma que estaban dispuestos a aceptar todas las organizaciones para apoyar su aprobación en el Legislativo, independientemente de las agendas e intereses de cada organización en lo particular.

Estos acuerdos fueron decisivos para que la negociación con los legisladores fuera exitosa, pues establecieron claramente las condiciones bajo las cuales se desarrollaría el trabajo de incidencia por parte de las OSC y daba certidumbre a la actuación de todos. Con base en la información proporcionada por los entrevistados se desprende que los dos primeros acuerdos se dieron de manera prácticamente implícita, sin que mediara una resolución formal para ello.

Sin embargo, el tercer acuerdo sí se dio de manera explícita. Fue un aspecto muy relevante porque implicaba un serio dilema para varias de las organizaciones involucradas en el proceso. Prácticamente todas las OSC tienen una agenda particular o un aspecto que es su bandera primordial (derechos reproductivos, de migrantes, de indígenas, etcétera), y uno de los aspectos más complicados de la negociación de una reforma tan amplia como ésta era establecer un texto concreto, un articulado de la reforma que en la medida de lo posible incluyera las demandas y las agendas de las más de 20 organizaciones civiles que en un momento dado estuvieron participando en el proceso. Evidentemente esto era un asunto complicado, pues difícilmente se podrían incluir en los artículos de la reforma todas y cada una de las agendas particulares de las OSC.

Una vez que quedó claro a las organizaciones el texto de los artículos concretos que se estaban discutiendo en el Legislativo como parte de la reforma Constitucional, el acuerdo central que se logró fue el siguiente: de los cinco artículos que estaban incluidos en la propuesta de reforma, las OSC establecieron como su mínimo indispensable de negociación la aprobación del Artículo Primero, que era asumido como el más importante por todas ellas. Por supuesto, estarían impulsando en todo momento ante el Legislativo la aprobación de los cinco artículos contenidos

en la propuesta de reforma, pero si en algún momento y por alguna circunstancia no era posible lograr la aprobación de alguno de los otros cuatro —o incluso de todos ellos—, la aprobación del Artículo Primero garantizaría de cualquier forma su apoyo público a la reforma.

Lograr este acuerdo no fue sencillo, pero sí básico para el proceso de negociación e incidencia. Prácticamente todas las organizaciones estuvieron de acuerdo, y según la versión de algunos entrevistados, varias OSC sacrificaron la inclusión de los temas de su propia agenda particular con tal de que se lograra la aprobación del Artículo Primero. En palabras de uno de ellos:

> No nos clavamos en los detalles de los artículos. Jerarquizamos qué era lo más importante. Por ejemplo, una OSC no estuvo de acuerdo con el articulado específico porque en su tema de agenda no se lograba realmente mucho alcance, sin embargo, manifestaron su apoyo a la reforma en lo general. Todos definimos que lo que nos interesaba era la aprobación de la reforma al Artículo Primero Constitucional y que el resto de los artículos eran sacrificables.

7. Algunas reflexiones sobre el papel de las OSC de Derechos Humanos como un factor de gobernabilidad democrática en un Congreso sin Mayorías

A partir de la existencia de un Congreso sin Mayorías, las OSC han adquirido la oportunidad de convertirse en actores que aportan a la gobernabilidad en el país. Lo anterior se realiza a través de dos vías principales:

1. Las OSC son catalizadoras y facilitadoras de procesos en el Legislativo

Esto lo hacen proporcionando datos y argumentos técnicos en sus respectivas áreas de especialización para los legisladores, de manera que éstos cuenten con los elementos necesarios para la toma informada de decisiones. Proporcionan también documentos y en muchos casos, incluso elaboran las propuestas preliminares de artículos a modificar por parte de los legisladores.

2. Las OSC juegan un papel fundamental como intermediarios entre las necesidades y los problemas de un sector importante de la ciudadanía

No solamente canalizándolas hacia los legisladores que de esta forma pueden tomar nota y proponer leyes que contribuyan a solucionar la problemática, sino incluso, dándoles la atención y muchas veces la solución que, en un gran número de casos, ni los legisladores ni el Ejecutivo tienen la capacidad de proporcionar. Realizan así una labor complementaria a la de los actores gubernamentales.

De esta manera, las OSC de derechos humanos juegan un papel fundamental en la gobernabilidad. Sin su actuación muchas de las leyes que se discuten en el Legislativo carecerían de elementos técnicos y argumentos que éstas conocen de primera mano porque es parte de su trabajo cotidiano, cuestión que no siempre se puede decir de los algunos de los legisladores que proponen leyes sin conocer realmente los temas y a sus beneficiarios. Y, por otro lado, su labor complementaria a la labor del gobierno en su conjunto, contribuyendo a satisfacer necesidades sociales que los actores gubernamentales no tienen la capacidad ni los recursos para atender.

8. Bibliografía

Cámara de Diputados. "Dictámenes aprobados en la LX Legislatura relativos a leyes o decretos". Último acceso 14 de julio de 2016. http://sitl.diputados.gob.mx/dictamenes_ld.php?tipot=&pert=0&init=670

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos en México.* México: Mundi-Prensa, 2003.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México. *Propuesta de Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos elaborada por Organizaciones de la Sociedad Civil y por académicas y académicos especialistas en derechos humanos.* México: Mimeo, 2008.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Alan García	Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos en México	14 de junio de 2011
Claudia López	Propuesta Cívica A.C.	18 de julio de 2011
Eliana García	Asesora legislativa	6 de junio de 2011
Isabel Miranda de Wallace	Presidenta de "Alto al Secuestro"	8 de julio de 2011
Itzel Checa	Fundar	24 de junio de 2011
Jorge Adame	Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM	6 de junio de 2011
José Luis Caballero	Universidad Iberoamericana	3 de junio de 2011
Juan Carlos Gutiérrez	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	24 de mayo de 2011
Julio Guillén	Asesor de Isabel Miranda de Wallace	8 de julio de 2011
Mariclaire Acosta	Exsubsecretaria de Derechos Humanos y Democracia de la Secretaría de Relaciones Exteriores	27 de mayo de 2011
Pedro Joaquín Coldwell	Senador de la República	14 de junio de 2011
Ricardo Sepúlveda	Miembro del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos	26 de mayo de 2011
Silvano Cantú	Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos	5 de julio de 2011

Apéndice 2. Proceso legislativo del decreto que modifica la denominación del capítulo I, reforma los artículos 1º, 11 y 33, la fracción x del artículo 89 y el apartado b del artículo 102 de la constitución política de los estados unidos mexicanos[8]

I. Iniciativas consideradas en el dictamen:

a) Iniciativa presentada por el Dip. Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo (Alternativa) el 21 de noviembre de 2006 (LX).

b) Iniciativa presentada por la Dip. Gloria Lavara Mejía (PVEM), el 7 de diciembre de 2006 (LX).

c) Iniciativa presentada por el Dip. Edgar Mauricio Duck Nuñez (PAN) el 21 de diciembre de 2006 (LX).

d) Iniciativa presentada por el Dip. César Horacio Duarte Járquez (PRI) a nombre propio y de la Dip. Elizabeth Morales García (PRI), el 8 de febrero de 2007 (LX).

e) Iniciativa presentada por el Dip. Pablo Leopoldo Arreola Ortega (PT) a nombre del Grupo Parlamentario del PT el 27 de febrero de 2007 (LX).

f) Iniciativa presentada por el Dip. Alfonso Rolando Izquierdo Bustamante (PRI) el 29 de marzo de 2007 (LX).

g) Iniciativa presentada por la Dip. Dora Alicia Martínez Valero (PAN) el 25 de abril de 2007 (LX).

h) Iniciativa presentada por la Dip. Alliet Mariana Bautista Bravo (PRD) el 25 de abril de 2007 (LX).

i) Iniciativa presentada por la Dip. Maricela Contreras Julián (PRD) a nombre del Dip. Gerardo Villanueva Albarrán (PRD) el 11 de julio de 2007 (LX).

j) Iniciativa presentada por el Dip. Gerardo Villanueva Albarrán (PRD) el 25 de julio de 2007 (LX).

k) Iniciativa presentada por el Dip. José Gildardo Guerrero Torres (PAN) el 6 de septiembre de 2007 (LX).

l) Iniciativa presentada por el Dip. Francisco Fraile García (PAN), el 11 de octubre de 2007 (LX).

m) Iniciativa presentada por la Dip. Aurora Cervantes Rodríguez (PRD) el 16 de octubre de 2007 (LX).

8 Fuente: Secretaría de Servicios Parlamentarios de la H. Cámara de Diputados, último acceso 14 de julio de 2016. http://sitl.diputados.gob.mx/dictamenes_ld.php?tipot=&pert=0&init=670

n) Iniciativa presentada por el Dip. Juan Manuel San Martín Hernández (PRD) el 16 de octubre de 2007 (LX).

o) Iniciativa presentada por la Dip. Holly Matus Toledo (PRD) el 8 de noviembre de 2007 (LX).

p) Iniciativa presentada por el Dip. Obdulio Ávila Mayo (PAN) el 29 de noviembre de 2007 (LX).

q) Iniciativa presentada por el Dip. Juan Enrique Barrios Rodríguez (PAN) el 4 de diciembre de 2007 (LX).

r) Iniciativa presentada por la Dip. Patricia Obdulia de Jesús Castillo Romero (Convergencia) el 13 de diciembre de 2007 (LX).

s) Iniciativa presentada por el Dip. Carlos Madrazo Limón (PAN) el 13 de diciembre de 2007 (LX).

t) Iniciativa presentada por el Dip. Pablo Leopoldo Arreola Ortega (PT) el 20 de enero de 2008 (LX).

u) Iniciativa presentada por el Dip. Adolfo Mota Hernández (PRI) el 16 de enero de 2008 (LX).

v) Iniciativa presentada por la Dip. Rosa Elva Soriano Sánchez (PRD) el 5 de febrero de 2008 (LX).

w) Iniciativa presentada por el Dip. Leonardo Magallón Arceo (PAN) el 30 de abril de 2008 (LX).

x) Iniciativa presentada por la Dip. Irene Aragón Castillo (PRD) el 30 de abril de 2008 (LX).

y) Iniciativa presentada por la Dip. Ruth Zavaleta Salgado (PRD) el 14 de mayo de 2008 (LX).

z) Cuatro iniciativas presentadas por diputados de los Grupos Parlamentarios del PRD, PRI, PT, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, el 24 de abril de 2008 (LX).

aa) Iniciativa presentada por legisladores de diversos Grupos Parlamentarios el 24 de abril de 2008 (LX).

bb) Iniciativa presentada por la Dip. Adriana Díaz Contreras (PRD) el 11 de junio de 2008 (LX).

cc) Iniciativa presentada por la Dip. Beatriz Collado Lara (PAN) el 27 de agosto de 2008 (LX).

dd) Iniciativa presentada por el Dip. Alejandro Chanona Burguete (Convergencia) el 30 de julio de 2008 (LX).

2. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2009. Proyecto de decreto aprobado por 287 votos en pro y uno en contra (LX).
3. Pasó a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso a) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).
4. Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 28 de abril de 2009 (LX).
5. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 8 de abril de 2010. Proyecto de decreto aprobado por 80 votos en pro, uno en contra y dos abstenciones.
6. Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.
7. Minuta recibida en la Cámara de Diputados el 13 de abril de 2010. Se turnó a las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales y Derechos Humanos.
8. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2010. Proyecto de decreto aprobado por 361 votos en pro.
9. Se devolvió a la Cámara de Senadores para los efectos del inciso e) del artículo 72 de la CPEUM.
10. Minuta recibida en la Cámara de Senadores el 1 de febrero de 2011. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado.
11. Dictamen a discusión presentado en la Cámara de Senadores el 8 de marzo de 2011. Proyecto de decreto aprobado por 106 votos en pro. Se aprobó acuerdo proponiendo a la Cámara de Diputados turnar a las legislaturas de los estados las modificaciones aprobadas por ambas Cámaras.
12. Se devolvió a la Cámara de Diputados para los efectos del inciso e) del artículo 72 y del artículo 135 de la CPEUM.
13. Minuta que incluye acuerdo recibida en la Cámara de Diputados el 10 de marzo de 2011. Se turnó a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos.

14. Proyecto de Acuerdo de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Derechos Humanos, aprobando turnar a las legislaturas de los estados las modificaciones aprobadas por las dos Cámaras, a discusión presentado en la Cámara de Diputados el 23 de marzo de 2011.
15. Acuerdo aprobado por 310 votos en pro y tres abstenciones.
16. Se remitió el Acuerdo a la Cámara de Senadores.
17. Acuerdo recibido en la Cámara de Senadores el 24 de marzo de 2011.
18. Se remitió el Proyecto de decreto aprobado por ambas Cámaras del Congreso de la Unión a las legislaturas de los estados para los efectos del artículo 135 de la CPEUM.
19. Declaratoria de aprobación del decreto realizada en la Comisión Permanente el 4 de mayo de 2011.
20. Se remitió al Ejecutivo Federal para sus efectos constitucionales.
21. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.

VI Reforma Política 2012[128]

Martha G. Vaca

1. De la sociedad tradicional a la sociedad moderna

Los cambios a los que estamos expuestos los seres humanos en la actualidad, nos han llevado a la modificación de nuestras conductas, tanto individuales como colectivas. Cada vez son más las personas que están centrando sus actividades en el uso del internet, lo que representa la adopción de nuevas identidades alternativas como la socialización en comunidades virtuales, demandando nuevas formas de democracia.

Los movimientos sociales digitales, constituyen redes de solidaridad con fuertes connotaciones culturales que desafían el discurso dominante y se presentan como un medio de legitimidad del sistema democrático participativo.

El descubrimiento de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), han llegado a ser un parteaguas entre las formas de acción colectiva tradicional, en la que las personas se organizaban en las calles y se encontraban cara a cara para poder entablar diálogos directos y sus efectos eran tardíos y reducidos. Sin embargo, hoy la situación es diferente; las redes sociales muestran nuevos horizontes, donde las personas se pueden organizar en un espacio virtual, los efectos son rápidos y llegan a ser globalizantes. Basta con un sólo *click* para compartir ideas, pensamientos e incluso protestas.

El ciberactivismo es un concepto puesto en boga recientemente y algunos autores lo han definido; entre ellos Manuel Castells y David de Ugarte.

Manuel Castells cita que:

> Los movimientos por la justicia global pertenecen a una clase específica de redes sociales informáticas: *los movimientos sociales informáticos*. Mediante la utilización de internet como infraestructura tecnológica, tales movimientos son cada vez más 'glocales', actuando en el ámbito local y en el global, a la vez que participan en la actividad política tanto dentro como fuera de internet".[2]

1 Agradezco la invaluable ayuda, en la elaboración de este documento a la licenciada María del Rocío Espinoza Manjarrez.

2 Manuel Castells, *La sociedad red: una visión global* (Madrid:Alianza, 2004), 423.

Por su parte, David de Ugarte lo define:

> [C]omo toda estrategia que persigue el cambio de la agenda pública, la inclusión de un nuevo tema en el orden del día de la gran discusión social, mediante la difusión de un determinado mensaje y su propagación a través del 'boca a boca' multiplicado por los medios de comunicación y publicación electrónica personal.[3]

En mi concepción; el ciberactivismo es todo acto o manifestación de los ciudadanos, difundida con el apoyo de las tecnologías de la información y la comunicación, con la finalidad de incidir en los asuntos de orden político y/o público.

Los beneficios del internet (TIC) en el ciberactivismo, son múltiples como la viralidad, la poca o casi nula inversión necesaria para llegar a quienes nos interesan y la inmediatez en la transmisión del mensaje; como lo mencionan Hernández y Parra:

> "Experimentar la utilización de herramientas de comunicación alternativas y de bajo costo, conocidos también como activismo digital o cibernético. Tal es el caso de herramientas como: el *Twitter*, el *Facebook*, los correos electrónicos, entre otros. Lo anterior, ha permitido ampliar sus posibilidades de incidencia, de movilización ciudadana y de presión para los legisladores.[4]

Una de las principales herramientas del colectivo ciudadano Reforma Política Ya fueron las redes sociales, ya que, a través de éstas lograron sumar a más personas a su causa y por lo tanto fortalecerla al viralizarse la información. En varias ocasiones, lograron ser *trending topic* en *Twitter*; una de éstas fue el 19 de abril del 2012, cuando la reforma política fue aprobada pero no en su totalidad.

Éste capítulo, describe detalladamente desde los antecedentes a las propuestas de reforma, el proceso y la conclusión de éstas. Así como un análisis de los factores que lo hicieron posible y los que lo dificultaron; también se presenta un balance sobre la efectividad de la negociación. Para ello, el texto recupera los testimonios de los diversos actores involucrados. Mediante una serie de entrevistas a profundidad, se logró captar la esencia de la negociación entre los distintos agentes, sus posicionamientos sobre el tema, su evaluación del trayecto y el resultado final de la reforma. Durante la investigación, se identificaron 17 actores clave. De estos, 11 aceptaron ser entrevistados:

- Una funcionaria del gobierno federal.
- 4 legisladores.
- 6 integrantes del colectivo ciudadano Reforma Política Ya.

3 David De Ugarte, *El poder de las redes. Manual para personas, colectivos, empresas avocadas al ciberactivismo* (Madrid: El Cobre, 2007).

4 Mara Hernández y Luz Paula Parra, *La Sociedad Civil organizada en un Congreso sin mayorías* (México: Centro de Colaboración Cívica, 2011), 23.

2. Antecedentes de la reforma

Fue desde el 2009, que varios grupos aislados de ciudadanos, quienes se encontraban en desacuerdo con la concentración de poder en los partidos políticos y la dificultad de participar en los procesos, comenzaron a compartir sus posiciones a través de las redes sociales, con relación a las elecciones intermedias que se celebraron en el mes de julio de ese mismo año.

Una de las herramientas más utilizadas por los ciberactivistas, fue el famoso sitio de *microbloging Twitter* cuando se unieron por el "voto nulo" (#votonulo) en el mismo año. Se inició un movimiento encabezado por intelectuales, empresarios y grupos estudiantiles, que llamaban a emitir votos nulos como protesta ante el sistema político y utilizarlo como demanda de la necesidad imperante de una reforma electoral. Algunas de las figuras públicas que lo impulsaron fueron los analistas José Antonio Crespo, Denise Dresser y Sergio Aguayo.

De hecho, según Gerardo Mejía y Francisco Reséndiz señalan en *El Universal* el 9 de julio de 2009 que en las elecciones del 5 de julio, el voto nulo o voto en blanco alcanzó su máximo histórico al sumar más de 1.3 millones de sufragios.

Derivado del impacto del voto nulo, el entonces presidente Felipe Calderón convocó a una mesa de diálogo con los líderes del movimiento anulista, para recoger sus inquietudes y elaborar una agenda sobre los puntos que se promovían.

Es así que el martes 15 de diciembre del 2009, el titular del Ejecutivo presentó ante el Congreso un decálogo de iniciativas de reforma política, que comprendía: segunda vuelta en la elección presidencial, relección de legisladores y presidentes municipales, candidaturas independientes, referéndum, iniciativa ciudadana, entre muchas más. Algunas de éstas propuestas, ya habían sido incluidas anteriormente por otros legisladores y partidos políticos.

Cuando el expresidente Felipe Calderón dio a conocer su propuesta —según uno de los legisladores entrevistados— lo hizo sin previo cabildeo con legisladores y partidos políticos; por lo que no contó con el apoyo de la oposición para su aprobación.

La falta de negociación, motivó a diversos sectores de la población a involucrarse en favor de las iniciativas, ya que, contenían elementos de democracia participativa que beneficiaban al fomento y consolidación de la democracia en México.

Después de las elecciones, los que apoyaron el voto nulo crean la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA).[5] *"Un espacio para todos quienes quieren pasar de la protesta a*

5 Maite Azuela, "Aventón ciudadano cruzando el país con *twitter*", en *Ciudadanos.mx*, Ana Francis-

la propuesta" —como lo dice su eslogan— en beneficio de los derechos ciudadanos y así avanzar en la democracia del país. Ellos decidieron unirse y crearon una agenda en común. Es en el verano del 2009 que se compone la primera propuesta de reforma política ciudadana, la cual contenía:

- Reducción del financiamiento público a los partidos.
- Reconocimiento en la Constitución del derecho ciudadano a participar en asuntos públicos, incluidos: la iniciativa ciudadana, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, el valor jurídico del voto nulo, entre otras.
- El registro de candidaturas ciudadanas independientes.

2.1 Aventón Ciudadano

Los legisladores dieron por concluida la discusión sobre la reforma política el 30 de abril del 2010 y el periodo ordinario de sesiones estaba por finalizar; por lo que la reforma política corría el riesgo de quedar en el olvido.

La ANCA lanzó una convocatoria desde *Twitter* invitando a hacer un recorrido por los estados de la República, con el objetivo de dar a conocer la propuesta de reforma política a otros ciudadanos y así presionar a los legisladores para que se abrieran al diálogo y la discusión. La dinámica consistió, en partir de distintos puntos del país el 19 de abril y transitar por él, difundiendo la reforma política que estaban impulsando; y por medio de aventones llegar a la Ciudad de México hasta el Ángel de la Independencia el 23 del mismo mes.[6]

En el blog de la Asamblea Nacional Ciudadana[7] se solicitó *aventón* a la población en general, el cual podía ser en: coche, trailer, bici, burro, caballo, triciclo, de caballito, o cargados de costal, como fuera posible.

El éxito de *#aventonciudadano* fue tal, que transitaron por los estados de: Baja California, Sonora, Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Querétaro, Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Coahuila, Durango, Zacatecas, Yucatán, Quintana Roo, Campeche, Tabasco, Veracruz, Puebla, Chiapas, Oaxaca, Guerrero y Morelos.

A través de la red social *Twitter*, consiguieron congregar a ciudadanos —tuiteros— de toda la República Mexicana, que estaban inconformes con la situación política del país; además de organizaciones civiles que se encontraban en ese momento luchando por otras causas y que se involucraron con dichas iniciativas.

ca Vega y José Merino (México: De bolsillo: 2011).

6 Azuela, "Aventón ciudadano cruzando el país con *twitter*".

7 "Asamblea Nacional Ciudadana", Asamblea Nacional Ciudadana, último acceso 15 de noviembre de 2016. http://asamblea-ciudadana.blogspot.mx/

Como era de esperarse y debido al impacto que causaron, los medios de comunicación tradicionales se mostraron interesados y lo difundieron, como: *El Universal Online*, La edición digital del suplemento "Enfoque" del periódico *Reforma* y *El Economista*. También algunos programas de televisión y estaciones de radio como: W Radio, Efekto TV y Foro TV, entre otros.[8]

Y fue así, que después de cinco días de recorrido, los representantes de la Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), entregaron en el Senado de la República el documento que demandaba la inserción de las propuestas ciudadanas en la Reforma Política el 28 de abril del 2010.

Los actores del Aventón Ciudadano expresan el día de hoy que sin la red social *Twitter*, el impacto no hubiera sido el mismo, no habrían podido recorrer el país y mucho menos informar a tantos ciudadanos.

Desafortunadamente, la campaña desgastó a sus líderes, La Asamblea Nacional Ciudadana (ANCA), se diluyó —según una de las entrevistadas— cuando algunos de los integrantes se incorporaron a algún espacio laboral o continuaron con sus estudios de maestría, que aunado al agotamiento físico y mental del largo proceso; ya no tenían el tiempo disponible suficiente.

2.2 Una reforma política parcial en la congeladora

En el primer periodo ordinario de sesiones del 2011, se pretendieron reactivar las negociaciones y echar a andar la reforma política; consensando las propuestas en el Senado. Sin embargo, algunos senadores se inclinaban porque se aprobara por completo y no en partes, lo que dificultó la negociación. Específicamente —según integrantes del colectivo y actores del legislativo— la bancada del Partido Revolucionario Institucional (PRI) desaprobó la reelección.

La reforma seguía en el Senado y con el apoyo de los coordinadores parlamentarios de las fracciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Manlio Fabio Beltrones y del Partido Acción Nacional (PAN) José González Morfín, se llegó a un acuerdo. Éste contenía los siguientes elementos: candidaturas independientes, consulta popular y reelección consecutiva de diputados federales y senadores. La propuesta dejó pendiente varios asuntos como: la reelección de diputados locales y de alcaldes, segunda vuelta en elección presidencial, etcétera.

Dicho acuerdo se aprobó en el Senado el 27 de abril del 2011, faltando sólo dos días para la terminación del periodo ordinario de sesiones. Posteriormente se turnó a la Cámara de Diputados.

8 Azuela, "Aventón ciudadano cruzando el país con *twitter*".

En la Cámara de Diputados la minuta fue enviada a comisiones, pero la Junta Directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales a finales de junio del 2011, decide aplazar el dictamen de reforma política y no convocar a un periodo extraordinario.[9]

2.3 Reforma Política Ya

En el mes de junio del 2011; uno de los actores quien era integrante del "Aventón Ciudadano"; convocó a un foro en la Ciudad de México, con la finalidad de reactivar el movimiento por la reforma política.

Este evento sirvió, para congregar a todos aquellos que en algún momento se habían interesado y que participaron en las diversas actividades orientadas a impulsar la reforma. Se reunieron ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, líderes sociales y gente que llegó desde Cancún, Guadalajara, Monterrey, Puebla y Tijuana, entre otros.

Derivado del foro, surgió la idea de hacer un colectivo ciudadano que impulsara la iniciativa; porque eran muchas personas de diferentes estados y distintos grupos de organizaciones de la Sociedad Civil interesados; entonces decidieron en conjunto que se llamaría Reforma Política Ya".

Entre las múltiples acciones que realizaron, se encuentran; las acampadas afuera del Senado. La convocatoria para sumarse a la protesta fue a través de la cuenta de *Twitter* @acampadaCongrMx (que en ese momento tenía más de 600 seguidores), con los *hashtags* #acampadacongresomx y #reformapolíticaya.

Una de las activistas e integrantes del colectivo comentó "entonces a un chavo se le ocurrió, *vámonos a acampar al Senado,* yo me acuerdo que cooperamos entre todos y compramos casas de campañas y mandamos a hacer una lona larga que le daba la vuelta y dijimos de aquí no nos movemos hasta que se apruebe la reforma política. Me acuerdo que fue un golpe directo al Partido Acción Nacional, ya que, ellos eran los que tomaban la decisión… de ahí surgió el primer *tuit* con el *hashtag* Reforma Política Ya #ReformaPoliticaYa"

Posterior a ello, se organizaron debates en diferentes universidades del país y retomaron la presencia en redes. La finalidad de esto, era que se aprobaran las reformas constitucionales y que se aplicaran en los comicios del 2012.

El colectivo compartía la misma agenda y acordó después de muchas reuniones y discusiones, cuatro puntos básicos:

9 Dulce Ramos, "Enfrían la reforma política; está cerca de la congeladora", *Animal Político,* 28 de abril de 2011, último acceso 26 de noviembre de 2016. http://www.animalpolitico.com/2011/04/enfrian-la-reforma-politica-esta-cerca-de-la-congeladora/

1. Candidaturas independientes.
2. La reelección (siempre y cuando se le elimine el poder a la cúpula).
3. La iniciativa ciudadana.
4. La consulta popular.

Más adelante se sumarían otros reconocidos activistas, como: Javier Sicilia del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, Isabel Miranda de Wallace del Movimiento Blanco y María Elena Morera de Causa en Común.

Ya tenían el nombre y los puntos por los que iban a pugnar, además ya habían generado los suficientes seguidores en redes sociales. Lo siguiente, era presentarse con los legisladores y entregarles su propuesta de reforma (la cual ya había sido redactada por uno de los integrantes del colectivo).

Evidentemente, esta tarea no fue sencilla. Buscaron contacto con varios legisladores sin respuesta y otros que sí los atendían, se quedaban sólo en la plática sin concretar el respaldo.

El entonces diputado y presidente de la Comisión de Gobernación Agustín Castilla Marroquín del Partido Acción Nacional (PAN), apoyó el movimiento y solicitó a la Comisión de Puntos Constitucionales que convocara a Comisiones Unidas. El grupo también contó con el apoyo de los senadores Zoé Alejandro Robledo Aburto y Armando Ríos Piter del Partido por la Revolución Democrática (PRD), Marcela Torres Peimbert del Partido Acción Nacional (PAN) y el diputado Jaime Cárdenas Gracia del Partido del Trabajo (PT).

Para el mes de octubre del 2011, las comisiones dictaminaron las propuestas de reforma. Sin embargo, los umbrales para las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana eran muy elevados y lo que se pretendía era establecer en la Constitución los porcentajes, requisito para los puntos que habían sido aprobados. La reelección no fue incluida.

La envían de nuevo al Senado y en 48 horas se hace la convocatoria para el dictamen. Este proceso duró una semana en la que se incorporaron más modificaciones realizadas por los senadores.

En el mes de noviembre, es remitida otra vez a la Cámara de Diputados, donde permanece la minuta por cinco meses y es hasta abril del 2012 que es retomada.

Uno de los factores que reforzaron el diálogo con los legisladores, fue que los integrantes del colectivo supieron la manera de poner el tema en el interés público, a lo que menciona una de las entrevistadas "había que poner el tema en la opinión

pública, para que nuestras demandas tomaran fuerza y los que hacen las leyes voltearan a verlo, ya que mientras las miradas de los medios de comunicación estuvieran puestas en el tema, éste tendría importancia para los legisladores"

2.4 Aprobación de la Reforma

El colectivo ciudadano Reforma Política Ya, jugó un papel central en las negociaciones con legisladores para la concreción de los temas. En todo momento del proceso, se mantuvieron presentes en ambas cámaras.

El 18 de abril del 2012 se emitió el dictamen y ese día fue uno de los más relevantes, puesto que ya casi habían conseguido el objetivo y como lo cuenta uno de los actores: "Fue donde sacamos mantas, pedíamos que se aprobara en los términos solicitados y lo más importante que saliera la reforma", "hubo mucha discusión, se cancelaron dos veces las sesiones por la presión".

Después de un largo debate que duró casi tres años, el 19 de abril del mismo año fue aprobada en el pleno de la Cámara de Diputados con 279 votos a favor la reforma política y turnada a los congresos estatales. Sin embargo, aún faltaba la ratificación de ésta en 17 entidades federativas.

Los integrantes del colectivo estaban contentos pero a la vez insatisfechos, todavía no era el fin, como lo narra el mismo entrevistado: "estábamos muy decaídos y hubo un bajón en la participación de muchos integrantes del movimiento".

Afortunadamente, organizaron que cada uno de los actores presionara a los congresos —desde los estados de los que eran originarios— y durante tres meses así lo hicieron. Hasta que finalmente en julio se concretaron los 17.

Posteriormente, se emitió la declaratoria de validez de la reforma constitucional y fue transmitida al titular del Ejecutivo, Felipe Calderón Hinojosa y finalmente publicada el 9 de agosto de ese mismo año; el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones constitucionales en materia política.

2.4.1. Lo que se aprobó de las propuestas de Reforma Política Ya

De los cuatro puntos que se acordaron inicialmente, la reelección no progresó por desacuerdos entre los partidos políticos; quedando:

- Candidaturas independientes: esta figura tiene la ventaja de facultar a cualquier ciudadano a solicitar el registro como candidato a los diversos cargos de elección popular, sin la intermediación de los partidos políticos.[10]

10 El excanciller Jorge Castañeda, intentó competir en las elecciones presidenciales de julio del 2006 como candidato independiente. Sin embargo, le fue negada la posibilidad.

- **Iniciativa ciudadana:** es un mecanismo de democracia directa, mediante la cual los ciudadanos pueden hacer adecuaciones legales y propuestas de ley.
- **Consulta popular:** es también considerada como una forma de democracia directa, calificada como una subcategoría del referéndum y se define como "La acción de someter algún acto importante del gobierno a la aprobación pública por medio de una votación".[11]

2.5 Ley Secundaria

Aprobada la reforma de ley en 2012, se carecía de los mecanismos para la aplicación de la misma; la Ley Secundaria o Ley Reglamentaria. El reconocimiento de los derechos de los ciudadanos ya estaban plasmados en la Constitución, el paso siguiente era el cómo ejercerlos.

A mediados del 2013, aún no había ley que reglamentara estos derechos, por una parte ya se había iniciado con la interlocución con la siguiente legislatura. A ellos se les presentó la propuesta de ley que además de ser planteada por los integrantes del colectivo ciudadano Reforma Política Ya, también era una iniciativa que contenía la agenda del diputado Jaime Cárdenas Gracia.

Es importante mencionar que en ese momento también se encontraba en etapa de transformación el Instituto Federal Electoral (IFE), en Instituto Nacional Electoral (INE) y que fue establecida como una reforma constitucional. Situación que provocó una cierta demora en la aprobación de la ley secundaria, por lo que no es sino hasta el 23 de mayo del 2014, que se publican los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), donde se establece un apartado para reglamentar las candidaturas independientes.

Se crea también la Ley de Consulta Popular, misma que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF), el 14 de marzo del 2014 y el 20 de mayo del mismo año, se publica el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reglamentan las iniciativas ciudadanas.

Dichas reformas de ley no fueron bien recibidas por el colectivo ciudadano, ya que establecían requisitos que terminaban siendo nugatorios, el ejemplo más claro lo tenemos en las candidaturas ciudadanas que a la letra dice:

11 Claudia García, *Democracia directa: Referéndum, Plescibicito e Iniciativa Popular* (México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006).

Art. 371

1. Para la candidatura de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal …
2. …Senador de mayoría relativa […] la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal…
3. … Diputados de mayoría relativa […] la cédula de respaldo deberá contener cuando menos la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 2% de la lista nominal …[12]

Lo que representa un porcentaje alto y por lo tanto difícil de cumplir, ya que, las cifras deben ser directamente proporcionales a la candidatura y al territorio.

Para la **iniciativa ciudadana**, originalmente se contemplaba que un grupo de personas podían presentarla, siempre y cuando representaran el 0.25% de la lista nacional, lo cual asciende a aproximadamente 200,000 electores. Después de las discusiones esta cifra se redujo a .013%, es decir alrededor de 104,000.[13]

En el caso de la **consulta popular**, el presidente de la República, los integrantes de las Cámaras del Congreso y los ciudadanos podrán solicitar la consulta de acuerdo a ciertos requisitos de entre los que se establece en el Artículo 12 Fracción III, que a la letra dice: "Los ciudadanos en un número equivalente, al menos al dos por ciento de la lista nominal de electores".[14]

Sin embargo, por estas determinaciones podemos darnos cuenta que la ley se auto limita, es decir, como lo menciona uno de los legisladores que fue entrevistado:

> [L]as leyes secundarias siempre resultan siendo un candado para el ejercicio pleno de las reformas constitucionales […] hay muchas cosas que no se cumplen, porque las leyes secundarias buscan la manera de no cumplirlas[15]

Lo menciona Ulrich Richter autor de los libros *De la Protesta a la Participación Ciudadana* y *Manual del Poder Ciudadano* que todas las reformas legislativas siempre van a ser insuficientes, por principio general, por un lado se legislan las candidaturas

12 *Diario Oficial de la Federación, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014).

13 *Diario Oficial de la Federación, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 14 de marzo de 2014).

14 *Diario Oficial de la Federación, Ley Federal de Consulta Popular (*México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 20 de mayo de 2014).

15 Entrevista al escritor Ulrich Richter.

ciudadanas y se conoce como derecho y por otro las frenan, les suben los requisitos, a ello se refiere cuando dice que las leyes son nugatorias.

De los momentos más difíciles y desilusionantes para el colectivo, fue sin duda cuando se aprobó la ley secundaria en la que se establecían porcentajes demasiado elevados para alcanzar las recién aprobadas figuras participativas.

A esto uno de los actores del colectivo, mencionó:

> [N]o estábamos de acuerdo en cómo se dio la ley reglamentaria, después de ocho horas de sesión me puse a cantar la canción mixteca, le cambié la letra y le puse la canción del incumplimiento, en ella se daba a entender que el Congreso estaba en omisión y que no cumplía, ya sabía que nos iban a sacar, pero la idea era mostrar la inconformidad y una de las compañeras empezó a gritar —ya estamos hartos de sus cosas, queremos más participación, lo que están aprobando es una simulación—. Otros amigos se pusieron unas bolsas de papel con unas leyendas y empezamos la protesta; en menos de un minuto *nos sacaron*.

2.6. Al día de hoy

2.6.1 Candidaturas independientes

Si bien la reforma política del 2012 es ya una realidad, lo cual podemos comprobar con las candidaturas independientes en las elecciones del 2015, siguen siendo difíciles de alcanzar para cualquier ciudadano, con base en las leyes secundarias.

Una nota que publicó CNN México[16] el 10 de junio mencionó que entre los casos más significativos, de las candidaturas independientes y donde los resultados fueron exitosos está el de Jaime Rodríguez Calderón 'El Bronco', que ganó la gubernatura de Nuevo León con 48.9% de votos.

Pedro Kumamoto quien resultó electo en la candidatura a la diputación por el Distrito 10 de Zapopan, Jalisco, sobresalió por ser la única lograda por un ciudadano genuinamente independiente, sin afiliación partidista previa, y con escasos medios. Con tan sólo, 25 años y el apoyo de su colectivo denominado "Wikipolítica," que pretendía reinventar la política con el sustento de la "colectividad y la tecnología", alcanzó el triunfo con el 38.4 por ciento de los votos.

Otro es el caso de Manuel Clouthier, quien obtuvo una diputación federal por Culiacán, Sinaloa, al sumar 42.3% de los votos.

16 Expansión en alianza con CNN. "Los independientes debutan con el pie derecho en las elecciones". *Expansión en alianza con CNN*, 10 de junio de 2015. último acceso 16 de noviembre de 2016. http://expansion.mx/adnpolitico/2015/06/10/los-independientes-debutan-con-el-pie-derecho-en-las-elecciones?utm_source=expansion&utm_campaign=InternalTraffic&utm_medium=PLAYLIST

El independiente César Valdés, fue electo con el 41% de votos, alcalde de García, Nuevo León (municipio que 'El Bronco' gobernó entre 2009 y 2012). En el caso de presidentes municipales, en Comonfort, Guanajuato, Alberto Méndez ganó con 29.3%; y en Morelia, capital de Michoacán, Alfonso Martínez se enfiló hacia el triunfo.

En la elección federal para renovar la Cámara de Diputados, analizando los resultados que obtuvieron en sus distritos 22 aspirantes independientes; su promedio de votación fue de 9.24 por ciento. Menciona el mismo medio, que incluso fue más alto que para los partidos: Morena, Verde Ecologista, Nueva Alianza, Movimiento Ciudadano, Humanista y Encuentro Social.

2.6.2 Iniciativa ciudadana

El primer ejercicio de iniciativa ciudadana presentado en el senado, se dio en el mes de marzo del 2015. Derivado de la reforma política, un grupo de ciudadanos presentaron una propuesta en materia de segunda vuelta electoral y revocación de mandato. Dicha iniciativa fue respaldada por 227 mil 130 firmas. A la fecha se encuentra la minuta en la mesa de diálogo.

Cabe mencionar, que según el Instituto Nacional Electoral (INE, 2015) las firmas válidas ascendieron a 166 mil 438.[17]

2.6.3 Consulta popular

Con fundamento en la Ley Federal de Consulta Popular, en la que se establece que éstas sólo pueden realizarse en periodo de elecciones federales, por lo que entrarán en vigor en el año 2018.

Uno de los legisladores puntualizó:

> *Ojo*, no podemos decir vámonos a una consulta popular en diciembre. No, tienes que esperarte hasta 2018 de acuerdo con las reformas, tiene que ser paralela a la elección federal

3. Estrategias efectivas para la incidencia

3.1 Establecer una agenda común

Los activistas supieron identificar una problemática social común; "estando en una democracia participativa, debemos contemplar mecanismos en los que el ciuda-

17 Leticia Robles, "Cabildean iniciativa ciudadana", *Excélsior*, 16 de marzo de 2015, último acceso 16 de noviembre 2016. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/16/1013696

dano pueda opinar, es algo lógico y necesario para mejorar la calidad de la democracia" refirió una de las entrevistadas, integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya.

Los actores sociales entrevistados coincidieron en que una de las estrategias que mayor beneficio le aportó al colectivo ciudadano, fue que lograron consensar *una agenda* que les permitió entablar el diálogo con los diputados y senadores en funciones.

En un momento de coyuntura política como el que estaba aconteciendo —ya que se aproximaban las elecciones intermedias del 2009, en las que se elegirían a los diputados federales— los miembros del colectivo organizaron una reunión donde se llegó al acuerdo de defender los cuatro puntos ya mencionados.

Puntos, que posteriormente serían llevados ante las comisiones para que fueran dictaminados y aprobados.

Los actores del colectivo, mencionan que lo importante era lograr que un grupo diversificado de personas u organizaciones que luchaban por distintos objetivos se pusieran de acuerdo, en tener un pliego petitorio común, para que al momento de comunicarlo fuera claro y sencillo, tanto con los legisladores como con los medios de comunicación.

Por su parte, la opinión de los legisladores en este sentido fue muy similar a la de los actores sociales, "es muy importante que articulen una agenda común, porque son muchos los temas donde se está participando, donde están tratando de incidir".

3.2 Crear alianzas con otros movimientos

Otro punto clave fue el establecimiento de redes sociales fuertes con otros movimientos, que en ese momento estaban en el foco de la opinión pública y de los medios de comunicación como lo menciona una de las entrevistadas: "Lo más importante de ahí es que pudimos articularnos en redes, hacer un movimiento nacional, no se quedó en el enojo con el sistema político, aquí lo único que teníamos que hacer era ponernos de acuerdo porque ya la gente se estaba moviendo en sus propias comunidades".

Las alianzas y los lazos de solidaridad con otros movimientos y organizaciones de la sociedad civil como el de Javier Sicilia, la de María Elena Morera o Isabel Miranda de Wallace fueron clave. Aunque sus causas eran distintas a la de Reforma Política Ya, se unieron en un momento de coyuntura para apoyar al colectivo ciudadano en lograr: a) establecer el diálogo con los legisladores y b) aumentar la cobertura mediática, ya que, de alguna manera estos otros activistas tenían más reconocimiento y posicionamiento, tanto en la opinión pública como frente a la legislatura.

Según palabras de uno de nuestros entrevistados "los legisladores no habían puesto la mirada en nosotros hasta que ocurrieron dos cosas: una, nos miraron afuera del Senado cuando se realizó la primera acampada y la otra y muy importante fue cuando Javier Sicilia quien ya tenía el reflector de los medios, nos ayudó a acceder al Senado para poder entablar el primer acercamiento con los senadores".

3.2 Las redes sociales y su importancia en el movimiento

Como es de señalarse, el colectivo ciudadano comenzó a fortalecerse a partir de la organización de sus miembros en las redes sociales, como la mayoría de ellos menciona; fue una de las herramientas más importantes para que el movimiento tomara fuerza y se diera a conocer en varias partes del país, por otros actores sociales u organizaciones que luchaban por objetivos similares. De este modo lograron unir gente que estaba en Puebla, Guadalajara e incluso estados del norte del país como Nuevo León.

Como lo menciona un entrevistado:

> [S]i no hubiera sido por las redes sociales no hubiéramos logrado lo que hicimos. Sin el hecho de que se iniciara en *Twitter* el movimiento no hubiéramos logrado el objetivo porque éramos 10 o quince personas en físico pero éramos 500 en redes.

Esto permitió generar la presión suficiente ante los legisladores para que inicialmente les abrieran las puertas al diálogo. Este mismo entrevistado explica que el trabajo en redes sociales generó la percepción entre los legisladores de que era un gran movimiento, con miles de personas respaldándolo, debido a que el *hashtag* estaba en constantemente movimiento.

En varias ocasiones lograron ser *trending topic* en *Twitter*; una de éstas fue el 19 de abril del 2012 cuando la reforma política fue aprobada pero no en su totalidad.

Uno de los factores benéficos del activismo a través de las redes sociales, es que se tornó una protesta ciudadana de manera pacífica, ordenada y educada, pero sobre todo informada, lo cual permitió que se difundiera con mayor rapidez y que otros actores sociales que no estaban informados se sensibilizaran con el tema.

Al respecto, la opinión de uno de los legisladores con relación a las redes sociales como un canal eficaz para la participación ciudadana menciona que "la red social cuando se utiliza con ética es fundamental para la creación de la conciencia social, pero cuando se utiliza perversamente puede destruir normas, prestigios y además te puedo decir que es cobardía cubierta en el anonimato para atacar".

Sin embargo, varios entrevistados también señalan que el uso de las redes sociales con fines de participación política sigue siendo un fenómeno urbano, universitario

y de las clases medias, lo que representa una limitante para el resto de la población, en especial aquella que no cuenta con el servicio de Internet o que no maneja redes sociales.

Por su parte, tanto activistas como legisladores reconocen el poder de las redes sociales en este movimiento, en combinación con la interlocución cara a cara entre ellos. Lo cual fue fundamental para llegar a concretar la incidencia.

3.4 Conocimiento del tema y perfil de los activistas

Es de reconocerse que cada uno de los miembros del colectivo ciudadano tenía habilidades distintas, lo que los hacía más fuertes, porque mientras algunos se dedicaron al manejo de las redes sociales, otros tenían la facilidad de establecer alianzas con otras organizaciones de la sociedad civil o en la redacción de los documentos y en el conocimiento de las leyes en materia. Pero lo que mencionan en común y que los hizo potencializar su fuerza fue que todos conocían el tema, a lo que se refiere una de las entrevistadas del colectivo: "[E]l éxito fue que éramos personas muy informadas, o sea no nos podían *chamaquear*".

Uno de los legisladores entrevistados, señala que una de las circunstancias que lo llevó a dialogar con el colectivo y posteriormente a votar en favor de la reforma política fue que:

> [E]llos tenían un conocimiento profundo de la ley, es decir eran gente seria y preparada que sabían lo que estaban pidiendo y los alcances que podían tener las reformas políticas que estaban impulsando.

El reconocimiento por parte de los legisladores de que "eran un grupo que aportaban razones y argumentos sobre su tesis. No era un grupo que hiciera reclamos sin razones, las esgrimieron siempre". Eso permitió, que tanto los medios como los legisladores pusieran atención en sus demandas.

3.5 Punto de vista de los legisladores

A lo largo del capítulo, hemos referido tanto a los actores del colectivo ciudadano Reforma Política Ya, como a los legisladores. Sin embargo, en este apartado retomaremos sólo lo más significativo de las entrevistas realizadas a los legisladores.

Uno de los legisladores reconoce que la clase política ha tenido en los últimos años un desprestigio importante, que la credibilidad de los políticos hacia la ciudadanía está en uno de los niveles más bajos, por lo que era importante replantearse la posibilidad de que los ciudadanos pudieran participar de manera más activa, en la vida democrática de nuestro país.

Así mismo, también se hace mención de que existe un reclamo ciudadano "el hartazgo que nosotros veíamos de la gente sobre el nivel tan bajo del debate político". Por lo que se consideró importante; el reforzamiento de la participación ciudadana para tratar de regresar legitimidad al sistema democrático.

Otro de los legisladores entrevistados mencionó "contribuyeron a visibilizar la reforma política a través de redes sociales, el hecho de que estuvieran presentes en las comisiones dictaminadoras, generó desde luego una presión a los propios legisladores, hicieron un marcaje personal para monitorear el sentido del voto de cada uno de nosotros y eso me parece muy importante porque hace pública la postura de cada uno de los legisladores".

Uno de los legisladores del Partido Acción Nacional que más apoyaron al movimiento, mencionó:

> No es menos que hayan empujado una reforma muy importante en materia de democracia participativa en el 2012 y que posteriormente hayan continuado los esfuerzos en la siguiente legislatura. Me atrevo a decir, que la reforma no hubiera sido posible sin la participación del colectivo ciudadano Reforma Política Ya y preveo que ellos se vuelvan a colocar en el debate público con otras agendas

4. Factores que dificultaron la Incidencia, el diálogo y la negociación

4.1 ¿Cómo llegar a los legisladores?

Una de las mayores dificultades que mencionan los actores sociales del colectivo ciudadano, es lo complejo de entablar el diálogo con un legislador, ya que, hace falta una cultura democrática de ambos lados. En este caso, la ciudadanía debe saber que tiene derecho de protestar, pero de manera informada y con un objetivo claro.

Los legisladores por su parte, deben concebir que una de sus funciones es la de representar a los ciudadanos en los asuntos de su interés y que requieren de una gran deliberación, que pueden culminar en beneficios para la relación sociedad-gobierno y por lo tanto, en la construcción de un sistema democrático más cercano a la ciudadanía.

Un obstáculo importante, es el desconocimiento de la ciudadanía de los procesos legislativos, esto exige que esté informada, que sepa de leyes pero sobre todo que conozca y reconozca sus derechos, como lo es el de estar presente en el Pleno a la hora de las deliberaciones de las reformas legislativas.

Pero también, se requiere que la sociedad civil esté organizada como lo menciona un entrevistado "[S]i el crimen está organizado, porqué la sociedad no se puede organizar". Teniendo una sociedad más organizada; podremos acercarnos más fácilmente a la legislatura"

4.2 Disciplina partidista y desconocimiento

"En México, existe un fuerte control de los partidos hacia sus legisladores, que puede inhibir el contexto de libertad".[18] Según lo menciona una entrevistada, uno de los sucesos más difíciles a los que se enfrentaron, fue convencer a los grupos parlamentarios de la necesidad de la reforma política, en primera instancia. Después de ello, es que los legisladores se sensibilizaran con las propuestas, que las conocieran y se hicieran parte de la causa, ya sea, en defensa o en contra.

Otro de los factores que dificultaron severamente el diálogo y la negociación con el Legislativo es la disciplina partidista; los legisladores votan una iniciativa de ley de acuerdo con el grupo parlamentario al que pertenecen. Lo que significa que en realidad existen sólo seis o siete votos reales en lugar de 500. Lo que representa un riesgo para el sistema democrático ya que no existe libre albedrío entre los legisladores.

Algunos de los entrevistados, señalan que fue más sencillo acercarse con los legisladores del Partido de la Revolución Democrática, ya que, de alguna manera ellos ya habían trabajado una propuesta de reforma de ley, parecida a la agenda del colectivo ciudadano. Aunque al principio fue difícil, se logró entablar el diálogo con cada bancada partidista, pero es importante señalar que no todos estuvieron de acuerdo con los puntos de reforma política del colectivo ciudadano.

Sin embargo, cabe mencionar que algunos legisladores que apoyaron la reforma al principio, posteriormente cambiaron de parecer en la ley secundaria, el ejemplo más significativo: es que la consulta popular al final resultaba inaplicable por el alto porcentaje que se estableció en la Ley Reglamentaria.

Finalmente, también consideran que falta profesionalizar a los legisladores, ya que, en determinado momento muchos de ellos no tenían conocimiento de los temas que se abordan en el Pleno. Se necesitan legisladores preparados y comprometidos con sus funciones de representantes de la sociedad.

18 José Del Tronco, Mara Hernández y Ana Solórzano, *El Congreso mexicano: estructura, funciones y desempeño* (México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: 2009), 26.

4.3 Dinámica grupal

Los activistas entrevistados coinciden en que se trató de un largo proceso de altas y bajas, de pequeños logros, de dinámicas interpersonales complejas entre los integrantes del colectivo ciudadano. Los actores mencionan que "era un factor útil y a la vez uno de riesgo que la mayoría eran jóvenes" en el sentido positivo podemos subrayar que eso garantizó que el trabajo se hiciera por amor a la camiseta, además del positivismo y entusiasmo propio de la juventud y por otro lado estaban comprometidos con la escuela o propuestas laborales prometedoras lo que hizo en determinado momento que poco a poco los miembros fueran dedicándole menos tiempo y que el colectivo fuera perdiendo fuerza y representatividad.

Otro de los factores que obstaculizaron de alguna manera el movimiento, es que no todos estaban físicamente cerca de la legislatura, por lo que la representatividad dentro de las sesiones en el Pleno era baja. "Íbamos los que podíamos estar ahí y en ocasiones sólo éramos cuatro o cinco personas".

Un comentario general, es que trataron de ser lo más horizontales posible, mencionan que no había jerarquías dentro del colectivo, pero que la misma dinámica grupal, las complicaciones propias del proceso y el cansancio generaron desgaste.

4.4 Punto de vista desde el Legislativo

Menciona uno de los legisladores entrevistados, que una de las situaciones que dificultaron la incidencia en el Legislativo, es que muchas veces los esfuerzos ciudadanos son dispersos, por lo que no llegan a concretar agendas comunes o son tan generalizadas, que no se logra nunca obtener los objetivos de las mismas.

Comentan también que "en cualquier organización humana existen divisiones, por lo que es importante mantener la unidad y establecer procedimientos racionales y positivos para superar las intrigas y el fuego amigo", de no ser así, se corre el riesgo de la disolución del colectivo y éste no dará los resultados esperados.

Otra de las situaciones que dificultaron el diálogo y por ende la incidencia, según uno de los legisladores fue: "la resistencia por parte de algunos grupos parlamentarios y por ende los afines a él […], pero lo importante fue el apoyo de los legisladores que estábamos convencidos y en vehículos metíamos las mantas, las cartulinas, e incluso a algunos de ellos".

5. Conclusiones

A lo largo de la presente investigación, fue posible observar que a pesar de los obstáculos a los que se enfrentaron los integrantes del colectivo ciudadano Reforma Política Ya, la participación organizada, activa e informada de sus miembros los llevó a incidir positivamente en la reforma política del 2012.

Las entrevistas nos permiten concluir que las redes sociales fueron un componente central para la efectividad del movimiento, ya que, fue a través de ellas que se inició el vínculo entre los activistas. Además, lograron difundir sus propuestas para así darse a conocer hacia la ciudadanía y demás grupos interesados en la reforma.

Otro de los factores positivos de las redes sociales, es que resultaron una herramienta útil para acercarse a los legisladores y lograr su apoyo, puesto que, como bien lo mencionaron los actores del colectivo aunque pudieran parecer un grupo reducido en las sesiones, en las redes eran más de 500.

Sin embargo, también es posible concluir que el activismo digital fue sólo un aspecto de una estrategia más amplia que no hubiera sido efectiva sin el cabildeo cara a cara con los legisladores, el apoyo de los medios de comunicación tradicionales, pero sobre todo el trabajo y el tiempo que cada uno de los integrantes del colectivo ciudadano dedicaron al movimiento.

El colectivo ciudadano Reforma Política Ya alcanzó el nivel más alto de participación ciudadana: *el de cogestión* al convocar a actores clave para que fueran parte del proceso de toma de decisiones, sumando esfuerzos y colaborando de manera eficiente.

Reforma Política Ya logró que fueran incluidas sus propuestas: las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana y la consulta popular; los cuales son mecanismos de democracia participativa que fortalecen a la ciudadanía y nos proporcionan los instrumentos necesarios para cogobernar.

Los legisladores fueron temerosos a la hora de reglamentar tales figuras, con el establecimiento de porcentajes demasiado altos para las candidaturas independientes y las iniciativas ciudadanas. Lo cual, dificulta la participación para el ciudadano común y podría hacer nugatorio su ejercicio.

Los actores del colectivo ciudadano, con base en su experiencia recomiendan a los futuros movimientos sociales interesados en incidir en el Legislativo, que es importante conocer el procedimiento, los tiempos y sobre todo la identificación de los

legisladores que tienen mayor influencia en cada una de las comisiones y que son actores decisivos para la definición de la postura en su bancada.

Con relación al activismo digital, algunas de las recomendaciones para campañas exitosas, son: definir las redes sociales en las que queremos tener presencia, no es necesario estar en todas sino más bien en las que llegan a los grupos objetivo. La imagen en nuestras redes debe ser homóloga no es recomendable tener un nombre o imagen de perfil diferente en cada una de ellas. Es muy importante siempre responder a los comentarios de los seguidores de la causa pues esto crea mayor compromiso y fortalece el movimiento. En el caso de críticas o agresiones de grupos opositores, jamás se debe caer en ataques, es mejor analizar de dónde provienen y con esa base tomar la mejor decisión.

Reforma Política Ya nos dejó claro que existen los medios. Sentó un precedente para los futuros movimientos. Ahora, sólo hace falta voluntad, tanto de los legisladores para fortalecer nuestra democracia, como de los ciudadanos, involucrándonos en los asuntos que nos conciernen a todos, en beneficio de nuestro país.

6. Bibliografía

Asamblea Nacional Ciudadana. Último acceso 15 de noviembre de 2016. http://asambleaciudadana.blogspot.mx/.

Azuela, Maite. "Aventón Ciudadano: Cruzando el país con *twitter*". En *Ciudadanos mx*, de José Merino y Ana Francisca Vega, 171-197. México: De bolsillo, 2011.

Castells, Manuel. *La sociedad red: una visión global*. Madrid: Alianza, 2004.

De Ugarte, David. *El poder de las redes. Manual para personas, colectivos, empresas avocadas al ciberactivismo*. Madrid: El Cobre, 2007.

Del Tronco, José, Mara Hernandez y Ana Solórzano. *El Congreso Mexicano: Estructura, funciones y desempeño*. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2009.

Diario Oficial de la Federación. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 23 de mayo de 2014.

Diario Oficial de la Federación. Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 14 de marzo de 2014.

Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Consulta Popular. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 20 de mayo de 2014.

Expansión en alianza con CNN. "Los independientes debutan "con el pie derecho" en las elecciones" *Expansión en alianza con CNN*, 10 de junio de 2015. Último acceso 16 de noviembre de 2016. http://expansion.mx/adnpolitico/2015/06/10/los-independientes-debutan-con-el-pie-derecho-en-las-elecciones?utm_source=expansion&utm_campaign=InternalTraffic&utm_medium=PLAYLIST

Gamboa, Claudia y María de la Luz García. *Democracia directa: Referéndum, Plesci-bicito e Iniciativa Popular.* México: H. Cámara de Diputados LX Legislatura, 2006.

Hernández Mara y Luz P. Parra. *La Sociedad Civil organizada en un Congreso sin mayorías.* México: Centro de Colaboración Cívica, 2011.

Ramos, Dulce. "Enfrían la reforma política; está cerca de la congeladora". *Animal Político*, 28 de abril de 2011. Último acceso 26 de noviembre de 2016. http://www.animalpolitico.com/2011/04/enfrian-la-reforma-politica-esta-cerca-de-la-congeladora/

Robles, Leticia. "Cabildean iniciativa ciudadana". *Excélsior*, 16 de marzo, 2015. Último acceso 16 de noviembre de 2016. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/03/16/1013696

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
David M. Domínguez	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	20 de octubre de 2015
Doctor Humberto Benítez Treviño	Diputado Federal 2009-2012 por el Partido Revolucionario Institucional	27 de octubre de 2015
Doctor Jaime Cárdenas Gracia	Diputado Federal 2009-2012 por el Partido de Trabajo	25 de octubre de 2015
Doctor José Merino	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	16 de octubre de 2015
Doctora Blanca Heredia Rubio	Funcionaria del Gobierno Federal	23 de octubre de 2015
Gonzalo Ibarra Torres	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	22 de octubre de 2015
Maestra Ángeles Navarro Rueda	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	13 de octubre de 2015
Maestra Maite Azuela Gómez	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	14 de octubre de 2015
Maestra Paola Migoya Mastretta	Activista e integrante del colectivo ciudadano Reforma Política Ya	6 de octubre de 2015
Maestro Agustín Castilla Marroquín	Diputado Federal 2009-2012 por el Partido Acción Nacional	19 de octubre de 2015
Maestro Ulrich Richter Morales	Escritor	7 de octubre de 2015
Maestro Zoé Alejandro Robledo Aburto	Senador de la República por Chiapas 2012-2018	29 de octubre de 2015

VII La Reforma de Acciones Colectivas, 2010-2012

Mara I. Hernández y Sicabí Cruz

1. Introducción. Si Erin Brockovich viviera en México

Quienes conozcan la vida de la activista norteamericana Erin Brockovich podrían preguntarse porqué en nuestro país no existen historias visibles en las que un grupo de vecinos haya podido obligar a grandes compañías a responder ante los daños causados a su comunidad. La respuesta, tiene mucho más que ver con la forma en la que están organizadas nuestras instituciones de acceso a la justicia, que con la falta de reclamos en contra de empresas o autoridades. Y menos todavía con la falta de talento dramático en México. Esta situación comenzó a cambiar a partir del 1 de marzo de 2012,[1] cuando entró en vigor el decreto que permite a varias personas unirse para presentar juntos, e independientemente de cualquier autoridad, una sola demanda civil ante un juez en contra de empresas o algunas autoridades para reclamar la reparación de daños en materias como consumo de bienes, prestación servicios, afectaciones al medio ambiente, uso de servicios financieros, o la utilización de prácticas monopólicas. Esta figura, conocida como "acciones colectivas", consiste en una herramienta legal que permite a varios individuos con intereses comunes exigir simultáneamente el respeto a sus derechos frente a una autoridad judicial en contra de daños provocados por terceros.[2] Lo anterior, como consecuencia de la promulgación de las

1 Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2011, § Primera.

2 *Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, D,* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/ Porrúa, 2006), s.v. "Derechos colectivos". Y, *Wex Legal Dictionary / Encyclopedia / LII Online, s.v.* "Class Action", acceso el 25 de agosto de 2016. https://www.law.cornell.edu/wex/class_action.

reformas al artículo 17 de la Constitución[3] y a otros ordenamientos federales el 29 de julio de 2010 y el 30 de agosto de 2011, respectivamente.[4]

Aunque los alcances de la Reforma de Acciones Colectivas han estado sujetos a cuestionamientos importantes desde la fecha de su aprobación,[5] su trascendencia radica en haber ampliado la entrada del derecho procesal civil mexicano, junto con la posterior Reforma de Amparo Colectivo de abril de 2013, a las demandas, juicios y sentencias con efectos generales en favor de colectividades de consumidores y ciudadanos.[6] En específico, desde de la entrada en vigor de las reformas, los mexicanos podemos interponer tres tipos de demanda colectiva ante juzgados federales de distrito en materia civil: 1) la acción colectiva difusa, 2) la acción colectiva en sentido estricto, y 3) la acción colectiva individual homogénea. Las acciones difusas defienden a grupos o colectividades cuyo número no puede ser determinado y en las que no necesariamente existe una relación contractual entre la colectividad y el demandado, por ejemplo, campesinos afectados por la tala de bosques o contaminación de acuíferos.[7] Las acciones en sentido estricto protegen derechos indivisibles de colectividades cuyo número es determinado o determinable y en las que sí existe una relación jurídica entre colectividad y demandado; por ejemplo, vecinos de un fraccionamiento cuyas viviendas tienen defectos de construcción. Por último, las acciones individuales homogéneas protegen derechos individuales de incidencia colectiva que son *divisibles* entre una colectividad determinada o determinable y cuyos titulares son los individuos agrupados con base en circunstancias comunes, por ejemplo, los usuarios de telefonía, internet o servicios financieros. Estas demandas pueden ser interpuestas por organizaciones de la sociedad civil (en adelante, OSC) registradas ante el Poder Judicial de la Federación; por colectividades de al menos 30 miembros, la Procuraduría General de la República (PGR), la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), la Pro-

3 Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero y se recorre el orden de los párrafos subsecuentes del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación,* 29 de julio de 2010, § Primera.

4 Previo a la reforma, existía la figura de litisconsorcio que agrupaba juicios similares pero no las sentencias. Véase: Jordi Díez y Reyes Rodríguez, "Environmental Justice in Mexico: The Peñoles Case", en *Environmental Justice in Latin America,* ed. David Carruthers, (Cambridge, MA: The MIT Press, 2008), 177.

5 Para críticas, véase: Alejandro Madrazo, "Acciones colectivas: reforma engañabobos", *El Universal,* 27 de abril de 2010. Y, Roldán Xopa, "Acciones sin clase", *El Universal*, 29 de abril de 2011. Y, Quetzalli Ramos, "Esto no es una pipa… es una acción colectiva", *Derecho Ambiental y Ecología* 8, n.° 47 (2012): 39-41.

6 Para valoraciones más positivas, consultar: Xavier Ginebra, *Las acciones colectivas en el derecho mexicano*, (México: Tirant Lo Blanch/CIDAC, 2013) Y Jeanett Trad. "Las acciones colectivas, un paso adelante en el marco ambiental mexicano", *Derecho Ambiental y Ecología* 8, n.° 47 (2012):43-47.

7 Las definiciones y los ejemplos de este párrafo son de José de Jesús Ruiz, "Las acciones colectivas en el derecho mexicano", en *Las acciones colectivas en el Derecho Mexicano,* ed. Xavier Ginebra (México: Tirant Lo Blanch/CIDAC, 2013), 36.

curaduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), la Comisión Federal de Competencia (COFECE) y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).

En términos cuantitativos, en el Anexo B a este capítulo el lector puede observar el número y porcentaje de acciones colectivas interpuestas entre el 1 de marzo de 2012 y el 1 de marzo de 2016 por tipo de demandante, demandado, materia, tipo de acción y estado procesal.[8] En síntesis, en este período, se interpusieron un total de 149 acciones colectivas en diversos juzgados federales de distrito de todo el país, casi exclusivamente por asociaciones civiles o colectividades (78%) en contra de empresas y/o autoridades (86%), concentradas en las materias de prestación de servicios o consumo de bienes (45%) y el medio ambiente (26%). Los tipos de acción colectiva más utilizados han sido las acciones individuales homogéneas y las difusas, con 30% de los casos respectivamente. Con respecto al estado procesal, poco menos de la mitad de los casos se encuentra en trámite (45%) y casi una tercera parte ha sido desechada (34%), mientras que menos de una décima parte (8%) ha recibido algún fallo a favor o en contra del demandado. En promedio, por cada categoría de análisis, 15% de los expedientes no tenía información publicada o estaba reservada.

En términos cualitativos, desde 2007, de manera coincidente con la activación del tema por la sociedad civil, PROFECO empezó a hacer uso por primera vez desde su creación (1975) de su facultad de defensa grupal de los consumidores mediante varios actos judiciales, como son las acciones de grupo,[9] los concursos mercantiles, las acciones de nulidad de cláusula de contrato, los juicios de fianza y las mismas acciones colectivas que, hasta marzo de 2016, sumaban cerca de 32 procesos judiciales de defensa grupal de consumidores, entre los cuales destacan las sentencias en contra de empresas de los giros de telecomunicaciones (Nextel, Telcel y Nokia); aerolíneas (Air Madrid, Aviacsa, Aerocalifornia), mueblerías (Azcué Muebles) e inmobiliarias (Graciano y Asociados).[10] Además, desde 2007, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido diversos fallos en favor de la defensa de derechos colectivos que incluyen la resolución de amparos así como la fijación de tesis que amplían los dere-

8 Esta base se elaboró a partir de una respuesta parcial a una solicitud de acceso a la información formulada al Consejo de la Judicatura Federal. Sicabí Cruz, Reporte de acciones colectivas interpuestas entre el 01/03/2012 y al 01/03/2016 elaborado con base a respuesta parcial de solicitud de acceso a la información al Consejo de la Judicatura Federal 00124616 y Acumuladas (Oaxaca: 2016).

9 La "acción de grupo" es una facultad que tiene PROFECO para presentar demandas a nombre de varios consumidores derivada de la Ley Federal de Protección al Consumidor. José Ovalle, "Acciones populares y acciones para la defensa de los intereses colectivos", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 36, n.° 107 (2003): 588.

