



Centro de Estudios Internacionales

**Poder y diversidad: procesos de reconocimiento legal de las
uniones entre parejas del mismo sexo en la Ciudad de México
2001-2009**

TESIS

que para obtener el grado de

MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA

presenta:

SANDRA SOFÍA MOSQUEDA ARISTA

Director: José Luis Méndez Martínez

México, D.F.

Mayo, 2016

al amor, orgulloso, de colores.

Índice

Agradecimientos.....	4
Introducción: Derechos civiles LGBTTTI: la lucha por la inclusión.....	5
Capítulo 1. Marco teórico y modelo explicativo.....	18
1.1 El reconocimiento de lo diverso.....	19
1.2 El Estado como regulador de los derechos humanos.....	20
1.3 Conjunción entre derechos sexuales y política: lo social y lo institucional.....	23
1.3.1 Poder político.....	24
1.3.2 Liderazgo político.....	27
1.4 Políticas públicas: construcción de la voz social.....	30
1.4.1 Ventanas de oportunidad.....	33
1.4.2 <i>Process Sequencing</i>	36
1.5 El contexto del caso de la Ciudad de México.....	39
1.5.1 ALDF 1997-2015.....	40
1.5.2 La Ciudad de México: una urbe que se piensa a sí misma.....	43
1.6 Explicaciones que se han dado para el caso de la Ciudad de México.....	45
1.7 Modelo explicativo.....	51
Capítulo 2. Fracaso de la iniciativa: el jefe de gobierno como factor de bloqueo.....	54
2.1 Contexto político-social en la Ciudad de México, 1997-2000.....	54
2.2 El proceso de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia (2000-2005)...	57
2.3 Resumen analítico del proceso Obradorista.....	78
Capítulo 3. Éxito en las iniciativas: una nueva visión de gobierno.....	84
3.1 Contexto político-social en la Ciudad de México, 2005-2006.....	84
3.2 El proceso final de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia (2006)....	85
3.3 Contexto político-social de la Ciudad de México, 2006-2012.....	91
3.4 El proceso de reforma al Código Civil del Distrito Federal (2007-2009).....	92
3.5 Resumen analítico del proceso exitoso para ambas iniciativas.....	105
Conclusiones: El camino que falta por recorrer.....	111
Referencias.....	123

Gracias

A mi disfuncional pero favorita familia, por apoyarme y por quererme sin pedir nada a cambio, gracias. A mi mamá, a mi papá, a Mary, a Santiago y a Isabel, los amo.

A César, por ser mi mejor amigo siempre, por el apoyo, por todo y por tanto.

A Israel, más que a todos, por *toda* la ayuda, por todas las palabras. A Leticio, por estar siempre. A Camilo, por la amistad. Sin ustedes probablemente no habría ni tesis ni Sofía.

A cada uno de los profesores que me dio clase durante la maestría, por el tiempo y por el esfuerzo. Particularmente a M.E. Venier por ser siempre motivo de aprendizaje y de sonrisas. A José Luis Méndez, por ser, además de mi director de tesis, mi amigo; a Laura Flamand, por aceptar la lectura de mi tesis y por siempre mostrarse tan dispuesta; a Gabriela Cano por sus recomendaciones y por su participación en esta investigación. A Patricio Solís, por el tiempo. A Bety, por estar siempre atenta y sonriente.

A todos mis compañeros, sin los que los dos años de clases habrían sido insufribles; pero sobre todo a Emilio y a Monchi por sus palabras; a Yatsir, a Joe, a Daúl, a Santiago, a Germán, a Gibrán y a Tere. Gracias por los momentos, por las risas y por el aliento.

Al PIEM, a todos en el grupo de maestría, por adoptarme y por recordarme cuáles son los temas que me importan. Gracias a Bea, a Géliga, a Miryam por echarme tanto la mano. A Ale, a Isa, a Gualuu por las dosis de dulzura y de chisme.

A Francisca –que es Ale-, a Fernando, a todos los que sonríen en los pasillos. A Lupita, a Esme, a Karlita, a quienes siempre que vas a la cafetería te reciben con una sonrisa, a cada uno de los trabajadores de la biblioteca y de cómputo; a quienes hacen que el Colmex, además de pulcro y seguro, sea un lugar amigable. Al pastito.

A Alejandro, por las ganas, por los colores. Por sus vacaciones.

Introducción

Derechos civiles LGBTTTTI: la lucha por la inclusión.

La lucha por la reivindicación de derechos desde diferentes sectores de la población, específicamente de grupos minoritarios y/o discriminados, ha estado presente en diferentes manifestaciones a lo largo de la historia contemporánea. En el caso de las personas con orientación sexual e identidades de género distintas, la evolución –y la consecución de objetivos– de esta lucha ha sido más notoria desde el comienzo de este siglo, aunque el inicio de varios movimientos relacionados con sus causas data de la década de los setenta del siglo pasado. Aun cuando el contenido de las demandas se ha transformado¹ con el tiempo, el epítome del éxito en esta materia (por lo menos en la generalidad) hasta ahora ha sido el reconocimiento legal de las uniones entre parejas del mismo sexo, ya sea en alguna figura jurídica creada específicamente para este fin, o bien, mediante el matrimonio igualitario (o matrimonio universal). Este entró en vigor en la Ciudad de México –junto con la posibilidad de adopción por parte de parejas homoparentales– en marzo de 2010, durante la jefatura de gobierno de Marcelo Ebrard. Este hecho ha sido reconocido, por muchos, como el progreso más significativo en la lucha por la equidad de las personas que se adscriben dentro de alguna de las identidades comprendidas en las siglas LGBTTTTI.²

Es importante mencionar que en esta investigación evitamos el uso de términos como *Comunidad LGBTTTTI*, el cual presume un cierto sentido de pertenencia, identidad, historia

¹ Desde exigir el acceso libre a espacios públicos a reivindicar derechos en materia de salud hasta llegar al reclamo por el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo.

² Las siglas LGBTTTTI responden a las grafemas de las siguientes palabras: Lesbianas, Gays, Travestis, Transgénero, Transexuales e Intersexuales. En algunas ocasiones se usa solamente como LGBT y en otras se elige agregar una Q (LGBTQ), que representa a personas que se adscriben como *Queer* (o *cuir* en español); también hay quienes apelan por la intención de agregar una A que incluya a la población asexual. La discusión sobre la integración de ciertas siglas o no es amplia y responde más a debates internos al movimiento.

común y acción colectiva que no necesariamente está presente en los casos o ejemplos que presentamos, o en las personas a quienes pueden concernir los procesos de reconocimiento legal sobre los cuales hablamos. Por esta razón nos referiremos a personas LGBTTTI o a personas con orientación sexual y/o identidad de género diversa.³

En la Ciudad de México el reconocimiento legal de las uniones entre parejas del mismo sexo se ha manifestado en lo que, a grandes rasgos, se puede identificar como un proceso de dos etapas, a saber: primero, con la promulgación de la Ley de Sociedades de Convivencia, aprobada en el 2006, tras haber sido propuesta inicialmente en 2001; y segundo, con la reforma al Código Civil –que permitió que a la ya existente figura de matrimonio puedan suscribirse dos personas sin importar su sexo, misma que fue aprobada en el 2009. Se puede decir, entonces, que la batalla por el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo empezó de manera formal (en el ámbito legislativo) en 2001 y concluyó hasta el 21 de diciembre 2009, cuando fue aprobado el matrimonio igualitario.

El primer éxito de este largo proceso se materializó en el 2006 con la aprobación de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia, la cual fundamentalmente diseñaba una figura jurídica alterna al matrimonio para poder unir legalmente a parejas del mismo sexo. Esta se definía como “un acto jurídico bilateral que se constituye, cuando dos personas físicas de diferente o del mismo sexo, mayores de edad y con capacidad jurídica plena, establecen un

³ El concepto de *orientación sexual* se refiere fundamentalmente a las primeras tres letras de las siglas LGBTTTI; es decir: LGB (lesbianas, gays, bisexuales), haciendo alusión a las personas que se sienten atraídas – física, sexual o románticamente- hacia personas del mismo sexo biológico. Por otro lado, el concepto de *identidad de género* habla de las letras TT (transgénero y transexual), mismo que refiere a la adscripción identitaria de las personas hacia cierto sexo o género. El punto de hacer distinción entre ambos conceptos dentro de la aglomeración de lo LGBTTTI en esta investigación es respetar la distinción –que socialmente ha permeado tanto– entre identidad de género y orientación sexual, tomando en cuenta que a partir de ambos ejes pueden surgir un sin fin de expresiones identitarias. El calificativo *diversa* es para referirse a la continuidad de comportamientos en los que un elemento no tiene un valor más importante que otro (es decir, va más allá de sugerir un alejamiento de la estricta “normalidad”), pero que reconoce la existencia de más de uno (Jeffrey Weeks, 2011).

hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua” (Ley de Sociedad de Convivencia para el Distrito Federal, 2006).

Posteriormente, como segundo caso de éxito, se aprobó la reforma al Código Civil del Distrito Federal que permitió el matrimonio –y la adopción por parte de personas del mismo sexo. Una vez aprobada el 21 de diciembre de 2009, pasaron ocho días para su publicación en la Gaceta Oficial y contuvo, esencialmente, dos puntos fundamentales: la modificación de la definición de matrimonio y el cambio en la regulación del concubinato. De ser definido como “la unión libre de un hombre y una mujer para realizar la comunidad de vida [...] con la posibilidad de procrear”, el matrimonio se convirtió en “la unión libre de dos personas para realizar la comunidad de vida”; mientras que el concubinato dejó de ser entre “la concubina y el concubinario” para ser entre “las concubinas y los concubinos” (artículos 146 y 291 Bis).

Esta investigación tiene como objetivo analizar el proceso que siguieron las iniciativas de ‘Sociedades de Convivencia’ y ‘Matrimonio Igualitario’ en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal durante los periodos administrativos de tres jefes de gobierno: Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), Alejandro Encinas Rodríguez (2005-2006) y Marcelo Ebrard Casaubón (2006-2012). Con esto se busca explorar la evolución que siguieron desde su presentación como iniciativas hasta su aprobación como Ley (en el caso de ‘Sociedades de Convivencia’) y como reforma al Código Civil y al Código de Procedimientos Civiles (en el caso de ‘Matrimonio Igualitario’).

Dos interrogantes emergen como ejes para esta investigación:

¿Por qué se encontró con más trabas, en la ALDF, el proceso para aprobar la Ley de Sociedades de Convivencia que el proceso para reformar el Código Civil –que permitiría a personas del mismo sexo unirse en matrimonio– si la primera iniciativa era mucho menos radical que la segunda?

¿Cuánta incidencia real tuvieron los distintos actores para la inserción de este tema dentro de la agenda?

Se busca aquí dar respuesta a dichas preguntas con base en un modelo explicativo que se desarrolla en el primer capítulo. Este modelo comprende tres variables y se divide en dos partes. La primera se refiere al contexto sociopolítico de la Ciudad de México, en donde podemos identificar nuestras dos primeras variables: 1) las *ventanas de oportunidad*, que reflejan las circunstancias y el momento específico de cada gobierno –que en sí mismo, como veremos en el capítulo teórico, comprende una serie de circunstancias que precisan converger– y 2) el *process sequencing*, que consiste en, y considera a, la segunda iniciativa como producto del aprendizaje y de la secuencia temporal de la primera. La segunda parte presenta la variable de 3) el papel del jefe de gobierno del –entonces– Distrito Federal. La forma en que daremos cuenta de las tres variables será a través de un rastreo de procesos llevado a cabo mediante una amplia revisión hemerográfica, así como una recolección de declaraciones de los actores involucrados en los tres procesos.

La hipótesis que sostiene este trabajo es que hubo un conjunto de tres factores que influyeron en la forma en que se aprobaron –y en los obstáculos a los que se enfrentaron– las iniciativas aquí presentadas: la apertura –y el correcto aprovechamiento– de las ventanas de oportunidad en el contexto sociopolítico de la Ciudad de México, la secuencia de procesos al interior de la Asamblea, y el papel del jefe de gobierno en turno.

Justificación

La sexualidad y el género son aspectos fundamentales de las sociedades humanas que reflejan relaciones de poder. Estos tópicos se han convertido cada vez más en objeto de estudio por parte de varias disciplinas y de la creciente necesidad de políticas públicas que los toman en

cuenta e impactan de distintas maneras. Es un hecho innegable que el género y la sexualidad son, además de un constructo social, un espacio de contienda, una marca identitaria y, además, conceptos centrales en procesos más amplios de cambio político (Lind, 2013, p. 1). La manera en que estas construcciones sociales influyen, tanto en el orden social como en las instituciones, requiere de atención y de estudio, puesto que suelen pasar desapercibidas aun cuando determinan muchas de las formas de organización y de relacionarse socialmente presentes en el día a día de todas las personas. Aunado a esto, las distinciones sexogenéricas están claramente manifestadas en las leyes, lo que incide directamente en la vida cívica de las personas.

Los estudios LGBTTTI son parte de una categoría más amplia de temas sobre comportamiento sexual, identidad y orientación que han sido controversiales tanto en la academia como en el campo de la política por décadas y que incluyen temas como el aborto, la contracepción, el embarazo adolescente, el acoso sexual y la pornografía (Wald, 2004, p. 4), por lo que no están desvinculados de lo que interesa a la Ciencia Política. Nuestra disciplina está, por lo tanto, obligada a estudiar a los grupos LGBTTTI y sus reclamos, ya que son un aspecto importante de la realidad política. Como Kenneth Wald menciona, “the clash of social movements over gay rights thus forces us to ask fundamental questions about the nature and distribution of power” (2000, p. 6).

Así, la justificación de esta investigación se encuentra, fundamentalmente, en el aporte empírico que puede proveer en materia de uno de los temas sobre los cuales no sólo se ha reflexionado a lo largo de toda la historia de la Ciencia Política, sino que resulta pilar fundamental de la disciplina: el ejercicio del poder, y, más específicamente, el poder que recae, directa o indirectamente, en las minorías –en este caso en función de su orientación sexual o de su identidad de género– para hacer valer sus derechos. Asimismo, retomar la

forma en que la estructura legislativa de nuestro país permite o impide que las iniciativas relacionadas con dichas minorías sean presentadas, se aprueben o se rechacen.

Es importante estudiar la forma en que se decide sobre un problema o una situación de desigualdad para una población específica, el momento concreto en el que se toma una decisión con la intención de encontrar respuesta ante un tema, y debido a qué intereses o por qué circunstancias se produce dicho cambio en el *statu quo* a través de un caso empírico sobre la toma de decisiones por medio de los representantes de la sociedad.

Las personas sexualmente diversas y con identidad de género diferente a la otorgada por la sociedad son actualmente un grupo minoritario altamente propenso a sufrir discriminación, con necesidades específicas que deben ser atendidas por parte del Estado, que son poco visibles y sobre las cuales se discute poco por el tabú que circunda a todos los temas relacionados con la sexualidad.⁴ Es por lo tanto relevante identificar la forma en que se decidió sobre una de las demandas más recurrentes y con mayor atención mediática relacionada con este grupo en particular. Se estudia aquí el caso específico de los procesos de reconocimiento legal de las uniones entre personas del mismo sexo (aunque se reconoce que no todos los temas ni las demandas logran tener éxito en el proceso de problematización o de inserción a la agenda legislativa). Su atención mediática y social son razones para justificar la relevancia de nuestro caso.

De tal suerte, este trabajo contribuye con un aporte empírico sobre el proceso de toma de decisiones en lo referente a las reivindicaciones y regulaciones en torno a la sexualidad y la identidad de género en la Ciudad de México. Se reconstruye un proceso legislativo que hasta

⁴ Se estima que el 79% de las muertes violentas de personas trans en el mundo ocurren en América Latina, y aproximadamente el 80% de ellas tenían 35 años o menos. Las principales causas de muerte de las personas trans incluyen, además de los asesinatos transfóbicos, los abusos policíacos y las brechas en el acceso y la atención en los servicios de salud. Aunado a esto, se habla de aproximadamente 61% de bullying homofóbico en México (ONUSida, 2013).

ahora ha sido poco explorado. La contribución de este trabajo también se extiende al campo teórico en la medida en que aporta elementos a la discusión sobre las dinámicas de poder –y la localización de éste– frente a demandas sociales asociadas con temas vistos como polémicos e incluso tabú.

Breve historia

Si bien es cierto que las prácticas homosexuales son tan antiguas como la historia misma de la humanidad, permanecen bajo el estigma de la diferenciación, de lo “anormal”, de aquello que no resulta “natural”, al igual que la diversidad en la identidad de género.

A partir de los años sesenta y setenta se trató de desvanecer el carácter moral de dicha discusión para trasladarla al terreno de los derechos humanos. Fue en aquellas décadas que se visibilizó por primera vez a ciertos grupos de liberación homosexual, quienes irrumpieron en las dinámicas sociales normativizadas para con ello eliminar el tabú persistente acerca de estas prácticas, pero sobre todo, para lograr la transformación del aparato legal en lo concerniente a dicho tema.

Hasta el año de 1961 en todas las entidades de Estados Unidos (salvo Illinois), se penalizaba el sexo homosexual entre dos adultos, sin importar si este era consensuado y llevado a cabo en el ámbito de lo privado. La persecución que se hizo a este sector de la población tomó la forma de una ‘cacería de brujas’ como aquella durante el Macartismo y su persecución anticomunista. Fue durante el año 1969 que ocurrió un hecho sin precedentes en la historia moderna: por vez primera la comunidad LGBT (siglas con las que era reconocida en ese momento) se unió de manera organizada contra las prácticas represivas implementadas por el Estado y sus mecanismos legales. La noche del 27 de junio de ese año ocurrió una represión extremadamente violenta en un bar llamado *Stonewall*, lugar de reunión para la

comunidad homosexual de aquella década. Tras el incidente, la madrugada del 28 de junio sucedieron una serie de manifestaciones espontáneas, algunas violentas y otras pacíficas, frente al establecimiento, con lo cual se hacía visible que una comunidad abandonada, soslayada y minimizada, necesitaba nuevas dinámicas en las cuales funcionar, vivir y salvaguardar sus garantías como individuos, así como sus derechos fundamentales como seres humanos (Carter, 2005).