10 PROFECO, *Memoria documental: Acciones jurídicas novedosas en representación de los consumidores (2007-2012)* (México: PROFECO, 2012), acceso el 15 de noviembre de 2015. http://www.2006-2012.economia.gob.mx/files/transparencia/informe_APF/sectorial/PROFECO/md_ajnrc_profeco.pdf. Y Sicabí Cruz, Reporte de acciones colectivas.

chos de los consumidores.[11] Por otra parte, hasta marzo de 2016, el número de OSC acreditadas ante el Poder Judicial de la Federación (PJF) para la defensa de intereses colectivos a nivel nacional ascendía a 25, a diferencia de las tres que había en 2006.[12] Estas organizaciones han emprendido demandas importantes en temas como la protección al medio ambiente, la prestación de servicios de telefonía móvil o transporte público, con resultados positivos en algunos casos como en la acción colectiva encabezada por científicos, artistas e intelectuales en contra de la siembra de maíz transgénico.[13] En suma, si Erin Brockovich viviera en México, hoy contaría con un marco jurídico ligeramente más favorable para la defensa de los derechos colectivos del que existía hasta antes de 2012.[14]

Ante estos cambios cabe preguntarse: ¿por qué y cómo fue posible llevar adelante esta transformación? Este capítulo buscará responder a estas preguntas analizando los antecedentes que llevaron a la activación del tema en México; y las estrategias y los dilemas que enfrentaron los impulsores de la reforma, es decir, las OSC de defensa de derechos de los consumidores y el grupo de expertos que las acompañó. Esencialmente, sostenemos que los elementos más importantes que favorecieron los objetivos de los impulsores del proceso fueron su habilidad para conformar una red de activismo que logró, primero, posicionar un diagnóstico y propuesta sólida sobre el tema entre actores clave del sistema político y que, después, ejerció presión para que el Poder Legislativo modificara el *statu quo*. Aunque para los impulsores de la reforma esta no conservó plenamente "el espíritu de ampliación de derechos" que la animó,[15] sin las estrategias de las organizaciones participantes

11 Luis Krasovsky, "Las acciones colectivas, a cuatro años de vigencia", *El Mundo del Abogado*, n.° 208 (2016): 31.

12 Consejo de la Judicatura Federal, "Registro del Representante Común de las Asociaciones Civiles", Consejo de la Judicatura Federal, acceso el 25 de agosto de 2015. http://www.cjf.gob.mx/registroac/pantallas/ iuprepreregistro.aspx. Y, Luis Alberto Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores", *Reforma*, 19 de agosto de 2007.

13 La acción colectiva interpuesta el 5 de julio de 2013 encabezada por la Unión de Científicos Comprometidos con la Sociedad (UCCS) y Adelita San Vicente en contra de Monsanto y Dupont ha logrado impedir la siembra de maíz transgénico en México. Otro caso paradigmático es el de las acciones colectivas interpuestas por Acciones Colectivas de Sinaloa y comuneros en contra de Grupo México por el derrame de decenas de miles de litros de sustancias tóxicas en los ríos Sonora y Bacanuchi en agosto de 2014. En 2015, se presentó una acción colectiva contra *British Petroleum* por el derrame de toneladas de petróleo en el Golfo de México en 2010. "Demanda contra el maíz transgénico", *Demanda Colectiva Maíz*, 5 de julio de 2013, acceso el 15 de noviembre de 2015. http://demandacolectivamaiz.mx/. Forbes Staff, "Asociación presenta acción colectiva contra Grupo México", *Forbes*, 28 de agosto de 2014. Nina Lakhani, "BP faces Mexican class action lawsuit over Deepwater Horizon Oil Spill", *The Guardian,* 11 de diciembre de 2015.

14 Para abogados como Luis Krasovsky, las acciones colectivas tienen importantes problemas prácticos todavía: la negativa constante de los jueces a notificar a la colectividad, el desconocimiento de los jueces de distrito sobre esta institución, y la escasez de asociaciones dedicadas al tema. Krasovsky, "Las acciones colectivas, a cuatro años de vigencia", 32-33.

15 "Acciones Colectivas en espera de ser publicadas oficialmente", video en *YouTube*, 6:11, comen-

difícilmente se habría logrado modificar el *statu quo*. Así pues, entre los principales elementos que dificultaron el proceso de cambio se encontraron, también, la desconfianza entre actores, que condujo a una legislación secundaria muy cuestionada. En especial, fue crítica la enorme disparidad y disponibilidad de recursos, así como de experiencia y tácticas de cabildeo en el sistema político, entre las OSC y los representantes del sector empresarial en el contexto de un sistema político que favorece el poder informal de veto de los grupos de interés.

La identificación de estos elementos nos llevó a concluir que, ante las dificultades para impulsar su agenda, las OSC debieron calcular cuándo presionar (o replegarse frente) a sus aliados y opositores en el sistema político; como principal logro, destacamos la institucionalización efectiva de una nueva herramienta legal y haberla puesto en manos de la sociedad mexicana para su evaluación. Creemos que la relevancia de este estudio descansa en las enseñanzas que podría aportar para el impulso de más cambios en la agenda de acceso a la justicia en México. En este sentido, al final reflexionamos sobre cómo podrían superarse algunas de las dificultades de este proceso político.

A continuación, para lograr una mejor comprensión de los elementos que favorecieron el proceso de reforma, enunciamos el marco conceptual de nuestro estudio y el método de investigación aplicado.

1.1 Marco conceptual. Redes de activismo, sistema político y valores en tensión

En perspectiva global, la reforma de acciones colectivas en México se inscribe en el contexto de las sucesivas olas de *construcción* de movimientos internacionales y regionales de defensa de derechos humanos. De acuerdo al trabajo pionero de Keck y Sikkink (1999), los movimientos internacionales de defensa y promoción de derechos pueden articularse en la esfera local a través de *redes de activismo* lideradas por *emprendedores normativos* que orientan la red en favor de una *transformación social* determinada.[16] De acuerdo con ellas, estas redes son *estructuras comunicativas* que comparten ideas y que buscan influir en las políticas públicas a través de sus principios sobre cómo debería organizarse la sociedad. Las redes suelen componerse por *asociaciones civiles* con vínculos locales e internacionales; por *comunidades epistémicas* y *de práctica* integradas por académicos, expertos, y universidades con vínculos similares; por medios de comunicación y funcionarios públicos de agencias guber-

tario de Daniel Gershenson con respecto al retraso de la publicación de la Reforma de Acciones colectivas, subido por Alconsumidor, 23 de agosto de 2011, acceso el 26 de agosto de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=0kql-5Zh-x4&feature=youtu.be.

16 Margaret Keck y Kathryn Sikkink, "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics", *International Social Science Journal* 51, n.° 159 (1999):91-95.

namentales con *afinidades temáticas* (*e.g.* la competencia económica, la impartición de justicia); así como por *comunidades de base* (*e.g.* iglesias, vecinos, víctimas). Los *tipos de estrategias políticas* utilizadas por las redes son: 1) provisión de información especializada, 2) ejecución de acciones simbólicas para involucrar a una audiencia más amplia, 3) vinculación con actores clave en el sistema político y, finalmente, 4) ejercer presión sobre actores clave para que ratifiquen sus compromisos. De tener éxito, las actividades de los emprendedores normativos contribuyen a la consolidación de un *régimen local e internacional* de derechos humanos.

Esta visión no ignora el efecto de los *grupos de interés* (sindicatos, cámaras empresariales) sobre el proceso político. Al contrario, reconoce que dichos grupos condicionan la consecución de los objetivos de las OSC pero no que necesariamente los cancelan. En un trabajo anterior,[17] consideramos que dichas redes operan dentro de *sistemas políticos mixtos* que combinan las características *formales* de una definición mínima de democracia (elecciones competidas, separación de poderes, libertades formales, apertura internacional) con importantes *déficits de democracia sustantiva* (desigualdad, violencia, acceso limitado a la justicia). En estos sistemas, persisten prácticas autoritarias por parte de las élites que, no obstante, buscan la validación del proceso democrático. Debido a que en estos sistemas el poder no está perfectamente concentrado, hay una tensión por el grado de apertura de los *espacios de construcción de acuerdos* entre *élites* y *activistas* que puede provocar *conflicto*. El escalamiento del conflicto depende del balance entre dos clases de estrategias: las que privilegian la *eficacia* en la negociación o las que favorecen *legitimidad democrática*. Cuando la relación entre estas estrategias es directa, los *resultados-tipo* del proceso pueden ir desde un cambio institucional legítimo hasta la ausencia de cambio sin deliberación. Cuando es inversa, pueden ir desde un cambio institucional ilegítimo hasta la ausencia de cambio con deliberación.

Finalmente, de acuerdo con Hensler (2009), la pregunta de porqué un país adopta determinadas instituciones de litigio agrupado, como las acciones colectivas, tiene dos niveles de análisis.[18] En el primer nivel, la mayoría de experiencias de Reforma de Acciones Colectivas siguen un patrón muy similar. Por un lado, las corporaciones multinacionales son a menudo sus oponentes políticos más activos, pues temen daños monetarios, el aumento de las demandas, así como un mayor escrutinio de la opinión pública sobre sus prácticas corporativas. Por el otro, los actores de la arena local que más luchan por la introducción de las acciones colectivas son las organizaciones de consumidores, pues las consideran el mecanismo más

17 Mara Hernández, "Effectiveness and Legitimacy in Democratic Reform: The Case of Transparency Reform in Mexico", *Latin American Policy* 6, n.° 2 (2015): 278-281.

18 Deborah Hensler, "The Globalization of Class Actions: An Overview", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 622, (2009): 7-29.

adecuado para equilibrar las relaciones de mercado con las empresas. Al generarse el debate, suele presentarse un arreglo en el que los emprendedores normativos aceptan la introducción de acciones colectivas con restricciones importantes. En un segundo nivel, Hensler señala que la adopción de las acciones colectivas radica en la respuesta que una sociedad ofrece a la *tensión de valores* políticos fundamentales, como como el grado de presupuesto que una sociedad debe invertir en la defensa de derechos fundamentales, o si es correcto que la aplicación de estos mecanismos de prevención descanse fundamentalmente en los ciudadanos y no en las autoridades. De la respuesta a estas tensiones dependerá el tipo de legislación que rodea a las acciones colectivas en una sociedad.

Por lo anterior, consideramos que estos conceptos facilitarán la identificación de las categorías de análisis para comprender adecuadamente la narrativa de la reforma y sus resultados a lo largo del capítulo.

1.2 Método. Mapeo del proceso

Para reflexionar sobre la contribución de las OSC a este proceso de reforma, realizamos un estudio de caso que dará cuenta del proceso político que derivó en la aprobación de las reformas a la legislación secundaria entre 2010 y 2011. Este recorrido se hará a través de un mapeo del proceso legislativo que incluyó entrevistas en profundidad semiestructuradas, los testimonios públicos de varios de los principales actores involucrados, la revisión de las gacetas legislativas, la prensa y los documentos generados por las mismas OSC. La elección de qué aspecto de la narrativa había que analizar está precedido por las categorías de nuestro marco conceptual. Con esta información, estructuramos nuestro capítulo de la siguiente forma. Primero, presentamos los antecedentes y el diagnóstico que movilizó a las OSC. Luego, abordamos la narrativa del proceso político que entre 2007 y 2011 condujo a la aprobación del marco legal de la reforma. Aquí, se hace énfasis en la descripción de las posiciones e intereses de los actores, las fases del proceso político y las estrategias de incidencia utilizadas. Después, se sintetizan los principales elementos que, desde la perspectiva de los actores involucrados, facilitaron y limitaron las posibilidades de incidencia de la sociedad civil. Por último, se perfilan las conclusiones globales de este proceso y las alternativas para el movimiento de derechos colectivos en México.

2. Antecedentes. Grupos que no pueden agruparse

Existen tres antecedentes que condujeron a la introducción de las acciones colectivas en México: 1) los movimientos internacionales de derechos humanos, 2) la cons-

titución de organizaciones de consumidores mexicanos y, 3) la conformación de un diagnóstico y propuesta modelo por abogados en materia de derechos colectivos y defensa de los consumidores. Enseguida, explicamos en qué consistió cada uno.

2. 1 Movimientos internacionales de derechos humanos. Olas vienen, olas van

La Reforma de Acciones Colectivas en México es deudora de la intersección de tres movimientos internacionales de derechos humanos: 1) el de derechos sociales y colectivos, 2) el de acceso a la justicia y 3) el de defensa de los derechos de los consumidores. En cuanto al primero, el surgimiento de los procedimientos jurídicos colectivos fue consecuencia del cambio de concepción en los objetivos del Estado entre el siglo XIX y XX, al pasar de una visión de un "Estado Liberal Individualista" a la de un "Estado Social y Democrático de Derecho".[19] Localmente, los principios de la Constitución de 1917, primera en el mundo en incorporar los derechos sociales y colectivos a sus leyes,[20] condujo al desarrollo de los procedimientos colectivos en materia agraria y laboral en el plano nacional (Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions…"). Por su parte, los movimientos de acceso a la justicia han tenido sucesivas olas a lo largo del siglo XX.[21] La tercera ola de este movimiento comenzó con la convocatoria del jurista Mauro Cappelletti en 1978 a abogados de todo el mundo para discutir el estado del acceso global a la justicia y se centró en el cuestionamiento de los mecanismos tradicionales de resolución de disputas y en la creación de procedimientos alternativos para resolverlos (Hernández, *Mecanismo de tutela*.). En nuestro país, algunos de los expertos que participaron en la reforma de acciones colectivas (Ferrer Mac-Gregor, Ríos Ferrer) reconocieron directamente la influencia y aportaciones de las ideas de Cappelletti, quien dictó una serie de conferencias sobre acceso a la justicia en la UNAM en la década de los 90 del siglo pasado.[22] Por último, los movimientos integrados por consumidores se remontan a principios del siglo XX a Europa y Estados Unidos.[23] Este movimiento alcanzó su internacionalización el 15 de marzo de 1960, cuando se celebró la primera conferencia internacional de líderes de organizaciones de consumidores en La Haya, con lo cual buscó expandirse a regiones del mundo en donde su presencia era más débil, como América Latina.[24] Sería, precisamente, el movimiento de los consumidores

19 María del Pilar Hernández, *Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1997), 18-19.

20 Eduardo Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions in Latin America: A Report on Current Laws, Legislative Proposals and Initiatives", *International Bar Association Legal Practice Division 1* (2008): 76.

21 Hernández, *Mecanismos de tutela,* 31-32.

22 Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions in Latin America", 77.

23 Adam Cohen, "100 Years Later, the Food Industry Is Still 'The Jungle", *The New York Times*, 2 de enero de 2007.

24 "History of the consumer movement", Consumers International, acceso el 22 de marzo de 2016.

mexicanos el que señalaría la urgencia de *bajar* las acciones de clase o colectivas a nuestro país como una forma de ampliar y facilitar el acceso a la justicia.

2.2 Las organizaciones de consumidores en México. Contra molinos de viento

De manera similar al resto de América Latina, la existencia en México durante el siglo XX de un sistema político autoritario limitó el surgimiento de OSC de defensa de derechos humanos.[25] Las primeras OSC de nuestro país dedicadas al activismo en este tema surgieron en la década de los 70 y se centraron en dar orientación y defender casos de abusos individuales por parte de algunas empresas.[26] No obstante, en estos años, los llamados ciudadanos a transformar el marco jurídico en la materia provinieron, principalmente, de la Academia.[27] Sin embargo, la pluralidad legislativa alcanzada a nivel federal en 1997 y la alternancia en la presidencia en el 2000, así como las posteriores reformas legales al marco de las OSC, favorecieron un entorno en el que no sólo se multiplicó, desde entonces, el número de OSC sino también el número y la profundidad de los asuntos de política pública abordados por ellas.[28] Entre los temas que se beneficiaron de la alternancia política destaca la defensa de los derechos consumidores.

Así, en 2006 se constituyeron nuevas OSC como Alconsumidor y El Poder del Consumidor, que tomaron la *estafeta* de sus antecesoras pero en un contexto institucional nuevo. Lo que las motivó a actuar, al igual que las anteriores, fueron los abusos de ciertas empresas en situaciones de cobros indebidos, publicidad engañosa e incumplimiento de contrato como telefónicas, prestadoras del servicio público de suministro eléctrico, bancos, y empresas de comida *chatarra*.[29] Daniel Gershenson, fundador junto con la abogada Adriana Labardini, de Alconsumidor A.C., relató así sus motivos para participar:

> Yo empecé por una cuestión personal. Un día me llegó un estado de cuenta telefónico que contenía un cargo que yo no había solicitado. […] En el recibo venía un teléfono, hablé a este teléfono y nunca me contestaron. Al no haber tenido éxito con la empresa que me proporcionaba el servicio, acudí a PROFECO con el mismo resultado. Fue

http://www.consumersinternational.org/who-we-are/about-us/we-are-50/history-of-the-consumer-movement/ el día.

25 Paco Sánchez Legrán y Luis Murillo, *El movimiento de defensa de los consumidores en América Latina y el Caribe* (Sevilla: FACUA-Consumidores en Acción/Consumers International, 2011), 7-15.

26 Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".

27 Rolando Tamayo y Salmorán, "Class Action. Una solución al problema de acceso a la justicia", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 20, n.° 58 (1987): 147.

28 Laura Valeria González-Murphy, "Change and Continuity in Mexico's Immigration Policy: How Civil Society Organizations Influence the Policy Process", Tesis doctoral, SUNY, 2013, 190.

29 Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".

> entonces que caí en cuenta que necesitábamos organizarnos, ya que en realidad no había asociaciones civiles que se plantearan como meta la defensa y la educación en temas relacionados con el consumidor, además de que en PROFECO el esquema que utilizaban y que siguen utilizando no servía para el propósito. Tal propósito es sobre todo poder defenderse de estas empresas descomunales que tienen decenas de millones de clientes y que dan un muy mal servicio a precios muy altos.[30]

Aunque las nuevas asociaciones comenzaron por litigar casos individuales de abusos, pronto percibieron que no contaban con la *fuerza legal* suficiente para que los tribunales y las agencias del Ejecutivo lograran modificar la conducta de los prestadores de servicios.[31] En la práctica, señalaron, "peleaban sin armas contra molinos de viento" (Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".), es decir, contra grandes empresas públicas y privadas en posiciones de mercado casi monopólicas que contaban con recursos prácticamente ilimitados para defenderse de cualquier querella (Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".) Bajo esta lógica, las asociaciones consideraron que era necesario contar con mejores leyes que les permitieran tener fuerza real para nivelar las relaciones entre consumidores y empresarios. Al principio, consideraron diversas alternativas de incidencia en las políticas públicas.[32] Pero ante la diversidad de opciones, resultaba estratégico identificar el tema de mayor impacto y abordarlo. En este punto, la orientación que la experiencia internacional ofreció a las OSC fue muy importante. Un entrevistado de la sociedad civil lo explicó así:

> En una visita a Estados Unidos platicamos con la asociación de defensa de derechos del consumidor más exitosa en todo el mundo, con autoridades nacionales, estatales y municipales, y detectamos la ausencia de este mecanismo [de acciones colectivas] y que este era un tema estratégico de política pública y de relativo bajo costo. Y de ahí nos dedicamos a promover el tema.

A partir de entonces, las organizaciones de consumidores tuvieron más claras sus prioridades sobre lo que había que cambiar por lo que decidieron impulsar el tema de las acciones colectivas. Uno de los entrevistados de sociedad civil menciona que para iniciar el cambio eran necesarias dos cosas: conformar un diagnóstico sólido, avalado por expertos, susceptible de ser condensado en una propuesta legislativa específica y, segundo, colocar el tema en la opinión pública. La propuesta serviría como parámetro crítico y apuntalaría su posición en las negociaciones con el Poder Legislativo y otros actores interesados. Con esto en mente, en 2007, las

30 *Revista Cámara*, "Sociedad organizada, la gran ausente: Daniel Gershenson", *Revista Cámara (Competencia Económica. Nuevos órganos reguladores)* 3 n.° 36 (2013): 26-27.

31 Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".

32 Por ejemplo: a) obtener más facilidades para el acceso al financiamiento nacional e internacional de las asociaciones, b) lograr el reconocimiento de su razón social como organizaciones de defensa de los consumidores, c) establecer una ventanilla única que agrupara todas las denuncias de los consumidores independientemente del tipo de servicio, d) participar en los procesos de formulación de las normas oficiales mexicanas, e) establecer tribunales y jueces especializados en la defensa de consumidores. Medina, "Pelean 'sin armas' los consumidores".

asociaciones de consumidores contactaron a varios centros de investigación, institutos de educación superior y universidades para discutir los problemas asociados a nuestro marco jurídico para la adopción de las acciones colectivas.

2.3 Diagnóstico y propuesta modelo. Entre abogados te veas

Como resultado de los primeros contactos de las asociaciones civiles con instituciones académicas, en 2007 se integró el grupo de expertos que acompañaría a las OSC en varias fases del proceso político. Ellos, serían los encargados de redactar las propuestas de reforma constitucional y de legislación secundaria para presentarlas ante el Poder Legislativo en 2008.[33] Coordinado por el maestro Alberto Benítez, director del Centro de Acceso a la Justicia del ITAM, el grupo incluyó al doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor, integrante del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM y gran experto mexicano en el tema de derechos colectivos; al doctor Antonio Gidi, investigador de la Universidad de Houston y autor de un código modelo de acciones colectivas para países de Iberoamérica, entre otros.[34] El diagnóstico integrado por expertos y activistas identificó numerosos problemas en el marco jurídico en materia de derechos colectivos y de los consumidores. Para facilitar el análisis, hemos agrupado esta variedad de problemas en tres tipos: 1) los relacionados con la discordancia entre daños colectivos y soluciones individuales, 2) el retraso institucional en perspectiva comparada con otros países y, 3) la tutela gubernamental a la organización grupal. Enseguida, explicamos con más detalle en qué consiste cada uno de estos problemas.

2.3.1 Soluciones individuales a problemas colectivos

En primer lugar, al igual que las asociaciones, expertos como Alberto Benítez coincidían en que los mecanismos procesales de México imponían varias dificultades a la agrupación de intereses colectivos, sin la cual los elementos cruciales de la reducción de gastos de ir a juicio y de los costos de acceder al sistema de justicia no estarían disponibles para el ciudadano común.[35] Sin embargo, nuestra tradición jurídica civil estaba basada en el reconocimiento de derechos y garantías individuales y en la desconfianza hacia

33 Benítez, Ferrer Mac-Gregor, y Gidi, "Anexo 3. Iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles", en *Código modelo de procesos colectivos,* 447.

34 Otros integrantes del grupo fueron el maestro Ricardo Ríos, doctor Roldán Xopa (ITAM) y al doctor Juan Carlos Marín (ITAM); la maestra Adriana Labardini (ELD) y Mathew Piers, LL.M, abogado norteamericano. Alberto Benítez, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, y Antonio Gidi, "Anexo 2. Iniciativa sobre acciones colectivas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en *Código modelo de procesos colectivos: un diálogo iberoamericano*, de Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor (México: Editorial Porrúa/UNAM, 2008), 441.

35 El diagnóstico de este párrafo es de Alberto Benítez, "Acciones colectivas en México", *Jurípolis*, Revista de Derecho y Política, n.° 10 (2009): 95.

las sentencias con efectos grupales y generales.[36] Este problema se expresaba, en términos de la legislación de procedimientos civiles de México a través de la asignación de "derechos indemnizatorios individuales" para exigir la reparación de un daño ante un tribunal;[37] por consiguiente, las leyes civiles tenían que ser reformadas para incluir indemnizaciones grupales y totales. Sin la posibilidad de agrupación y sentencia en un mismo juicio en contra de prestadores de servicios de cualquier tipo e, incluso, autoridades, estos últimos no tendrían incentivos reales para mejorar sus servicios o la calidad y precio de sus productos. En cambio, ante la posibilidad real de enfrentar un juicio cuyo resultado obligara a resarcir a muchas personas al mismo tiempo, se esperaría que el comportamiento de mercado de los proveedores de bienes o servicios, públicos y privados, se viera modificado positivamente. Además, debido a que la sentencia tendría efectos para todo el grupo e incluso para quienes no participaron originalmente en la demanda, las acciones colectivas significarían la posibilidad para el sistema judicial de dar salida a múltiples querellas al mismo tiempo y regularizarlas en una sola sentencia, lo que impediría la acumulación de expedientes, las contradicciones entre fallos y la reducción de la carga de trabajo para los jueces.

2.3.2 Retraso jurídico de forma y de fondo

En segundo lugar, si bien la Constitución de 1917 fue la precursora mundial en el reconocimiento de los derechos sociales y colectivos, para Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Ricardo Ríos Ferrer, "el desarrollo de los derechos de tercera generación y sus mecanismos de protección llevaba un retraso de más de 90 años" y su tratamiento había sido aislado en la legislación civil estatal.[38] En la perspectiva de Antonio Gidi, países como Brasil (1985), Uruguay (1989), España (1992), Colombia (1998), Chile (2004), y Argentina (2008), llevaban cuando menos una década de ventaja en el tema,[39] al haber regulado la posibilidad de interponer acciones colectivas. Para Gidi, el alcance de las acciones colectivas iba más allá de las relaciones de consumo y de mercado, y podía comprender diversas materias (es decir, los temas susceptibles de ser objeto de litigio).[40]

Para Ferrer Mac-Gregor, la reforma de acciones colectivas podía llevarse a cabo de tres maneras: 1) transversalmente, para incluir varias materias y los procesos de revisión

36 Véase la fórmula Otero (1847) y el principio de relatividad de las sentencias del juicio de amparo. Elías Mussi y Luciano Silva, "La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra normas", en *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia* (México: IIJ-UNAM, 2011), 31-32.

37 Benítez, "Acciones colectivas en México", 95.

38 Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions in Latin America", 76.

39 Antonio Gidi, *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil*, trad. por Luis Cabrera (México: IIJ-UNAM, 2004).

40 Por ejemplo, estas podían comprender temas como medio ambiente, derechos de los consumidores, publicidad engañosa, patrimonio cultural, derecho a la salud, educación, urbanismo, cultura, desarrollo, seguridad pública, discriminación a grupos identitarios, servicios públicos.

constitucional —amparo—, 2) mediante la introducción de capítulos específicos en el Código Federal de Procedimientos Civiles y en el Código Federal de Comercio, o 3) a través de la aprobación de un Código General de Procedimientos Colectivos la opción sugerida por el grupo de expertos.[41] Esta reforma debía considerar aspectos técnicos específicos como la amplia legitimación para iniciar estas acciones por parte de ciudadanos, autoridades, y OSC; la inclusión automática de quienes resultaran afectados (llamado también como mecanismo de exclusión voluntaria u *opt-out*), la representación adecuada del grupo, la extensión de efectos de la sentencia final a toda la clase, los mecanismos de indemnización del daño causado y su extensión a los daños totales; los mecanismos de prevención de abusos por parte de abogados demandantes como la certificación adecuada previa al juicio, topes a los honorarios de los abogados, la rendición de cuentas ante el Poder Judicial, el otorgamiento de legitimación para interponer la demanda a cierto tipo de OSC y a un número mínimo de individuos, y la administración de recompensas monetarias por entidades independientes y no exclusivamente por los abogados.[42] Estos lineamientos fueron condensados en la propuesta conjunta de Alberto Benítez, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Antonio Gidi incluida en el *Código Modelo de Procesos Colectivos* editado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal Civil, y presentados por el grupo consultivo de expertos durante el verano de 2008 como base para abordar el tema.[43]

2.3.3 El monopolio ineficiente de la acción legal del Ejecutivo

En tercer lugar, hasta finales del siglo XX, los esfuerzos por proteger los derechos de los consumidores en México fueron conducidos principalmente por el Estado mediante la formación de PROFECO en 1975.[44] Así, para otro integrante de la sociedad civil, lo que había que hacer era "fortalecer los derechos de los consumidores" a través del desmantelamiento del monopolio de la representación de la defensa legal de estos que poseía el Poder Ejecutivo. Dicho integrante de la sociedad civil planteó así su diagnóstico:

> En una reunión con politólogos en Los Pinos, le comenté al presidente que en un país con 112 millones de consumidores la oficina encargada de gestionar acciones colectivas a su favor en PROFECO tenía sólo seis abogados. Ahí me guió un principio, la diferencia entre un presupuesto moral y un derecho. […] Si a los consumidores no les das las he-

41 Eduardo Ferrer Mac-Gregor, "Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal", en *La protección orgánica de la constitución: Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional*, ed. por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés (México: IIJ-UNAM, 2011), 49.

42 Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions in Latin America", 77.

43 Benítez, Mac-Gregor, y Gidi, "Anexo 2"., 441; y Benítez, Mac-Gregor, y Gidi, "Anexo 3"., 447.

44 José Ovalle Fabela, "Legitimación en las acciones colectivas", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 46, n.° 138 (2013), 1084.

> rramientas concretas entonces no es un derecho. Había que rediseñar las normas de tal manera que se le quitara el monopolio de las acciones colectivas a PROFECO.

Previo a marzo de 2012, los ciudadanos en México sólo podían recurrir a agencias del gobierno federal para que estas ejercieran la representación grupal de denuncias sobre prestadores de servicios. Por ejemplo, aunque PROFECO contaba con la facultad para presentar acciones de grupo (similares a las acciones colectivas)[45] favorables hacia los consumidores desde 1992, no fue sino hasta mediados de 2007 cuando esta procuraduría interpuso por primera vez una acción de grupo en contra de dos aerolíneas por cancelación de vuelos.[46] Es decir, prácticamente pasaron 15 años para que el gobierno activara este mecanismo una vez que estuvo disponible en nuestro marco jurídico.

En otras materias la situación era similar. La primera acción colectiva contra un banco en México se interpuso hasta el 23 de octubre de 2013 por una colectividad de afectados, no por la autoridad sectorial relacionada con la materia: CONDUSEF.[47] Antes de la reforma, los usuarios de servicios financieros (banca, seguros, retiro, etcétera) sólo podían interponer reclamaciones conjuntas al interior de CONDUSEF, institución que eventualmente determinaba internamente las sanciones o si procedía ir a juicio.[48] En cuanto a la competencia económica, un estudio previo a la reforma planteaba que las únicas *sociedades* que habían interpuesto demandas civiles por prácticas anticompetitivas en México habían sido algunas empresas extranjeras cuya experiencia en otros países las había familiarizado con procedimientos de denuncia de prácticas monopólicas.[49] En los hechos, esto significaba que la persecución en favor de los consumidores mexicanos de dichas prácticas estuviera filtrada por las autoridades del sector como las anteriores Comisión Federal de Competencia (hoy COFECE) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (hoy IFETEL).[50] En materia ambiental, la situación era igual o más compleja. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente introdujo en 1996 la figura de denuncia popular por daños al medio ambiente ante una agencia del Ejecutivo, PROFEPA. Bajo esta figura, un individuo o grupo de individuos podía "enviar una

45 Ovalle Fabela, "Acciones populares", 614.

46 "Impulsa Profeco acciones colectivas", *El Economista*, 20 de julio de 2007.

47 Cruz, *Reporte de acciones colectivas.*

48 Arcelia Quintana Adriano, "Procedimiento ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros", *Revista de la Facultad de Derecho de México* 49, n.° 223-224 (1999): 173.

49 María Elena Estavillo Flores y Carlos Mena Labarthe, "La acción colectiva para la reclamación de daños en materia de competencia económica", en *Teoría de Juegos y Derecho Contemporáneo,* ed. por Mauricio Cano del Valle, Carlos Mena Labarthe, y Joyce Sadka (México: Porrúa/ ITAM, 2009), 237.

50 Abel Rivera. "Responsabilidad civil, acciones colectivas y competencia económica, replanteando el estándar de daño exigible", en *El desafío de la reclamación de daños en competencia económica* (México: CIDAC, 2014), 22.

queja a la autoridad, pero la acción resultante era completamente dependiente de la decisión alcanzada por la institución ambiental".[51] Incluso, la primera acción colectiva interpuesta por PROFEPA no se dio sino hasta el 16 de diciembre de 2014 en contra los sistemas de aguas de la Ciudad de México y el Estado de México, casi dos años y medio después de la entrada en vigor de la reforma.[52] Además, la propuesta de los expertos también hablaba de darle la facultad a otros órganos del Estado mexicano para interponer acciones colectivas, por ejemplo, a la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).[53]

Para Adriana Labardini, el tema podía resumirse así:

> Si en 15 años PROFECO no ejercitó ninguna acción colectiva y PROFEPA no hace caso a denuncia alguna de tala de árboles, y CONDUSEF, desde hace un año, sostiene que hay que proteger a los bancos para evitar un colapso financiero nacional, imagínense en manos de quiénes estamos confiando la defensa de derechos humanos de tercera generación.[54]

En suma, la falta de mecanismos procesales adecuados para la agrupación de demandas, juicios y sentencias, el retraso institucional en perspectiva comparada, así como los monopolios de la acción legal del Ejecutivo en diversas materias relacionadas con la prestación de servicios (públicos o privados) y la protección de derechos, representaban los obstáculos más grandes para la organización grupal de los ciudadanos e impedían que los conflictos de esta naturaleza pudieran ser detectados y atendidos adecuadamente por nuestras instituciones judiciales.

3. El proceso legislativo. Carrera de resistencia con obstáculos

Una vez mapeados los principales problemas para el ejercicio de derechos colectivos y de los consumidores en México, fue necesario poner en marcha las estrategias de incidencia en la esfera pública. En esta sección, se abordará el desarrollo del proceso legislativo desde la perspectiva de los actores involucrados y se hará énfasis en los elementos que favorecieron la incidencia de la sociedad civil, los consensos mínimos, las áreas de desacuerdo entre los actores y sus estrategias para intentar superarlos. Un integrante de las organizaciones de la sociedad civil caracterizó al proceso, "no como una carrera de 100 metros planos sino como una de resistencia", en la que la sociedad civil "pasó la antorcha y empujó el tema entre

51 Díez y Rodríguez, "Environmental Justice in Mexico", 176.
52 Cruz, *Reporte de acciones colectivas*.
53 Ferrer Mac-Gregor et al., "Class Actions in Latin America", 76.
54 Citada por Javier Corral, "Acciones colectivas, propósito denegado", *El Universal,* 28 de abril de 2009.

legislaturas". Otro integrante de la sociedad civil dividió el proceso en dos etapas: una de relativa eficacia (la reforma constitucional) y otra de incidencia mucho más limitada (reforma a la legislación secundaria) con muchos mayores obstáculos que la primera. Nosotros identificamos tres grandes etapas: la reforma constitucional, la legislación secundaria y la reglamentación, en donde las OSC tuvieron que dar una última batalla ante la SCJN entre 2012 y 2013 para que el Consejo de Judicatura Federal (CJF) retirara un acuerdo que interpretaba muy restrictivamente los requisitos de registro para las OSC que buscaran interponer acciones colectivas.[55] Cada etapa se compuso de varias fases: posicionamiento del tema, presentación de las iniciativas, mesas de discusión, etcétera. Aunque ya existen diversas narrativas sobre el proceso legislativo de la reforma de acciones colectivas, estas cubren fases iniciales (*e.g.* Benítez 2009; Rivera y Gómez 2012), o sólo se centran en la comparación textual de iniciativas presentadas y en los aspectos estrictamente técnicos de cada propuesta (*e.g.* Arellano y Cárdenas 2011; Gamboa y Valdés 2011) y, en menor medida, en las posiciones defendidas por los actores involucrados en las fases del proceso, así como en los elementos que favorecieron y dificultaron la incidencia de la sociedad civil. Esperamos que esta sección, en especial, contribuya a ampliar el conocimiento de estos aspectos.

3.1 Los actores. Sus posiciones e intereses

Para abordar la narrativa del proceso de reforma, conviene tener presente cuáles fueron las posiciones de las partes involucradas. Un académico entrevistado consideró que puede clasificarse a los actores del proceso en tres categorías de poderes: el poder popular (asociaciones civiles y funcionarios públicos), el poder intelectual (académicos y expertos) y el poder económico (los empresarios). La interacción de estos *tres poderes* explica, en buena medida, el resultado global del proceso. A continuación, en la tabla 1, el lector encontrará la síntesis de las posiciones de política pública expuestas por los actores durante la Reforma de Acciones Colectivas, conformada a través de las entrevistas de este estudio. A partir de dicha tabla es posible observar cómo la posición de las OSC y la de las cámaras empresariales tenía áreas de coincidencia mínimas (aunque reales) mientras que el resto de los actores compartía puntos de vista que se encontraban en algún punto entre estos dos actores. Más allá de la narrativa, la ubicación espacial de las preferencias políticas de cada actor en un continuo también permite comprender el resultado final y las estrategias elegidas por cada uno de los actores.

55 "Eliminan obstáculos para acciones colectivas", *Greenpeace México,* 12 de junio de 2013, acceso el 22 de marzo de 2016.
http://www.greenpeace.org/mexico/es/Noticias/2013/ Junio/Eliminan-obstaculos-para-acciones-colectivas/.

Tabla 1. Actores y posiciones en el proceso de la Reforma de Acciones Colectivas, 2010-2011

	Actores	Posiciones e intereses
Poder popular	Organizaciones de la sociedad civil	• Impulsar una reforma de acciones colectivas amplia en cuanto a su impacto en términos de acceso a la justicia, derechos colectivos y relaciones de mercado, y ubicar el tema a nivel constitucional. • La reforma debía considerar múltiples materias, contemplar la inclusión amplia de sujetos y facilidades para agrupación, así con mecanismos creíbles de reparación del daño, con impacto nacional y local, que les permita equilibrar las relaciones entre consumidores y prestadores de servicios, públicos o privados. • Los honorarios de los abogados debían ser suficientes, para lograr sostener litigios contra corporaciones y despachos con recursos importantes.
	Poder Legislativo federal	• Proyectarse como un espacio de trabajo efectivo para la construcción de acuerdos legítimos, capaz de representar adecuadamente los intereses de los mexicanos. • Ser un eje relevante del cambio político en México, al introducir nuevas herramientas jurídicas para la población.
	Poder Judicial de la Federación	• SCJN: coadyuvar en la adopción de mecanismos de entrada y de salida al sistema de justicia en México; no vincular a las acciones colectivas, que defienden derechos individuales que pueden ser extendidos a colectividades, con los derechos colectivos cuyos titulares son los grupos o comunidades. [201] • CJF: reducir la carga de trabajo de los juzgados federales sin que el proceso de cambio arriesgara su funcionamiento a causa de la introducción de nuevos mecanismos jurídicos ajenos a la tradición legal del país. • Poner a consideración del resto de los poderes federales los tiempos y la forma en la que debía implementarse el cambio, dada las curvas de aprendizaje del PJF.

56 SCJN, "Intervención del ministro presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, con motivo de la Inauguración del Seminario sobre Acciones Colectivas, que se llevó a cabo en la Ciudad de México", 27 de marzo de 2008.

	Actores	Posiciones e intereses
Poder popular	Poder Ejecutivo federal	• No ser señalado como el monopolista de la acción legal en materia defensa colectiva de los ciudadanos mexicanos y como un defensor ineficaz de los consumidores a través de sus agencias. • SEGOB: iniciar una etapa de reformas políticas novedosas y de impacto (*e.g.* reelección consecutiva de legisladores, candidaturas independientes) acorde a su visión del desarrollo político de México. • No confrontarse fuertemente con otros poderes económicos y políticos del país.
	Partidos políticos/ Fracciones parlamentarias	• PRI/PVEM: aprobar una reforma transversal en materia de acciones colectivas. No hacer de las acciones colectivas un tema político • PAN: impulsar reformas que impacten en la eficiencia económica pero que no confrontaran al Poder Ejecutivo con los poderes económicos y políticos del país. Aprobar una reforma constitucional y una reglamentaria del artículo 17 que integrara también el mecanismo de amparo colectivo. • PRD: impulsar una legislación de impacto social, posicionarse como un partido eficaz para lograr cambios dentro del Congreso a pesar de no reconocer al Poder Ejecutivo y los resultados de las elecciones de 2006. • PT: promover la legislación más amplia y profunda posible en cuanto a materias de acciones colectivas (derechos humanos, salud, educación) e impacto social, sin considerar las posiciones de otros grupos económicos y políticos. • Todos los partidos: no confrontarse con sus bases de apoyo económico y social, y no afectar sus intereses en términos de las elecciones federales de 2009 y, sobre todo, 2012.
Poder intelectual	Universidades y centros de investigación	• Facilitar espacios de discusión y diálogo que las colocara como piezas clave de las transformaciones sociales del país. • Aportar a los expertos que llevaran la visión institucional de política pública a los cambios legales del país.

	Actores	Posiciones e intereses
Poder intelectual	Académicos y expertos legales	• Facilitar el acceso a la justicia y llevar las leyes a la sociedad como aspecto fundamental de cualquier democracia real. • Impulsar la transición hacia un régimen de protección de derechos colectivos en México y una modificación al marco jurídico justa con el demandante y el demandado, coherente, sustentada técnicamente, de acuerdo con estándares internacionales, equilibrada, que abaratara los costos de acceso a la justicia y disuadiera abusos del nuevo sistema. • Que el Poder Legislativo adoptara su propuesta de código modelo de reforma legal en la materia
Poder económico	Organizaciones empresariales	• Evitar que se aprobara una ley con ánimo de lucro y facilitadora de abusos contra las empresas a través de esquemas de arbitraje o de solución de controversias no litigiosos, y mecanismos que impidieran cualquier riesgo de abuso. • Poner a consideración de los actores las características reales del sistema de justicia en México, sobre todo en las entidades federativas. • Evitar una ley deficiente que representara un riesgo para pequeñas y medianas empresas a nivel local ante demandas abusivas. • Que la nueva legislación no redujera la competitividad de las empresas ni la facilidad para hacer negocios en el país.

Fuente: elaboración propia a través de entrevistas y mapeo del proceso.

3.2 Las fases del proceso legislativo

A continuación, relatamos el proceso político que culminó en la aprobación de la reforma de acciones colectivas en México. En esta sección, más que integrar una narrativa paso a paso, buscamos enfatizar los elementos más importantes que favorecieron las posibilidades de incidencia de la sociedad civil. Aunque al principio esta reforma parecía ajustarse a un caso de incidencia *de libro de texto*, conforme nos adentramos en los acontecimientos, observamos que surgen elementos que requirieron que los emprendedores normativos ajustaran sus estrategias con tal de maximizar sus posibilidades de éxito.

3.2.1 Tejer la red en favor del cambio y posicionamiento del tema

En septiembre de 2007, Alconsumidor A.C. empezó a promover el tema de acciones colectivas en espacios como el programa Háblame Derecho del Canal Judicial.[57] En paralelo, y con algunos meses de anticipación, Alconsumidor se dedicó a contactar a varias universidades, expertos y funcionarios para organizar un evento donde se discutieran las acciones colectivas en México. De acuerdo con un entrevistado de la sociedad civil, "la primera universidad en acceder fue el ITAM", por lo que los días 15 y 16 de noviembre de 2007 tuvo lugar el congreso internacional "El acceso a la justicia para los consumidores a través de acciones colectivas".[58] El congreso estuvo abierto a los medios de comunicación y reunió a los presidentes de ambas cámaras del Poder Legislativo federal, a académicos de varios países, a senadores y diputados de las Comisiones de Economía y Gobernación, y de los tres principales partidos políticos (PRI, PAN y PRD), a representantes de asociaciones civiles, abogados litigantes, académicos, expertos nacionales en el tema y al ministro presidente de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el doctor José Ramón Cossío Díaz. En palabras de este integrante de la sociedad civil, fue en el congreso donde los legisladores decidieron adherirse públicamente: "En este evento se forma una mesa de legisladores. En esa mesa, dos legisladores, Jesús Murillo (PRI) y Juan Guerra (PRD) quieren entrarle, pero también estuvo Jorge Ocejo (PAN). Es en ese entonces que los dos primeros se posicionan públicamente". Como se adelantó en la sección Antecedentes, el congreso del ITAM también sirvió para proyectar al grupo consultivo de expertos, pues contó con una mesa dedicada a la discusión de una propuesta legislativa modelo sobre acciones colectivas en materia de derechos del consumidor. Aparte de la gran atención de medios recibida, el principal mérito del Congreso fue formalizar el reconocimiento mutuo entre los actores mencionados y lograr, también, que funcionarios de alto perfil de los tres poderes federales se comprometieran públicamente a apoyar el tema. Para Alberto Benítez, la conclusión general del congreso fue: "la imperiosa necesidad de incluir dentro de nuestro sistema jurídico acciones y procedimientos que permitieran la defensa de derechos colectivos".[59]

57 "Acciones colectivas Canal Judicial", video en YouTube, 7:28, del Programa "Háblame Derecho" conducido por Jorge Cervantes el 2 de septiembre del 2007 con la participación de Adriana Labardini, socia cofundadora de Alconsumidor A.C., y otros invitados, subido por "Alconsumidor", 11 de octubre de 2007, https://www.youtube.com/watch?v=olQsPu23FgU.

58 *Congreso Internacional,* El acceso a la justicia para los consumidores a través de acciones colectivas (México: ITAM/Alconsumidor/Profeco, 2007).

59 Benítez, "Acciones colectivas en México", 108.

3.2.2 Presentación de iniciativas. Hacer que los legisladores compitan por la *medalla*

Después del congreso del ITAM, se empezó a discutir el tema de manera más amplia en los medios de comunicación.[60] Por su parte, el grupo consultivo de expertos buscó presentar su proyecto de Reforma Constitucional al artículo 17 que, en su primera propuesta, añadía un quinto párrafo a dicho artículo y especificaba únicamente que serían las leyes secundarias las que definirían "los procedimientos de protección de los derechos e intereses colectivos y las formas de organización para defenderlos".[61] Luego, de manera casi simultánea, los días 5 y 7 de febrero de 2008 el diputado Juan Guerra (PRD) y el senador Jesús Murillo (PRI) presentaron,[62] por separado, sus iniciativas de reforma al artículo 17 constitucional en prácticamente los mismos términos planteados por el grupo consultivo de expertos. Mientras que en el Senado la iniciativa fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Estudios Legislativos, en la Cámara de Diputados esta se turnó a únicamente a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Sin embargo, la Cámara de Senadores adelantó un paso más con respecto a los diputados al convocar, junto con la SCJN, al Seminario sobre Acciones Colectivas para los días 27 y 28 de marzo de 2008 el cual estuvo orientado a familiarizar a los integrantes del Poder Judicial de la Federación con esta herramienta legal.[63] Por su parte, Alconsumidor anunció que participaría tanto en este seminario como en la organización del Día Mundial del Consumidor (15 de marzo) junto con PROFECO, lo que mantuvo activo el tema entre la prensa y la opinión pública. En cuanto al seminario en la sede alterna de la Suprema Corte, este sirvió para ratificar públicamente las adhesiones de actores clave del Senado y el Poder Judicial.[64] En él, participaron los coordinadores de bancada del PRI, PRD y PAN en el Senado,[65] así como los presidentes de las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales de dicha cámara.[66] Gracias

60 "Profeco apoya acciones colectivas", *El Universal,* 16 de noviembre de 2007, José Eseverri, "Fortalecen acciones colectivas reglas de competencia: CFC", *Reforma*, 17 de noviembre de 2007.

61 Que reforma el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Juan Guerra Ochoa, del Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LX Legislatura, § Iniciativas (2008).

62 Del senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones colectivas, Cámara de Senadores, LX Legislatura, § Iniciativas de Ciudadanos Senadores (2008).

63 La convocatoria también fue emitida por la presidencia del Colegio de Secretarios de la SCJN, (doctora Mariana Mureddú) y el Departamento de Derecho del ITAM, (doctor Roldán Xopa). Seminario sobre Acciones Colectivas, (México:ITAM, SCJN, Senado de la República, 2008).

64 Víctor Fuentes y Lucero Almanza. "Respaldan acciones colectivas", *Reforma*, 28 de marzo de 2008.

65 Manlio Beltrones (PRI), Carlos Navarrete (PRI) y el presidente de la Mesa Directiva del Senado, José González (PAN). Seminario sobre Acciones Colectivas, (2008).

66 Senador Jesús Murillo (PRI) y senador Pedro Joaquín Coldwell (PRI). Seminario sobre Acciones Colectivas, (2008).

a la realización de este seminario, los medios de comunicación publicitaron ampliamente las adhesiones del ministro presidente de la SCJN, Guillermo Ortiz, y la participación de los ministros Juan Silva y Ramón Cossío, así como las de los senadores de las tres principales fracciones parlamentarias, en apoyo a una reforma constitucional que introdujera las acciones colectivas y que disminuyera la carga de trabajo del Poder Judicial.[67] A partir del respaldo de los jueces, la Comisión de Gobernación del Senado, encabezada por Murillo, tomaría el liderazgo en el tema aunque no sin competencia de parte de actores de la Cámara Baja.

3.2.3 Conciliación y consenso mínimo entre *molinos de viento* y *radicales*

Ante el impulso recibido en el seminario y los medios de comunicación, la iniciativa continuó su curso en el Senado. El 16 de abril de 2008, el senador Murillo presentó en la Comisión de Gobernación el dictamen de su iniciativa de febrero. Si bien el Ejecutivo federal (PAN), a través de PROFECO y PROFEPA, había suscrito la necesidad de impulsar una reforma constitucional, en el seno de la Comisión de Gobernación todavía había dudas con respecto al alcance de la iniciativa.[68] Para evitar que esta fuera archivada por actores internos (y externos) a la comisión, el senador Murillo convocó a reuniones abiertas para discutir el tema entre junio y octubre de 2008 (Benítez, "Acciones colectivas en México", 109). Fue en este punto cuando *los molinos* empezaron a agitar sus *aspas* pues, de acuerdo con una persona entrevistada de la Comisión de Gobernación, ante la presentación de una iniciativa concreta, las cámaras empresariales pidieron ser incluidas formalmente en el proceso de discusión de la legislación:

> Se presentó la iniciativa [constitucional] y nos fueron a ver más de 20 empresas y varias asociaciones civiles. Empezamos por crear la mesa de diálogo. Dijimos entonces: "que entren dos de cada sector para ordenar" e invitemos a las autoridades. Estaban las asociaciones, invitamos a los académicos, estaba presente PROFEPA, PROFECO, la Procuraduría Fiscal, CONDUSEF y otras agencias. Fue un trabajo de cerca de cuatro meses.

Hacia finales de septiembre del mismo año, sectores de la iniciativa privada expresaron públicamente su postura sobre el tema y pidieron que la legislación no privilegiara excesos por parte de los despachos de abogados.[69] En esas semanas, los representantes del sector privado también solicitaron ampliar 15 días más las mesas de discusión para analizar los cambios específicos al Código Federal de Procedimientos Civiles, a saber: la cuestión de quiénes tendrían la autorización para emprender el juicio (legitimación activa), los mecanismos de inclusión y exclusión en el juicio, y la participación de los jueces federales y locales, así como el número

67 Lucero Almanza, "Ven posible ley de acciones colectivas", *Reforma*, 28 de marzo de 2008.
68 Benítez, "Acciones colectivas en México", 109.
69 Lucero Almanza, "Preocupa a la IP reforma en acciones colectivas", *Reforma*, 22 de septiembre de 2008.

mínimo de integrantes de la colectividad.[70]

Desde la perspectiva del grupo consultivo de expertos y las OSC, los empresarios no estaban tratando sólo de impedir abusos sino la aprobación misma de la reforma.[71] Para Alberto Benítez, las discusiones en las reuniones del Senado fueron *álgidas* y los principales argumentos del sector privado giraron en torno a los ejemplos "más extremos a nivel internacional" con respecto a los riesgos para las empresas, lo que no descalificaba la propuesta del grupo consultivo, ya que "los casos de las acciones colectivas de chantaje han sido mínimos, por lo que no [se trataba de] un problema sistémico" y porque, en todo caso, había ya mecanismos internacionales que podían ser adaptados a la legislación mexicana para evitar abusos, como la revisión de los méritos de la demanda y el registro previo de asociaciones que acreditaran su interés jurídico.[72] Ante ello, la intervención conciliadora por segunda ocasión de la presidencia y personal de la Comisión de Gobernación a cargo del senador Murillo jugó un papel importante para reconducir la discusión a las zonas de acuerdo. En palabras de un académico que participó en todas las mesas:

> Fue un diálogo obligatorio, los empresarios estaban obligados a hablar sobre el tema. Y ellos estaban obligados porque tenían miedo de no participar y quedarse afuera. No fue fácil, ellos no querían nada, empezaron a hablar de posibles colapsos económicos si se aprobaba la reforma; si pudiera escoger una persona que facilitó el diálogo escogería a Mariana Benítez [entonces secretaria técnica de la Comisión de Gobernación]. La capacidad política de Mariana fue fundamental para sacar adelante las mesas.

Un integrante de la sociedad civil que participó en esta etapa, detalló:

> También se necesitaba un factor de moderación, un intermediario, acercar puntos de vista que eran totalmente incompatibles. Si hubieran dejado a los empresarios por un lado y a las asociaciones por otro, no hubiéramos podido hacer una negociación. En una situación en la que cada uno está viendo al otro como un villano necesitabas una posición que acercara a los extremos.

Rebasado este punto, según los entrevistados, los actores se centraron en los puntos de acuerdo mínimos y coincidieron en que había que sacar adelante la reforma del artículo 17 constitucional para que el tema quedara posicionado al nivel más importante de nuestra legislación y fuera identificado como un tema de impartición y derecho a la justicia, y para que el legislador ordinario no pudiera modificar su sentido tan fácilmente . Otras dos áreas importantes de acuerdo consistieron en que, a nivel constitucional, 1) no se especificarían las materias de las que sería objeto la legislación secundaria, 2) no se le asignaría al Ejecutivo, a través de sus agencias, el monopolio de la interposición de acciones colectivas y 3) el senador

70 Lucero Almanza, "Detiene la IP acción colectiva", *Reforma*, 23 de septiembre de 2008.
71 Lucero Almanza, "Detiene la IP acción colectiva", *Reforma*, 23 de septiembre de 2008.
72 Benítez, "Acciones colectivas en México", 110.

Murillo se comprometería *a adoptar* la reforma a la legislación secundaria en su agenda legislativa. De esta forma, en octubre de 2008, el senador Murillo anunció a los medios que, luego de 20 sesiones de trabajo, las mesas de discusión llegaron a un acuerdo con respecto a la reforma constitucional y secundaria, pero señaló que se conservaban discrepancias importantes sobre la forma de instrumentar los cambios que tendrían que ser dirimidas en fases posteriores del proceso:

> Ya tenemos los puntos de diferencia con toda claridad, lo que tenemos que hacer ahora es trabajar sobre las propuestas que puedan reducir los riesgos. Lo que estamos buscando es evitar los abusos que han pasado en otros países con este tipo de legislación, y ahí es donde no encontramos todavía mecanismos que todos aprobemos.[73]

En ese momento, representantes del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), expresaron ante la prensa su interés por abrir el tema a "otras mesas" de discusión y a otro grupo de especialistas (Lucero Almanza, "Prevén afianzar acción colectiva", Reforma, 8 de cotubre de 2008).

3.2.4 Iniciativa constitucional en diputados. Movilización de la red de activismo

De manera sorpresiva, al año siguiente, el 22 abril de 2009, la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados presidida por el diputado Raymundo Cárdenas (PRD), dictaminó y aprobó por unanimidad de los presentes dos iniciativas constitucionales que modificaban sensiblemente el texto original de Juan Guerra de febrero de 2008.[74] En su parte sustantiva el dictamen expresaba que las únicas materias que serían objeto de regulación de los derechos colectivos serían la protección al consumidor, los usuarios de servicios financieros y la protección al ambiente, los cuales serían ejercidos por las agencias del Estado competentes en dichas materias y que los jueces federales conocerían de forma exclusiva estos juicios.[75] Este dictamen pasó por *vía rápida* el proceso de dictamen y votación en Cámara de Diputados.[76] Sin embargo, lo más grave era que su redacción rompía varios acuerdos alcanzados en las mesas de la Comisión de Gobernación del Senado (no restringir explícitamente las materias, no dar el monopolio de la acción legal al Ejecutivo en el texto constitucional, no restringir el tema al ámbito federal) y, en

73 Lucero Almanza, "Prevén afianzar acción colectiva", *Reforma*, 8 de octubre de 2008.

74 Roberto Garduño, "Impulsa PRD hacer posible la defensa de derechos colectivos", *La Jornada*, 22 de noviembre de 2008.

75 De la Comisión de Puntos Constitucionales, con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados Dict., LX Legislatura, § Dictámenes (2009).

76 Proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. S. Dict., LX Legislatura § Cámara de Diputados (2009).

consecuencia, el consenso mínimo de 2008. Aunque en estas semanas la atención de la prensa nacional estuvo enfocada al brote de influenza en México,[77] Alconsumidor y El Poder del Consumidor actuaron rápidamente y alertaron al día siguiente de la votación a la opinión pública. Señalaron que la aprobación de la iniciativa votada en la Cámara de Diputados significaría *el fin* de las acciones colectivas pues serían un instrumento *sin dientes*, limitado al ámbito federal y centralizado por dependencias de gobierno.[78] En suma, una situación muy similar a la del *statu quo* sólo que ahora sancionada a nivel constitucional.[79]

Por este motivo, Alconsumidor, el Poder del Consumidor y Alberto Benítez, como representante del grupo consultivo de expertos, enviaron correos masivos que llegaron a los medios de comunicación en donde externaron que la iniciativa aprobada por los diputados "desnaturalizaba en su esencia a las acciones colectivas, [reducía] al mínimo su espíritu, y minimiza[ba] su posible efecto positivo sobre el acceso a la justicia".[80] En los días siguientes, Alconsumidor, El Poder del Consumidor, *Greenpeace*, el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), la red de organizaciones Todos los Derechos para Todos, la Academia Mexicana de Derechos Humanos y otras 41 organizaciones promotoras de los derechos humanos y personas con discapacidad, así como cerca de 80 académicos, intelectuales y activistas, emitieron en periódicos de circulación nacional el manifiesto "Todos somos uno" en el que llamaron a frenar la ley promovida por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y otras cúpulas patronales al interior de la Cámara de Diputados.[81] En las semanas posteriores, figuras que no habían firmado el manifiesto utilizaron sus tribunas en prensa escrita y participaciones en programas de televisión y radio, para expresar su rechazo total a la iniciativa aprobada por la Cámara de Diputados. [82] Al llegar al Senado, la minuta fue turnada a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos para su análisis. Aunque la movilización detuvo el dictamen y permitió que la minuta fuera finalmente rechazada en comisiones en octubre de 2010,[83] su aprobación aún

77 Nurit Martínez, "Todo el país sin clases por la influenza", *El Universal,* 27 de abril de 2009.

78 Sentido Común, "Defensores de los consumidores alertan sobre una iniciativa que simula autorizar acciones colectivas", *Sentido Común. Negocios, Economía, Mercados,* 25 de abril de 2009.

79 Daniel Gershenson, "Justicia, no retroceso", *El Universal,* 13 de mayo de 2009.

80 Sentido Común, "Defensores de los consumidores alertan".

81 "Manifiesto Todos Somos Uno, a favor de las Acciones Colectivas impulsadas por la Sociedad Civil", Alconsumidor A.C., 1 de mayo de 2009, acceso el 22 de marzo de 2016. http://www.alconsumidor.org/articulos.phtml?id=357.

82 Entre ellos, Jesús Silva-Herzog (ITAM), José Antonio Crespo (CIDE), Ana Laura Magaloni (CIDE), Leonardo Curzio (Canal 11), Javier Corral (AMEDI), José Antonio Caballero (CIDE); Luis Rubio (CIDAC), Carmen Aristegui (CNN), Miguel Ángel Granados (PROCESO) y Juan Pardinas (IMCO). Juan Pardinas, "República Guajira", *Reforma*, 14 de junio de 2009.

83 De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, por el que se da por concluido el procedimiento legislativo de la minuta con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores Dict., LXI Legislatura, § Dictámenes de primera lectura (2010).

era una posibilidad durante el resto de 2009.[84] Esto, sumado a la suspensión de las mesas de discusión a finales de 2008, incentivó las OSC a presionar para retomar las negociaciones en el Senado y culminar en comisiones la discusión de la reforma. Una persona entrevistada de sociedad civil menciona que, para fortalecerse, las OSC decidieron ampliar la red de activismo, visitar el interior del país y convocar a ciudadanos y a organizaciones de base para mostrar mayor acompañamiento frente a los actores políticos.[85]

3.2.5 Elecciones 2009. Cambio de fuerzas, ampliación de la red y cierre de acuerdos

A diferencia de las elecciones federales de 2006, las elecciones del 5 de julio de 2009 para renovar la Cámara de Diputados resultaron en un reacomodo menos plural de fuerzas al interior del Congreso.[86] Sin embargo, gracias a la experiencia organizativa adquirida a raíz de la amenaza de reforma por *vía rápida* de los diputados en la legislatura anterior, las organizaciones estimaron pertinente ampliar la convocatoria de la red de activismo a asociaciones de base y a ciudadanos no organizados, pues como menciona uno de los entrevistados de la sociedad civil, era necesario asegurarse de que la minuta proveniente de la Cámara Baja no fuera aprobada por las comisiones del Senado. Por ello, Alconsumidor, Oxfam México, El Barzón, El Poder del Consumidor y la Asociación Mexicana por el Derecho a la Información (AMEDI) lanzaron la plataforma Consumidores a mediados de 2009, la cual organizaría diversas acciones simbólicas en soporte a la reforma.[87] En concreto, las asociaciones civiles buscaron que en el Senado quedaran definidos los últimos términos de la legislación secundaria para poder reactivar la Reforma Constitucional. De este modo, en el otoño de 2009 la Comisión de Gobernación del Senado convocó de nuevo a varias reuniones con todas las partes involucradas (asociaciones, expertos, autoridades y empresas):

> Después de que llega la minuta de diputados, reactivamos el tema en la comisión y convocamos a otras reuniones. Las empresas presentaron su propuesta. Las organizaciones la suya, el gobierno dijo esto sí y esto no, y las discutimos. Y aquí se llegó a un acuerdo sobre la legislación secundaria. En ese momento nosotros quedamos satisfechos, las ONGs estaban satisfechas y el resto de los actores también.

84 Uno de los entrevistados menciona que para *congelar* la minuta, el senador Murillo solicitó la ampliación de turno hacia la Comisión de Gobernación en septiembre de 2009 .

85 "Congela Congreso acciones colectivas", *Reforma*, 30 de noviembre de 2008.

86 A diferencia de 2006, en septiembre de 2009, el PRI no sólo regresaría al primer lugar de la Cámara Baja, sino que sería capaz de contar con la mayoría absoluta. "Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria", *Cámara de Diputados*, (2016), acceso el 21 de marzo de 2016. http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo.html.

87 Matilde Pérez, "Promueven boicot contra duopolio de tv", *La Jornada*, 19 de noviembre de 2009, secc. Sociedad y Justicia.

Específicamente, la reforma a la legislación secundaria consistiría en una iniciativa impulsada nuevamente por el senador Murillo, de carácter transversal, que defendería los derechos e intereses colectivos en aquellas materias en las que las que las leyes modificadas lo detallaran sin restringir otras, y que contemplaría la integración de la clase por el mecanismo de exclusión voluntaria (*opt-out*), entre otros elementos.[88] Por su parte un académico del grupo consultivo mencionó con respecto a estos acuerdos: "no era todo lo que queríamos, pero estaba bien. Habríamos preferido un código de procedimientos colectivos único".

Adicionalmente, la plataforma Consumidores buscó aprovechar el momento para reforzar el tema y se dedicó a finales de 2009 a realizar asambleas ciudadanas al interior del país para sumar a otras OSC y a más consumidores independientes; también llamó a participar en la Primera Convención Nacional de Consumidores programada para marzo de 2010 y a lanzar un boicot contra empresas monopólicas. Dicha convención discutiría las acciones necesarias para revertir las prácticas monopólicas de las principales empresas de México. Alfonso Ramírez, dirigente del Barzón, dijo ante la prensa que esta movilización buscaba generar "una insurgencia ciudadana" que presionara al Poder Legislativo en favor de los consumidores.[89] Por otro lado, durante aquellas semanas, una revista especializada en negocios llanamente reportó: "consumidores mexicanos le declaran la guerra a los gigantes del monopolio".[90] Para un entrevistado de la sociedad civil, la plataforma fue necesaria para para lograr que Murillo defendiera, aunque con acotaciones, su propia iniciativa y retomara el compromiso de sacar adelante la legislación secundaria.

> Se crea la plataforma cuando hay el riesgo de que el Senado discuta la reforma constitucional *fea*. Lo que tratamos fue de informar a la opinión pública de que esta era una reforma muy mala, y que la buena era la otra, la que inició en el Senado. Tratamos de dejar claro que este no era un tema de dos o cuatro personas y que estábamos acompañados por mucha gente y creo que sí sirvió para que Murillo pudiera ir con estos factores detrás, generara cierto contrapeso a los opositores y reactivara el tema.

88 Para leyes reformadas, ver *supra* n. 1. Otros elementos de las reforma eran: legitimación activa a las asociaciones pero también a todas las agencias gubernamentales que defendieran intereses aplicables a las materias de litigio "de acuerdo a las leyes", así como a un grupo mínimo de 10 afectados; especificaría la integración de la clase por el mecanismo de *opt-out* (*e.g.* inclusión automática en el juicio de todos los afectados, exclusión sólo a petición expresa), la notificación a los interesados (amplia y tomando en cuenta las características del caso), la competencia del territorial del domicilio del demandado, así como los requisitos y pruebas necesarias para ser admitida; la forma de emitir la sentencia, que podía obligar a la reparación del daño a la colectividad en su conjunto o a los miembros del grupo afectado, así como a la indemnización. Jorge Monroy, "Reglas para presentar acciones colectivas, casi listas en el Senado", *El Economista,* 19 de septiembre de 2010.

89 Alfonso Ramírez agregó: "el Congreso de la Unión está capturado por los monopolios y sólo con una rebelión cívica que practique el boicot se lograrán cambios", Pérez, "Promueven boicot".

90 *América Economía* (2009).

Ante la movilización de la plataforma y alcanzados los acuerdos sobre legislación secundaria en el Senado, el 4 de diciembre de 2009 las Comisiones Unidas de Gobernación, Puntos Constitucionales, y Estudios Legislativos del Senado votaron a favor, pero con modificaciones, de la iniciativa del senador Murillo que reformaba el artículo 17 constitucional presentada en febrero de 2008.[91] De conformidad con los primeros acuerdos, este dictamen no especificaba las materias ni otorgaba a las agencias del Ejecutivo el monopolio de la representación de los consumidores y ciudadanos. Sin embargo, el nuevo texto restringía la presentación de acciones colectivas solo ante jueces federales.[92] Esto no había sido un acuerdo de las primeras mesas de discusión, pero las OSC decidieron aceptarlo porque, desde el punto de vista de Daniel Gershenson y David Razú, la desconfianza de la cúpula empresarial hacia los jueces locales implicaba que estuviera dispuesta a vetar el resto del proceso si no se añadía esta cláusula más restrictiva (Gershenson y Razú, "Acciones colectivas…"). Además, según mencionan los entrevistados la minuta de Reforma Constitucional por *vía rápida* de los diputados todavía no había sido descartada por el Senado, lo cual constituía un riesgo en el radar de las OSC. Para reducirlo, la plataforma también se acercó a la Secretaría de Gobernación, encabezada por el también abogado Fernando Gómez-Mont (PAN), cuya opinión fue importante para que no se dictaminara la minuta de los diputados y se acelerara la reforma constitucional. Así, el 10 de diciembre de 2009, el Pleno del Senado aprobó por unanimidad, y con el respaldo de los representantes de las OSC,[93] el dictamen modificado de la iniciativa constitucional de Murillo que pasó para su discusión a la Cámara de Diputados el 15 de diciembre de 2009. Ese día, fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales de dicha cámara, presidida por el diputado, ministro en retiro de la SCJN, e impulsor del amparo social en México, Juventino Castro (PRD).

3.2.6 Rumbo a la Reforma Constitucional. Visibilizar a grupos de base

Antes de que los diputados aprobaran la minuta constitucional del Senado, las bancadas y las OSC emitieron señales de presión. Por el lado del Legislativo, el 25 de enero de 2010 el coordinador de los senadores del PRI, Manlio Beltrones, anunció que se reunió con el nuevo coordinador de los diputados de este partido, Francisco Rojas. Juntos mencionaron en un comunicado que impulsarían un paquete de reformas económicas que incluiría la pronta aprobación de la Reforma

91 De las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Senadores Dict., LXI Legislatura, § Dictámenes a discusión (2009).

92 Daniel Gershenson y David Razú, "Acciones colectivas no son un tema sólo federal, entrevistados por José Merino", *El Economista,* 25 de abril de 2010.

93 Daniel Gershenson, "Ayer ganamos todos, con acciones colectivas", *El Universal*, 11 de diciembre de 2009.

Constitucional de Acciones Colectivas.[94] Un entrevistado menciona que, en cuanto a las OSC, estas decidieron continuar con su estrategia de hacer visibles los casos de ciudadanos y consumidores de *carne y hueso* perjudicados por las empresas en México. El 13 de marzo de 2010 tuvo lugar la Primera Convención Nacional de Consumidores en las instalaciones de la Sociedad Mexicana de Geografía en el centro de la Ciudad de México. A la convención acudieron organizaciones de base y decenas de ciudadanos a título individual de 22 estados que dieron su testimonio de viva voz sobre situaciones de abuso relacionadas con diversos prestadores de servicios;[95] entre las organizaciones de base que más destacaron estuvo el Movimiento Ciudadano por la Justicia 5 de junio, integrado por las madres y los padres de los niños fallecidos en el incendio de la Guardería ABC en Hermosillo, Sonora en junio de 2009, y que hasta hoy tiene una alta resonancia política pues los padres y las madres reclaman la rendición de cuentas de varias instituciones, funcionarios y niveles de gobierno del Estado mexicano.[96] En seguida de la convención, los asistentes se integraron a la plataforma de apoyo a la Reforma Constitucional de Acciones Colectivas aprobada en el Senado, la cual se movilizó al interior de la república,[97] y logró que otros políticos aliados a nivel nacional llamaran en público a acelerar la aprobación de la reforma.[98] Según entrevistado de la sociedad civil, la alternancia de esta serie de actos simbólicos entre la red de activismo ampliada y los legisladores condujo a la Cámara de Diputados a dictaminar la minuta de reforma constitucional del Senado, pero, principalmente, estuvo dirigida a mostrar más fuerza con vista a la discusión de la legislación secundaria . El 25 de marzo de 2010, el diputado Juventino Castro presentó al pleno de la Cámara de Diputados el dictamen positivo de la Comisión de Puntos Constitucionales con respecto a la minuta de acciones colectivas enviada por el Senado. El diputado señaló, como base para su aprobación al interior de la comisión, que el espíritu de la reforma era coherente con la ampliación de derechos colectivos de la cual la Constitución de 1917 fue pionera.[99] En dicha sesión, las intervenciones de los diputados de todas las fracciones fueron celebratorias del dictamen (Diputados, Diario de los Debates…). Con respecto a las asociaciones civiles, el ánimo fue similar pues significó la culminación de un proceso de más de tres años que no estuvo exento de contratiempos importantes.[100] Finalmente, el dictamen fue aprobado por unanimidad y enviado a las legislaturas de los estados para su aprobación constitucional.

94 Claudia Guerrero, "Prometen concretar acciones colectivas", *Reforma*, 30 de enero de 2010.

95 Susana González, "Consumidores llaman a boicotear televisoras, bancos y otras empresas", *La Jornada*, 14 de marzo de 2010.

96 Daniela Rea, "Abogan por acción colectiva padres del ABC", *Reforma*, 22 de enero de 2010.

97 "Acuerdos del pleno de la Primera Convención Nacional de Consumidores -Día Internacional de los Consumidores" (México: Plataforma Consumidores, 2010).

98 "Diputados piden destrabar la discusión de acciones colectivas", *El Economista,* 11 de marzo de 2010.

99 Diputados, *Diario de los Debates* LXI-SPSO-I-21 (25 de marzo de 2010).

100 Daniel Gershenson, "Acciones colectivas: logro histórico", *El Universal,* 29 de abril de 2010.

Después de la votación del pleno, la plataforma se dio a la tarea de cerrar la aprobación de la reforma constitucional en las legislaturas estatales mientras que, en paralelo, el tema seguía en el centro de atención de los medios de comunicación debido a cierta cadena de eventos importantes relacionados con el tema.[101] Los integrantes de la plataforma utilizaron este período para enviar correos electrónicos a los diputados locales de todo el país y para acercarse a las delegaciones de PROFECO en los estados:[102] "en su momento, cuando estaba por aprobarse el texto constitucional, mandamos correos a las legislaturas locales. Llevábamos documentos, y presentamos las ventajas de aprobar la reforma. También llevamos un documento firmado por decenas de asociaciones civiles que solicitaban que se aprobara la reforma" (entrevistado de la sociedad civil. Posteriormente, el 9 de junio de 2010, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió la declaratoria de aprobación del decreto de la reforma constitucional en materia de acciones colectivas, pues una mayoría de 18 congresos locales ya había votado en favor de dicha modificación. Finalmente, el 29 de julio de 2010, la Presidencia de la República publicó el decreto de la reforma constitucional en materia de acciones colectivas en el periódico oficial (DOF). A partir de este momento, vendría la parte más difícil para las OSC.

3.2.7 La legislación secundaria. Repliegue sin planes de contingencia

Como ya se mencionó, previo al cambio de fuerzas de 2009 se acordó entre los involucrados que el senador Murillo presentaría la iniciativa de reforma transversal a la legislación secundaria. Ahora bien, después de la reforma constitucional, el principal reto para las OSC era que se aprobara una reforma que mantuviera la "calidad del resultado" sin que fuera vetada dentro del Legislativo.[103] Aunque había reservas, las OSC y sus aliados confiaban en que el tema había generado suficiente empuje en el escenario político nacional como para ser congelado por el Legislativo: "Ellos se comprometieron a sacar adelante el proyecto, pero es cierto que nosotros ignoramos los precedentes y no preparamos planes de contingencia por si algo salía mal" (entrevistado de la sociedad civil). En esta fase decisiva, las asociaciones buscaron seguir en contacto con los integrantes de la Comisión de Gobernación para asegurarse de que el proyecto no fuera modificado, pero no lo lograron. Un integrante de la sociedad civil mencionó: "[después de la aprobación de la reforma constitucional] buscamos varias veces reunirnos con el senador Murillo, pero ya no accedieron. Nos dijeron que ya no era necesario y que tampoco estarían viendo a

101 Notimex, "Avala SCJN acciones colectivas de PROFECO para defender a consumidores" y Alconsumidor A.C., "Foro Acciones Colectivas en la Reforma Política del Estado desde la Perspectiva Ambiental".

102 "El Congreso en Puebla acepta la figura de acciones colectivas", *El Economista*, 9 de julio de 2010.

103 Gershenson y Razú, "Acciones colectivas…"

los empresarios, que los dejáramos hacer su trabajo". Después, el gobierno también *cerró la puerta* a las OSC (entrevistado de la sociedad civil).[104] Las OSC mantuvieron su presencia en medios de comunicación y otros foros, pero expresaron su desconfianza ante el silencio del Senado.[105] No obstante, fue notorio un repliegue en la estrategia de movilización con respecto a la fase previa. Aun así, contrario a lo que esperaban las OSC, la iniciativa presentada por Murillo se ajustaba, en esencia, a los acuerdos de 2009.[106] Incluso, para Gidi, el proyecto de Murillo dejaba fuera varias materias y otros aspectos innovadores pero era un proyecto *balanceado*" pues no favorecía ni a las OSC ni a los empresarios, y era el más adecuado posible en comparación con otros que no eran integrales.[107] No obstante, lo que a Gidi le preocupaba no era la presentación de la iniciativa, sino el proceso legislativo subsecuente: "el problema es si este proyecto ideal va a sobrevivir a la democracia mexicana" (*Ibíd*.). Ante ello, Daniel Gershenson externó, el 24 noviembre de 2010 en una columna de *El Universal* que *esa* propuesta de legislación secundaria planteaba la posibilidad real de nivelar las relaciones entre ciudadanos y proveedores de servicios, así como entre gobernantes y gobernados, al incorporar automáticamente a miles, y tal vez millones, de afectados a la clase.[108]

Sin embargo, como ya lo habían advertido Gidi y el Poder del Consumidor, el 9 de diciembre de ese año, las comisiones unidas de Estudios Legislativos y Gobernación presentaron ante el pleno del Senado un dictamen que modificaba negativamente varios puntos de la iniciativa original de Murillo; entre los más destacados estaban la limitación de las materias, el mecanismo de inclusión en la clase, que sería a petición expresa del interesado (*opt-in*), y el aumento del número de personas que podían iniciar un litigio, de 10 a 30, así como ciertas ambigüedades importantes en el criterio de registro de las OSC frente al PJF y su legitimación procesal.[109]

104 Jorge Ramos, "Renuncia Gómez-Mont a SEGOB", *El Universal,* 14 de julio de 2010.

105 "Senado sirve a empresas, no a ciudadanos", *El Poder del Consumidor,* 20 de julio de 2010, acceso el 29 de marzo de 2016, http://elpoderdelconsumidor.org/empresas/monopoliosycompetencia/senado-sirve-a-empresas-no-a-ciudadanos/.

106 Del Senador Jesús Murillo Karam, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, la que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, del Código Civil Federal, de la Ley Federal de Competencia Económica, de la Ley Federal de Protección al Consumidor, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y de la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Senadores, LXI Leg., § Iniciativas de ciudadanos senadores (7 de septiembre 2010).

107 Karla Garduño Morán, "Temen a acciones colectivas' en México: Antonio Gidi", *Reforma*, 14 de octubre de 2010, secc. Enfoque.

108 Daniel Gershenson, "Acciones colectivas, cita con la historia", *El Universal*, 23 de noviembre de 2010.

109 De las Comisiones Unidas de Gobernación; y de Estudios Legislativos, el que contiene proyecto de decreto que reforma y adiciona el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor,

Ese día, el Senado aprobó el dictamen por unanimidad y lo envió a la Cámara de Diputados para su revisión. La sesión del Senado registró intervenciones en tribuna en favor del dictamen de los representantes de los grupos parlamentarios más importantes (PRI, PAN, PRD), que coincidieron en el impulso dado al tema por las asociaciones civiles, academia, abogados y las mismas empresas, y reconocieron que, si bien era una reforma perfectible, había que empezar poco a poco.[110] Sin embargo, a diferencia de la aprobación de la reforma constitucional, no hubo actos de celebración por parte de las OSC. El 11 de diciembre de 2010, Gershenson volvió a participar en otra columna de *El Universal* pero esta vez las palabras no fueron de optimismo sino de total desencanto pues calificó a esta fase como *el fin* de una lucha que, a pesar del desgaste, debería continuar.[111] En retrospectiva, el principal entrevistado por parte de la sociedad civil afirmó con respecto a esta fase: "La movilización anterior, paradójicamente, encareció el costo de lo que vino después, es contra-intuitivo, si no hubiera habido esta participación tal vez no se habrían puesto tan nerviosos y no nos hubieran cerrado la puerta".

3.2.8 Cierre en diputados. El vacío de la sociedad civil

La minuta aprobada por el Senado llegó a la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2010. Ahí, fue turnada a las comisiones de Justicia y Economía (presididas por Humberto Benítez e Ildefonso Guajardo, ambos del PRI), en donde fue aprobada y remitida al pleno el 28 de abril de 2011 con 396 votos en pro, cuatro en contra (de la bancada del PT) y cuatro abstenciones, y fue publicada el 8 de agosto de 2011 en el DOF por Presidencia de la República.[112] Su aprobación no estuvo exenta de críticas y señalamientos en la sesión por parte algunos diputados, como Jaime Cárdenas (PT), también académico del IIJ de la UNAM. Cárdenas consideró que el decreto tenía limitaciones en las materias y en la mecánica procesal, y consideró que el origen de dichas fallas correspondía al Senado.[113] Los integrantes de las OSC también advirtieron de las limitaciones de la minuta aprobada por el Senado y luego por los diputados en diversas ocasiones antes de su aprobación final.[114] La reducción sustantiva del impacto de las acciones colectivas fue recibida por

la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros. Senadores Dict. LXI Leg., § Dictámenes a discusión y a votación (9 de diciembre de 2010).

110 Senadores, *Diario de los Debates* LXI-PPO-II-33 (9 de diciembre de 2010).

111 Daniel Gershenson, "Acciones colectivas. fin del principio", *El Universal,* 11 de diciembre de 2010.

112 Decreto por el que se reforman y adicionan el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Civil Federal, la Ley Federal de Competencia Económica, la Ley Federal de Protección al Consumidor, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de agosto de 2011, § Primera.

113 Diputados, *Diario de los Debate*s LXI-SPSO-II-30 (28 de abril de 2011).

114 Verónica Gascón, "Alertan de limitaciones en acciones colectivas", *Reforma*, 26 de abril de 2011.

OSC y expertos como un paso a medias y fue catalogada como "una excepción a las mejores prácticas internacionales".[115] No obstante sus limitaciones, señalaron, estos instrumentos debían ser puestos en práctica a la brevedad para demostrar lo antes posible sus fallas. Del mismo modo, las reacciones de diversos integrantes del grupo consultivo de expertos después de la reforma han ido desde el cuestionamiento hasta el deslinde en cuanto a lo aprobado por el Poder Legislativo.[116]

4. Principales hallazgos. La moderación cosecha lo que el radicalismo siembra

A lo largo de la narrativa se han descrito varios elementos que favorecieron tanto la aprobación de la reforma constitucional y la legislación secundaria. Por un lado, la presión elevó los costos políticos a los legisladores de no actuar. Por otro, el repliegue final de las OSC no se explica sin la consideración concreta de que el proceso podía ser vetado en su totalidad después del cambio de fuerzas de 2009. Por paradójico que esto suene, este fue un elemento crucial que favoreció el cambio dadas las características de nuestro sistema político. A continuación, se profundizará en estos factores y se puntualizarán otros que no han sido perfilados en el recuento del proceso. Finalmente, se concluye con una síntesis de los elementos que facilitaron y dificultaron la incidencia de las OSC en la reforma de acciones colectivas en México.

Así pues, en primer lugar, todos los actores coincidieron en la persistencia y el empuje otorgado al tema por la OSC, Alconsumidor. Sin su tenacidad el tema simplemente no se habría desencadenado en México. En palabras de un académico participante: "De no ser por el empuje original de Alconsumidor, no habría ocurrido nada. En la academia se había trabajado un código sobre acciones colectivas durante 10 años y se quedó como letra muerta hasta que lo retomaron Adriana [Labardini] y Daniel [Gershenson]". Un integrante de la sociedad civil reconoció: "Lo que salió fue gracias al empeño y al voluntarismo de ese grupo o equipo, pero son personas que tienen que ganarse la vida haciendo otra cosa. Ellos [las empresas] contaban con recursos ilimitados, había una disparidad, una diferencia abismal si los comparas con los cabilderos de los empresarios".

De igual manera, la trayectoria y formación del legislador con respecto al tema pueden ser decisivas para abrirle la puerta a la sociedad civil en la fase en la que

115 "Acciones Colectivas en espera de ser publicadas oficialmente", 6:11, comentario de Daniel Gershenson.

116 Gidi, Antonio, "The Recognition of U.S. Class Action Judgments Abroad: The Case of Latin America", Brooklyn Journal of International Law 37, n.° 3 (2012): 922-923

está planteando su propuesta legislativa. Un entrevistado del Senado señaló que su experiencia política previa en su estado de origen, así como su formación académica, lo mantuvieron al tanto de las limitaciones del marco legal para lograr que las empresas reparasen daños ambientales, y lo puso como factor que explicó su decisión de apoyar personalmente el tema. Por el lado de la experiencia política un integrante de la sociedad civil señaló: "En honor a la verdad, tuvimos la fortuna de participar con una figura clave: Murillo, que es un *dinosaurio*, un referente. Si esto lo hubiera llevado alguien con otro perfil no hubiera avanzado. Ese factor sí fue fundamental". Finalmente, con respecto a las condiciones del legislador, el grado de pluralidad existente en el Congreso puede detonar una competencia positiva por el mérito de la iniciativa o de competir por *la medalla*, y puede propiciar la construcción de alianzas más amplias. Al respecto, una persona entrevistada aludió a la importancia de la pluralidad de fuerzas, en la primera etapa, para fomentar una coalición partidaria incluyente: "El senador Murillo pidió incluir a todos los partidos para lograr que la iniciativa tuviera más empuje desde el principio".

En las fases de posicionamiento y movilización, destacó la capacidad de hacer que el tema se proyectara como un asunto de interés general. De acuerdo a una persona entrevistada de sociedad civil:

> Eran abusos que a todos nos afectaban, donde es muy fácil que la gente se ponga en los zapatos del otro. Construimos alianzas con líderes de opinión, sacamos a la luz los casos emblemáticos, y tratamos de compartir con la opinión pública el calvario que es reclamarle algo a Telmex, o el de la señora a la que le llega una cuenta de Comisión Federal de $20,000 pesos, cuando vive en la miseria.

Destacó que, para todos los actores entrevistados, el acompañamiento académico, en sentido amplio, fue crítico en todas las fases: "Lo que vino a apuntalar el proceso fue la participación académica. Por ejemplo, la participación de Eduardo Ferrer Mac-Gregor, que es el gran experto en México en las acciones colectivas. También nos acompañaba el abogado Antonio Gidi, brasileño, de la Universidad de Houston, que es el experto a nivel iberoamericano en el tema" (entrevistado de sociedad civil). En este sentido, la participación de expertos no sólo aportó autoridad intelectual sino, en buena medida, argumentos, alternativas y contrargumentos que redujeron el área de desacuerdo entre todos los actores. Por ejemplo, en el momento específico de las negociaciones, un legislador mencionó la utilidad de plantear alternativas Pareto-eficientes cuando existe un desacuerdo: "Es necesario medir el costo-beneficio. Cuando usted les plantea a dos grupos que traen alternativas distintas una que no sea costosa para unos y beneficie a otros, se encuentra la solución". En este sentido, un integrante de la Comisión de Gobernación del Senado especificó: "Lo que favoreció el diálogo fue dar información a los legisladores que no tienen al momento de tomar una decisión. Vas, lo buscas, con información bien documentada y con números, son muy importantes los datos duros. Y aterri-

zar lo más posible la solución al problema". Pero el acompañamiento académico no se limitó solo al grupo de expertos, sino que también incluyó a importantes universidades que prestaron su nombre, espacio físico y asesoría para respaldar a las asociaciones civiles: "En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM tuvimos un respaldo al 100% y si no se hubiera dado el foro en el ITAM tampoco hubiéramos llegado a marzo de 2008, y en ese momento no hubiera sido efectiva nuestra interlocución" (entrevistado de sociedad civil). Además, se abrieron cursos sobre acciones colectivas en las facultades de Derecho del Tec de Monterrey, el CIDE y la ELD, y se organizaron más foros especializados como los de acciones colectivas y medio ambiente (Cámara de Diputados), equidad de género (SCJN), de derecho a la salud y prácticas de instituciones de seguros (ELD).

En la fase de la "contrarreforma" constitucional de Diputados, dos entrevistados coincidieron en que la elevación de los costos políticos a los legisladores a través de una proyección más amplia posible del tema fue fundamental:

> [E]l papel disruptivo de las asociaciones y su articulación en una plataforma más amplia permitió frenar una legislación constitucional que habría sido equivalente al *statu quo*. Pero no puedes mantenerte siempre en esta estrategia porque te arriesgas a que te cierren la puerta. Un *periodicazo* funciona un día o dos, pero luego tienes que sentarte a negociar.

En esta fase, también importó tener un aliado fuera del Legislativo que ejerciera presión por las OSC, como el caso de la entonces titular de la Unidad de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, Blanca Heredia, quien fue receptiva al punto de vista de las asociaciones y buscó posicionar el tema en la agenda del secretario de Gobernación, Fernando Gómez-Mont (también un destacado abogado), a quienes diversos actores reconocieron como clave para rechazar la minuta de Diputados.[117] En paralelo, las asociaciones civiles lograron crear una *bola de nieve* en la opinión pública que rebasó los límites del centro del país, así como a los miembros del grupo de expertos o a la misma red de asociaciones:

> Figuras de cierto perfil empezaron a hablar del tema, llegó un momento en el que ningún comentarista dejó de hablar del tema, se volvió una especie de "caja de Pandora" que nadie podía cerrar. Porque también en las noticias surgieron cosas como que se cayó la red de Telcel, y todos tuvimos que padecer estas fallas. Incluso Telmex devolvió algo y fue noticia. El tema rebasó los límites del Valle de México y se socializó al interior de la república. Hubo campañas en Puebla, Nayarit, Guadalajara, se convirtió en un tema recurrente en páginas editoriales, en cuestiones especializadas de los periódicos". (entrevistado de sociedad civil).

117 Mauricio Torres, "Los mexicanos podrán asociarse para defender sus derechos colectivos", *CNN-México.com*. 26 de marzo de 2010, acceso el 26 de agosto de 2016, http://mexico.cnn.com/nacional/2010/03/26/los-mexicanos-podran-asociarse-para-defender-sus-derechos-colectivos.

En síntesis, este estudio encontró que los elementos directos que favorecieron la incidencia y el diálogo de las asociaciones civiles en este proceso de reforma fueron: 1) las convicciones y la persistencia de los emprendedores normativos para buscar el cambio, 2) la adecuada identificación del tema que había que abordar y la ruta para impulsarlo; 3) el posicionamiento estratégico del tema en la opinión pública mediante el uso de espacios institucionales y académicos que comprometieron públicamente a los actores de los tres poderes federales, y en particular, a los legisladores y a otros actores con afinidades profesionales (abogados) y sectoriales con el tema; 4) la conformación de un equipo internacional de los mejores expertos que conformó una propuesta sólida; 5) la creación de espacios de deliberación y la labor de mediación en los momentos de mayor tensión entre posiciones divergentes, así como la capacidad de detectar las zonas de acuerdo y reconducir la negociación hacia ellas; 6) la conformación de una red de organizaciones que aumentó los costos políticos a los legisladores de intentar aprobar una reforma que no modificara el *statu quo, y* al mismo tiempo, considerar cuándo era más prudente replegarse; 7) la utilización de todos los recursos de comunicación a su alcance como prensa escrita, radio, internet y, en menor medida, la televisión, para promover el tema o para alertar a la opinión pública; 8) la habilidad para lograr que otros actores del sistema político ejercieran presión por ellos en momentos clave; 9) el papel de liderazgo de la Cámara de Senadores para eliminar propuestas alternativas no consensadas entre las partes; 10) el contexto de otras reformas en materia de justicia, competencia económica y derechos humanos que proveyeron de información a las OSC y redujeron costos de emprender el cambio; 11) la articulación de un lenguaje común entre actores fuera de la red de activismo original, como ocurrió con los grupos de base afectados por prestadores de servicios públicos y privados y los ministros en retiro de la Suprema Corte que ocupaban posiciones como legisladores; 12) aprovechar el grado de pluralidad política presente en la LX Legislatura lo cual llevó a los partidos y cámaras a competir por ver quién representaba mejor la propuesta; y finalmente, 13) no haber perdido de vista que el proceso legislativo también incluía al órgano regulador, en este caso, al CJF, que emitió lineamientos para el registro de las OSC muy restrictivos que fueron impugnados exitosamente ante la SCJN entre 2012 y 2013 por las mismas OSC.

Con respecto a los elementos que limitaron la incidencia de las OSC, y más allá de la evidente disparidad de poder entre actores, consideramos que la desconfianza entre los participantes fue uno de los principales elementos que dificultaron la incidencia. En particular, observamos que la conclusión del proceso estuvo marcada por la falta de respaldo de las OSC con respecto a las decisiones que tomaron los legisladores, motivada por el cambio de actitud en la apertura de los legisladores para recibir propuestas de las OSC. Por su parte, la decisión de las OSC de no escalar el conflicto en este punto fue un factor que, en nuestra opinión, pudo haber favorecido la efectividad de la negociación, pero con costos importantes en la legitimidad del resultado. En resumen, entre los factores que dificultaron la incidencia y el diálogo

señalamos como los más importantes: 1) de entrada, la existencia de posiciones muy divergentes entre actores; 2) la falta de confianza entre los actores participantes y las dificultades para superarlas; 2) la disparidad de recursos entre los participantes y las diferencias en experiencia de cabildeo dentro del sistema político, con clara ventaja en este aspecto para las cámaras empresariales sobre las OSC (entrevistado del sector empresarial); 4) la percepción, al menos en fases iniciales, de que la coalición impulsora era un grupo pequeño (entrevistados del Senado y del sector empresarial); 5) la alusión de argumentos basados en casos extremos por parte de las cúpulas empresariales (entrevistados de sociedad civil, Senado y académico), y descalificar de entrada los intereses y preocupaciones del contrario (entrevistado del sector empresarial); 6) según una persona entrevistada del Senado y una del sector empresarial: presentar un modelo de reforma demasiado amplio y no centrarse en un punto de la propuesta; y 7) finalmente, el interés individual mal entendido por parte de algunos actores del sector privado (entrevistados de sociedad civil, de gobernación y del ámbito académico).

5. Conclusiones. Qué sigue para el movimiento de derechos colectivos en México

De acuerdo con nuestro marco conceptual, el proceso de Reforma de Acciones Colectivas responde a las estrategias impulsadas por los emprendedores normativos en favor de los derechos de los consumidores y derechos colectivos a nivel regional, y ha logrado dar un paso importante hacia la institucionalización local del régimen global de derechos colectivos. Dicho movimiento fue capaz de incorporar a su favor la experiencia de otros actores a nivel internacional, de articular una red de activismo y de aplicar estrategias de incidencia que movilizaron a actores del sistema político en su favor. Sin embargo, las características institucionales del sistema político mexicano, y la correlación de fuerzas políticas, limitaron sensiblemente la consecución de los objetivos de las OSC en las fases más avanzadas del proceso. Por eso, consideramos que esta reforma se sitúa en un punto medio entre la efectividad de la negociación, y en un nivel bajo con respecto a la calidad de la deliberación. Una investigación posterior deberá identificar cómo es posible mantener la efectividad de la negociación y calidad de la deliberación sin perder impacto en el contenido, en particular, en procesos políticos con actores con mutua desconfianza y con valores políticos enfrentados.

En retrospectiva, puede parecer sencillo afirmar que el Poder Legislativo ya había enviado señales importantes para desconfiar de su capacidad de sacar adelante las preferencias de las OSC, no obstante, creemos que estas últimas consideraron que

escalar la confrontación con los poderes económicos de México y con los poderes públicos, al mismo tiempo, minimizaba las probabilidades de lograr un cambio positivo. Es decir, si las OSC escalaban la presión sobre los poderes públicos, nada les garantizaba que los opositores a la reforma no aprovecharían esto para añadir presión sobre los políticos en otras áreas (*e.g.* apoyo electoral) y que, finalmente, estos detuvieran definitivamente el proceso de cambio. Esta no era sólo una posibilidad teórica: incluso en un contexto de fuerzas más plural como la LX Legislatura, el sistema político se había activado rápidamente en contra de las preferencias de las OSC. En cambio, si la red de activismo respaldaba los acuerdos logrados y avalados por todas las partes en 2009, es probable que los actores políticos gozaran de mayor autonomía frente a los intereses económicos. Desafortunadamente, estos acuerdos no llegaron al pleno de las cámaras en 2010. Creemos, que este fue el balance que hicieron las OSC en dicha coyuntura, con aciertos y costos. Gershenson, en particular, admitió en la radio en abril de 2011 frente al senador Murillo, que fue un error no haber recurrido más al apoyo de la opinión pública en 2010, y que confiaron demasiado en las posibilidades políticas de este legislador.[118]

Para superar estos dilemas, las OSC podrían construir, en un futuro, coaliciones con otros aliados probables como con aliados improbables. Por ejemplo, así como la hábil detección de afinidades profesionales entre el gremio legal mexicano logró neutralizar una posible perspectiva individualista en un aliado improbable (los jueces), se podría aplicar una estrategia análoga de construcción de alianzas con otros sectores inconformes con los grandes oligopolios, como el de los pequeños y medianos empresarios. Otra posibilidad es la de construir tantas redes de activismo aliadas como materias de litigio colectivo sean susceptibles de ser reconocidas en el derecho procesal. Si podemos pensar en un derecho susceptible de ser dañado, entonces, debemos prever la forma en que este será reparado.[119] De ahí la sabia recomendación de los expertos de no enfocarse en las materias, sino en un código único de procedimientos colectivos. Por tanto, el movimiento de consumidores tampoco tiene porque limitarse, desde su trinchera, a su materia. En vez de Consumidores, la próxima plataforma podría llamarse Red Mexicana por los Derechos Colectivos, y al mismo tiempo podría profundizar su integración no sólo con iniciativas hispanoamericanas, sino globales.[120]

118 ""Alconsumidor MVS Aristegui Abr 29 2011", video en YouTube, 15:30, entrevista de Carmen Aristegui a Daniel Gershenson y al Senador Jesús Murillo Karam a propósito de la aprobación de la legislación secundaria de la reforma de acciones colectivas, subido por "alconsumidor2", 29 de abril de 2011, acceso el 26 de agosto de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=-T0V2oTYxME&feature=youtu.be.

119 Tron Petit, "¿Qué hay de los intereses colectivos y su régimen probatorio?", 50.

120 Hensler, "Globalization of Class Actions", 7-11.

Por último, consideramos que el futuro del movimiento de los derechos colectivos pasa por la constitución de una comunidad de práctica sólida, en donde activistas, litigantes, profesionales, académicos, expertos, ciudadanos comunes, más agencias y miembros de la Judicatura, así como empresas y centros de investigación del sector privado, compartan con regularidad sus puntos de vista, en el marco de una agenda investigación y de política pública definida; que impulse estudios "hechos en casa" que analicen desde diversas disciplinas y base empírica, el impacto que ha tenido la reforma de acciones colectivas en las materias vigentes; y en todas aquellas áreas donde todavía no lo tiene. En especial, no debe olvidarse que en el país existe un gran reclamo para fortalecer los mecanismos de justicia cotidiana y que las acciones colectivas son parte fundamental de esta agenda. Aparte de la gran lección de educación cívica y de la institucionalización de nuevos derechos, el principal activo de este proceso de reforma fue la conformación de una comunidad de activistas y expertos, a la espera de dar la siguiente batalla en favor de interés general de los mexicanos.

6. Bibliografía

Anglés Hernández, Marisol. "Acciones colectivas en materia de protección ambiental, fallas de origen". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 48, n.° 144 (2015): 899–929.

Arellano Trejo, Efrén, y José Guadalupe Cárdenas Sánchez. "Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico". *Documento de trabajo* n.° 120". México: Centro de Estudios de la Opinión Pública-Cámara de Diputados, 2011.

Benítez, Alberto, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, y Antonio Gidi. "Anexo 2. Iniciativa sobre acciones colectivas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos". En *Código modelo de procesos colectivos: un diálogo iberoamericano,* de Antonio Gidi y Eduardo Ferrer Mac-Gregor, 441-447. México: Porrúa/UNAM, 2008.

Benítez, Alberto. Anexo 3. Iniciativa de reforma al Código Federal de Procedimientos Civiles". En *Código modelo,* 447. México: Porrúa/UNAM, 2008.

Benítez, Alberto. "Acciones colectivas en México". Jurípolis. *Revista de Derecho y Política* 2, n.° 10 (2009): 90-132.

Cruz Salinas, Sicabí. *Reporte de acciones colectivas interpuestas entre el 01/03/2012 y el 01/03/2016 elaborado con base a respuesta parcial de solicitud de acceso a la información al Consejo de la Judicatura Federal 00124616 y Acumuladas*. Oaxaca: 2016.

Díez, Jordi, y Reyes Rodríguez. "Environmental Justice in Mexico: The Peñoles Case". En *Environmental Justice in Latin America*. Editado por David Carruthers, 161-81. Cambridge: The MIT Press, 2008.

Enciclopedia jurídica latinoamericana, D. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Porrúa, 2006.

Estavillo Flores, María Elena, y Carlos Mena Labarthe. "La acción colectiva para la reclamación de daños en materia de competencia económica". En *Teoría de Juegos y Derecho Contemporáneo*. Edición de Mauricio Cano del Valle, Carlos Mena Labarthe, y Joyce Sadka, 221–43. México: Porrúa/ITAM, 2009.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Ricardo Ríos Ferrer, Rosangela Delgado, Livia Miné, Gregory Fowler, y Diego Gandolfo. "Class Actions in Latin America: A Report on Current Laws, Legislative Proposals and Initiatives". En I*nternational Bar Association Legal Practice Division*, 1:72–80. Buenos Aires: International Bar Association, 2008.

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo. "Amparo colectivo en México: hacia una reforma constitucional y legal". En *La protección orgánica de la constitución: Memorias del III Congreso Mexicano de Derecho Procesal Constitucional.* Editado por Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Edgar Danés Rojas. México: IIJ-UNAM, 2011.

Gamboa Montejano, Claudia, y Sandra Valdés Robledo. "Las acciones colectivas: análisis de las iniciativas presentadas en la materia, derecho comparado y opiniones especializadas". México: Dirección General de Servicios de Documentación y Análisis-Cámara de Diputados, marzo de 2011.

Garth, Bryant, y Mauro Cappelletti. "Access to Justice: The Newest Wave in the Worldwide Movement to Make Rights Effective". *Buffalo Law Review* 27, n.° 181 (1978): 181-292.

Gidi, Antonio. "The Recognition of U.S. Class Action Judgments Abroad: The Case of Latin America". *Brooklyn Journal of International Law* 37, n.° 3 (2012): 894-957.

Gidi, Antonio. *Las acciones colectivas y la tutela de los derechos difusos colectivos e individuales en Brasil. Un modelo para países de derecho civil.* Traducido por Luis Cabrera. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2004.

Ginebra Serrabou, Xavier. En *Las acciones colectivas en el derecho mexicano,* México: Tirant Lo Blanch/CIDAC, 2013.

Ginebra Serrabou, Javier. "Nuevos aires en el derecho mexicano de la competencia: las acciones colectivas en competencia económica". En *Las acciones colectivas en el derecho mexicano,* 159-192.

González-Murphy, Laura Valeria. "Change and Continuity in Mexico's Immigration Policy: How Civil Society Organizations Influence the Policy Process". Tesis doctoral. SUNY, 2009.

Hensler, Deborah R. "The Globalization of Class Actions: An Overview". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 622 (2009): 7-29.

Hernández Martínez, María del Pilar. Mecanismos de tutela de los intereses difusos y colectivos, México: IIJ-UNAM, 1997.

Hernandez, Mara. "Effectiveness and Legitimacy in Democratic Reform: The Case of Transparency Reform in Mexico". *Latin American Policy* 6, n.° 2 (2015): 278–303.

Keck, Margaret E., y Kathryn Sikkink. "Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics". I*nternational Social Science Journal* 51, n.° 159 (1999): 89-101.

Krasovsky, José Luis. "Las acciones colectivas, a cuatro años de vigencia". *El Mundo del Abogado*. n.° 208 (2016): 30-33.

Mussi, Edmundo Elías, y Luciano Silva Ramírez. "La fórmula Otero y la declaratoria general de inconstitucionalidad en amparo contra normas". En *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México: IIJ-UNAM, 2011.

Ovalle Fabela, José. "Acciones populares y acciones para la defensa de los intereses colectivos". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 36, n.° 107 (2003): 587-615.

Ovalle Fabela, José. "Legitimación en las acciones colectivas". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 46, n.° 138 (2013).

Quintana, Arcelia. "Procedimiento ante la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros". *Revista de la Facultad de Derecho de México* 49, n.° 223–224 (1999): 163-84.

Revista Cámara. "Sociedad organizada, la gran ausente: Daniel Gershenson". *Revista Cámara* (*Competencia Económica. Nuevos órganos reguladores*) 3. n.° 36 (2013): 26-31.

Rivera Pedroza, Abel, y Ernesto Gómez Magaña. *Acciones colectivas en derecho* mexicano: *Incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la reivindicación* de derechos. México: IMEXARTEC/INDESOL, 2012.

Rivera Pedroza, Abel. "Responsabilidad civil, acciones colectivas y competencia económica, replanteando el estándar de daño exigible". En *El desafío de la reclamación de daños en competencia económica,* México: CIDAC, 2014.

Ruiz Munilla, José de Jesús. "Las acciones colectivas en el derecho mexicano". En *Las acciones colectivas,* 33-46.

Sánchez Legrán, Paco, y Paco Luis Murillo. *El movimiento de defensa de los consumidores en América Latina y el Caribe.* Sevilla: FACUA-Consumidores en Acción/ Consumers International, 2011.

Tamayo y Salmorán, Rolando. "Class Action. Una solución al problema de acceso a la justicia". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 20, n.° 58 (1987): 147-65.

Tron Petit, Jean Claude. "¿Qué hay de los intereses colectivos y su régimen probatorio?". En *Las acciones colectivas*, 47-121.

Wex Legal Dictionary / Encyclopedia. Legal Information Institute Ithaca, NY. Cornell Law School, 2007. Acceso el 26 de agosto de 2016. https://www.law.cornell.edu/wex/class_action.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Tabla A. Lista de entrevistados para el proyecto

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Daniel Gershenson	Director de Alconsumidor, A.C.	Julio de 2011
Juan Pardinas	Director del Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.	Julio de 2011
Mariana Benítez Tiburcio	Secretaria Técnica de la Comisión de Gobernación del Senado de la República	Julio de 2011
Antonio Gidi	Miembro del Grupo Consultivo de Expertos del Senado de la República para las Acciones Colectivas	Julio de 2011
Jesús Murillo Karam	Presidente de la Comisión de Gobernación del Senado de la República	Agosto de 2011
Luis Miguel Pando	Director del Consejo Coordinador Empresarial	Agosto de 2011

Apéndice 2. Acciones colectivas interpuestas entre marzo de 2012 y marzo de 2016

Tabla B. Número (y porcentaje) de acciones colectivas interpuestas entre el 1° de marzo de 2012 y el 1° de marzo de 2016 por tipo de demandante, demandado, materia, acción y estado procesal

Demandante	Asociación civil	Colectividad	Agencia del gobierno	Empresa privada	Información reservada o no publicada	Total
	67 (45%)	50 (33%)	15 (10%)	7 (5%)	10 (7%)	149 (100%)
Demandado	Particular o empresa privada	Empresa pública y/o autoridad	Empresa privada y autoridad	Asociaciones civiles	Información reservada o no publicada	Total
	84 (56%)	41 (27%)	4 (3%)	2 (1%)	18 (12%)	149 (100%)
Materia	Prestación de servicios	Venta de bienes de consumo	Servicios financieros	Medio ambiente	Información reservada o no publicada	Total
	64 (43%)	3 (2%)	8 (5%)	38 (26%)	36 (24%)	149 (100%)
Tipo de acción	Sentido estricto	Individual homogénea	Difusa	Difusa y sentido estricto	Información reservada o no publicada	Total
	30 (20%)	45 (30%)	45 (30%)	2 (1%)	27 (19%)	149 (100%)
Estado procesal	En trámite	Desechadas	Desistimiento, absolución o convenio	Sentencia condenatoria	Información reservada o no publicada	Total
	67 (45%)	51 (34%)	7 (5%)	4 (3%)	20 (13%)	149 (100%)

Fuente: elaboración propia a partir de datos proporcionados por el Consejo de la Judicatura Federal y diversos portales de seguimiento a la actividad judicial en México.

VIII Ley General de Víctimas: Una victoria colectiva sin precedente[265]

Rosario Espinosa y Johan Gordillo

En este capítulo se presentan los hechos que motivaron la formación del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (en adelante, Movimiento por la Paz o MPJD) en México y la forma en que el actor colectivo participó en la promulgación de la Ley General de Víctimas. De este proceso, se extraen los aprendizajes que dan cuenta de los desafíos del cabildeo ciudadano en el Poder Legislativo.

1. Antecedentes

La administración de Felipe Calderón (2006-2012) quedó marcada por un drástico incremento en la cantidad de homicidios en el marco del combate al narcotráfico.[2] El discurso gubernamental fue insistente en minimizar la importancia de estas muertes señalando que 90% de ellas ocurrían entre miembros de grupos delictivos o pandillas y que las de inocentes eran simplemente daños colaterales.

Hubo voces críticas individuales y colectivas desde los ámbitos nacional e internacional, así como víctimas del crimen y de violaciones a derechos humanos que se agruparon para demandar justicia al Estado, pero éstas estaban limitadas a problemáticas locales —especialmente en el norte del país— y eran constantemente rechazadas por la postura oficial; sin embargo, en el primer trimestre de 2011, esta figura y conceptualización de víctima comenzó a cambiar.

---

1 Nota metodológica. Las dos primeras partes de este trabajo están basadas en Johan Gordillo García, "Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad" (tesis de maestría, El Colegio de México, 2015); la tercera es una elaboración *ex profeso* de Rosario Espinosa para este capítulo, producto de entrevistas realizadas a actores relevantes del proceso y algunos datos de la investigación de Gordillo ya citada.

2 Según información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en 2006 se registraron 10 mil 452 defunciones por homicidios; en 2011, la cifra llegó a 27 mil 213. "Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio, consulta de defunciones por homicidio, por año de registro, según sexo," Instituto Nacional de Estadística y Geografía, último acceso diciembre de 2016. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_dh

El 28 de marzo de ese año, policías municipales encontraron en Temixco, Morelos, el cuerpo sin vida de Juan Francisco Sicilia Ortega junto al de seis personas más;[3] su padre, el poeta Javier Sicilia Zardain, se encontraba por motivos de trabajo en Filipinas, pero gente cercana al escritor organizó una ofrenda floral a modo de protesta en el Palacio de Gobierno de Morelos. Así, comenzó la formación de un grupo que pronto llamaron Red por la Paz y la Justicia, a cuyas movilizaciones se sumó Sicilia tras llegar al país.

El poeta convocó a una protesta nacional para el miércoles 6 de abril y publicó un artículo ahora famoso, "Estamos hasta la madre… (carta abierta a los políticos y a los criminales)".[4] El día anunciado, Sicilia y su abogado y cuñado, Julio Hernández Barros, tuvieron una reunión con Calderón; el secretario de Gobernación, Francisco Blake Mora; y el secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad, Alejandro Poiré, para conocer los avances en las investigaciones del caso. Después, en Morelos, el escritor lideró una marcha multitudinaria que tuvo solidaridad en al menos otras 21 entidades y distintos países.[5]

Al tiempo que la Red por la Paz convocó a una caravana hacia la Ciudad de México para el 5 de mayo con el objetivo de "obligar a Calderón [y otras autoridades] a firmar un pacto nacional auténtico (…) en la ciudad más dolida de las dolidas: Juárez",[6] ya había la intención de articular un movimiento nacional para dignificar a las víctimas y exigir modificaciones a la estrategia de combate al crimen.[7] Así, la marcha a la Ciudad de México partió liderada por Javier Sicilia, padres de los niños fallecidos en la guardería ABC, el obispo Raúl Vera, Julián LeBarón, integrantes de Las Abejas y familiares de los jóvenes asesinados en Villas de Salvárcar, acompañados por casi mil personas. En las escalas de la caminata se realizó lo que en adelante caracterizaría las apariciones públicas del MPJD: víctimas de la violencia y violaciones a los derechos humanos con rostro, nombre y apellido compartieron, muchas por primera vez, sus testimonios de injusticia e impunidad. El domingo 8, la marcha llegó al Zócalo, donde se contabilizaron 80 mil asistentes.

3 Sus nombres: Jaime Gabriel Alejos Cadena, Julio César Romero Jaimes, Luis Antonio Romero Jaimes, Jesús Chávez Vázquez, Álvaro Jaimes Aguilar y María del Socorro Estrada Hernández.

4 Javier Sicilia, "Estamos hasta la madre… (carta abierta a los políticos y a los criminales)", *Proceso*, 1796 (2011).

5 Redacción *La Jornada,* "En 21 estados, miles de personas exigen: 'ni un muerto más,'" *La Jornada,* 7 de abril de 2011; Redacción *El Universal* "Protestan en Europa por violencia en México," *El Universal,* 6 de abril de 2011, último acceso noviembre de 2016. http://www.eluniversal.com.mx/notas/757240.html

6 Alfredo Méndez et al., "Identifican a dos presuntos asesinos del hijo de Sicilia y seis personas más", *La Jornada,* 14 de abril de 2011.

7 Juan Arvizu y Andrea Merlos, "Ley de Seguridad Nacional viola derechos: activistas", *El Universal,* 27 de abril de 2011.

En el mitin final de la caravana, además de que Sicilia pidió la renuncia del secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna, la principal plaza pública del país escuchó a más de 70 víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos. Ahí mismo, se reiteró el llamado a una caravana al norte del país para firmar el Pacto Nacional Ciudadano en Juárez, Chihuahua —el epicentro del dolor, como lo llamó Javier Sicilia—, con seis puntos rectores: verdad y justicia para víctimas y familiares; fin de la estrategia militar de seguridad e inicio de un enfoque con atención a derechos humanos; combate a la corrupción en el Poder Judicial; combate a las fuentes económicas del crimen organizado; nueva política social dirigida a los jóvenes; y perfeccionamiento de la democracia representativa.

Felipe Calderón aclaró estar de acuerdo sólo con algunas de las exigencias, y expresó su interés en reunirse con los representantes del MPJD para "escuchar las razones y las propuestas que se plantean; y, a la vez, que se conozcan las razones (…) de las acciones que hemos puesto en marcha para combatir el grave problema de inseguridad que hay en el país".[8] Representantes del MPJD confirmaron la disposición para dialogar, siempre que la reunión fuera pública en Palacio Nacional, con una comisión de víctimas para discutir los puntos del pacto que se firmaría en Juárez.

Con el objetivo de visibilizar a más de 40 mil víctimas de la violencia, el 4 de junio partió de Cuernavaca la Caravana del Consuelo con 14 autobuses y 30 vehículos particulares. El Movimiento por la Paz recorrió localidades del Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas, Durango, Nuevo León y Coahuila. Al llegar a Chihuahua, Luz María Dávila, madre de dos jóvenes asesinados en Villas de Salvárcar, recibió a la caravana.

Sin poder evitar desencuentros entre líderes del MPJD y organizaciones civiles locales,[9] el 10 de junio se firmó el Pacto Nacional Ciudadano, "con el propósito de que víctimas y ciudadanos impulsen acciones estratégicas y programáticas que propicien mejores condiciones de denuncia, resistencia y procuración de justicia, así como la transformación de los actuales conceptos, modelos y estrategias militaristas dominantes, que sabemos equivocados y que nos han sido impuestos".[10] La primera exigencia del documento fue la promulgación de "una ley que proteja los derechos de las víctimas directas (los asesinados) e indirectas (sus familiares)"; de igual forma, se incluyó una lista de "acciones de resistencia" para presionar a las autoridades a dar cumplimiento a las demandas.[11]

8 *Reforma* "Ofrece Ejecutivo diálogo por la paz," *Reforma*, 10 de mayo de 2011.
9 Johan Gordillo García, "Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad", 2-35.
10 Gordillo, "Ley General de Víctimas," 32.
11 Gordillo, "Ley General de Victimas".

El Castillo de Chapultepec sirvió como recinto para la reunión pública entre Felipe Calderón y el MPJD el 23 de junio.[12] Por parte del gobierno, estuvieron presentes Margarita Zavala, primera dama; José Francisco Blake Mora; Genaro García Luna, secretario de Seguridad Pública; Heriberto Félix, de Desarrollo Social; Alonso Lujambio, de Educación Pública; y Marisela Morales, titular de la Procuraduría General de la República. Del MPJD, participaron 25 familiares de víctimas, y quienes tomaron la palabra fueron Julián LeBarón —chihuahuense que sufrió el secuestro y homicidio de su cuñado, Alfredo Apodaca; tío, Raúl Rascón; hermano, Benjamín; y amigos, Miguel Mota y Luis Widmar, en 2009—; Araceli Rodríguez Nava, madre de Luis Ángel León Rodríguez, policía federal desaparecido en 2009; María Elena Herrera Magdaleno, madre de cuatro desaparecidos —Raúl, Salvador, Gustavo y Luis Trujillo Herrera—; Salvador Campanur Sánchez, indígena purépecha de Cherán, Michoacán; y Norma Ledesma, fundadora de Justicia para nuestras hijas.

Javier Sicilia exigió a Calderón pedir perdón a la nación —en especial, a las víctimas— y presentó una serie de demandas; la primera: "nuestro derecho a la verdad, a la justicia y a la no repetición" de crímenes, que para satisfacerse requería un organismo ciudadano autónomo que vigilara "el cumplimiento del quehacer político en la visibilización de todas las víctimas", la promulgación de una ley de atención y protección a las mismas y el establecimiento de mecanismos para sancionar a funcionarios involucrados con la delincuencia.

En respuesta, el jefe del Ejecutivo presumió también entristecerse por las miles de vidas perdidas, pero acotó que le dolían "especialmente las víctimas inocentes" —entre ellas, el hermano de su "mejor amigo"—; además, alzó la voz para replicar al poeta que los miembros de su gobierno debían "pedir perdón por no proteger la vida de las víctimas, pero no por haber actuado contra los criminales que están matando a las víctimas (…); en eso, Javier, sí estás equivocado".

Julián LeBarón pidió dar nombre y apellido a las cifras de víctimas, para así exponer la violencia y el dolor, y avanzar en la solución de la crisis. Araceli Rodríguez nombró a policías municipales, estatales y federales cuyos casos habían ignorado reiteradamente autoridades de los tres ámbitos de gobierno. María Herrera dejó en claro que no aceptaría "más engaños, más mentiras y más injusticia", por lo que demandó castigo a todos los culpables de la violencia y el crimen en el país. Salvador Campanur denunció los abusos estatales hacia su comunidad, sumados a la violencia de grupos criminales. Finalmente, Norma Ledesma evidenció cómo las mujeres son víctimas de la violencia homicida en México.

12 Gobierno de la República, "Diálogo entre el Presidente Calderón y el Movimiento por la Paz", 23 de junio de 2011, https://www.youtube.com/watch?v=LyUB765itNY.

A LeBarón, Calderón respondió que el Ejército detuvo a los implicados en la muerte de su hermano; a Araceli Rodríguez, que la banda criminal de la zona era responsable de la desaparición de Luis Ángel; con María Herrera, culpó a La Familia Michoacana por el caso de sus cuatro hijos. Julián LeBarón aclaró que no había sentencias por los homicidios en su comunidad; "por favor, no ofendan la memoria de mis hermanos al decirnos que se ha cumplido con la justicia", exigió, y pidió crear un memorial para las víctimas.

Sobre una ley de atención a víctimas, el jefe del Ejecutivo señaló que varias dependencias ya tenían un área afín; sin embargo, como "había pensado en proponer un sistema de atención a víctimas", apoyó la idea del Movimiento por la Paz. Luego de tres horas, Javier Sicilia propuso establecer una comisión de seguimiento a las propuestas y reunirse en tres meses para no quedar sólo en *buenas intenciones*.

Sobre el encuentro, Julián LeBarón dice que "lo más importante era sentarnos a hablar con autoridades como iguales y reconocer que son seres humanos, igual que nosotros. Se trató de una forma digna de ir a exigir".[13] Para Teresa Carmona, "todo iba a nuestro favor, pudimos negociar todas nuestras exigencias; sentíamos que estábamos haciendo historia y que realmente íbamos a lograr algo con el diálogo".[14] Días después del encuentro, el poeta opinó que "para algunos (…), dialogar es claudicar; hablarse duro y claro, sin que eso termine con la humillación del adversario, sino en un abrazo, es fracasar (…). Nosotros no confundimos los equívocos de nuestros adversarios con su persona, y por eso no odiamos, no desdeñamos, y podemos, después de hablar con fuerza y con exigencia, estrecharle la mano y abrazarlo. Contra lo inmoral, contra la cerrazón, nosotros recurriremos siempre a armas morales y espirituales, al diálogo abierto y franco y a la desobediencia civil si traicionan los acuerdos".[15]

2. Gestión de la ley

Para avanzar en el compromiso, se estableció una comisión de seguimiento y se acordó trabajar en cuatro mesas temáticas: procuración de justicia para casos emblemáticos de violencia, sistema de atención y protección a las víctimas, revisión de estrategia de seguridad, y democracia participativa. La evaluación de resultados se realizaría el 23 de septiembre, en un nuevo diálogo con Calderón.[16]

13 Gordillo, "Ley General de Victimas," 44-45.
14 Gordillo, "Ley General de Victimas," 45.
15 Javier Sicilia, "Diálogo y no-violencia," *Proceso* 1809 (2011).
16 Fabiola Martínez y Fernando Camacho, "Sicilia y Calderón se reunirán el 23 de septiembre," *La Jornada*, 22 de julio de 2011.

El 28 de julio, una vez más en el Castillo de Chapultepec, 40 miembros del MPJD sostuvieron un encuentro público con 40 diputados y senadores,[17] a quienes Javier Sicilia señaló como "corresponsables de nuestros muertos y nuestros dolores, al asignarle a las fuerzas armadas el presupuesto para llevar a cabo su guerra" y exigió pedir perdón a las víctimas de la misma. En esa ocasión, hablaron Julio César Márquez, padre de Yeyé, un niño fallecido en la guardería ABC; María Concepción Vizarreta, oaxaqueña familiar de 10 desaparecidos en Tamaulipas; Jesús Lara, en representación de pueblos originarios; Gabriela Cadena, madre de Gabriel Alejos, uno de los asesinados junto a Juan Francisco Sicilia; Yuriana Armendáriz, de la comunidad rarámuri; Julián LeBarón; el sacerdote Miguel Concha; Emilio Álvarez Icaza; Fabián Sánchez, de Litigio Estratégico en Derechos Humanos; Ernesto López Portillo, del Instituto para la Seguridad y la Democracia; Elena Azaola, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social; Clara Jusidman, de Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social; Aleida Calleja, del Observatorio Latinoamericano de Regulación, Medios y Convergencia; Norma Ledesma; y Atzelbi Hernández, del Movimiento de Aspirantes Excluidos de la Educación Superior. En este encuentro, que duró seis horas, se plantearon exigencias concretas al Poder Legislativo en varias materias, especialmente seguridad y protección de víctimas; de igual forma, se llegó a acuerdos sobre la agenda de trabajo que seguirían el MPJD y el Congreso. Luego de la reunión, la Junta de Coordinación Política del Senado convino aprobar en septiembre el proyecto de la ley de víctimas.[18]

La relación se tensó a inicios de agosto cuando la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados aprobó en lo general la minuta de la Ley de Seguridad Nacional para elaborar un dictamen que sería presentado en el próximo periodo ordinario de sesiones,[19] por lo que ningún integrante del MPJD asistió a los trabajos programados para el jueves 4 de agosto con los diputados. Josefina Vázquez, del Partido Acción Nacional, convocó a una reunión entre grupos parlamentarios para solucionar la problemática; paralelamente, la Secretaría de Gobernación comunicó que "para el gobierno federal el diálogo continúa (…) [porque] los temas y agenda del diálogo son muchos más que la Ley de Seguridad Nacional".[20] Por su parte, en el Senado, los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI),

17 Canal del Congreso, "Reunión entre el Congreso y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad" (partes 1 y 2), 1 de agosto de 2011, https://www.youtube.com/watch?v=sD_olfJuJeQ y https://www.youtube.com/watch?v=5kYRzR9roSI.

18 Jorge Monroy, "Aprobarán Ley de Víctimas en septiembre," *El Economista*, 31 de julio de 2011, último acceso noviembre de 2016, http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/07/31/aprobaran-ley-victimas-septiembre.

19 Roberto Garduño y Enrique Méndez, "Diputados de PRI, PAN y PRD aprueban en lo general la minuta de la ley de seguridad nacional", *La Jornada*, 3 de agosto de 2011.

20 Secretaría de Gobernación, "Boletín 271", 4 de agosto de 2011.

Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD) anunciaron que comenzaban la preparación de iniciativas para una ley de víctimas.[21]

El 7 de agosto, Javier Sicilia comentó que el diálogo con el Congreso se detuvo por problemas de "comunicación"[22] y 10 días después, en el salón de protocolos de San Lázaro, se reinstaló la mesa de trabajo. Por parte del MPJD, asistieron Javier Sicilia, Araceli Rodríguez, Emilio Álvarez, Miguel Concha, Miguel Álvarez, Clara Jusidman, Aleida Calleja y Raúl Romero; entre los legisladores, estuvieron José Ramón Martel, Beatriz Paredes, Armando Ríos, Teresa Incháustegui, Pablo Escudero, Enrique Ibarra, Jaime Fernando Cárdenas, Porfirio Muñoz, Pedro Vázquez y Roberto Pérez de Alba.[23] Emilio Álvarez detalló sobre el rompimiento del diálogo por la aprobación en comisiones de la Ley de Seguridad Nacional: "entendemos y sabemos perfectamente lo que significa aprobar en lo general y reservar todo, eso lo tenemos clarísimo, no estábamos discutiendo eso (…). Perfectamente entendemos de técnica legislativa; eso no es la discusión, sino es el término de relación" entre el MPJD y el Congreso; además, enfatizó que no buscaban trabajar como "colegislador", sino "hacer una agenda (…). Lo que queremos es que no se llegue al término del proceso [legislativo] sin el entendimiento de lo que nosotros hemos dicho".

Durante el mensaje con motivo de su quinto informe de gobierno, Felipe Calderón anunció que crearía la Procuraduría Social para la Atención de Víctimas de la Violencia, para "identificar a cada una y a cada uno de ellos (…), focalizar la búsqueda de quienes han desaparecido a manos de criminales, prestar asistencia a sus familiares y acompañarlos en el doloroso proceso de exigir justicia".[24] Por parte del MPJD, Pietro Ameglio consideró el anuncio una simulación; Sicilia opinó que la nueva institución "no ahonda en la realidad concreta, es puro maquillaje de final de sexenio"; y Miguel Concha recriminó no haber sido "consultados para esta decisión, no hay participación de la sociedad civil".[25] Así, el 6 de septiembre de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto para la creación de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos —no de la violencia, como había dicho primero Calderón— (ProVíctima), organismo descentralizado de la administración

21 Andrea Becerril, "Preparan senadores del PRI iniciativa de ley sobre atención a víctimas del delito", *La Jornada*, 5 de agosto de 2011.

22 Alma Muñoz, "Mala comunicación, causa de rompimiento del diálogo: Sicilia", *La Jornada,* 8 de agosto de 2011.

23 MxLaPazMx, Reinstalación del Diálogo del MPJD con el Poder Legislativo (partes 1 y 2), último acceso noviembre de 2016. https://vimeo.com/28090998 y https://vimeo.com/28092775.

24 Presidencia de la República, "El presidente Calderón en el mensaje con motivo del Quinto Informe de Gobierno", 2 de septiembre de 2011, último acceso noviembre de 2016. http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/09/el-presidente-calderon-durante-el-mensaje-con-motivo-del-quinto-informe-de-gobierno/

25 Silvia Otero et al., "Polémica por plan de atención a víctimas", *El Universal,* 7 de septiembre de 2011, último acceso noviembre de 2016. http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188775.html

pública federal. Sin recursos ni personal propio, la procuraduría tendría titular en los siguientes 30 días y en su junta de gobierno estarían encargados de siete secretarías federales, de la Procuraduría General de la República, del Sistema Nacional de Seguridad Pública y cuatro miembros de la sociedad civil, invitados por el Poder Ejecutivo. Respecto a las críticas de miembros del MPJD, el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos, Felipe Zamora, señaló que "la voz de Sicilia fue escuchada (…) [y] es muy valiosa, pero no es la única".[26]

El Movimiento por la Paz comenzó su caravana al sur del país el 9 de septiembre. De Morelos, avanzó a los municipios guerrerenses de Iguala, Chilpancingo y Acapulco. En la sierra mixteca de Oaxaca, al igual que en Monte Albán, hubo encuentros con miembros de comunidades indígenas; en Juchitán, Tehuantepec y Ciudad Ixtepec, los activistas escucharon testimonios de migrantes víctimas del crimen organizado y del abuso de poder. El 14 de septiembre, en Hidalgo, Chiapas, líderes del MPJD cruzaron la frontera hacia Guatemala para pedir a los centroamericanos "el perdón que debería venir de nuestros gobernantes" por los maltratos y crímenes que sufren los migrantes en su paso por México.[27] En Chiapas, la caravana se dividió en dos grupos: uno visitó el caracol zapatista de Oventic; el otro, Acteal. Después, el actor colectivo avanzó a Tabasco, Veracruz y Puebla, para terminar el recorrido con un mitin en el Zócalo de la Ciudad de México. Con esta caravana, aunque enfrentó problemas al interior del grupo y con el entorno,[28] el MPJD recorrió la otra mitad del país para seguir documentando cientos de casos de víctimas de violencia y violaciones a los derechos humanos en los que impunidad e injusticia eran constantes.

El gobierno de Calderón puso trabas al segundo encuentro público, realizado el 14 de octubre en el Castillo de Chapultepec, pues llevó a líderes de otras organizaciones que legitimaban su estrategia de seguridad —y que, de hecho, dedicaron su discurso a felicitar al jefe del Ejecutivo por sus acciones.[29] Para el objetivo de este texto es innecesario reseñar el diálogo, basta señalar que los miembros del MPJD insistieron en que no pretendían representar a todos, sino al "dolor de los más desprotegidos y de las víctimas negadas y criminalizadas" —como recuerda Javier Sicilia, "Blake me dijo 'es que son iguales'; le respondí 'no, no somos iguales. Ellos representan a su clase, y nosotros representamos a todas las víctimas que ustedes han negado; eso es una diferencia absoluta'"[30]—, reprocharon reiteradamente la creación unilateral de Pro-Víctima y lamentaron los nulos avances en las mesas temáticas de trabajo.

26 Fabiola Martínez, "'La opinión de Sicilia es muy valiosa, pero no la única': subsecretario de SG", *La Jornada*, 9 de septiembre de 2011.
27 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 75.
28 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 77-78.
29 Presidencia de la República, "Jornada ciudadana por la seguridad y la justicia", http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/10/jornada-ciudadana-por-la-seguridad-y-la-justicia/, 14 de octubre de 2011.
30 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 89.

Hacia finales de octubre, había ya proyectos para la ley de víctimas: "la propuesta ciudadana, que elaboran de manera conjunta la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Movimiento por la Paz; el PAN y el PRI impulsan cada cual dos iniciativas, mientras que el PRD enarbola una. Además, personal del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y expertos independientes contratados *ex profeso* elaboran otro documento que, de obtener el consenso de los participantes, sería presentado por la Procuraduría General de la República o la Presidencia de la República la segunda semana de noviembre".[31]

Raúl Romero apunta que durante los primeros trabajos para la ley, en el Movimiento por la Paz "primero convocamos a un equipo brillantísimo en el que estaba Ximena Antillón, de Fundar; Paulina Vega, de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos; Elena Azaola; Gabriela Delgado Ballesteros, de la UNAM; y Sylvia Aguilera, del Centro de Colaboración Cívica"; ya con ese grupo, "Ximena convocó a los conversatorios de víctimas, con la intención principal de que compartieran los problemas que enfrentaban cuando llegaban a denunciar a los ministerios públicos, detectar qué era lo que veían las víctimas en las oficinas que no funcionaba. Muchas de las víctimas habían investigado solas sus casos y tenían ya un conocimiento desarrollado de lo que realmente el Estado no estaba haciendo. Con eso, empezamos a hacer una especie de manual o guía para las víctimas que tenían por primera vez esta experiencia".[32]

El 12 de enero de 2012, la UNAM entregó a los senadores su proyecto de la Ley General de Atención y Protección de Derechos de las Víctimas; por acuerdo de los tres principales partidos políticos, la discusión del documento sería prioritaria al iniciar el periodo de sesiones.[33] Eliana García Laguna, asesora legislativa de la bancada perredista en el Senado y participante del proceso de formulación de la Ley General de Víctimas junto al MPJD, comenta que a inicios de 2012 "cenando con Emilio Álvarez Icaza (…), le comenté que ya empezaba el último periodo de sesiones de esa legislatura, y no teníamos una ley de víctimas propia del movimiento. En ese momento, comienzo un comparativo, de más de mil páginas, entre las distintas leyes que ya estaban en el Congreso y, al revisarlo, acordamos que usaríamos dos leyes como base: la del Inacipe y la de la UNAM".[34] Así, la también exdiputada de la LIX Legislatura comenta que recibió observaciones de distintas personas —principalmente, de Ana Lorena Delgadillo, Paulina Vega, Ximena Antillón, Sylvia Aguilera y José Antonio Guevara; él, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal— para el ajuste del documento, "hasta que, finalmente, el 28 de marzo, le

31 Marcela Turati, "Y las víctimas siguen sin ley", *Proceso*, 1826 (2011).
32 Gordillo, "Ley General de Víctimas," 92.
33 Elena Michel, "Proponen garantizar reparación a víctimas," *El Universal*, 13 de enero de 2012.
34 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 98.

entrego a Murillo Karam, presidente de la Comisión de Gobernación en el Senado, el proyecto final de iniciativa lista con absolutamente todo lo que había quedado modificado. Para pasarlo con los distintos grupos parlamentarios, se requería la firma de Murillo, y él no firmó. Fui y le dije 'senador, viene la semana santa, se nos van a acabar los días… si usted no firma esto antes de irnos a semana santa, ¿cuándo la vamos a presentar?', a lo que responde 'no se apure, usted haga el dictamen ya y lo presentamos'. Me puse a hacer el dictamen, con ayuda de Paulina Vega para la exposición de motivos de la parte doctrinaria, y de Silvano Cantú en la exposición de motivos de la estructura orgánica, y quedó listo".[35]

Javier Sicilia explica que "al final, estaban las propuestas del Inacipe y de la UNAM, dos buenas leyes con las que se hizo una sola ley, pero había organizaciones de víctimas que no la querían. Yo les dije 'voy a llevar esa ley, les guste o no les guste'. La única manera de pasarla era ir con las víctimas cómodas del sistema, entonces cabildeamos. Ya nos habían atacado, a pesar de que habíamos hecho un pacto de no agresión. Le hablé a [Alejandro] Martí y le dije 'oye, ya, deja de estarnos golpeando, somos víctimas. ¿Qué no entienden de la ley? Que la vean tus abogados, pero tenemos que ir juntos o no pasa'. Así que trabajamos otra vez la ley con los abogados de Martí y de [Isabel Miranda de] Wallace".[36]

El 17 de abril, con la presencia de activistas del MPJD, los senadores presentaron en el pleno la iniciativa para expedición de la Ley General de Víctimas,[37] con aval de todas las bancadas, y se turnó a comisiones; sin embargo, la discusión se pospuso cuatro días por falta de *quorum*.

Javier Sicilia apunta que "cuando la ley se empantana para la aprobación, Emilio me dice que le llame a Manlio [Fabio Beltrones]; le llamo y pregunto qué pasó, le dije que íbamos a ir para allá [al Senado] a armar un desmadre, que íbamos a ayunar ahí. Voy con Emilio, las víctimas, Pietro y más; entramos y estaba también Murillo Karam. Me dicen 'danos chance, Javier. Si quieres que la gente se quede, pues que se quede, pero te pedimos un voto de confianza'. Lo consulto con las víctimas y les damos el voto de confianza;"[38] tras esto, el lunes 23 de abril, José González Morfín y Manlio Fabio Beltrones se comprometieron a aprobar el proyecto de ley el miércoles de la misma semana.[39] Sobre este tiempo, Araceli Rodríguez recuerda que "nos pasábamos días enteros tocando puerta por puerta de los legisladores para

35 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 98-99.

36 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 99.