La presión ejercida a partir de entonces hizo que para 1971 tan sólo veinte entidades federativas de Estados Unidos mantuvieran su legislación en contra del sexo homosexual consensuado. Sin embargo, esto no representaba más que el inicio de una revolución en términos de nuestro entendimiento de un grupo social recientemente visibilizado que exigía, como cualquier otro, sus derechos y garantías. En 1978 ocurre la primera Marcha del Orgullo Gay, la cual tiene como propósito dos hechos: visibilizar aún más a las personas LGBTTTI, al tiempo que se apropia de una herramienta político-social no institucional: la manifestación pública. A partir de este momento se abren muchos espacios y áreas de oportunidad para discutir, a nivel político, los *derechos* de la comunidad homosexual; existe, por primera vez, una apertura del poder político, y por tanto de la agenda pública, en torno a una necesidad social particular.

La forma en que ha evolucionado en todo el mundo la discusión sobre el reconocimiento de los derechos de las minorías sexuales ha variado significativamente según la región o el país del cual se hable. En México se empieza a visibilizar el movimiento de los grupos LGBTTTI a partir de la década de los setenta, momento en el que estaba constituido nada más por movimientos de liberalización homosexual. Es a partir de este lento proceso que se empiezan a percibir cambios tanto en la visión de la sociedad como en las políticas públicas específicas en la materia. Según Salinas (2010), la historia de la organización política de los

actores de la disidencia sexual⁵ en México data desde aproximadamente 1971 (p. 79), con la formación del Movimiento de Liberación Homosexual; sin embargo Diez (2010) ubica el surgimiento del movimiento lésbico-gay en 1978, año en que se lleva a cabo la primera Marcha del Orgullo en nuestro país y año en el que ya se registraban tres grupos de activistas (p. 139). La Marcha del Orgullo es, por mucho, la manifestación política más significativa del *Movimiento de Disidencia Sexual Mexicano*, y es, de hecho, la marcha del orgullo más antigua de América Latina (Salinas, 2010, p.88).

Durante la década de los setenta y principios de los ochenta, “el movimiento” se fijó como objetivos abrir espacios públicos en los que no hubiera represión y educar al resto de la población sobre la “condición homosexual” con el fin de deshacer los tabúes y evitar la discriminación. La Marcha del Orgullo era la expresión ideal de ambas cosas, sobre todo de la apertura del espacio público, y también se incluyeron demandas de alto a la represión por parte de cuerpos policiacos; sin embargo, en un principio se encontró frente a una gran resistencia por parte de la sociedad. El movimiento entonces tuvo que articular un discurso que pasara “de la sexualidad a la reivindicación de demandas sexo-políticas”, debido a la preconcepción de la homosexualidad como una desviación sexual y no como una sexualidad alternativa (Diez, 2010).

En 1982 se había adquirido cierta presencia por parte del movimiento dentro de algunos espacios de la esfera pública, por lo que ciertos integrantes decidieron formar alianzas con otros movimientos y hasta partidos políticos. Colaboraron particularmente con el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) y se aceptaron nominaciones de varios candidatos abiertamente homosexuales a diputaciones, aunque ninguno triunfó en procesos electorales.

⁵ Salinas Hernández emplea el término de “disidencia sexual” cuando se refiere a las personas LGTBTTI políticamente activas. En esta investigación el concepto se emplea solamente cuando nos referimos a su obra.

Según Diez, de 1984 a 1997 hubo un declive en el movimiento debido, principalmente, a la necesidad que tenían los activistas de dedicarse a atender los problemas más urgentes de la epidemia del SIDA, aunado a una “falta de articulación de un discurso que pasara de la necesidad de liberarse a uno que se adaptara a las nuevas realidades del país” (Diez, 2010: 145).

El nuevo discurso, en la década de los noventa, fue utilizar como herramienta de lucha la democratización del país, y así se empezaron a estructurar demandas en materia de salud respecto al VIH/SIDA, lo cual generó que en 1998 se extendiera al acceso a los retrovirales para trabajadores del Estado y en 2003 para el resto de los ciudadanos.

A principios de la década de los 90 surge la teoría *Queer*, que otorga al movimiento un sustento teórico para la lucha social y política, así como una ampliación en la teoría del género que reivindica la distinción entre los conceptos de género, sexo y deseo sexual. Ello eventualmente deriva en la adopción del término diversidad sexual y en la institucionalización de la lucha por el derecho a la diversidad sexual así como a la integración del concepto en el discurso de reivindicación política (Diez, 2010).

Para Diez, el movimiento se fortaleció gracias a su transformación en un movimiento social “profesional, institucional y con liderazgos nuevos” y a el incremento de las ONG que se dedican a las reivindicaciones sociopolíticas, así como a la apertura del sistema político mexicano que permitió el ingreso de las demandas sociopolíticas al Congreso, lo que ha “insertado de lleno en la vía político-electoral del país” al movimiento (p. 152).

La investigación

Esta tesis se divide en tres capítulos, además de la presente introducción y las conclusiones. El primer capítulo sienta las bases teóricas y desarrolla detenidamente el modelo explicativo de

nuestra investigación, donde se revisa la teoría respecto a diversos temas LGBTTTI, así como aquellos que tienen que ver con el ejercicio del poder y dónde se ubica éste, para luego situarlos en el contexto de la realidad mexicana con tal de obtener un marco teórico que nos sirva para los fines de este trabajo. El segundo capítulo constituye el caso de *fracaso*, en el que, durante la gestión de López Obrador, la iniciativa para la Ley de Sociedades de Convivencia no logró ser aprobada. El tercer capítulo, en cambio, trata los dos casos de *éxito*: 1) la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia durante el gobierno interino de Alejandro Encinas; 2) la aprobación de la reforma al Código Civil para permitir el matrimonio igualitario durante la administración de Marcelo Ebrard. En ambos capítulos –el segundo y el tercero– se lleva a cabo tanto el rastreo de todo el proceso como el análisis del mismo en función de las variables que contiene nuestro modelo explicativo. Finalmente, apuntamos las conclusiones y reflexiones más importantes sobre los hallazgos de esta investigación.

Dificultades

Esta investigación enfrentó diversos problemas, sobre todo al momento de recabar información de las voces protagonistas de quienes estuvieron involucrados directamente en la toma de decisiones. El primer obstáculo encontrado fue el acceso a la información específica de todo el proceso, a los diarios de debate y a los registros de cada una de las sesiones determinantes. Esto se complejizó porque no existen las herramientas ni vías adecuadas para acceder a archivos legales de manera clara y ordenada en las instituciones jurídicas de nuestro país, pues estos están resguardados por una serie de mecanismos complejos por lo que resulta prácticamente imposible recabar la información directamente de los archivos legales del proceso. Por esta razón se acudió a todos aquellos diarios, noticias o documentos que forman parte de la cobertura que se dio al evento, principalmente en medios impresos como

periódicos, hemerotecas digitales o archivos electrónicos. Si bien esto podría representar un sesgo en lo que respecta a la información concreta, en esta investigación se desecharon aquellas ideas que no tuvieran un carácter meramente informativo, y si se tomaba en cuenta alguna opinión o subjetividad, esta provenía directamente de los involucrados en el proceso, ya que se buscó ser lo más imparcial posible en todo momento para con ello observar las maneras en que se desarrollan las políticas desde la vía institucional.

Otro de los problemas a enfrentar fue la falta de acceso a entrevistas con los personajes clave en el proceso, puesto que aun cuando se buscó a cada uno de los jefes de gobierno, comúnmente por lo apretado de sus agendas –ya que cada uno de los involucrados o no se encontraba en México o tenía un sinnúmero de actividades políticas que llevar a cabo– no se consiguieron las entrevistas. El tiempo y otros recursos limitados con los que esta investigación contó, orilló a buscar otras estrategias para recabar información. Así, la ausencia de entrevistas con las figuras públicas en el proceso, se compensa con la obtención de otros relatos que estuvieron involucrados directamente en el proceso o que mantuvieron cercanía a él, para tener algunas voces que arrojaran más luz sobre los datos recabados en la investigación. Las declaraciones públicas de los jefes de gobierno forman también parte del estudio.

Por último, una de las cosas más complejas de sortear fue la dificultad del tema mismo, puesto que era muy fácil perderse en información subjetiva al respecto, encabezada por opiniones personales de cada uno de los actores participantes en todo el proceso. Hubieron otros datos que no pudieron ser incluidos por lo incómodo que resulta el tópico LGBTTTI para algunos representantes de instituciones como la iglesia o la misma ALDF. Sabíamos desde el inicio que este trabajo debía ser sumamente cuidadoso con conceptos e ideas, pues en cualquier momento puede perder la perspectiva de ser un estudio de Ciencia Política, así que

se hizo el mayor esfuerzo posible para mantenerlo dentro de los límites de la disciplina sin dar lugar a ideas que desviaran del tema principal o que lo entorpecieran.

Alcances y límites

Esta investigación logró explorar y presentar el proceso legislativo, y así contribuir al cúmulo de información sobre el caso. Además, el análisis condujo a ofrecer una propuesta explicativa sobre la evolución de dicho proceso. No obstante, hay varias limitaciones que hay que tener en cuenta. Entre estas se encuentra la falta de consideración del movimiento social – que implica considerarle como uno solo, aunque esté compuesto por varias corrientes– como tal, pues como ya señalamos, este tuvo que ceñirse a las vías institucionales que le fueran proporcionadas desde el espacio legislativo a ambas iniciativas, con lo cual se transformaba en un elemento que no incidía directamente en el objeto de nuestro análisis. Ahora bien, aun cuando los distintos movimientos sociales que apoyaban este proyecto legislativo probablemente tuvieron incidencia en la opinión pública o como un impulso-presión para las grandes estructuras, no fue objeto de este estudio medir ese impacto.

Por otro lado, tampoco se pudo ahondar de manera precisa la forma en que distintos intereses se configuraron y las estrategias que emplearon para moldear la opinión pública y para incidir en la opinión tanto de los legisladores como de los mismos jefes de gobierno. Por ello resultó un tanto decepcionante no acceder a las figuras de jefe de gobierno participantes, pues es posible que estas hubieran tenido la oportunidad de relatar con mucho más detalle los asuntos que se entremezclaron para tomar tal o cual decisión al respecto. Sin embargo, el cambio en la opinión pública a través del tiempo sí es un factor que consideramos en nuestro estudio. Tampoco se consideraron como factor esencial, ni se profundizó en el papel de la iglesia y otros grupos de interés.

Capítulo 1: Marco teórico y modelo explicativo

Para la construcción del modelo explicativo que permita comprender de manera sistemática nuestro tema de investigación, se hace en primera instancia un marco teórico en el que describiremos una serie de conceptos necesarios para poder entender por qué y bajo qué proceso se aprobaron las iniciativas relacionadas con el reconocimiento legal de las uniones entre parejas del mismo sexo en la Ciudad de México, primero con la figura de Sociedades de Convivencia y después con el Matrimonio Igualitario. La intención de este análisis conceptual consiste en sentar las bases teóricas que nos permitirán no sólo revisar el tema a detalle, sino alcanzar una comparación adecuada entre ambos procesos con el objeto de discernir qué determinó el proceso y conclusión de cada uno.

Por tanto, es necesario que no sólo revisemos los elementos que nos explican por qué el proceso legislativo para la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia resultó sumamente diferente al que ocurriría seis años después cuando se reformó el Código Civil del Distrito Federal para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo, sino la forma en que se ha estudiado el tema previamente de manera teórica para así comprender el caso específico de nuestro país. Es, por lo tanto, y a fin de situar teóricamente nuestra investigación, necesario hacer hincapié en el Estado como agente regulador de los derechos humanos, entre los que se encuentran aquellos de diversidad sexual. Enseguida, revisaremos brevemente la relación que se entreteje entre la política y la lucha por los derechos sexuales, con especial hincapié en dos factores determinantes: el ejercicio del poder político y quién o quiénes lo ejercen. Una vez desarrollado lo anterior, proseguiremos con un análisis desde el estudio de las políticas públicas de los procesos por los cuales estas atraviesan, donde podremos puntualizar la relación Estado-sociedad dentro de un marco institucional, normativo

y jurídico, y de donde extraemos las variables fundamentales en nuestro modelo explicativo. Tras este tema, continuaremos con una revisión del contexto mexicano en lo que concierne a la materia, así como un cotejo de las explicaciones que se han dado a nuestro objeto de estudio. El capítulo finaliza con la construcción y explicación de un modelo explicativo sólido compuesto por las ideas vertidas en la primer parte del capítulo.

1.1 El reconocimiento de lo diverso

Dentro de los estudios que se han hecho en torno a las sexualidades e identidades de género diversas sobresalen un puñado de ellos que se encargan de hacer hincapié en la relación existente entre el marco legal-institucional, la esfera sociocultural y las personas inscritas dentro de alguna forma de diversidad sexual. En un primer momento presentaremos aquellos que tiene que ver con la construcción de identificaciones políticas, es decir, lo que motivará en algún momento la movilización y la lucha por ciertas demandas; enseguida veremos los estudios que hacen converger a las personas LGBTTTI con el Estado, es decir, la incidencia del movimiento en los temas relacionados con la agenda pública; finalmente observaremos la forma en que se toman decisiones dentro del espacio público sobre los temas ya señalados.

Como hemos mencionado previamente, aun cuando el tema tiene que ver con la lucha por reivindicar todos los derechos y demandas de las personas LGBTTTI, esta investigación se centrará en uno de los temas que más debate ha generado en años recientes: la posibilidad para las personas del mismo sexo de contraer matrimonio, o bien, de acceder a algún tipo de unión civil que les otorgue los mismos vínculos legales –así como los beneficios y obligaciones que ello conlleva– que tiene una unión tradicional entre personas de diferente sexo.

La gran cantidad de opiniones generadas a partir del debate público sobre el matrimonio entre personas del mismo sexo nos muestra la magnitud del significado político,

social y cultural que se encuentra detrás del reconocimiento legal para quienes deciden unirse legalmente con alguien del mismo sexo, e incluso a quienes son abogan por el derecho aunque no planeen ejercerlo. En lo concerniente al ámbito político-legal, es bien sabido que un certificado de matrimonio garantiza un conjunto de derechos y obligaciones a las parejas que eligieron formalizar su unión ante el Estado, es decir, les otorga un marco jurídico donde puedan no sólo dirigir sus acciones, sino también reclamar derechos que les son inalienables. De tal suerte, este debate ha removido la concepción del estatus legal de las parejas del mismo sexo, pues las personas que estuvieran en esta situación ya no pueden ser marginadas o invisibles para las leyes del Estado, sino que deberían proporcionarles las mismas garantías que a cualquier pareja. Esto trae consigo, dentro del ámbito cultural y social, una resignificación de la familia, así como una nueva manera de entender el papel de la religión en la vida civil y política (Bernstein et al, 2009, p.11), puesto que deja de dictar lo que se entiende por familia.

La lucha por el acceso a una ciudadanía plena y democrática por parte de una minoría que ha estado profundamente marginada y reprimida por años ha derivado en un nuevo entendimiento de lo que la ciudadanía equitativa significa. La ya popular conversación sobre la inclusión democrática, los derechos humanos y la equidad tiene ahora nuevos referentes y conceptos, que involucran y llegan con un discurso paralelo sobre instituciones de lo social como la familia y el matrimonio (Valelly, 202, p.315).

1.2 El Estado como regulador de los derechos humanos

En este punto vale la pena puntualizar acerca del papel que juega el Estado en la regulación y ejecución de estos derechos, pues esta característica del poder político resulta clave en la construcción de un discurso coherente y apegado a un marco jurídico-institucional tanto por

parte del activismo como de los actores que se encuentren al interior de la discusión legislativa.

Hace algunos años, en Estados Unidos, las investigaciones sobre las leyes y los movimientos sociales fueron parte del debate sobre si los derechos de las personas importaban para los movimientos sociales, luego de que las cortes en ese país derogaran las leyes de Jim Crow, que preservaban y fomentaban la segregación racial (Bernstein et al, 2009, p.3). En ese sentido, la lucha por la no discriminación en función de la raza, así como la lucha por la reivindicación de los derechos de las mujeres, han sido comparados con las diferentes luchas que emprenden las personas con sexualidades diversas.

Sobre esto, hay quienes escépticamente opinan que la ley no genera cambios sociales profundos únicamente a través de la ejecución o planeación de políticas públicas. Por ejemplo, Scheingold (2004) argumenta que los movimientos sociales tienden a distraerse de su meta principal al intentar pelearse con la ley y sus mecanismos, al tiempo que malgastan los pocos recursos con los que cuentan, en vez de canalizarlos a otras batallas político-sociales que generen un cambio real dentro de la cultura o los esquemas de pensamiento generales. Para muchos otros, incluso la estructura misma de las instituciones legales resulta inhóspita para los reclamos de los movimientos sociales. Según esta postura, insistir en la consecución de derechos, implica que los movimientos dependen del Estado para validar sus reclamos, lo que restringe la posibilidad de un cambio radical. Por tanto, las estrategias basadas en derechos estarían condenadas a recrear una y otra vez las relaciones de poder y de dominación que en un principio ocasionaron la opresión (Bernstein et al, 2009, p.4).

Por su parte, algunos teóricos legales *queer* consideran que la relación de los movimientos LGBTTTI con las leyes muestran un detrimento de los movimientos sociales nacidos en estas comunidades (Bower, 1997; Stychin, 2003), pues argumentan que las leyes

normalizan ciertos estilos de vida e identidades al reconocerlos legalmente a costa de personas con, por ejemplo, identidades de género, sexualidades y estructuras familiares no normativas. Para los inscritos en esta teoría, los derechos basados en identidades homosexuales promueven la jerarquía de tal forma que ser gay o lesbiana sigue estando marcado como “ser menos qué” o “ser diferente a” alguien heterosexual (Bernstein et al, 2009, p. 5).

A pesar de esto, un cúmulo de movimientos sociales, diferentes colectivos de activistas, legisladores y personas han continuado en la búsqueda de aprobaciones y reformas legales relacionados con este tema, pues así como existen visiones pesimistas al respecto, hay muchos otros que sostienen que las estrategias basadas en la reivindicación de derechos sí contribuyen a impulsar los objetivos de diversos movimientos sociales y de las minorías (Olson, 1984, Silverstein, 1996). Más allá de que la consecución de derechos se vea como una estrategia, el concepto de derechos es muy potente y llamativo en las sociedades occidentales, por lo que incluso hay movimientos que insertan el concepto para rediseñar y otorgar una suerte de legitimidad a reclamos antiguos dentro de este marco discursivo (Bernstein et al, 2009, p.6) de suerte tal que las leyes pueden ayudar a construir entendimientos sobre cómo la vida de las personas debería estar organizada.