37 Eliana García Laguna explica que el senador Murillo Karam firmó el documento luego de un conversatorio con víctimas realizado el 12 de abril.

38 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 102.

39 *El Economista,* "Senado aprobará miércoles Ley General del Víctimas", *El Economista,* 23 de abril de 2012, último acceso noviembre de 2016. http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/04/23/senado-aprobara-miercoles-ley-general-victimas

explicar porqué necesitábamos esa ley. Buscamos que la voz de las víctimas sensibilizara a los legisladores, que los hiciera entender porqué necesitábamos esa ley. Las víctimas finalmente sabíamos cómo debía ser implementada una ley porque conocíamos el proceso de revictimización e impunidad. Fue algo muy emocionante, porque, como víctimas, fuimos aprendiendo a construir a través del dolor. Construir una Ley General de Víctimas era construir esperanza".[40]

"Cabildeos del gobierno federal" retrasaron las discusiones,[41] pero el Senado aprobó en comisiones la Ley General de Víctimas el martes 24 de abril, y el pleno dio su aval un día después, con la presencia de familiares de víctimas y miembros del MPJD. Luego, el 30 de abril la Cámara de Diputados aprobó unánimemente la ley, en los términos votados por el Senado, y se envió documento al Poder Ejecutivo el 10 de mayo para seguir el proceso.

Javier Sicilia sintetizó que para los integrantes del MPJD:

> [E]ste logro ha sido resultado de dialogar con las instituciones y hacer propuestas concretas en diversos ámbitos gubernamentales así como manifestarnos pacíficamente, reuniones con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil y hasta dos semanas intensas de reuniones con legisladores previo a su aprobación […]. La ley […] no resuelve ni las causas ni el origen de la violencia ni de la impunidad […], pero muestra, al reconocer la realidad y la necesidad de justicia de las víctimas, la debilidad del Estado y la poca voluntad de quienes conducen este país para enfrentar la actual emergencia nacional desde una agenda estructural y sienta una mínima base para enfrentar a la situación actual. Por fin, al final del sexenio, con más de 50 mil muertes, más de 20 mil desapariciones y más de 160 mil desplazados, tenemos, con esa ley, la posibilidad de un registro nacional de víctimas y de desaparecidos, y un fondo económico para sus indemnizaciones.[42]

La Ley General de Víctimas que aprobó el Congreso establecía obligaciones para las autoridades de los tres ámbitos de gobierno y tres poderes de la Unión con la creación del Sistema Nacional de Atención a Víctimas,[43] la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV),[44] el Registro Nacional de Víctimas,[45] el Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral del Daño,[46] y la Asesoría Jurídica Federal de Atención a Víctimas.[47]

Para el MPJD y el Congreso, la fecha límite de envío de observaciones del Ejecutivo era el 9 de junio; de no tener, contaba con 10 días naturales más para promulgarla y

40 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 102.
41 Daniela Rea y Antonio Baranda, "Promete Senado aval a Ley de Víctimas", *Reforma*, 24 de abril de 2012.
42 Javier Sicilia, "El dolor que impulsa al Movimiento," 4 de mayo de 2012, último acceso julio de 2013, http://movimientoporlapaz.mx/es/2012/05/04/el-dolor-que-impulsa-al-movimiento/.
43 *Diario Oficial de la Federación* "Ley General de Víctimas," 9 de enero de 2013, art. 79
44 *Diario Oficial de la Federación* "Ley General de Víctimas," 9 de enero de 2013., art. 83.
45 *Diario Oficial de la Federación* "Ley General de Víctimas," 9 de enero de 2013., art. 98.
46 *Diario Oficial de la Federación* "Ley General de Víctimas," 9 de enero de 2013., art. 139.
47 *Diario Oficial de la Federación* "Ley General de Víctimas," 9 de enero de 2013., art. 175.

publicarla. En caso de incumplimiento, la presidencia de la cámara de origen tendría 10 días naturales más para ordenar su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*. Es decir, la Ley General de Víctimas debía publicarse a más tardar el 29 de junio de 2012; sin embargo, un diputado pidió regresar el proyecto de decreto al Congreso el mismo día que se envió al Ejecutivo y no notificó sobre la acción, por lo que hubo un gatuperio que terminó con un nuevo envío al Ejecutivo el 1 de junio;[48] el Movimiento por la Paz calificó todo como un procedimiento ilegal para frenar la puesta en marcha de la ley.

A finales de mayo, miembros del MPJD tuvieron un encuentro público con los cuatro candidatos presidenciales. El contenido de la reunión es prescindible para este texto, mas hubo un momento importante relacionado con la Ley de Víctimas: Enrique Peña Nieto, candidato priísta, expresó "que si antes del 30 de noviembre, esta Ley General de Víctimas no ha sido promulgada, tengan la certeza (…) de que habrá de ser promulgada", si él ganaba la elección.

Al cabo de un mes, el 29 de junio, José González Morfín, panista presidente de la Mesa Directiva del Senado, en el oficio No. DGPL.-2P3A.-6469, escribió al secretario de Gobernación, Alejandro Poiré: "En cumplimiento de la atribución que me confiere el inciso b) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito a usted girar sus instrucciones a quien corresponda, a fin de que se publique en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas, aprobado por el Congreso de la Unión el 30 de abril del año en curso". La noche del 1 de julio, día de las elecciones presidenciales, en el oficio No. SEL/300/256/12, Rubén Fernández, subsecretario de Enlace Legislativo, envió al Congreso "para los fines procedentes, las observaciones que el C. Presidente de la República hace al "Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas".[49]

Las observaciones de Calderón se clasificaban en inconsistencias constitucionales, inconsistencias respecto del esquema de protección y reparación a víctimas e inconsistencias en el marco institucional propuesto. En las conclusiones del documento se señala que:

a) "No existió (…) acuerdo entre ambas Cámaras respecto de la totalidad del contenido del Proyecto de Decreto".[50]

b) Las materias de la ley "deben ser entendidas como multicompetenciales (…), asignadas por el texto constitucional a los diversos niveles de gobierno, pero sin que se mandate una necesaria articulación (…)".[51]

48 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 106-109.
49 Mayúsculas en el original.
50 Felipe Calderón, *Observaciones al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas*, 1 de julio de 2012, 38.
51 Felipe Calderón, *Observaciones al Proyecto…*, 38-39.

c) Para una ley general, debía haber "tanto una disposición constitucional que determine que una materia es concurrente, como una cláusula constitucional que obligue expresamente al Congreso de la Unión a emitir dicha ley".[52]

d) La ley "no tomó en consideración la distribución de competencias que en diversas materias realizan otras leyes generales (…), lo que generará problemas de sistematicidad en el orden jurídico mexicano".

e) "Algunas de las disposiciones de la ley (…) pudieran resultar contrarias a los derechos humanos (…)".

f) Al referir únicamente a "los titulares de los ejecutivos estatales y municipales", se excluía al jefe de Gobierno del Distrito Federal del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

g) "Resulta cuestionable que el Sistema Nacional de Atención a Víctimas pretenda (…) establecer y supervisar programas, así como agrupar, ordenar y sistematizar a autoridades locales, municipales y órganos constitucionales autónomos", pues anularía la autonomía de éstos.

h) "La finalidad de la Ley (…) es muy loable (…), sin embargo, se considera que el costo del mecanismo es incuantificable y, por lo mismo, insostenible".

i) Las disposiciones del subsidio "no son sensibles a la diferencia entre los casos en que existe responsabilidad del Estado y en los que dicha responsabilidad corresponde únicamente al delincuente".

j) "El esquema de reparación que se establece en la Ley (…) no es armónico con otros mecanismos (…) que ya existen en la legislación mexicana".[53]

k) La integración de una Comisión Ejecutiva con carácter de órgano descentralizado, "es contraria a los requisitos que establece la Ley Federal de Entidades Paraestatales para una institución de esa naturaleza".[54]

El MPJD consideró esto un veto *de facto*, "una burla al dolor y a las demandas de las víctimas", mediante "un procedimiento fuera del marco legal (…) [en el que] la LGV fue 'secuestrada' 20 días;"[55] Poiré declaró "entender perfectamente el sentimiento", pero justificó la legalidad explicando que Gobernación recibió la ley el 1 de junio.[56]

52 Felipe Calderón, *Observaciones al Proyecto…*, 39. Misma referencia para observaciones c) a i).
53 Felipe Calderón, *Observaciones al Proyecto…*, 40.
54 Felipe Calderón, *Observaciones al Proyecto…*
55 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 112.
56 EFE, "Calderón devuelve la Ley de Víctimas al Congreso mexicano para que la mejore", 4 de julio de 2012; Secretaría de Gobernación, "Mantiene el gobierno federal su compromiso para tener una ley que garantice la atención efectiva a las víctimas, Boletín 226", 5 de julio de 2012; Ángeles Cruz, "Veta Calderón la ley de víctimas; pide al Congreso aclarar el tema de los subsidios", *La Jornada*, 5 de julio de 2012.

El 11 de julio, la Comisión Permanente acordó devolver la ley al Ejecutivo para su promulgación, considerando extemporáneo el envío de sus observaciones. En el Senado, Sicilia pidió a Calderón promulgar el decreto e iniciar mesas de diálogo para depurar la legislación, evitando llevar el caso a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).[57] Al cabo de una semana, el Ejecutivo federal presentó ante el máximo tribunal una demanda de controversia constitucional para comprobar la legalidad del envío de las observaciones.[58] Ese mismo día, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos designó a Emilio Álvarez Icaza como nuevo secretario ejecutivo.[59] Después, la SCJN dejó sin efecto la ley hasta pronunciarse al respecto. El Senado contrademandó a Calderón arguyendo la extemporaneidad de sus observaciones, pero González Morfín señaló que la siguiente legislatura tendría que dar seguimiento al tema.[60]

Al finalizar agosto, Felipe Calderón presentó su propia iniciativa para una Ley General de Atención y Protección a las Víctimas,[61] que buscaba *subsanar* las "inconsistencias de carácter constitucional" de la ley aprobada por el Congreso. Según el jefe del Ejecutivo, "los aspectos más importantes" de su iniciativa eran la coordinación entre todos los ámbitos de gobierno, la garantía de trato digno y verdad, la creación de la Conferencia Nacional de Atención Integral a Víctimas, la ampliación del fundamento jurídico de ProVíctima, la reparación del daño por parte del delincuente, 33 fondos de ayuda económica, la creación del Registro Nacional de Víctimas y la instalación de Consejos de Participación Ciudadana en ProVíctima. El Senado, con nuevos miembros por las elecciones de julio, recibió la iniciativa.[62]

57 Antonio Baranda y Mariel Ibarra, "Demanda Javier Sicilia evitar la controversia", *Reforma*, 12 de julio de 2012; Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Regresan la Ley General de Víctimas a Calderón; el veto, 'extemporáneo,'" *La Jornada*, 12 de julio de 2012.

58 Suprema Corte de Justicia de la Nación, "Se presenta demanda de controversia constitucional". Último acceso noviembre de 2016. https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/2012/CC%2068-2012-PL%20Escrito%20inicial%20de%20demanda.pdf

59 Organización de Estados Americanos, "Comunicado de prensa: CIDH selecciona a Emilio Álvarez Icaza para secretario ejecutivo", 19 de julio de 2012, último acceso noviembre de 2016. http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/092.asp

60 Andrea Becerril y Víctor Ballinas, "Calderón violó la Carta Magna al vetar ley de víctimas: Senado", *La Jornada*, 29 de agosto de 2012; Elena Michel, "Contrademanda el Senado a Ejecutivo por ley de víctimas", *El Universal*, 29 de agosto de 2012.

61 Gobierno de la República, Presentación de la Iniciativa de Ley General de Atención y Protección a las Víctimas, 30 de agosto de 2012, último acceso noviembre de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=H9D1q1y_2TA&feature=youtu.be; Presidencia de la República, "Se presenta la iniciativa de Ley General de Atención y Protección a Víctimas", 30 de agosto de 2012, último acceso noviembre de 2016, http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/08/se-presenta-la-iniciativa-de-ley-general-de-atencion-y-proteccion-a-victimas/.

62 Andrea Becerril, "La Permanente da entrada a iniciativa sobre víctimas y la manda al Senado", *La Jornada,* 1 de septiembre de 2012.

A inicios de octubre, Javier Sicilia solicitó a la Cámara de Diputados rechazar la nueva propuesta de ley y pidió al presidente electo, Enrique Peña, cumplir el compromiso que pronunció en mayo.[63] Eliana García indica que, ese mismo mes, acudió con Javier Sicilia "a la oficina privada de Murillo para ver el tema de la ley, y me dicen que van a publicarla. Acordamos que en 10 días les enviábamos ya lista la reforma a la ley que proponía el movimiento, pero resulta que incumplieron con los plazos. El acuerdo fue que revisaran la reforma para presentarla como una nueva iniciativa, que no nos metiéramos con el veto. Para esa nueva iniciativa, convocaríamos a un trabajo en conferencia, la dictaminaríamos *fast track*, entre el 15 de octubre y el 15 de noviembre el Congreso la aprobaría y cuando Peña tomara posesión, la publicaría. A inicios de noviembre, busco a Claudia [Ruíz Massieu, del equipo de transición] y le digo 'ustedes incumplieron; habíamos diseñado una ruta e incumplieron. No les queda de otra más que publicar la ley y, ya publicada, presentamos la iniciativa de reforma a esa ley que se publique (…). Entonces me confirman que publicarían la ley. Me dijeron que [Enrique Peña] lo anunciaría durante la toma de protesta… y, tal cual, ocurrió".[64]

En su toma de posesión como nuevo jefe del Poder Ejecutivo, Enrique Peña anunció que no se obstaculizaría más la promulgación de la Ley General de Víctimas y garantizó que se trabajaría "de manera inmediata en el diálogo social y político que permita mejorarla".[65] Días después, el consejero jurídico de la Oficina Presidencial, Humberto Castillejos, presentó a la oficialía de partes de la SCJN un oficio para desistir de la controversia.[66] El 10 de diciembre, el ministro Sergio Valls emitió el acuerdo que permitía la promulgación;[67] el 9 de enero de 2013, Peña promulgó y publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General de Víctimas en un evento acompañado por Javier Sicilia.[68] El 19 de febrero, se presentó en el Senado la propuesta de reforma a la ley, que aprobaron los diputados el 16 de abril, y el Ejecutivo publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de mayo de 2013.

Para entender el proceso hasta aquí narrado —acceso de demandas del MPJD al sistema político, inclusión del tema de protesta en la agenda estatal prioritaria y adopción de una legislación—, deben considerarse tres factores: el ambiente político producto del momento en que comenzaron las movilizaciones, la capacidad estratégica de los líderes y el discurso del actor colectivo en torno a la figura de las

63 Enrique Méndez, "Javier Sicilia: Peña Nieto debe publicar ley de víctimas", *La Jornada,* 2 de octubre de 2012.
64 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 119.
65 Rosa Elvira Vargas, "Plantea Peña generar una sociedad de clase media", *La Jornada,* 2 de diciembre de 2012.
66 Jesús Aranda, "Decide la Corte en enero si procede desistirse de refutar ley de víctimas", *La Jornada*, 6 de diciembre de 2012.
67 Jesús Aranda, "Autoriza la Corte al presidente Peña a promulgar la ley general de víctimas", *La Jornada,* 11 de diciembre de 2012.
68 *Diario Oficial de la Federación,* "Ley General de Víctimas", 9 de enero de 2013.

víctimas.[69] En el siguiente apartado, se incluyen las lecciones aprendidas y otros elementos también relevantes durante la gestión de la ley.

3. Lecciones aprendidas

Con el objetivo de extraer los principales aprendizajes de este inédito proceso de gestión de una Ley a partir de una intensa movilización social, se presenta a continuación el análisis de los factores que lo hicieron posible. Se divide esta sección en ocho apartados. 1. Los cambios significativos del proceso liderado por el MPJD; 2. Factores que facilitaron y obstaculizaron el proceso de negociación; 3. Actores relevantes y su efectividad en alcanzar sus objetivos; 4. Fortalecimiento de los lazos de confianza entre los actores principales; 5. Etapas del proceso de construcción de la ley; 6. Proceso de construcción de acuerdos: paradojas y aprendizajes; 7. Estrategia del MPJD; 8. Impacto de la ley en la realidad que pretendía cambiar.[70]

3.1 Cambios significativos del proceso liderado por el MPJD

Sin duda alguna, la mayoría de las personas entrevistadas afirman que los dos cambios significativos preponderantes logrados por el MPJD fueron, en primer lugar, posicionar/visibilizar la problemática de las víctimas de la violencia en México desde una perspectiva diferente a como se había venido haciendo en la administración de Felipe Calderón: dialogar sólo con un grupo de víctimas de clase social cercana o con influencias en el poder.[71] El mismo Sicilia reconoce que su logro más importante es haber puesto "en la conciencia pública y política a las víctimas, la humanidad de las víctimas".[72] El movimiento puso la realidad de las *otras* víctimas sobre la mesa. Se debía atender a esa nueva realidad, y sentar al presidente en la mesa para atenderlas. Entre otras, las acciones que sustentan esta visibilización son las Caravanas del Consuelo que recorrieron gran parte del país y la participación con voz en los diálogos de alto nivel, sobre todo, el que se dio con la Presidencia de la República.

En segundo lugar se reconoce como logro inédito la rápida concreción en forma de ley, aprobada por unanimidad, de las demandas producto de una movilización social. En palabras de una persona entrevistada: "en términos simbólicos, esto (el proceso de aprobación de la ley) no tiene precedentes, porque es un proceso que

69 Gordillo, "Ley General de Víctimas", Introducción y Conclusión.

70 En este tercer apartado, se retoman testimonios personales recogidos por Johan Gordillo en la tesis ya citada. El resto de los testimonios son producto de entrevistas *ex profeso* para esta investigación y carecen de atribución personal por carácter confidencial.

71 Alejandro Martí, Isabel Miranda de Wallace y María Elena Morera, por citar algunos.

72 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 133.

parte de una movilización importante; porque la protesta fue asumida por un amplio sector de personas de todos los ámbitos sociales, económicos y políticos que catapultaron las demandas del ámbito local (Morelos) al ámbito nacional e internacional; porque lograron doblegar la soberbia del Poder Ejecutivo para, al menos, decirle de frente que su estrategia de seguridad estaba condenada al fracaso; y, porque lograron en un tiempo récord la aprobación unánime de una ley que los reconocía como sujetos políticos".

Otros cambios significativos importantes reconocidos por las personas entrevistadas son:

- Desde un aspecto estrictamente jurídico, se valora el hecho de que la legislación reconoció a las víctimas como sujetos de derecho. Se puede afirmar que el marco legal mexicano muestra un avance positivo en ese sentido. En palabras de una persona entrevistada, "se crea el derecho victimal que reconoce los derechos humanos de las víctimas. Hasta ahora existía victimología que toma a la víctima como objeto de estudio".
- Por otro lado, también se admite que este reconocimiento no fue una concesión del legislador o de una intuición política innovadora de un ente institucional, sino fue un acción impulsada por la construcción colectiva de un sujeto social, invisibilizado hasta entonces. Ya había habido antes algunas víctimas que habían levantado la voz para pedir justicia en su caso personal. Sin embargo, este movimiento y su resonancia en la conciencia política nacional hizo que la clase política no tuviera otra opción que sumarse a la iniciativa surgida del abrumador movimiento social.
- Transformación de la propia percepción de las víctimas como víctimas sufrientes a una percepción como un sujeto social; en las palabras de una persona entrevistada, "en los primeros conversatorios, los escuchabas hablar sólo de su testimonio, después ya hablaban de políticas públicas, de leyes, de procesos". "No sólo se sentían sujetos de derecho a la justicia y a la verdad, sino también de reparación y asistencia". Una participante del movimiento afirma: "tal vez quienes participamos en esa primera caravana no teníamos total conciencia, al iniciar, del horror del país. No esperábamos tanto, tanto, tanto… escuchar y ver a tantas víctimas de la violencia resultó algo muy devastador, pero también esperanzador. Aunque no sabíamos si iba a servir de algo que la gente subiera al templete a contar sus historias, en ese momento lo que Javier quiso hacer fue darle voz a quienes generalmente no tenían voz… muchas víctimas que no veíamos comenzaron a salir a las calles".[73]

73 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 25.

- El resultado concreto al que llegó este proceso de movilización social. Muchas otras movilizaciones, paros, marchas y demás acciones de resistencia se han dado cita en el país sin resultados concretos. En este caso, todo el esfuerzo de la movilización se vio coronado con la aprobación de una ley a favor de las víctimas. Permeó la sensación de que, "El movimiento social puede mover a los poderes".

3.2 Factores que facilitaron y obstaculizaron el proceso de la negociación

Entre los factores que facilitaron el proceso de negociación que dio como resultado la citada ley, las personas entrevistadas destacan los siguientes:

Factores del contexto

- La nueva realidad del país en materia de violencia generada tanto por el crimen organizado como por diversas instancias de gobierno, requerían de otro tipo de procedimientos de atención a las víctimas. Las miles de personas desaparecidas y muertas por enfrentamientos entre criminales de manera directa o incidental aumentaba de manera alarmante. Las víctimas además eran doblemente victimizadas cuando se acercaba a denunciar, eran bloquedas para no presentar denuncias contra ninguna autoridad. Los casos de no denuncia por temor a las represalias, sea de los criminales o sea del gobierno coludido con ellos, sumaban millares.
- Proximidad temporal de la coyuntura electoral. Frente a ella, los políticos de todos los partidos tenían la necesidad de quedar bien con el electorado. Eso hizo que tanto funcionarios federales como senadores y diputados mostraran la voluntad política que hace que se muevan las cosas, como dijo una persona entrevistada, "seguro pensaron, nos podemos dar el lujo de decir que no". Todas las personas entrevistadas reconocen que este proceso no hubiera sido igual a mitad del sexenio. Todos las fracciones políticas, en un hecho sin precedentes, coincidieron de manera unánime en aprobar la creación de la Ley de Víctimas.
- Receptividad de algunos líderes políticos. Por otra parte, se reconoce también que había una parte de legisladores con genuino interés en apoyar la demanda de las víctimas, más allá de la ganancia electoral de sus respectivos institutos políticos. Algunos de ellos inclusive, habían sido víctimas también del crimen organizado, lo que los hizo más susceptibles y receptivos ante esta dolorosa realidad. Son recordados en ese sentido, Angélica de la Peña, Arely Gómez, Roberto Gil Zuarth, Javier Corral, Murillo Karam y Manuel Camacho. Una persona entrevistada afirma que esta conjunción de voluntades fue impresionante y difícilmente se repetirá: "a mí me impactó presenciar que cuando hay voluntad política las cosas se hacen. En comparación, la Reforma Constitucional para dar

sustento a la ley de víctimas se propuso poco después de dicha ley, pero no pasó a mayores, no se aprobó. Ya no llegó a diputados".

Factores sociales

- Clima de receptividad social. La sociedad en su conjunto se dio cuenta de que este era un tema sensible al cual no podía negársele la solidaridad. Por su parte, las víctimas "se sintieron identificadas en la desesperanza" y, al mismo tiempo, esperanzadas en que esa era su oportunidad de hacerse escuchar y presionar para ver hasta dónde podían llegar.
- La rabia social contenida que el MPJD supo aglutinar. El texto de Javier Sicilia: "Estamos hasta la madre… (carta abierta a los políticos y a los criminales)",[74] reflejó "el discurso de hartazgo con el que miles de mexicanos y mexicanas víctimas o no, se identificaron". Más allá de las diferencias sociales, económicas y, hasta ideológicas, el primer llamado a manifestar el hartazgo ante la violencia, fue un momento detonador de la manifestación de la rabia social. El MPJD fue visto por muchos como la "plataforma legítima de expresión del dolor de las víctimas, caja de resonancia válida para expresar el dolor".
- Apoyo de los sectores más diversos a la causa de las víctimas: intelectuales nacionales y extranjeros;[75] líderes de otras situaciones dolorosas en el país que no habían tenido la resonancia del MPJD, fallecidos en la guardería ABC, el obispo Raúl Vera, Julián LeBarón, integrantes de Las Abejas, familiares de los jóvenes asesinados en Villas de Salvárcar y miembros de Amnistía Internacional, líderes católicos y evángelicos y, en su momento, hasta el Departamento de Estado de la Unión Americana, entre otros muchos.
- La amplia red social con la que ya contaba Javier Sicilia desde su experiencia previa en la movilización por la defensa del Casino de la Selva en Cuernavaca, Morelos. En palabras de una participante del MPJD: "allí, según lo veo ahora, empezó el recorrido por los hilos de una red que ya existía, que se había ido tejiendo a lo largo de varios años, quizá empezando con la lucha ciudadana por la defensa del Casino de la Selva".[76]
- La legitimidad moral que el MPJD fue construyendo, por una parte, mediante acciones como la exigencia de máxima transparencia y publicidad a los diálogos con el gobierno federal y con el Congreso de la Unión. En palabras del

74 Javier Sicilia, "Estamos hasta la madre… (Carta abierta a los políticos y a los criminales)", *Proceso* 1796 (2011).

75 Redacción *La Jornada,* "ONG e intelectuales de varios países ofrecen respaldo a movilizaciones por la paz", *La Jornada,* 3 de mayo de 2011.

76 Adriana Mújica citada por Gordillo, "Ley General de Víctimas", 14.

propio Sicilia: "hicimos algo inédito, meter cámaras, meter medios de comunicación abiertos, a los tuiteros, a la prensa alternativa… costó mucho, pero lo hicimos".[77] Por otro lado, mediante la inclusión de las propias víctimas en los diálogos como protagonistas centrales de los mismos.

- La construcción de un discurso ético interpelante del poder. Las palabras de los líderes del MPJD, pero sobre todo de Javier Sicilia, retaban abiertamente al poder y eran un llamado a romper el miedo. Este discurso estaba cargado, al mismo tiempo de un elemento poético, semejante al del Subcomandante Marcos en su tiempo. Conceptos como "Ciudad Juárez, epicentro del dolor" o *"Caravana del Consuelo"* son categorías ético políticas y poéticas que daban cierta frescura al desgastado discurso de la guerra contra los criminales esgrimida por el equipo presidencial en turno, y cobijo al sentimiento de dolor de las víctimas.

No obstante las buenas condiciones que favorecieron las negociaciones, había también una serie de factores que obstaculizaron este mismo proceso, entre ellos destacan:

- Como marco general, la negativa del gobierno federal al reconocimiento pleno de la problemática de las víctimas. El titular del Poder Ejecutivo no quería asumir el costo político de la ley, debido a la connotacion simbólica de asignarle responsabilidades directas a sí mismo. Responsabilidades derivadas de la estrategia contra el crimen que, no sólo ejecutaba delincuentes, sino también produjo víctimas entre la población civil. No todas las víctimas eran producto de la delincuencia organizada o común.
- De manera específica, en el proceso de negociación de la ley, un obstáculo no sólo para la negociación sino inclusive para el beneficio de los destinatarios, fue la dificultad de armonizar las distintas propuestas de ley. La primera, proponía un proceso amplio y participativo de la real voz de las víctimas[78] y, la segunda, más prágmatica, que sugería aprobar una propuesta ya trabajada previamente por un grupo de abogados y después modificarla en el camino.[79] Para algunos, esta actitud de "lograr la ley a como de lugar" da cuenta de la situación de caos institucional actual.

77 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 46.

78 Tendencia apoyada por Fundar y el Centro de Colaboración Cívica y con aval de la UNAM. La propuesta de estas organizaciones estaba centrada en mejorar el marco regulatorio, en definir un fondo de emergencia y en la realización de un diagnóstico. Desde su perspectiva, la ley tal como se aprobó, no contó con un diagnóstico adecuado que diera cuenta de la gravedad del problema que trataba de enfrentar. Estas dos organizaciones, promovieron la realización de los "Conversatorios con las víctimas" que se han mencionado antes.

79 Propuesta apoyada por Emilio Álvarez, Julio Hernández y Silvano Cantú, que, finalmente, fue la que ganó.

- Algunas personas entrevistadas señalan que así como hubo políticos dispuestos a escuchar y a entender la perspectiva de las víctimas, también hubo quienes tuvieron una actitud manipuladora porque no tenían real interés de incorporar a las víctimas ni a sus familiares en el proceso, a pesar del discurso a favor. Incluso, una vez aprobada la ley, un grupo remanente trató de incidir en el reglamento realizando otros conversatorios con las víctimas, pero esta vez, la Secretaría de Gobernación tuvo una actitud cerrada y más hostil.[80]
- Al interior del MPJD se dio un fuerte debate entre las organizaciones que decían sí al diálogo con las autoridades y quienes se negaban rotundamente a este acercamiento. Quienes se negaban, lo veían como una claudicación de sus luchas; en tanto, quienes lo promovían decían que no había otro modo de hacer avanzar su agenda. Javier Sicilia defendió su disposición al diálogo desde su perspectiva de no identificar a la persona con el problema. Afirmó que siempre recurriría al diálogo abierto y franco, y si le traicionaran, entonces a la resistencia civil pacífica. Pietro Ameglio, por su parte, afirma que el diálogo con el poder sin presión social y sin un soporte académico intelectual es una pura ilusión.[81]
- Del grupo de organizaciones civiles promotoras de los conversatorios, se comenta que faltó la capacidad política para *maniobrar la propuesta* que recogiera la voz de las víctimas expresada en los conversatorios. Una persona afirma, que, de poder regresar el tiempo, ella presentaría "la versión de la ley que habíamos trabajado en colectivo, independientemente de que ya hubieran dado el albazo".

3.3 Actores relevantes y su efectividad en alcanzar sus objetivos

En esta parte se identifican a los actores que destacan por lograr de manera efectiva sus objetivos. Esta primera lista es los relevantes y efectivos. La segunda será de los poco efectivos o, definitivamente desdibujados del proceso de negociación.

3.3.1 Los efectivos

- Las víctimas y sus familiares: Cuando se trata de identificar a los actores relevantes de este proceso, las personas entrevistadas no dudan en afirmar que las propias víctimas y sus familiares son los actores protagónicos del proceso. El objetivo principal de ellas fue que el Congreso creara un marco para que el Estado se hiciera cargo de los costos de la guerra contra el narcotráfico y fortalecer el acceso de las víctimas a la justicia. Su estrategia estuvo basada sobre todo

80 Cecilia Bárcena lamenta no haber previsto esto y haber complacido al ahora presidente Enrique Peña Nieto en su afán protagónico y pragmático de salir en la fotografía al lado de Javier Sicilia el día de la promulgación de la Ley. En Gordillo, "Ley General de Víctimas", 122.

81 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 127.

en la fuerza de su testimonio sobre la contundente situación de violencia que estaba viviendo el país. Exponer sin miedo y de cara a la Nación, el sufrimiento causado por el crimen organizado, común y del que estaba en contubernio con las autoridades. En palabras de una persona entrevistada, "hicieron algo sin precedentes. Cambiar la narrativa oficial del gobierno de Calderón sobre daños colaterales, eran miles de víctimas sin atender. Lograron romper la invisibilización, la estigmatización y lograron arrancarle la legislación sobre víctimas".

- Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad. A decir de varias personas entrevistadas, Javier Sicilia y Emilio Álvarez son los dos líderes más relevantes del movimiento.[82] El primero en su calidad de "víctima con legitimidad moral" y el segundo por su poder de interlocución y por las redes políticas con las que contaba. Ambos tuvieron como objetivo lograr la aprobación de la ley que, al fin, procurara justicia y reparación a las víctimas. No obstante, no faltan críticas que señalan las deficiencias, las ausencias, e incluso el abandono de ambos líderes en varios momentos del proceso de gestión de la Ley.[83]
- El grupo parlamentario del PRI en el Senado. También es una amplia coincidencia que el PRI con Jesús Murillo Karam, Pedro Joaquín Coldwell y Manlio Fabio Beltrones a la cabeza, lograron catalizar para su partido la Ley de Víctimas como una victoria política que posicionó a su candidato a la presidencia. Su objetivo fue sumarse a un proceso legítimo y con alto beneficio electoral. Este partido ya venía fortalecido de otros procesos, como el de la Reforma al Sistema de Justicia Penal y el de Reforma de Derechos Humanos y, no iba a dejar pasar esta oportunidad. Su estrategia fue gestionar y facilitar los diálogos entre víctimas y las cámaras. Al final del proceso, el PRI aparece triunfante, como el partido cuyo presidente electo aprueba la Ley frente a la intransigencia mostrada por su antecesor.

3.3.2 Los no efectivos

- La Universidad Nacional Autónoma de México. Esta institución tan importante para darle legitimidad a la ley, pronto se desdibujó en el escenario de la negociación. Las razones no son claras. Para algunas personas entrevistadas, el MPJD se desmarcó institucionalmente de la UNAM porque su propuesta incluía una Reforma Constitucional al artículo 73 y, el MPJD no lo consideraba necesario en ese momento.

82 Otra persona entrevistada cuestiona dar por hecho la existencia de "un movimiento", a su juicio, aún falta aclarar: ¿Qué es y quién es?, ¿es Sicilia?, ¿son las víctimas?, ¿es Álvarez Icaza?, ¿es el movimiento sólo una etiqueta? Sin embargo, no niega la efectividad de ambos líderes porque pusieron sobre la mesa de la agenda política la necesidad de una nueva ley.

83 Teresa Carmona y Jorge González de León hacen una revisión crítica de estas omisiones sin dejar de reconocer el rol protagónico de Javier Sicilia. En Gordillo. "Ley General de Víctimas", 130.

- Organizaciones de la Sociedad Civil. Como una autocrítica, una persona representante de este sector afirma: "las organizaciones de la sociedad civil no dimos seguimiento a la implementación de la ley. Pasó con una serie de contradicciones y vacíos; el proceso quedó abandonado por nosotros".
- Las víctimas. Paradójicamente, existe una percepción en algunas personas entrevistadas de haber obtenido una victoria pírrica. Para algunas personas entrevistadas, parece que si bien fue un logro impresionante haber obtenido la aprobación de la Ley de Víctimas, éstas terminaron perdiendo con la puesta en práctica de la misma: "ganaron la batalla de la ley, pero perdieron la estructura que hoy atiende esa ley; no responde a las expectativas que creó". Si bien con la aprobación de la ley, tienen un instrumento mínimo de exigencia de sus derechos, las mismas víctimas reconocen que se les fue de la mano el proceso de implementación. Afirma Pietro Ameglio "la ley, por un lado es un triunfo de la movilización; pero, por otro, la ley es un triunfo del gobierno para desmovilizar al MPJD… parece paradójico, pero son dos caras de la misma moneda".[84]
- Una persona entrevistada señala al presidente Felipe Calderón como el menos efectivo de los actores para alcanzar sus objetivos. Apoyado por su consejero jurídico Miguel Alessio Robles, el presidente se opuso a una ley que pusiera al menos una sombra de duda sobre su estrategia contra el crimen. Si bien, en el momento de la apertura al diálogo con las víctimas se mostró, a juicio de Javier Sicilia,[85] como un demócrata, después vetó la ley que significaba su más grande derrota política.

3.4 Fortalecimiento de los lazos de confianza entre los actores participantes

El fortalecimiento de lazos de confianza o, en su caso, el debilitamiento, es una consecuencia de las distintas interacciones de los actores en el proceso de negociación. En el caso que nos ocupa, se pueden distinguir las siguientes situaciones.

Por un lado, se fortalecieron entre:

- Organizaciones que han venido trabajando en otros procesos y que se encontraron en el movimiento. Como la organización de Defensa Ciudadana del Casino de la Selva, líderes sociales y políticos, académicos que conocían a Javier Sicilia con nuevos actores como Julián Le Barón, Alejandro Solalinde y Eduardo Gallo.

84 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 134

85 "Calderón quería pasar como un demócrata. Nadie había aceptado un diálogo de esa naturaleza, que lo fortaleció mucho en un momento muy crítico. Creo que quería pasar como un demócrata y creo que lo es, pero ese demócrata está demasiado atravesado por las fuerzas políticas duras y su propia estructura emocional y psíquica. Pero que hizo un acto democrático sin precedentes, creo que sí" en Gordillo, "Ley General de Víctimas", 46 .

- Grupos y organizaciones que no se habían conocido antes. Como los mencionados en el apartado anterior y organizaciones de toda la geografía nacional que se encontraban a lo largo del recorrido de la caravana.
- Entre víctimas del MJD y otras víctimas que se fueron sumando, entre quienes se dio un "acompañamiento y *arropamiento*, hubo una capacidad de solidaridad colectiva muy fuerte", padres de los niños de la Guardería ABC; integrantes de las Abejas de Chiapas o familiares de los jóvenes asesinados en Villas de Salvárcar; por citar algunos.
- Entre las organizaciones de víctimas con las organizaciones que las ayudaron, entre otras las que participaron en los conversatorios: Hasta Encontrarlos, Cofadem, Código DH, Cedehm, Red Mesa de Mujeres, Paso del Norte, FUUNDEM-FUNDEC, Cadhac, AFADEM, HIJOS, CATWLAC, TADECO, CMDPDH, Fundación para la Justicia, Observatorio Nacional del Feminicidio.[86]
- Entre los miembros del grupo que permaneció después de la aprobación de la Ley. "El flujo que quedó después del albazo[87] nos permitió estar claros sobre lo que necesitaban las víctimas y lo que esperaban de nosotros".
- Por otro lado, se debilitaron entre:
- Algunas organizaciones sociales como México SOS y Alto al Secuestro con el MPJD.
- Al interior del propio MPJD con varios de sus miembros. Como afirma una persona entrevistada: "el movimiento se debilitó pero no sé si sea producto de este proceso o a otras cuestiones como la falta de estructura o a la renuncia del líder moral". Un caso digno de destacar fue la renuncia de Julián LeBarón, quien criticó al MPJD haberse convertido sólo en "interlocutor con los partidos políticos y el gobierno".[88]
- Lo que sí aparece patente a varias personas entrevistadas es la decepción de muchas víctimas y colectivos con la CEAV. Algunos testimonios apuntan a la *fanfarronería* de algunos que, sin saber de trabajo con las víctimas intervinieron en un proceso de víctimas. Existe una percepción generalizada de que "todo este proceso favoreció más a un grupo muy limitado de personas que al conjunto de beneficiarios del proceso".

86 Lista ejemplificativa mas no exhaustiva de todas y cada una de las organizaciones participantes. Se omiten nombres de víctimas que participaron a título personal.

87 Albazo se refiere a la aprobación de la ley sin considerar todas las sugerencias que había realizado el grupo de trabajo promotor de los conversatorios.

88 Si bien en entrevista citada por Johan Gordillo, Le Barón afirma que no rompió con el movimiento, lo cierto es que, a nivel de opinión pública fue percibido así, y como un duro golpe a la credibilidad del mismo MPJD.

3.5 Etapas del proceso de construcción de la ley

En esta sección lo que se trata de mostrar cuáles son las distintas fases a través de las que se fue gestando la Ley General de Víctimas. La formulación de etapas recoge las distintas propuestas de las personas entrevistadas.

3.5.1 Fase de presión política

Esta fase inicia a partir del asesinato de Juan Francisco Sicilia Ortega a través de manifestaciones, marchas y plantones.

3.5.2 Fase testimonial

En esta fase se incluye el Diálogo del MPJD con el Ejecutivo[89] y el diálogo de las víctimas con legisladores, promovido por Fundar, CCC, Emilio Álvarez y Javier Sicilia, y las víctimas que urgían a entablar un diálogo con los legisladores. Se trata de encuentros sobre todo testimoniales que buscan convencer a senadores y diputados de la importancia de legislar en este tema. Varias personas entrevistadas señalan a Jesús Murillo Karam como el artífice del convencimiento político de los legisladores.

3.5.3Fase de discusión técnica

Mesas de trabajo entre el MPJD y los funcionarios representantes del Poder Ejecutivo para poner contenido a las demandas. Lidera esta fase, Emilio Álvarez como gestor político y las expertas en temas de víctimas como Paulina Vega y expertas en metodología participativa como Sylvia Aguilera del CCC; entre otras personas.

3.5.4 Fase de conjunción de las propuestas

Eliana García, representante del PRD en el Senado es la responsable de tratar de conjuntar las distintas propuestas de ley ya existentes en un solo formato (1. Inacipe original; 2. UNAM[90], —CCC— Paulina Vega; 3. Inacipe versión dos; y, otras de menor importancia).

89 En esta reunión, las víctimas plantearon al presidente "Nuestro derecho a la verdad, a la justicia y a la no repetición" de crímenes. Para alcanzar este objetivo, solicitaron la creación de un organismo ciudadano autónomo con la función de "vigilar el cumplimiento del quehacer político en la visibilización de todas las víctimas, sean inocentes o culpables"; y la promulgación de una ley de atención y protección a víctimas, para "reparar lo que la guerra y la impunidad" habían causado; y el establecimiento de mecanismos para castigar a los funcionarios involucrados con la delincuencia.

90 En la fase de presión política hubo una reunión entre Javier Sicilia con el rector de la UNAM José Narro y éste se compromete a que la universidad le pondrá contenido a la Ley de Víctimas. Después, el abogado general de la UNAM Raúl González Plascencia dará seguimiento a los conversatorios con las víctimas en el CCC para integrarlos a la propuesta. La propuesta de la UNAM se basa mucho en los resultados del diálogo de Cuernavaca entre la sociedad civil promovidos por el CCC. Por motivos que se desconocen, la propuesta de la UNAM que se presentó en un momento poco visible, en el mes de enero. No tuvo eco mediático.

3.5.5 Aprobación y promulgación de la ley

Finalmente, se aprueba una ley, cuyo texto no corresponde ni al de la UNAM ni a la del INACIPE original,[91] sino a otra promovida por Emilio Álvarez, Javier Sicilia, Eliana García, Julio Hernández, Juan Carlos Gutiérrez, Lorena Delgadillo y Tatiana Rincón.[92] Esta es la única ley aprobada por unanimidad en 12 años, justo el día de conclusión del periodo legislativo.[93]

3.6 Proceso de construcción de acuerdos: paradojas y aprendizajes

El MPJD fue un actor que contó con la hábil gestión política de Emilio Álvarez al frente de las negociaciones estratégicas y con Javier Sicilia como líder moral. Sin embargo, a lo largo de este procesos de presentaron desafíos que no tenían una salida sencilla y donde, tanto el MPJD como los actores que los acompañan y asesoran identifican las siguientes lecciones.

Paradoja de inclusión-efectividad

Esta paradoja se presentó entre la urgencia de tener una ley y hacer lo más efectivo posible el proceso de toma de decisiones; y, el fortalecimiento de la presencia de las víctimas en los temas y en los espacios de toma de decisión. Algunas personas entrevistadas refieren que, semejante a lo que sucede con los pueblos indígenas para la realización de una consulta, así pasó en el caso de la Ley de Víctimas. Había que dar paso a lo urgente, a lo que exigen los tiempos políticos, y en ese proceso, muchas voces se quedaron en el camino. Así pues, las víctimas se enfrentaron a la disyuntiva: "¿qué es mejor no tener ley y construir poco a poco o, tener una ley deficiente e irla mejorando?" Ganó la segunda opción. Algunas víctimas que participaron en los conversatorios realizados en la sede del CCC, consideraron que el proceso estuvo marcado por la lógica legislativa y del poder político, y no por sus necesidades como víctimas. En el espacio de los conversatorios, hubo varias propuestas en torno a ampliar el tiempo para su realización e, inclusive, para hacerlos en otras entidades federativas. Sin embargo, la urgencia ya no dio tiempo para ellos

91 La primera propuesta realizada por el INACIPE se hizo a petición del presidente Felipe Calderón. Esta es la que se llama aquí propuesta original, un documento de corte garantista que el Ejecutivo federal archivó. La segunda propuesta del INACIPE es la que promueve el grupo liderado por Julio Hernández ya con modificaciones a la original.

92 Una persona entrevistada se refiere a este momento como el *albazo*, esto es, el grupo que había trabajado los conversatorios, de pronto se entera que la ley aprobada no contiene nada del trabajo que se había realizado en los mismos. *Albazo* significa aquí, traicionar la lealtad política.

93 Contrario a la percepción descrita en la cita anterior, las víctimas que formaron parte del MPJD en esta parte, afirman haber estado informadas de manera permanente de los cambios que se hacían al texto en reuniones semanales que se tenía con ellos, según lo refieren algunas personas entrevistadas cercanas al MPJD.

y sólo se recolectaron los insumos que se lograron obtener en los conversatorios. Como afirma una persona entrevistada: "no necesariamente la mejor gestión política es la mejor gestión participativa".

La necesaria construcción colectiva del conocimiento

Varias personas entrevistadas reconocen que era importante que las víctimas aportaran temas sustantivos a la ley, no sólo su testimonio. En este sentido se valora en gran medida el esfuerzo de las organizaciones que convocaron y facilitaron los conversatorios[94] donde las víctimas sí fueron protagonistas del diálogo y de la construcción de conocimiento y acuerdos. Este esfuerzo, sin embargo, se vio limitado por el tiempo y los recursos de los que se disponía para llegar al mayor número posible de víctimas.

La ley, por sí misma, no garantiza su cumplimiento

Una vez aprobada la ley, las víctimas ya no se involucraron del mismo modo ni hubo ya la voluntad de los actores políticos para hacerlo. Las principales organizaciones de las víctimas ya no invirtieron tiempo en la conformación de la CEAV y, varias de ellas se lamentan por eso. Se le critica el bajo nivel de rendición de cuentas ante los familiares y las organizaciones. Se dejaron de lado el diseño institucional, la parte burocrática, administrativa. Los costos en términos de frustración de las víctimas son altos. En palabras de Javier Sicilia, corresponde al MPJD continuar la presión para la mejorar la implementacion de la ley, "el problema es que no hay consenso para presionar a Gobernación y hacer que la CEAV sea idónea".[95]

El diablo está en los detalles

La aprobación de la ley en el Poder Legislativo, se dio sin criterios en acuerdos de forma y de fondo. La idea de los legisladores promotores parece que fue: "ahorita lo pasamos y luego lo reformamos". A juicio de una entrevistada, parecía que ellos le estaban dando gusto al movimiento. Al final, efectivamente, la ley aprobada fue la ley que el movimiento propuso donde se incluye la parte sustantiva del reconocimiento de derechos, pero la parte operativa quedó desatendida. En palabras de una persona entrevistada: "fue una esquizofrenia legislativa".

94 Conversatorios promovidos por el Centro de Colaboración Cívica y Fundar bajo el patrocinio de la *Open Society Foundation*. Un conversatorio es un espacio de diálogo, mezcla de panel de expertos y de pecera o círculo de observación (*fishbowl*). Es un formato relajado donde se da una experiencia enriquecedora para todas las personas participantes. Parte de un principio fundamental, nadie sabe más que otros, todos tienen distintos saberes y distintas experiencias que pueden compartir y ponerlas a prueba con los demás.

95 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 135.

Rol de las OSC como *traductores* y *constructores de puentes*

Algunas personas de las OSC participantes en los conversatorios, afirman haber jugado un rol de traductores y constructores de puentes entre las víctimas y las autoridades involucradas en el proceso. "El lenguaje de las víctimas y su dolor tiene otro registro, ellas tienen que pasar por el filtro de las organizaciones que les dan consistencia técnica que las hacen visibles ante el Estado". Para estas personas, representó un primer desafío la apropiación de los testimonios de las víctimas. Hacerlo suyo sin traicionarlo y, al mismo tiempo, amoldar su propio lenguaje técnico para que fuera accesible a las víctimas. Un segundo desafío fue traducir este lenguaje de las víctimas al lenguaje de las autoridades y de los políticos, de tal manera que no se quedara sólo en un testimonio, sino fuera parte de la discusión temática: "tuvimos mucho cuidado de no jugar el rol de domesticador del discurso de las víctimas. Para el gobierno, las víctimas ya tienen su lugar de testimonio (y no de protagonista)".

Ajuste de expectativas

El movimiento de víctimas apostó todo a la ley, con la idea de que en cuanto fuera aprobada, la situación procesal cambiaría para ellos; imaginaron una atención pronta y expedita de todos los expedientes y una consideración preferencial en las instancias de gobierno que los iban a atender. No obstante, no fue así. De hecho, la ley en cuanto fue aprobada, recibió una demanda de inconstitucionalidad del entonces presidente de la república y, más tarde, una serie de modificaciones que la convirtieron en otra cosa que no fue al principio. Más tarde, la definición institucional del seguimiento a la ley, ya no tuvo la atención suficiente para darle consistencia. Para una persona entrevistada esto es algo que cambiaría si pudiera volver el tiempo: "tener una expectativa más realista sobre lo que la ley puede dar a las víctimas y no ilusionarlas de más".

No encandilarse con la abrumadora adhesión social

El MPJD tuvo tal impacto social y en una forma tan rápida que, de marzo a junio del 2011 ya habían logrado la adhesión de cientos de organizaciones a su causa. El encuentro en Ciudad Juárez es el culmen de la cantidad de personas y organizaciones sumadas al movimiento. Sin embargo, al mismo tiempo, fue el momento en que el movimiento se sintió naufragar. Hubo desencuentros entre los líderes del movimiento y diversos líderes que exigían mayor radicalidad de las acciones y no diálogo con el gobierno. Un golpe de timón hizo que el MPJD continuara con su camino, pero dejó muchas heridas abiertas y muchos detractores de su causa. Una persona cercana al círculo del MPJD afirma, "Juárez se convirtió en el punto de con-

vergencia de todas las luchas que querían sacar capital político para sí mismas, por eso hubo como 90 demandas, pero también estuvo el error de Javier de firmarlas y luego desconocerlas".[96]

Todos los actores políticos pueden ser aliados

La participación de muchos actores políticos de quienes no se esperaba tal compromiso, de cualquier signo político, refuerza la convicción de que se pueden encontrar aliados para la causa en quien menos se espera o, incluso en aquellos que se desconfía. Por eso, una persona entrevistada recomienda "abrir canales de diálogo y negociación con actores, aunque no sean tus favoritos". En este mismo sentido, se recomienda reconocer los buenos liderazgos, como el de Emilio Álvarez, quien supo "complementar y fortalecer sin destruir".[97] Varios entrevistados apuntan que, al contrario del caso de Emilio, sí hubo líderes en este proceso quienes buscaron sólo su interés personal.

Reflexiones sobre lo que algunas personas hubieran hecho de manera diferente

A pesar de que el *hubiera* no existe, en esta parte se recogen algunas reflexiones que ayudan a otras organizaciones o movimientos a no repetir los errores del pasado. Si hubiera modo de volver al pasado y cambiar la historia de este proceso, se cambiaría lo siguiente:

a) Buscar más recursos técnicos, mas *expertises*, haberse empapado de otras experiencias semejantes, de sus logros y sus yerros.

b) Ampliar la participación, tanto de víctimas como de organizaciones civiles. El tema de la ley tenía potencial para sensibilizar a la propia sociedad. Hubo discusiones sobre otros sectores de la sociedad. Valía la pena profundizar en las resistencias a la ley.

c) Realizar un proceso genuino de diagnóstico y de consulta amplia con la sociedad civil y con víctimas para responder a las verdaderas necesidades de las víctimas.

96 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 34.

97 Un asunto abiertamente criticado a Emilio Álvarez por muchas personas, miembros o no del MPJD, fue su candidatura y aprobación del cargo como comisionado general de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, al mismo tiempo que era líder del movimiento de víctimas. Javier Sicilia dice que lo hablaron con transparencia y no le puso objeción. Para otros, fue un modo de aprovechar la plataforma que le dio el MPJD para fortalecer su candidatura a la CIDH al mismo tiempo que aportaba su *expertise* y nexos políticos al MPJD. Finalmente, para unos más, es un modo de lucrar con el dolor de las víctimas.

d) Buscar que organizaciones de la sociedad civil se apropiaran de este proceso, que se hubieran hecho parte, como las ONG de derechos humanos.

e) Involucrarse decididamente en el proceso de selección de los comisionados de la CEAV, como espacio ciudadano que terminó siendo de cuotas partidistas.

f) Para algunas personas entrevistadas, el proceso fue muy desgastante en términos emocionales, y sugieren "evitar involucrarse emocionalmente para tener mayor asertividad en la estrategia". Para otras personas, al contrario, la capacidad de identificarse emocionalmente con las víctimas es lo que les dio fuerza para participar.

g) Pisar la realidad constantemente y no actuar en función de un proceso ideal. Aprender a fluir con lo que hay y no con lo que debe ser.

h) No creer que se puede hacer mucho más allá de lo que puede la propia capacidad: "el movimiento no podía resolverle el problema a las víctimas, nos ofrecieron abogados, terapeutas, psicólogos… debimos aceptar todo lo que ellos podían hacer y nosotros no. Las víctimas necesitaban algo para lo que el movimiento no tenía capacidad".[98]

3.7 Estrategia del MPJD

Marshall Ganz apunta que la estrategia responde a "cómo convertimos lo que tenemos en lo que necesitamos para obtener lo que queremos"[99] y consta de tres elementos: focalización (*targeting*), tácticas y sincronización (*timing*); con el primero, los líderes de un movimiento social definen cómo obtener un resultado; el segundo propicia el máximo provecho de los recursos disponibles; el tercero permite identificar oportunidades y actuar en respuesta a ellas. Como aclara el autor, la estrategia es algo que se hace, no que se posee, y requiere de un proceso interactivo de aprendizaje y adaptación.

Desarrollar capacidad estratégica implica un proceso interactivo de aprendizaje. En ese sentido, se pueden identificar algunos rasgos constitutivos de cada uno de estos elementos:

3.7.1 Focalización

- Aunque, se fueron uniendo en el camino la más variopinta clase de organizaciones, colectivos, grupos, asociaciones que vieron la oportunidad de *subirse* a la ola

98 Rocato Bablot, citado por Gordillo, "Ley General de Víctimas", 134.

99 Marshall Ganz, *Why David Sometimes Wins: Leadership, Organization, and Strategy in the California Farm Worker Movement*, (Nueva York, Oxford University, 2009).

de indignación y de reclamo de justicia, los miembros del MPJD, fueran víctimas o no, se enfocaron en conseguir una legislación de protección a las víctimas.

- Para obtener este resultado, se identificó bien a los tomadores de decisión: diputados y senadores; con ellos se enfocaron las gestiones políticas. Sin embargo, en el mismo sentido, se dejó sin protagonismo a las autoridades que ya tenían responsabilidad institucional con víctimas; dice una persona entrevistada: "ni en el Senado ni nosotros en los conversatorios los llamamos ni los escuchamos. Por ejemplo, faltaron la Subprocuraduría de atención a víctimas de la Procuraduría General de Justicia, órganos responsables en las procuradurías estatales, FEVIMTRA, la oficina contra la trata de personas de la SEIDO, o la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la PGR" y otra agrega que "tampoco se incluyó a sectores importantes de la academia".

3.7.2 Tácticas

- Las acciones de movilización social incluida la marcha de Cuernavaca al Zócalo, fueron construyendo el movimiento social que trascendió la protesta para dar mayor fuerza a sus reclamos.
- El MPJD utilizó a su favor la capacidad de presión que le daba el amplio respaldo nacional e internacional para aumentar su poder de negociación. Hubo un momento en que ya no tenían necesidad de buscar a los interlocutores del gobierno, éstos los buscaban a aquellos. Dice una persona del MPJD: "quien tenía interés en reunirnos era [el presidente] Calderón. Todo iba a nuestro favor, pudimos negociar todas nuestras exigencias; sentíamos que estábamos haciendo historia y que realmente íbamos a lograr algo con el diálogo".[100]
- La apertura indiscriminada a la participación puso en situación crítica al MPJD durante la firma del Pacto en Juárez por la falta de coincidencia ideológica entre el MPJD y las organizaciones locales; en las discusiones, Emilio Álvarez les espetó, "este es el tren de Sicilia: el que se quiera subir, bienvenido, y el que se quiera bajar, que se baje", mas los grupos juarenses replicaron que era necesaria la discusión de cualquier documento antes de firmarse, o "si no quieren, no vengan".[101]
- Para la organización de las caravanas al norte y sur del país, así como a Estados Unidos, se aprovecharon las relaciones prexistentes de algunos activistas del MPJD con decenas de organizaciones. De esta forma, se irrumpió en el espacio público con la vinculación de lo endógeno y lo exógeno.

100 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 45.
101 Gordillo, "Ley General de Víctimas", 31.

- Otro aspecto relacionado con las tácticas fue aprovechar la participación de expertos en los temas de protesta (derechos de las víctimas) del MPJD para hacer propuestas concretas y no sólo plantear exigencias abstractas; así como la participación de las víctimas de la violencia y violaciones a los derechos humanos con testimonios que evidenciaron lo ignorado por el discurso oficial.
- Quizá un aspecto negativo es que otras organizaciones se sintieron marginadas o excluidas del proceso de formulación de la Ley General de Víctimas. Algunas personas entrevistadas lo atribuyen a la misma dinámica apresurada del proceso, sin intención de excluir a nadie; esto es, faltó cierta previsión del asunto. Sobre todo, las organizaciones tradicionales defensoras de Derechos Humanos. Entre algunas de estas organizaciones, por su parte, hubo cierta reticencia a participar por no incrementar con su presencia el capital político de los líderes del MPJD.
- Otro aspecto débil de las tácticas es el trato con la prensa. Hubo desencuentros frecuentes que se manifestaron sobre todo en el recorrido de la Caravana del Consuelo al sur del país, donde Javier Sicilia reclamó la poca cobertura mediática a la entrada al territorio centroamericano para pedir perdón por las víctimas de esos países en el nuestro.

3.7.3 Sincronización

- Si bien la elección del momento adecuado para iniciar la presión política no obedeció a una decisión estratégica, sino que se dio como respuesta al asesinato del hijo de Javier Sicilia y otros jóvenes, el MPJD supo aprovechar estratégicamente la cercanía del tiempo electoral que tuvo un peso específico en las decisiones de la clase política. Todas las personas entrevistadas reconocen este factor como una variable externa no prevista, pero bien aprovechada.
- Un elemento controvertido de la sincronización fueron algunas decisiones tomadas por Javier Sicilia sin consultar ni con su círculo más cercano. El caso más relevante: pedir la renuncia de Genaro García Luna el 8 de mayo de 2011.

3.8 Impacto de la ley en la realidad que pretendía transformar

Se afirma que, si bien la ley es un instrumento que reconoce y garantiza los derechos de las víctimas en ciertos aspectos como el acceso a la justicia, en la implementación de esa ley es dónde se perdio todo el esfuerzo realizado que llegó hasta su aprobación.

Las críticas del grupo de organizaciones civiles promotoras de los conversatorios, se centran en la débil institucionalidad de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) a la que señalan como poco efectiva. Ello debido a que carece de vi-

sión para responder a un problema de "dimesiones de catástrofe humanitaria". Hay quien lo califica del "elefante blanco más grande del gobierno federal".[102] Otra persona entrevistada, sugiere la posibilidad de crear una contraloría social conformada por colectivos de víctimas para poner freno al desorden institucional de la CEAV.

Por otro lado, se reconoce que el país no había vivido una situación de violencia semejante, no había precedente nacional en cómo hacer bien las cosas;[103] no había capacidad ni infraestructura institucional para hacerle frente. En esto, se concede cierta atenuante a sus ineficiencias. Sin embargo, señalan que la CEAV no ha buscado herramientas ni modo efectivos para fortalecerse. Por otro lado, carece de lineamientos claros y eso provoca muchos vicios y tratos discrecionales. Hay testimonios que señalan: "las víctimas que logran tener acceso a la CEAV es por su vínculo con el comisionado o por su visibilidad política, pero no por los mecanismos de atención a las víctimas de la misma institución".

Una persona entrevistada, miembro de la CEAV, reconoce que, la ley tal como está, no ayuda en el cumplimiento de sus funciones, pues tiene muchas deficiencias y limitaciones. Afirma que la ley carece de un capítulo sobre quién debe dar la ayuda, la asistencia y la protección,[104] a pesar de estar citada esta parte en el artículo 88. No hay en la CEAV una Dirección de Atención Inmediata, una de primer contacto, pues no está contemplada en la ley. El problema para ellos es que fuera de la CEAV no existe otra institución que de esta atención de primer contacto y para muchas víctimas, la CEAV es quien debe dar esta atención. Sin embargo, sin el mandato expreso de la ley, ellos enfrentan muchas dificultades administrativas para atender a las víctimas. Reconocen que esa falta de atención los malquista con sus propios derechohabientes. La persona entrevistada de la CEAV reconoce y sugiere una reforma urgente de la ley que contemple, entre otros cambios, la redacción de los artículos 65 al 67;[105] no pedir sentencia ejecutoria para poder ofrecer reparación y mayor flexibilidad administraiva para atención de primer nivel.

Otras personas entrevistadas coinciden en la urgente reforma a esta ley, pues la aprobada en enero del 2013 está totalmente reformada; basta con revisar la estructura del Sistema Nacional de Víctimas. Y, paradójicamente las dos cámaras aprobaron las modificaciones.

Sin embargo, como una persona entrevistada afirma, las víctimas se enfrentan al grave problema de que frente a la opinión pública y los tomadores de decisión, su

102 Elefante blanco es una metáfora política para referirse a una institución con gran cantidad de personal, muchos recursos económicos y casi nada de resultados efectivos.

103 Si bien se reconoce que, a nivel internacional ha habido ejemplos a retomarse, como es el caso de Colombia.

104 Artículo 88, principalmente apartados II, V, VIII, XIV, XXIII.

105 Artículos relativos a las medidas de compensación, parte del Capítulo 3.

"bandera ya se quemó, ya el movimiento tuvo su ley y su Comisionado" y, no se ve quién pueda ahora presionar para hacer las modificaciones pertinentes que, incidan verdaderamente en la calidad de vida de las víctimas.

4. Bibliografía

Aranda, Jesús. "Autoriza la Corte al presidente Peña a promulgar la Ley General de Víctimas". *La Jornada,* 11 de diciembre de 2012.

Aranda, Jesús. "Decide la Corte en enero si procede desistir de refutar ley de víctimas". *La Jornada*, 6 de diciembre de 2012.

Arvizu Arrioja, Juan y Andrea Merlos. "Ley de seguridad nacional viola derechos: activistas". *El Universal*, 27 de abril de 2011.

Baranda, Antonio y Mariel Ibarra. "Demanda Javier Sicilia evitar la controversia". *Reforma*, 12 de julio de 2012.

Becerril, Andrea. "La Permanente da entrada a iniciativa sobre víctimas y la manda al Senado". *La Jornada*, 1 de septiembre de 2012.

Becerril, Andrea. "Preparan senadores del PRI iniciativa de ley sobre atención a víctimas del delito". *La Jornada,* 5 de agosto de 2011.

Becerril, Andrea y Víctor Ballinas. "Calderón violó la Carta Magna al vetar ley de víctimas: Senado". *La Jornada,* 29 de agosto de 2012.

Becerril, Andrea y Víctor Ballinas. "Regresan la Ley General de Víctimas a Calderón; el veto, 'extemporáneo'". *La Jornada,* 12 de julio de 2012.

Calderón Hinojosa, Felipe. *Observaciones al Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Víctimas,* 1 de julio de 2012, 38.

Canal del Congreso. "Reunión entre el Congreso y el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad". (Partes 1 y 2). 1 de agosto de 2011. Último acceso noviembre de 2016.
https://www.youtube.com/watch?v=sD_oIfJuJeQ y https://www.youtube.com/watch?v=5kYRzR9roSI.

Cruz Martínez, Ángeles. "Veta Calderón la ley de víctimas; pide al Congreso aclarar el tema de los subsidios". *La Jornada,* 5 de julio de 2012.

Diario Oficial de la Federación. *Ley General de Víctimas*. *Diario Oficial de la Federación*. 9 de enero de 2013.

EFE. "Calderón devuelve la Ley de Víctimas al Congreso mexicano para que la mejore", 4 de julio de 2012.

El Economista. "Senado aprobará miércoles Ley General de Víctimas". *El Economista,* 23 de abril de 2012. Último acceso noviembre de 2016. http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/04/23/senado-aprobara-miercoles-ley-general-victimas

Ganz, Marshall. *Why David Sometimes Wins: Leadership, Organization, and Strategy in the California Farm Worker Movement*. Nueva York: Oxford University, 2009.

Garduño Roberto y Enrique Méndez. "Diputados de PRI, PAN y PRD aprueban en lo general la minuta de la ley de seguridad nacional". *La Jornada*, 3 de agosto de 2011.

Gobierno de la República. "Diálogo entre el presidente Calderón y el Movimiento por la Paz", 23 de junio de 2011. Último acceso noviembre de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=LyUB765itNY.

Gobierno de la República."Presentación de la Iniciativa de Ley General de Atención y Protección a las Víctimas", 30 de agosto de 2012. Último acceso noviembre de 2016. https://www.youtube.com/watch?v=H9D1q1y_2TA&feature=youtu.be.

Gordillo García, Johan. "Ley General de Víctimas, un resultado político del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad". Tesis de maestría. México: El Colegio de México, 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidio, consulta de defunciones por homicidio, por año de registro, según sexo". Último acceso diciembre de 2016. http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=mortgral_dh

Martínez, Fabiola. "'La opinión de Sicilia es muy valiosa, pero no la única': subsecretario de SG". *La Jornada*, 9 de septiembre de 2011.

Martínez, Fabiola y Fernando Camacho. "Sicilia y Calderón se reunirán el 23 de septiembre". *La Jornada*, 22 de julio de 2011.

Méndez Alfredo, Gustavo Castillo y Rubicela Morelos. "Identifican a dos presuntos asesinos del hijo de Sicilia y seis personas más". *La Jornada,* 14 de abril de 2011.

Méndez, Enrique. "Javier Sicilia: Peña Nieto debe publicar ley de víctimas". *La Jornada*, 2 de octubre de 2012.

Michel, Elena. "Contrademanda el Senado a Ejecutivo por ley de víctimas". *El Universa*l, 29 de agosto de 2012.

Michel, Elena. "Proponen garantizar reparación a víctimas". *El Universal*, 13 de enero de 2012.

Monroy, Jorge. "Aprobarán Ley de víctimas en septiembre". *El Economista,* 31 de julio de 2011. Último acceso noviembre de 2016.
http://eleconomista.com.mx/sociedad/2011/07/31/aprobaran-ley-victimas-septiembre

Muñoz, Alma. "Mala comunicación, causa de rompimiento del diálogo: Sicilia". *La Jornada,* 8 de agosto de 2011.

MxLaPazMx. Reinstalación del Diálogo del MPJD con el Poder Legislativo. (Partes 1 y 2). Último acceso noviembre de 2016.
https://vimeo.com/28090998 y https://vimeo.com/28092775.

Organización de Estados Americanos. "Comunicado de prensa: CIDH selecciona a Emilio Álvarez Icaza para secretario ejecutivo", 19 de julio de 2012. Último acceso noviembre de 2016.
http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2012/092.asp

Otero, Silvia, Julián Sánchez y Natalia Gómez. "Polémica por plan de atención a víctimas". *El Universal,* 8 de septiembre de 2011. Último acceso noviembre de 2016.
http://www.eluniversal.com.mx/nacion/188775.html

Presidencia de la República. "El presidente Calderón en el mensaje con motivo del Quinto Informe de Gobierno". 2 de septiembre de 2011. Último acceso noviembre de 2016.
http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/09/el-presidente-calderon-durante-el-mensaje-con-motivo-del-quinto-informe-de-gobierno/

Presidencia de la República."Jornada ciudadana por la seguridad y la justicia". 14 de octubre de 2011. Último acceso noviembre de 2016. http://calderon.presidencia.gob.mx/2011/10/jornada-ciudadana-por-la-seguridad-y-la-justicia/

Presidencia de la República. "Presentación de la iniciativa de Ley General de Atención y Protección a víctimas", 30 de agosto de 2012. Último acceso noviembre de 2016. http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/08/se-presenta-la-iniciativa-de-ley-general-de-atencion-y-proteccion-a-victimas/.

Ramos, Jorge. "Los homicidios en México sumaron 26 mil 37 el año pasado". *Excélsior*, 31 de julio de 2013.

Rea, Daniela y Antonio Baranda. "Promete Senado aval a ley de víctimas". *Reforma*, 24 de abril de 2012.

Redacción *La Jornada*. "En 21 estados, miles de personas exigen: 'ni un muerto más'". *La Jornada*, 7 de abril de 2011.

Redacción *La Jornada*. "ONG e intelectuales de varios países ofrecen respaldo a movilizaciones por la paz". *La Jornada*, 3 de mayo de 2011.

Redacción *El Universal*. "Protestan en Europa por violencia en México". *El Universal,* 6 de abril de 2011. Último acceso noviembre de 2016. http://www.eluniversal.com.mx/notas/757240.html

Reforma. "Ofrece Ejecutivo diálogo por la paz". *Reforma*, 10 de mayo de 2011.

Secretaría de Gobernación. "Boletín 271", 4 de agosto de 2011.

Secretaría de Gobernación. "Mantiene el gobierno federal su compromiso para tener una ley que garantice la atención efectiva a las víctimas, Boletín 226". 5 de julio de 2012.

Sicilia, Javier. "Diálogo y no-violencia". *Proceso*, 1809 (2011).

Sicilia, Javier. "El dolor que impulsa al Movimiento". 4 de mayo de 2012. Último acceso julio de 2013. http://movimientoporlapaz.mx/es/2012/05/04/el-dolor-que-impulsa-al-movimiento/.

Sicilia, Javier. "Estamos hasta la madre… (Carta abierta a los políticos y a los criminales)". *Proceso*, 1796 (2011).

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Se presenta demanda de controversia constitucional". Último acceso noviembre de 2016. https://www.scjn.gob.mx/Transparencia/Epocas/Pleno/DecimaEpoca/2012/CC%2068-2012-PL%20Escrito%20inicial%20de%20demanda.pdf

Turati, Marcela. "Y las víctimas siguen sin ley". *Proceso*, 1826 (2011).

Vargas, Rosa Elvira. "Plantea Peña generar una sociedad de clase media". *La Jornada*, 2 de diciembre de 2012.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Clara Jusidman Rappoport	Directora Honoraria de INCIDE Social, A.C.	Mayo-junio de 2016
Julio Hernández	Consejero de Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas	Mayo-junio de 2016
Luis Alberto Gómez Chow	Director de Seguridad y Derechos Humanos Centro de Colaboración Cívica, CCC	Mayo-junio de 2016
Paulina Vega González	Abogada especialista en Derechos Humanos	Mayo-junio de 2016
Raúl Romero	Miembro de grupo coordinador del MPJD	Mayo-junio de 2016
Sylvia Aguilera García	Directora Ejecutiva del Centro de Colaboración Cívica, CCC	Mayo-junio de 2016
Teresa Ulloa	Feminista experta en derechos de las mujeres	Mayo-junio de 2016
Ximena Antillón Naijilis	FUNDAR, Centro de Investigación y Análisis	Mayo-junio de 2016

IX Reforma Educativa 2013: Negociación efectiva y ¿deliberación?

Mara I. Hernández y José Del Tronco

1. Introducción

La reforma educativa de 2013 es el cambio legislativo de mayor magnitud que ha sufrido el sector en los últimos 50 años. Es verdad que no decreta transformaciones en los planes de estudio ni cambios a los enfoques pedagógicos empleados. A pesar de ello, se trata de una reforma constitucional y de tres leyes que en conjunto alteran profundamente los equilibrios de poder en el sector, así como el marco de derechos de los distintos actores que integran el sistema educativo.

Esta reforma que mandata la conformación de un sistema de ingreso, promoción y ascenso de docentes —basado en evaluación universal, junto con nuevos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas—, enfrenta fuertes resistencias en su implementación; además de diversos cuestionamientos en torno a sus alcances, viabilidad y objetivos ulteriores. Entender el proceso que la hizo posible, así como la relación entre este proceso, sus resultados y la oposición que enfrenta, es fundamental para comprender, por un lado, el contexto actual de la política educativa en México y, por otro lado, la creciente conflictividad social en torno a la reforma.

¿Cómo fue que la sociedad civil se articuló para impulsar esta reforma? ¿Qué intereses refleja y qué acuerdos políticos la hicieron posible? ¿Cuál fue el papel de la sociedad civil en la negociación política? ¿Qué relación podemos identificar entre las prácticas políticas empleadas en el proceso de negociación-deliberación y los resultados del mismo? Éstas son las preguntas centrales de la investigación planteada.

Para responder a las preguntas sugeridas, este trabajo documenta las prácticas de negociación y deliberación que hicieron posible la reforma educativa y el papel de la sociedad civil, con base en información documental y entrevistas a profundidad a los principales actores de la reforma.

El análisis histórico de la evolución del sistema educativo, en conjunto con los 20 testimonios recogidos en entrevistas a actores clave, permiten concluir que este pro-

ceso de reforma constitucional fue posible gracias a la conformación de una amplia coalición política y social. El resultado fue un cambio fundamental en los equilibrios de poder en el sector educativo, un fortalecimiento del marco de derechos, la creación de un sistema profesional docente basado en el mérito, y un sistema de información que permitirá fortalecer la rendición de cuentas a nivel nacional. Además, el proceso deliberativo que sustentó estos cambios fue de carácter plural y se extendió a lo largo de seis años, dotándolos de legitimidad democrática pese a la oposición del magisterio. Sin embargo, en una segunda etapa, el proceso reformador introduce legislación secundaria sesgada hacia una visión parcial del problema que, como consecuencia, le resta legitimidad. En particular, la Ley del Servicio Profesional Docente surge de un proceso de negociación opaco que perdió permeabilidad, frente al cual la sociedad civil careció de un planteamiento unificado y el magisterio fue un actor marginal. El resultado fue el desgaste y la fragmentación de la coalición impulsora, la promulgación de un ley con múltiples puntos ciegos, problemas de legitimidad y un respaldo débil para su implementación.

Con base en este análisis, anticipamos que hacia el futuro —a partir de la creciente disponibilidad de información— se generará mayor exigencia ciudadana y se fortalecerán las actividades de control ciudadano a nivel nacional. Sin embargo, también advertimos que esto difícilmente se traducirá en un mejor desempeño dado el contexto existente: un sistema profesional docente sobre-regulado, vertical y burocrático que enfrenta resistencia —y en algunas entidades oposición abierta— por parte del magisterio. La tensión entre la mayor exigencia ciudadana y la creciente conflictividad en torno a la implementación de la reforma, podría generar una nueva ola de cambios a la legislación secundaria. Ésta gozará de mayor legitimidad en la medida en la que la sociedad civil organizada logre renovar sus espacios de diálogo y articulación. De lo contrario, es posible prever una escalada de violencia y/o parálisis en la implementación de la reforma que podría derivar en una contrarreforma.

De estos hallazgos se desprende también la recomendación de abrir espacios de deliberación desde instituciones académicas u órganos públicos, como el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), con el objetivo de subsanar los déficits de legitimidad por medio de la activación de diversos mecanismos y espacios de diálogo con actores excluidos, particularmente, con el magisterio y los padres de familia, a nivel nacional, estatal y local.

2. Antecedentes Históricos

2.1 Orígenes de la discusión pública y marco contextual de la Reforma

La educación pública, laica y gratuita —como derecho y obligación— tiene sus antecedentes en las reformas liberales del siglo XIX y quedó explícitamente plasmada en el texto del Art. 3° constitucional desde 1917.[1] En este campo, México estuvo a la vanguardia de un debate político y filosófico central a los procesos de consolidación del Estado Nación occidental del siglo XIX. Este debate otorgaba a la rectoría del Estado sobre la política educativa un carácter estratégico, tanto en la construcción del ciudadano prototipo que reflejara los valores del modelo de Estado al que se aspiraba; como en el desarrollo de las capacidades productivas necesarias para los procesos económicos modernizadores. Actualmente, este carácter estratégico de la educación pública no está en disputa en ninguna parte del mundo. Sin embargo, en tanto el modelo mismo de "Estado" ha sido objeto de contención, también lo ha sido el perfil o modelo educativo que se propone. En eso México tampoco ha sido la excepción.

Desde finales del siglo XIX, durante la Reforma y la primera mitad del siglo XX, el aspecto más contencioso de la política educativa fue su carácter de laica,[2] a la vez que fue aumentando progresivamente el consenso social en torno al carácter obligatorio y gratuito de la educación pública. El constituyente de 1917 prohibió todo tipo de educación religiosa y estableció la gratuidadde la educación primaria, abanderando la educación pública como una reivindicación social. Por su parte, la reforma constitucional de 1934 estatalizó la educación, estableció la obligatoriedad de la educación primaria, y llegó al punto de mandatar la educación "socialista"[3] con el objetivo de afianzar una visión anticlerical que derivó en enfrentamientos violentos entre el catolicismo y el régimen post-revolucionario.

2.2 El arreglo corporativo post-revolucionario

Una década más tarde, en el marco del discurso de "Unidad Nacional" del presidente Ávila Camacho, se flexibilizó la política educativa para tolerar la educación privada religiosa; se creó el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación

1 Leopoldo Zea, *El positivismo en México: Nacimiento apogeo y decadencia* (México: Fondo de Cultura Económica, 1984).

2 Salvador Hernández Mejía, "De los Privilegios y los Cambios: Antecedentes Históricos del Artículo 3º Constitucional", *Revista de Investigación Educativa* (2003): 265-289, último acceso 30 de julio, 2015. http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_2526/publsalv.htm

3 José Flores, *Fundamentos Políticos-Jurídicos de la Educación en México* (México: Progreso, 2000).

(SNTE);[4] y se reformó, nuevamente, la constitución. La reforma de 1946 estableció como gratuita toda educación impartida por el Estado y sustituyó el término "socialista" por una educación que promoviera "todas la facultades del ser humano", basada en "el progreso científico", de carácter "democrático" y "nacional".[5]

El contexto de este nuevo marco constitucional dio lugar a que se afianzara el modelo corporativista del sistema educativo nacional. Este modelo se basó en el acuerdo fundacional de 1946, suscrito entre el gobierno y el SNTE, plasmado en el "Reglamento de las Condiciones Generales de Trabajo del Personal de la Secretaría de Educación Pública" (Poder Ejecutivo Federal 1946) plenamente vigente hasta la entrada en vigor de la reforma educativa del 2013. Este reglamento estableció, entre otras disposiciones, el reconocimiento oficial del SNTE como sindicato único que agruparía, de manera obligatoria, a todos los maestros y personal administrativo vinculado a la educación básica, otorgándole amplias facultades en materia de política educativa, incluyendo —en los hechos— el control sobre el ingreso, avance y reparto de prebendas de los docentes y personal administrativo y, frecuentemente, el nombramiento de autoridades educativas. A cambio de estas prerrogativas, el gobierno encontró en el sindicato un instrumento efectivo de control político y de movilización político-electoral.[6]

Este acuerdo fue uno de los más importantes entre los múltiples arreglos corporativistas que configuraron la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el funcionamiento mismo de régimen del Estado Mexicano. La simbiosis Estado-sindicato que emanó de él se manifestó de manera emblemática en el caso de Jonguitud Barrios. En palabras de un entrevistado que fue funcionario del sector educativo, durante "la desangelada" campaña presidencial de José López Portillo "Jonguitud se dio cuenta y lo recibió con una plaza llena de maestros" en un acto de campaña y "le dijo al candidato: 'de aquí hasta el último día de su mandato, usted va a estar rodeado de maestros'". Unos años más tarde, Jonguitud sería gobernador de San Luis Potosí, además de conservar el liderazgo del magisterio durante casi dos décadas.

Ahora bien, pese a sus déficits de legitimidad democrática, el sistema corporativo permitía llegar a todos los rincones del país y acelerar los grandes avances que se

4 Carlos Ornelas, *El sistema educativo mexicano* (México: Fondo de Cultura Económica, 1995).

5 "Decreto por el que reforma el artículo 3º de la Constitución", Cámara de Diputados, último acceso 30 de julio de 2016.
http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf

6 Alberto Arnaut, *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México 1887-199* (2a Ed México: CIDE, 1998).
Ricardo Raphael, *Los socios de Elba Esther* (México: Planeta, 2007).
Aldo Muñoz, "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político", *Revista Mexicana de Investigación Educativa,* vol. 13 n.º 37 (2008): 377-417.

dieron de 1921 a 1992 en materia de cobertura educativa. Para 1992, el sistema contaba con un millón 100 mil maestros y 165 mil planteles; en siete décadas, la escolaridad promedio había pasado de uno a más de seis grados y el analfabetismo se habría reducido del 68 al 12.4 por ciento.[7]

2.3 La "modernización" educativa

En el contexto de la crisis económica de la década de 1980, los arreglos corporativistas centralistas fueron perdiendo funcionalidad. En su lugar, una nueva generación de políticos, de corte tecnocrático, impulsaban políticas de liberalización económica que planteaban el adelgazamiento del Estado, racionalización del gasto público, descentralización y mayor tolerancia frente a expresiones políticas disidentes. Desde la perceptiva de esta élite política emergente, no obstante los avances en cobertura, el sistema educativo se percibía como ineficiente y no estaba generando egresados que contribuyeran a la competitividad económica del país. En este contexto, surge el concepto de "modernización educativa", el cual se introdujo en la discusión pública desde finales de la década de los 80, durante el sexenio de Salinas de Gortari. Éste fue el eje del discurso bajo el cual se posicionó la nueva lideresa sindical, Elba Ester Gordillo, tras asumir la dirigencia del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación en 1989.

Este discurso quedó plasmado en el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica firmado por el Gobierno Federal, las entidades federativas y el SNTE.[8] El reto que planteaba el Acuerdo era cómo mejorar la calidad de la educación transitando a un nuevo modelo educativo descentralizado, en el cual tendrían que participar maestros, padres de familia, gobierno y sociedad civil.[9] La descentralización también tenía el objetivo político de fragmentar el poder sindical y disminuir su capacidad de negociación de cara a una generación de políticos y funcionarios públicos federales con agenda reformadora de corte liberal, que veía en el corporativismo una barrera para modernizar al país.

Para el Banco Mundial[10] la reforma educativa de los 90's se consideró como parte de una oleada descentralizadora más amplia que se proponía como una vía prometedora para revertir el rezago en la calidad de la educación que ponía "en riesgo la

7 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, Diario Oficial de la Federación, 19 de mayo, 1992, último acceso 30 de julio, 2015. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf

8 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica.

9 Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica..

10 Shahid Javed Burki, Guillermo Perry y William Dillinger, *Más allá del centro: La descentralización del Estado* (EEUU: Banco Mundial, 1999), 61

capacidad de América Latina y el Caribe de competir en términos económicos con el resto del mundo"(p.61). En la discusión pública nacional, la necesidad de una reforma educativa modernizadora se planteaba en términos similares entre la élite tecnocrática y sus intelectuales aliados. En palabras de investigadores del CIDAC, un centro de investigación independiente a favor de la libración económica, que desde 1992 impulsaba la descentralización y la evaluación educativa, "[l]a liberalización económica y la educación se apoyan mutuamente […]. En el largo plazo, la reforma económica encontrará en la falta de capital humano un cuello de botella muy estrecho, el cual impedirá la inserción eficiente del país en los circuitos internacionales".[11]

Frente al discurso de modernización destacó siempre la oposición abierta de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), que desde su incepción en la década de los 70 había pugnado por la democratización sindical y la recuperación del poder adquisitivo del salario de los docentes, a la vez que resistió este discurso y las políticas asociadas, por considerar que eran de corte autoritario y respondían a la lógica de la globalización económica, en lugar de plantear un proyecto nacional reivindicador de las causas sociales.[12] En términos formales, la CNTE es una coordinación horizontal de liderazgos seccionales que se declararon en oposición a la cúpula del SNTE, al cual siempre han pertenecido legalmente. La propuesta educativa de la CNTE ha sido la formación de individuos en la resistencia a la opresión en todas sus formas, así como la introducción de distintas formas de democracia participativa dentro y fuera del sistema educativo.[13] El control burocrático y corporativo, el sindicalismo jerárquico o *charro*, y las políticas liberales de adelgazamiento del Estado, han sido el blanco de la militancia de este movimiento sindical.

Esta agenda colocó a la CNTE en oposición directa al régimen de partido hegemónico. Sin embargo, al ser el SNTE representante único de los maestros, el gobierno federal se pudo excusar de mediar con la CNTE en materia de política educativa y así mantener a este movimiento en la marginalidad. La respuesta del CNTE fue operar desde la resistencia civil frente a las políticas del gobierno federal y escalar el conflicto. Frente a esta escalada, la descentralización obligó a los gobiernos estatales a establecer distintas formas de interlocución con la CNTE en aquellas secciones controladas por la disidencia.

11 Guillermo Trejo, *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma* (México, Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo,1992).

12 Luis Hernández, *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial* (México: Fundación Rosa Luxemburgo y Para Leer en Libertad A.C., 2011), último acceso junio, 2016. http://brigadaparaleerenlibertad.com/programas/cero-en-conducta/
Hugo Aboites, "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013". En *Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y Resolutivos, julio 2013*, Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (2013) 13-19.

13 Luis Hernández, *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial.*

El resultado fue, por un lado, la pulverización del poder político de esta fuerza disidente a nivel nacional. Por otro lado, la interacción con gobiernos estatales permitió canalizar el conflicto por cauces institucionales y surgieron diversos pactos que reproducían muchos de los vicios del pacto corporativo federal. El más notable de ellos es el que suscribió el gobierno estatal de Oaxaca con la sección XXII y que le dio a ésta el control administrativo sobre el Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca, incluyendo la administración de plazas y estímulos, junto con una suerte de inmunidad judicial al mandatar la integración de representantes sindicales como agentes del ministerio público estatal.[14]

La oposición de la CNTE generó estados de excepción en la instrumentación de algunas políticas de "modernización" en los estados que controlaba, pero en términos generales sí se avanzaron algunos cambios significativos. El resultado fue un incremento en la cobertura de la educación básica y los años de educación obligatoria; también se crearon los consejos de participación social en las escuelas con la intención de involucrar a los padres de familia en gestión escolar, y se generaron programas como el CONAFE para regiones de alto grado de marginación.[15] Asimismo, durante este periodo se hizo el primer concurso de oposición para el ingreso en 1992, así como las primeras evaluaciones censales públicas en 1994.

Sin embargo, estos esfuerzos se dieron en el marco del llamado Programa Carrera Magisterial, previsto por el Acuerdo para administrar los estímulos al gremio y que afianzaba el control del SNTE sobre los recursos humanos del sistema, en línea con el Reglamento de 1946.[16] En el marco de las negociaciones para la descentralización educativa, el SNTE también logró acordar una doble ventanilla, donde negociaría con la federación condiciones generales para el magisterio, para luego acudir con los estados para hacer acuerdos específicos que generalmente significaban prebendas adicionales.

De esta forma, diversos análisis del proceso reformador de la década de 1990 concluyen que éste se limitó a una descentralización administrativa parcial y una mejor administración del conflicto magisterial que —junto con la introducción incipiente de esquemas de incentivos para docentes y una doble ventanilla para negociación entre el Estado y el sindicato— paradójicamente fortalecieron aún más al SNTE y a la CNTE. Lo anterior, en el marco de presiones en favor de au-

14 Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, "Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE, 1992", copia simple entregada por uno de los entrevistados.

15 Burki, et al., *Más allá del centro: La descentralización del Estado.*
Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?* (México: Coalición Ciudadana por la Educación, 2011) https://3sector.files.wordpress.com/2011/02/porlaeducacion2.pdf

16 Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?*

mentos salariales, esfuerzos por adelgazar el aparato estatal e intensas protestas de la CNTE.[17] Conforme a la evidencia empírica que presentaba el propio Banco Mundial, "las reformas de descentralización de la educación que se centran en la autonomía escolar, en oposición a la autonomía municipal o regional, [son las que] contribuyen a tener escuelas con un mayor rendimiento".[18]

El impulso a esquemas de participación y control ciudadano local sobre las escuelas, recomendado por el Banco Mundial, estaba en sintonía con el énfasis de la CNTE en la democracia participativa local y también con la promesa de incrementar la participación social contenida en el propio Acuerdo para la Modernización. Sin embargo, en los hechos, ni el gobierno, ni el partido, ni el SNTE o la CNTE priorizaron la descentralización centrada en la escuela, ni una efectiva participación de padres de familia y organizaciones civiles en asuntos sustantivos al aprovechamiento escolar. Los consejos de participación establecidos por ley carecieron, desde su diseño, de facultades y de fuentes de información confiable para intervenir o hacer contraloría social en asuntos relacionados con la calidad educativa y el aprovechamiento escolar.[19] Los mecanismos de rendición de cuentas de docentes basados en el aprovechamiento de los estudiantes también quedaron como asignatura pendiente.[20]

2.4 Alternancia política y continuidad en el pacto corporativo

Para el 2000, a una década de iniciada la cruzada por la modernización educativa, pruebas de logro educativo citados por el Banco Mundial[21] situaban a la región latinoamericana muy por debajo de países de Europa y Asia. Incluso México estaba por debajo de la media de América Latina. Ese mismo año, tras la alternancia política, se decidió que México participaría, por primera vez, en el Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la cual ob-

17 Aldo Muñoz, "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político". *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37 (2008): 377-417.

18 Burki, et al., *Más allá del centro: La descentralización del Estado*, 75

19 María Martiniello, "Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina", en *Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el Contexto de las Políticas de Educación en las Américas,* en Juan C. Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tayler. (Washington DC: USAID/BID/Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, 2000), 175-210. Observatorio Ciudadano de la Educación, "Federalismo y Participación Social ¿Prioridad de las Autoridades Educativas" (Comunicado 076 México, 2002).
Úrsula Zurita, "Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica. 2000-2006", en *Participación social en la educación: del análisis a las propuestas,* de Observatorio Ciudadano de la Educación A.C. (México: OCE, 2008), 63-78.

20 Burki, et al., *Más allá del centro: La descentralización del Estado.*

21 Burki, et al., *Más allá del centro: La descentralización del Estado.*

tuvo resultados que lo colocaban casi en último lugar en prácticamente todas las dimensiones medidas, sólo por encima de Brasil. En pocas palabras, no había evidencia alguna de que una década de políticas de "modernización educativa" hubiesen tenido impacto alguno en el rendimiento escolar o en la calidad educativa.[22]

Con la alternancia política de 2000 surgieron con mayor fuerza distintos espacios cívicos y voces académicas que pugnaban por hacer valer la transición democrática en el ámbito educativo, desmantelando el aparto corporativo educativo y promoviendo una participación ciudadana efectiva, como lo fue el Observatorio Ciudadano de la Educación,[23] integrado por expertos en la materia; y más tarde otras redes de organizaciones civiles como Incidencia Civil en la Educación, o la Coalición Ciudadana por la Educación.[24] De entre estas plataformas de la sociedad civil saldría eventualmente el contenido e impulso a la reforma constitucional en materia educativa.

Sin embargo, durante el periodo 2000-12, a pesar del surgimiento de una sociedad civil organizada en torno al tema de la educación, la cercanía de Elba Esther Gordillo como aliada del presidente Vicente Fox —y más tarde de Felipe Calderón— afianzó el acuerdo de 1946, y el foco de los esfuerzos reformadores gubernamentales se centró en evaluaciones sin consecuencias; en el aumento en la inversión de recursos públicos el sector; y en la reforma curricular orientada al desarrollo de competencias para el trabajo. Además, se generaron por primera vez indicadores que hacían posible la comparación del aprovechamiento nacional con el de otros países miembros; se anunciaron múltiples innovaciones de política pública, incluida la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), inversiones millonarias en infraestructura educativa y programas de gasto social focalizado para combatir la deserción escolar. Todas estas acciones en el marco de dos pactos entre autoridades educativas, sociedad civil y el SNTE en favor de la calidad educativa: el Compromiso Social por la Calidad de la Educación en el sexenio de Vicente Fox, y la Alianza por la Calidad de la Educación en la administración de Felipe Calderón.

En sus zonas de influencia, y por las mismas razones por las que se opuso a "la modernización", la CNTE también resistió esta nueva oleada de cambios, denunciándolos como instrumentos de control político y tecnocrático. Decisiones como la eliminación de la materia de filosofía y otras humanidades de la currícula de bachillerato fueron criticadas más ampliamente, y algunos las tomaron como evi-

22 "Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012-Resultados México", último acceso 20 de julio de 2015. http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf

23 Observatorio Ciudadano de la Educación, "Federalismo y Participación Social". Observatorio Ciudadano de la Educación, "El SNTE y su nuevo partido político", último acceso 1 de agosto 2015. http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bc0b.pdf

24 Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?*

dencia de que los cambios estaban motivados sobre todo para responder a los requerimientos de una mayor competitividad económica y no a la formación integral de ciudadanos críticos y competentes.[25]

Buenas o malas, estás políticas entraron en vigor en la mayor parte del territorio nacional, salvo en los estados controlados por la CNTE, pero no se les atribuyeron impactos significativos en la calidad de la educación. En todo caso, la contribución más clara de todos estos nuevos instrumentos de evaluación que proliferaron después de la alternancia, fue evidenciar las limitaciones del modelo educativo en términos de calidad y equidad. Por ejemplo, de acuerdo con la prueba PISA, en 2012: "55% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) en matemáticas (promedio OCDE: 23%)"; mientras que en el ámbito de lectura "41% de los alumnos mexicanos no alcanzan el nivel de competencia básico (nivel 2) (promedio OCDE: 18%)". Los diagnósticos también apuntaban a que México tenía uno de los niveles de cobertura educativa más bajos de la OCDE. En 2007, cuatro de cada 10 estudiantes no se encontraba estudiando el grado de estudios que le correspondía por haber reprobado uno o más años. Y como indicador de las inequidades del sistema, según publicó la UNESCO[26] en 2010, el promedio de escolaridad en zonas indígenas era de año y medio, en comparación con la media nacional de ocho años.

El problema no parecía ser un esfuerzo fiscal insuficiente. Según la misma OCDE,[27] México había logrado aumentar el gasto en educación y gastaba más del 5% de su PIB en este rubro, es decir, más del 20% de total del gasto público, muy por encima del 13% del promedio de la OCDE. Para 2010, la Secretaría de Educación Pública (SEP) calculó que existían 1 millón 800 mil plazas de maestros, de los que aproximadamente 10,300 no se encontraban en el aula; estos 10, 300 profesores cobraron en el primer trimestre de 2010 aproximadamente 407 millones de pesos en sueldos.[28]

A pesar de que las innovaciones de política educativa post-transición respetaron las estructuras jerárquicas de control sindical sobre la política educativa y la gobernanza del sector, la apertura informativa permitió que se ventilaran mediáticamente los privilegios de la cúpula sindical del SNTE y el control político de la dirigencia. Por ejemplo, en 2008 se hizo pública la compra de 59 camionetas Hummer por parte de la maestra Gor-

25 Karina Avilés, "Propicia Calderón autoritarismo al mutilar planes de prepa: expertos", *La Jornada,* 22 de abril, 2009, último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2009/04/22/index.php?section=sociedad&article=043n1so Gabriel Vargas, "La SEP y la eliminación de las humanidades", *La Jornada*, 29 de junio, 2010, último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2010/06/29/opinion/022a2pol

26 UNESCO, *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en América Latina y el Caribe,* 2010.

27 OCDE, *Education at a Glance* (OCDE:2007) , último acceso 20 de julio de 2016. http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/39313286.pdf

28 Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México? Diagnósticos y propuestas desde la Sociedad Civil,* último acceso 20 de julio, 2015, 23.

dillo, las cuales fueron presuntamente regaladas a los líderes estatales del sindicato.[29] Otra noticia referente a los excesos de la cúpula sindical fueron las presuntas propiedades en bienes raíces de Gordillo en México y Estados Unidos, en particular una casa en San Diego, California.[30] Más aún, el matrimonio entre gobierno y sindicato se reflejaba claramente en las declaraciones de Elba Ester Gordillo, quien presumía abiertamente haber definido las tres últimas contiendas electorales con el voto del magisterio.[31] De los esquemas de participación social que existían, diversos estudios concluían que en muchas escuelas no se implementaron; y que donde existían, tendían a ser disfuncionales por centrarse en la cooperación económica de los padres de familia y no en la deliberación y resolución de problemas relacionados con el aprovechamiento escolar.

De este modo, quedaba claro que la democratización de las estructuras de poder en el sector educativo había quedado como asignatura pendiente, y que el control jerárquico seguiría operando en contra del fortalecimiento de la profesión docente, la autonomía escolar y la participación real de los distintos sectores de la sociedad. Algunas organizaciones civiles, académicos y expertos en materia educativa, describían al sistema educativo mexicano en 2011 como dominado por "relaciones corruptas e inequitativas", donde el Sindicato "ejerce atribuciones sobre la materia educativa, más allá de sus funciones de representación de intereses laborales… [lo cual] lo convierte en un actor poderoso con capacidad de veto".[32] Pese a este poder de veto, el 10 de diciembre de 2012, sólo nueve días después de su toma de posesión, el presidente Enrique Peña Nieto envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma constitucional en materia educativa, como seguimiento de los acuerdos contenidos en el Pacto por México. La reforma se discutió y aprobó en tiempo record y fue promulgada el 25 de febrero de 2013. Al día siguiente se anunció —para sorpresa y beneplácito de la opinión pública— la detención y encarcelamiento de la Secretaria General del SNTE, Elba Ester Gordillo. Meses más tarde se aprobaron tres leyes secundarias que sustituyen al acuerdo de 1946 y acotan el poder sindical en lo relativo al ingreso, promoción y permanencia del magisterio, e introducen a la evaluación docente como el principal mecanismo del sistema.

A continuación describiremos a los actores políticos y sociales, así como al conjunto de prácticas políticas que permitieron remontar el poder de veto sindical para aprobar el paquete de reformas al sistema educativo.

29 Nurit Martínez, "Se enreda Elba; ahora las Hummers se rifaron", *El Universal*, 14 de octubre, 2008, último acceso 1 de agosto, 2015. http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/162950.html

30 "Fotogalería y video: Las 'humildes' mansiones de Elba Esther", *Excélsior*, 3 de marzo, 2013, último acceso 30 de julio, 2015. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/03/886425

31 Javier Aparicio, "Lo blanco, negro y gris del arreglo político entre Elba y el PAN", *CNN México*, 20 de julio, 2011, último acceso 1 de agosto, 2015. http://mexico.cnn.com/opinion/2011/07/20/opinion-lo-blanco-negro-y-gris-del-arreglo-politico-entre-elba-y-el-pan.

32 Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?*, 3.

3. Análisis de la negociación y ¿deliberación? de la Reforma Educativa

3.1 Coaliciones ciudadanas y deliberación pre-pacto

Hacia finales del sexenio de Felipe Calderón, la cúpula del SNTE había abierto al menos cinco frentes que habrían de disputarle su poder de veto:

i. La sociedad civil organizada. De acuerdo con un entrevistado de sociedad civil, en el 2010 se consolida "una alianza de los grupos excluidos por Elba Esther" formada por expertos, académicos y organizaciones "que habían estado en el Compromiso por la Educación y que no tenían ninguna incidencia sobre la política educativa porque ya todo lo decidía el Sindicato". En palabras de otro entrevistado, esta alianza de sociedad civil "se decanta como un movimiento que enfrenta La Política, con mayúscula, no las políticas públicas, y va a ser un movimiento político para derogar el decreto de 46" e instalar en su lugar un servicio profesional docente.

ii. Organismos internacionales. A lo largo de toda la primera década del siglo XXI, diversos organismos internacionales, como la ONU,[33] la OCDE[34] y el Banco Mundial,[35] emitieron pronunciamientos y publicaciones de distinta índole que apuntaban directamente hacia la necesidad de establecer nuevas reglas del juego en torno a la relación entre el Estado y el SNTE. En este sentido, destaca la declaración del Relator de Derechos Humanos de la ONU con respecto a la relación que el gobierno y el sindicato magisterial sostenían: una "simbiosis atípica".[36] Por su parte, hacia mediados del sexenio pasado, la OCDE se tornó particularmente visible con su estudio "Evaluación y reconocimiento de la calidad de los docentes". De acuerdo con un asesor legislativo, este reporte sirvió como base para las directrices de evaluación que emitió la SEP y es por eso que "se echa en cara lo de 'es de la OCDE'". Este estudio fue comisionado por el entonces titular de la SEP, Alonso Lujambio, en el marco de una estrecha colaboración entre el gobierno federal y la OCDE, que se refleja en la producción de más de 30 estudios y reportes emitidos por este organismo sobre México.[37]

33 Ruth Rodríguez, "ONU: SEP y SNTE frenan la educación", *El Universal,* 19 de febrero, 2010.

34 OCDE, *Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas,* (OCDE, 2010), último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf

35 Burki, et al., Más allá del centro: *La descentralización del Estado.*

36 Ruth Rodríguez, "ONU: SEP y SNTE frenan la educación".

37 OCDE. *Compendio de estudios y reportes de la OCDE. 2006-2012. México: Centro de la OCDE en Mé-*

iii. La Coordinadora Nacional por los Trabajadores de la Educación. El enemigo histórico de la maestra, la CNTE, junto con el PRD y otros partidos de izquierda, constituían el frente más viejo de la maestra Gordillo y del SNTE. Sin embargo, durante el proceso reformador, la CNTE operaría más como un aliado del SNTE que como su opositor. No obstante, la cúpula del PRD justificaría su apoyo a la reforma educativa, en el marco del Pacto por México, en términos de una agenda de democracia sindical a fin al discurso histórico de la CNTE. En palabras de Jesús Zambrano, uno de los objetivos centrales del Pacto era "eliminar el caciquismo sindical, como el de la educación y la energía".

iv. La élite política. Además de la distancia que guardó siempre el PRD de la cúpula del SNTE, la relación entre el sindicato y las cúpulas del PRI y del PAN se fue tensando. Exsecretarios y exsubsecretarios de educación de los sexenios de Zedillo y Fox, como Miguel Limón, Josefina Vázquez Mota y Alonso Lujambio, o Lorenzo Gómez Morín y Carlos Mancera, operarían desde distintas trincheras para empoderar a los adversarios de la maestra Gordillo, sabedores de y contrariados por su poder de veto en el sector. Las dirigencias partidistas también se mostraban crecientemente recelosas del poder e influencia acumulados por la lideresa sindical. Prueba de ello fue la negativa del PRI a suscribir una coalición electoral con el PANAL en 2012. En palabras de un entrevistado de sociedad civil, el PRI empezaba a percibir que asociarse con la maestra Gordillo "tenía más costos que beneficios". Sólo dos meses después de firmar un acuerdo de coalición electoral entre PRI, PVEM y Nueva Alianza, los medios reportan que ambos partidos habían decidido "'de común acuerdo y por así convenir a sus intereses' que este último salga del bloque que competiría en los comicios federales del 1 de julio".[38] En el caso del PAN, la designación de Josefina Vázquez Mota como candidata presidencial en la elección de 2012 hacía impensable una alianza con el PANAL, en virtud de la conocida rivalidad entre Vázquez Mota y Gordillo (Figueroa 2013).

v. El sector empresarial. Si bien no hay evidencia de una movilización directa del sector empresarial en contra del SNTE, fue muy visible el involucramiento de "empresarios filántropos" con "mucho liderazgo, como "Claudio X. González y Alejandro Ramírez" (nombrados por un entrevistado de sociedad

xico para América Latina, 2012, último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/M%C3%A9xico--Compendio%20de%20Estudios%20y%20Reportes%20de%20la%20OCDE.pdf

38 Mauricio Torres, "El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con el PRI y PVEM", *CNN México*, 20 de enero, 2012, último acceso 15 de junio, 2016. http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/20/el-lider-del-pri-buscara-cambios-a-la-coalicion-con-verde-y-nueva-alianza.

civil), en la constitución de Mexicanos Primero, organización civil que jugaría un papel central en la reforma. También destaca la participación de otras organizaciones civiles afines al sector privado, como son el Instituto Mexicano de la Competitividad (IMCO), CIDAC y México Evalúa, en evidenciar el rezago educativo e impulsar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que visibilizaran los privilegios y el modus operandi del SNTE.[39]

Con excepción de la CNTE, cada uno de estos actores jugó un papel relevante en la configuración de una coalición amplia y plural que desde distintas trincheras habría de construir la viabilidad política de la reforma educativa de 2013, remontando lo que muchos percibían como un poder de veto infranqueable. Sin embargo, fue la articulación de la sociedad civil organizada lo que permitió generar de manera decisiva un ambiente de exigencia en torno a la reforma y orientar la agenda hacia la transformación de las relaciones de poder en el sector educativo; en contra la simbiosis sindicato-gobierno y en favor de la transparencia y la rendición de cuentas en el sector.

¿Cómo lo hizo?

Si bien el tema de la calidad educativa se convirtió en la preocupación central de la sociedad civil organizada desde fines de los 90s y con más fuerza después de la transición, los esfuerzos ciudadanos durante los sexenios de Fox y Calderón avanzaron desde un enfoque de colaboración tripartita: gobierno, sindicato y sociedad civil organizada. Los actores de sociedad civil exigían insistentemente mayor transparencia, reformas a los planes de estudio, evaluación docente, y participación ciudadana, pero se avanzaba sólo al ritmo que la cúpula sindical permitía. Una entrevistada de sociedad civil lo resume en estos términos: "La silla del SNTE era inmensa, la de la SEP era chiquita y nunca había silla de la sociedad civil, entonces ir a poner la silla de la sociedad civil, […] era como muy importante […]; era esto de ocupar el espacio, exigir la silla en todo lo que se pudiera". Pero a la vez esta misma entrevistada describe que el espíritu de esa participación era: "sociedad civil que venga de relleno y de aval".

El proceso de construcción de un espacio cívico autónomo y con poder de incidencia tomaría varios años. Un hito fundamental en esta dirección fue la creación

39 Guillermo Trejo, *Educación para una economía competitiva.*
IMCO, *Índice de Competitividad Internacional. Resultados 2009,* México, Instituto Mexicano para la Competitividad, 2009.
México Evalúa, *10 Puntos Para Entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones Sobre su Eficiencia* (México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011), último acceso 27 de agosto, 2015.
http://mexicoevalua.org/2011/01/01/10-puntos-para-entender-el-gasto-educativo-consideraciones-sobre-su-eficiencia/

del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación. De acuerdo con diversos testimonios de sociedad civil, este espacio se creó por iniciativa de la entonces secretaría de educación pública, Josefina Vázquez Mota, quien mantenía interlocución con la amplia gama de redes y organizaciones civiles que habían surgido en torno a la problemática educativa y vio la necesidad de generar un espacio de encuentro entre ellas. En palabras de una integrante de sociedad civil, les dijo: "a ver, yo quiero un interlocutor único […] conformen una red´". El Consejo lo integraron sobre todo redes de organizaciones civiles, como Incidencia Civil en Educación (ICE), la Red ICAE México, Suma por la Educación, el Observatorio Ciudadano en la Educación, y algunas organizaciones civiles a título individual, como Mexicanos Primero. Fue la primera red de redes en la que estuvo representada toda la gama de organizaciones interesadas en la política educativa.

Una vez que las organizaciones se reunieron, acordaron que el espacio debía ser autónomo, sin la participación del gobierno. Sin embargo, este conjunto tan plural de organizaciones no logró articular una agenda común en sus primero años de existencia. De acuerdo con una entrevistada de sociedad civil "era un espacio conservador" en donde la discusión giraba en torno a aspectos pedagógicos de la política educativa, o de participación de niños y padres de familia, pero donde cualquier propuesta que implicara confrontar al sindicato se consideraba "muy peligrosa" y de carácter "político, no educativo", por lo que se desechaba.

A pesar de las resistencias, entre 2007 y 2009, la idea de que la relación simbiótica entre el SNTE y el gobierno debía ser "El" blanco de los esfuerzos de incidencia de la sociedad civil para mejorar la calidad de la educación en el país, fue cristalizando entre un subconjunto de actores de sociedad civil que participaban en este espacio. Estos actores se reconocieron como aliados y conformaron una suerte de cónclave minoritario al interior del Consejo. Este cónclave se reuniría "una o dos veces al mes", entre 2009 y 2013, hasta lograr que el Consejo adoptara su agenda.

De entre los integrantes de este cónclave destacan Ricardo Raphael, Mónica Tapia, Tere Lanzagorta, Alberto Serdán y Pilar Parás, como un primer círculo de personas influyentes, junto con otros integrantes como Jorge Javier Romero, Blanca Heredia, Maite Azuela, Felipe Hevia, Manuel Gil Antón, Gilberto Guevara Niebla, Alberto Arnaut y Rogelio Gómez-Hermosillo. De Ricardo Raphael se reconoce sobre todo su contribución al debate público desde 2007, con su libro "Los Socios de Elba Esther", y su participación constante en las deliberaciones al interior del cónclave. El texto de Rafael documenta la relación de la líder magisterial con las altas élites políticas del país, poniendo énfasis en el fundamento legal de ésta: el decreto de 1946.

Mónica Tapia, de la organización Alternativas y Capacidades, fue clave en orientar la agenda de las organizaciones hacia objetivos de incidencia claros y la consecución

de fondos para ello. Ella narra cómo en un principio no se entendía la implicación del arreglo corporativo para la calidad de la educación. Sin embargo, participantes del cónclave como Tere Lanzagorta y Pilar Parás trabajaban dentro de las escuelas, buscando la mejora educativa y su propia experiencia las llevó a coincidir en el diagnóstico. De acuerdo con una de estas activistas de la educación, al principio "Ricardo hablaba del decreto y nadie entendía nada", pero "yo sí estaba en las escuela; en alguna ocasión llegó un funcionario de la SEP y la directora de la escuela dijo 'mi jefe no es el de la SEP, es el líder de sección [sindical],' y me quedó claro esto". El hecho de que el argumento hiciera eco entre líderes de sociedad civil que trabajaban en las escuelas fue un referente importante para que un conjunto más amplio de actores se sumaran.

En las discusiones tempranas del cónclave también participaron algunos actores como Maru Linares de ICE, y David Calderón, Lorenzo Gómez Morín y Claudio X. González de Mexicanos Primero. Estos actores compartían el diagnóstico y estaban de acuerdo en priorizar objetivos de incidencia política, pero no creían que fuera viable una agenda ninguna agenda que se planteara en oposición al sindicato. El desacuerdo llevó a estos actores a distanciarse del cónclave y al surgimiento de dos agendas de incidencia que se impulsarían en paralelo.

Una de estas agendas fue la de Mexicanos Primero, centrada en los temas que ya trabajaban desde la sociedad civil: transparencia y rendición de cuentas por medio de evaluación universal. Esta agenda se planteó en interlocución sistemática con el sindicato, aunque también generó informes y reportes basados en evidencia en los que se criticaba duramente al sistema y su falta de transparencia.

La alternativa fue la agenda original del cónclave, planteada en oposición directa al arreglo corporativo y a la cúpula sindical, con el objetivo central de devolver la rectoría al Estado mediante la creación de un sistema profesional docente. Como se trataba de una posición minoritaria dentro del Consejo, particularmente por el mencionado distanciamiento de algunos de sus miembros originales, el cónclave optó por formar una organización independiente en 2010: la Coalición Ciudadana por la Educación, conocida también como "Muévete por la educación" (Muévete). En un principio, la visión de Muévete era construir densas redes ciudadanas, a lo largo del país, con capacidad de movilizarse en contra del pacto corporativo. Varios de sus integrantes consideraban estratégico incorporar a docentes críticos de la cúpula sindical y a padres de familia a estas redes. Pero "todos tenían miedo" refiere una integrante de Muévete, "no encontramos maestros dispuestos a participar [...] [y sobre los padres de familia] quienes trabajaban en las escuelas nos decían: 'ni se los pidan, pobres, tienen pánico de que [los del sindicato] tomen represalias contra sus hijos'". Cuando llegaron a coincidir con maestros en foros, éstos no se atrevían "ni a pensar"

en acciones que implicaran confrontar al sindicato. Tanto la dificultad de integrar a docentes y a padres de familia, como la escasez de financiamiento, dificultaron la tarea de construir bases sociales con capacidad de movilización. No obstante, Muévete continuó participando y habilitando distintos espacios deliberativos.

Fueron años de intensas deliberaciones impulsadas en distintos espacios —tanto por Muévete como por Mexicanos Primero y organizaciones afines a su agenda, como IMCO y CIDAC—: foros públicos y plurales; espacios de confianza entre aliados convencidos; plataformas de colaboración con el adversario; publicación de documentos de diagnóstico; seguimiento público a solicitudes de acceso a información pública, entre otros. Cabe destacar que las dos agendas se beneficiaron de los datos y diagnósticos de organismos internacionales para fundamentar sus propuestas programáticas.[40] De acuerdo con testimonios de varios entrevistados, tanto expertos, como organizaciones civiles y funcionarios de la SEP buscaron la manera de influir en estos diagnósticos para dijeran lo que querían oír. Pero los impulsores de ambas agendas también generaron sus propios documentos y los posicionaron en el debate público.

Hacia fines de 2011, el asunto de las evaluaciones y la transparencia era un tema de consenso que el gobierno y hasta el propio SNTE tenían plenamente incorporado a su discurso, pero sólo los actores de sociedad civil organizada tenían la autonomía para nombrar y criticar el pacto corporativo y su impacto sobre la calidad de la educación.

El resultado hacia principios de 2012 fue el surgimiento de un diagnóstico compartido y propuestas de sociedad civil más puntuales y convergentes. Termina siendo "una Coalición anti Elba Esther" desde sociedad civil, cuyo diagnóstico del sector se centra en el acuerdo político-corporativo, además de poner en "el centro de la agenda de reformas la derogación del escalafón y de las comisiones mixtas sindicato-gobierno en la definición del ingreso, la permanencia y los estímulos, y [plantean] crear una nueva Carrera Magisterial" (entrevistado de sociedad civil), sin abandonar la agenda de transparencia y evaluación docente.

Hacia finales de 2011, Mexicanos Primero se convenció de que el diálogo y la colaboración con el sindicato no estaba permitiendo avanzar en la dirección y la velocidad necesarias. "La idea era 'ponte de acuerdo con tu principal restricción' […] era ingenuo […] buscamos interlocución con el sindicato pero nos topamos con pared…", explica un entrevistado de sociedad civil. De acuerdo con los testimonios recabados, después de meses de una intensa interlocución, cuyo resultado fue una serie de acuerdos que incluían la realización de la evaluación docente universal —puramente diagnóstica y sin consecuencias—, fue claro para Mexicanos Primero

40 Coalición Ciudadana por la Educación, *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México?*

que el SNTE estaba obstaculizando la evaluación. Así mismo, se generó la percepción de que la cúpula sindical no concebía al magisterio como una instancia cuya obligación moral fuera trabajar en beneficio de la calidad educativa.

A inicios de 2012, Mexicanos Primero contrató como coordinador de comunicación a Alberto Serdán, hasta entonces secretario técnico de Muévete. Si bien este cambio causó molestia entra algunos integrantes de Muévete, varios entrevistados lo relacionan con el viraje en la agenda de Mexicanos Primero y su eventual rompimiento con el sindicato, así como con la convergencia de todos los actores de sociedad civil en torno a una misma agenda.

Esta convergencia de agendas no fue una mera casualidad, sino el resultado de prácticas específicas. El distanciamiento táctico no destruyó los puentes de comunicación. Las actitudes de tolerancia y la disposición a mantener el diálogo favorecieron la complementariedad entre los distintos espacios. Aunque Muévete y Mexicanos Primero avanzaron en rutas paralelas para fortalecer sus argumentos, diagnósticos y propuestas, el Consejo se mantuvo siempre como el espacio de encuentro más plural y con mayor capacidad de incidencia en el que, eventualmente, se generó una agenda de consenso que integraría ambas visiones tácticas y programáticas:

> Discutimos muchísimo […] [ahora] hay un patrimonio compartido […] ya no hay ingenuidad, sabemos de la simbiosis estado-sindicato", dice un líder de sociedad civil que en un principio pugnaba por la colaboración con la cúpula del sindicato, y explica cómo el diálogo plural permitió que se integraran distintos tipos de saberes: "conocimiento del proceso interno de la SEP, el enfoque de derechos y vulnerabilidad, la necesidad de participación de jóvenes, experiencia en la protesta callejera, experiencia con solicitudes de información pública […]; salimos todos muy enriquecidos.

Los entrevistados de sociedad civil reconocen el papel de actores como Pilar Parás, quien como presidenta del Consejo y miembro de Muévete, fungió como mediadora entre los distintos espacios hasta que, finalmente, surgió una agenda compartida. También se le atribuyen capacidades de mediación y articulación de saberes a David Calderón de Mexicanos Primero. En el caso de Pilar, se destacan sus habilidades diplomáticas para tejer acuerdos antes de las sesiones del Consejo, a partir del diálogo uno a uno con los líderes de las distintas posiciones; de David Calderón se enfatiza su sólido conocimiento del tema y su capacidad de mediar entre los expertos y los empresarios.

Sin embargo, la colaboración entre Mexicanos Primero y Muévete no avanzó sin tropiezos. Varios entrevistados coinciden en señalar prácticas que generaron recelo y desconfianza entre las dos organizaciones, lo cual minaría la cohesión y la capacidad de incidencia del colectivo amplio en el mediano plazo. Entre estas prácticas destaca, por ejemplo, un excesivo protagonismo por parte de algunos de los líde-

res más visibles; el "robo" de cuadros entre organizaciones; unilateralidad en coyunturas políticamente sensibles; acuerdos ambiguos en torno a aspectos tácticos, o falta de claridad en la toma de posiciones respecto de temas controversiales. Las quejas se centran mayormente en contra de Mexicanos Primero, organización que llegaba tarde a la fiesta, pero con muchos recursos de todo tipo, capacidad operativa, y disposición a actuar unilateralmente en favor de un mandato claro, a diferencia de Muévete y otras redes de sociedad civil con menos recursos y supeditadas a procesos deliberativos más lentos.

Otro factor de tensión fue el estreno de la película De Panzazo: documental sobre el funcionamiento y el estado del sistema educativo mexicano, conducido por Carlos Loret de Mola. El blanco del documental fue Elba Esther Gordillo y el pacto corporativo: se retomaban datos de la OCDE en aras de explicitar el vínculo entre calidad educativa y los arreglos sindicales. La intención original de Mexicanos Primerio no era en primera instancia desprestigiar a Elba Esther, sino que "ellos querían hacer *Waiting for Superman* en México", en referencia a un documental hecho en EEUU donde se plantea la problemática del sistema educativo, pero sin culpar a nadie del problema. Al final se optó por el enfoque "anti-Elba", que de acuerdo con entrevistados de Mexicanos Primero buscaba evidenciar los vicios del pacto corporativo, pero que buena parte de los integrantes de Muévete percibieron como "anti-magisterio". Este documental tuvo dos efectos significativos: a) generó un ambiente de exigencia ciudadana y de desprestigio de la figura de Elba Esther Gordillo que las organizaciones civiles capitalizarían para comprometer a los partidos con su agenda, en el contexto de las elecciones presidenciales; y b) despertaría el rechazo y la indignación del magisterio, en particular entre la cúpula sindical —tanto del SNTE como de la CNTE—, frente a lo que se percibiría como una estigmatización negativa del gremio. El sentimiento de agravio lo confirmaron varios entrevistados, incluidos líderes sindicales de la CNTE, dirigentes de organizaciones civiles y expertos en educación, que describieron este esfuerzo como el arranque de una campaña de "desprestigio" y "estigmatización" del gremio desde una visión de la élite económica "clasistas" y "racistas", en palabras de un experto. Lo anterior detonaría un proceso de polarización y mutua descalificación entre las organizaciones civiles afines al sector empresarial y la CNTE, que persiste hasta el día de hoy.

A pesar de las tensiones, las labores de mediación al interior del Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación prosperaron y éste cerró filas para articular un colectivo amplio y plural de más de 200 organizaciones civiles que lanzan la campaña 10 por la Educación.[41] Su acción más emblemática fue retar a los candidatos

41 "Agenda Ciudadana de Política Educativa", 10 por la Educación, último acceso 30 de julio, 2015. http://www.10porlaeducacion.org/wp-content/uploads/2012/05/Agenda_Ciudadana_de_Politica_Educativa.pdf

a posicionarse respecto de 10 asuntos medulares a la agenda de la sociedad civil, entre ellos la derogación del decreto de 1946, el establecimiento de un servicio profesional docente, evaluación universal, autonomía escolar y participación ciudadana, entre otros. Los cuatro candidatos respondieron puntalmente al reto y adoptaron compromisos de campaña significativamente más puntales rrespecto de los contenidos en las plataformas de sus partidos (ver análisis de la sección 3.2). Sólo el PRD y PAN suscribieron la agenda en contra del pacto corporativo, mientras que el PRI evadió posicionarse al respecto. La respuesta fue similar en el marco de la Cumbre Ciudadana, que reunió a más de 350 organizaciones para consensar una agenda ciudadana más amplia, en donde integrantes de Muévete y Mexicanos Primero incorporaron su agenda de reforma educativa en forma íntegra. Ambos ejercicios tendrían un alto impacto mediático y en el debate público.

En síntesis, el último año de esta etapa se caracterizó por negociaciones efectivas entre organizaciones civiles muy diversas para la construcción de una agenda ciudadana común. Estas negociaciones generaron valor para todos los actores del colectivo, a pesar de algunos roces entre organizaciones. También fue un año de intensas deliberaciones de carácter público en donde se puso a prueba la solidez de los argumentos de la sociedad civil. En particular, las redes y organizaciones civiles del colectivo fueron efectivas en su estrategia mediática para posicionar la agenda en contra del pacto corporativo, lo cual suma a la efectividad de la negociación, pues convirtió a la sociedad civil en un factor real de presión en un contexto en el que los partidos políticos y los funcionarios públicos habían sido tímidos, por decir lo menos, en plantear una agenda que afectara intereses implicados en el pacto corporativo. A su vez, esta capacidad de ejercer presión le garantizaría un espacio en la mesa de negociación de la reforma y se reflejaría en el contenido de los compromisos del Pacto por México en materia educativa y en la reforma constitucional.

Así pues, a pesar de la negativa del PRI a suscribir la agenda anti-pacto corporativo, la exigencia ciudadana en torno a la reforma y el desprestigio de Elba Esther Gordillo habían aumentado drásticamente a mediados de 2012. Fue ese el contexto en el que Enrique Peña Nieto fue electo presidente.

3.2 El Pacto por México y sus compromisos en materia educativa

La agenda del Pacto por México en materia de educación se negoció en un espacio seguro de diálogo que los participantes calificaron como constructivo en todo momento. La deliberación fue de élite, con nula publicidad, pero testimonios de entrevistados de sociedad civil afirman que el gobierno federal mantuvo interlocución fluida con la OCDE y con actores de la sociedad civil que impulsaban la agenda de 10 en Educación.

Frente a la victoria electoral de Enrique Peña Nieto, el candidato menos afín a la agenda de reforma educativa, la sociedad civil explora nuevas avenidas para la incidencia. "Convocamos a una reunión con Senadores. Dijimos `vamos a hacernos de un grupo de Senadores plural. Priístas no, porque priístas no quieren romper con Elba Esther, pero PAN y todos los que quieran'".

A pesar del escepticismo, las organizaciones optan por mantener abierto el diálogo con el equipo de transición en paralelo. Los entrevistados de sociedad civil dan cuenta de distintas reuniones realizadas con Aurelio Nuño y otros miembros del equipo de transición. Estas reuniones permiten plantear las propuestas de la agenda de reforma educativa que se había consensadoy también estrategias para romper con Elba Esther Gordillo, pues ya la sociedad civil anticipaba la resistencia del magisterio a los cambios que se proponían. Uno de estos actores de sociedad civil relata:

> En la primera reunión, la postura de Aurelio era 'es que Elba Esther sí sabe de educación'; y le decíamos: 'No, Aurelio. Eso es lo que le ha hecho creer a todos los gobiernos, gobierno tras gobierno, de que ella sabe de la educación, entonces que le confíen la educación a ella. No cometan ese mismo error'. Al ir creando un ambiente más de confianza, se les hace un planteamiento más explícito: 'Aurelio, la maestra en este momento vale 1 billón 600 mil millones de pesos, ¿ese dinero lo quieres manejar tú, o quieres que lo siga manejando Elba Esther?'.

De acuerdo con diversos testimonios de sociedad civil, en esta etapa, Muévete y las demás organizaciones interesadas en formar una comunidad de práctica deliberativa se fueron quedando sin recursos económicos, mientras que los que tenían recursos, como Mexicanos Primero, no estaban tan interesados en la deliberación amplia y se centraron en responder de manera ágil a la coyuntura. El resultado fue que proliferaron los encuentros entre actores políticos y líderes de sociedad civil actuando unilateralmente, y por ende un debilitamiento de la coalición amplia.

Sin embargo, en el contexto de las negociaciones del Pacto por México, la oposición también pugnaba por la reforma educativa que ya había suscrito en el periodo electoral y cuyo contenido desarrollaba en colaboración paralela con sociedad civil. Es decir, la presión para adoptar la agenda de sociedad civil venía tanto de líderes de este sector como de los partidos de oposición con los que el PRI se proponía colaborar en la construcción de ese gran Pacto.

De acuerdo con dos de los dirigentes partidistas entrevistados, los primeros acercamientos para la construcción del Pacto se llevaron a cabo entre el PRD y el PRI, a iniciativa de la dirigencia del PRD. Desde estos primeros encuentros se acordó invitar al PAN. En palabras de uno de los presidentes de partido de oposición, se generó en un ambiente de "absoluta secrecía", con el fin de "generar confianza y tener la posibilidad de trabajar en las agendas reales puestas sobre la mesa durante la negociación".

La actitud de plena colaboración se refleja en la afirmación del otro presidente de partido de oposición, en el sentido de que el PAN optó por "no declararse partido de oposición" y en su lugar, asumió una postura de co-responsable, dispuesta a colaborar con el partido gobernante "en beneficio de los ciudadanos". Esta posición condujo a la construcción de acuerdos de ganancia mutua, y a la vez explica la aversión al Pacto manifestada por diversos legisladores de oposición que acusaban al gobierno de haber "corporativizado a la oposición" (palabras de un legislador del PRD).

La información sobre intereses y prioridades de cada una de las partes fluyó y posibilitó tanto la identificación de intereses comunes como el intercambio de concesiones. Los presidentes de los tres partidos coinciden en señalar que cada uno de los partidos puso sobre la mesa sus temas de negociación, y que ello permitió encontrar esa base común. Un factor clave para que la información fluyera fueron las siguientes reglas, acordadas y respetadas por todos: a) confidencialidad absoluta de las negociaciones; b) los participantes serían respetados en caso de cambiar de opinión o posición con respecto a los temas tratados de los acuerdos generados; y c) "nada está acordado, hasta que no esté acordado todo" (presidente de partido que suscribió el Pacto). Otro factor fundamental que refirieron los presidentes del PAN y del PRD tiene que ver con las relaciones personales generadas en previas negociaciones entre las distintas fuerzas políticas.

Uno de los entrevistados relata que durante este periodo hubo un acercamiento entre Aurelio Nuño y Elba Esther Gordillo para efectos de revisar el texto de la reforma constitucional que se habría de presentar unos días después del anuncio del Pacto, de manera que el SNTE sí parece haber sido consultado en esta etapa del proceso; incluso hay testimonios de exfuncionarios que relatan que el equipo de la maestra habría participado en la redacción de la reforma. Sin embargo, estas negociaciones no llegaron muy lejos y la coalición anti-Elba fue más efectiva en su acercamiento con el PRI y el equipo de transición de Enrique Peña Nieto. Finalmente, "Aurelio fue el que decidió no seguir la ruta de simbiosis atípica sindicato-gobierno, o sea, al interior de esa élite también hubo esa ruptura" (entrevistado de sociedad civil).

Al interior del Pacto por México, y en la interlocución con una cúpula de sociedad civil, todos estos elementos configuraron una *negociación* de alto grado de efectividad donde los negociadores reportan haber generado más valor del esperado y sentirse plenamente satisfechos a la firma del Pacto. Ello no obstante los diversos costos que pagaron los negociadores. El PRI y el presidente enfrentaron un fuerte distanciamiento con la cúpula del SNTE, su aliado histórico, lo cual abría un frente político de alto riesgo. Por su parte, los líderes de oposición también tuvieron que enfrentar las críticas de los legisladores de sus partidos respecto de la falta de interlocución interna en lo que denunciaban como negociaciones cupulares opacas.

Esto generaría problemas más serios en la siguiente fase de implementación del Pacto y la frustración entre los militante de oposición al valorar que los beneficios políticos del Pacto no se repartirían en forma homogénea, pues serían apropiados mayormente por el PRI. Varios entrevistados del PAN y del PRD dan cuenta de esta insatisfacción frente a la 'forma' en que se negoció el Pacto.

Sobre la calidad de la deliberación, los tres presidentes de partido describen un ambiente de buena fe, donde las partes buscaban "soluciones a los grandes problemas nacionales" (presidente de partido que suscribió el Pacto), lo cual posibilitó que la fuerza del mejor argumento pesara en la construcción de acuerdos.Como insumos para la deliberación, este mismo entrevistado destaca "diagnósticos de la OCDE … [y la petición directa] a José Ángel Gurría de elaborar recomendaciones para integrar la agenda" (entrevista con experto consultado por Gurría); recomendaciones que estarían en línea con la agenda de sociedad civil. También actores clave de sociedad civil organizada reportan haber tenido interlocución fluida con el equipo de transición. No obstante, el carácter opaco y cupular del proceso del Pacto en su conjunto limita hasta cierto punto la legitimidad democrática de esta etapa del proceso.

A pesar de estos déficits, la agenda resultante respondía en buena medida al ambiente de exigencia ciudadana en la materia, por lo que fue celebrada por los distintos grupos de sociedad civil que impulsaron la campaña 10 por la Educación y bien recibida por la ciudadanía. El 17 de diciembre de 2012, *Excélsior* publica una encuesta donde el 60% de la población en general dice estar de acuerdo con la reforma educativa, y cree que sí habrá una mejoría en el sistema educativo.[42]

3.3 La reforma constitucional y la luna de miel del Pacto

La iniciativa presidencial de reforma constitucional de 2013 en materia de educación recogió aspectos centrales de la discusión pública de la última década en la materia, incluyendo:

- El foco en la *calidad* educativa que queda plasmado como un derecho en la constitución.
- La centralidad de la evaluación independiente para garantizar la rendición de cuentas.
- El establecimiento de mecanismos meritocráticos para la profesionalización del magisterio.

42 "Agenda Ciudadana de Política Educativa", 10 por la Educación.
Ulises Beltrán, y Alejandro Cruz, "La opinión pública respalda la Reforma Educativa", *Excélsior*, 17 de diciembre, 2012, último acceso 30 de julio, 2015.
http://www.excelsior.com.mx/node/875283

De acuerdo con testimonios de entrevistados de distintos partidos, la redacción de la iniciativa estuvo a cargo de los exfuncionarios Miguel Limón y Carlos Mancera, como consultores de Presidencia. Esta iniciativa se negoció en el seno del Pacto por México, sin la participación de legisladores, pero sí se nutrió del diálogo con algunos actores de sociedad civil. "Es un proyecto que sale desde la presidencia […] que […] consultó a varias gentes como Miguel Székely, como Claudio X González, […] y otros expertos" (entrevista con legislador). Limón y Mancera conocían muy bien la situación del sector y compartían el diagnóstico de sociedad civil, por lo que pudieron fungir como traductores para integrar sus planteamientos.

A la presentación de la iniciativa presidencial siguió una etapa de discusión que se caracterizó por agilidad en la deliberación y la negociación, combinando espacios plurales de discusión con negociaciones bilaterales. En estos espacios, legisladores y líderes de sociedad civil destacan el papel de Aurelio Nuño como representante de la oficina de la presidencia, apoyado por Limón y Mancera en la redacción. Senadores del PAN y del PRD, así como actores de sociedad civil, ubican a este actor y a sus consultores como centrales en la negociación. Legisladores de oposición destacan su habilidad para contener la molestia de los legisladores que no fueron incluidos en la negociación del Pacto. Son varios los entrevistados que destacan capacidad de escucha y conciliación de este actor: "ya pusimos varios ejemplos del talento político de personas como Nuño""[…] o sea es bueno, y es un interlocutor confiable".

En contraste, el estilo de negociación de las cúpulas partidistas de los partidos de oposición, particularmente la del PAN, fue recurrir a distintas formas de presión apelando a la importancia de la disciplina partidistas, lo cual contribuyó a generar crispación.

Entrevistados de sociedad civil y senadores coinciden en apuntar hacia una permeabilidad limitada de este proceso frente a las propuestas de un puñado de líderes de organizaciones civiles y expertos, incluyendo a Claudio X. González (Mexicanos Primero) y Ricardo Raphael (Muévete).

Esta limitada permeabilidad respondió en gran medida al descontento de legisladores del PAN y PRD respecto de lo que consideraron una invasión a las facultades del Poder Legislativo por parte de las cúpulas partidistas que negociaron la iniciativa presidencial. Lo que resultó en la incorporación de cambios impulsados por legisladores del PAN y del PRD que introdujeron conceptos como: a) el derecho a una educación de calidad, impulsado por PAN y PRD; que introdujeron conceptos como: a) el derecho a una educación de calidad impulsado por PAN y PRD; b) autonomía escolar en asuntos de infraestructura, materiales y asuntos operativos, que se le atribuye a Carlos Mancera y c) la clarificación de que el sistema profesional docente incorporaría "evaluación con consecuencias" (palabras de un Senador), impulsado por el PAN y organizaciones civiles como Mexicanos Primero.

No obstante, el sentido de urgencia con el que se planteó la reforma, bajo la amenaza de que retrasar la aprobación de la reforma daría tiempo a que la oposición del magisterio se organizara, derivó en insuficiente tiempo y poca disposición para la construcción de una visión compartida e integral en torno a las particularidades del modelo educativo a impulsar. Por ejemplo, un legislador de oposición explica que "[…] aquí no estaba planteado lo particular, entonces muchos compañeros nuestros de la comisión votaron a favor de la reforma. Yo vote en contra. Dije: '[…] tiene que tener todos esos elementos y certezas de lo que vamos a hacer'". También derivó en una reforma más acotada, que para muchos críticos descuidó aspectos sustantivos al logro del máximo aprovechamiento del educando. Esto incluso contrastando la reforma aprobada con lo planteado originalmente por organizaciones civiles y la propia OCDE, sobre todo en relación con la autonomía escolar.

Desde el punto de vista de efectividad negociadora, lo más significativo de esta etapa fue la construcción de una coalición partidista tripartita, respaldada por otra coalición de organizaciones civiles y expertos, que superó el veto sindical y logró imponer la evaluación obligatoria y "con consecuencias", pese a ser percibida por la cúpula de la SNTE y la CNTE como el anuncio de un modelo punitivo y homogeneizante. En sintonía con la CNTE, algunos Senadores del PRD, MC y PT votaron en contra de la reforma constitucional pese al respaldo de la cúpula del PRD a ésta.

Por su parte, ni la CNTE ni el SNTE estaban contentos con la reforma constitucional. La oposición de la CNTE fue abierta y a través de movilizaciones tradicionales. En el caso del SNTE, el descontento se reflejó de manera más sutil en una declaración de la maestra Gordillo en la que acusaba al Senado de haber traicionado al magisterio aprobando una reforma en la que se le daba un enfoque punitivo a la evaluación docente.[43] De acuerdo con uno de los entrevistados, después de esa declaración, las tensiones entre el presidente Peña y Elba Esther iban en aumento y ella le habría comentado lo siguiente poco antes de ser aprehendida: "me dijo: 'el único jefe político soy yo', pero yo nunca fui subordinada de Calderón ni de Fox; yo no soy una sirvienta (sic) de nadie […] al sindicato se le puede replegar pero no subordinar". No obstante, la detención de la Maestra Elba Esther Gordillo en febrero de 2013,[44] significó un debilitamiento extremo del poder de negociación del SNTE de cara a la coalición partidista y a la discusión de la legislación secundaria.