Sin embargo, hay que tener cuidado en lo que respecta a este pensamiento, pues son muchos los académicos que reconocen que la estructura del discurso legal es capaz de transformar los problemas cotidianos a sus propios términos y parámetros (Merry, 1990; Smart, 1989). Es decir, dentro del marco de la ley se pueden privilegiar ciertas estructuras familiares, así como prescribir comportamientos en función del género, lo cual ayuda a construir algunas identidades, personas y familias como “normales” mientras que las demás son diferentes o desviadas. Aquellas personalidades, acciones o identidades que no pertenezcan a ciertas normas culturales que se expresan en leyes específicas, son negadas de

derechos básicos que otras personas sí tienen (Bernstein et al, 2009, p.8). Esto se ve reflejado, en el caso que estudiamos, en la necesidad de crear una figura jurídica diferente al matrimonio como paliativo de la demanda real de las parejas del mismo sexo por acceder a las mismas instituciones que cualquier pareja heterosexual.

No obstante, como todas las estructuras, las leyes están sujetas a cambios y se pueden adaptar a transformaciones tanto sociales como políticas; someten sus características a demandas y nuevos reclamos legales para mantenerse vigentes y al tanto de la vida actual. De estos cambios se encargan muchos actores. Según Frank, Boutcher y Camp (2009), los sistemas estructurales se reorganizan y a partir de ello crean presión en el ámbito legal, lo que, gracias a la maleabilidad de las leyes, permite que los sistemas normativos se reorganicen.

Las prácticas sociales y culturales tanto de organizaciones como de individuos influyen el curso del cambio legal. Esto es, en el caso que nos compete, que la sociedad es capaz de incidir de manera directa en la agenda de políticas públicas, pues estos temas se discuten dentro de la esfera de lo social. Andersen (2005) explica la relación existente entre estructura social y oportunidades políticas, la cual afecta la dinámica de las oportunidades legales. La configuración de las élites políticas y el camino que marcan organizaciones políticas previas se convierten en características estructurales del Estado que moldean la creación y modificación de las leyes.

1.3 Conjunción entre derechos sexuales y política: lo social y lo institucional

La lucha por reivindicar ciertos derechos en el espacio público nos lleva a preguntarnos: ¿por qué hay que hablar de la sexualidad, e incluso regularla, en el espacio público? Argüello (2013) argumenta, en su estudio sobre la politización de la sexualidad mediante identificaciones, que debido a que las sexualidades no se reducen a lo biológico, sino que se

inscriben también en los espacios de la cultura y lo político, resultan un campo de disputa, un ámbito de *politicidad*. Las identificaciones sexuales, por tanto, se politizan en forma diferenciada según los contextos y el tipo de luchas y disputas políticas donde se encuentren inmersas; emergen en la sociedad enmarcando sus demandas en torno a derechos sexuales en un caso particular (Argüello, 2013). Para Argüello, a partir de las identificaciones se configura la acción colectiva de los grupos sexualmente diversos –lo cual es en parte una estrategia política–, de una situación en la que se requiere preguntar qué estructuras y qué agentes generan las injusticias e inequidades para dicha identidad. En estos marcos de injusticia también se crean oportunidades políticas en pos de reivindicaciones sociales (Argüello, 2013). Esto quiere decir que ante ciertos huecos legales o la falta de reconocimiento de ciertos grupos, identidades o derechos por parte del Estado y sus referentes normativos, se generan oportunidades para que los grupos sociales puedan insertarse paulatinamente dentro de esa misma estructura que los vuelve invisibles, es decir, dentro del ejercicio mismo del poder.

1.3.1 Poder político

Como comentamos en el apartado anterior, el ejercicio del poder es sumamente importante dentro de esta investigación, no sólo por ser uno de los temas clásicos en lo referente a Ciencia Política, sino porque también resultará fundamental para reflexionar el tema que nos atañe, ya que, como podemos deducir, el orden heteronormativo⁶ –mismo que excluye deliberadamente a las minorías LGBTTTI– es una forma de poder. Por tanto, lograr modificar una ley o generar una política pública a partir de las demandas de un grupo, movimiento social o de un agente político de peso, es también una expresión de poder y de cómo éste se ubica en diferentes

⁶ La heteronormatividad, o privilegio de la heterosexualidad, se considera como la presión social, política y económica por desempeñar y conformarse con los roles heterosexuales que impone la sociedad. Kitzinger define la heteronormatividad como “las formas en que la heterosexualidad es producida como un fenómeno natural, no problemático que se da por sentado” (2005).

espacios y actores. El poder es, para el tema que nos interesa, tanto la capacidad para mantener un orden preestablecido como para cambiarlo.

Respecto a la primera noción, aquella que versa sobre la regulación de la sexualidad (y para tal caso, también de la identidad de género), Michel Foucault desarrolla en su obra, *Historia de la Sexualidad* (2013) un argumento en torno al *biopoder*, concepto que se define como una herramienta del Estado que implica explotar numerosas y diversas técnicas para subyugar los cuerpos y así controlar a la población. Foucault relata cómo a lo largo del tiempo se ha hecho uso de estas estrategias para mantener un orden específico y que resulte conveniente para los intereses del Estado. Como Bernstein y Schaffner (2005) mencionan, “the state serves to shape our erotic possibilities and to impart a particular normative vision. The state, in short, has a sexual agenda” (p. 23).

En este mismo orden de ideas, los académicos que estudian la sexualidad han logrado – más allá de verla como algo “natural” o fuera del ámbito público– demostrar cómo las identidades y prácticas sexuales han sido diseñadas para verse como asuntos privados al tiempo que son, paradójicamente, reguladas por instituciones públicas. Mientras que la heterosexualidad hegemónica es naturalizada al punto de la invisibilidad (Cooper, 1995 en Lind, 2013, p. 2), las demás sexualidades –o identidades de género– subyugadas han adquirido una suerte de hipervisibilización por su carácter “diferente”, pero al mismo tiempo se someten a un tipo de invisibilidad en lo concerniente a sus derechos. Por lo tanto, la sexualidad es una forma de poder que ha sido usada tanto de formas represivas como productivas. El reconocimiento de la sexualidad como una forma de poder se dio a partir de la mitad del siglo pasado, al tiempo que se reconoció que era socialmente construida (Lind, 2013, p.2).

La heteronormatividad (y normatividad de género), yendo mucho más allá de cualquier forma de homofobia, se refiere a cómo las normas sociales, las instituciones y prácticas

culturales contribuyen a la institucionalización de una forma hegemónica (la heterosexualidad), que es discriminatoria tanto simbólica como materialmente, y que ha estado presente en cómo se trata el tema de la sexualidad y de la identidad de género, así como la forma en que los actores políticos entienden a la familia, a las personas LGBTTTI y al Estado mismo (Ídem), lo que evidentemente permea las consideraciones en la toma de decisiones, pues parten de un referente considerado “normal” como parámetro para medir el resto de las situaciones que se presentan. En ese sentido, lo que ocupa a esta investigación es tratar de encontrar una explicación para cómo se desarrolló este caso en la Ciudad de México: ¿quién o quienes deciden sobre esta regulación en la expresión específica de, primero, la Ley de Sociedades de Convivencia, y después en la reforma que permitió el matrimonio universal?

Hay que considerar que en el nivel más abstracto de la discusión sobre dónde se encuentra el poder en lo que respecta a la toma de decisiones, esta suele girar en torno a si quien gobierna –y decide– es una élite, como postula Wright Mills (2012), o si el sistema político “puede ser penetrado por cualquier individuo cuyos intereses y preocupaciones lo acerquen a la particular cultura política del estrato”, como argumenta Robert Dahl (1961, pp. 91-93).

E.E. Schattschneider (1961), por su lado, hace una crítica muy completa tanto a la visión pluralista del sistema político de la que habla Dahl, como a la elitista referida por Mills, pues asegura, a diferencia de los mencionados, que el conflicto es la parte más esencial de la política y por tanto debe reconocerse como fundamental la estrategia de los actores para explotar dicho debate a su favor mediante la ampliación de su alcance. El poder, de tal suerte, sería de quien supiera administrar el conflicto (o la disputa) a su favor.

No obstante, Steven Lukes en su obra clásica *Power: A Radical View* (1985), postula que más allá de localizarse en pocos o en muchos individuos, existen tres dimensiones en

donde se localiza el poder: en las fuerzas colectivas, en las prácticas institucionales y en las decisiones tomadas por individuos. El enfoque tridimensional de Lukes contempla la adopción de decisiones y el control del programa político (no necesariamente a través de decisiones), tanto de los problemas existentes como de los problemas potenciales, el conflicto observable y latente, además de los intereses subjetivos y reales (p.27). Este último punto es vital para comprender la manera en que el poder opera, puesto que observamos que no sólo existen pensamientos, ideas, reivindicaciones, derechos o exigencias, sino algo más complejo: intereses que deben ser satisfechos por alguno de los bandos inmiscuidos en esta estructuración de la ejecución del poder. Acerca de esto ahondaremos a continuación.

Este debate responde al cuestionamiento clásico sobre el peso o determinación que adquiere la estructura o la agencia en la toma de decisiones, el cual es fundamental tanto en el estudio del poder como en el estudio de las políticas públicas. Autores clásicos como Lowi (1992), Heclo (1978), Freeman (1985) o March y Olsen (1989) son defensores de la estructura como determinante de los resultados en el ámbito de lo público, mientras que autores como Schattschneider (1961), Bourdieu (1972), Crozier y Friedberg (1990), Sabatier y Jenkins-Smith (1999), o Linder, Stephen y Peters (1988) defienden el papel determinante del agente.

1.3.2 Liderazgo Político

En ese mismo orden de ideas, Según Baumgartner y Jones, la definición de los temas sobre los que se discute una agenda de políticas públicas es producto de los intereses que los distintos líderes políticos buscan conseguir, ya sea la construcción de un monopolio político o la destitución de algún otro modelo que les impida cumplir con sus necesidades. Es así que los actores político-institucionales definirán los distintos temas de la agenda conforme a presiones de orden político (1993, p. 23).

Para Baumgartner y Jones el problema radica en la manipulación de la agenda por parte de los actores políticos en competencia. La argumentación y creación de políticas públicas para el bienestar de lo social son el corazón del proceso político. Si los protagonistas en la edificación de una agenda se alejan de la voz ciudadana y simplemente se dejan llevar por el cumplimiento de un beneficio particular, aparece un obstáculo mayúsculo: las decisiones no serán tomadas en función de los problemas, sino a partir de aquellos hechos que les garanticen un bienestar político (Baumgartner y Jones, 1993, p. 29).

Ahora bien, las arenas y agendas gubernamentales de las sociedades democráticas pueden desdoblarse en otras de características legislativas y ejecutivas. Dentro de las primeras, aquellos responsables de la arena legislativa suelen estar más preocupados por los temas que pudieran aumentar sus posibilidades de reelección (McCarthy et al, 1999, p. 427), es decir, decretan o impulsan nuevos referentes normativos a partir de lo que estos puedan retribuirles durante un proceso electoral: sus intereses inmediatos están por encima de lo que se supondría su meta real: salvaguardar o garantizar la resolución de una problemática particular. Por su parte, en lo que concierne al ejecutivo, los agentes políticos que poseen un cargo de jefe gubernamental no buscan una reelección inmediata como su contraparte legislativa, sino que se asegurarán de generar condiciones para aspirar a puestos de mayor rango, donde se delimite un programa gubernamental o una línea ideológica clara, la cual otorgará legitimidad a su proyecto frente a un potencial electorado que lo habrá de elegir mientras se sienta identificado con lo que propone.

En ese sentido, Méndez nos dice: “el aspecto clave a observar es la medida en que las opciones seleccionadas por el actor son estratégicas en relación con el contexto y los fines de cada agente, ya que la evolución política dependerá del grado en que los actores actúen estratégicamente para conseguir sus fines” (Méndez, 2013, p.19). Por tanto, la *acción*

estratégica debe ser concebida y tratada como una variable. Una acción resulta estratégica cuando, en función del contexto, involucra un posicionamiento y una combinación de recursos que aumentan la posibilidad de alcanzar los fines seleccionados (Méndez, 2013, p.19).

La acción estratégica se compone de al menos tres elementos: un *posicionamiento pertinente*, un *palanqueo inclusivo* y un *estilo equilibrado*. El primer elemento permite reconocer lo que se puede y lo que no se puede lograr en un contexto determinado, para con ello, una vez asumidos los riesgos calculados, definir una agenda ético-política compuesta por objetivos significativos a la vez que posibles. Esto hará que el colectivo social vea su propuesta como un proyecto realizable, lo cual genera un aire de legitimidad para el agente.

Este posicionamiento estratégico resalta ciertos asuntos públicos y los “enmarca” de una forma políticamente ventajosa, donde articula y canaliza una corriente de opinión ya existente, es decir, toma las problemáticas previamente identificadas y las dirige de tal manera que resulten de fácil solución para la opinión pública. Ello implica que el actor político deberá definir sus promesas y políticas según sea el caso: optará por una agenda menos ambiciosa, de carácter transaccional, al notar que existe una coyuntura desfavorable, lo cual evitará derrotas anunciadas, o bien se decantará por una más ambiciosa y transformadora, un auténtico tiempo de reconstrucción, con el fin de evitar la decepción y reducción de la capacidad política del ejecutivo que otra agenda implicaría (Méndez, 2013, p.34).

Además de lo anterior, debemos tener en cuenta que los agentes políticos que pretenden convertirse en ocupantes de cargos ejecutivos también tienen influencia directa del partido u organización que representan. “El posicionamiento”, menciona Méndez, “también puede relacionarse con el contenido ideológico de la agenda, en términos, por ejemplo, de un espectro de izquierda, centro o derecha” (p. 34).

El palanqueo tiene que ver con el uso de los recursos políticos con los que cuenta un gobernante para lograr que otros actores apoyen su agenda (p.35), es decir, de cualquier estrategia disponible para convencer o para obligar a dichos actores políticos a hacerle caso, sea por medios amables o coercitivos. Para poder tener una noción clara de la capacidad que tiene el líder político es necesario, por lo tanto “observar la influencia fundamental del actor y sus acciones específicas sobre la evolución política” (p.20)

Dado que “el liderazgo político involucra el ejercicio del poder pero también la legitimidad y el uso constructivo del mismo” (p.25) vale la pena cuestionarnos sobre el liderazgo –en ese sentido- de los jefes de gobierno que aquí analizamos, ya que para que el actuar de un gobernante pueda considerarse como liderazgo (y no sólo influencia, o papel), este tiene que implicar un cambio positivo, o un avance hacia una agenda ambiciosa de transformaciones en el que actúe estratégicamente para llevarla a cabo. De otra forma, la acción puede ser considerada negativa, ya que “cualquier posibilidad de sumar poder por supuesto implica riesgos [...]: desde dirigir a un grupo o nación hacia un objetivo equivocado hasta avasallar los derechos y libertades de los individuos y grupos sociales” (p.24).

1.4 Políticas públicas: construcción de la voz social

La creación y la modificación de las leyes pertenecen a una herramienta teórica específica que será parte fundamental de nuestro modelo explicativo: el estudio de las políticas públicas. Este tema ha sufrido, en su definición, un sinfín de transformaciones a lo largo de la historia, pues se trata de una idea que, conforme avanza la sociedad y las necesidades de esta, se complejiza cada vez más. Es así que las políticas públicas pueden definirse, de manera sencilla y somera, como la respuesta que el gobierno brinda ante un problema o necesidad social. Por ende, podemos afirmar que las políticas públicas existen por y para el *bien común*. Esta resulta ser

una idea esencial dentro de la teoría política, pues se trata de un tópico que existe desde los primeros estudios acerca del contrato social. Asegurar que el cuerpo colectivo se encuentre satisfecho en lo que concierne a sus necesidades y garantías es la tarea primordial de una agenda política que se traduzca eventualmente en políticas públicas.

Sin embargo, se sabe que esta idea dista mucho de ser una realidad concreta dentro del espacio del ejercicio del poder, puesto que si bien se pueden implementar ciertas garantías desde lo político respecto de lo social, estas no implican soluciones permanentes, además de ser presa de intereses particulares, como tan bien señalaron Baumgartner y Jones. Por otro lado, resulta difícil porque la sociedad se complejiza mientras avanza, por tanto sus problemas y necesidades, así como la protección de sus garantías, tanto individuales como colectivas, necesitarán nuevos patrones de atención, así que la maquinaria política debe resultar sumamente afinada y receptiva ante dicha situación.

A pesar de estas vicisitudes, tenemos que las políticas públicas son la respuesta que da el gobierno ante un *problema* o una *necesidad*. Debemos aclarar que respuesta no es sinónimo de solución, puesto que es difícil que la implementación de una medida pueda cambiar totalmente un problema o, en el caso que nos ocupa, un tipo de violencia estructural, aun cuando la idea sea ir construyendo poco a poco la solución. Aaron Wildavsky, en *Speaking Truth to Power* (1979), señala en ese sentido que: “instead of thinking of permanent solutions we should think of permanent problems in the sense that one problem always succeeds and replaces another” (p.5). De tal suerte que, aunque no resulten completamente efectivas, las políticas públicas sí se consideran una suerte de punta de lanza para tratar temas o conflictos. De este ir y venir de las ideas, normas y regulaciones que se hagan al respecto, se encontrará una solución de manera progresiva.

Hablando sobre el tema que nos concierne, probablemente la forma ideal de resolver la desigualdad que existe en relación a la población LGBTTTI sería cambiar la concepción de la sociedad respecto de las sexualidades o identidades de género diversas, pero ese proceso es muchísimo más complicado –y tardado– que conseguir una respuesta que intente amortiguar la desigualdad por parte del gobierno, ya que, como menciona Wildavsky, “citizens are better able to get government to change what it does than they are at getting government to change the way their fellow citizens behave” (p.2). Así, para el caso que tratamos en esta investigación, el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo es una de las formas que tiene el Estado de atender el problema de desigualdad y de discriminación de manera directa y atendiendo a una demanda específica. A pesar de contar con pocas herramientas para ello, con la inclusión de este tema en la agenda, el Estado cubre –por lo menos- el requisito de proveer a todos sus ciudadanos con el acceso a los mismos derechos civiles.

Ahora bien, Baumgartner y Jones (1993) sostienen que la definición de los temas y su colocación en la agenda legislativa están relacionados, puesto que son los cambios en la definición de los temas (o problemas) y los canales públicos a través de los cuales se presentan los que hacen que aparezcan como asunto de la agenda pública; los asuntos son tomados en cuenta no por el cambio en sí, sino por las potenciales consecuencias que de los temas devengan. Es decir, lo que determina que un tema llegue o no a la agenda pública es la manera en que este sea definido o se construya por parte de quien está interesado en impulsarlo, puesto que se tiene que “convencer” sobre la pertinencia del mismo, pero también se tiene que hacer uso de los canales institucionales que permiten dicha inserción, así que el discurso con el cual habrá de presentarse la iniciativa o la inquietud social respecto al tema, debe considerar ambos universos: el de lo social y el político-institucional.