43 *La Jornada* Jalisco, "Gordillo: Con Amenazas no se transformará el Sistema Educativo", *La Jornada* Jalisco, 6 de febrero, 2012, último acceso 30 de julio, 2015. http://lajornadajalisco.com.mx/2013/02/gordillo-con-amenazas-no-se-transformara-sistema-educativo/

44 Gustavo Castillo, "La maestra, presa es acusada de lavado de dinero", *La Jornada,* 27 de febrero, 2013, último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol.

El ánimo de conciliación entre las cúpulas del PRI, PAN y PRD se extendió por varios meses y se reflejó en el proceso de designación de los consejeros del INEE, calificado por legisladores de distintos partidos como "ejemplar". Los cinco consejeros del INEE fueron electos el 30 de abril de este año por votación de entre el 68% y 71% de los Senadores.

En resumen, este periodo se caracterizó por negociaciones efectivas en el Congreso —sobre todo por parte de Aurelio Nuño—, y una deliberación de calidad, pero restringida en tiempo y en la pluralidad de participantes. El resultado fue una reforma constitucional con una amplia base de legitimidad democrática y bien acogida por la ciudadanía, pero donde actores clave —como los padres de familia o docentes— habían quedado sin voz en el proceso, y se habían obviado elementos importantes de una agenda más amplia, como la autonomía escolar en asuntos sustantivos al aprovechamiento escolar o mecanismos para la colegiación de docentes.

3.4 La negociación de la legislación secundaria y sus déficits de legitimidad democrática

Hacia finales de marzo de 2013, la SEP convocó a una reunión de trabajo para socializar borradores de la legislación secundaria con legisladores del PAN, PRI y PRD. Los borradores no fueron bien recibidos por los legisladores de la oposición y en esta misma reunión se acordó la instalación de tres de mesas de trabajo para elaborar cada una de las tres leyes: a) Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa; b) Ley General de Servicio Profesional Docente, y a) Ley General de Educación Pública.

La primera mesa, relativa a la Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa se acordó que sería liderada por el presidente de la Comisión de Educación del Senado —el senador Juan Carlos Romero Hicks del PAN—, con el apoyo de la secretaria técnica de la Comisión, Violeta Roldán. Este eje de la negociación y deliberación para elaborar la ley se caracterizó por colaboración y deliberación de calidad entre PAN, PRD y —en menor medida— el PRI, para efectos de la redacción de la iniciativa. Lo anterior, en una combinación de espacios tripartitas y de reuniones bilaterales. Legisladores del PAN, PRI y PRD concuerdan en la naturaleza colaborativa de este proceso, que incluyó tanto a senadores como a diputados, en una deliberación donde destacó el carácter "técnico" (palabra de un asesor legislativo) de la conversación y en el ánimo conciliador que marcó la negociación.

También es notable la participación activa del INEE en la deliberación y negociación de la iniciativa de ley, a través de su interlocución con legisladores de todos los partidos en ambas cámaras, particularmente vía los Senadores Romero Hicks y Mario Delgado. Las dos consejeras del INEE, así como legisladores del PAN y del PRD

dan fe de la diligencia y fluidez con la que pudieron participar en esta negociación. Alta efectividad por parte de las consejeras INEE, Teresa Bracho y Margarita Zorrilla, en la inclusión de la agenda del Instituto en la ley.

Diversos entrevistados también reconocen la capacidad de articulación de acuerdos por parte del senador Romero Hicks, quien logró consensar la iniciativa de ley entre todos los legisladores de ambas cámaras del PRI, PAN y PRD que participaron en la mesa de trabajo. Ello, pese a que algunos legisladores del PRD, como el senador Morón, votaran en contra de esta ley por estar "en desacuerdo con el enfoque punitivo" de la legislación secundaria. Al senador Romero Hicks se le atribuye ser "un gran conocedor" del tema y éste a su vez reconoce a pares como "Alonso Raya, de la Vega Membrillo, Morón y Delgado" como expertos del tema que hicieron un valioso aporte. Aunque un legislador acusó falta de reconocimiento a su aporte en el proceso de reforma constitucional y cierta desconfianza hacia el senador Romero Hicks a partir de este episodio.

La efectividad de la negociación y la calidad de la interlocución en las deliberaciones también reflejan el alto grado de satisfacción con el resultado final por parte de todos los entrevistados que participaron en la negociación y la deliberación, incluyendo legisladores del PAN, PRI y PRD. Aunque es importante destacar que no nos fue concedida la posibilidad de entrevistar a los funcionarios públicos de la SEP que participaron en esta negociación.

No obstante, los entrevistados también refieren una suerte de lucha de poder, de tipo suma cero, entre el INEE y la SEP en torno a la instrumentación de la evaluación en el contexto del sistema profesional docente. Ni el INEE ni la SEP querían la responsabilidad. Al final se le asignó a la SEP, con lo cual queda ejemplificada la efectividad de las representantes del INEE en la negociación.

Por otra parte, la poca o nula deliberación "pública" bajo la justificación de que abrir el proceso ponía en riesgo la reforma y ofrecía oportunidades para que la CNTE fortaleciera su esfuerzo de movilización en contra de la reforma, también le restó legitimidad a este proceso.

La segunda mesa del proceso de elaboración de legislación secundaria quedó a cargo del presidente de la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados —el diputado Jorge de la Vega Membrillo—, con el encargo de elaborar la Ley del Servicio Profesional Docente. Este segundo eje de negociación y deliberación estuvo marcado por la desconfianza y la lucha de poder entre impulsores y detractores. En particular, las posiciones rígidas por parte de la SEP y la CNTE polarizaron la deliberación y convirtieron la negociación en un juego de suma cero. Legisladores del PAN y asesores legislativos acusan a los legisladores del PRD de operar en alianza con la

CNTE para dilatar el proceso y resistir el proyecto de LSPD impulsado por el Ejecutivo. Lo cual convirtió la mesa en un espacio inoperante para la construcción de acuerdos.

Hubo poca permeabilidad e interlocución muy limitada con actores de la sociedad civil y con el magisterio, incluido el debilitado SNTE que en palabras de un legislador de oposición "estaban aterrados y me buscaban a mí para plantear sus preocupaciones".

Todos los entrevistados que participaron en esta mesa señalan la falta de oficio político y voluntad de diálogo del secretario de Educación Pública, Emilio Chuayffet, y de César Becker Cuéllar, quien fungiera como representante de la SEP en múltiples reuniones. Legisladores acusan haberse sentido agraviados por el tono y lenguaje utilizado por estos dos actores en respuesta a cuestionamientos o críticas planteadas en reuniones clave —algunas de ellas públicas— para discutir esta ley.

Esta rigidez y falta de receptividad a la crítica llevó a que a la SEP perdiera la representación del gobierno federal en la negociación, y que ésta le fuera turnada a la Consejería Jurídica de la Presidencia. El borrador base sobre el cual se trabajó fue elaborado por la misma dupla que elaboró la reforma constitucional, Miguel Limón y Carlos Mancera, quienes compartían la visión economicista que dominaba entre las organizaciones civiles cercanas al sector empresarial, con las cuales sí hubo interlocución en esta etapa. Sin embargo, en la interlocución con la oposición y con la CNTE destaca el liderazgo de Gabriel Contreras, actual presidente del IFETEL. A Contreras se le atribuye gran efectividad como conciliador de intereses, pero no conocimiento sobre el tema. En cualquier caso, este oficio político le valió que la mesa de negociación sustantiva se trasladara a sus oficinas y se convirtiera en el espacio en el cual se redactó la versión final de la iniciativa, en un ambiente calificado por los entrevistados como extremadamente "político" y poco "técnico". Todo lo cual apunta hacia una mayor efectividad en la negociación pero muy baja calidad en la argumentación y poca inclusión. Lo cual generaría grave déficits de legitimidad democrática en el producto.

En paralelo a la fallida mesa de trabajo para consensar esta ley bajo el liderazgo de la SEP, Gobernación y la CNTE acordaron una serie de foros públicos (mayo-julio de 2013). Estos eventos dieron voz a la oposición y a la crítica de la reforma, pero para ningún actor tuvieron como objetivo generar insumos o discutir aspectos puntales de la legislación secundaria que se estaba negociando en otro espacio: a) el gobierno buscaba ganar tiempo y canalizar el descontento para avanzar en la negociación cupular; b) la CNTE buscaba legitimar su oposición a la reforma constitucional.

Los cambios que sí se introdujeron a la iniciativa que elaboraron Limón y Mancera, tras las negociaciones lideradas por Gabriel Contreras, se atribuyen a negociaciones de último momento con la CNTE y el bloque afín de legisladores del PRD. Al menos tres entrevistados coinciden en señalar que fueron en respuesta a la presión y a la

capacidad de movilización que exhibió esta organización sindical. A nadie más se le atribuyen estos cambios que, curiosamente, por la forma en que se negociaron carecen de legitimidad democrática incluso frente a los propios agremiados, además de que la CNTE y el propio PRD niegan haber participado en su negociación, pese a los testimonios que existen en sentido opuesto. "Cedieron porque tenían tomado el aeropuerto" acusa un asesor legislativo que participó en la interlocución con la CNTE y en el seguimiento de lo que se llamó "el adéndum", que incluye asuntos como la prórroga de tres años para abrir el concurso de ingreso al sistema a personas con otras licenciaturas, en competencia directa con los egresados del sistema normal. También se le atribuye al PRD y a la presión de la CNTE el requisito de "contextualizar" la evaluación docente para reflejar la diversidad de situaciones y retos que enfrentan los maestros, particularmente en zonas rurales y marginadas.

En términos generales, el contexto de polarización y exclusión en el que se llevó a cabo la negociación y la poca deliberación se puede ver reflejado en la erosión de la buena impresión causada cuando la iniciativa de reforma fue presentada. Ejemplo de ello lo dan encuestas de opinión pública. Como se presentó anteriormente, en diciembre de 2012 existía un clima de optimismo frente a la Reforma Educativa. Casi un año después, en septiembre de 2013, el CESOP publicó resultados de una encuesta telefónica, donde del 78% que dijo estar enterado de la Reforma, 51% dice estar de acuerdo con ella, mientras que 35% de los encuestados respondió con una opinión negativa. Estas encuestas no son estrictamente comparables por no ser un estudio panel, pero pueden dar luz sobre el clima de desilusión que se fue extendiendo en la opinión pública a medida que se fue encapsulando el proceso.

Por su parte, de acuerdo con los testimonios de los entrevistados, las reformas a la Ley General de Educación consistieron meramente de una armonización de esta Ley marco, con las del INEE y en la LSPD. Por ende, su redacción no implicó mayor esfuerzo de negociación ni deliberación, pero reproduce los déficits de legitimidad de la LSPD.

Las tres leyes fueron votadas en tal contexto de crispación y polarización social, que se llegó a la decisión de sesionar fuera del recinto parlamentario —en el Centro Banamex—, dando lugar a un proceso legislativo de corte "fast-track" del que no hay registro de debate en comisiones en ninguna de las dos Cámaras para ninguna de las tres leyes, con lo cual se genera un déficit de legitimidad democrática en el proceso, respecto del principio de rendición de cuentas. La polarización estuvo asociada directamente con la oposición del CNTE a la LSPD que impulsaron el gobierno federal y el PAN.

Varios entrevistados de sociedad civil responsabilizan directamente al entonces Secretario, Emilio Chuayffet, de encapsular la negociación y limitar los espacios de deliberación sobre la legislación secundaria. Sin embargo, cuando la negociación

llegó a manos de presidencia tampoco hubo un esfuerzo por abrirle las puertas a la sociedad civil. En palabras de un integrante de Muévete "[…] nos cerró las puertas a todas las organizaciones" a excepción de algunos actores como Mexicanos Primero que mantuvieron una interlocución más fluida y lograron incorporar "la mayor parte de nuestras observaciones". Estas observaciones son descritas como relativamente menores por parte de Mexicanos Primero y no necesariamente reflejaban un consenso entre organizaciones, pues el colectivo había dejado de reunirse.

Para Mexicanos Primero había que aprovechar la coyuntura y sacar las reformas a la legislación secundaria lo antes posible, para lo cual pudo tener un diálogo con el gobierno; Muévete hubiera querido trabajar en un proyecto de ley alterno, pero se sintió excluido del proceso. Ahora, los integrantes de Muévete también son autocríticos y reconocen que llegaron a la etapa de la legislación secundaria desgastados, "sin lana", sin un secretario técnico que ordenara la agenda y diera seguimiento a los acuerdos, y sin una visión clara de lo que había que plasmar en la legislación secundaria. En este contexto, el poder de la sociedad civil se redujo a unos cuantos voceros activos en medios y sólo organizaciones con muchos recursos, como Mexicanos Primero o la Asociación de Padres de Familia, pudieron seguir con el ritmo de involucramiento y activismo desplegado durante la campaña presidencial de 2012 y los años anteriores.

El balance que hace un integrante de Muévete es el siguiente:

> no hemos podido revisar la importancia que tuvo la 'demanda' de la reforma, y entonces de pronto aparece como si lo relevante fue la 'oferta': el Pacto por México, los partidos, Aurelio Nuño, Chuayffet"… "y aunque no se hace por reconocimiento, genera malestar, porque se tomó la demanda, pero […] luego se reinterpretó y acabó construyéndose algo que hubiera sido mucho mejor si hubiera habido más generosidad por parte de la oferta.

4. Lecciones y aprendizajes

El análisis histórico de la evolución del sistema educativo, en conjunto con los testimonios recogidos en las entrevistas a actores clave del proceso de reforma del 2013, permiten concluir lo siguiente:

La viabilidad política de esta reforma se construyó sobre la base de una negociación efectiva entre la élite político-partidista, en el marco del Pacto por México. Sin embargo, la agenda sustantiva de esta negociación estuvo fuertemente influida por una coalición amplia y plural de organizaciones civiles que deliberó durante años para construir una agenda compartida de cambio radical y, consecuentemente, logró concertar el apoyo de empresarios y medios de comunica-

ción para generar un ambiente de exigencia ciudadana en torno a la urgencia de desmantelar el pacto corporativo.

La coalición ciudadana fue efectiva en establecer cuatro elementos fundamentales: primero, establecer un marco constitucional para hacer exigible el derecho a una educación de calidad; segundo, debilitar la posición de poder del magisterio dentro del sistema educativo para recuperar la rectoría del Estado; tercero, avanzar la agenda de transparencia y rendición de cuentas en el sector; por último, lograr el objetivo cortoplacista de derrocar a la lideresa sindical Elba Esther Gordillo. Sin embargo, es posible afirmar que dicha efectividad se logró a costa de la integralidad de la agenda ciudadana (y de la misma OCDE) en la legislación secundaria y de un alto grado de polarización social que ha implicado una estigmatización negativa del magisterio y que pone en riesgo la viabilidad de la implementación de la reforma aprobada.

La reforma constitucional retomó integralmente la visión de la sociedad civil organizada que emergió después de años de discusiones públicas amplias y plurales que apuntaban hacia la obsolescencia del pacto corporativo en el sector y hacia la necesidad de profesionalizar al magisterio. De aquí deriva su alto grado de legitimidad democrática. Sin embargo, esta legitimidad se erosionó en el proceso de negociación de la legislación secundaria, en el cual se acotaron los espacios de diálogo con el colectivo amplio de actores que protagonizaron la etapa previa y, simultáneamente, se excluyó a otros actores importantes como el magisterio y los padres de familia, en lo que terminó por ser un proceso reformador elitista y encapsulado.

Pese a la falta de publicidad de las deliberaciones que sustentaron todo el proceso de redacción y negociación de la legislación secundaria, todos los entrevistados que participaron en el proceso coinciden en que las deliberaciones en torno a la Ley General del Instituto Nacional de Evaluación Educativa fueron de mayor calidad y centradas en argumentos técnicos; mientras que las de la Ley General del Servicio Profesional Docente fueron de carácter más político y carecieron de una visión compartida sobre el modelo institucional necesario para hacer valer el derecho a una educación de calidad. Lo anterior se traduce en que la primera goza relativamente de mayor legitimidad democrática que la segunda.

El encapsulamiento del proceso acotó la agenda y la sesgó en favor de aquellas propuestas congruentes con el enfoque economista, basado en incentivos económico individuales, que privilegian la OCDE, los funcionarios públicos de corte tecnocrático y las organizaciones afines al sector empresarial. Ello a costa de enfoques alternativos que proponen fortalecer el desarrollo de relaciones horizontales como vía para generar contrapesos al poder del sindicato y la burocracia estatal, y de mecanismos orientados a fortalecer la capacidad de la escuela

para trabajar en forma autónoma hacia el máximo logro de los educandos que la misma OCDE recomienda.

Otro resultado del encapsulamiento fue una lucha de poder entre el INEE y la SEP, en la que ambas instituciones resistieron liderar la aplicación de la evaluación docente y cedieron esta facultad a los estados. Varios entrevistados identifican en este aspecto de la reforma un alto riesgo de que se repliquen dinámicas simbióticas entre autoridades educativas estatales y sindicato. Un proceso más incluyente hubiese permitido resolver esta cuestión con base en criterios de interés público, como la certeza, la imparcialidad y la eficacia, en lugar de criterios de índole política.

El resultado es una reforma constitucional de gran calado, que retoma décadas de deliberación pública, y que altera en forma fundamental los equilibrios de poder en el sector educativo, pero que introduce una legislación secundaria polarizante, con importantes déficits de legitimidad democrática y de calidad cuestionable.

El encapsulamiento de la negociación de la legislación secundaria refleja, por un lado, falta de voluntad de diálogo por parte de actores políticos que actuaron bajo presión para sacar adelante una negociación de alto riesgo. Pero la cerrazón también es atribuible a la ausencia de una visión clara de la legislación secundaria, por parte de la coalición de la sociedad civil que impulsó con asertividad la reforma constitucional. Esta falta de visión parece reflejar el desgaste interno de los colectivos y su incapacidad de articularse a la velocidad de los tiempos políticos que imperaron.

Es probable que hacia adelante se vuelvan a articular los colectivos de organizaciones especializadas en educación y que se fortalezcan las actividades de control ciudadano a partir de la mayor disponibilidad de información. Pero ello difícilmente se traducirá en un mejor desempeño, dado el contexto de un sistema profesional docente sobre-regulado, vertical, burocrático y vulnerable a las dinámicas políticas estatales. La tensión entre la mayor exigencia ciudadana y la persistencia de un mal desempeño del sistema, podría ser el motor de otra oleada de cambios que gocen de mayor legitimidad.

De los hallazgos de esta investigación se desprende la urgencia de abrir espacios de deliberación para subsanar los déficits de legitimidad mediante el diálogo con actores excluidos, particularmente con el magisterio y los padres de familia.

Como ejercicio de incidencia en políticas públicas, este caso arroja las siguientes lecciones para la sociedad civil organizada en México:

- Las ideas de cambio radical a veces requieren encubarse en enclaves deliberativos igualmente radicales, como lo fue la Coalición Ciudadana por la Calidad de la Educación (también conocido como el Muévete). En espacios de diálogo demasiado amplios, como el Consejo Ciudadano Autónomo por la Educación, algunos actores se mostrarán escépticos de la viabilidad de cualquier propuesta

radical, o no estarán dispuestos a enfrentar intereses de otros actores poderosos dentro del sistema que se pretende cambiar. El riesgo es que las propuestas sean vetadas y se abandonen, en lugar de robustecerse y construir su viabilidad para más tarde lograr consensos más amplios.

- No obstante, puede ser de gran utilidad mantener la interlocución en estos espacios de diálogo más plurales, tanto para ir socializando los argumentos y la evidencia sobre la necesidad del cambio, como para construir un lenguaje para la propuesta que la haga más atractiva para un conjunto amplio de actores con perspectivas diversas.
- Persuadir a colectivos más amplios y plurales puede tomar meses o años, pero una vez que se logra, la sociedad civil multiplica sus capacidades, pues se intercambian saberes y se complementan los recursos. El resultado es un mayor empoderamiento para incidir en la toma de decisiones, de cara a los partidos políticos y a otros actores con poder de veto. En este caso en particular, el clímax del movimiento ciudadano a favor de la reforma educativa fue cuando se logró que el Consejo adoptara la propuesta de cambio radical y su incidencia en la Reforma Educativa —inmediatamente después— fue decisiva.
- Cuando coaliciones amplias y plurales logran consensuar una agenda puntal de cambio sobre un asunto de interés ciudadano, los partidos políticos tienden a converger hacia ella. En contraste, cuando se divide o deja de tener una visión compartida, la capacidad de incidencia está en función del grado de cercanía con los tomadores de decisiones y no en función de la solidez de las propuestas.
- Para sostenerse en el tiempo, tanto los enclaves radicales como los espacios plurales requieren de un mínimo de recursos humanos, financieros y de tiempo. La figura de un "secretario técnico" es clave para convocar, llevar el registro de la conversación y dar seguimiento a los acuerdos. Cuando Múevete perdió a su secretario técnico, perdió su dinamismo y su capacidad de articular propuestas programáticas sólidas.
- La negociación se topa con los límites de su efectividad cuando:
    - El paradigma o marco cultural de la contraparte establece techos sobre lo que es negociable.
    - Alguna de las partes rompe acuerdos de manera unilateral y no existen mecanismos vinculantes o voluntad política para hacerlos valer.
- Cuando la sociedad civil de topa con estos límites —como le sucedió a Mexicanos Primero con el SNTE— existe la tentación de satanizar a la contraparte en aras de visibilizar la agenda propia y generar sentimiento de indignación que fortalezca la posición de poder de la sociedad civil. Este tipo de táctica puede ser muy efectiva para generar un entorno de exigencia, y se utilizó en

el documental De Panzazo con gran éxito. Sin embargo, el costo fue contribuir a la polarización social que dificulta el diálogo para la implementación de la reforma y la estigmatización del magisterio, cuyos derechos se ven afectados como resultado del estigma.

- Las negociaciones entre actores políticos son procesos dinámicos en donde las posiciones se transforman frente a distintas coyunturas. De ahí que el diálogo con todas las fuerzas políticas que participan en la negociación es fun¬damental durante todas las etapas del proceso legislativo formal e informal, incluso con quienes parecen ser el oponente al cambio propuesto.
- Cuando los acuerdos se construyen a contracorriente de los intereses, valores y referentes culturales de actores encargados de instrumentar los cambios, las nuevas políticas tenderán a presentar puntos ciegos y enfrenarán fuertes resistencias en la instrumentación.

5. Bibliografía

10 por la Educación. "Agenda Ciudadana de Política Educativa". Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.10porlaeducacion.org/wp-content/uploads/2012/05/Agenda_Ciudadana_de_Politica_Educativa.pdf

Aboites Aguilar, Hugo. "Confrontación o diálogo para transformar la educación en el 2012-2013". En *Análisis y Perspectivas de la Reforma Educativa: Memorias y Resolutivos,* julio 2013. Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE), 13-19.

Aparicio Castillo, Javier. "Lo blanco, negro y gris del arreglo político entre Elba y el PAN". CNN México, 20 de julio, 2011.Último acceso 1 de agosto, 2015. http://mexico.cnn.com/opinion/2011/07/20/opinion-lo-blanco-negro-y-gris-del-arreglo-politico-entre-elba-y-el-pan .

Arnaut Salgado, Alberto. *Historia de una profesión. Los maestros de educación primaria en México* 1887-1994. 2a ed México: CIDE, 1998.

Avilés, Karina. "Propicia Calderón autoritarismo al mutilar planes de prepa: expertos". *La Jornada*, 22 de abril, 2009. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2009/04/22/index.php?section=sociedad&article=043n1soc

Beltrán, Ulises y Alejandro Cruz. "La opinión pública respalda la Reforma Educativa". *Excélsior*, 17 de diciembre, 2012. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.excelsior.com.mx/node/875283

Cámara de Diputados. *Decreto por el que reforma el artículo 3º de la Constitución. Diario Oficial.* 30 de diciembre de 1946. Último acceso 30 de julio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_041_30dic46_ima.pdf

Cárdenas, José. "Frente contra la CNTE". *Excélsior*, 9 de julio, 2015. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-cardenas/2015/07/09/1033733

Casar, María e Ignacio Marván, coord. *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México:* 1997-2012. México: Taurus, 2014.

Castañeda, Jorge y Héctor Aguilar. "Un futuro para México". Nexos 386. 1 de noviembre, 2009. Último acceso 15 de julio, 2015. http://www.nexos.com.mx/?p=13374

Castillo, Gustavo. "La maestra, presa es acusada de lavado de dinero". *La Jornada*, 27 de febrero, 2013. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2013/02/27/politica/002n1pol.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. *Encuesta teléfonica acerca de la reforma educativa y las marchas de los maestros*. México: CESOP, Cámara de Diputados, 2013. Último acceso 15 de junio, 2016. http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/download/315731/1083290/file/1 ().

Coalición Ciudadana por la Educación. *¿Qué pasa con la calidad de la educación en México. Diagnósticos y propuestas desde la Sociedad Civil.* México: Coalición Ciudadana por la Educación, 2010. Último acceso 20 de julio, 2015. https://3sector.files.wordpress.com/2011/02/porlaeducacion2.pdf

Diario Oficial de la Federación. "Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica". 19 de mayo, 1992. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/b490561c-5c33-4254-ad1c-aad33765928a/07104.pdf

Elster, Jon. *Deliberative Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Fehr, Ernest y Simon Gächter. "Fairness and retaliation: The economics of reciprocity". *The Journal of Economic Perspectives,* vol. 13 n.º 3 (2000): 159-181.

Figueroa, Héctor. "Josefina Vázquez Mota, única panista que enfrentó a Elba Esther". *Excelsior*, 27 de febrero, 2013. Último aceeso 30 de julio, 2015. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/27/886358

Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton. *Getting to yes: Negotiating agreement without giving in*. Boston: Houghton Mifflin, 1987.

Flores, José. *Fundamentos Políticos-Jurídicos de la Educación en México. México: Progreso*, 2000.

"Fotogalería y video: Las 'humildes' mansiones de Elba Esther". Excélsior, 3 de marzo, 2013. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/03/03/886425

Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Traducido por William Rehg. Cambridge, MA: The MIT Press, 1996.

Hernández Estrada, Mara. "Negotiation and Deliberation in Mexico's Democratization Process: Six Cases of Legal Reform". Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 2013.

Hernández Estrada, Mara, José Del Tronco y Gabriela Sánchez. *Un Congreso sin Mayorías: Mejores Prácticas en Negociación y Construcción de Acuerdos.* Mexico: FLACSO-Mexico & Centro de Colaboración Cívica, 2009.

Hernández Mejía, Salvador. "De los Privilegios y los Cambios: Antecedentes Históricos del Artículo 3ero Constitucional". *Revista de Investigación Educativa* (2003): 265-289. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.uv.mx/cpue/coleccion/n_2526/publsalv.htm

Hernández Navarro, Luis. *Cero en Conducta: Crónica de la resistencia magisterial*. México: Fundación Rosa Luxemburgo y Para Leer en Libertad A.C., 2011. Último acceso junio, 2016. http://brigadaparaleerenlibertad.com/programas/cero-en-conducta/

Hernández Navarro, Luis. "Las mentiras sobre la reforma educativa". *La Jornada.* 15 de enero, 2013. Último acceso 30 de julio, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2013/01/15/opinion/017a1pol

Burki, Javed Shahid, Guillermo Perry y William Dillinger. *Más allá del centro: La descentralización del estado*. EEUU: Banco Mundial, 1999.

La Jornada Jalisco. "Gordillo: Con Amenazas no se transformará el Sistema Educativo". *La Jornada* Jalisco, 6 de febrero, 2012. Último acceso 30 de julio, 2015. http://lajornadajalisco.com.mx/2013/02/gordillo-con-amenazas-no-se-transformara-sistema-educativo/

Larroyo, Francisco. *Historia comparada de la educación en México*. 13a. ed. México: Porrúa, 1979.

Mansbridge, Jane. *Beyond adversarial democracy*. New York: Basic Books, 1980.

Martínez, Nurit. "Se enreda Elba; ahora las Hummers se rifaron". *El Universal*. 14 de octubre, 2008. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/162950.html

Martiniello, María. "Participación de los padres en la educación: Hacia una taxonomía para América Latina". En *Perspectivas sobre la Reforma Educativa. América Central en el Contexto de las Políticas de Educación en las Américas*. De Juan C. Navarro, Katherine Taylor, Andrés Bernasconi y Lewis Tayler, 175-210. Washington DC: USAID/BID/Instituto de Harvard para el Desarrollo Internacional, 2000.

México Evalúa. *10 Puntos Para Entender el Gasto Educativo en México: Consideraciones Sobre su Eficiencia*. México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2011. Último acceso 27 de agosto, 2015. http://mexicoevalua.org/2011/01/01/10-puntos-para-entender-el-gasto-educativo-consideraciones-sobre-su-eficiencia/

México Evalúa. *A 3 años de la firma de la Alianza por la Calidad de la Educación ¿Cuál es el balance?* México: México Evalúa Centro de Análisis de Políticas Públicas, 2013. Último acceso 1 de agosto de 2015. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/05/Alianza-por-la-Calidad-de-la-Educacion.pdf

Muñoz Armenta, Aldo. "Escenarios e identidades del SNTE: entre el sistema educativo y el sistema político". R*evista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13 n.º 37 (2008): 377-417.

Nueva Alianza. "Plataforma Electoral 2012-2015. 2012". Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/DEPPP-PlataformasElectorales/20

Observatorio Ciudadano de la Educación. "El SNTE y su nuevo partido político". Último acceso 1 de agosto 2015. http://www.observatorio.org/comunicados/5d0d5e25bc0b.pdf

Observatorio Ciudadano de la Educación. "Federalismo y Participación Social ¿Prioridad de las Autoridades Educativas?" Comunicado 076. México, 2002.

OCDE. "Acuerdo de Cooperación México-OCDE para mejorar la calidad de la educación de las escuelas mexicanas". Útimo acceso 1 de agosto, 2015. http://www.oecd.org/edu/school/46216786.pdf

OCDE. "*Education at a Glance*". 2007. Último acceso 20 de julio de 2016 http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/39313286.pdf

OCDE. *México: Compendio de estudios y reportes de la OCDE.* 2006-2012. México: Centro de la OCDE en México para América Latina, 2012. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/M%C3%A9xico--Compendio%20de%20Estudios%20y%20Reportes%20de%20la%20OCDE.pdf

OCDE. "Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos (PISA) PISA 2012-Resultados México". Último acceso 20 de julio de 2015. http://www.oecd.org/pisa/keyfindings/PISA-2012-results-mexico-ESP.pdf

Partido Acción Nacional. "Plataforma Electoral 2012-2018. 2012". Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018

Partido de la Revolución Democrática. "Plataforma Electoral 2012-2018". Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018

Partido Revolucionario Institucional. "Plataforma Electoral 2012-2018". Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.redpolitica.mx/ruta-electoral/presentan-partidos-plataformas-2012-2018

Peña Nieto, Enrique, Jesús Zambrano, María Cristina Díaz y Gustavo Madero. "Pacto Por México". Último acceso 30 de julio, 2015. http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf

Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca. "Minuta de Acuerdo entre el Gobierno del Estado de Oaxaca y la Sección XXII del SNTE", 1992 (copia simple entregada por uno de los entrevistados).

Poder Ejecutivo Federal. *Reglamento de las condiciones generales de trabajo del personal de la Secretaría de Educación Pública*. México: DOF 29 enero, 1946.

Poder Ejecutivo Federal. *Reforma Constitucional en Materia Educativa*. Mexico: *Diario Oficial de la Federación*. 26 de febrero, 2013. Último acceso 15 de julio, 2015. http://www.presidencia.gob.mx/reformaeducativa/#sobre-la-reforma

Raiffa, Howard. *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press, 1982.

Raphael, Ricardo. *Los socios de Elba Esther.* México: Planeta, 2007.

Ruth, Rodríguez. "ONU: SEP y SNTE frenan la educación". *El Universal,* 19 de febrero, 2010. Ornelas, Carlos. *El sistema educativo mexicano.* México: Fondo de Cultura Económica, 1995.

Rojas, Laura. "Evaluación Docente, Presidente Doblegado". *Excélsior*. 31 de mayo, 2015. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.excelsior.com.mx/opinion/laura-rojas/2015/05/31/1026871

Susskind, Lawrence y Catherine Ashcraft. "*How to reach fairer and more sustainable agreements". En Negotiate-Reaching agreements over water*. Editado por John Dore, Julia Robinson y Mark Smith. Gland, Suiza: IUCN, 2010.

Susskind, Lawrence y Jeffrey Cruikshank. B*reaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolve Public Disputes*. New York: Basic Books Inc., 1987.

Susskind, Lawrence, Sarah McKearnan y Jennifer Thomas-Larmer. *The consensus building handbook*. Thousand Oaks,CA: Sage, 1999.

Torres, Mauricio. "El Partido Nueva Alianza sale de la coalición electoral con el PRI y PVEM". *CNN México*. 20 de enero, 2012. Último acceso 15 de junio, 2016. http://mexico.cnn.com/nacional/2012/01/20/el-lider-del-pri-buscara-cambios-a-la-coalicion-con-verde-y-nueva-alianza.

Trejo, Guillermo. *Educación para una economía competitiva: hacia una estrategia de reforma*. México: Diana y Centro de Investigación para el Desarrollo 1992.

Tyler, Tom R., Robert J. Boeckmann, Header J. Smith, y Yuen J. Huo. *Social justice in a diverse society*. Colorado: Westview Press, 1997.

UNESCO. Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en América Latina y el Caribe, 2010.

Vargas Lozano, Gabriel. "La SEP y la eliminación de las humanidades". *La Jornada*. 29 de junio, 2010. Último acceso 1 de agosto, 2015. http://www.jornada.unam.mx/2010/06/29/opinion/022a2pol

Zea, Lepoldo. El positivismo en México: *Nacimiento apogeo y decadencia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984.

Zurita Rivera, Úrsula. "Reflexiones en el marco de la Evaluación Nacional de la Participación Social en la Educación Básica. 2000-2006". *En Participación social en la educación: del análisis a las propuestas*. De Observatorio Ciudadano de la Educación A.C., 63-78. México: OCE, 2008.

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Tabla A. Lista de entrevistados para el proyecto

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Eduardo Backhoff	Consejero del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	2 de marzo de 2015
Manuel Gil Antón	Profesor Investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México	5 de febrero de 2015
Margarita Zorrilla	Consejera del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	6 de marzo de 2015
Mario Delgado	Senador de la República Mexicana por la Ciudad de México (PRD/Morena)	19 de agosto de 2015
Miguel Ángel Aguayo	Diputado Federal por el Distrito 1 de Colima (PRI) y exrector de la Universidad de Colima	9 de junio de 2015
Raúl Morón	Senador de la República Mexicana por Michoacán (PRD) y exlíder de la CNTE en su estado	10 de febrero de 2015
Juan Carlos Romero Hicks	Senador de la República Mexicana por Guanajuato (PAN) y presidente de la Comisión de Educación del Senado	12 de febrero de 2015
Teresa Bracho	Consejera del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE)	6 de marzo de 2015
Violeta Roldán	Secretaria Técnica de la Comisión de Educación del Senado de la República	10 de marzo de 2015

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Alberto Serdán	Miembro del Programa Interdisciplinario sobre Política y Prácticas Educativas (PIPE) del CIDE. Fue de secretario Técnico de la Coalición Ciudadana por la Educación y Director de Comunicación de Mexicanos Primero.	10 de julio de 2015
Luis Hernández Navarro	Coordinador de la sección de Opinión de *La Jornada*. Es uno de los fundadores de la CNTE	9 de julio de 2015
Marco Camarillo	Exasesor del PRD en la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados	7 de julio de 2015
Fernando González	Exsubsecretario de Educación y Dirigente Sindical del SNTE	Febrero 2015
Francisco Bravo	Exsecretario General de la Sección IX de la CNTE en el DF	21 de julio de 2015
Gustavo Madero	Presidente del PAN	15 de julio de 2014
Jesús Zambrano	Presidente del PRD	14 de julio de 2014
César Camacho	Presidente del PRI	3 de junio de 2014
Consuelo Mendoza	Presidenta de la Unión Nacional de Padres de Familia	2 de octubre de 2016
Ricardo Raphael	Miembro y cofundador de la Coalición Ciudadana por la Educación / Investigador del CIDE	28 de septiembre de 2016
Teresa Lanzagorta	Vocera y cofundadora de la Coalición Ciudadana por la Educación	11 de enero de 2016
Miguel Limón	Exsecretario de Educación / Consultor en materia educativa	3 de febrero de 2016
Diana Toledo	Analista de políticas educativas de la OCDE	12 de octubre de 2015

X

Proceso de construcción y aprobación de las Reformas en Materia de Transparencia 2013-2015

Mara I. Hernández y Paulina Badillo

Un gobierno eficaz, transparente, responsable y confiable, que actúe bajo el predominio de la ley, es la base de un desarrollo sostenible, no el resultado de éste.

Kofi Annan

1. Introducción

El 7 de febrero de 2014 se promulgó la Reforma Constitucional en materia de Transparencia que aprobaran senadores (69%) y diputados (85%) con amplias mayorías. Un año después, el 4 de mayo de 2015, fue publicada la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada con un respaldo del 78% en el Senado y 71% en la Cámara de Diputados.

En conjunto, esta reforma constitucional y su respectiva ley general han sido consideradas como referente internacional en materia de transparencia debido a que sus impulsores lograron cambios sustanciales en la normatividad mexicana, mismos que se resumen en los siguientes puntos:

- **Se crea el Sistema Nacional de Transparencia** bajo la rectoría del INAI para homologar estándares de transparencia.
- Se dota de **autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI),** creado en 2002, transformándose en I**nstituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI)**, con facultad de atracción de casos estatales y con resoluciones de carácter definitivo e inatacable, salvo en los casos que la Consejería Jurídica de la Presidencia o el Banco de México consideren que las resoluciones atentan contra la estabilidad económica o la seguridad nacional.
- Se establecen **estándares para la justificación y aplicación de reservas** de información de acuerdo a las mejores prácticas internacionales.
- **Se amplía el catálogo de sujetos obligados**, en el que se incluye a partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y toda persona física o moral que reciba recursos públicos o ejerza autoridad.

- Se aumentan las obligaciones de transparencia, que a nivel general pasaron de 25 a 48, además de las obligaciones específicas por sector (*ej.* los contratos que celebren los sujetos obligados serán públicos, sin la necesidad de pedir información por solicitud de acceso; se establece la obligación de crear un Comité de Transparencia en las distintas instancia).
- Se incrementa el número de Comisionados del INAI, pasando de cinco a siete, y se establece que serán designados a través de un nuevo proceso, con la finalidad de garantizar la idoneidad de los perfiles en cuanto a independencia y profesionalismo.

La aprobación de esta innovadora reforma se enmarcó en un proceso en el que, a través de la incidencia de la sociedad civil y la alianza entre diferentes fuerzas políticas, se lograron vencer importantes resistencias tanto en instancias del gobierno federal como en los gobiernos estatales.

El presente trabajo tiene como objetivo describir el proceso de construcción de esta reforma, analizando los elementos que la hicieron posible y reconociendo la importancia del Pacto por México para impulsar el proceso, mas poniendo un especial énfasis en la labor de incidencia de la sociedad civil.

2. Antecedentes

2.1 Reformas previas

El 6 de diciembre de 1977 fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto a través del cual sería reformado el artículo 6º constitucional para incorporar, por primera vez en la historia de México, el derecho a la información en la Carta Magna. Aunque cabe mencionar que originalmente la visión de este "derecho a la información" era bastante acotada, puesto que se le pensó como parte de una reforma política que buscaba garantizar un piso mínimo que permitiera a los partidos políticos socializar sus plataformas políticas entre la ciudadanía en condiciones lo más equitativas posible. No obstante, ese hecho significó un importante impulso a la vida democrática del país al tratar de dar cauce a las distintas tendencias de la época que enfatizaban la importancia de ofrecer a la población información oportuna, objetiva y plural, a través de los medios masivos de comunicación.[1]

Varias décadas después, con la transición democrática del año 2000, se evidencia la necesidad de abordar nuevamente el tema con una mirada diferente. La transparencia y la rendición de cuentas se posicionarían como un factor esencial para la vida democrática, y el derecho a la información como una garantía individual.

1 Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, "Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública", último acceso 31 de enero de 2016, http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf

Es en este contexto que se aprueba la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002, cuya agenda es impulsada principalmente por una alianza de intelectuales y periodistas mexicanos. Esta alianza encontró eco a sus demandas en la presidencia de Vicente Fox, quien buscaba imprimirle un sello democrático a su mandato.

Desde el año 2001 ya se había generado una importante coalición entre miembros de algunas organizaciones, periodistas y académicos que devino en la conformación del llamado Grupo Oaxaca, bautizado así por Ginger Thompson, corresponsal de The New York Times en México.[2] El Grupo Oaxaca vio la luz en el marco del Seminario Nacional "Derecho a la Información y Reforma Democrática" con la creación de una comisión técnica que posteriormente emitió la "Declaración de Oaxaca".[3]

Este grupo presentó el primer proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información, y propuso la creación de un Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública, como órgano autónomo de última instancia. Tan sólo 2 años más tarde, México vería nacer al primer órgano garante del derecho a la información pública, el IFAI.

No obstante los avances en la materia, subsistían retos importantes. Al no establecerse estándares generales de acceso a la información para los estados, existían asimetrías en cuanto a criterios de reserva, tiempos de espera y requisitos para solicitar información, entre otros. Con el principal objetivo de abatir estas asimetrías, en 2007 se agregaron siete fracciones al artículo 6º constitucional que delimitaban principios y estándares obligatorios para todos los poderes y órdenes de gobierno. Esta nueva reforma constitucional emanó de un proceso de discusión y análisis que incluyó a gobiernos e instituciones locales y federales, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil y académicos especialistas. A lo largo de todo el proceso, el impulso vino una vez más de la Sociedad Civil con el apoyo de académicos como Sergio López Ayllón y el liderazgo político de funcionarios del IFAI.[4]

Su impacto se reflejó en notables avances en la materia. Una de sus principales aportaciones es que los principios constitucionales obligaban a que todos los poderes y niveles de gobierno desarrollaran órganos garantes y reformas a la legislación secundaria en congruencia. En este contexto, 28 estados reformaron sus constituciones

2 Ernesto Villanueva, "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México", Biblioteca Jurídica Virtual UNAM, último acceso 15 de agosto 2017, http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm

3 Juan Carlos López, "Grupo Oaxaca y el antídoto contra el cáncer", en Juan Carlos López. *Transparencia en México*. (México: ITAIT, 2013.) último acceso 15 de agosto 2017, http://www.itait.org.mx/publicaciones/2013/Transparencia_en_Mexico.pdf

4 Sylvia Aguilera, José Merino y Mara Hernández, "La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma", en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías: Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos* (México: FLACSO-México/Centro de Colaboración Cívica, 2009).

locales para incorporar lo estipulado en el artículo 6o de la Ley Suprema y 29 estados instituyeron órganos deliberativos independientes para proteger el derecho de acceso a la información. También se sentaron las bases para el acceso rápido y gratuito a la información pública gracias a que la reforma estipulaba la necesidad de instalar herramientas que agilizaran la solicitud de información. Para el año 2010, el porcentaje de solicitudes realizadas a nivel estatal había aumentado en un 49.46%.[5]

2.2 Tres colectivos y una comunidad de práctica

No obstante los avances, las organizaciones civiles y los expertos habían identificado desde 2007 varias limitaciones de la reforma y continuaron reuniéndose durante los años subsecuentes para monitorear el avance y los retos en la implementación de la reforma. Las reuniones se dieron en múltiples espacios deliberativos que permitieron sostener un diálogo sistemático durante varios años. Para sostener este diálogo, destaca el liderazgo de tres colectivos de sociedad civil, que surgieron entre 2004-2012 y se consolidaron como referentes en el tema: Colectivo por la Transparencia, Red por la Rendición de Cuentas y México Infórmate.

En 2004 surge en primera instancia el **Colectivo por la Transparencia,** con la intención de revisar las omisiones, los aciertos y los retos en materia de transparencia y acceso a la información, en el marco de la implementación de la reforma de 2002. Destacan en la conformación de este colectivo organizaciones como la Academia Mexicana de Derechos Humanos; Alianza Cívica; Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad; DECA-Equipo Pueblo; Fundar, Centro de Análisis e Investigación; y Presencia Ciudadana. Dichas organizaciones eran reconocidas por su experiencia en esfuerzos de incidencia previos en materias como democracia participativa, derechos humanos, medio ambiente, presupuesto y equidad de género. La idea era basarse en sus respectivas experiencias y generar un trabajo conjunto para abordar los retos identificados.

Inicialmente, el Colectivo se enfocó en el fortalecimiento de capacidades ciudadanas para la exigibilidad del derecho a la información, mediante una estrategia de capacitación y acompañamiento de ciudadanos y otras organizaciones civiles. El plan de acción comprendió la impartición de talleres, la publicación de un boletín informativo, así como la creación del sitio de Internet www.mexicotransparente.org.mx. Desde su fundación, este colectivo se concibió como espacio crítico y de control ciudadano frente a los actores políticos y las instancias gubernamentales.

5 Guillermo Cejudo, Alejandra Ríos y Sergio López-Ayllón. *Métrica de la transparencia 2010* (México: CIDE, 2010); Mara I. Hernández, *Negotiation and deliberation in Mexico's democratization process: Six cases of legal reform*, Tesis Doctoral (Cambridge: MIT, 2013).

México Infórmate surge entonces como un colectivo de periodistas especializados en transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información. Entre sus integrantes destacan personas como Lilia Saúl, Gabriela Morales, Emiliene Martínez y Kate Doyle. Su aporte fue clave para asegurar una presencia de la agenda de transparencia y rendición de cuentas en el territorio nacional y los medios locales, pues sus integrantes trabajaban en distintas regiones del país, a diferencia de los líderes de los otros colectivos ubicados mayoritariamente en la Ciudad de México.

La Red por la Rendición de Cuentas surge con el objetivo de crear un contexto de exigencia a favor de una política de rendición de cuentas. Desde sus orígenes se conformó por miembros de la academia, periodistas, organizaciones civiles, así como órganos autónomos e institutos garantes. Entre sus miembros resaltan instituciones académicas tales como: FLACSO, CIDE, COLMEX, Instituto Mora, Tecnológico de Monterrey y UNAM; organizaciones como: Alianza Cívica, CEMDA, Fundar, Transparencia Ciudadana, INSYDE, IMCO, México Infórmate, Mexicanos Primero, México Evalúa y GESOC; instancias públicas como: CNDH, IFE, IFAI y órganos garantes estatales; y académicos expertos como: Mauricio Merino, Sergio López Ayllón, Eduardo Bohórquez, Edna Jaime, Haydeé Pérez Garrido y Alejandro González. Este colectivo se constituye con el objetivo de consensar una agenda pública con base en el diálogo y la deliberación pública. Fue concebido como una plataforma de diálogo y persuasión, y no para la confrontación con los actores gubernamentales. Un miembro del grupo de expertos enfatiza que la Red se creó al reconocer que hacía falta incorporar el enfoque de política pública, desde una lógica de deliberación y construcción de consensos

> En términos generales hay una diferencia entre exigir que algo cambie y el diseñar cómo debe cambiar. […] Creímos necesario entrar por la política pública desde las instituciones académicas, con la participación de sociedad civil e instituciones públicas. […] Es un matiz importante porque normalmente se piensa que el de enfrente es un enemigo a vencer y no un potencial aliado a convencer. Trabajar juntos desde el plano de la horizontalidad es una novedad absoluta. […] La clave es política pública y no confrontación.

Uno de los elementos que consolidaron esta alianza tan amplia fue la confianza que se construyó entre sus miembros. Esta confianza no existía de inicio. Fue el resultado de la horizontalidad con la que sus integrantes acordaron relacionarse; de la posibilidad de compartir puntos de vista respetuosamente, en espacios informales, a lo largo de muchos años; y de la existencia de espacios deliberativos formales y abiertos en los que privaba la fuerza del mejor argumento.

La Red fue clave porque se convirtió también en un espacio en el que convergieron los otros dos colectivos, sin perder su propia identidad. Además de la Red, existieron otros espacios que permitieron el intercambio sistemático entre colectivos como lo

fueron las reuniones convocadas por el Open Society Institute, uno de los principales donantes de organizaciones civiles que trabajan temas de transparencia y rendición de cuentas. El objetivo de estas reuniones era que las organizaciones donatarias intercambiaran información, en un espacio seguro de diálogo, sobre los avances y retos de sus proyectos. Instituciones como el CIDE, el Centro de Estudios Espinosa Iglesias Causa en Común, Transparencia Mexicana y la UNAM destacan también como puntos de reunión importantes de la sociedad civil interesada en la materia. Según tres entrevistados de distintas organizaciones civiles, la multiplicidad y la calidad de los espacios de diálogo que se sostuvieron en el tiempo dieron pie a que los colectivos integraran una sola comunidad de práctica. Esta comunidad nunca se formalizó como tal, pero fue capaz de generar una agenda compartida por los tres colectivos y de articular una estrategia conjunta para incidir en las reformas de 2014-2015.

Otros factores que según los entrevistados resultaron claves para el surgimiento de esta comunidad fueron: el nivel de profesionalismo y especialización que desarrollaron sus integrantes; la actitud propositiva de los principales liderazgos; el cumplimiento de acuerdos; el uso del diálogo franco como mecanismo para dirimir diferencias; y el respeto a las agendas individuales de las organizaciones combinado con "el firme compromiso de trabajar por un solo tema".

2.3 El diagnóstico de la comunidad de práctica

En el contexto electoral de 2012, tras el éxito del movimiento #VotoNulo de 2009 en evidenciar la crisis de credibilidad de los partidos políticos y bajo la presión de organizaciones civiles, la academia y el movimiento #YoSoy132, la clase política mostró un interés sin precedente en retomar la agenda de transparencia y y anticorrupción. Las principales fuerzas políticas parecían reconocer que se requería una nueva reforma que atendiera de manera decidida mecanismos de transparencia y rendición de cuentas tendientes a la promoción de una cultura política más democrática. Afortunadamente, la sociedad civil había trabajado durante varios años en una agenda muy sólida y clara que las condiciones políticas coyunturales ayudaron a impulsar.

La agenda de transparencia que generó la comunidad de práctica reflejaba las propuestas desarrolladas a lo largo de varios años por diversas organizaciones civiles y académicos participantes. Estas propuestas se habían compartido y enriquecido en un diálogo sistemático y trasversal a los colectivos para dar lugar a una agenda coherente y ampliamente consensada. Junto con la agenda, se había consolidado una comunidad de práctica robusta, con amplia experiencia técnica y conocimiento de buenas prácticas internacionales. De acuerdo con los testimonios de los entrevistados, esta amplia *experticia* en el campo hizo evidente que la reforma de 2007 tenía alcances limitados en relación a lo siguiente:

- No se había logrado incluir a partidos políticos y sindicatos dentro del catálogo de **sujetos obligados**.
- Persistían las **asimetrías en los estados** respecto a los estándares de derecho a la información y los criterios para el establecimiento de reservas.
- Los órganos garantes carecían de **facultades** para sancionar el incumplimiento de resoluciones.
- Después de casi cinco años, el Congreso no había aprobado las reformas a la Ley Federal de Acceso a la Información de acuerdo a los **estándares constitucionales de esta reforma.** y en algunos estados se observaban **retrocesos** que ampliaban los criterios de reserva de información.
- Frente a las solicitudes de información, una de las respuestas más comunes era que la autoridad respondiera que no existía la información solicitada, reflejando el hecho de que no había claridad sobre las **obligaciones de transparencia**.
- Existía ambigüedad en el derecho a **protección de datos personales** versus el derecho a la información. Es decir, faltaba definir hasta qué punto se permitiría el acceso a la información pública sin que se violentara la privacidad de las personas.

Bajo la presión ciudadana, este diagnóstico y la agenda de la comunidad de práctica se reflejó en las plataformas políticas de varios partidos políticos, así como en múltiples promesas de campaña.[6]

3. El proceso de construcción y aprobación de la reforma constitucional

3.1 Tres iniciativas, una reforma

Inmediatamente después de las elecciones, el tema de transparencia continuó encabezando la lista de preocupaciones de los actores políticos. El equipo del candidato electo, Enrique Peña Nieto, se comprometió a priorizar tres ejes para el arranque de su gestión: transparencia en los estados y municipios; una comisión nacional anticorrupción, y un organismo de medios que regulara el gasto público

6 Coalición Compromiso por México (PRI y PVEM), *Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012-2018* (México: 2012), último acceso 17 de julio de 2015. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html; Coalición Movimiento Progresista (PRD, PT y MC), *Plataforma electoral* (México: 2012), último acceso 17 de agosto de 2017. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html; Partido Acción Nacional. *Plataforma 2012-218*, (México: 2012), último acceso 17 de agosto de 2017. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html

de publicidad en medios de comunicación. De esta estrategia se dijo que perseguía como objetivo "garantizar a los mexicanos, en particular a quienes no simpatizaron con la campaña del exgobernador mexiquense, que gobernará con una Presidencia democrática, lo que significó un mensaje para grupos que protestan contra Peña Nieto, como el movimiento #YoSoy132".[7]

En el Congreso también estaba de moda el tema. Representantes de las tres principales fuerzas políticas (PRI, PAN y PRD) presentaron cada uno sus propuestas de reforma. El 6 de septiembre de 2012, el Senador Alejandro Encinas (PRD) presentó la primera de estas iniciativas. Seis días después, el presidente electo Enrique Peña entregó una propuesta al grupo parlamentario del PRI-PVEM en el Senado, que fue presentada formalmente por Arely Gómez el 13 de septiembre de este mismo año. Finalmente, el 4 de octubre, la senadora Laura Rojas del PAN presentó una tercera iniciativa de reforma constitucional en materia de trasparencia. La Tabla 1 ofrece una perspectiva comparada de los principales elementos que contenían estas reformas.

Tabla 1: Comparativo de aspectos clave de las iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia presentadas en el Senado al inicio de la LXII Legislatura[8]

	Partido político		
Propuesta	PRD	PRI	PAN
Autonomía del IFAI y órganos garantes locales.	✓	✓	✓
Ampliación de catálogo de sujetos obligados que incluye a sindicatos, partidos y otros entes que reciban recursos públicos.	✓	×	✓
Vinculatoriedad, definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI.	✓	×	✓
Creación de un recurso especial que se podría iniciar ante la SCJN cuando el IFAI determinara divulgar información que pusiera en riesgo directa o indirectamente la seguridad nacional.		✓	
Ampliación del Consejo del IFAI pasando de cinco a siete integrantes.	×	✓	✓
Necesidad de generar leyes generales en materia de transparencia, protección de datos y archivos, que incluya rectores básicos para designación de comisionados federales y locales, entre otros.	✓	×	×

Fuente: Elaboración propia con base en el dictamen citado.

7 Jorge Monroy, "Iniciarán con transparencia, anticorrupción y medios," *El Economista*, 21 de agosto, 2012, último acceso 31 de enero de 2016, http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/08/21/empezar-transparencia-anticorrupcion-medios.

8 Senado de la República, "Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de estudios legislativos primera; de gobernación y de anticorrupción y participación ciudadana en materia de transparencia", último acceso 31 de enero de 2016, http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Dictamen_Materia_Transp.pdf

Las coincidencias saltan a la vista. PRD, PAN y PRI coincidían en la necesidad de darle al IFAI autonomía constitucional. Mientras que sólo los dos partidos de oposición pugnaban por garantizar que las resoluciones del nuevo órgano autónomo fueran inatacables, definitivas y vinculantes, así como por incluir a sindicatos y partidos como sujetos obligados directos. Todo apuntaba a que serían PRD y PAN los aliados naturales de la sociedad civil.

No obstante la divergencias, y lejos de disputarse los reflectores en torno al tema, Alejandro Encinas (PRD), Arely Gómez (PRI) y Laura Rojas (PAN) colaborarían de forma estrecha con la comunidad de práctica para consensar e impulsar un sólo proyecto a largo de un proceso reformador que duraría casi tres años y que establecería nuevos estándares de parlamento abierto en México.

Según lo referido por uno de los entrevistados, perteneciente al Legislativo, la primera reunión formal de trabajo que se llevó a cabo al interior del Senado con representantes de diversos partidos y algunos expertos de la comunidad de práctica como Eduardo Bohórquez, Luis Carlos Ugalde y Mauricio Merino ocurrió entre septiembre y octubre de 2012. Esta reunión sirvió para dejar en claro las prioridades de la sociedad civil y sentó las bases para la colaboración inter-partidaria. Este mismo asesor del Legislativo relata que los legisladores acordaron dictaminar las tres iniciativas de manera conjunta, enfatizando los siguientes objetivos:

- Otorgar autonomía a los órganos garantes locales y al federal para romper con el control que se ejercía desde algunas entidades;
- Establecer lineamientos para abatir la desigualdad entre las legislaciones locales en materia de acceso a la información, a través de la generación de una ley general de acceso a la información pública; y
- Redefinición de sujetos obligados a cumplir con los estándares de transparencia (aunque se anticipaba que en este tema no había consenso, principalmente por reticencias del PRI a incluir sindicatos y partidos políticos como sujetos obligados directos).

Las tres iniciativas que servirían de base para la reforma constitucional fueron turnadas a las **Comisiones de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos** con el encargo de elaborar un solo dictamen. En este sentido, vale la pena mencionar un encuentro informal que tuvo lugar por esas mismas fechas entre una dirigente de la sociedad civil y el senador Raúl Cervantes del PRI. De acuerdo con el testimonio de la dirigente, el encuentro tuvo lugar en los pasillos del Senado. A solicitud expresa de incluir a las organizaciones en la discusión de la reforma, el Senador explicó que los trabajos para dictaminar serían muy "técnicos", por lo que no veía pertinente su participación. La respuesta de la dirigente fue insistir en el alto nivel de profesionalización

que habían alcanzado las organizaciones y retar respetuosamente al Senador a un debate público para demostrarlo. A decir de esta entrevistada, el senador aceptó el reto y honró su palabra. Este acuerdo resultó ser trascendental, pues fue justamente el senador Raúl Cervantes, como presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales, quién encabezó el proceso de elaboración de los dictámenes, la organización de las deliberaciones públicas y las negociaciones sobre la reforma constitucional.

3.2 El Pacto por México

En paralelo a estos acontecimientos, las tres principales fuerzas políticas negociaban el histórico acuerdo que sería firmado y presentado a la opinión pública como "Pacto por México", el 2 de diciembre de 2012, sólo un día después de la toma de protesta de Enrique Peña Nieto. El Pacto fue suscrito por los líderes de los partidos PRI, PAN y PRD, e incluía los *Acuerdos para la Transparencia, la Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción*, bajo la premisa de que:

> La transparencia y la rendición de cuentas son dos herramientas de los Estados democráticos para elevar el nivel de confianza de los ciudadanos en su gobierno. Asimismo, el combate efectivo a la corrupción es uno de los reclamos más sentidos por la sociedad y una necesidad para construir un gobierno más eficaz que logre mejores resultados. Para ello, se instrumentarán tres reformas que fortalezcan la transparencia y la rendición de cuentas.[9]

Las tres reformas que el Pacto se comprometía a impulsar en la materia eran las siguientes:

- Reforma para la Rendición de Cuentas Contables. Perfeccionar el sistema de rendición de cuentas contables en los tres órdenes de gobierno para establecer reglas comunes y mecanismos homologados que garanticen el acceso de los ciudadanos a toda la información sobre el gasto público.
- Reforma para ampliar las Facultades del IFAI. Hacer del IFAI un órgano constitucional autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, así como facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional. Creación de órganos estatales autónomos, colegiados y especializados en transparencia.
- Sistema Nacional contra la Corrupción. Creación de un sistema nacional contra la corrupción que establezca una Comisión Nacional y comisiones estatales con facultades de prevención, investigación, sanción administrativa y denuncia ante las autoridades competentes por actos de corrupción con especial énfasis en entidades como Pemex y la CFE.

9 Pacto por México, "Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción", último acceso 12 de diciembre de 2015, http://pactopormexico.org/acuerdos/

Estos acuerdos estaban en línea con lo que los senadores de las mismas fuerzas políticas representadas en el Pacto había acordado priorizar, y reflejaban el amplio consenso que existía sobre la necesidad de homologar los estándares de transparencia en los estados, así como de fortalecer la autonomía de los órganos federales y locales. Además, para varios de los actores entrevistados, la firma del Pacto por México creaba un ambiente propicio para la concertación entre las diferentes fuerzas políticas. Como lo explica una legisladora:

> Gracias al Pacto se logró avanzar en reformas estructurales que hacían falta. En el fondo fue una buena herramienta, aunque hayan surgido diferencias alrededor de las formas…

Sin embargo, hay quien piensa que esta reforma tuvo a su favor no provenir del Pacto. Un entrevistado del Senado comenta en entrevista:

> …esto prosperó en gran medida porque no venía del Pacto, porque muchos de nosotros no estábamos de acuerdo con él… [al ser] un Pacto que no cumplió con los tres requisitos de un acuerdo político: legitimidad, consenso y certeza.

Dentro de la sociedad civil también hay posicionamientos encontrados. Mientras una visión considera que la Reforma fue posible en gran medida gracias al compromiso presidencial que existía alrededor del tema, otra de las posturas considera que existieron factores mucho más importantes, como la presión que la sociedad civil y la academia ejercieron. No obstante, la opinión generalizada es que el Pacto sí tuvo un impacto positivo al crear: *i)* un ambiente propicio para la construcción de acuerdos interpartidarios, y *ii)* un entorno de exigencia al Ejecutivo Federal de impulsar estas reformas en honor a los compromisos asumidos con los partidos de oposición y con el público en general.

3.3 Audiencias públicas y plurales en el Senado

A finales de 2012, el acuerdo que se generó en los pasillos —entre el senador Cervantes y una dirigente de sociedad civil— se reflejó en un proceso inédito de deliberación en torno a una reforma constitucional. Los senadores y senadoras impulsores de esta reforma acordaron abrir el proceso a la participación activa y directa de la sociedad civil organizada, para lo cual acordaron organizar audiencias públicas en las que se contó con una amplia participación de diversos sectores.

Aunque son varios los legisladores que se adjudican la iniciativa de integrar a las organizaciones de la sociedad civil en las audiencias, en ese momento quien llevaba la batuta del proceso era el senador Raúl Cervantes. De acuerdo con una entrevistada de sociedad civil, es él quien directamente lidera la organización de las audiencias públicas en interlocución permanente con las organizaciones como método para dictaminar las tres iniciativas.

> …lo que hace es abrir a la participación ciudadana, porque [finalmente reconoce que] tienen algo que decir, porque hay inteligencia colectiva…

En estas audiencias, que fueron transmitidas en vivo por el Canal del Congreso, participaron congresistas de todos los partidos, quienes consensaron con antelación tanto la agenda como la lista de invitados, con un acompañamiento cercano de las organizaciones civiles de la comunidad de práctica.

> …fue un ambiente de mucho respeto mutuo en las diversas posiciones,… fue incluyente desde distintos puntos de vista.

La metodología de estos foros consistió en una problematización de la transparencia y la rendición de cuentas, abordada a través de presentaciones de 20 minutos en las que los miembros de la comunidad de práctica expusieron sus investigaciones y percepciones ante las y los legisladores involucrados en el proceso, quienes escuchaban, tomaban notas y deliberaban a la par. Para una de las entrevistadas de sociedad civil, sin embargo, las decisiones especialmente complicadas se tomaron a través de negociaciones cerradas que no necesariamente se basaron en los resultados de las audiencias. No obstante, el resultado final contó con el aval de los sectores involucrados al considerarse que reflejaba las preocupaciones de todos los participantes.

Pese a sus limitaciones, los entrevistados de la sociedad civil coinciden en valorar esta primera etapa del proceso legislativo en el Senado como "incluyente y abierta". Ello debido a la calidad de la deliberación en estas audiencias públicas y su carácter incluyente —acudieron expertos, académicos, comisionados y asociaciones—, pero sobre todo porque los mejores argumentos de esta deliberación se reflejaron en la reforma constitucional que finalmente se aprobó. Por su parte, el siguiente testimonio de una entrevistada del Legislativo ilustra la valoración positiva que hicieran los senadores del aporte de la sociedad civil:

> Los grupos que fueron invitados eran una red de expertos con publicaciones serias, que forman parte del sistema de investigadores muy reconocidos. Su voz tiene peso y sus propuestas son de avanzada. Tienen espacios propios y un gran respaldo […] todo en conjunto hace que cuando esta red de expertos propone algo, sabes que es una propuesta que vale la pena ser escuchada. No van a proponer algo que no venga al caso…

De acuerdo con varios testimonios de legisladores y sociedad civil, las audiencias públicas generaron un importante insumo para impulsar temas especialmente complicados de la agenda. Con base en el peso que varios de los miembros de la comunidad de práctica tenían en la opinión pública, se lograron evidenciar algunas posiciones contrarias a la agenda compartida y al espíritu de la reforma, lo que sumado a las opiniones de comisionados del IFAI, algunos órganos autónomos

locales, miembros del IFETEL, INE, COFECE, académicos de la UNAM y CIDE, arrojó un proyecto de reforma evaluado en términos generales de manera muy positiva, con un dictamen fundado y motivado en los debates de las audiencias públicas.

Todo lo anterior explica que el dictamen con el proyecto de reforma constitucional que resultó de esta etapa fuera aprobado por unanimidad ante el pleno del Senado, el 20 de diciembre de 2012. Este proyecto contenía los siguientes avances:

- Creación del Sistema Nacional de Transparencia con el objetivo de homologar el derecho a la información pública.
- Ampliación de sujetos obligados: sindicatos, partidos políticos, fondos y fideicomisos son incluidos. (La sociedad civil y la oposición a favor de inclusión explícita; el PRI argumentaba que una definición general era suficiente).
- Transparencia en el uso de todo recurso público, dándose a conocer cómo y en qué se gastó.
- Generación de indicadores que permitieran la medición del éxito en los resultados esperados de sujetos obligados.
- Generación de registro documental de todo acto que derivara del ejercicio de recursos públicos de los sujetos obligados.
- Autonomía constitucional del IFAI.
- Definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del IFAI. (Muy importante para la mayor parte del colectivo de sociedad civil y oposición, pero contrario a la propuesta del PRI).
- Nuevo procedimiento para el nombramiento de comisionados y comisionadas del IFAI.
- Nuevas facultades de los órganos garantes para interponer acciones de inconstitucionalidad.
- Necesidad de expedir tres nuevas leyes generales adicionales a la reforma: la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, la Ley de Protección de Datos Personales y la Ley de Archivos.

3.4 Venciendo resistencias en la Cámara de Diputados

El 21 de diciembre de 2012, la minuta aprobada por unanimidad en el Senado fue enviada a la Cámara de Diputados. En términos generales, los entrevistados coinciden en señalar que el proceso de discusión en esta instancia fue opaco, excluyente y cerrado, sin información pública sobre reuniones clave, propuestas de revisión y

acuerdos. Quizá por ello no hay claridad sobre las causas que llevaron a esta iniciativa a la congeladora durante varios meses. No obstante, diversos testimonios de la sociedad civil apuntan hacia la Consejería Jurídica de Presidencia como la instancia con más reservas al proyecto del Senado. A su titular le preocupaban cuestiones muy puntuales como la autonomía y definitividad de las resoluciones del IFAI, y proponía que éstas pudieran revisarse a través de la figura del recurso de inconstitucionalidad, de conformidad con la iniciativa originalmente presentada por el PRI en el Senado. Según la apreciación de un asesor del Senado, el problema radicaba en que:

> hay un temor brutal a rendir cuentas porque creo que es la parte más sensible del sistema político mexicano. No solamente la corrupción, sino la discrecionalidad en la toma de decisiones, el manejo de los recursos…

Al mismo tiempo, el IFAI atravesaba por una crisis interna en la que se cuestionaba seriamente la pertinencia de mantener a los comisionados o removerlos en su totalidad y convocar a la conformación de una nueva comisión, lo cual también generaba desacuerdos entre la clase política.