Según ambos autores, la definición de los temas sobre los que se discute es producto de los intereses de diversos líderes políticos, quienes buscan conseguir una meta particular, que bien puede ser la construcción de un monopolio político o la eliminación de algún otro. Los actores políticos también pueden querer que el gobierno ataque un problema de cierta manera o que conduzca su marco normativo en beneficio de una respuesta particular. Por tanto, la definición de temas está sumamente relacionada con el proceso mismo de decisión (1993, p. 23). Baumgartner y Jones (1993) tomando en cuenta lo anterior, enuncian que la definición del problema es la manipulación de las imágenes por parte de los actores políticos que se encuentran en competencia. La argumentación y creación de una nueva comprensión de un asunto dado son elementos que resultan el corazón del proceso político, por tanto, los actores manipulan la definición de los mismos, en aras de tener mayores oportunidades de obtener los beneficios buscados (Baumgartner y Jones, 1993, p. 29).

Kingdon (1995), por su lado, hace referencia a ciertos elementos que juegan en este proceso, los cuales pueden ser de utilidad en la comprensión de nuestro estudio. El más importante de ellos, aquel que el autor conceptualiza como *ventanas de oportunidad*, resulta una aportación que nos puede arrojar mucha luz con respecto a todo el proceso que estamos estudiando.

1.4.1 Ventanas de oportunidad

Kingdon (1995) define la ventana de oportunidad (*policy window* en inglés) como la creación de distintas posibilidades y escenarios por parte de quienes abogan por cierta propuesta política para que la misma pueda ser introducida en la agenda de decisión, o bien, para que se promueva atención inmediata al asunto que les concierne (p.165). Se trata entonces de la manera en que los distintos sujetos participantes en la construcción de una política de carácter

público son capaces de crear sus propias *oportunidades* de éxito en la atención de sus necesidades o la inclusión de estas en la agenda, y de aprovechar las circunstancias en las que estas se pueden crear.

Para Kingdon (1995) hay tres corrientes que deben conjuntarse para que estas *ventanas de oportunidad* se abran, y así, cierto tema llegue a la agenda de decisión gubernamental: la corriente de problemas, la de políticas y la política.

De manera resumida y sencilla, estas tres corrientes pueden ser definidas de la siguiente manera: la corriente de problemas nos señala si el asunto a tratar se ha transformado en un conflicto a resolver, basado en indicadores o en eventos; la corriente de políticas nos señala la posibilidad de que nuevas alternativas de solución puedan ser implementadas, que se refleja en la producción de alternativas y propuestas; y por último, la corriente política indica si los actores políticos están capacitados y dispuestos a generar un cambio estructural, la cual también abarca los cambios en la opinión pública, en la administración y en las dinámicas de los grupos de interés al identificar la receptividad de los actores políticos ante los cambios. Kingdon (1995) señala que de presentarse estas tres condiciones, la ventana estará abierta para que los participantes de lo político consoliden sus objetivos. Las tres corrientes

La diferencia y correlación entre las dos últimas resulta vital. Lo que las hace disímbolas es que la corriente de políticas nos refiere a aquellas cuestiones que permiten la construcción de una nueva agenda, mientras que la corriente política tiene que ver con un nuevo orden de carácter estructural-sistemático. Cabe señalar que el cambio de administración, es decir, la existencia de una corriente política, es la forma más sencilla de abrir una ventana.

Para decirlo más claramente, la existencia de una alternativa en la corriente de políticas públicas en lo concerniente a un problema o evento en específico dentro de un contexto

particular es necesario para que un grupo tenga posibilidades de meter temas de su interés dentro de la misma agenda. En este caso, la ventana se abre por la construcción de nuevas problemáticas por atender. Por otro lado, en lo que concierne a la apertura de oportunidades a través de un cambio en la corriente política, tiene que ver con la aparición de una nueva administración o una nueva corriente de carácter político social. Su interrelación se da de la siguiente manera: cuando existe un cambio de administración, comúnmente la agenda se replantea, sobre todo si el aparato político entrante difiere, en términos de ideología, con el anterior: se corta un proyecto de agenda para implementar uno completamente nuevo. Entonces, tenemos las dos corrientes fluyendo en la misma dirección, lo cual abre la ventana que estamos buscando. Sin embargo, hay que señalar que a pesar de la importancia de estas corrientes, ninguna es suficiente por sí misma para colocar un tema firmemente en la agenda de decisión (p. 178), incluso ni con dos de ellas ocurriendo al mismo tiempo, sino que se necesita de las tres para poder crear ciertas posibilidades, es decir, que aparezca un problema a resolver de manera inmediata, un cambio en la administración y la construcción de una nueva agenda, lo cual tampoco garantiza que la política buscada sea atendida de manera eficaz una vez que esté colocada en la agenda.

En otras palabras, se requiere de una circunstancia específica en la que converjan todas estas situaciones óptimas, pero también se necesita de un agente político capaz de aprovechar estas oportunidades. Por ello existen los llamados *empresarios de políticas*, quienes se erigen como agentes que están dispuestos a invertir sus recursos para promover una posición a cambio de una ganancia futura en forma material o en beneficios solidarios, hecho que los convierte en figuras centrales de este proceso. Las características y cualidades que los definen para cumplir con éxito su misión son: que sean propensos a escuchar; que sean reconocidos por sus conexiones políticas o habilidades para negociar, y que sean capaces de perseverar e

insistir hasta alcanzar el bien necesario. De cumplir con estos requisitos, estos agentes serán capaces de aprovechar la unión de las tres corrientes para llegar a un punto de acción concreto y específico. Ahora bien, los *empresarios* no pueden resultar una suerte de personajes improvisados en la actividad política, sino que deben estar conscientes mucho tiempo antes de su papel y las necesidades del grupo que representarán, para que cuando se presente la ventana de oportunidad correspondiente, se encuentren listos para llegar a la agenda con el éxito esperado (Kingdon, 1995).

Del correcto aprovechamiento de la aparición de una ventana de oportunidad para tratar cierto tema se abre la posibilidad de que suceda lo mismo para un tema vinculado (p. 190). Dentro de una arena política los cambios ocurren, generalmente, de manera gradual. Pero hay veces, cuando se aprueba una reforma legislativa sumamente importante o existe una decisión presidencial que sienta un precedente, se establece un nuevo principio de ley. Cuando esto ocurre, la arena política no vuelve a ser la misma, ya que las futuras decisiones considerarán este nuevo principio. Por tanto, se crean nuevas formas de entender los hechos, ya que resulta prácticamente imposible contrarrestar la nueva corriente (p. 191).

1.4.2 Process Sequencing

En este punto debemos detenernos a considerar un elemento que podría parecer ajeno y, sin embargo, resulta vital en la construcción y aprovechamiento de una ventana de oportunidad: el tiempo. La temporalidad permea toda acción humana, al punto de que se suele olvidar que tan profunda es su influencia (Howlett, 2009). Pero ahí está, siempre presente como un elemento clave en nuestras decisiones y acciones tanto individuales como colectivas. Esto, en el campo de lo político, se ve reflejado en la forma en que se construyen las políticas públicas. El tiempo pesa no por su andar cronológico, sino por su historicidad. Es decir, si hacemos una

revisión de hechos de corte histórico, aspiramos no sólo a comprenderlos en su totalidad, sino que incluso podemos *predecir* su comportamiento. Esto quiere decir que los resultados de las políticas no son deterministas ni aleatorios, sino que resultan *contingentes* de varios factores, entre ellos, el orden en que una *secuencia* de eventos ocurre (p. 242).

La forma tradicional de comprender los movimientos en los cambios de políticas, es decir, cómo se transforman estos a través del tiempo, se da en las llamadas dinámicas homeostáticas⁷. En ellas, la lógica de comparar a las políticas con el proceso de homeostasis obedece a que los sistemas de políticas se ajustan y reajustan a las circunstancias mientras mantienen su forma esencial hasta el punto en que el equilibrio interno se interrumpe por cambios en el ambiente externo al exceder su capacidad de ajuste, por tanto, el sistema se ve obligado a encontrar un equilibrio nuevo (Hitchins, 2008).

Sin embargo, dentro de la literatura política existen otros dos modelos que refutan lo antes señalado: el *path dependency* y el *process sequencing*. Estos reconocen que hay fuentes tanto internas como externas que producen el cambio en las políticas y permiten un papel más flexible de las instituciones y los actores en dicha transformación (Howlett, 2009, p. 247).

Los modelos de *path dependency* tienen tres elementos principales en sus modelos de evolución histórica: a) solamente los eventos que ocurren al inicio de la secuencia analizada importan, b) esos eventos son contingentes y c) los eventos posteriores son inerciales (Mahoney, 2000). Para los modelos de esta corriente, lo importante es que las condiciones iniciales pueden ser determinadas por el azar y tienen una influencia muy importante e irreversible en el desenvolvimiento de los hechos. Por tanto, es esencial identificar los puntos clave, las conjunciones o coyunturas, así como los mecanismos exactos que provocan que las

⁷ Procesos que son análogos a la regulación de la temperatura humana u otros similares, mediante los cuales, sistemas complejos interactúan con el medio ambiente mientras mantienen sus características fundamentales (von Bertalanffy, 1969).

trayectorias mantengan su curso una vez que se empieza un camino. Esto implica que exista un patrón explicable e identificable que relaciona un punto en la secuencia con el anterior (p. 248).

En cambio, el *process sequencing* se trata del segundo modelo alternativo que refuta la ortodoxia homeostática. Su concepción de la hechura de políticas considera las conexiones entre eventos en diferentes momentos del tiempo como intentos de resolver problemas. En este modelo, las cadenas de eventos se delimitan en función de las diferentes soluciones existentes para problemas recurrentes. La continuidad de los casos en el tiempo se da porque los problemas persisten, mientras que las soluciones –más o menos contingentes- a dichos problemas responden a las circunstancias históricas de cada período (Haydu, 1998).

El *process sequencing* puede parecerse al *path dependency* en el hincapié que hacen ambos respecto de los puntos clave y las trayectorias, pero difieren entre sí cuando el *process sequencing* no depende de las condiciones iniciales contingentes para poner en marcha las trayectorias y no considera la irreversibilidad de las secuencias. Se enfoca en las conjunciones contingentes no porque sean accidentales o azarosas, sino porque son producto de las circunstancias –sean externas o internas en el equilibrio existente-, pero que pueden modificar el *statu quo*.

En el ambiente de las políticas, el *process sequencing* describe una situación en la que una creación normal de políticas públicas implica cambios comunes y rutinarios que no innovan de manera profunda pues consideran procesos, instituciones y regímenes ya existentes para funcionar o constituirse. Sin embargo el cambio atípico o paradigmático trae consigo nuevas políticas que representan un rompimiento conforme al desarrollo que estas mismas habían tenido antes, pero que se fundamentan en las mismas preocupaciones y problemas (Howlett, 2009, p. 251).

Los cambios en las trayectorias de los modelos de *process sequencing* no son aleatorios ni caóticos sino que están basados en trayectorias pasadas, por tanto, aunque el *process sequencing* comparta ciertas características con el *path dependency*, definitivamente no deben ser considerados como iguales, puesto que parten de distintos principios fundamentales, dado que en el primero idea del cambio surge a partir de una crisis dentro del propio sistema, hecho que no sucede en el segundo, pues la raíz de sus problemáticas se encuentra en circunstancias azarosas y/o aleatorias. Además, el *process sequencing* no requiere de una trayectoria unidireccional nacida de un hecho inicial en la secuencia sino que permite regresos en las trayectorias, producto de ideas y discursos que aparezcan en nuevos órdenes institucionales. Este modelo provee una mejor explicación a fenómenos como la creación y desarrollo de instituciones políticas nacionales y sectoriales, así como de ideas, discursos y paradigmas políticos (p. 253). El *process sequencing* puede, por lo tanto, configurarse como variable a través de su expresión en las modificaciones que los actores llevan a cabo en dichos procesos gracias al aprendizaje o a la experiencia previa.

1.5 El contexto del caso de la Ciudad de México

Ya hemos hecho un repaso por varios conceptos y realidades generales con respecto al tema que nos atañe que permitirán explicar teóricamente el resultado del proceso que estudiamos. Pero, ¿qué ocurre dentro de nuestra realidad concreta? Salinas Hernández habla del caso específico de México, refiriéndose a lo que llama políticas de disidencia sexual⁸, como una “serie de acciones gubernamentales encaminadas a resolver los problemas públicos gestionados por actores y movimientos sociales emergentes que buscan cambiar la percepción

⁸ En este trabajo no hacemos uso del concepto que acuña Hernández por la carga política de este, sin embargo se mantiene cuando es parte de lo que él postula.

social sobre las subjetividades no heterosexuales, presentando sus demandas como problematizaciones políticas dignas de la atención gubernamental”. Las respuestas gubernamentales ante dichas demandas se dan a partir de regulaciones de tipo administrativo y/o legal, tendientes a reconocer la incorporación de estas subjetividades al espacio público y político (Salinas, 2010, p. 41). El aporte principal de Salinas en su libro *Políticas de Disidencia Sexual en América Latina: Sujetos Sociales, Gobierno y Mercado en México, Bogotá y Buenos Aires* consiste en el recuento de los movimientos de esta índole dentro de los tres países señalados, así como la generación de políticas a partir de la lucha de los mismos.

Para Hernández las políticas públicas en el Distrito Federal relativas al tema se dividen básicamente en dos aspectos: por un lado, las respectivos a los derechos de ciudadanía sexual —que es el aspecto que nos interesa— y por otro lo relativo al campo de la salud, específicamente para tratar el tema del VIH/SIDA (p. 97). Las acciones orientadas hacia grupos sociales se encuentran contenidas en lo que podría llamarse “agenda de transformaciones culturales”, que se refieren a la inclusión social, a la no discriminación, al derecho a la personalidad propia, etc.; y están dirigidos hacia la familia, la masculinidad, la iglesia y a demás instituciones sociales tradicionales. Los cambios culturales son estratégicos, o sea, de largo plazo, mientras que los cambios en las legislaciones y de política pública son tácticos, es decir, son herramientas para la consecución de las estrategias (Salinas, 2010, p. 319).

1.5.1 ALDF 1997-2015

Como hemos señalado en el recuento de explicaciones sobre el proceso que estudiamos, es fundamental tener en cuenta el cambio que hubo en el sistema político de la ahora Ciudad de México durante el año 1997 como parte de la transición del país a la democracia. Este se

caracterizó, sobre todo, por la presencia de comicios electorales competitivos para la selección de las y los gobernantes y representantes en los congresos locales y federales, acompañado de una búsqueda de legitimidad por parte de los gobiernos (Cárdenas, 2005, p. 4). Y es que las profundas crisis de la década de los años ochenta marcaron el inicio de la debacle hegemónica del PRI, sobre todo en la capital del país, pues es justo a partir de 1997 cuando el Distrito Federal se vuelve una entidad en disputa electoral gracias a una serie de reformas electorales en el país, dentro de las cuales sobresale la Reforma Política del Distrito Federal de 1996, donde se acordó la creación de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El entonces D.F. no tuvo, antes de eso, un órgano legislativo de representantes que fueran elegidos popularmente, como el resto de las entidades estatales del país; más bien, el Presidente de la República designaba a las autoridades de gobierno del D.F. (p. 7).

La Reforma Constitucional de 1996 modificó totalmente el régimen del D.F: se ratificó su naturaleza jurídico-política como capital de la República y asiento de los poderes de la Unión; se ampliaron los derechos políticos de los ciudadanos; se le asignaron competencias y atribuciones de los poderes federales a las autoridades locales y se estableció que el Jefe de Gobierno fuera elegido por la ciudadanía a través del voto universal, directo y secreto. De tal suerte, el 6 de julio de 1997 se llevaron a cabo las elecciones para la Jefatura de Gobierno del D.F. y para la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal. El PRD ganó el gobierno de la ciudad y 38 de los 40 distritos electorales locales (p. 15).

Ahora bien, respecto a la Asamblea en sí misma, la definición técnica de esta es: “el órgano representativo local encargado de la función legislativa, presupuestaria y de control, en las materias expresamente conferidas por la Constitución y cuyo ejercicio no corresponda al Congreso de la Unión” (Chávez, 2009, p. 231). En su estructura actual, “la ALDF tiene la

capacidad de formular leyes y crear instituciones [...]. Funge como un contrapeso al ejecutivo e interviene en la integración y el funcionamiento del poder judicial.” (Reveles, 2011, p. 9).

La ALDF se compone de 40 diputados y diputadas de elección popular y 26 plurinominales de representación proporcional, lo que favorece la sobrerrepresentación del partido mayoritario; esto es relevante para comprender ciertas coyunturas políticas y el proceso al que se avoca nuestra investigación. La cámara se reúne dos veces en el periodo de sesiones y está organizada por una mesa directiva, que dirige las sesiones del pleno durante el periodo de sesiones y otra de comisiones encargadas de las funciones específicas de la Asamblea (de Gobierno, de análisis y dictamen legislativo, de vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda, de investigación, jurisdiccional, especial, de comités y de diputación permanente) (Olarte, 2013, p. 63).

La capacidad de la ALDF para crear leyes es relativamente acotada, puesto que las iniciativas que se pueden presentar al Congreso deben estar relacionadas con la Ciudad de México, por tanto no pueden presentar reformas constitucionales.⁹ La iniciativa popular es otro medio, pero requiere del 0.5% del Padrón Electoral para tener un peso y validez dentro del juego sistemático-institucional (p. 64). El proceso por el cual se forma una ley en la Asamblea Legislativa comprende las siguientes etapas: *iniciativa*, la cual contiene la elaboración, la presentación ante el pleno y el turno a comisión; el *dictamen*, en el que se comprende la elaboración del proyecto, la discusión y la presentación ante el pleno; la *discusión*, en donde está la presentación y la fundamentación del debate en lo general y lo particular; y por último la *votación* de aquello que concierne al tema. Si este resulta aprobado, vendrán entonces fases como la *promulgación* y *publicación* del asunto que se haya tratado, donde se incluyen las observaciones y acotaciones al respecto. Es importante señalar que en el

⁹ Esto fue así hasta la reforma política de la Ciudad de México que se llevó a cabo a principios de 2016.

proceso de *dictaminación* el proyecto puede sufrir modificaciones y/o alteraciones en varios de sus puntos, con el afán de que el tema se discuta de la manera más fina y concreta posible. Este proceso se puede repetir varias veces si es necesario (p. 65). En el rastreo de los procesos que se llevaron a cabo en la Asamblea, los cuales serán estudiados en este trabajo, se podrán encontrar referencias a todas estas etapas.