En cualquier caso, no fue sino hasta abril de 2013, más de cuatro meses después, que la cámara baja inició la discusión pública de la reforma con la filtración de un proyecto de dictamen elaborado por la diputada Arely Madrid (PRI) que incluía 55 reservas al proyecto enviado por el Senado. El 29 de abril, en sesión de las comisiones dictaminadoras, se presenta formalmente una propuesta de dictamen que incorporaba estas reservas, las cuales incluían:

- Negativa a la definitividad de las resoluciones del IFAI;
- Redefinición de partidos políticos como sujetos obligados, pero indirectos; y
- Remoción del pleno completo de comisionados del IFAI.

En esta sesión pública y formal de las comisiones dictaminadoras se hicieron presentes representantes de sociedad civil con la intención de ejercer presión mediática, apoyados por legisladores del PAN que simpatizaban con la causa. No tuvieron derecho a voz pero, según narra una representante del Colectivo por la Transparencia, "cada vez que intervenía la diputada Arely Madrid del PRI nos parábamos en filita, de frente a la cámaras que filmaban la sesión, mostrando nuestras camisetas con el *hashtag* #TransparenciaYA". En paralelo, los colectivos alimentaban una campaña en redes sociales con el mismo *hashtag*, etiquetando a los diputados y denunciando el retroceso que querían evitar. Varios entrevistados refieren que el hashtag de la campaña se convirtió en *trending topic* varios días.

El resultado fue que el dictamen con las reservas no pudo votarse. Diputados de oposición argumentaron que no votarían la propuesta con esas reservas porque significaban una modificación sustancial al dictamen original y se levantaron de la mesa.

Mientras esto sucedía, los miembros de la sociedad civil y los senadores impulsores de la reforma conformaron un frente común para defender la propuesta de reforma que había surgido con base en la deliberación y el consenso en el proceso legislativo del Senado.

En el contexto de este frente común, las organizaciones civiles trabajaron arduamente en una campaña de comunicación para desmitificar los argumentos negativos provenientes de la Cámara de Diputados, que buscaban deslegitimar la iniciativa. Entre otros documentos, se publicitó "Los 10 mitos de la reforma" que contraargumentaba la descalificación proveniente de la Cámara. De acuerdo con uno de los miembros de la comunidad de práctica entrevistados:

> Lo único que buscaban era distraer de lo sustantivo y ponerle peros para descarrilar la reforma por razones políticas, más que técnicas…

Adicionalmente, los colectivos de la comunidad de práctica lanzaron una serie de comunicados en los que se hizo constar su profunda preocupación por las "disposiciones regresivas" que pretendían incluirse en el Dictamen de la Reforma en Transparencia y denunciaban la opacidad que, de acuerdo a su percepción, hasta el momento había demostrado la Cámara de Diputados. Asimismo responsabilizaban directamente a la bancada del PRI de estos retrocesos. Entre algunos de los posicionamientos de los colectivos y sus aliados destacan los siguientes:

- 11 de julio de 2013. México Evalúa lanza un comunicado de prensa en el que reprueba la exclusión del análisis de la reforma en transparencia en el periodo extraordinario acordado para el 16 de julio.[10]
- 13 de julio de 2013. A través de un comunicado, la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa participa del llamado que la comunidad internacional y diversas organizaciones mexicanas realizan a la Cámara de Diputados para evitar la aprobación de medidas regresivas en materia de transparencia.[11]
- 15 de julio de 2013. Artículo 19 lanza campaña "#Zombienopacos" y "Diputados de reserva" en redes sociales con el fin de presionar a la Cámara de Diputados para que se discutiera y aprobara la reforma en los términos de la minuta aprobada por el Senado.[12]

10 México Evalúa, "México Evalúa reprueba la deliberada exclusión de los temas referentes al combate a la corrupción del periodo extraordinario" (México: 2013), último acceso 22 de enero de 2016,http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Boletin_Periodo-Extraordinario-V4-version-final-3.pdf

11 Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, "RLTL hace llamdo en México," último acceso 23 de enero de 2016. http://www.transparencialegislativa.org/noticia/rltl-hace-llamado-en-mexico/

12 Artículo 19, "ARTICLE 19 lanza campaña: 'Diputados de Reserva: #Zombienopacos'", último acceso 25 de enero de 2016, http://articulo19.org/article-19-lanza-campana-diputados-de-reserva-zombienopacos/

- 19 de agosto de 2013. Durante la presentación del 10º Informe de Labores del IFAI y posteriormente, a través de un comunicado de prensa, Gerardo Laveaga, entonces presidente del órgano garante exhortó a los diputados a dictaminar la minuta del Senado, al considerar que fue producto del trabajo conjunto con la sociedad civil.[13]

Por su parte, los senadores aliados del PRI, PAN y PRD sostuvieron reuniones con los miembros de la cámara baja para explicar la importancia de las decisiones que se habían tomado y exhortaron a los diputados —por diversos medios— a retirar sus enmiendas y respetar el espíritu de proyecto aprobado por el Senado.

Legisladores y representantes de la sociedad civil coinciden en relatar cómo los senadores del PRI, PAN y PRD trabajaron de la mano para destrabar el proceso. En conjunto determinaron los principales temas que había que proteger, lo que ayudó a que en su mayoría las observaciones de la Consejería Jurídica se revertieran con éxito.

De acuerdo con *El Universal*, el 20 de agosto de 2013, los senadores del PRD, Alejandro Encinas, Manuel Camacho y Dolores Padierna, y del PAN, Javier Corral, Roberto Gil Zuarth y Laura Rojas, convocaron a una rueda de prensa en la que denuncian que los cambios "cínicos y vergonzantes" hechos por el grupo parlamentario del PRI a la Ley de Acceso a la Información, representaban un retroceso para la reforma.

> Se trata en efecto de una contrarreforma [...], es una mala señal en un momento en que se convoca a la nación a un debate sobre la Reforma Energética basado en un diagnóstico, que entre otros, incorpora el problema de la opacidad y el de la corrupción como justificación o como explicación del deterioro de la paraestatal Petróleos Mexicanos", declaró Javier Corral.[14]

Para los miembros de la comunidad de práctica, los senadores fueron importantes aliados, verdaderamente comprometidos con la reforma. Por su parte, los senadores y sus asesores coinciden en que la presión de las organizaciones civiles fue clave para detener la contrarreforma.

Finalmente, se logró la aprobación de la reforma sin la mayor parte de las reservas, salvo algunas excepciones como la facultad del Consejero Jurídico de la Presidencia de impugnar ante la SCJN las resoluciones del nuevo órgano garante, bajo el argumento de salvaguardar la seguridad nacional. Respecto a esta medida, es importante mencionar que había miembros de la comunidad de práctica que no consideraban óptima la creación de un órgano garante omnipotente y sin contrapesos. Lo que

13 Alberto Morales, "Inaceptable echar abajo lo ganado en transparencia: IFAI," *El Universal*, 19 de agosto de 2013, último acceso 25 de enero de 2016, http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/transparencia-ifai-reforma--943582.html

14 Ricardo Gómez. "Amagan con no ir a extraordinario por reforma al IFAI", *El Universal*, 20 de agosto de 2013, último acceso 29 de enero de 2016, http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/amagan-con-no-ir-a-extraordinario-por-reforma-al-ifai-943887.html

sí era fundamental era acotar las causales y los procedimientos para garantizar que las impugnaciones estuvieran debidamente fundadas y motivadas. Ello con el fin de garantizar que el principio de máxima publicidad fuese la regla y no la excepción.

El 22 de agosto de 2013, la reforma es aprobada en Cámara de Diputados. Sólo se mantienen 20 reservas y el proyecto se regresa al Senado. Tras un periodo de revisión y ratificación de cambios menores entre ambas cámaras, y la posterior de aprobación en congresos estatales, el 7 de febrero de 2014, se publica la Reforma en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el *Diario Oficial de la Federación* de conformidad con el proyecto impulsado por la sociedad civil, salvo por las facultades acotadas que fueron otorgadas a Consejería Jurídica de Presidencia para interponer recursos de inconstitucionalidad ante las resoluciones de lo que se convertiría en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI).

4. Parlamente abierto y co-creación de la Ley General de Transparencia

4.1 Sentando las bases de un ejercicio de Parlamento Abierto

La reforma constitucional aprobada en 2012 estableció la remoción total de los comisionados del IFAI. El siguiente reto era que los nuevos titulares del ahora INAI fueran personas con el perfil idóneo para impulsar la adecuada implementación. En palabras de un entrevistado de sociedad civil "… todo el trabajo que hicimos en conjunto podía irse a la basura si … se designaban comisionados a partir del reparto de cuotas políticas partidarias".

Garantizar un proceso transparente, plural y participativo en la selección de comisionados era un tema prioritario de la agenda de la comunidad de práctica. Ello implicaba innovar en los criterios y mecanismos de selección. Para sorpresa de varios, esta visión era compartida por algunos senadores, especialmente Arely Gómez, quien encabezaba los trabajos desde el Senado para lanzar la Alianza para el Parlamento Abierto (APA), un esfuerzo de colaboración intersectorial cuyo propósito es reproducir en el ámbito legislativo los principios y prácticas de la iniciativa internacional *Open Government Partnership* (Alianza para el Gobierno Abierto).[15]

15 El *Open Government Partnership* es un esfuerzo global en el que participan gobiernos y sociedad civil para impulsar un nuevo modelo de gobernanza que busca transformar la relación gobierno sociedad sobre la base de principios de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas. Fue creado en 2011 y México es uno de los ocho países fundadores. Cfr. Gobierno Federal, "Presentación para el Seminario de Innovación y Modernidad en la Administración Pública", 14 de agosto, 2015, último acceso 17 de agosto, 2017, https://es.slideshare.net/pirocho/gobierno-abierto-construyendo-buenos-gobiernos

El *Open Government Parntership* cobraba particular relevancia en este proceso, dado que México sería la sede de su cumbre global en 2015. En este contexto, la senadora Areli Gómez encabezaba tanto los esfuerzos de la APA en el Senado como la Comisión de Transparencia, comisión responsable de liderar el proceso de selección de los comisionados del INAI. Los astros se habían alineado.

Una de las entrevistadas de sociedad civil refiere que pese al ánimo colaborativo había resistencias por parte de los legisladores, las cuales se acentuaron cuando quedó claro que los colectivos no habían consensado una ruta clara para su participación. Un asesor legislativo describe la principal preocupación de los senadores, que debían responder a los cuestionamientos de los aspirantes: "la duda era quién iba a ser el que 'designa a los designantes' y con qué metodología para decidir quiénes sí y quiénes no". Se trataba de un procedimiento que no estaba previsto en la ley y que por ende no podía ser vinculante. Había otros puntos de divergencia: desde si la convocatoria para la integración de la nueva comisión debía ser exclusivamente para abogados o se debía abrir el proceso a especialistas de diferentes formaciones. La comunidad de práctica, particularmente el Colectivo por la Transparencia, propuso la conformación de un comité ciudadano de valoración de perfiles de los candidatos para dar legitimidad y confianza al proceso. Con base en su valoración, el comité integraría una lista de perfiles que los senadores se comprometían a tomar como base, pero que no sería vinculante. "Los senadores nunca renunciaron a su voto", subraya un asesor del Legislativo. Este comité estuvo conformado por Mauricio Merino, Isa Luna, Jacqueline Peschard, Sergio López Ayllón y Alejandro González, entre otros.

Artículo 19 y Fundar se encargaron de generar una propuesta de reglas para regir al proceso y un instrumento técnico de evaluación de las comparecencias a las que se sometería a los candidatos. Esta metodología[16] había sido previamente desarrollada por estas organizaciones para diferentes procesos, y estaba basada en buenas prácticas de designación de autoridades de distintos ámbitos, orientados a optimizar "legitimidad y la confianza". Una representante de sociedad civil explicaba en estos términos los principios que propusieron para regir el proceso:

a) No deben privilegiarse personas por encima de buenos perfiles;

b) Durante todas las etapas de la designación debe garantizarse la información referente a procesos, perfiles y criterios de selección;

c) La participación ciudadana es crucial; y

d) El proceso debe ser transparente y con mecanismos de rendición de cuentas.

16 Artículo 19 y Fundar, *Construyendo Legitimidad y Confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*, México, 2009, último acceso 17 de agosto de 2017, http://fundar.org.mx/construyendo-legitimidad-y-confianza-transparencia-rendicion-de-cuentas-y-participacion-ciudadana-en-los-nombramientos-de-titulares-de-organos-y-autonomos-y-de-autonomia-limitada/

Como parte de esta metodología, las comparecencias fueron transmitidas en vivo por el Canal del Congreso. Adicionalmente, la evaluación de la carta de exposición de motivos, programa de trabajo y CV se calificó por pares y cuando había una diferencia muy grande entre una evaluación y otra, se solicitaba la intervención de un tercero y se promediaba para obtener un resultado más objetivo. Para garantizar la imparcialidad del proceso se propuso una política de conflicto de interés que consistió en que en caso de que uno de los evaluadores conociera al o la participante, éste debía excusarse para no evaluarlo y canalizar el caso a alguien más.

En total se inscribieron más de 160 candidatos y todas las comparecencias fueron públicas. Un dato que resalta en una entrevistada de sociedad civil es que los senadores no faltaron a ninguna de éstas y participaron activamente en el proceso de designación a pesar de que se realizó en jornadas muy largas. Finalmente, del total de aspirantes quedó una lista de 20 propuestas de las que se eligieron a seis, para sumar un total de siete. Lograr que seis de los siete comisionados fueran designados con base en la lista que habían surgido como parte de la evaluación de la sociedad civil fue una victoria importante. Pero la victoria también fue de los legisladores, que pudieron presumir otra manera de hacer política. Como dice un entrevistado de sociedad civil:

> …esto era el ejemplo de lo que se tenía que hacer y de cómo es un proceso democrático. Les daba mucho capital y ellos estaban muy entusiasmados…

4.2 Un breve tropiezo

La exitosa colaboración entre senadores y sociedad civil para la designación de comisionados dejó a ambas partes con deseos de seguir trabajando juntos. Estaba pendiente la redacción y aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que sería el instrumento legal que establecería las obligaciones de transparencia para los sujetos obligados; los estándares que debían satisfacerse para reservar información; así los criterios orientadores de todo el sistema para lograr la homologación que tanto buscaba la sociedad civil, entre otros aspectos medulares del nuevo sistema nacional de transparencia.

Sin embargo en esta etapa del proceso, de acuerdo con varios actores entrevistados tanto de sociedad civil como del legislativo, las buenas intenciones tardaron varios meses en materializarse en una visión compartida para la colaboración. Ni los partidos ni los colectivos contaban con una propuesta terminada de ley; tampoco estaba claro si el rol de sociedad civil debía ser de co-creadora de la iniciativa, o de criticar y proponer cambios a lo que produjeran los senadores en primera instancia; tampoco se sabía exactamente cuál sería la fórmula idónea para garantizar una adecuada representatividad de la comunidad de práctica en su pluralidad. También existían diferencias im-

portantes al interior de la comunidad de práctica sobre los alcances que debía tener la ley. Respecto de esto último, algunos miembros de la sociedad civil consideraban que era necesaria una ley que detallara obligaciones de transparencia y criterios de reserva, otras posturas consideraban que hacer una ley demasiado detallada la iba a convertir en inoperable o que un catálogo de obligaciones demasiado amplio sería una carga burocrática excesiva, por lo que se inclinaban por una ley minimalista.

En la búsqueda de un proceso más práctico y ejecutivo para la co-creación de la Ley General, que además garantizara la posibilidad de mantener el espíritu democrático que se había defendido durante el proceso de la reforma constitucional, la comunidad de práctica colaboró de manera cercana con la Conferencia Mexicana de Acceso a la Información Pública (COMAIP) en la redacción de un problemario, en el que se exponían las principales preocupaciones del sector, con el objeto de ser una guía en la redacción de la ley general. Por parte de la comunidad de práctica participaron en este proceso la Red por la Rendición de Cuentas, el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate.

Los entrevistados reportan distintas reuniones informales en las que se intercambiaban perspectivas sobre el proceso que debía seguirse para la colaboración entre senadores y sociedad civil en la etapa de elaboración de la ley. En el marco de estos encuentros informales, los senadores Laura Rojas, Arely Gómez y Alejandro Encinas organizaron una conferencia de prensa a la que convocaron a las organizaciones. Como parte de esta convocatoria, los senadores invitaron a la comunidad de práctica a que presentara propuestas para la ley, pero en este momento no había una propuesta consensada. Aún así, los colectivos acordaron participar para manifestar su interés en la Ley General.

No obstante, de acuerdo con varios entrevistados de sociedad civil, uno de los participantes en esta reunión presentó una propuesta de ley elaborada por la COMAIP a nombre de la Red por la Rendición de Cuentas, sin haberla consensado al interior de alguno de los colectivos. Esto molestó a varios de los líderes más visibles de sociedad civil. Uno de los entrevistados asegura que se trató de un malentendido que posteriormente fue aclarado y se reconoció como tal, sin que hubiera mayor problema. Para otros fue un evento desafortunado que molestó mucho y en su momento minó la confianza construida durante años de trabajo conjunto.

A la presentación de esta iniciativa se sumó una primera propuesta de colaboración que los senadores pusieron sobre la mesa: los legisladores de los distintos partidos elaborarían una redacción completa de la ley y consultarían a la sociedad civil hasta que hubiera un producto terminado. Esto incomodó en particular a integrantes del Colectivo por la Transparencia que externaron su malestar:

> Dejamos en claro lo que queríamos que quedara en la ley general, y expusimos que si no se nos incluía en el proceso de redacción, no seguiríamos aplaudiendo el proceso de dicha ley como un proceso de parlamento abierto.

No obstante, es importante recalcar que para algunos miembros del Colectivo, el hecho de participar en la redacción significaba "hacerle la chamba" a los legisladores en lo que podría ser un proceso desgastante, del cual podría salir algo que luego no se pudiera criticar.

Varios entrevistados, tanto del legislativo como de sociedad civil, refieren que estos diferendos generaron un distanciamiento importante al interior de la comunidad de práctica, lo cual además desconcertó a los legisladores que percibieron a las organizaciones como divididas. El resultado fue que las relaciones entre los senadores y la sociedad civil se tensaron. En cualquier caso, todos coinciden en que el tropiezo se subsanaría cuando finalmente se definió cuando se definió una ruta de consenso para el trabajo colaborativo con el Senado.

Las conversaciones informales entre senadores y líderes de sociedad civil continuaron, en particular entre el equipo de la senadora Arely Gómez y actores de sociedad civil de la APA, para al fin alcanzar tres grandes acuerdos sobre los términos de la colaboración:

1. La sociedad civil participaría en dos niveles. El primero sería como parte de un grupo redactor —más bien compacto y de carácter técnico— que trabajaría intensivamente para elaborar el proyecto de ley. El segundo entraría en acción una vez que se tuviera el primer borrador. Este nivel estaría integrado por un círculo amplio y plural de académicos y actores especializados que comentaría el primer borrador. Los comentarios serían procesados por el grupo redactor para quedar reflejados en una versión final que los senadores aliados presentarían formalmente.

2. El grupo redactor estaría conformado por un representante de cada uno de los tres principales colectivos de la comunidad de práctica —México Infórmate, Colectivo por la Transparencia y la Red por la Rendición de Cuentas— para garantizar pluralidad en la representación de la sociedad civil, más los grupos parlamentarios del PRI, PAN, PRD y PVEM, para evitar que se partidizara la propuesta y asegurar que el producto final contara con el aval de una amplia mayoría parlamentaria. Algunos de los expertos que se integraron al círculo amplio y plural fueron: Jaqueline Peschard, Eduardo Bohórquez, Maria Amparo Cazar, Sergio López Ayllón, María Marván, Mauricio Merino y personal de los órganos garantes, entre otros.

3. Finalmente, el acuerdo que los miembros de la comunidad de práctica señalan como clave para aceptar involucrarse abiertamente en el proceso de co-creación de la ley fue el compromiso de que la propuesta que surgiera del trabajo del grupo redactor sería respetada como tal, y presentada conjuntamente por los grupos parlamentarios aliados. De acuerdo con varios testimonios de sociedad civil, los senadores se habían comprometido a resolver sólo sobre aquellos aspectos en los que no se alcanzara un consenso.

4.3 Co-creación de la Ley General de Transparencia

El 25 de septiembre de 2014, senadores de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Acción Nacional, del Partido de la Revolución Democrática y del Partido Verde Ecologista de México, anunciaron la instalación del Grupo Redactor de la Legislación Secundaria en materia de Transparencia a través de una conferencia de prensa. Y el 7 de octubre de 2014 se instaló formalmente el grupo rredactor, que fue integrado por los senadores Arely Gómez González (PRI), Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez (PRD), Pablo Escudero Morales (PVEM), María Marcela Torres Peimbert (PAN), Dolores Padierna Luna (PRD), Isidro Pedraza Chávez (PRD), Angélica de la Peña Gómez (PRD) y Zoé Robledo Aburto (PRD); así como por sus asesores, y representantes de los tres colectivos.

En la práctica, las personas del grupo redactor que los entrevistado mencionan como las más activas por parte de sociedad civil son: Ana Cristina Ruelas (Colectivo por la Transparencia), Gabriela Morales (México Infórmate) y Natalia Calero (Red por la Rendición de Cuentas). Por parte del Senado destaca el trabajo de los asesores Dante Preisser (PRI), Aleida Tovar (PRD) e Itzél Mercado (PAN).

Para asegurar que las discusiones avanzaran hacia la construcción de acuerdos, el grupo redactor acordó un conjunto de reglas que serían fundamentales para su funcionamiento. A continuación se enlistan algunas de las más importantes:

- Buscar el consenso como regla general.
- En caso de no existir consenso, señalar la posición mayoritaria colocando el disenso entre corchetes.
- Marcar claramente los corchetes para enfocar la atención del círculo amplio en los disensos.
- Retomar las opiniones del círculo amplio para tratar de reducir al mínimo los corchetes.
- Presentar el borrador final a los senadores del grupo redactor, con el mínimo posible de corchetes, para que ellos resolvieran sobre los disensos.

- El grupo trabajaría en un espacio seguro, sin medios de comunicación, pero se elaborarían minutas de las sesiones como estándar de transparencia.
- Si algún tema controversial ya había sido resuelto por la SCJN o existía un principio internacional para la protección de derechos humanos aplicable al caso, el punto era aprobado en el sentido de la jurisprudencia o estándar internacional identificado.

Además de estos acuerdos explícitos, entrevistados del grupo redactor destacan en particular el rol de Dante Preisser, asesor de la senadora Arely Gómez, quien hizo las labores de un secretario técnico confiable para el grupo, llevando registro de los acuerdos y haciendo una importante labor diplomática.

Con respecto al proceso de redacción, destaca la intensidad, la profundidad y la calidad técnica de las deliberaciones. En esto coinciden tanto asesores legislativos como las representantes de sociedad civil. El grupo trabajó sin descanso durante cerca de dos meses. Se reunían durante jornadas completas de trabajo que interrumpían sólo para hacer tareas específicas que se distribuían según las especialidades de las expertas del grupo, como consultar jurisprudencia y mejores prácticas internacionales para temas puntales sobre los que no se había alcanzado un acuerdo.

El carácter de buena fe de las deliberaciones y la seriedad con la que trabajaron en la redacción de la ley, no significa que no haya habido momentos difíciles. Una de las integrantes del grupo redactor considera que a pesar de que propiamente no se contaba con estrategias de negociación, las prioridades y los puntos no negociables eran muy claros para las partes. Entre las prioridades de la sociedad civil, las entrevistadas destacan las siguientes:

- Detallar las causales de clasificación para evitar discrecionalidad en las reservas de información,
- Delimitar las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados y establecer procedimientos para cumplir con ellas,
- Acotar los plazos de clasificación de información por seguridad nacional.

Para los asesores legislativos era muy importante generar consenso con los representantes de las organizaciones para evitar que se desconociera el producto final del grupo redactor. No había entre ellos un ánimo de resistencia. Por el contrario, de acuerdo con un testimonio: "todos teníamos entre 25 y 35; nuestras posiciones eran muy similares a las de sociedad civil". Sin embargo, los asesores tenían mucha más información que sociedad civil sobre las resistencias que podría enfrentar la ley y jugaron el rol de abogados del diablo frente a los representantes de los colectivos. En palabras de uno de ellos:

> …nosotros los hacíamos consientes de todos los frentes, entonces se dieron cuenta de que había que matizar, porque si lo hacíamos muy radical era menos viable que se aprobara la ley; tratamos de ir a un equilibrio, en donde llegáramos al máximo del derecho a la información, tomando en cuenta la gobernabilidad y que políticamente fuera posible que se hiciera ley…

Un ejemplo que ilustra el trabajo de carácter técnico-político que hizo el grupo redactor es el caso de Romero de Champs, quien de acuerdo con una integrante del grupo redactor:

> …se reunió con Arely… [pues] quería que se excluyeran los fideicomisos de la ley. Lo quitamos de donde estaba en la ley … pero encontramos la manera de cubrirlo de otra manera, para que no se notara, para esto ayudaba sociedad civil…

Paradójicamente, para darle viabilidad *política* a muchos de los acuerdos sobre temas controversiales, una de las estrategias más efectivas fue utilizar la jurisprudencia y los estándares internacionales como criterio de referencia. Los asesores legislativos destacan el conocimiento y la dedicación con la que las representantes de la comunidad de práctica, en particular Ana Cristina Ruelas de Artículo 19, preparaban cada sesión para fundamentar rigurosamente las posiciones de sociedad civil en estos criterios. A su vez, los asesores utilizaban estos criterios para fundamentar los acuerdos frente a los Senadores y otros actores que mostraran resistencias.

En opinión de una de las entrevistadas de sociedad civil, los colectivos fueron extremadamente efectivos en imponer su agenda sobre la base de principios y en coalición con la oposición. Ello implicó pasar por momentos extremadamente tensos en los que la sociedad civil no vio con buenos ojo el papel de "abogados del diablo" que jugaban los asesores. Uno de estos episodios sucedió en medio de las marchas en solidaridad con los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa, de acuerdo con el relato de un miembro del grupo redactor. Los ánimos estaban caldeados y las calles estaban repletas de manifestantes, mientras el grupo continuaba sus deliberaciones. Uno de los asesores expresaba preocupación sobre la viabilidad de un planteamiento de sociedad civil y en un momento de frustración, una de las representantes de sociedad civil acusó: "sus manos están manchadas de sangre", en alusión a la falta de transparencia que había en torno al caso de la desaparición de los estudiantes, justo por reservas de información bajo el argumento de seguridad nacional.

Son varios los testimonios que apuntan al contexto de movilización ciudadana como un elemento que jugó a favor de los colectivos y que éstos supieron utilizar para avanzar una reforma que constituiría un cambio radical en favor de la transparencia y el acceso a la información. El resultado fue una serie de acuerdos favorables a la posición de fuerza de los colectivos, el cual enfrentaría nuevamente esas resistencias de las que los asesores alertaban.

El primer borrador del grupo redactor se entregó el 6 de noviembre de 2014. Fue el producto de un amplio consenso y algunos temas "encorchetados". Cuando el documento estuvo preparado se envió a revisión al círculo amplio de especialistas, que incluía a integrantes de los colectivos y a otros expertos más. Esto es un dato importante porque tenía como finalidad que un conjunto lo más plural posible de académicos, juristas y demás expertos en la materia de transparencia genuinamente aportaran a la deliberación y ayudaran a resolver las controversias que se habían generado dentro del grupo redactor.

La consulta con el grupo amplio generó insumos valiosos para eliminar algunos corchetes y ampliar el consenso al interior del grupo redactor. No obstante, algunos temas de fondo no se resolvieron por consenso y dividieron tanto al grupo redactor como al círculo amplio. En particular, para algunos expertos como Sergio López Ayllón o María Marván, la ley debía ser de corte minimalista porque de lo contrario se burocratizaría su implementación. Con respecto a este punto las opiniones se polarizaron entre los expertos y también al interior del grupo redactor. La representante de la Red y personal de los órganos garantes compartían la opinión de Ayllón y Marván. Por otro lado, el Colectivo por la Transparencia y los partidos de oposición optaron por presionar a favor de una ley maximalista y fueron tajantes al respecto.

Finalmente, se impuso la visión de hacer una ley maximalista debido principalmente a la profunda desconfianza que generaba —entre la mayoría de los representantes de la sociedad civil y también los partidos de oposición— la posibilidad de que las autoridades aprovecharan una redacción menos detallada, y con menos obligaciones de transparencia para no ceñirse al principio de máxima publicidad. En palabras de una representante de sociedad civil "…al final vimos que últimamente sólo estas grandes reformas hacen que funcione la oleada a favor del cambio de comportamiento." Al imponerse la posición de hacer una ley detallada, algunos de los expertos y expertas que hasta ese momento colaboraban estrechamente con el grupo de trabajo deciden tomar distancia. Para algunos de ellos era un despropósito una ley cuya implementación sería una carga burocrática excesiva que dificultaría el avance del cumplimiento de los principios que se buscaba impulsar. Los que apoyaban la versión maximalista nunca desestimaron este argumento, pero lo consideraron un mal menor.

4.4 La batalla final por la aprobación del proyecto de ley co-creado

El producto final del grupo redactor fue entregado a los Senadores y éstos iniciaron un proceso de consulta y negociación con distintos órganos de la administración pública federal que veían con preocupación diversos aspectos de la Ley, en especial el Banco de México (Banxico) y la Consejería Jurídica de la Presidencia. Ambas instituciones tenían observaciones al proyecto de ley. Banxico presionaba por el

derecho a impugnar las resoluciones del nuevo órgano garante, agregando como excepción o reserva indefinida, los casos en que se pudiera dañar la estabilidad económica o monetaria del país; mientras que Humberto Castillejos, Consejero Jurídico de la Presidencia, pugnaba por incluir exentar de obligaciones de transparencia a las instituciones de inteligencia y contrainteligencia. Ninguna de estas reservas se habían consensado en el seno del grupo redactor y sin embargo, el proyecto de ley que presentan los senadores aliados retoma varias de estas reservas. Estos acontecimientos representan un golpe para las organizaciones civiles, que vieron mermada su confianza en los senadores aliados. Varios representantes de la sociedad civil acusan que algunos de los puntos que fueron consensados como fruto del trabajo del grupo redactor se cambiaron 24 horas antes de que la iniciativa fuera presentada ante el pleno del Senado. De acuerdo con una líder de sociedad civil:

> Fue la noche triste porque el Banco de México le tuerce la mano a los tres senadores y aceptan que la ley vaya con esos cambios en materia de estabilidad económica.

Para algunos miembros de la comunidad de práctica, esto significó una traición de los legisladores, por lo que algunas de las organizaciones más combativas de sociedad civil, como Artículo 19, deciden hacer una denuncia pública. No se trataba de desacreditar todo el proyecto pero sí de señalar los acuerdos que no se estaban respetando.

Es muy importante resaltar el hecho de que para los legisladores estas acciones no representaron una traición, puesto que a pesar de la estrecha colaboración con las organizaciones, la responsabilidad legislativa no podía ser suplantada por un pequeño grupo de organizaciones de la sociedad civil y asesores legislativos. El acuerdo de presentar el proyecto que emanara del grupo redactor no podía interpretarse como camisa de fuerza, sobre todo si los legisladores de las distintas fuerzas políticas estaban de acuerdo en hacerle observaciones al proyecto en función de haber escuchado a otros actores que no habían sido parte del grupo redactor.

En cualquier caso, el distanciamiento duró un par de meses, hasta que en el mes de febrero de 2015 fue filtrada a los miembros de las organizaciones civiles una versión de la ley con 83 reservas adicionales al proyecto presentado por los senadores fue filtrada a los miembros de las organizaciones civiles. Dichas reservas provenían de distintas dependencias del gobierno federal, bajo el liderazgo de Consejería Jurídica, y estaban mayormente relacionadas con cuestiones de seguridad nacional. Una vez que se filtró esta información, pasaron dos días para que el documento estuviera en todos los medios de comunicación.

Entre otros temas, Consejería Jurídica de Presidencia consideraba que el IFAI no debía tener facultades para determinar si existían o no violaciones graves a derechos humanos, pues esa debía ser una facultad exclusiva de la CNDH. Hay que recalcar

que esta discusión ocurría en el contexto de la crisis de Tlatlaya y Ayotzinapa, por lo que adoptó un tinte político y el tema estalló en la opinión pública. Las organizaciones y los senadores de oposición se aliaron para denunciar públicamente que el gobierno federal amenazaba la reforma al ir en contra de aspectos fundamentales del proyecto consensado.

Es entonces que la alianza de sociedad civil y senadores se vuelve a cohesionar. El intenso trabajo en el grupo redactor había generado una visión compartida altamente refrendada entre sus miembros, lo que dio como resultado la defensa conjunta de la iniciativa. La estrategia de los aliados fue echar mano, nuevamente, de las discusiones y resoluciones de la SCJN, así como de las buenas prácticas y estándares internaciones, para desacreditar la contrapropuesta de de la Consejería Jurídica. Esta misma estrategia se siguió para el caso del Banco de México. A la par de la defensa pública del proyecto, los asesore legislativos del grupo redactor celebraban reuniones bilaterales con miembros de los diferentes grupos parlamentarios para resolver dudas puntuales y explicar de qué manera el proyecto de iniciativa que había sido consensado en el grupo redactor respondía a sus preocupaciones.

En este contexto, los miembros del INAI publican un decálogo con algunas consideraciones importantes en apoyo al proyecto del grupo redactor; adicionalmente las organizaciones civiles participantes en el *Open Government Partnership* publican un comunicado solicitando al gobierno y Congreso mexicano frenar los intentos de retroceso en la Ley General de Transparencia, a unos meses de la Cumbre que se celebraría en México. De acuerdo con uno de los miembros del grupo redactor, las organizaciones firmantes acompañaron la comunicación pública con la amenaza de bajarse de la Cumbre y dejar en ridículo al gobierno federal. La reacción no se hizo esperar y se comenzaron a explorar vías para entablar un diálogo con la sociedad civil.

Por estas mismas fechas, la consejería jurídica convocó a los miembros de la comunidad de práctica a una reunión en los Pinos. Sin embargo, no todas las organizaciones estuvieron dispuestas a acudir a la convocatoria de la convocatoria pues la desconfianza hacia el gobierno federal era total. El acuerdo fue respetar la decisión de cada organización. Una entrevistada de sociedad civil considera que este hecho fue positivo puesto que pudo haber abonado al poder de negociación de colectivo. Sin embargo, de acuerdo con varios entrevistados, la comunidad de práctica tuvo en todo momento una posición dura frente a Consejería Jurídica, haciéndole saber que no se estaba negociando en esa reunión y que la única negociación que se podía tener era con los legisladores en el Congreso.

De esta forma las y los senadores que acompañaban el proceso optan por repetir la fórmula de las audiencias públicas que tan buen resultado les había dado en el marco de la reforma constitucional. Estas audiencias fueron llevadas a cabo el 2 y 3

de marzo de 2015 y contaron con la participación de expertos, funcionarios y senadores para evaluar la pertinencia de las reservas a través de una deliberación pública y plural. Estos debates basados en argumentos técnicos, con la participación de expertos y de los actores principalmente impactados, contribuyeron a identificar soluciones adecuadas a los problemas complejos que se estaban analizando. Todo ello derivó en que Consejería Jurídica acotara sus 83 observaciones a 10 puntos.

De acuerdo con uno de los entrevistados de sociedad civil,

> …este diálogo público, es un buen ejemplo de que cuando la democracia deliberativa alcanza, digamos, elementos de excelsitud, es posible ubicar las mejores soluciones normativas y jurídicas para afrontar un problema público…

Finalmente, posterior a las audiencias se preparó y se hizo público un dictamen que la comunidad de práctica respaldó al considerar que era aceptable. El hecho de haberse sometido a un proceso público y abierto donde las decisiones fueron tomadas en conjunto dejó muy satisfechos a los miembros de la comunidad de práctica y le dio una gran legitimidad al proceso. El gobierno federal también logró que algunas de sus principales preocupaciones fueran tomadas en cuenta, pero sólo tras haber sido sometidas a un estricto escrutinio público.

La iniciativa de ley fue aprobada en el Senado el 18 de marzo de 2015 con 110 votos a favor, y en la Cámara de Diputados el 16 de abril con 385 votos a favor. Finalmente, el 4 de mayo de 2015, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*.

5. Lecciones aprendidas y contribuciones a la democracia

A decir de varios de los entrevistados, el factor de éxito más importante de este proceso fue la existencia de una comunidad de práctica robusta que logró posicionarse en la discusión pública y como interlocutor confiable de legisladores de las distintas fuerzas políticas. Las principales características de esta comunidad se resumen a continuación:

- Diálogo e intercambio de información a lo largo de un periodo sostenido de tiempo.
- Colaboración horizontal entre miembros de una comunidad abierta y deliberativa.
- Compromiso con la profesionalización, conocimiento de buenas prácticas internacionales y rigor en la generación de información.
- Respeto a la pluralidad de perspectivas al interior de los colectivos y entre éstos.

- Acceso a una comunidad de donantes internacionales comprometidos con la temática.
- Autonomía de los espacios de colaboración y diálogo frente a intereses gubernamentales o económicos.

La efectividad de esta comunidad de práctica tuvo que ver con la combinación de los siguientes factores, entre otros:

- La existencia de acuerdos mínimos en torno a una agenda común que emanó de prácticas deliberativas.
- La capacidad de construir una visión compartida sobre cómo impulsar esta agenda para que estuviera en línea con valores compartidos, como los que reflejan los principios del parlamento abierto.
- La pluralidad de perspectivas y especialidades complementarias desde dónde enriquecer la discusión pública y el trabajo legislativo.
- La capacidad de movilización y protesta en redes sociales, así como la capitalización del descontento manifestado por movimientos sociales concurrentes.
- La capacidad de interlocución y la voluntad de dialogar con un conjunto amplio de actores políticos para ubicar a "campeones" o aliados políticos en distintas fuerzas políticas.
- La confianza y la sinergia que se construyó entre actores políticos y sociedad civil.

En un país con deficits de legitimidad democrática como los que sufre México, la base de los acuerdos y la colaboración entre sociedad civil y actores políticos no puede ser sólo el capital social existente. En el mejor de los casos, serán el resultado de un proceso incremental de construcción de confianza que se alimenta de:

- Acuerdos claros sobre los términos y alcances del proceso colaborativo.
- Disposición a innovar esquemas de participación que integren las preocupaciones tanto de los actores políticos de mantener rectoría del proceso en tanto titulares de la representación popular, como de sociedad civil de asegurar participación efectiva y en apego a principios democráticos de participación, como los de parlamento abierto.
- La existencia de interlocutores confiables que tengan la voluntad de cumplir con los compromisos asumidos.
- Voluntad de mantener interlocución incluso cuando hay diferencias de posición y se está dando la batalla en medios de comunicación.

- Disposición a retomar la colaboración a pesar de los desencuentros, en respuesta a muestras renovadas de voluntad política.

Por su parte, los momentos en los que el proceso se vio amenazado estuvieron asociados con acciones unilaterales por parte de miembros del colectivo, que pusieron en riesgo la confianza construida entre organizaciones; o a la falta de claridad en los acuerdos entre legisladores y sociedad civil. Ahí donde se avanza sobre acuerdos ambiguos siempre hay riesgos de rompimiento o desgaste de la confianza.

Los espacios de diálogo en espacios seguros con los tomadores de decisiones, sin medios de comunicación, son fundamentales para construir acuerdos, pero para darles legitimidad es indispensable complementarlos con prácticas acordes a los principios de parlamente abierto, como:

i. Documentar las discusiones de los espacios seguros en minutas o reportes que expliciten los acuerdos y los argumentos esgrimidos para fundamentarlos.

ii. Fundamentar los acuerdos sobre temas polémicos en criterios de referencia como las sentencias de la SCJN o principios y buenas prácticas internacionales.

iii. Espacios de deliberación pública para someter al escrutinio público a los consensos y disensos identificados en los espacios seguros.

iiii. Estrategias pedagógicas de comunicación en medios que visibilicen los argumentos de mayor peso, generen exigencia en torno a consensos de sociedad civil y contribuyan a superar resistencias.

Finalmente, el caso de la reforma de transparencia 2014-2015 muestra cómo la sociedad civil es capaz de contribuir al fortalecimiento de la democracia en tres sentidos: i) enriqueciendo el debate público con deliberación de calidad, para con ello ii) fortalecer sus redes de confianza internas y con los actores políticos, a la vez que iii) mantiene autonomía suficiente para movilizarse y protestar si es necesario, sin romper la interlocución con los actores políticos. En el caso que hemos narrado, estos aportes se combinaron para hacer posible un cambio institucional —considerado referente internacional— en favor de la ampliación y garantía del derecho a la información pública en México. Es importante reconocer que la posibilidad de materializar aportes a la democracias en estos tres sentidos, requiere de madurez política, tanto de los actores de sociedad civil como de sus contrapartes en el poder legislativo. Esta madurez tiene que ver con la capacidad de vislumbrar y aprovechar las posibles sinergias que emergen del trabajo colaborativo, por encima de las inevitables desavenencias y pese a las diferentes lógicas que predominan entre unos y otros.

6. Bibliografía

Aguilera, Sylvia, José Merino, y Mara Hernández. "La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma". En Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.) *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*. México: FLACSO-México/Centro de Colaboración Cívica, 2009.

Artículo 19. "ARTICLE 19 lanza campaña: 'Diputados de Reserva: #Zombienopacos'", último acceso 25 de enero de 2016, http://articulo19.org/article-19-lanza-campana-diputados-de-reserva-zombienopacos/

Artículo 19 y Fundar, *Construyendo Legitimidad y Confianza. Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los nombramientos de titulares de órganos autónomos y de autonomía limitada*. México, 2009. Último acceso 17 de agosto de 2017. http://fundar.org.mx/construyendo-legitimidad-y-confianza-transparencia-rendicion-de-cuentas-y-participacion-ciudadana-en-los-nombramientos-de-titulares-de-organos-y-autonomos-y-de-autonomia-limitada/

Coalición Compromiso por México (PRI y PVEM). *Plataforma Electoral Federal y Programa de Gobierno 2012-2018*. . México: 20 de marzo, 2012. Último acceso 17 de julio de 2015. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html

Coalición Movimiento Progresista (PRD, PT y MC). *Plataforma electoral.* México: 20 de marzo, 2012. Último acceso 17 de agosto de 2017. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html

Gobierno Federal, "Presentación para el Seminario de Innovación y Modernidad en la Administración Pública". México, 14 de agosto, 2015. Último acceso 17 de agosto, 2017. https://es.slideshare.net/pirocho/gobierno-abierto-construyendo-buenos-gobiernos

Gómez, Ricardo. "Amagan con no ir a extraordinario por reforma al IFAI." *El Universal*, 20 de agosto de 2013. Último acceso 29 de enero de 2016. http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/amagan-con-no-ir-a-extraordinario-por-reforma-al-ifai-943887.html

Hernández, Mara I. *Negotiation and deliberation in Mexico's democratization process: Six cases of legal reform*. Tesis Doctoral. Cambridge: MIT, 2013.

Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. "Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública". Último acceso 31 de enero de 2016. http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf

López, Juan Carlos. "Grupo Oaxaca y el antídoto contra el cáncer". En Juan Carlos López. *Transparencia en México*. México: ITAIT, 2013. http://www.itait.org.mx/publicaciones/2013/Transparencia_en_Mexico.pdf

México Evalúa. "México Evalúa reprueba la deliberada exclusión de los temas referentes al combate a la corrupción del periodo extraordinario." México, 2013. Último acceso 22 de enero de 2016. http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/07/Boletin_Periodo-Extraordinario-V4-version-final-3.pdf

Monroy, Jorge. "Iniciarán con transparencia, anticorrupción y medios." *El Economista*, 21 de agosto, 2012. Último acceso 31 de enero de 2016. http://eleconomista.com.mx/sociedad/2012/08/21/empezar-transparencia-anticorrupcion-medios

Morales, Alberto. "Inaceptable echar abajo lo ganado en transparencia: IFAI." *El Universal*, 19 de agosto de 2013. Último acceso 25 de enero de 2016. http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/transparencia-ifai-reforma--943582.html

Pacto por México. "Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción." México, 2012. Último acceso 12 de diciembre de 2015. http://pactopormexico.org/acuerdos/

Partido Acción Nacional. *Plataforma 2012-218.* México: 20 de marzo, 2012. Último acceso 17 de agosto de 2017. http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Plataformas_electorales/historico.html

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. "RLTL hace llamdo en México." Último acceso 23 de enero de 2016. http://www.transparencialegislativa.org/noticia/rltl-hace-llamado-en-mexico/

Senado de la República. "Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de estudios legislativos primera; de gobernación y de anticorrupción y participación ciudadana en materia de transparencia". Último acceso 31 de enero de 2016. http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Dictamen_Materia_Transp.pdf

Villanueva, Ernesto. "Derecho de acceso a la información y organización ciudadana en México." Biblioteca Jurídica Virtual UNAM. Último acceso 15 de agosto de 2017. http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt6.htm

Apéndice 1. Lista de actores entrevistados

Nombre	Cargo/Institución	Fecha de la entrevista
Alejandro Encinas	Senador por el Partido de la Revolución Democrática, PRD	5 de agosto 2015
Alejandro González Arreola	Director de Gestión Social y Cooperación, GESOC A.C.	1 de agosto 2015
Ana Cristina Ruelas	Directora general de Artículo 19	15 de octubre 2015
Dante Preisser	Asesor de la senadora Arely Gómez del Partido Revolucionario Institucional, PRI	1 de octubre 2015
Edith Mercado	Asesora de la senadora Laura Rojas del Partido Acción Nacional, PAN	3 de agosto 2015
Eduardo Bohórquez	Director Ejecutivo de Transparencia Mexicana	16 de julio 2015
Haydeé Pérez Garrido	Directora de Fundar, Centro de Investigación y Análisis A.C.	29 de octubre 2015
Laura Rojas	Senadora por el Partido Acción Nacional	17 de septiembre 2015
María Marván	Ex Consejera del IFAI /Investigadora de la Universidad Nacional Autónoma de México	12 de enero 2016
Mauricio Merino	Profesor investigador del Centro de Investigación y Docencias Económicas, coordinador de la Red por la Rendición de Cuentas	4 de julio 2016
Natalia Calero	Red por la Rendición de Cuentas	27 de octubre 2015

Apéndice 2: La agenda de transparencia y rendición de cuentas en las plataformas de los partidos políticos, 2012

	Plataforma política Enrique Peña Nieto (2012)	Plataforma política Andrés Manuel López Obrador (2012)	Plataforma política Josefina Vázquez Mota (2012)
Incorporación de partidos políticos, sindicatos, fideicomisos y todo ente que reciba recursos públicos, como sujetos obligados	×	Transparencia y rendición de cuentas a la sociedad en el ejercicio del poder y manejo de recursos de sindicatos, partidos, organizaciones empresariales, iglesias, medios de comunicación electrónica y grandes empresas	Obligar a que toda entidad que reciba recursos públicos rinda cuentas de manera periódica e informe sobre el destino de los mismos, incluyendo a partidos políticos y sindicatos
Autonomía constitucional al IFAI y órganos garantes estatales	Autonomía Constitucional al IFAI con órganos autónomos de Estado que permitan adoptar políticas públicas de largo plazo, y no del gobierno en turno, y aseguren decisiones imparciales por parte de las entidades de regulación económica, entre otras	×	×
Facultad de atracción de casos de todos los niveles de gobierno, partidos y sindicatos para el órgano regulador	Facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional	×	×

	Plataforma política Enrique Peña Nieto (2012)	Plataforma política Andrés Manuel López Obrador (2012)	Plataforma política Josefina Vázquez Mota (2012)
Las resoluciones del INAI serán definitivas e inatacables, salvo en los casos que atenten contra la seguridad nacional	×	×	×
Facultad de imponer sanciones en casos de negativa al cumplimiento de resoluciones emitidas por el órgano	Ampliación de las facultades del IFAI para imponer sanciones por incumplimiento a sus resoluciones	×	×
Obligaciones para la generación y publicación de información	Ordenar a los sujetos obligados a generar información que guarde relación con sus mandatos legales	×	×
Nombramiento de los comisionados del IFAI a través de un proceso de consulta y deliberación	×	×	×
Apertura de información básica presupuestaria, cuenta pública y recaudación fiscal	Creación de un sistema nacional de fiscalización homologado a los parámetros de rendición de cuentas en lo relativo al gasto público federal	Establecer criterios claros en la entrega de los recursos públicos asignados para terminar con la administración discrecional de los mismos	Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia en el orden estatal y municipal para promover el manejo responsable de la deuda pública

	Plataforma política Enrique Peña Nieto (2012)	Plataforma política Andrés Manuel López Obrador (2012)	Plataforma política Josefina Vázquez Mota (2012)
Desclasificación de la información a través de la prueba de daño e interés público	×	Revisar la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública para redefinir los criterios relativos a la información reservada y la confidencial	×
Limitar el régimen de excepción apelando al principio de máx. publicidad	×		×
Apertura de información de las declaraciones patrimoniales de altos funcionarios	×	×	Máxima pena a todos los políticos involucrados con el crimen o la delincuencia

Fuente: Elaboración propia con base en las plataformas electorales del 2012.

XI

Lecciones Aprendidas. Buenas Prácticas de Cabildeo Ciudadano

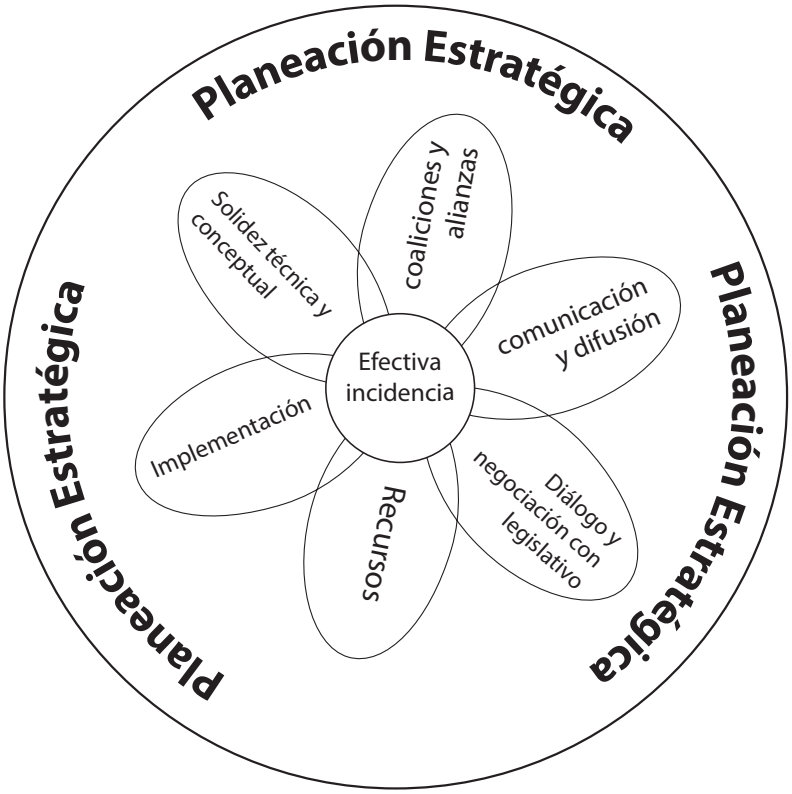
Mara I. Hernández y Luz Paula Parra
Coordinadoras

Pese a la efectividad y aporte democrático del cabildeo ciudadano en México, las lecciones que deja esta actividad tienden a concentrarse en un puñado de líderes y organizaciones civiles, sin que se hayan sistematizado para una difusión más amplia. Este capítulo contrasta y analiza los 10 casos de este libro, en aras de extraer las mejores prácticas que sustentan la eficacia del cabildeo ciudadano de la sociedad civil en un Congreso sin mayorías.

Las causas que adoptan las organizaciones civiles son, por definición, asuntos que no han sido atendidos satisfactoriamente por nuestros representantes populares. Generalmente, ello se debe a que existen grupos de interés, sectores o instituciones poderosas que podrían verse afectadas o que tienen interés en mantener el *status quo*. También suele suceder que existen diferencias ideológicas profundas sobre cómo debe abordarse el asunto; o los partidos políticos no han logrado hacer a un lado sus intereses electorales para establecer una dinámica de colaboración porque están compitiendo por *la medalla* frente a la opinión pública. En cualquier caso, la construcción de acuerdos en un Congreso sin mayorías es un proceso complejo que involucra múltiples dimensiones, actores y arenas de diálogo y negociación.

En este contexto, la viabilidad política de cualquier iniciativa ciudadana debe construirse. En todos los casos que se documentaron, la sociedad civil empleó estrategias complejas y multidimensionales para construir esta viabilidad política y sacar adelante sus iniciativas. Cada estrategia es única y los contextos son diferentes. No obstante, todas las estrategias contemplaron acciones concretas en cada uno de los elementos que contiene el siguiente diagrama:

Estrategias Efectivas de Incidencia



Fuente: ilustración elaborada por Hernández y Parra.[1]

1. Planeación Estratégica

Un elemento que fortalece a los actores civiles frente a sus interlocutores es la cuidadosa planeación de los pasos a seguir y de la propuesta a presentar. La planeación estratégica es indispensable para lograr una incidencia efectiva en el Legislativo, ya que como lo expresó uno de los entrevistados: "además de ser una herramienta que define claramente a todos los miembros de la organización, alianza o coalición el rumbo a seguir y cómo van a lograr los objetivos, permite tomar una posición proactiva y no solamente reactiva ante los acontecimientos que ocurren en las cámaras, proporcionándonos capacidad de generar respuestas rápidamente en caso de que se presenten coyunturas favorables para la iniciativa que se busca aprobar".

1 Mara Hernández y Luz Paula Parra. *La Sociedad Civil organizada en un Congreso sin mayorías* (México: Centro de Colaboración Cívica, 2011).

En la mayoría de los casos analizados, la sociedad civil formó **pequeños grupos "núcleo"** para diseñar la planeación de lo que sería su incidencia en el Legislativo. Esta fue una acción considerada fundamental para iniciar el proceso, más adelante ampliaron el grupo a otros actores, organizaciones, alianzas puntuales o coaliciones.

A continuación se enumeran las herramientas más destacadas que emplearon organizaciones de la sociedad civil para la planeación estratégica:

a) Análisis del contexto

b) Diagnóstico del problema o temáticas que se encabeza

c) Definición de objetivos claros y medibles de la propuesta

d) Elaboración de una ruta crítica con su respectivo plan de actividades (responsables, metas, cronograma con fechas claves de intervención, etcétera.)

e) Mapeo de actores claves (análisis de los actores claves, su espacio y poder de decisión)

f) Evaluación continua del proceso.

El **análisis de contexto,** les ha permitido a los colectivos de sociedad civil aprovechar de manera más efectiva las coyunturas políticas y/o electorales para posicionar sus temas en la agenda y estar preparadas ya que "generalmente se convierten en oportunidades inmejorables para introducir iniciativas". Asimismo, los buenos planes de trabajo permiten hacer una buena lectura de la oportunidad y rentabilidad política de sus acciones. Como dice un entrevistado del caso de la Reforma en Materia de Derechos Humanos: "para introducir esta Reforma se aprovechó la coyuntura creada por el examen periódico universal de Derechos Humanos sobre México realizado en Ginebra, así como la situación de inseguridad que actualmente se vive en el país". En el caso de la Reforma al Sistema Penal, un miembro de la Red de Juicios Orales (RJO) señaló que "una estrategia que le dio un impulso definitivo a la iniciativa de reforma fue la firma de los candidatos a la presidencia de todos los partidos políticos asumiendo el compromiso de llevar a cabo la reforma en sus plataformas electorales en caso de ser electos". Un buen análisis de contexto debe identificar oportunidades y amenazas a nivel nacional y también en el plano internacional.

Cuando el contexto no es el adecuado, no hay que "tirar la toalla", hay que aprovechar para replantear las estrategias, generar nuevas alianzas e identificar coyunturas favorables a futuro. En resumen, trabajar para *construir* el momento oportuno desde distintas trincheras. Casi todas las reformas que documentamos tomaron varios años e incluso hasta una década completa en aprobarse. La paciencia y la mirada de largo aliento son fundamentales para lograr los cambios deseados.

En relación con el **diagnóstico del problema**, ha sido útil elaborar informes, documentos, documentales y otro tipo de materiales con el fin de informar a los tomadores de decisiones sobre la importancia de actuar. En muchas ocasiones han incluido propuestas concretas para iniciar acciones tendientes a dar solución a las distintas problemáticas referidas. Algunos ejemplos claros de estos diagnósticos fueron la realización del *Diagnóstico Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos en México* y el *Libro Azul* elaborado por la sociedad civil, académicos y el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; y la investigación documental exhaustiva y posterior material audiovisual sobre el peligro de extinción de pericos y guacamayas en México debido a su tráfico ilegal, entre otros ejemplos.

La **definición de objetivos claros y medibles** es esencial a toda planeación estratégica para concentrar el esfuerzo y poder evaluar paulatinamente el avance y consolidación de los mismos. Un consejo que dan una lideresa de sociedad civil "es profundizar en un sólo tema más que querer abarcar muchos". En este sentido, esta misma lideresa expresó: "lo que se buscaba era un aumento progresivo del presupuesto para la salud de las mujeres y no su regresividad. En esto nos concentramos en un primer momento y una vez consolidado este objetivo fuimos avanzando en otros como la rendición de cuentas de los presupuestos destinados a mujeres".

Como parte de la **ruta crítica** de la planeación general para la aprobación de una reforma constitucional, es necesario prever y contemplar las distintas etapas de deliberación en las que intervienen actores federales o estatales con diferentes lógicas y dinámicas.

En este sentido, el **mapeo de actores** ha sido fundamental para tener éxito en el proceso de incidencia, especialmente para que los actores de sociedad civil ubiquen perfectamente quiénes son los personajes clave a nivel de grupo parlamentario, comisión legislativa, órgano de gobierno, partidos políticos y también dentro de los contextos estatales. A decir de un entrevistado: "Es importante conocer la trayectoria, antecedentes, datos generales y sentido de las votaciones previas de los legisladores con los que se va a tratar, de manera que se cuente con información suficiente sobre su comportamiento potencial respecto a la iniciativa de interés para la sociedad civil".

La **evaluación continua del proceso** se ha convertido poco a poco en una herramienta indispensable para que los colectivos midan los avances y/o reformulen en determinados periodos sus estrategias y sus acciones para lograr sus objetivos. Muchas OSC han creado incluso sus propios indicadores para medir avances, lo que habla de un mayor grado de profesionalización de las mismas.

En conjunto estas herramientas sirvieron para que la sociedad civil pudiera desarrollar una estrategia integral que incluye los siguiente elementos del diagrama

arriba expuesto: 1) construcción de alianzas y coaliciones, 2) solidez técnica y conceptual, 3) comunicación y difusión, 4) diálogo y negociación política, 5) recursos, e 6) implementación.

2. Construcción de alianzas estratégicas y coaliciones

Debido a la complejidad de los procesos de incidencia en el Legislativo, la formación de alianzas y/o coaliciones efectivas juega un papel fundamental. Varios entrevistados reconocieron que "con su acción aislada no hubiera tenido el mismo nivel de convencimiento que actuando en colectivo, red, alianza con otras OSC y sectores que compartieran las mismas causas"; o comentaron que "no era sencillo enfrentarse solas con tantos frentes de acción y múltiples temas. Había que diversificar y sumar lo más posible". Movimientos sociales como los de víctimas, #VotoNulo o #YoSoy132 son ejemplo de coaliciones amplias que logran movilizar masivamente a ciudadanos de distintas clases sociales y niveles de influencia. Las coaliciones también pueden ser más o menos plurales, en función de la diversidad de perspectivas que la integren. Entre más amplia y plural sea una coalición es más probable que tenga capacidad de movilización y protesta para visibilizar temas y presionar frente a resistencias, o para construir puentes en aras de practicar diplomacia ciudadana.

Las alianzas y coaliciones exitosas compartes varios de los siguientes atributos:

a) **Plantean problemáticas y soluciones de interés general, no sectoriales o particulares.** En opinión de un entrevistado "éstas son las que tienen la posibilidad de generar coaliciones. Es decir que tengan una amplia perspectiva y no sea para el beneficio de un sólo sector o partido".

b) Presentan su agenda como iniciativas **ciudadanas apartidistas**. "De y para la ciudadanía le otorga una gran legitimidad y diversidad de apoyos".

c) **Construyen una agenda común**. Cuando los miembros de una coalición tienen la oportunidad de participar en la construcción de la agenda y/o en la elaboración de la propuesta específica a impulsar, es mucho más probable que inviertan tiempo y recursos en la estrategia de incidencia. La construcción colectiva implica generar y mantener espacios de diálogo constructivo que permitan ir más allá de las posiciones o las agendas preexistentes de las organizaciones participantes para construir algo en común, como se logró en el caso de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, donde organizaciones de muy diversas orientaciones lograron consensar prioridades como colectivo,

dejando en segundo plano las agendas particulares. La Ley General de Víctimas también fue producto de la construcción de una agenda en común por parte del MPJD. Ahora bien, cuando existen relaciones de confianza es posible conseguir adhesiones a una propuesta sobre la base de una propuesta elaborada por una sola organización. Esta vía puede ser muy ágil y efectiva para reformas más puntuales, como la ley Antisecuestro. En casos como este, los potenciales aliados pueden incluso agradecer que se les solicite su apoyo sobre un trabajo ya terminado y con esquemas de coordinación muy ejecutivos.

d) Sin embargo, las agendas construidas unilateralmente, con poca deliberación y/o liderazgos unipersonales corren el riesgo de excluir perspectivas valiosas y suelen limitar el sentimiento de apropiación de los aliados, como sucedió en el caso de la Ley Antisecuestro y en la Reforma Constitucional de Acciones Colectivas, donde sólo uno o dos liderazgos trabajaron durante todo el proceso para impulsar las iniciativas. En el caso de la Ley Antisecuestro, el resultado fue muy satisfactorio para las organizaciones impulsoras pero la ley fu criticada en distintos aspectos por otras organizaciones civiles. Algo similar sucedió con la ley de Víctimas. Por su parte, en el caso de la reformas para introducir acciones colectivas, las dos personas impulsoras fueron extremadamente proactivas pero al final se quedaron solas, sintiéndose rebasados y desgastados frente a la capacidad de cabildeo del sector empresarial. Como regla general, el tiempo que una organización invirtió en construir o enriquecer una propuesta suele ser un buen indicador del tiempo que estará dispuesto a invertir en impulsarla. En ocasiones es suficiente uno o dos liderazgos con esquemas ejecutivos de coordinación; para otros temas más controversiales o estructurales es fundamental contar con una masa crítica de organizaciones y aliados, lo cual sólo se consigue en la construcción colectiva de la agenda y las propuestas. **Son de naturaleza plural o "multicolor"** las alianzas y coaliciones para integrar diversas perspectivas, recursos y tipos de *expertise*. El compartir diferentes saberes fortalece las propuestas y posibilita la comunicación con distintos públicos. La pluralidad también es fuente de poder porque ayuda a abrir puertas y a acceder recursos de distintos tipos. De ahí que los procesos exitosos buscan "subir al barco" al mayor número de actores posibles, "dejando de lado los egos y los protagonismos". La pluralidad tiene distintas dimensiones, como son la temática, ideológica, regional y de clase. Entre mayor sea la diversidad, mayor es la legitimidad y potencialidad de la coalición.

e) **Establecen alianzas estratégicas con actores "poderosos"** para lograr un mayor apoyo, abrir puertas y elevar los costos de la oposición a los cambios propuestos. Como lo sostuvo una entrevistada: "hay que entender que un aliado no es para siempre sino sólo estratégico para algunas acciones. Y se debe entender también

que los aliados son diferenciados para cada causa. Puedes tener aliados para reventar un tema, otros para que te apoyen y otros para que defiendan tu propuesta". No todos los simpatizantes de la propuesta estarán en posibilidades de comprometerse de manera permanente pero pueden ofrecer apoyos invaluables en coyunturas clave. A continuación se enlistan ejemplos de aliados estratégicos:

- **Legisladores aliados.** Lograr que la iniciativa la abandere un líder de los diputados o los senadores que se comprometa de manera personal con la propuesta o, mejor aún, un grupo con representantes de los principales partidos políticos que se comprometan con la iniciativa a lo largo del proceso, y que funcionen como "abre puertas", constructores de puentes, impulsores, conciliadores, etcétera.
- **Funcionarios públicos del Ejecutivo Federal**. El Poder Ejecutivo es un actor influyente en el proceso legislativo y con muchos recursos. Tiene poder de veto y, además, tiene mucha ascendencia sobre la bancada de su partido en ambas Cámaras. Además, cuenta con el apoyo de expertos que pueden producir y enriquecer documentos que luego podría abanderar la sociedad civil. Por ejemplo, de acuerdo con varios entrevistados, el apoyo de Blanca Heredia en la Secretaría de Gobernación, fue fundamental para sacar adelante la Reforma Constitucional en Materia de Acciones Colectivas. También fue crucial el impulso que Mariclaire Acosta dio a la de derechos humanos desde la cancillería para introducir el tema en la agenda pública y avanzar en el camino para un proceso de incidencia que tomaría una década.
- **Expertos** que ayuden a visibilizar el tema y contribuyan a generar el "sentido de urgencia". A los medios les gusta citar fuentes de información independientes y de prestigio. En este sentido, cultivar un mayor acercamiento o proximidad de la sociedad civil con las instituciones académicas o con organizaciones civiles de tipo *think tank* para fortalecer sus propuestas/iniciativas e incluso su argumentación.
- **Personalidades con autoridad moral** que son una fuente de poder y legitimidad. Tal como lo compartió un entrevistado: "Te debes presentar como un grupo con capacidad de llamar la atención pública, y por ello acompañarte de personajes públicos, organizaciones con reputación y alta moral".
- **Alianzas con empresarios y medios de comunicación**. Varios entrevistados mencionaron a los "poderes fácticos" como una barrera para que la sociedad civil incida en el Legislativo. No obstante, los "poderes fácticos" no son un bloque homogéneo de intereses por lo que frecuentemente es posible establecer alianzas con este tipo de actores. Por ejemplo, en el caso de la Reforma Penal, la Red de Juicios Orales logró establecer una alianza muy estrecha con el periódico *Reforma*, otros medios de comunicación y con empresarios destacados. Sin estas alianzas, algunos entrevistados opinan que hubiera sido imposible

contrarrestar la oposición de abogados, juristas y jueces muy influyentes en la élite política y económica del país.