1.5.2 La Ciudad de México: una urbe que se piensa a sí misma

Es importante también considerar que parte fundamental de la explicación que aquí encontramos tiene que ver con el hecho de que el proceso se haya llevado a cabo particularmente en la Ciudad de México, pues esta entidad es dueña de características únicas e irrepetibles dentro del país entero, sobre todo si observamos la apuesta que ha hecho la población de la capital mexicana a partir de las elecciones de 1997 (Valdés, 1998). Los capitalinos se decantaron, una vez abierta una *oportunidad* de tal magnitud dentro de nuestro sistema político, por un gobierno de tendencia progresista y cercano a una ideología de izquierda, misma que tratará, en el supuesto, de ponderar temas de carácter social sobre aquellos estructurales o que tengan que ver con menesteres como la economía y los proyectos que de este hecho devengan. El entonces Distrito Federal supuso que un cambio real dentro de nuestros diversos gobiernos sería otorgar el centro neurálgico del país a un partido o corriente que era completamente opuesto al régimen establecido por el PRI.

El PRD fue el elegido para abanderar esta nueva forma de pensar, de concebir a la ciudad como parte de otras urbes a nivel mundial: para tener una ciudad que funcione acorde a los tiempos actuales, debía darse este viraje hacia una política *progresista*. Y en efecto, así resultó: la ciudadanía impulsó varios temas de la agenda, al tiempo que se involucró de mayor manera en estos asuntos, sobre todo a partir del interinato de Rosario Robles –tras la salida de

Cuauhtémoc Cárdenas en ese primer período perredista, cuando se utilizaron por primera vez herramientas como las encuestas o los plebiscitos para no sólo medir el pulso ciudadano con respecto a un tema en particular, sino también la cantidad de participación que el conglomerado social ejerce sobre su realidad política. Pero acerca de esto se ahondará mucho más en capítulos subsecuentes.

Ahora, ¿por qué es importante resaltar este asunto? Como lo demuestran varios estudios políticos realizados en Estados Unidos, existe una clara vinculación entre el éxito de las propuestas legislativas con temática LGBTTTI, y ciertas condiciones político-sociales específicas dentro de un contexto particular. Quienes han luchado por los derechos civiles de estos grupos han tenido más éxito en ciudades grandes, con un porcentaje mayor de habitantes que no viven en familias mononucleares, comunidades más diversas socialmente y con menos conservadurismo religioso en el ambiente, así como en estados con coaliciones bipartidistas, legislaturas del Partido Demócrata, historia de tolerancia hacia minorías y con presencia de burócratas estratégicos que tuvieran opiniones favorables respecto a la diversidad sexual (Mucciaroni, 2011, p. 19). Es decir: una sociedad participativa, crítica y de carácter progresista dentro de una dinámica urbana.

En ese sentido, para 1996 se reconocieron por primera vez en una ley mexicana las uniones de hecho.¹⁰ La Ley de Asistencia de la Violencia Intrafamiliar para el Distrito Federal explicaba que el maltrato se podría producir también entre integrantes de una unión de hecho (Torres, 2009, p. 172). Ello no implicó ningún tipo de reconocimiento de derechos, pero sí un grado de visibilidad con el que antes no se contaba. Como vemos, la apertura democrática y el

¹⁰ Unión afectiva de dos personas físicas, con independencia de su sexo u orientación sexual, a fin de convivir de forma estable, en una relación de afectividad análoga a la conyugal.

giro que dio la capital en términos de pensamiento político-social empezaban a ser determinantes para tratar temas como el que aquí nos ocupa.

1.6 Explicaciones que se han dado para el caso de la Ciudad de México

A continuación se hace una revisión de algunas explicaciones que se han hecho en torno al proceso específico que estamos estudiando, es decir, el del reconocimiento legal de las uniones entre parejas del mismo sexo en la Ciudad de México, y una reflexión sobre cómo estas explicaciones concuerdan o no con el modelo que proponemos. Jordi Diez otorga gran relevancia a la explicación a la estrategia del movimiento –variable que por fines de espacio y de objeto de estudio no es considerada en esta investigación–, al proceso de creación de políticas –en el cual nosotros nos centramos– y la construcción del discurso en torno a las demandas. En seguida se presenta la explicación de Genaro Lozano, quien esboza una explicación más circunstancial en términos políticos y sociales, los cuales nosotros consideramos en nuestro modelo explicativo como factores necesarios, aunque no precisamente determinantes. Finalmente, se revisa lo planteado por Rafael de la Dehesa, que coincide un poco más con lo planteado en esta investigación, puesto que habla del papel del jefe de gobierno y de la ampliación del debate sobre el tema; encontrando la explicación en el conjunto de las transformaciones de la izquierda, la ampliación del debate sobre la diversidad sexual y familiar, y en la defensa del Estado secular.

Jordi Diez (2015), en su reciente libro sobre la política del matrimonio gay en tres países de América Latina, argumenta que la explicación de la aprobación de la reforma al Código Civil para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo se encuentra en tres variables, conclusión a la que llega después de recopilar información para su investigación durante cinco años. La primera variable es la capacidad y la disposición de los activistas para

formar coaliciones y redes con diversos actores tanto estatales como no estatales; la segunda es el tipo de acceso al proceso de creación de políticas, condicionado por las características institucionales de cada país; y la tercera es la construcción del discurso en torno a las demandas de tal forma que converjan con debates sociales más grandes. De esta forma, Diez indica que el cambio de política es, por lo tanto, resultado de décadas de lucha que buscaran expandir los derechos de ciudadanía por parte tanto de activistas como de aliados del movimiento (Diez, 2015, p.6). Nuestra investigación se inserta en la segunda de las variables que Diez usa en su explicación y profundiza en lo que nosotros consideramos que fueron las razones para que esta se configurara de forma que las iniciativas se aprobaran.

Para Diez, en Argentina (a nivel nacional) y en México (únicamente en la capital) se logró aprobar el matrimonio entre personas del mismo sexo –a diferencia del caso chileno– debido a que el activismo se caracterizó por poseer grados de organización altos, formación de coaliciones y por el desarrollo de estrategias de construcción de discurso más efectivas en la lucha por la reforma política. Aunado a ello, el factor estructural –enmarcado en el eterno debate entre agencia y estructura– cobra especial importancia puesto que es debido al marco institucional de los países que se condiciona el acceso al proceso de políticas que los proponentes (tanto a favor como en contra) del matrimonio y de los derechos en general de la población LGBTTTI han tenido. Las reformas que permiten el matrimonio entre personas del mismo sexo se dieron, según Diez, en países donde las instituciones políticas permiten el acceso a las propuestas y en los cuales los opositores no tienen poder de veto –ni formal ni informal– para bloquear las demandas de los activistas. Según lo que nosotros planteamos, además de lograr la inserción de las demandas provenientes de los activistas, cobró gran importancia el proceso al interior de la Asamblea y con los actores que protagonizaron la toma de decisiones.

Finalmente, según lo que plantea el autor, el cambio en dichas políticas ha sucedido cuando los activistas consiguieron construir su discurso de tal manera que resonara en la sociedad ampliamente y convenciera a los tomadores de decisiones de lo justo de su causa (Diez, 2015, p. 7). Para los fines de nuestra investigación esto se ve reflejado en el cambio que en la opinión pública a través del tiempo, lo que es un factor importante en nuestro modelo explicativo. La diferencia principal con la presente tesis es que, en su investigación, Diez otorga al activismo un peso determinante en la explicación que arroja. Nuestro modelo, aun cuando reconoce la importancia del mismo, no lo considera como parte de la explicación puesto que excedía los límites de la investigación.

Para Genaro Lozano (2010) la inserción de la iniciativa para la Ley de Sociedades de Convivencia fue especialmente controversial por lo machista de la sociedad mexicana. Para el autor, quienes luchaban por el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo en ese entonces tuvieron que enfrentarse a tres retos concretos: la forma en que la sociedad estaba dividida en materia de temas de derechos para las personas LGBTTTI; al oportunismo político del PRD que cambió sus promesas a la comunidad en función del calendario electoral; y a la fragmentación, debilidad y escasez de recursos del movimiento LGBTTTI, puesto que sus líderes solían competir para moldear y dominar la incipiente agenda de derechos de la “comunidad” (p. 130)

Lozano explica que desde el 2001, año en que se propone la ley de Sociedades de Convivencia por primera vez, las tres fuerzas políticas prominentes al momento adoptaron una postura respecto a la agenda LGBTTTI. El PAN ha estado tradicionalmente opuesto a la expansión de los derechos hacia las personas con sexualidades diversas; el PRI no apoyó una agenda uniforme; mientras que el PRD ha empujado una agenda de izquierda progresista, lo

que ocasionó una confrontación entre las diferentes facciones del partido (Lozano, 2010, p. 132).

El autor plantea que la –cuestionada- transición de México hacia la democracia facilitó, coyunturalmente, que los activistas y los políticos discutieran los derechos de las minorías sexuales (Lozano, 2010, p. 135). Andrés Manuel López Obrador llegó a la jefatura de gobierno al tiempo que Vicente Fox se convertía en presidente del país. Ambos, desde trincheras evidentemente diferentes –el primero perteneciente al PRD, el segundo al PAN-, representaban al gobierno no priista. El PRD ha estado dividido desde su formación. Alrededor de 10 grupos internos, mejor conocidos como tribus, están en lucha constante entre sí para obtener mayor influencia y controlar el partido –su agenda, su plataforma electoral, sus recursos económicos-. Entre las diferentes tribus, las diferencias políticas, económicas, sociales y religiosas han llegado a ser irreconciliables, razón por la que ha habido tantas fracturas en el partido desde que se fundó en 1988 (p. 135).

Aun cuando López Obrador ganó la jefatura de gobierno en las elecciones del 2000, el PRD no logró conquistar la asamblea. Obtuvo nada más 19 de 66 escaños, siendo el partido con mayor número de estos. La composición de la ALDF hizo, pues, que las dinámicas internas de la misma fueran altamente competitivas y complicadas durante los primeros tres años de gobierno de AMLO (p. 35). Aunado a ello, según la información recabada por Lozano a través de una serie de entrevistas, el hecho de que la facción del PRD llamada Izquierda Nacional Democrática –liderada por René Bejarano, y considerada la más conservadora socialmente– se convirtiera en una fuerza unificadora dentro del partido durante la gestión de López Obrador, fue uno de los obstáculos más significativos en los varios intentos de hacer pasar la Ley de Sociedades de Convivencia (Lozano, 2010, p. 136).

Para Lozano (2010), a grandes rasgos, lo que determinó que pudieran, después de varios años, aprobarse las sociedades de convivencia, fue tanto el triunfo simultáneo de Fox y de López Obrador junto con la debilitación del PRI y la llegada de actores LGBTTTI a la cámara de diputados y a la Asamblea del Distrito Federal; estos hechos marcaban los primeros años de la transición mexicana hacia la democracia, abriendo así una ventana de oportunidad para que los temas de lo LGBTTTI, en particular las uniones civiles, se insertaran en la agenda (Lozano, 2010). Sin embargo, distingue tres actos del proceso que para él explican el producto del mismo: construir el tema como uno de derechos humanos, lo que coincide con lo que plantea Diez, romper públicamente los tabúes de la sociedad con un beso colectivo por parte del activismo LGBTTTI, y ganar la batalla cultural; para finalmente, luego de cinco años, ganar la batalla legal (Lozano, 2010).

Curiosamente, en cuanto a la segunda batalla, al tratar de explicar las razones por las cuales se aprobó la iniciativa que reformó al Código Civil para permitir el matrimonio entre personas del mismo sexo, Lozano hace un recorrido que abarca desde el proceso de Sociedades de Convivencia para dibujar la forma en que el activismo consiguió eventualmente el matrimonio. Es decir, considera a ambos procesos como uno sólo en el análisis que hace en su segundo artículo, con un enfoque claro hacia los actores que promovían la reforma. Sin embargo, afirma que dicho éxito es producto de varios factores, que menciona como cambios sociales, económicos y políticos (Lozano, 2013). Ello converge con la construcción de nuestro modelo, el cual comprende tanto los cambios sociales como los políticos –no así los económicos y la incidencia del tiempo en el proceso.

Ahora bien, para Rafael de la Dehesa (2011) la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo fue el último capítulo en los esfuerzos llevados a cabo por el movimiento LGBTTTI que buscaba conseguir el reconocimiento legal de las parejas

homosexuales. Según el autor, la aprobación de la reforma responde a tres condiciones convergentes: las transformaciones de la izquierda, la ampliación del debate sobre la diversidad sexual y familiar, y la defensa del Estado secular, alejándose así un poco más de nuestro modelo explicativo; sin embargo refuerza nuestro postulado sobre la postura del jefe de gobierno.

De la Dehesa (2011) identifica las transformaciones de la izquierda en la coalición PRD-PT que en la ALDF pasó la reforma, ya que el PRD no había demostrado mucho apoyo para la Ley de Sociedades de Convivencia e incluso había bloqueado la iniciativa. La intención de López Obrador en el 2003 de hacer un referéndum fue que la ley no pasara, mientras su gobierno escondía otros intereses detrás de la máscara democrática participativa. Los factores que contribuyeron a que el apoyo del partido se consolidara en la materia tuvieron que ver con la falta de cálculos electorales que precedieron a la elección de 2006 y con que el nuevo Jefe de Gobierno demostrara abiertamente su apoyo hacia la ley y hacia los derechos LGBTTTI (2011, p. 2).

El segundo factor al que se refiere el autor es a la capacidad del movimiento LGBTTTI de establecer alianzas con otros actores de la sociedad civil, en particular con grupos feministas. La Red de Ciudadanos para las Sociedades de Convivencia y la Red de Sociedad Unida para el Derecho al Matrimonio del Mismo Sexo, las cuales incluían más de 200 organizaciones, donde cada una apoyaba –respectivamente- ambas iniciativas, son ejemplos de ello. Dichas coaliciones políticas comprendieron no sólo a las redes de activistas y las declaraciones de apoyo, sino a los conceptos que se usaron para construir el tema de los derechos LGBTTTI en el debate público. Como hemos mencionado previamente, el impacto del movimiento en el resultado de la aprobación de las iniciativas es difícil de medir y excede los límites de esta investigación, por lo que no entra dentro de nuestro modelo explicativo.

Respecto a la tercera condición, de la Dehesa apunta que la fuerte oposición del PAN ante la iniciativa reflejaba sus raíces en organizaciones religiosas y su base católica. Sin embargo, debido al peso histórico de los conflictos entre la iglesia y el Estado no era de sorprender que fuera la defensa del Estado secular uno de los elementos con mayor peso en el discurso público (de la Dehesa, 2011, p.3). La explicación que otorga de la Dehesa nos parece pertinente e integral, sobre todo porque considera el papel negativo de López Obrador. Aun así, las variables que contiene el modelo que aquí proponemos.

1.7 Modelo explicativo

En función de los temas que hemos revisado en este capítulo se desprende lo que denominamos como el modelo explicativo de esta investigación. Es decir, una serie de factores –variables– que son los que identificamos como los que, al converger, determinaron el acontecer de los hechos en todo el proceso que estamos estudiando, expresado en tres casos: 1) el fracaso en la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia durante el periodo de gobierno de López Obrador; 2) la aprobación la Ley de Sociedades de Convivencia, 5 años después de que fuera por primera vez planteada, durante el gobierno de Alejandro Encinas; y 3) la aprobación a la reforma al Código Civil del Distrito Federal que permitiera el matrimonio entre dos personas del mismo sexo, durante el gobierno de Marcelo Ebrard. De tal suerte, estaremos analizando y comparando un caso de “fracaso” y dos casos de “éxito”.

El modelo se divide en dos partes que contienen las variables independientes. La variable dependiente es el resultado legislativo (la aprobación o en su caso el fracaso) de las iniciativas que estamos estudiando. La primera parte del modelo comprende lo que consideramos ampliamente como el contexto sociopolítico de la Ciudad de México y está compuesto por dos variables: las ventanas de oportunidad, que reflejan las circunstancias y el

momento específico de cada gobierno, así como el cambio en la opinión pública; y el *process sequencing*, que considera al tiempo como factor y por lo tanto al aprendizaje que a lo largo del proceso se fue generando y así mejorando la estrategia, expresado tanto en las modificaciones a los proyectos presentados como en declaraciones hechas por actores parte del proceso que indican la forma en que se adaptaron o evolucionaron en su actuar. La segunda parte del modelo se enfoca en el papel del jefe de gobierno del entonces Distrito Federal, expresado teóricamente gracias a lo postulado por el estudio del liderazgo político, de la influencia de los actores en el estudio de las políticas públicas y de lo revisado acerca de la localización del poder. Lo que esta investigación explica es que la primera parte del modelo sienta las condiciones necesarias para el desarrollo del proceso en su conjunto, mientras que la segunda parte del modelo es, a su vez, un factor decisivo para el resultado en cada uno de los casos. Si bien el papel de los jefes de gobierno fue de gran peso en la forma en que se desarrollaron los tres casos, éste no sería suficiente si no se hubiera también aprovechado la apertura de las ventanas de oportunidad y la secuencia de procesos.

La división abstracta del modelo en dos partes responde a la distinción entre estructura y agencia. La primera parte comprende los elementos estructurales que incidieron en el desarrollo de los tres casos que aquí se estudian, y la segunda parte atiende al rol directo del jefe de gobierno. El objetivo de este trabajo de investigación es explicar cómo la postura del jefe de gobierno en la Ciudad de México en el periodo estudiado sin duda tuvo un peso importante para el desenvolvimiento de los diputados inscritos en su partido dentro la Asamblea, y, por lo tanto, de las deliberaciones de la misma, pero además considerar cuáles fueron las variables –la apertura de la ventana de oportunidad y el *process sequencing*- que permitieron que ello sucediera. De la conjunción de ambas partes del modelo se pavimentó el

terreno para que las iniciativas pudieran discutirse e involucrar a diversos actores para, eventualmente, aprobarse.

De tal suerte, lo que busca comprobar este modelo es que las variables estructurales que lo comprenden fueron condiciones necesarias para la aprobación de las iniciativas en los dos casos de éxito pero también influyeron en el caso de fracaso; mientras que la variable perteneciente a la agencia fue también un factor significativo para ambos resultados.

Capítulo 2

Fracaso de la iniciativa: el jefe de gobierno como factor de bloqueo

2.1 Contexto político-social en la Ciudad de México, 1997-2000

La Ciudad de México, antes conocida como Distrito Federal, vivió a partir del año 1997 una serie de reformas que no sólo tuvieron que ver con el ámbito de lo político, sino que permearon en lo social: los habitantes de la capital del país experimentaron, como ya mencionamos, una nueva forma de concebirse a sí mismos, pues pasaron de ser meros ocupantes de una urbe a participantes activos en la decisión de los temas de la misma.

El punto de partida para este progreso de la esfera pública se dio con el cambio que vivió, en términos políticos, el entonces Distrito Federal: se desechaba la figura de *Jefe del Departamento del Distrito Federal* –puesto que era nombrado por el propio presidente de la República- para dar paso al *Jefe de Gobierno del Distrito Federal*, quien no sólo era resultado de la autonomía que exigía la capital del país como entidad federativa, sino que sería elegido, por primera vez en la historia, mediante el sufragio popular.

En 1997 se llevaron a cabo las elecciones para elegir este nuevo cargo. El ganador de la contienda fue Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Que Cárdenas haya resultado electo para ser el primer Jefe de Gobierno del Distrito Federal no fue resultado de la casualidad: además de que la capital fue uno de sus bastiones más fuertes durante las elecciones de 1988 (en las cuales compitió por la presidencia), la sociedad defeña estaba haciendo una suerte de declaración de principios: harta del sistema que había gobernado por siete décadas nuestro país, apostaba por una política que se asumía progresista y alejada del sistema de centro-derecha existente hasta entonces. El gobierno de Cuauhtémoc Cárdenas se enfocó en crear diversos programas que apoyaran el desarrollo social, así como al combate a uno de los

mayores males de la ciudad: los altos índices de criminalidad. En ese sentido, se inscribía en la definición de sociedad urbana dada por Lefebvre (2003): un cúmulo de contradicciones que impulsaban una sola constante: la de una metrópoli que debía avanzar acorde a su tiempo en todos los aspectos. Aunque los diversos programas sociales tuvieron impactos positivos en la población, en cuestión de seguridad –si bien se mostraron avances- no existió realmente un cambio radical.

La administración cardenista sufrió un par de reveses, los cuales se vivieron durante los últimos meses de su mandato, durante el año 1999: el estallido de una huelga en la Universidad Nacional Autónoma de México, y el asesinato de Francisco Stanley, popular conductor de televisión. En ambos conflictos se acusó a la administración cardenista de blanda, poco eficiente y hasta de incapaz de continuar con el cargo que se le había asignado. La opinión generalizada con respecto a Cárdenas se había transformado: de considerarlo un líder social, ahora se presentaba como alguien poco capaz en la resolución de problemas puntuales. Para los meses finales de dicho año, aún envuelto en cierta polémica, Cárdenas renuncia a la jefatura de gobierno para competir en las elecciones para la presidencia en el año 2000, las cuales perdería posteriormente.

Quien sucedió a Cuauhtémoc Cárdenas fue una mujer: María del Rosario Robles Berlanga, quien se hacía cargo de la Secretaría de Gobierno durante el mandato cardenista. Su período de gobierno duró poco más de un año, en el cual continuó con la línea planteada por su antecesor: enfocar todos los esfuerzos en mayores condiciones de desarrollo social y en crear mecanismos que garantizaran la seguridad de los capitalinos. Rosario Robles, no obstante lo corto de su jefatura, sería figura central para concretar dos hechos que empezarían a transformar de raíz a la sociedad defeña: primero, se encargaría de impulsar la participación ciudadana mediante la implementación de figuras como el plebiscito, el referéndum o la

consulta popular, las cuales acercarían a la gente a la construcción de una agenda de políticas públicas. Por otro lado, Robles fue responsable de poner sobre la mesa un debate sumamente complejo: propondría la legalidad y permisividad del aborto en el Distrito Federal cuando el producto tuviera malformaciones congénitas o pusiera en riesgo la vida de la madre. Este hecho sería conocido como la *Ley Robles*, y sería uno de los primeros temas delicados que se tocarían en la capital del país, sobre todo por las implicaciones que suponía, pues como observamos en el capítulo anterior, se trató de un tema discutido por diversos grupos de interés (Aranda, 2002).

Los argumentos a favor y en contra de esta ley fueron completamente visibles e importantes, a grado tal que incluso la Comisión Episcopal de Pastoral Familiar, emitiría un comunicado con su postura al respecto. La resolución de la Ley Robles no fue sencilla, puesto que los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se vieron claramente divididos en dos bandos: aquellos que permitirían el acceso al aborto en las condiciones señaladas y quienes se oponían al asunto de manera tajante (Aguilar y Chavolla, 2000). Al final, la ley sería aprobada. ¿El argumento dado por los ministros para tomar esta decisión? “Nos encontramos frente a una realidad social y un problema de salud pública del México actual, en el que además deben contemplarse derechos constitucionales, como el derecho a una maternidad libre y consciente, el derecho a la salud y los derechos de la víctima de la violación”. Además, añadieron: “con esta ley, tratamos de remediar la situación en la que a menudo se encontraban las mujeres violadas, a las que se les garantizaba que su conducta no sería penada, sin embargo, se les obligaba a poner en riesgo su vida al orillarlas a practicar abortos clandestinos, pues en la norma no había un procedimiento para hacer efectiva tal situación” (Aranda, 2002a). Un primer acercamiento a una nueva sociedad se había fundado, sobre todo por la participación activa que tuvo la ciudadanía respecto al tema, así como la

intervención de un órgano que nacería en conjunto con la nueva jefatura de gobierno: la I Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Tras la salida de Robles de la jefatura, llegaría el segundo Jefe de Gobierno elegido a través de un proceso democrático. El ganador de las elecciones del año 2000 fue Andrés Manuel López Obrador (AMLO), miembro del Partido de la Revolución Democrática, mismo al cual pertenecían Cárdenas y Robles. Se infiere, entonces, que la sociedad capitalina ya no sólo apostaba por la alternancia *per se*, sino que se comprometía con un proyecto partidista de gobierno.

2.2 El proceso de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia (2000-2005)

A continuación se hace el recuento del proceso que sufrió la iniciativa de la Ley de Sociedades de Convivencia en la ALDF durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador. Se presenta en orden cronológico, en bloques anuales con un análisis de las variables explicativas al final de cada año, para, posteriormente, concluir el capítulo con el análisis más amplio del proceso.

2000: Antecedentes

El primer atisbo de propuesta para regular la unión legal entre personas del mismo sexo se dio a principios del año 2000, cuando se propuso informalmente –y se descartó casi automáticamente- la inserción del matrimonio entre personas del mismo sexo en la creación de un nuevo Código Civil del Distrito Federal. En ese momento lo único que se propuso con éxito fue el cambio del fin en la unión entre dos personas, para que éste dejara de ser la procreación y se convirtiera en la ayuda y el apoyo mutuo (Notimex, 2000a).

El primer paso concreto en el avance del proceso se dio en junio de ese mismo año, cuando Democracia Social postuló 14 candidatos y candidatas no heterosexuales, entre quienes destacaban Enoé Uranga y Arturo Díaz como la tercera fórmula plurinominal a la Asamblea Legislativa del DF, con amplias posibilidades de llegar; Douglas Canúl en la primera fórmula de la tercera circunscripción a la Cámara de Diputados; o Jorge Huerto Siqueiros, candidato plurinominal a la Asamblea que vivía declaradamente con VIH/Sida, dirigía la organización Positivos y había trabajado intensamente en la organización de diversos actos de campaña (Ramírez, 2000).

En agosto, en un foro que convocó el Grupo Universitario de Diversidad Sexual en la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, un grupo de activistas LGBTTTI y miembros del PAN y del PRD señalaron la necesidad de que el nuevo gobierno acabara con la intolerancia y legislara en favor de los derechos de las minorías (Notimex, 2000b). Sin embargo, no fue sino hasta diciembre del 2000 que el PRD preparó en la Asamblea Legislativa del DF una iniciativa de reformas al Código Civil para permitir a personas del mismo sexo unirse civilmente. El planteamiento inicial refería a una figura jurídica llamada “unión solidaria”, haciendo hincapié en el hecho de que ésta no sería un matrimonio, sino únicamente una forma de establecer derechos en la pareja (incluyendo la posibilidad de adoptar menores). Armando Quintero, coordinador de la fracción perredista de la ALDF, dio a conocer la iniciativa basado en el artículo 114 del reglamento interior de la Asamblea, el cual elimina la posibilidad de un debate entre fracciones y coloca la discusión en las comisiones (Cuenca y González, 2000). Al momento, el cardenal Norberto Rivera Carrera emitió declaraciones sobre cómo la unión legal entre personas del mismo sexo sería un ataque a la institución familiar y cuán lamentable sería para la iglesia que se concedieran dichos derechos sin haber sido la iglesia consultada (El Universal, 2000).

Según Julio Hernández (2000), Quintero no había considerado que el país podría haber dado un giro a la derecha ideológica con la llegada del PAN al gobierno federal, por lo que la iniciativa, que no había ganado formalidad, fue un acto de irresponsabilidad política que retrocedería a la causa misma. “Un presidente que va a la Basílica antes de tomar posesión, un secretario del Trabajo que encomienda a los trabajadores a la Guadalupana” serían cosas que tendría que haber tomado en cuenta.

El mismo día que se emitió la iniciativa sobre la posible “unión solidaria” se presentaron varias reacciones encontradas en círculos sociales y políticos del país, por lo que el PRD dio marcha atrás a la propuesta de legalizar la adopción de menores. Posteriormente se dio a conocer que la iniciativa no procedería, por lo que varios calificaron la intención como un acto propagandístico (El Universal, 2000).

Dado que una de las mejores expresiones de una ventana de oportunidad, según lo postulado por Baumgartner y Jones que revisamos en el capítulo teórico, es el cambio de gobierno, la llegada de Andrés Manuel a la jefatura de gobierno del Distrito Federal proveía de las circunstancias necesarias para presentar la iniciativa, sin embargo, como veremos en seguida, hasta el año siguiente se planteó la misma. De tal suerte, ese momento de cambio específico no fue aprovechado en el momento justo del cambio de gobierno.

Respecto al *process sequencing*, es precisamente a partir de este momento que se empieza el proceso, por lo que no había una etapa previa a partir de la cual seguir una secuencia. Así, es a partir de esta experiencia que se empieza a construir la estrategia. Sobre la opinión pública, resalta el impacto mediático que tuvieron las declaraciones del cardenal Norberto Rivera.

2001: El primer intento falla

En febrero de 2001, el Partido Democracia Social, a través de la diputada Enoé Uranga,¹¹ propuso la creación de las Sociedades de Convivencia. El plan de la diputada en ese entonces fue que los partidos conocieran la propuesta antes de difundirla para poder aprobarla por consenso. Ese mismo año, el 14 de febrero, se llevó a cabo por parte de la comunidad organizada LGBTTTTI un acto de registro público de uniones en la explanada de Bellas Artes, como parte de su campaña para impulsar las reformas al Código Civil que permitirían las Sociedades de Convivencia (Castillo, 2001).

Posterior a la celebración de mil quinientas bodas se presentaron una serie de declaraciones de odio por parte de personajes públicos, sobresaliendo entre estas las del cardenal Norberto Rivera. El arzobispado de México declaró al respecto que dichos actos no sólo no promovían los derechos humanos, sino que eran “propios de carnavales”, rechazando los actos y haciendo un llamado explícito para evitar eventos así (Informador, 2001).

La forma en que se construyó la propuesta de la unión entre personas del mismo sexo fue tal que se considerara como un marco jurídico nuevo que no interfiriera con la institución del matrimonio ni la vulnerara, resaltando la no interferencia con la práctica del concubinato o con las formas de adopción tradicionales. La intención de las Sociedades de Convivencia, como retratado por Salvador Cruz Sierra (quien fuera Coordinador académico del Programa Universitario de Estudios de Género) (Notimex, 2001a), era buscar un reconocimiento de igualdad en términos legislativos y políticos.

¹¹ Eñoé Uranga era, al momento de la presentación de dicha iniciativa, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos de la ALDF y diputada independiente. Declaró que el propósito era conseguir el acceso a los derechos que otorgaría el reconocimiento previo de la existencia de la comunidad lésbico-gay, así como del derecho sobre los bienes de sus parejas.

En la exposición de motivos promovida por Uranga se mencionaba que cerca de veinte por ciento de la población habría tenido parejas del mismo sexo. Aunado a ello, se explicaba que los derechos de quienes eligen una pareja del mismo sexo son los más vulnerados por los prejuicios respecto de la diversidad sexual, y que desde la perspectiva del marco legal vigente en ese momento los integrantes de dicha pareja eran jurídicamente inexistentes entre sí mismos, puesto que, en caso de fallecimiento, no había reconocimiento para el sobreviviente de ningún derecho de sucesión legítima (Notimex, 2001b).

La propuesta preveía modificar 19 artículos del Código Civil del Distrito Federal en su libro primero, “de las personas”, así como introducir en el capítulo quinto del parentesco civil lo relacionado a “de la Sociedad de Convivencia”. Las Sociedades de Convivencia se definían como una “unión constituida cuando dos personas físicas –de distinto o del mismo sexo- con capacidad de goce y ejercicio deciden establecer relaciones de convivencia en un hogar común, con voluntad de permanencia y de ayuda mutua”. También podrían formar dicha sociedad más de dos personas que, sin constituir una familia nuclear, tuvieran entre sí relaciones de convivencia; siempre y cuando estuvieran libres de matrimonio y no hubieran suscrito previamente a otra sociedad de convivencia. Se generarían entre los integrantes derechos sucesorios, siempre y cuando hayan vivido juntos por más de dos años. La figura podría extinguirse por voluntad de uno de sus miembros, así como por el abandono de domicilio común por más de tres meses sin causa justificada, por la contracción de matrimonio o de concubinato de alguno de los integrantes, entre otros (Notimex, 2001b).

Durante ese tiempo, estuvo muy presente en los medios y en la discusión respecto al tema la influencia tanto de la Iglesia Católica y de grupos como Provida en el impulso de la homofobia. Ciertos grupos de diversidad sexual universitarios y activistas del Movimiento Homosexual y de los derechos humanos declararon haber percibido un aumento de la

intolerancia desde que el PAN llegó al poder. Yan María Yaoyolt Castro, fundadora del Movimiento Lésbico en los años 70, mencionó que la homofobia respondía a factores que están ligados a un esquema moral intolerante que se ajusta a la conveniencia de grupos burgueses y en el poder. En ese año 80 por ciento de la población mexicana, según el INEGI, era católica y reconocían, según los medios, a Rivera Carrera como una guía moral a seguir (Davenport, 2001).

El 27 de abril de 2001 se presentó ante el pleno de la Asamblea Legislativa la iniciativa formal de la Ley de Sociedad en Convivencia con el aval de 41 diputados del PRI, PRD, PVEM, PT y Convergencia por la Democracia; con un reiterado hincapié en el hecho de que la figura de Sociedad de Convivencia constituía un marco jurídico nuevo que no interfería en absoluto ni vulneraba la institución del matrimonio, lo cual, en sí mismo, podría considerarse como el precedente del *process sequencing*. La fracción del PAN declaró que sería necesario llevar a cabo un estudio con especialistas en varias materias que otorgaran todos los elementos necesarios para decidir sobre la propuesta (El Universal, 2001a).

El 8 de noviembre de 2001 se llevó a cabo el segundo coloquio ciudadano de promoción a la propuesta de la Ley de Sociedad de Convivencia, con la participación de representantes diplomáticos de Alemania, Francia, Holanda y Sudáfrica. Los diplomáticos presentaron los avances que en sus países habían conseguido en la materia y el proceso que habían atravesado. Uranga participó y señaló la importancia de los procesos democráticos de dichos países (Notimex, 2001c). Ello, a su vez, era una muestra de cómo la opinión pública iba evolucionando respecto a esos temas en el plano internacional.

El 23 de ese mismo mes estaba programada la votación del dictamen de la iniciativa, pero diputados del PAN no asistieron por considerar que no era tiempo para la discusión. El diputado panista Walter Widmer López, presidente de la Comisión de Estudios Legislativos y

Prácticas Parlamentarias de la Asamblea, declaró que tanto el PAN como el PRI votarían en contra de la iniciativa en caso de llevarse a cabo ese año; aun cuando la Comisión de Derechos Humanos –que elaboró el dictamen de la propuesta- aprobara el dictamen para presentarlo al pleno, según el legislador, habría alcanzado cerca de 25 votos¹², nueve menos de los necesarios para ser avalada (Notimex, 2001d).

Finalmente, en diciembre se decidió oficialmente que la propuesta tendría que esperar por no ser de urgencia legislativa y por no haber consenso entre las comisiones de la ALDF, de forma que se trasladó a “la congeladora”, como se le llama al estado límbico en donde se quedan las propuestas que no logran proceder (El Universal, 2001b).

Ahora bien, en este año se caracteriza por haber sido en el cual la iniciativa es formalmente presentada, sin embargo sin éxito. El año, en función de las variables que estamos analizando es caracterizado por los intentos por parte de la sociedad civil de crear conciencia sobre la necesidad de legislar a favor de las personas LGBTTTI, así como las expresiones de odio por parte de grupos como Provida y por parte de la iglesia católica. Se percibe la incidencia de la opinión internacional, y también un esfuerzo por adecuar la iniciativa de tal forma que tuviera más posibilidades de ser aceptada.

2002: Moción suspensiva y segundo fallo

En febrero de 2002 se volvió a llevar a cabo el registro público de uniones en sociedades de convivencia (entre parejas del mismo y de diferente sexo) como parte de las acciones que buscaban crear conciencia y generar atención hacia el movimiento. Participaron como testigos de honor figuras públicas como Angélica Aragón, Diana Bracho, Elena

¹² 19 votos del PRD, tres de Democracia Social y tres del PRI.

Poniatowska, Sara Sefcovich, Marta Lamas, Héctor Bonilla, Federico Reyes Heróles y Jesús Silva Herzog Márquez (El Universal, 2002a).

El 21 de marzo el grupo Democracia Sexual declaró que ese día arrancaría la promoción y el cabildo entre la sociedad para conseguir las firmas que se necesitarían para presentar la petición ante el Congreso como una iniciativa popular (Carapia, 2002).