- Alianzas internacionales con actores de organismos internacionales o de países clave con relevancia política en México. Cuando la propuesta va en sintonía con el discurso de organismos internacionales como la ONU o la OEA, es más fácil generar el respaldo de los medios y de líderes de opinión a nivel nacional. En el caso de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACDH) jugó un papel fundamental como impulsor de la Reforma abriendo puertas para la interlocución con tomadores de decisiones y colocando el tema en los medios. Los organismos bilaterales de cooperación también pueden ser aliados estratégicos. El caso de la Reforma Penal, la agencia de cooperación de Estados Unidos (USAID) jugó un papel fundamental en el financiamiento de foros y en la elaboración de documentos base que fueron fundamentales en el proceso de incidencia.
- Promotores locales. Esta estrategia puede ser muy importante para impulsar reformas constitucionales, como fue en el caso de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos. En este caso se conformaron y fomentaron liderazgos locales para dejar un actor articulador en cada entidad, o en entidades federativas clave, que ayudaran a mantener el vínculo con las autoridades y las organizaciones civiles.
- Inclusión de los "egos deliberantes", es decir, de aquellos líderes de opinión o tomadores de decisión que tienen presencia en medios y/o poder de veto y que se caracterizan por sentirse "poseedores de la verdad"; inclinados a bloquear cualquier iniciativa a la que no fueron convocados a construir o retroalimentar.
- Conformación de coaliciones sólidas y estables en el tiempo. Cuando se trata de alianzas más estables en el tiempo es más preciso usar el término "coalición". Al igual que las alianzas, las coaliciones son asociaciones informales y se basan en relaciones horizontales donde no hay una estructura piramidal. Sin embargo, a diferencia de las alianzas, las coaliciones buscan generar una colaboración sostenida. La complejidad del proceso legislativo, el desequilibrio de poder y la escasez de recursos obliga a la sociedad civil a trabajar en equipo de manera sostenida si se quiere incidir de manera efectiva. Sostener la colaboración en el tiempo requiere de un esfuerzo explícito de coordinación. A continuación se enlistan algunas recomendaciones puntales para la coordinación efectiva de coaliciones.
- Autonomía para tomar decisiones como colectivo. Para que la coalición pueda posicionarse como ciudadana, no-partidista y capaz de ejercer presión frente a los tomadores de decisión, es fundamental que establezca y mantenga plena autonomía en la definición de su agenda y su estrategia de incidencia frente

a los poderes del Estado y los partidos políticos. Esta característica la comparten todas las coaliciones de los casos estudiados.

- Toma de decisión ejecutiva pero con acuerdo previo y controles. Los proceso de incidencia son dinámicos y las estrategias deben ajustarse constantemente al contexto. Ello implica que se deben tomar decisiones ejecutivas en el día a día. Si cada paso tiene que consensarse bajo presión entre una gran coalición de organizaciones el desgaste es mayúsculo. Por otro lado, estas decisiones suelen ser políticamente delicadas y pueden beneficiar más a una organización que a otra, debilitando los lazos de confianza entre los miembro de la coalición. Para superar esta tensión, algunas organizaciones recomiendan que se genere un acuerdo explícito para la toma de decisiones ejecutivas (quién las puede tomar, cómo y sobre qué asuntos) con mecanismos explícitos y controles. Algunos ejemplos de mecanismos y controles son: establecer la obligación de transparentar la decisión, junto con las razones que la motivaron o conformar un comité ejecutivo que esté obligado a dar respuesta inmediata con *afirmativa ficta* (es decir, que se aprueba la decisión ejecutiva propuesta si no hay objeciones antes del plazo establecido).
- Mantenimiento de flexibilidad al interior de la alianza o coalición. Como mencionó uno de los entrevistados: "Con las OSC, uno más uno no siempre suman dos. Hay que sumar esfuerzos pero no necesariamente todo el tiempo. A veces era mejor actuar por separado y a veces juntos de acuerdo a las circunstancias".
- Roles claros y diferenciados para evitar esfuerzos redundantes y desgastes innecesarios. "Las OSC no son monolíticas y hay que aprovechar eso para que cada quien actúe en el campo donde tiene concentradas sus fortalezas". La sinergia entre miembros de una coalición se logra cuando los roles se explicitan y se asignan sobre la base de las fortalezas de cada miembro de la coalición. Uno de los entrevistados recomienda que las coaliciones se formen identificando organizaciones con fortalezas complementarias, en lugar de pensar que necesariamente "más es mejor". Bajo esta lógica es mucho más sencillo asignar roles diferenciados. Algunos roles importantes para coordinar efectivamente una coalición son: a) la secretaría técnica encargada de convocar, organizar y dar seguimiento a las reuniones y acuerdos alcanzados; b) el o la *experta* a cargo conseguir los datos duros que sustenten la propuesta y de velar por la calidad técnica de ésta; c) el o los *voceros* con capacidad y autorización explícita para hablar a nombre de la coalición; d) el o la *constructora de puentes* capaz de abrir puertas, dialogar y construir acuerdos con otros posibles aliados, con opositores y/o con los tomadores de decisiones; e) el *grupo "núcleo" o coordinador* compuesto por entre tres y seis organizaciones que definen el rumbo estratégico del proceso, convocan al círculo más amplio de aliados y toman decisiones

ejecutivas sin restar legitimidad al proceso.

- **Compartir la medalla.** Repartir el reconocimiento, los méritos y frutos del trabajo es fundamental para sostener la colaboración y la confianza entre los miembros de una coalición. Los protagonismos son necesarios y algunos voceros son más efectivos que otros, pero lo ideal es que esto surja del consenso del grupo y no como actos unilaterales de promoción personal o institucional.
- **Transparencia y rendición de cuentas** en el manejo de la información, en la toma de decisiones y sobre los acuerdos alcanzados entre los representantes de la coalición y los tomadores de decisiones. Esto es un principio fundamental para evitar la percepción de acuerdos discrecionales o informales entre los negociadores.
- **Socialización de la información** en forma ejecutiva y continua. Socializar las decisiones, acciones y avances alcanzados promueve el involucramiento, la transparencia y la confianza entre los miembros de la coalición. Sin embargo, dada la sobrecarga de información en la que viven las organizaciones, las comunicaciones deben ser muy ejecutivas para cumplir con su propósito.
- **Solidaridad y reciprocidad.** Las organizaciones no pueden ir juntas en todo y para todo porque sería redundante y perderían su identidad, pero la solidaridad puede manifestarse con pequeñas muestras de apoyo al trabajo de otros miembros de la coalición, como es firmar un desplegado, hacer una llamada, conseguir una cita o acompañar en una conferencia de prensa. Si estas pequeñas muestras de solidaridad se fomentan recíprocamente entre los miembros, la coalición será más robusta y duradera.
- **"Unidos en lo esencial; libres en todo lo demás".[2]** Más allá de la solidaridad y la reciprocidad, es importante que los miembros de la coalición sean respetuosos de las diferencias que puedan existir entre ellos para que la coalición se viva como una suma de esfuerzos y no como una camisa de fuerza.

3. Solidez técnica y conceptual

El tener información de calidad y una propuesta sólida y teóricamente sustentada para presentar a los legisladores facilita el proceso de incidencia y su legitimidad frente a éstos. Como menciona uno de los entrevistados: "fuimos al Legislativo no sólo a señalar el problema si no a proponer una solución". En este sentido se habla de un cambio en la sociedad civil donde ésta se considere parte de la solución de

2 La cita de este párrafo es de San Agustín y fue referida por Carlos Mota, un facilitador con mucha experiencia promoviendo la colaboración horizontal entre personas y organizaciones.

los problemas y no sólo una esfera orientada a la protesta social. Este cambio ha tenido efectos positivos sobre la capacidad de incidencia de las organizaciones. En palabras de un entrevistado, tener una propuesta sólida "nos abrió la puerta al tener algo ya preparado con planes, estudios con datos duros, consensados con un amplio sector de la población, etcétera".

Los actores de la sociedad civil han desempeñado un papel clave como soportes en cuestiones relacionadas con la redacción de la exposición de motivos de una iniciativa, definición de conceptos clave, realización de reportes, *dossiers* informativos (para argumentar o contra argumentar según sea el caso), y otra serie de insumos para sustentar los argumentos técnicos y/o legales de la iniciativa en cuestión.

A continuación se enlistan algunos atributos que coinciden en señalar los entrevistados de los distintos casos estudiados:

1. La capacidad de los actores sociedad civil de **generar investigación de calidad**, o investigación para la acción sustentada en datos duros.
2. La habilidad de generar una propuesta de incidencia que **refleja la demanda ciudadana y que tenga viabilidad legal.**
3. La utilización de **criterios objetivos** para sustentar sus propuestas y su argumentación. Por ejemplo: los estándares internacionales, la investigación científica, los estudios comparados, la opinión de expertos nacionales e internacionales, las estadísticas, etcétera. De esta forma, las organizaciones promueven una "deliberación sustentada en criterios laicos y científicos para contra-argumentar así los debates puramente ideológicos y elevar el nivel de debate".
4. La **colaboración con académicos y expertos temáticos** para enriquecer el soporte de la propuesta legislativa. Las organizaciones civiles, por su carácter de activistas o parte interesada, pueden no ser la fuente más confiable de información científica o técnica; mientras que los académicos y centros de investigación gozan de mayor credibilidad en este sentido. Como lo mencionó un líder de sociedad civil, "el vocero importa" y las organizaciones deber ser capaces de reconocer cuándo es mejor que un experto presente los datos y/o defienda la calidad técnica de una propuesta.
5. Apertura para **comparar datos de distintas fuentes** y debatir con argumentos sólidos. Incluso se compartió la experiencia de solicitar la retroalimentación de la instancia involucrada y/o otorgarle el "derecho de réplica" a la contraparte para que aclare puntos. Esta práctica han favorecido la construcción de la relación y la confianza con los distintos interlocutores gubernamenteales y no gubernamentales.

6. Capacidad de **simplificar temas complejos sin perder solidez técnica**. Es importante mantener un diálogo entre la experta y el activista para asegurar que los temas complejos sean presentados en forma accesible para los tomadores de decisiones y el público en general. El reto es desarrollar propuestas sólidas que puedan transmitirse con mensajes sencillos al ciudadano.

4. Comunicación y difusión

Como parte de la transición democrática en el país, los distintos medios de comunicación han mostrado un mayor interés por las acciones de los actores de la sociedad civil; y por su parte, los actores sociedad civil han entendido la importancia de establecer una relación estratégica con los medios. Todos los casos documentados para este proyecto de investigación diseñaron y pusieron en práctica una estrategia de comunicación y difusión de sus propuestas de iniciativas legislativas. Un adecuado manejo de medios puede ayudar a los actores de la sociedad civil a:

- **Despertar el interés de los legisladores** por el tema en el que se desea incidir, y como sugiere un entrevistado: "lograr que los diputados asistan a los eventos de los actores sociedad civil porque se llamó efectivamente su atención muchas veces a través de las campañas en los distintos medios". En palabras de otro entrevistado se mencionó que: "Antes de llegar a los legisladores decidimos difundir ampliamente los objetivos de la campaña. Eso para que vieran que no éramos sólo un grupito. Hicimos foros, mandamos correos, eventos en universidades, convenciones. Hicimos un video. Hubo muchos artículos, era un tema del que la gente empezaba a hablar". Todo ello para que el tema fuera permeando en los tomadores de decisiones.
- **Generar simpatías de distintas audiencias** con temas específicos de las iniciativas y transmitir un sentido de urgencia. Por ello, "fue necesario convencer a los dueños, a los editorialistas, a los articulistas, etcétera, e invitarlos para presentarles los proyectos y hacer proselitismo. Esto no es nuevo, lo que sí es nuevo es la idea de una reforma muy ambiciosa que debía aprovechar la mínima oportunidad para lograr conversos".
- **Elevar la calidad del debate público** en torno a las distintas propuestas de incidencia. Un entrevistado lo expresó de la siguiente manera: "el aliarnos con los medios ayudó también a subir el nivel del debate de la iniciativa con los legisladores".
- **Elevar el costo político de oponerse** u obstaculizar la propuesta.

- "**Agradecer a los legisladores** que facilitan el proceso de iniciativa. El agradecimiento público es una arma de presión muy poderosa, ya que exhibe y a su vez los compromete de una manera muy amigable".

A continuación se enlistan recomendaciones para una buena estrategia de comunicación y difusión:

a) Claridad dentro de la OSC sobre "**un núcleo irreductible de discurso**. Por más pragmatismo, si se desvirtúa el mensaje central se cae toda la estrategia".

b) Elaborar **mensajes claros y contundentes** para transmitir hacia las distintas audiencias a las que se presentan, que a su vez, resalten los aspectos positivos que representa la iniciativa que encabezan. Ejemplos sustraídos de los casos incluyen: el resaltar la importancia de la atención a las víctimas del secuestro, el aumento de la mortalidad materna en menores de edad y la feminización del VIH-SIDA, la creciente pérdida de la biodiversidad ante la captura ilegal de pericos, la bondad/efectividad de los juicios orales, por sólo mencionar algunos casos.

c) Elaborar las **respuestas sencillas y convincentes** a los argumentos que probablemente surgirán en oposición a su opinión.

d) Establecer **alianzas con líderes de opinión y editorialistas** que hagan suya la propuesta a título personal, profundicen el debate en la opinión pública y ayuden a mantener el tema en los medios.

e) **Diversificar los mensajes dirigidos a distintas audiencias** y de esa forma lograr un mayor alcance y respuesta a sus propuestas. Para ello es recomendable utilizar distintos medios entre los que resaltan: la realización de foros públicos, conferencias de prensa, distintos tipos de campañas, creación de materiales didácticos, cartas públicas, desplegados de prensa, programas de radio, incluso la realización de videos y películas temáticas para despertar el interés de sectores de la población más amplios.

f) Experimentar la **utilización de herramientas de comunicación alternativas y de bajo costo**, conocidos también como activismo digital o cibernético. Tal es el caso de herramientas como: el *Twitter*, el *Facebook*, los correos electrónicos, entre otros. Lo anterior les ha permitido a las OCS ampliar sus posibilidades de incidencia, de movilización ciudadana y de presión para los legisladores. Como lo expresó claramente un entrevistado: "En ese momento lo que hicimos fue irnos directamente al Congreso. Y por otra parte hicimos una ciber-estrategia a través de una campaña dirigida a todo mundo, mandándoles los emails, *Twitter*s y *Facebook* de los senadores para que les mandaran cartas. Los mandamos a ONGs, universidades, amigos, etcétera. Una campaña muy barata. En dos días les inundaron a los senadores los correos y los saturaron. Les saturamos las cuentas. Eso fue algo muy espontáneo y que funcionó".

g) **Proporcionar datos duros y establecer un vínculo entre medios y académicos**. Como lo señaló un entrevistado, "los académicos tienen claro el qué; pero es atípico que encuentres académicos con sentido estratégico. Esta interacción (periodistas-académicos) permite establecer claridad en el qué y marcar la estrategia, y sobre todo la oportunidad de la coyuntura política".

h) **Desarrollar una estrategia para exhibir a los detractores,** en caso de que no avance la reforma. Esto sucedió en uno de los casos donde los actores de la sociedad civil fueron "exponiendo los juegos políticos en torno a la Reforma al interior de las distintas fracciones partidistas", lo que generó nota y una fuerte atención mediática, y por tanto, mayor atención de los legisladores a la propuesta. En algunos casos es suficiente una alusión sutil a los costos políticos que podría incurrir el legislador en caso de no apoya la propuesta, como lo hicieron los impulsores de la Ley Antisecuestro. Para que la amenaza sea creíble las organizaciones deben haber mostrado capacidad para colocar el tema en los medios.

i) **Usar el silencio**. Algunas organizaciones recomiendan la aplicación diferenciada de estrategias de "diplomacia silenciosa" o "diplomacia pública", optando por el silencio y la espera, o creando ruido en los medios de comunicación y la opinión pública en general.

j) **Eventos que generen nota**. Organizar foros, manifestaciones diversas, conferencias de prensa o cualquier otro tipo de evento que atraiga la atención de los medios y permita difundir el mensaje.

k) **Usar casos emblemáticos**. Las historias personales conectan con el ciudadano de a pie y permiten transmitir el mensaje con base en ejemplos concretos de cómo una problemática puede afectar nuestra vida diaria.

l) **Producción de audiovisuales**. Otras fórmulas creativas de difundir el mensaje y conectar con el ciudadano de a pie, sería la producción y difusión de documentales, películas o cortometrajes. Esta estrategia ha sido muy efectiva para la Red de Juicios Orales que utilizó los documentales "El Túnel" y "Presunto Culpable" para ilustrar la transcendencia de la Reforma Penal.

m) En suma, la mancuerna sociedad civil organizada y medios de comunicación es la clave para suscitar el interés público y generar el sentimiento de urgencia en el abordaje de la iniciativa. Sin embargo, la mayoría de los entrevistados coincide en que existió un mayor acercamiento con los medios radiofónicos y los impresos que con los medios televisivos.

5. Diálogo y Negociación con el Legislativo

En los últimos años el Congreso se ha convertido en un espacio de negociación y argumentación en el cual se discute y decide sobre los asuntos más importantes del país. Dependerá de la capacidad de incidencia *efectiva* de los diversos actores la posibilidad de introducir propuestas en el debate parlamentario; mantener el espíritu de la propuesta impulsada, y avanzar su agenda en esta compleja arena de decisión. A continuación algunas prácticas de diálogo y negociación que se recomiendan para una diplomacia ciudadana orientada a construir canales de comunicación y acuerdos entre legisladores:

a) **Promover una negociación ganar-ganar.** Los actores sociedad civil han aprendido que todo proceso de incidencia en el Poder Legislativo pasa por una negociación política en la que entran en juego distintos intereses. Una negociación política efectiva es aquella que logra integrar las diversas perspectivas y los intereses legítimos de las partes (ganar-ganar), trascendiendo posiciones rígidas de carácter suma cero (ganar-perder). En un Congreso sin mayorías es muy difícil que los temas avancen si no se plantea una negociación donde todos los que voten a favor perciban que han avanzado su propia agenda. A continuación se enlistan algunas tácticas para promover una negociación ganar-ganar con legisladores:

   i. **Presentar las necesidades e intereses de forma clara y sencilla.** En este sentido, un entrevistado enfatiza el impacto que tiene entre los legisladores el llevarles materiales gráficos y/o audiovisuales que de forma sencilla pero contundente demuestren la necesidad de actuar frente a una problemática urgente. En uno de los casos un entrevistado señaló: "Al finalizar la presentación los diputados quedaron sorprendidos y les impactó tanto el caso que ahí mismo se pusieron a redactar la propuesta de ley". Si se logra un impacto de esta naturaleza, es más probable que los legisladores hagan suyo el tema. Adicionalmente, a decir de otro entrevistado "son pocos los legisladores que tienen tiempo para leer extensos reportes o meterse a investigar sobre un tema por lo que la manera en la que se presenta la información es crucial".

   ii. **Subrayar el objetivo compartido que subyace a la propuesta**. Los procesos exitosos de negociación subrayan el interés general que defienden. Frases como "los derechos humanos no tienen partido", han servido como bandera para impulsar cambios legislativos de trascendencia. Como señala un entrevistado: "un consejo que daría a las OSC que quieren hacer incidencia es siempre buscar los objetivos en común, los opuestos ahí van a estar pero si se avanza con los comunes, los opuestos dejan de serlo tanto

y se genera una dinámica en la que a pesar de haber intereses opuestos, los comunes permiten convivir con los que no lo son".

iii. **Ser firmes en el objetivo de fondo y flexibles en el mecanismo o fórmula para alcanzarlo**. Esto implica "no clavarse en los detalles de los artículos y sí jerarquizar qué es lo más importante". También implica ser creativos para improvisar cambios y generar opciones en atención a las preocupaciones u objeciones que surjan en el proceso de negociación.

iv. **Identificar y dialogar con actores poderosos afectados por la propuesta.** Los legisladores que se opongan a la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil seguramente estarán defendiendo puntos de vista e intereses de algún otro grupo de interés, sector o institución que podrían verse afectados si prospera la iniciativa. Es importante tener claro quiénes son estos actores afectados, pues seguramente estarán cabildeando en contra de la iniciativa mientras su perspectiva no sea tomada en cuenta. Una vez que se les ha identificado, es recomendable tener acercamientos con ellos para conocer mejor sus argumentos y explorar si existen caminos para tomarlos en cuenta sin desvirtuar la propuesta. La Red de Juicios Orales estableció un diálogo continuo con jueces y con abogados que se oponían a la Reforma Penal. Lo mismo hicieron las organizaciones de derechos humanos en constante interlocución con el gobierno federal, uno de los principales afectados por la Reforma Constitucional en la materia. La iniciativa para introducir acciones colectivas en nuestra legislación no adquirió viabilidad política hasta que los intereses y preocupaciones del sector empresarial fueron recogidos en la ley reglamentaria, aunque en este caso hay quienes opinan que sí se desvirtuó la propuesta original. En cualquier caso, si las organizaciones quieren avanzar el camino de la negociación política, es preferible conocer de primera mano las objeciones e intentar dialogar y si es posible colaborar para recoger las preocupaciones legítimas de los afectados.

v. **Mantener la disposición al diálogo con los que piensan diferente.** Un entrevistado definió esta idea muy bien: "dialogar con quienes no tenemos ninguna diferencia es muy fácil pero generalmente improductivo. El reto radica en hacerlo con quien te plantea escenarios con los que te sientes incómodo o que te cuesta trabajo identificar. Si se logra romper esas barreras y generar un diálogo transparente, estaremos trabajando en un campo fértil para la producción de acuerdos".

vi. **Ser "suaves con la persona y duros con el problema".** Centrarse en el mérito de las ideas evitando descalificaciones personales. En palabras de uno de nuestros entrevistados: "que perciban que estas dispuesto a sumar y no a destruir". Los actores de la sociedad civil deben reconocer que están

interactuando con otros seres humanos que tienen sensibilidades distintas, intereses y necesidades específicas. Los actores de la sociedad civil han aprendido que resulta eficiente tener acercamientos distintos con diferentes interlocutores. Por ello, puede ir un representante académico y/o experto para hablar con los secretarios técnicos, un líder moral para hablar con los legisladores "duros", entre otros ejemplos similares. Establecer un vínculo personal con los interlocutores del Poder Legislativo y ofrecer un trato diferenciado puede ayudar a generar confianza, construir alianza y entender mejor qué intereses están en juego.

vii. **Coadyuvar en el proceso legislativo.** En palabras de un entrevistado se sintetiza así: "estamos ayudándote a hacer tu trabajo, ahora ayúdanos a concretarla". Así mismo se mencionó que "he aprendido que tengo que cabildear con mis opositores, sensibilizándolos sobre sus responsabilidades y lo más importante es dándoles opciones importantes para llegar a acuerdos". **Demostrar apertura y disposición para que los legisladores se cuelguen la medalla,** apelando al "ego legislativo" y a "su derecho de coma". Se plantea a los legisladores que si "se suben al barco" y apoyan las reformas se pueden colgar la medalla, pero que si no lo hacen puede haber costos para ellos. De esa forma "hacerles sentir que la aprobación es inevitable, mencionarles que aún pueden profundizar en lo que aprobó su colegisladora pero que ya no hay marcha atrás". Un entrevistado enfatizó que "los legisladores siempre se quieren ir recordados por algo y apelando a ello se puede lograr importante incidencia sobre ellos". Por esta razón, hay que hacerles ver a los legisladores que, por ejemplo, "tienen la oportunidad de redefinir un nuevo paradigma en derechos humanos". En voz de otro entrevistado se sugiere que "al legislador se le convence de que sea un verdadero gestor público de los cambios, de que está haciendo su trabajo y de que va a generarse una muy buena imagen con la sociedad porque está cumpliendo con la ciudadanía".

b) **Construir y nutrir su poder de negociación.** La sociedad civil está obligada a construir su poder con base en su presencia en medios, su capacidad de movilización, la calidad técnica de sus propuestas y su autoridad moral. Sin este poder, los actores de la sociedad civil no son un actor en la negociación y el avance de sus propuestas estará supeditado a la buena voluntad de legisladores que hagan suya la propuesta. Además de construir su poder para sentarse en la mesa de negociación, las organizaciones deben establecer claramente sus mínimos y construir un plan "B" para presionar —con una buena estrategia de medios y/o movilización social— en caso de que se estanque el proceso o se desvirtúe su propuesta. En palabras de un líder de la sociedad civil: "a los dogmas y a los po-

derosos se les vence con apoyo público masivo". Es decir, la voluntad política se construye. Ahora bien, el uso de ciertos m**ecanismos de presión puede poner en riesgo la** confianza construida y la interlocución misma, de manera que es importante ser cautelosos y éticos al emplearlos. Algunas prácticas que pueden darle mayor sustento ético a las tácticas de presión incluyen: dar derecho a réplica, no violar acuerdos y establecer plazos claros para recibir respuesta antes de tomar acción alguna que pueda dañar la reputación de un legislador**. Dar seguimiento a lo largo de todo el proceso legislativo**. Esto implica conocer sus tiempos, las distintas comisiones, lógicas, prioridades, reglamentos, entre otros aspectos importantes para hacer una adecuada aproximación al mismo. No es suficiente presentar una iniciativa, ya que ésta se puede desvirtuar en el proceso de elaboración del dictamen e incluso en las votaciones en el pleno; o en el tránsito de una cámara a la otra. Por eso también se recomienda tener una presencia permanente, contar de preferencia con al menos una persona que esté presente de manera continua en las discusiones que se llevan a cabo dentro del Legislativo, tanto en comisiones como en el pleno. Su labor es útil para proporcionar información a las organizaciones sobre aspectos como los horarios de las convocatorias, los temas que se están discutiendo, así como la agenda prevista para los temas de interés específico. Se señala que hay representantes de organizaciones que por su persistencia, trabajo y relaciones en el Legislativo se han ganado ya una especie de "derecho de piso". Con el objetivo de facilitar esta ardua tarea, Fundar Centro de Investigación y Análisis A.C. acaba de lanzar una interesante plataforma electrónica, llamada Curul 501,[3] que busca facilitar el trabajo de incidencia de la sociedad civil en el Legislativo. Es gratuito y accesible a todos los interesados.

c) **Sostener encuentros bilaterales cara a cara**. Las alianzas con legisladores se construyen en espacios informales de negociación y los entrevistados recomiendan que sea en reuniones bilaterales, cara a cara, donde se pueda establecer un diálogo franco y el legislador sienta un trato personalizado.

3 Curul 501. Tu lugar en el Congreso. El objetivo general de esta herramienta es ofrecer un medio práctico para fomentar, impulsar, y facilitar la participación ciudadana en el trabajo legislativo de la Cámara de Diputados. Con este sitio se busca reducir la dificultad de entender el trabajo del Legislativo y fomentar la participación y el interés en el mismo. En esta etapa se concentra únicamente en la Cámara de Diputados. En él estarán los perfiles de las y los 500 diputadas y diputados, las iniciativas presentadas sobre temas que interesan a la sociedad civil como derechos humanos, salud, presupuesto, entre otros, y las explicaciones sobre el Congreso, en general, y sobre el proceso legislativo, en particular. Habrá la posibilidad de dar seguimiento a las iniciativas, compartirlas mediante las redes sociales, comentarlas y votarlas. Las OSC podrán impulsar la discusión de los temas que trabajan cotidianamente y solicitar a Fundar la inclusión de aquellas iniciativas que sean de su incumbencia y que no aparezcan en la base de datos de la página. También se podrá enviar mensajes, comentarios, exigencias y quejas a los diputados, mediante correo electrónico, *Twitter* o *Facebook*.

d) **Obtener teléfonos celulares de los contactos en el Legislativo.** El dinamismo del Congreso y la carga de trabajo de los legisladores durante los periodos de sesiones dificultan la comunicación directa con los tomadores de decisiones. Tener los teléfonos celulares de legisladores y/o personal de apoyo clave tiene un valor estratégico incalculable para poder dar seguimiento al proceso legislativo y para mantener abiertos los canales de comunicación. Es importante dosificar al máximo su uso, pero no hay que dudar en pedirlo.

e) **Establecer una reputación de interlocutor confiable y privilegiar la interlocución con legisladores confiables**. Contar con antecedentes de trabajo conjunto efectivo y un historial de comportamiento ético en la interlocución facilitan el diálogo entre OCS y legisladores debido a que ya se han construido relaciones de confianza entre éstos. Cumplir con los acuerdos, tener disposición y capacidad de escuchar, estar bien informado de los temas a discusión y saber decir "no", son los principales atributos del interlocutor confiable. Las organizaciones deben cuidar su reputación evitando caer en la tentación de romper acuerdos en aras de ejercer presión; también deben saber identificar quienes son interlocutores confiables en el Congreso. Si bien va a ser necesario hablar con todo tipo de interlocutores, es importante contar con uno o dos legisladores de confianza y establecer con ellos una alianza más estrecha.

f) **Establecer interlocución con legisladores de distintos partidos** (al menos PAN, PRI, PRD y MORENA). Un error que las organizaciones suelen cometer es limitar su interlocución a uno o dos legisladores y "poner todos los huevos en una canasta". Esto supedita el avance de la iniciativa a una sola voluntad y le resta viabilidad porque ningún legislador o partido político tiene poder para impulsar por sí solo un acuerdo parlamentario. Por ello, es importante establecer interlocución con legisladores de "los principales partidos políticos, especialmente los que generan más resistencia, ya que si no se logra sumarlos al equipo seguramente fungirán como contrincantes". A decir de una entrevistada, es necesario lograr "que un grupo de legisladores o un legislador concilliador y respetado asuma el liderazgo en el tema de negociación para el avance sustancial o el impulso progresivo de la iniciativa". También se afirma que "las organizaciones civiles tienen que hacer pactos. Derecha e izquierda no existen, lo que hay son amigos o potenciales amigos de la Reforma y con esos deben trabajar". Ahora bien, "no es posible acercarse individualmente a cada legislador; es muy costoso e ineficiente", por lo que es necesario acercarse a legisladores clave como son los presidentes de comisión, los coordinadores o vicecoordinadores de bancada y los enlaces legislativos de los órganos del ejecutivo, para acortar caminos de negociación. Los coordinadores de bancada son quienes más peso político tienen, pero también son los más difíciles de acceder.

g) **Tener aliados en ambas cámaras** para que la iniciativa avance con más fluidez. Esto es importante porque algunas reformas que son aprobadas por amplio consenso en alguna de las Cámaras luego no prosperan o se encuentran con detractores en la colegisladora, como sucedió durante varios meses en el caso de la Reforma Constitucional Penal de 2008.

h) **Fortalecer las relaciones personales con "los grupos de apoyo" de los legisladores.** El trabajo cercano y amigable con los secretarios técnicos de las comisiones, secretarias, asesores, entre otros, es esencial. Esta capacidad de vinculación informal (que a veces se desestima) es clave para obtener información, acceder a tomadores de decisiones y colocar el tema en la agenda. "Los secretarios técnicos de las comisiones hacen el trabajo de resumen, documentos, investigación y redacción de las iniciativas. Además trabajan con todos los diputados y senadores de esa comisión sin importar el partido".

i) **Asegurar influencia en los distintos espacios formales de negociación**. La negociación política se puede dar a lo largo de todo el proceso legislativo en espacios formales e informales. Sin embargo, hay tres espacios de negociación formales que son clave: a) las comisiones legislativas donde se elabora y negocia el dictamen de una iniciativa antes de ser votada en el pleno; b) la junta de coordinación política que reúne a todos los jefes de bancada y cuya función es negociar las prioridades de la agenda legislativa; y c) las reuniones plenarias de los grupos parlamentarios donde todos los legisladores del mismo partido acuerdan la posición que adoptarán y el sentido de su voto. El acceso directo de las organizaciones a estos espacios es limitado, pero es importante tener legisladores aliados que sí puedan acceder a todos ellos ya que la aprobación de una iniciativa suele atorarse o avanzar en alguno de estos tres espacios.

j) **Dar seguimiento de una legislatura a la otra.** Los cambios que han impulsado las organizaciones de la sociedad civil suelen ser de largo aliento. Pueden tomar varios años en concretarse, e incluso cuando se han convertido en ley, el seguimiento y la evaluación de las nuevas instituciones sigue siendo de interés de las organizaciones. Es por eso que deben estar preparadas para los cambios de legislatura. Estos cambios parecen, en algunos casos, como empezar el proceso de cero, pero también abren nuevas oportunidades de impulsar los cambios deseados tomando los aprendizajes de la legislatura anterior y aprovechando que la mayoría de los legisladores llegan sin agenda propia y con mayor apertura para que se les oriente. A decir de varios entrevistados, frente a la no reelección y a la ausencia de un servicio civil de carrera, la sociedad civil organizada juega un papel fundamental como "memoria histórica" de los procesos de cambio y contribuye a dar continuidad a los debates de una legislatura a otra. No hay recetas para esto, salvo tener paciencia para volver a construir las

alianzas necesarias, aprovechando las alianzas ya construidas en las legislaturas anteriores. Es importante recordar que los políticos se conocen entre sí, por lo que un exlegislador siempre es un valioso aliado para construir nuevas alianzas.

k) **Ofrecer talleres a los legisladores y sus grupos de trabajo.** Varias organizaciones civiles han optado por esta estrategia como una inversión ya que les da la oportunidad para informarles y sensibilizarlos, y de esa forma influir en su toma de decisiones. Además de que facilita la interlocución sobre los diversos temas y eleva el nivel de debate sobre las iniciativas.

l) **Reconocer y agradecer el apoyo de los legisladores.** Los legisladores se deben a sus votantes y es importante para ellos que los ciudadanos estén informados del trabajo que hacen. En este sentido, el reconocimiento a su apoyo —de preferencia público— les es muy valioso. Los ciudadanos también deben saber cuándo sus representantes actúan de manera responsable si queremos construir una mejor relación entre legisladores y sus representados. Una carta de agradecimiento que los legisladores puedan publicar en su página de internet; una mención de reconocimiento en redes sociales, o un boletín de prensa dando las gracias son algunas alternativas para expresar gratitud que serán muy valoradas y abonarán para construir una relación colaborativa de largo plazo con el legislador.

La complejidad de todo lo anterior puede resumirse en la necesidad —que muchos entrevistados subrayaron— de **profesionalizarse en el arte de la negociación y la diplomacia ciudadana.** La sociedad civil debe aprender a actuar como sus contrapartes empresariales en su calidad de cabilderos profesionales, pese a los recursos limitados con los que cuentan. "De ser posible y cuando los recursos y la reglamentación interna lo permita, la sociedad civil deben crear sus áreas de cabildeo, o en su caso apoyarse en organizaciones que se dedican profesional y específicamente a la incidencia". Un caso interesante en este sentido es el de Consorcio para el Diálogo y la Equidad con el Legislativo que desempeñó ese rol para la Coalición para la Salud de las Mujeres en el caso del Gasto Etiquetado para Mujeres.

6. Recursos

La sociedad civil suele tener recursos escasos para llevar a cabo la labor de incidencia en el Legislativo. A decir de un entrevistado: "Las OSC están desbordadas por la actividad cotidiana y no tienen suficientes recursos humanos como para sostener a alguien que se encuentre en comunicación y labor permanente con el Congreso. Precisamente, por la escasez de recursos tiene que utilizarlos efectivamente".

Frente a esta situación, "la creatividad se convirtió en un elemento básico para poder lograr el mayor impacto posible con el Legislativo". Algunos ejemplos de fórmulas creativas son:

- **Procurar fondos usando esquemas novedosos** como son los sistemas de pequeñas donaciones de particulares utilizando, por ejemplo, redes sociales.
- Potenciar los recursos disponibles con medidas como el uso **de medios gratuitos de comunicación** tales como las redes sociales; la organización de eventos de bajo costo y alto impacto mediático; el manejo efectivo de los espacios de diálogo para **evitar la "reunionitis"** entre los miembros de la coalición; la definición clara de los roles y responsabilidades al interior de las coaliciones para **evitar la duplicidad de esfuerzos**.
- **Incorporar colaboradores pro-bono.** Invitar a jóvenes voluntarios, expertos que trabajen pro-bono, comunicadores que hagan suyo el mensaje o productores independientes de documentales, entre otros.
- Utilizar la autoridad moral de sus miembros y las relaciones informales para **construir alianzas** con una gran variedad de actores.
- Los actores de la sociedad civil que han ido ganando experiencia en la incidencia han entendido la importancia de diversificar y ampliar la gama de sus recursos que permite fortalecer su capacidad de incidir en las distintas etapas del proceso para avanzar sus objetivos, "evitando poner todos los huevos en la misma canasta". Por ello, han reunido o "bajado recursos" de distintas fuentes, tales como las empresas privadas, de la comunidad internacional, medios alternativos propios, donativos en especie, entre otros muchos.

7. Implementación

Para un número importante de entrevistados la implementación es el elemento más complicado de todo el proceso de incidencia ya que como lo menciona un entrevistado "la aprobación de la Reforma no era el fin de su labor sino apenas el inicio". En palabras de otro entrevistado: "Las reformas no son una puerta de salida, son una puerta de entrada que genera nuevos retos, tenemos que hacer que la sociedad esté convencida de la Reforma, si no lo está no va a poder materializarse, no se transformará en algo para la gente". Lo anterior refleja el interés de la sociedad civil para que las iniciativas se conviertan en un cambio real de las condiciones de vida de la población y "que los resultados se traduzcan de buenos propósitos en ejecución de los cambios para transformar realidades no sólo transformar códigos".

Por ello, algunos de los actores de la sociedad civil han realizado un trabajo especial para asegurar mecanismos que garanticen la instrumentación de la Reforma: "No permitiremos que todo este esfuerzo sea en vano".

La implementación se pueden convertir en el talón de Aquiles del proceso de incidencia en donde a decir de un crítico "todo puede ser un ejercicio fundamental de política pública o un franco proceso de simulación" (Carbonell, 2011:175). También por parte de la sociedad civil existe el riesgo que una vez que se apruebe la Reforma "las OSC se tiren a la hamaca, pensando que la aprobación en los congresos estatales será automático, pero por el contrario, ahí se puede poner en riesgo la Reforma misma". Por ello, algunas de las OSC entrevistadas han puesto especial atención en los siguientes elementos para lograr la implementación correcta de la iniciativa:

a) **Destinar un presupuesto sufiente para la implementación,** ya que "sin un presupuesto claro que acompañe a las iniciativas de reforma, éstas se quedarán en aspiraciones".

b) **Asegurar que los artículos transitorios de la reforma** establezcan plazos, procedimientos y/o candados para una adecuada implementación. Esto fue fundamental en el caso de la Reforma Penal donde se detallaron plazos e instancias responsables.

c) **Dar seguimiento a la aprobación de los reglamentos y leyes secundarias**. Muchas reformas constitucionales se han desvirtuado por el contenido de sus leyes reglamentarias. En el caso de Acciones Colectivas, las organizaciones impulsoras quedaron satisfechas con la Reforma Constitucional, pero opinan que se traicionó el espíritu de la misma en la ley reglamentaria.

d) **Monitorear la implementación en los estados** de la República, ya que "muchas veces la información que se mueve en el centro del país no permea en las entidades estatales", y por lo tanto el compromiso con la implementación es limitado.

e) **Crear mecanismos** de seguimiento y evaluación de la Reforma.

f) **Establecer mecanismos de transparencia y rendición de cuentas** de los actores responsables de la implementación de la reforma.

g) **Capacitar** tanto a los responsables de la implementación de la Reforma, como a la población en general para que se apropie de la misma, y la haga efectiva.

Estas recomendaciones no son un manual para el cabildeo ciudadano, sino una fotografía de lo que actualmente hacen las organizaciones para ser efectivas en un Congreso sin mayorías. Este quehacer está en constante evolución y será interesante seguir documentando la actuación de la sociedad civil frente a nuevos contextos y aprendizajes.

Conclusiones

Mara I. Hernández

Los casos documentados en este libro dan cuenta de una sociedad civil eficaz y profesional en sus esfuerzos por incidir en la agenda legislativa. En conjunto, los esfuerzos de cabildeo ciudadano muestran a una esfera ciudadana fluida y multiforme donde los actores se reparten roles, son capaces de improvisar y adoptan distintas formas organizativas en función de las amenazas y oportunidades. Esta fluidez, así como la multiplicidad de roles y funciones que se reparten, son esenciales para asegurar la efectividad de la sociedad civil en el largo plazo. Desde una perspectiva histórica, los casos reflejan capacidad de adaptación y lo que pareciera un proceso de aprendizaje donde las prácticas son cada vez más sofisticadas e innovadoras en aras de balancear efectividad y legitimidad. En la medida en que los actores de sociedad civil logran este balance, el cabildeo ciudadano se diferencia claramente del cabildeo tradicional para constituir una valiosa aportación a la calidad de nuestra democracia desde múltiples dimensiones.

En relación con este aporte el análisis de los casos arroja cinco grandes conclusiones:

1. Capital social, deliberación, protesta y diplomacia ciudadana son dimensiones de la actuación de la sociedad civil que constituyen categorías distintas y relevantes para entender el aporte del cabildeo ciudadano a la democracia.

En el marco conceptual se presentaron cuatro enfoques teóricos distintos sobre la sociedad civil, como lentes para estudiar su contribución a la democracia. El análisis de los casos muestra cómo cada enfoque permite visibilizar dimensiones distintas de ese aporte.

Capital social y construcción de redes de confianza. En nueve de los 10 casos documentados, los impulsores de las reformas conformaron colectivos de distinta índole para avanzar sus agendas. Estos colectivos se constituyeron en los protagonistas principales del cabildeo ciudadano en las reformas penal; de presupuesto con perspectiva de género; de transparencia; política; y de derechos humanos. En algunos casos los colectivos se fortalecieron a lo largo del proceso, como reflejo de prácticas deliberativas, cumplimiento de acuerdos y procesos incluyentes de toma decisiones. Las prácticas

deliberativas de estos colectivos convirtieron a varios de ellos en comunidades de práctica robustas y altamente especializadas, desde donde emanaron propuestas legítimas y técnicamente sólidas, además de que aumentaron la credibilidad de los colectivos como voceros autorizados en la materia. De este modo, la aprobación de las reformas impulsadas no puede sino abonar en favor de la confianza ciudadana en sus representantes, lo cual es parte del capital social y habla de la calidad de la democracia. Más aún, varios de estos colectivos han subsistido para acompañar la implementación de las reformas aprobadas, como es el caso de la Red de Juicios Orales, la Red de Rendición de Cuentas, el Colectivo por la Transparencia, o la Red por la Salud de la Mujeres; y también para impulsar nuevas reformas, como es el caso de la participación activa de la Red de Rendición Cuentas en el diseño, aprobación e implementación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción. La capacidad de darle seguimiento a la implementación de las reformas es un mecanismo de rendición de cuentas indispensable para materializar los beneficios de éstas y constituye un valioso aporte a la calidad de la democracia, sobre todo cuando los cambios enfrentan resistencias, como son los casos de las reformas en materia de justicia penal y transparencia. En sí misma, la estabilidad de los colectivos para seguir impulsando problemáticas e impulsar nuevos cambios, permite a éstos sofisticarse en sus estrategias de incidencia; aumenta el nivel de especialización y el conocimiento sobre los temas; y constituye un valioso acervo para una democracia cuya sociedad civil está en pleno desarrollo.

Deliberación de calidad. Además de los espacios deliberativos al interior de los colectivos, es notable la contribución de la sociedad civil a elevar la calidad del debate democrático cuando es capaz de dar visibilidad a problemáticas que sufren grupos vulnerables o cuando presenta información técnica confiable sobre temas ya colocados en la agenda pública. Esto se ilustra en casos como la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, cuyos impulsores lograron tener eco nacional e internacional en su diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México; en el caso del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), que visibilizó la dimensión de los daños y el sufrimiento de miles de mexicanos víctimas de la violencia como resultado de la guerra contra el narcotráfico, lo cual sirvió para justificar la necesidad de una Ley General de Víctimas; o la de la Ley General de Vida Silvestre, donde un diagnóstico con datos puntales y bien comunicado en medios llevó a una veda en la explotación de pericos que redujo su tráfico en un 95%. También están la multiplicidad de foros públicos o la producción de documentes como Presunto Culpable y De Panzazo, que nutrieron el debate público y fueron clave para sensibilizar a un público más amplio sobre la necesidad de las reformas. Todos estos esfuerzos ilustran a una sociedad civil promotora de una deliberación pública de calidad como base para elaborar y difundir las propuestas que impulsa y, por ende, impulsora de decisiones públicas más legítimas, lo cual es uno de los atributos centrales para tener una democracia de calidad.

Protesta. El impacto que tuvo el movimiento #VotoNulo de 2009 en sensibilizar a las élites políticas sobre la necesidad de abrir espacios para la participación ciudadana; los espacios de diálogo de alto nivel para la atención a víctimas de la guerra contra el narcotráfico que hicieron posibles las movilizaciones masivas del MPJD; la eficacia del activismo del Congreso Nacional de Consumidores para frenar una legislación impulsada por el sector privado; o la efectividad de la campaña #TransparenciaYa para vencer resistencias a los cambios impulsados, ilustran cómo la protesta y la movilización de la sociedad civil son capaces de alterar los equilibrios de poder en determinadas coyunturas para hacer viables cambios radicales que nadie hubiese anticipado, así como de contrarrestar resistencia de actores cuyos intereses económicos o políticos están en juego. Estos ejemplos muestran porqué la protesta y la movilización son una dimensión de la actuación de la sociedad civil esencial para la calidad de una democracia, pues posibilita la ampliación de derechos de poblaciones vulnerables que están invisibilizadas y permite romper con la inercia de los sistemas híbridos como el mexicano —donde coexisten democracia electoral y una inercia en la toma decisiones "por unos cuantos en beneficio de unos cuantos"—, para favorecer cambios legítimos que benefician a amplios sectores de la población.

Diplomacia ciudadana. La bancada feminista para impulsar el presupuesto con etiqueta de género; el grupo de trabajo de sociedad civil y legisladores para la co-creación de la Ley General de Transparencia; el grupo de trabajo de técnicos para procesar los acuerdos en materia de seguridad y justicia; así como la interlocución constante de sociedad civil con el PRI, PAN y PRD para impulsar la reforma en materia de derechos humanos, nos muestran a una sociedad civil capaz de tejer muy fino para habilitar espacios colaborativos entre partidos, en aras de construir acuerdos en torno a problemas públicos complejos. Sin los esfuerzos de diplomacia ciudadana descritos no tendríamos presupuesto con etiqueta de género; ni ley general de transparencia con los estándares de la actual; ni reforma en materia de derechos humanos; ni tampoco un nuevo sistema de justica, oral y adversarial. Todas estas reformas requirieron de la colaboración entre legisladores de distintas fuerzas políticas motivados y acompañados por los actores de la sociedad civil, en espacios de diálogo co-diseñados por estos mismos actores y los legisladores. La contribución a la democracia de esta diplomacia ciudadana está directamente vinculada a la ampliación de derechos que logran las reformas, así como a la construcción de una cultura política de diálogo inter-partidaria, y entre partidos y sociedad civil. Se trata de un enfoque que requiere de una gran madurez por parte de los actores de sociedad civil y que implica caminar entre la espada y la pared. Por un lado, la diplomacia ciudadana atenta contra los impulsos críticos y disruptivos de la sociedad civil, impulsos que son legítimos en una lógica de protesta y movilización, pero que deben manejarse con cautela y en un espíritu reflexivo para evitar el auto-sabotaje de los esfuerzos de diplomacia que son tan importantes

para navegar en un Congreso divido. Por otro lado, la diplomacia ciudadana también entraña el riesgo de pérdida de autonomía frente a los actores políticos, sobre todo cuando se establecen vínculos de reciprocidad y confianza con los actores cuyas posiciones puede ser necesario criticar públicamente en cierta coyuntura. Durante el proceso de co-creación de la Ley General de Transparencia la actuación de la sociedad civil es notable por haber mantenido en todo momento la autonomía para protestar y denunciar resistencias hasta lograr el cambio radical buscado, a la vez que se evitaron las descalificaciones personales y se mantuvieron abiertos los canales de comunicación con los legisladores de distintos partidos.

2. Las dimensiones propuestas no deben verse como enfoques sustitutos, sino como lentes complementarios para articular estrategias de cabildeo ciudadano que sean efectivas y a la vez legítimas. Perder de vista alguna de ellas suele tener un costo alto.

Si bien la literatura sobre sociedad civil tiende a alinearse con uno u otro de los enfoques propuestos, la hipótesis central de esta obra es que capital social, deliberación democrática, protesta y diplomacia ciudadana constituyen enfoques complementarios sobre el actuar de la sociedad civil. En algunos de los casos es más evidente alguna dimensión que otra, pero la hipótesis principal de este libro es que *la contribución de la sociedad civil a la calidad de la democracia se potencia cuando se combinan y se cuidan las cuatro dimensiones propuestas: Capital social, deliberación, capacidad de movilización o protesta, y diplomacia ciudadana, dando lugar a un cabildeo más efectivo y legítimo.*

Resulta evidente, por ejemplo, que sin capital social no puede haber ni espacios deliberativos autónomos, ni capacidad de movilización como se muestra en los casos de las reformas política, de acciones colectivas, educativa, de transparencia y de derechos humanos. A su vez, estos mismos casos ilustran cómo los espacios deliberativos plurales y abiertos fortalecen las redes de confianza, y abonan con ello a la construcción de más capital social que a la larga aumenta la capacidad de movilización de los colectivos.

Por su parte, la capacidad de ciertos actores de la sociedad civil para hacer diplomacia ciudadana está conectada directamente a su estatus como vocero autorizado en sus respectivos temas, como lo muestran los casos de las reformas de derechos humanos y la de transparencia, el presupuesto con etiqueta de género, y la ley antisecuestro. Este estatus es reflejo de la calidad y credibilidad de su aporte a la deliberación pública. En contrapartida, la diplomacia ciudadana es indispensable para capitalizar los espacios ganados por la presión de los movimientos sociales o por el posicionamiento de temas en la deliberación pública, en la forma de acuerdos que sean fieles a la agenda de los colectivos, como quedó claro en el proceso de co-creación de la Ley General de Transparencia.

Finalmente, la capacidad de protesta y movilización permite que los consensos de los espacios deliberativos se conviertan en causas atractivas para los legisladores, como lo evidenció el apoyo de Cesar Camacho a la Reforma de Juicios Orales. Mientras que las propuestas de los movimientos sociales serán de mayor calidad técnica y legitimidad si emanan de espacios deliberativos abiertos y plurales, como sucedió con el colectivo #ReformaPolíticaYa.

Los casos aquí documentados ofrecen muchos otros ejemplos que también son congruentes con la hipótesis, y además demuestran cómo la exclusión de alguna de las dimensiones tiene costos en términos de legitimidad o efectividad del cabildeo ciudadano:

a) Cuando se deja de lado la construcción de redes de confianza y colaboración horizontal (capital social), se erosiona la confianza y se pierde capacidad de articulación y por ende, eventualmente, efectividad y capacidad de deliberación. Esto le sucedió a los colectivos en materia educativa después de la reforma constitucional y de cara a la ley del servicio profesional docente, donde algunos actores privilegiaron la actuación unilateral de algunas organizaciones.

b) Cuando se deja de lado la deliberación pública, se pone en riesgo la credibilidad y la calidad de los cambios logrados con base en el poder de ejercer presión y, por ende, su legitimidad democrática. Cuando el MPJD optó por decisiones ejecutivas potenció su efectividad, y ello se reflejó en la aprobación de una ley cuya calidad fue cuestionada.

c) Cuando se deja de lado la construcción de poder de movilización y protesta, se sacrifica poder de negociación y presión directa a tomadores de decisión que pretendan resistir cambios que la deliberación pública ha dejado en claro que son necesarios. Por ejemplo, la Red de Juicios Orales no contempla mayormente la movilización o la protesta dentro de sus estrategias de incidencia y ha carecido de bases ciudadanas de apoyo para denunciar las resistencias y retrasos en la implementación de la reforma correspondiente.

d) Cuando se deja de lado la diplomacia ciudadana en un Congreso sin mayorías, la sociedad civil corre el riesgo de que sus propuestas se partidicen y el proceso caiga en un *impasse* como producto de las luchas inter-partidarias por el poder político. La organización Al Consumidor perdió interlocución con legisladores tras la reforma constitucional y no pudo contribuir a negociar un acuerdo más favorable a sus intereses, con ello quedó excluida la perspectiva de los consumidores.

3. En la búsqueda de balancear legitimidad y efectividad surgen tensiones que requieren abordarse para no sacrificar uno de estos objetivos y optimizar el aporte de la sociedad civil a la calidad de la democracia.

Si bien se han obtenido logros importantes, los actores de la sociedad civil enfrentan importantes barreras y obstáculos en sus esfuerzos por incidir en el Poder Legislativo, como son la falta de recursos; los prejuicios mutuos entre organizaciones civiles y legisladores; los enormes desequilibrios de poder frente a otros actores interesados en influir sobre el proceso llegislativo; así como la fragmentación política entre partidos y al interior de los mismos; entre muchos otros.

En este contexto, las organizaciones se encuentran ante distintas disyuntivas y se ven obligadas a tomar decisiones complejas sobre cómo impulsar su agenda. ¿Cómo ser eficaces en impulsar cambios legislativos que reflejen su agenda sin sacrificar cuestiones centrales como principios e ideales y, en última instancia, su legitimidad como actores civiles autónomos? Esta pregunta no tiene una respuesta única ni sencilla. En ella subyacen los principales dilemas a los que se ha enfrentado la sociedad civil en procesos de cabildeo ciudadano con actores políticos. No se trata de tensiones insalvables, pero son reales, generan disyuntivas y —en ocasiones— orillan a la sociedad civil a inclinarse por efectividad a costa de legitimidad o viceversa.

Estos dilemas ilustran tensiones entre las cuatro dimensiones de actuación de las organizaciones civiles. A continuación, enumeramos algunos de los dilemas más comunes que identificamos y que tendrán que enfrentar las organizaciones para lograr un cabildeo más legítimo y efectivo:

1. Diplomacia ciudadana *vs.* protesta. Al momento de llevar los consensos de la deliberación a una agenda de incidencia, no todas las ideas resultan igualmente viables políticamente. Podría darse el caso en el que las propuestas de la sociedad civil sean muy ambiciosas y al momento de negociar con los tomadores de decisiones, el contexto político no permita llevar a legislación las propuestas tal como se consensaron, debido a conflictos inter o intra-partidistas, protagonismos, falta de recursos, o resistencias de grupos de interés poderosos. En estos contextos es común que surja una tensión: entre conciliar intereses a través de una diplomacia ciudadana efectiva que ofrezca ceder en algunos puntos de la agenda en aras de lograr un acuerdo multi-partidario, *vs.* regresar a la presión por medio de la protesta para lograr un cambio más ambicioso y legítimo, aunque tome más tiempo. Se trata de una tensión entre lo deseable vs. lo posible.

   Para lidiar con este dilema algunas organizaciones y alianzas estudiadas optaron por establecer el alcance mínimo de la Reforma que estaban dispuestas a aceptar para su aprobación en el Legislativo, independientemente de las agendas e intereses de cada organización en lo particular. En el caso de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos, uno de los momentos más complicados para la coalición impulsora fue negociar una

agenda mínima por consenso al interior de la coalición. Afortunadamente, lo lograron. Por supuesto, "las OSC estarían impulsando en todo momento ante el Legislativo la aprobación de los cinco artículos contenidos en la propuesta de Reforma, pero si en algún momento y por alguna circunstancia no era posible lograr la aprobación de alguno de los otros cuatro —o incluso de todos ellos—, la aprobación del Artículo primero garantizaría de cualquier forma su apoyo público a la Reforma". Ahora bien, "lo posible" no es estático. Este mismo caso de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos fue cabildeado por diversos actores durante toda una década; la Reforma que introdujo los juicios orales en México tomó más de cuatro años para aprobarse. Es decir, lo que es imposible hoy resulta ser la agenda mínima de mañana. El reto está en tener la paciencia para que lo deseable hoy sea posible mañana y, al mismo tiempo, tener la audacia para cosechar lo que es posible hoy.

2. Protesta *vs*. deliberación. Una característica de la sociedad civil como la hemos definido es que se rige por normas sociales y no por coerción, sin embargo, los actores civiles pueden tener capacidad de movilización, acceso a medios de comunicación y credibilidad ante la opinión pública, que pueden usar para coaccionar a los tomadores de decisiones so pena de un buen "periodicazo" o una protesta masiva. Cuando este poder se emplea para vencer resistencias, no tiene porqué afectar su legitimidad y sí puede ser muy efectivo. Sin embargo, siempre está la tentación de abusar de este poder para imponer una perspectiva particular dentro de la sociedad civil, sobre todo cuando la toma de las decisiones tenga que darse de forma rápida debido a los tiempos legislativos o a otros factores, y no se esté logrando convencer a las contrapartes con argumentos. En estos casos se corre el riesgo de que la efectividad venga a costa de la legitimidad de la sociedad civil o de la calidad de la propuesta que se apruebe, como fue el caso de la Ley General de Víctimas o la Ley Antisecuestro.

   Este dilema se refleja claramente en la frase de un entrevistado de la sociedad civil: ¿le doy un periodicazo o lo convenzo?' Si se opta por esta última, [puede ser] que en el proceso nos 'auto-convenzamos' y cambiemos conjuntamente las posiciones originales (líder de sociedad civil). Ahora bien, el diálogo no garantiza la construcción de acuerdos por lo que es importante que los ciudadanos tengan derecho a luchar por sus causas, a confrontar ideas en la arena pública y a exhibir a quienes evaden cumplir con su responsabilidad con la ciudadanía. El diálogo y algunas formas de coerción asociadas al antagonismo pueden complementarse. En este sentido, algunas organizaciones han desarrollado la aplicación diferenciada de la estrategia de la diplomacia *silenciosa* o la diplomacia *pública*, alternando entre la

espera prudente tras el diálogo y el ruido en los medios de comunicación para presionar a los tomadores de decisiones, dependiendo del contexto. El caso de la Reforma de Trasparencia ilustra bien esto. Ahora bien, el uso de la coerción siempre conlleva el riesgo de dañar las relaciones, como se observa en el caso de las reformas en materia de acciones colectivas. Frente a ello, recomendamos ceñirse a ciertos códigos de ética como garantizar el derecho a réplica, respetar los acuerdos que se construyen con los interlocutores o establecer claramente fechas perentorias, antes de tomar cualquier medida que pueda dañar la reputación del interlocutor.

3. Diplomacia ciudadana *vs.* capital social y deliberación. Tomar decisiones en reuniones deliberativas de colectivos amplios puede ser fundamental para construir confianza, pero también puede ser tortuoso por el tiempo que toma construir consensos. De ahí que sea común que llegue un momento en que parezca más eficiente tomar decisiones entre pocos actores que tomen el liderazgo en la interlocución con los tomadores de decisiones. Los actores de la sociedad civil "no pueden estar días y días negociando entre ellas" como comenta un entrevistado. Así mismo, la diplomacia ciudadana puede ser más efectiva para construir acuerdos cuando queda en manos de un número reducido de personas que hablan e intercambian información con los tomadores decisiones. Cuando esta tensión se procesa al interior de los colectivos amplios es posible que éstos deleguen las decisiones ejecutivas en unas cuantas personas, con el compromiso de rendir cuentas. Sin embargo, es común que los actores de la sociedad civil más influyentes obvien este paso y opten por actuar unilateralmente en aras de ser efectivos, sosteniendo negociaciones a puerta cerrada de las cuales pueden surgir acuerdos inter-partidarios, pero sin que haya rendición de cuentas para asegurar que reflejen los consensos de las deliberaciones. Es ahí donde surge la tensión, pues la efectividad de la unilateralidad puede venir a costa de la legitimidad que dan los consensos que surgen de la deliberación en los colectivos amplios y de la confianza que se ha construido entre quienes los integran.

   La organización Mexicanos Primero fue muy efectiva para lograr reflejar sus prioridades en la negociación de la Ley del Servicio Profesional Docente. Sin embargo, el colectivo del cual eran parte se vio afectado por lo que algunos percibieron como actuaciones unilaterales y por la falta de consensos en torno a una agenda de cara a esa legislación secundaria. Una recomendación útil que hace un entrevistado es: "sí a las decisiones ejecutivas, pero con acuerdo o mandato previo".

Si bien los casos de éxito nos dan mucha luz de cómo enfrentarlos, los dilemas siguen latentes. La tentación de sacrificar legitimidad en búsqueda de efectividad está presente en las organizaciones de la sociedad civil, y varios entrevistados se mostraron críticos de prácticas que restan credibilidad en aras de un pragmatismo corto-placista; también se habló del riesgo de perder efectividad en aras de un purismo procedimental o ideológico paralizante. La fuente más importante de poder y —por ende— efectividad de la sociedad civil radica en su legitimidad o capital moral. Al mismo tiempo, en el largo plazo las organizaciones requieren un mínimo de efectividad para mantener su legitimidad. Es decir, estas dos dimensiones están íntimamente ligadas. Si se cuida la legitimidad se cuida la efectividad.

4. Pese a la creciente sofisticación de las prácticas, los actores de la sociedad civil han desarrollado un repertorio de prácticas que se repiten de un caso al otro y que los entrevistados coinciden en destacar como claves para el éxito de los esfuerzos de cabildeo ciudadano.

Los casos estudiados en esta obra son muy diversos y se desarrollaron a lo largo de tres legislaturas en contextos políticos dinámicos y complejos. No obstante, tienen en común que han sabido darle viabilidad política a sus iniciativas con base en estrategias complejas y multidimensionales que incluyen los siguientes elementos que desarrollamos en detalle en el capítulo de buenas prácticas:

1. Planeación estratégica con base en análisis de contexto y mapeo de actores.
2. Formación de alianzas y/o coaliciones amplias y plurales.
3. Estrategia de comunicación y difusión en medios tradicionales y redes sociales.
4. Negociación y diálogo con legisladores de distintos partidos a lo largo de todo el proceso legislativo.
5. Solidez técnica y conceptual de sus planteamientos y propuestas.
6. Acciones de seguimiento e impulso a la implementación de la reforma legal.
7. Recursos (financieros o en especie) suficientes para celebrar las actividades de la estrategia.

5. Existe en México una comunidad de actores de la sociedad civil que pueden considerarse profesionales del cabildeo ciudadano.

El hecho de que la incidencia de la sociedad civil en el Congreso esté haciendo un aporte discernible a la calidad de la democracia, junto con la efectividad y profesionalismo de sus estrategias de cabildeo, validan la definición del concepto de cabildeo *ciudadano* que se propuso en el marco teórico, como *toda acción realizada en representación de colectivos de la sociedad civil, orientada a influir sobre servidores*

públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de que las decisiones públicas resuelvan de manera efectiva los problemas públicos que los colectivos han identificado mediante prácticas deliberativas.

El uso reiterado de ciertas prácticas efectivas, junto con el alto nivel de sofisticación e innovación en las estrategias de cabildeo, habla de una comunidad de profesionales del cabildeo ciudadano que está emergiendo, que debe asumirse como tal y robustecerse.

Retos de la comunidad de cabilderos ciudadanos

Por último, conviene señalar tres grandes retos que tiene por delante la emergente comunidad de cabilderos ciudadanos para garantizar efectividad y legitimidad.

Buscar transparencia y transparentarse. Transparentar el proceso legislativo y, en particular, el cabildeo es un objetivo común de las organizaciones que trabajan en el Congreso para generar mayor equidad entre el cabildeo tradicional —que con frecuencia se da en la opacidad con el fin de impulsar intereses particulares o de grupo—, y el cabildeo ciudadano que busca profundizar el debate público en beneficio del interés general. Al mismo tiempo, las organizaciones reconocen que la sociedad civil organizada carece de transparencia en sus prácticas internas. Para exigir transparencia, las organizaciones tienen que ser las primeras en transparentarse. En este sentido, hay mucho camino por recorrer y una clara área de oportunidad para la incidencia en el Congreso. Una tentación que tendrán que resistir las organizaciones es sacrificar su propia transparencia para e*nfrentar el* desbalance de poder que existe frente a actores poderosos que cabildean en la opacidad. De ahí la importancia de que las organizaciones civiles se articulen para presionar a favor de mayor transparencia en el proceso legislativo, al tiempo que profundizan en su propia transparencia y su rendición cuentas.

Producción de recursos comunes. La proliferación de organizaciones interesadas en incidir en el Congreso genera una clara oportunidad para la colaboración en producir recursos útiles para el cabildeo que puedan compartirse. Este esfuerzo de sistematización es uno de ellos, como también lo es la plataforma Curúl 501 de Fundar, que ofrece información y herramientas para dar seguimiento al proceso legislativo en línea; o la organización Consorcio para el Diálogo Parlamentario y la Equidad, que está dedicada de tiempo completo al cabildeo ciudadano de iniciativas relacionadas con equidad de género en sinergia con varias redes de organizaciones que comparten su agenda, pero que no tienen el tiempo o los recursos para mantener una presencia permanente en el Congreso. Sin embargo, queda

mucho por hacer. Una de las principales lecciones que nos dejan los casos es la importancia de clarificar y distribuir roles al interior de los colectivos de la sociedad civil, este mismo principio puede aplicarse para generar estos recursos comunes. Además de sumar a la infraestructura cívica para la incidencia, buena parte de estos recursos constituirán en sí mismos un aporte a las organizaciones reconocen que la sociedad civil organizada carece de transparencia.

Ampliar su base de apoyo. Contar con apoyo público masivo es una forma de equilibrar el poder en el proceso de incidencia, además de que es una forma directa de aumentar la calidad de la democracia al activar la participación de más ciudadanos. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones reconocen que su base de apoyo es más bien delgada y/o difusa, lo cual les resta capacidad de movilización y de consecución de fondos. Un ejemplo que destaca en sentido contrario es *Green Peace* que cuenta con más de 35 mil afiliados que apoyan sus acciones y que realizan donativos mensuales. Las organizaciones pueden colaborar para capacitarse e intercambiar experiencias sobre formas innovadoras de construir una base de apoyo amplia y sustentable.

Hacer frente a estos retos y resolver de manera efectiva las tensiones entre legitimidad y efectividad es una condición fundamental para sostener el aporte del cabildeo ciudadano a la calidad de la democracia en México en el largo plazo.

Cabildeo Ciudadano y Democracia en México.
10 años de sociedad civil e incidencia efectiva
Se terminó de imprimir en el mes de agosto de 2017
en los talleres de D3 ediciones SA de CV,
Avenida Lomas Verdes 2560-306,
Colonia Lomas Verdes, C.P. 53120, Edo. de México.
Se tiraron 1,200 ejemplares en papel bond blanco de 75 gr.

Las reformas más importantes de la última década en materias como derechos humanos, transparencia y rendición de cuentas, seguridad pública, derechos de los consumidores, justicia penal, atención y protección a víctimas de violencia y participación ciudadana, han sido impulsadas por redes y colectivos de sociedad civil con creciente capacidad de incidencia en el proceso legislativo. Este libro coordinado por Mara I. Hernández y Luz Paula Parra documenta diez casos de incidencia efectiva de la sociedad civil en la construcción de acuerdos legislativos multipartidarios, los cuales ilustran el aporte de esta esfera de la sociedad a la calidad de la democracia, así como buenas prácticas de cabildeo ciudadano. Los casos documentados dan cuenta de una sociedad civil eficaz y profesional en sus esfuerzos por incidir en la agenda legislativa y la muestran como una esfera ciudadana fluida y multiforme, donde los actores se reparten roles, son capaces de improvisar y adoptan distintas formas organizativas en función de las amenazas y oportunidades del contexto. Además de su efectividad, los casos ejemplifican la legitimidad que alcanza la sociedad civil cuando opera en razón de su capacidad de organizarse en redes de colaboración voluntaria, independientes del Estado y del mercado, para identificar y proponer soluciones legislativas a los problemas públicos. Esta capacidad y orientación pública es la base de la legitimidad de su actuación. Cuando se logra tanto efectividad como legitimidad, el cabildeo ciudadano se diferencia claramente del cabildeo tradicional para constituir una valiosa aportación a la calidad de nuestra democracia desde múltiples dimensiones.

ISBN: 978-607-8320-75-2

9 786078 320752

Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

Senado de la República
LXIII Legislatura

CCC México
Centro de Colaboración Cívica