A principios de abril, la Unión Nacional de Padres de Familia (UNFP) anunció una campaña nacional para quitar el voto a los partidos que apoyaran la Ley sobre Sociedades de Convivencia, luego de que su presidente –Guillermo Bustamante Manila- la calificara de “aberrante y antinatural” y declarara que legalizar las relaciones homosexuales sería equiparable con legalizar el secuestro, la corrupción o el crimen organizado (El Universal, 2002b).

Aun así, el 16 del mismo mes, las comisiones de Derechos Humanos y Prácticas Parlamentarias ratificaron el dictamen de la Ley que buscaba modificar el artículo 410 del Código Civil del Distrito Federal. Esta reforma modificaría además los artículos 295, que especifica los parentescos civiles, el 1368 sobre pensión alimenticia y el 2448 sobre las herencias. Al artículo 410 se agregan los incisos del G al X, los cuales explican qué es este tipo de sociedad y la forma en cómo será regulada (Notimex, 2002a). Por ser un tema controvertido, en el PRD se planteó que la votación del dictamen no fuera por fracción parlamentaria, sino que los legisladores emitieran un “voto de conciencia” (Bravo, 2002a).

Para finales de abril se declaró que el futuro del dictamen de la Ley se tornaba incierto en la ALDF por la diferencia de posturas entre las fracciones de los partidos en la Asamblea. El documento ya había sido votado a favor en la Comisión de Derechos Humanos pero ello para algunos diputados había sido ilegal (por la falta de quórum), sin embargo el panorama se pintaba turbio en los medios de comunicación. El diputado Arturo Barajas, del PRI, incluso

declaró estar preparando una carta dirigida al Consejo Político Nacional del partido para solicitar sanciones a los legisladores que votaran a favor de la ley en la Asamblea bajo el argumento de que ello implicaría que fueran en contra de los principios del partido y además, según él, descenderían de tres a cuatro puntos porcentuales en las preferencias electorales (Acosta, 2002, Proceso, 2002).

Mientras tanto, la Red Ciudadana por las Sociedades en Convivencia, integrada tanto por artistas como por intelectuales, envió una carta a la ALDF aludiendo al gran paso en materia de derechos humanos y de democracia que la ley conformaría (Acosta, 2002). Finalmente, en razón de presentar un documento enriquecido que fuera a ser aprobado por mayoría absoluta, legisladores del PRI, PRD, PVEM, PT, Convergencia y del PDS¹³ anunciaron que la ley sería votada hasta junio en sesión extraordinaria (Notimex, 2002b). Ello puede ser visto como uno de los pasos del *process sequencing* al que nos referimos a lo largo de la investigación.

Una nota de *La Crónica de Hoy* mencionaba, el 2 de julio de 2002, que aun cuando ciertos diputados panistas planeaban votar a favor de la Ley e incluso habían declarado al respecto (como el diputado Federico Döring, Miguel Ángel Toscano o Francisco Solís), una orden proveniente del presidente del PAN en el Distrito Federal –José Luis Luege- y de Patricia Garduño, coordinadora de la fracción parlamentaria les hizo votar en contra de la Ley de Sociedades de Convivencia. Para el caso del PRI, según Héctor Gutiérrez, varios legisladores de dicho partido intentaron que su coordinadora, María de los Ángeles Moreno, votara en contra y así diera línea al resto de la bancada de su partido (Gutiérrez, 2002).

¹³ Enoe Uranga y Jaime Guerrero, del PDS; Alicia Téllez y Miguel González Compeán, del PRI; Armando Quintero y Susana Manzanarez, del PRD; Arnold Ricalde, del PVEM, y Eugenia Flores, del PT anunciaron en conferencia de prensa que había consenso y las condiciones estaban dadas para un debate de altura en la ALDF (Notimex, 2002).

Para el 4 de julio, el pleno de la ALDF aprobó una moción suspensiva que regresó a Comisiones el decreto de Ley de Sociedades de Convivencia, luego de tres votaciones que habían estado muy cerradas. Mientras la sesión transcurría, la discusión de las Sociedades de Convivencia se convirtió en el tema central en pasillos y en el salón de pleno; sin embargo, “el miedo a perder votos” se apoderó de 31 diputados y el dictamen volvió a quedar suspendido (Notimex, 2002c, El Universal, 2002c).

Francisco Solís, el diputado panista que había defendido la ley, declaró que encontraba muchos impedimentos jurídicos minutos antes de que se presentara la ley ante el pleno de la ALDF, por lo que propuso la moción suspensiva que aprobaron 31¹⁴ diputados contra 30. Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre, quien había declarado que votaría a favor dijo que era de sabios cambiar de opinión y se retractó (Bravo, 2002c). Según Elba Mónica Bravo, reportera, en la mañana de ese día se presentaron en las oficinas de la fracción panista representantes de la jerarquía católica, así como padres de familia y representantes de Provida, lo cual podría implicar cierto grado de presión de su parte (Bravo, 2002b).

En este marco de acontecimientos, Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, declaró que aunque fuera un proceso parlamentario complejo, éste tendría que ser más que un conflicto entre izquierdas y derechas, sino una búsqueda de mecanismos legales para proteger los derechos de las personas (Notimex, 2002c). Por su lado, horas antes de que se votara la Ley en la Asamblea, Andrés Manuel López Obrador declaró ser un hombre de pensamiento libre y respetuoso de las decisiones que se tomen en la Asamblea, así como de “la libertad de creencias, las preferencias sexuales y la

¹⁴ Secundaron la moción suspensiva: Del PRI: María de los Ángeles Moreno, Marco Antonio Michel, Arturo Barajas, Juan José Castillo, Irina del Castillo, Edmundo Delgado, Juan Díaz, Fernando Espino, Héctor Gutiérrez, Cuauhtémoc Gutiérrez, Edgar López, Rafael Luna, Humberto Serrano y Alicia Téllez; del PAN: Iván Manjarrez, Federico Mora, Jacobo Bonilla, Salvador Abascal, Alejandro Diez, Federico Döring, Hiram Escudero, Patricia Garduño, Víctor Hugo Gutiérrez, Ernesto Herrera, Tomás López, Eleazar López, Lorena Ríos, Rolando Solís, Francisco Solís, Miguel Ángel Toscano, Walter Widmer (Bravo, 2002).

manifestación de ideas” (Arellano, 2002), aunque ello no se viera reflejado en su postura sobre el tema o la línea para el partido en la Asamblea.

El 27 de noviembre regresó la iniciativa de ley a la ALDF. Después de que el dictamen de ley se modificara, se volvió a plantear la posibilidad de presentarlo en la Asamblea Legislativa. El nuevo documento removía en la exposición de motivos el concepto de concubinato entre parejas del mismo sexo. Miguel González Campeán, del PRI, y Gilberto Ensástiga, del PRD, trabajaron en la modificación de 7 de los 26 artículos de la ley, incorporando ciertos elementos al Código Civil con el objeto de evitar lagunas jurídicas y controversias¹⁵ (Bravo, 2002c).

Se aprobó por unanimidad en las Comisiones de Derechos Humanos y Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias por los 13 legisladores asistentes (del PRI, PRD, PDS, PVEM, Convergencia y PT), pero sin la presencia de legisladores del PAN (El Universal 2002d, Notimex 2002d). Se previó que la iniciativa fuera aprobada en el pleno con 39 votos de los 66 diputados integrantes de la ALDF y que entraría en vigor el 13 de febrero del 2003 (Bravo, 2002d). Sin embargo, la presidenta de la Comisión de Gobierno, Patricia Garduño, aseguró que el dictamen no llegaría al pleno puesto que el procedimiento llevado a cabo en las comisiones había sido ilegal, puesto que Widmer (presidente de la Comisión de Estudios Legislativos) no habría firmado la convocatoria para la reunión con la Comisión de Derechos Humanos, aunque este sí lo había hecho (Bravo, 2002e).

¹⁵ Las uniones podrán celebrarse en las Direcciones Generales y de Gobierno de las 16 delegaciones y para su realización tendrán que presentar dos testigos, ya no en cualquier oficina del Registro Civil; en caso de que alguno de los dos contrayentes quiera terminar con la Sociedad de Convivencia deberá dar aviso a la autoridad y a partir de ello deberá notificar a su pareja en un plazo no mayor a los 20 días; sólo después de dos años de unión en Sociedad de Convivencia cualquiera de los convivientes adoptará la tutela de su pareja en caso de alguna enfermedad o situación que así lo requiera; el Artículo 17 que se refiere a la pensión de alimentos y propiedades fueron vinculados al Código Civil (Bravo, 2002).

Empezando diciembre el fundador del Grupo Homosexual de Acción e Información hizo una serie de declaraciones en las que resaltó el potencial electoral de la comunidad, al tiempo que exaltaba a los partidos políticos a interesarse en la comunidad y a trabajar sobre la ley de Sociedades de Convivencia una vez que la visita papal ya no presionaba al PRI (Reforma, 2002).

En este año por primera vez se visibiliza la tensión en el PRD, partido del jefe de gobierno, para apoyar la iniciativa, lo cual es muy indicativo para el análisis que hacemos sobre el papel específico del jefe de gobierno, sobre todo por “el miedo a perder votos”, que ya revelaba la forma en que se conduciría el partido, sobre todo considerando la intención de Andrés Manuel de postularse como candidato presidencial en las elecciones del 2006. La precaución en torno a un tema polémico como lo era el que estudiamos era desde entonces una estrategia electoral. Aunado a ello, se percibe la incidencia de ciertos grupos de presión en el interior de la Asamblea y en la presencia en los medios de comunicación, lo que revela la importancia de la opinión pública.

2003: Sabotaje de sesión y retroceso del PRD

El 14 de febrero de 2003 se hizo, una vez más, el registro de uniones entre personas del mismo sexo. Más de mil personas se unieron simbólicamente, pero atendieron cerca de cinco mil al Hemiciclo a Juárez como una forma de exigir a la Asamblea Legislativa la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia. Al evento asistió una vez más Emilio Álvarez Icaza, junto con Enóé Uranga, quien declaró que esperaba que para el siguiente periodo ordinario de sesiones se pudiera aprobar el dictamen (Reforma, 2003a).

El PAN expulsó a Francisco Solís de sus filas por su conducta, por lo que se unió a las filas del Partido Convergencia y declaró, en abril, que presentaría como diputado local independiente una iniciativa de ley con la que se modificaría el Código Civil para que las personas del mismo sexo que vivieran juntas ininterrumpidamente por dos años pudieran ser consideradas legalmente como concubinas, y así poder adoptar menores. Dicha iniciativa no fue tomada en serio por ninguno de los legisladores de la ALDF no pertenecientes a Convergencia, por lo que se consideró más una distracción que una propuesta seria (Bravo, 2003a). Cierta sector del movimiento LGBTTTI, a través del director de Acción Humana por la Comunidad, Francisco Lagunas, declaró que dicha iniciativa era producto del oportunismo político de Solís, y que en realidad pretendía sabotear sus derechos. Como informaron al momento, Armando Quintero, del PRD, había presentado esa iniciativa antes del proyecto de Sociedades de Convivencia, y la comunidad lésbico-gay la rechazó por no adaptarse a lo que en realidad buscaban y por considerar que haría más daño que bien a la intención de conseguir que se atendieran a sus demandas (Bravo, 2003b).

El 22 de abril las comisiones unidas de Derechos Humanos y Estudios y Prácticas Parlamentarias de la ALDF aprobaron, con 13 votos, el dictamen que se presentaría en el pleno una semana después; con un voto en contra de Widmer y una abstención de Solís (Morales, 2003a). Uranga comentó al momento que esperaba votos en contra del PRI, del PVEM y del PAN, aun cuando algunos diputados de esos partidos ya se habían comprometido a apoyar el dictamen (Reforma, 2003b).

Al momento se había establecido que la Ley de Sociedades de Convivencia otorgaría derechos alimentarios, sucesorios y testamentarios a quienes compartieran un hogar, regularía las relaciones entre personas del mismo o diferente sexo a partir de la Dirección Jurídica de las delegaciones políticas –lo que la diferenciaba del matrimonio-, y tendría 26 artículos y cuatro

transitorios que entrarían en vigor en enero de 2004 (Reforma, 2003b). Para entonces era claro que las sesiones siguientes eran las últimas del periodo ordinario, y que si dicho dictamen no se subía al pleno correría el riesgo de aplazarse hasta septiembre, por lo que la tensión era alta.

Alejandro Sánchez Camacho, coordinador del PRD, declaró que al ser el tema tan controvertido, se dejaría en libertad a los diputados del partido para que emitieran un “voto de conciencia”; Walter Widmer López, del PAN, reiteró su oposición al tema; y Juan José Castillo Mota, del PRI, declaró que varios de sus compañeros votarían en contra puesto que no iban a permitir que el Distrito Federal se convirtiera en una suerte de Sodoma y Gomorra (sic) (Morales, 2003b).

La Unión Nacional de Padres de Familia (UNPF) emitió declaraciones en las que calificó, una vez más, de aberrante la Ley de Sociedades de Convivencia, y advirtió a los legisladores locales que en caso de aprobar la iniciativa llevarían a cabo una campaña para que los ciudadanos votaran contra el partido mayoritario de la Asamblea (el PRD). La amenaza consistía en la distribución de cinco millones de volantes entre padres de familia y ciudadanos que exhortarían a modificar su voto; además, como Bustamante declaró, invitarían al sector eclesiástico y al empresarial a que se sumaran a la campaña. Según el presidente de la Unión, la mayoría del millón cien mil asociaciones de padres de familia afiliadas a la UNPF apoyaban la postura y la campaña contra el PRD que se llevaría a cabo en el D.F, en Michoacán, Zacatecas y en el municipio de Nezahualcóyotl (El Universal, 2003a).

La discusión del dictamen estaba programada para la sesión ordinaria del 29 de abril, pero de último momento la Mesa Directiva, encabezada por Tomás López, del PAN, excluyó la ley por “haber muchos temas agendados”. La Comisión de Gobierno agendó para el siguiente martes el dictamen, pero pidió a Uranga que los grupos que acudieran a dar su apoyo guardaran la compostura (El Universal, 2003b). El 30 de abril tomó más de cuatro horas y

media de negociación para que la Comisión de Gobierno acordara incluir en el Orden del Día la discusión sobre la Ley de Sociedades de Convivencia; finalmente en la última sesión del segundo periodo ordinario de la II Legislatura se colocó dicha discusión en el turno 18 (Notimex, 2003a).

Sin embargo, precisamente en el momento previo a la discusión de la ley, varios diputados abandonaron el salón. El primero en salir fue Walter Widmer, a quien siguieron Miguel González Compeán del PRI, Lorena Ríos, también del PAN y Leticia Robles, del PRD. El Presidente de la Mesa Directiva procedió entonces a clausurar el periodo ordinario de sesiones por falta de quórum justo antes de discutir la Ley: eran 33 diputados de 66, por lo que faltaba nada más una persona (Reforma, 2003c).

Varios diputados locales, con el respaldo de varias organizaciones de personas LGBTTTI anunciaron una semana después que en razón de la negativa de ciertos asambleístas para discutir la ley, llevarían el caso ante la SCJN con el objetivo de demandar que se restituyera la legalidad en la ALDF. Dieron una conferencia de prensa en la que participaron miembros de *Enlace de la Red Ciudadana por Sociedades en Convivencia*, *Foro de Hombres Gay*, *Grupo Homosexual de Acción e Información*, entre otros, en la que afirmaron tener el apoyo de 22 legisladores para interponer una Controversia Constitucional (Notimex, 2003b; El Universal, 2003c). En cierto sentido, el precedente que se sentó con la forma en que se evitó la votación en la sesión, permitió que se considerara esta como una posibilidad futura, lo que preparaba a los actores interesados, revelando así el aprendizaje que se iba acumulando.

Luego de ese suceso, en julio se propuso celebrar un periodo extraordinario, pero no se logró un acuerdo (Reforma, 2003d). Ese mismo mes, Manuel Gutiérrez Guzmán, quien al momento se perfilaba como coordinador parlamentario del PRI en la próxima legislatura de la Asamblea, declaró que el grupo parlamentario del PRI impulsaría el debate sobre la Ley de

Sociedades de Convivencia para que fuera de las primeras en discutirse y se pronunció a favor de la ley (Notimex, 2003c).

El cambio de legislaturas se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2003, y los diputados de la II Legislatura entregaron a los miembros de la III Legislatura el dictamen del proyecto de la Ley de Sociedades de Convivencia. Enoé Uranga, que hasta entonces encabezó la propuesta en la ALDF, pasó la batuta a sus sucesores, junto con Jaime Guerrero, también de Democracia Social, Raúl Antonio Nava de Convergencia, Armando Quintero del PRD, Arnold Ricalde del PVEM y Eugenia Flores del PT (Reforma, 2003e, Notimex, 2003d). Los documentos fueron recibidos por los legisladores electos del PRD, Carlos Reyes Gamiz –vicecoordinador del grupo-, Lorena Villavicencio y María Rojo; Mauricio López del PRI y la legisladora de México Posible, Martha Delgado, quienes suscribieron un documento para ratificar la recepción del paquete informativo (Notimex, 2003d).

Aun cuando se temía que el cambio de legislatura cerrara la discusión sobre el tema, para finales de noviembre el tema volvió tanto a los medios como a la Asamblea Legislativa, lo que se configuraba como una nueva esperanza. A inicios de diciembre las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias declararon en Sesión Permanente para debatir y dictaminar la Ley (Notimex, 2003e); sin embargo, el nuevo presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Julio César Moreno Rivera comentó que ya preveía –otra vez- la negativa de los diputados panistas en la votación (Cortés, 2003).

Llama mucho la atención que, antes de terminar la primer semana de diciembre, el jefe de gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador, yendo en contra de lo que había previamente dicho, declaró que consideraba que debería llevarse a cabo una consulta entre la población antes de aprobar leyes como la Ley de Sociedad en Convivencia. "Sostengo

que cuando hay iniciativas muy polémicas, lo mejor es preguntarle a la gente, es lo más democrático, en vez de caer en las descalificaciones de un lado y de otro, ahora sí que para no equivocarnos lo mejor es preguntar", dijo en conferencia de prensa (Reforma, 2003f, Notimex, 2003f). Ello empezaba a revelar la postura que López Obrador tenía al respecto, y la forma en que se conduciría sobre el tema.

René Bejarano, presidente de la Comisión de Gobierno de la Asamblea, suscribió ante la propuesta el mismo día y evitó definir una fecha para la discusión del dictamen; aunque negó la posibilidad de que ello fuera ceder ante presiones de Provida y demás organismos en contra de la ley. Mientras tanto, Norberto Rivera, cardenal, reiteró su rechazo respecto del dictamen y la presidenta del Comité Nacional Provida, Rocío Gálvez de Lara, pidió a López Obrador que vetara la ley (Notimex, 2003f, 2003g; Reforma, 2003f).

Las fracciones del PRI y del PRD –a través de Manuel Jiménez y Lorena Villavicencio, respectivamente-, mientras tanto, informaron que no se dejarían intimidar ni presionar por los opositores y rechazaron la intromisión del clero (Notimex, 2003h). Julio César Moreno habló sobre cómo el proceso se llevaría a cabo como planeado aun si la propuesta de referéndum planteada por Obrador implicara que el jefe de gobierno quisiera hacer revisiones u observaciones que considerarían después (Reforma, 2003g).

En la reunión de trabajo del 10 de diciembre, los legisladores del PRD y del PRI acordaron invitar a Álvarez Icaza a que presentara sus propuestas para mejorar el dictamen y a los diputados panistas a reintegrarse a los trabajos de las comisiones. El coordinador de la bancada del PAN, José Espina, reiteró que su fracción mantendría su postura en contra de la ley y aseguró que en caso de que se aprobara en el pleno, su partido estaría dispuesto a considerar la posibilidad de una consulta ciudadana, además de reiterar la necesidad de escuchar las opiniones de especialistas (Notimex, 2003i).

El 17 de diciembre se planteó la posibilidad por parte de los perredistas de la Asamblea, impulsados por Bejarano, de modificar una vez más el contenido de la Ley de Sociedades de Convivencia, en particular el artículo 6, el cual equiparaba a las sociedades con el concubinato, en función de la posibilidad de adopción que ello otorgaría. Bejarano argumentó que dichas modificaciones no afectarían a quienes suscriban a las sociedades puesto que hay otras leyes que permiten a los ciudadanos adoptar prescindiendo de su estado civil (Notimex, 2003j). Paralelamente, cuando a Andrés Manuel se le cuestionó sobre la influencia de la iglesia católica en su gobierno, debido a la participación de Norberto Rivera en la inauguración de un distribuidor vial días antes, éste la negó rotundamente (Reforma, 2003h). Se volvía evidente que Obrador no pensaba dar pie al progreso de la iniciativa, pero tampoco estaba dispuesto a aceptar directamente su reticencia.

El 22 de diciembre, día en que se presentó una vez más el dictamen en las Comisiones Unidas de DDHH y Estudios Legislativos, los diputados acordaron un receso para discutirlo puesto que dijeron desconocer el contenido del dictamen presentado. Moreno Riva explicó posteriormente que las modificaciones que se habían hecho a ciertos artículos eran con el fin de robustecer la ley y no cambiarla. Según el presidente de la Comisión de Derechos Humanos, los cambios clarificaban el alcance de la ley y se habían hecho con base en las observaciones enviadas previamente por los integrantes de las comisiones. Sobre el efecto del concubinato dijo que tendría que aclararse si se usaría únicamente para efectos de seguridad social (Notimex, 2003k).

Una semana después el progreso de la iniciativa de ley –aun cuando aprobada en lo general- se había vuelto a detener debido a la división en el grupo parlamentario del PRD, después de que diputados locales y autoridades del gobierno capitalino analizaran a puerta cerrada la conveniencia de someter a discusión y votación el dictamen. En la reunión, en la

que participaron Alejandro Encinas, secretario de gobierno del DF, y Agustín Guerrero, presidente del PRD capitalino, se concluyó que se le dedicaría más tiempo para “hacer un mejor análisis”. Los diputados que abandonaron la reunión por desacuerdo fueron Eduardo Malpica, María Rojo, Francisco Chiguil y Emilio Fernández Allende (Reforma, 2003i).

Personas que formaban parte del activismo LGBTTTI –mediante mantas desplegadas en el recinto por parte de representantes de más de 350 organizaciones- procedieron a calificar de traidor y de mentiroso a Bejarano por volver a detener la aprobación de la ley. Argumentaron que el PRD estaba desesperado por eludir los compromisos con los grupos minoritarios y por refrendar los que le convenían a la jerarquía católica (El Universal, 2003d).

Irónicamente, el día siguiente de que se bloqueara el progreso de la ley por segunda vez, el PRD declaró en la ALDF que presentaría una iniciativa de ley en contra de la discriminación de las personas por su preferencia sexual. Bejarano explicó que ello implicaría que se hicieran modificaciones al Código Civil, y se prohibirían las redadas de los homosexuales que ejercieran el sexoservicio; se incrementarían las sanciones para quienes hostiguen, violenten, lastimen, ofendan o persigan por atuendo o preferencia sexual; se ampliarían los beneficios médicos para portadores del VIH y se buscaría firmar convenios para conseguir medicamentos más baratos, sumado a la propuesta de un programa para garantizar el combate a la violencia homofóbica. En un acto de defensa, el coordinador del PRD en la ALDF negó que con ello se le estuviera dando vuelta a la Ley de Sociedades de Convivencia (El Universal, 2003e).

En materia de análisis el año 2003 es uno de los que resulta más reveladores respecto al análisis que hacemos sobre la forma en que evolucionó la iniciativa en la Asamblea. En primer lugar, resultó evidente cómo el comportamiento de los legisladores del PRD afectó

directamente al desenvolvimiento del proceso –dividiéndose en lugar de adoptar una postura en común-, en razón de reuniones del partido y de indicaciones tanto de Bejarano como de López Obrador. En este año se vio expresada públicamente la opinión –y el conservadurismo- de López Obrador al respecto con su intento de llevar a cabo una consulta pública, y lo evidente que resultaba para quienes pugnaban por el avance de la iniciativa que el partido estaba retrocediendo en las promesas que había hecho sobre impulsar la ley.

Además de ello, en el 2003 se dio el cambio de legislatura, que pudo haber distanciado la discusión tanto de la asamblea como del espacio público; sin embargo ello no sucedió así. En materia de ventanas de oportunidad esta sucesión legislativa volvía a poner sobre la mesa la posibilidad de que la ley se aprobara más fácilmente, sin embargo las demás condiciones y los bloqueos del partido no permitieron que ello sucediera así.

El 2003 también fue un año en el que el tema tuvo mucha presencia en los medios de comunicación y mucha renuencia por parte de los grupos conservadores que buscaban detener el progreso de la iniciativa con amenazas públicas. Se percibió en cierta medida el progreso positivo sobre el tema en la opinión pública respecto al tema expresado, fundamentalmente, en el apoyo en las manifestaciones y en los actos simbólicos como el de unión de parejas del mismo sexo en el Hemiciclo a Juárez.

2004-2005: Desaparece el tema

Después de que el 2003 fuera un año tan polémico y con tanta actividad en torno a la iniciativa al interior de la Asamblea, los dos años que siguieron fueron, si no de retroceso, sí de completa parálisis para el asunto que estudiamos.

El 15 de enero de 2004 –justo antes de que se diera inicio al periodo extraordinario de sesiones, a la par de emitir un comunicado, se organizó una manifestación performática

enfrente de la Asamblea Legislativa por parte de integrantes de la Red Ciudadana de la Sociedad en Convivencia para exigir a los legisladores que aprobaran la ley (Notimex, 2004), sin embargo esta no pareció mover mucho las intenciones de los diputados. Días después, diputados de la Asamblea pertenecientes al PRD solamente se pronunciaron a favor de la Ley Contra la Discriminación puesto que reforzaría los objetivos de la de Sociedades de Convivencia aunque no la sustituiría, pero no hicieron esfuerzo por discutir el tema de la Ley en si misma (Reforma, 2004).

El 11 de febrero la Red volvió a hacer un llamado a la ALDF y a AMLO para que dejaran de ser portadores de la palabra de la iglesia católica y aprobasen la ley, y criticaron las estrategias de Bejarano, sin embargo no recibieron mucha audiencia. Asimismo, se declararon en contra de la propuesta sobre la consulta pública (Lara, 2004). Alejandro Encinas, secretario del GDF, rechazó en una entrevista que hubiera habido intromisión de la administración en la Asamblea respecto al tema, puesto que ya se sospechaba que ello tuviera que ver con la falta de progreso de la misma (Eficiencia Informativa, 2004a).

A principios de marzo se revisó el plan de trabajo del PRD en la Asamblea en el que, según la agenda que dejó Bejarano, se incluiría la Ley de Sociedades de Convivencia (Eficiencia Informativa, 2004b), sin embargo, no se volvió a saber nada del tema ese año.

Hasta mayo de 2005 el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea, Moreno Rivera, aseguró que ya existían condiciones para que la ley se aprobara en septiembre de ese año, antes de que en 2006 “algunos compañeros, de manera dolosa, ocupar[an] la iniciativa de ley para hablar a favor o en contra del controversial tema” (Notimex, 2005). Sin embargo, para noviembre la comunidad LGBTTTI pedía a Jesús Ortega, como precandidato del PRD a la jefatura de gobierno, cumplir con los compromisos y no sólo “tomarse la foto” por la época electoral, ya que cada seis años los candidatos hacen promesas

que no cumplen, como lo hizo López Obrador (Bermeo, 2005). No se volvió a hablar del tema durante ese año.

2.3 Resumen analítico del proceso obradorista

Todo el proceso que ocurrió en la ALDF, desde que se presentó la idea de la iniciativa en el 2000, luego cuando se presentó formalmente la iniciativa en el 2001, hasta el 2005 que es cuando López Obrador deja la jefatura de gobierno del Distrito Federal para llevar a cabo su campaña presidencial, se puede analizar bajo varios enfoques. Sin embargo, estudiado en función de nuestro modelo explicativo, el análisis del proceso presenta las siguientes conclusiones.

En primer lugar, la ventana de oportunidad se abrió en el momento en que AMLO se convirtió en jefe de gobierno del D.F., sólo por el hecho de que hubiera un cambio de gobierno. No obstante, esta ventana de oportunidad no pudo ser utilizada por los primeros intentos por legalizar las uniones entre parejas del mismo sexo en el año 2000, debido en buena medida al poco progreso a nivel internacional de materia hasta ese entonces.¹⁶ En Estados Unidos, por ejemplo, en 2001, los ciudadanos se oponían al matrimonio entre personas del mismo sexo en un 57%, mientras que solamente 35% estaban a favor de este (Pew Research Center, 2015).

Para el caso de México no hay datos precisos sobre la opinión pública en este respecto en el año 2000. Sin embargo, la primer Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (ENADIS) fue llevada a cabo en el 2005, y esta reveló que la proporción de personas que no estarían dispuestas a permitir que en su casa vivieran personas homosexuales era del 48.4%. Datos provenientes de esa ENADIS nos revelan que 54.5% de los homosexuales encuestados

¹⁶ Apenas en abril del 2001 se legalizó el matrimonio entre personas del mismo sexo en Holanda, el primer país en conseguirlo.

sentían ser rechazados por la sociedad en ese año, y ante la pregunta sobre quién era el principal enemigo de los homosexuales, el 57.8% de los encuestados respondió que la sociedad (ENADIS, 2005).

Una opinión publica poco favorable a la aceptación de las personas homosexuales, aunada a una fragmentación en la representación de partidos políticos en la II Asamblea Legislativa (Cuadro 1) –en donde ningún partido contaba con mayoría y así tener mayor capacidad para presentar y eventualmente aprobar iniciativas– contribuyeron a que fuera muy poco, sino nulo, el margen de acción para aprovechar la oportunidad política que representaba el cambio de gobierno en al año 2000.

Cuadro 1: Composición por partido político de la II Legislatura

Partido Político	Escaños
PRI	16
PAN	17
PRD	19
PVEM	8
PT	1
Convergencia	2
Democracia Social	3

Fuente: página web del IEDF¹⁷

Los subsecuentes intentos para aprobar la iniciativa no capitalizaron la oportunidad que presentaba el nuevo gobierno, aun cuando en 2003, tras las elecciones intermedias, el partido del jefe de gobierno en turno, el PRD, logró el mayor número de escaños (37) mejorando así su capacidad para generar alianzas en busca de aprobar sus iniciativas. Es decir, la recomposición de la III Legislatura (Cuadro 2), si bien presentó una valiosa ventana de oportunidad, esta tampoco fue aprovechada para la aprobación de la iniciativa del matrimonio igualitario en la Ciudad de México.

¹⁷ Los datos fueron recolectados de una serie de documentos electrónicos encontrados en la página del Instituto Electoral del Distrito Federal (<http://www.iedf.org.mx/index.php/elecciones>).

Cuadro 2: Composición por partido político de la III Legislatura

Partido Político	Escaños
PRI	7
PAN	16
PRD	37
PVEM	5
México Posible	1

Fuente: página web del IEDF

Considerando a las ventanas como la creación de oportunidades para hacer pasar las iniciativas, como lo postula Kingdon, entonces podríamos asumir que se abrieron algunas ventanas en cada una de las ocasiones en que llegaba a discutirse el tema en la asamblea, además de con el inicio de gobierno de López Obrador y con el cambio de legislatura. Con la III legislatura el PRD consiguió la mayoría en la asamblea; sin embargo, las ventanas se cerraron antes de que pudiera aprobarse, debido a que la iniciativa se encontró con varias trabas en cada uno de los intentos y a que no había suficiente respaldo desde la opinión pública.

Las tres corrientes a las que se refiere Kingdon estuvieron abiertas, puesto que el tema se mantuvo vigente desde que López Obrador entró al gobierno del Distrito Federal en la Asamblea, y ya se había configurado como un asunto a resolver desde el 2001 con la primer propuesta de Uranga. La corriente de políticas se expresaba en la posibilidad de crear la Ley de Sociedades de Convivencia como una forma de atender a la demanda por el matrimonio sin que esto implicara una medida tan radical; es decir, se presentaba como una solución factible ante el “problema”. Por último, la corriente de política se manifestaba en la disposición tanto de los legisladores que impulsaban la iniciativa como de las demás figuras públicas que apoyaban su aprobación.

En cuanto al *process sequencing*, es bastante interesante considerar cómo fue el progreso en la forma de presentar las iniciativas por parte de los legisladores, así como de los

partidos. Cada ocasión en que la iniciativa fracasaba en la ALDF, representaba un momento de aprendizaje para quienes trabajaron en el proyecto, obteniendo así herramientas para mejorar en lo posible la presentación posterior de la iniciativa. Incluso la forma en que se fue modificando el texto de la iniciativa es muestra de ese proceso de aprendizaje y obtención de herramientas (como se mencionó antes, el contenido y el lenguaje de la iniciativa respondía a las inquietudes más conservadoras en la Asamblea en cuanto a que la figura se asociara al concubinato y ello derivara en la posibilidad de adoptar para las parejas del mismo sexo), así como el hecho de que dejara de ser una iniciativa exclusiva del Partido Social Demócrata. El progreso, pues, refleja los intentos que se hicieron para atender a un asunto (por no decir problema) específico, acumulando herramientas para procurar que en el siguiente intento la iniciativa fuera aprobada.

Se puede considerar al conjunto de intentos que se hicieron en la asamblea por parte de los diferentes actores como una secuencia de procesos, puesto que cada una fue producto de las circunstancias e intentaban modificar el *statu quo* con base en la trayectoria ya recorrida, aun cuando no fuera precisamente lineal, como plantea Howlett.

Finalmente, respecto al papel del Jefe de Gobierno es donde los resultados son más esclarecedores, y confirman nuestra hipótesis sobre lo incidente de dicha figura. Para apoyar la hipótesis contamos con una entrevista realizada a quien durante la gestión de López Obrador fuera Secretario Técnico del Comité Ejecutivo Nacional del PRD, que narró haber sido testigo de la solicitud expresa de Andrés Manuel de no permitir que pasara la Ley de Sociedades de Convivencia mientras él fuera Jefe de Gobierno (Entrevista 2, 2016). Las razones personales no fueron explícitamente planteadas, sin embargo hubo una orden deliberada de no dejar que dicha ley fuera aprobada, y al momento era indiscutible que los diputados del PRD respondieran directamente a lo que dictara el Jefe de Gobierno. Si bien la mayoría de la

fracción parlamentaria del PRD en la ALDF apostara por sacar adelante la ley antes del 2006, tanto en 2003 como en 2005 en los momentos previos a las votaciones los diputados señalaron que la iniciativa “tenía que analizarse más y debatirse más”, provocando así que esta no fuera aprobada.

En dicha entrevista también fue revelado el hecho de que el resto del partido no apoyaba la decisión de López Obrador, y que incluso había quien estaba expresamente en contra de dicha deliberación, como, por ejemplo, Rosario Robles. En el 2003, Robles apoyó públicamente la iniciativa. Incluso, después del evento donde se ordenó (no tenemos claro por parte de quién o quiénes) “mandar a los diputados del PRD al baño” antes de la votación de la iniciativa –como se narró en la sección específica de ese año– Rosario Robles estuvo a punto de empezar un proceso para remover de su cargo a quienes participaron en aquel episodio. Para el caso de la III Legislatura queda claro que el hecho de que el PRD tuviera mayoría pudo haber incluso jugado en contra de la aprobación de la iniciativa.

Queda claro que la influencia tanto en la agenda como en las decisiones tomadas respecto a esta radicó, por lo menos para el caso estudiado, en los actores políticos que gozaban de poder suficiente como para hacerlo, y en este caso la postura y estrategia electoral del Jefe de Gobierno (así como de su equipo de trabajo) tuvieron mucho peso. Los intereses particulares pueden no ser claros –tendrían que ver con una opinión personal o con la coyuntura electoral y lo que AMLO creyera que el aprobar la iniciativa haría a sus posibilidades de ser electo, eventualmente, como presidente del país. Para los fines de López Obrador la estrategia correcta consistía en no permitir que su gestión fuera afectada por una reforma de corte tan progresista. De tal suerte, como menciona Méndez, tanto el posicionamiento como los recursos que utilizó aumentan la posibilidad de alcanzar los fines de su interés.

Sin embargo, dado que para que la acción estratégica de un actor político pudiera considerarse como liderazgo político *per se* tiene que implicar un cambio positivo, si analizáramos el papel de López Obrador como líder político únicamente en función del tema que estamos estudiando no podríamos considerar este como constructivo, sino incluso perjudicial tanto para los derechos como para las libertades de un grupo específico de la sociedad.

Definitivamente el progreso que se llevó a cabo con la iniciativa sentó las bases de su aprobación en el 2006, durante la jefatura de gobierno de Alejandro Encinas, sin embargo es conclusión de este análisis que la razón por la cual la ley no fue aprobada durante el mandato de López Obrador se debió tanto a la desaprovechamiento de las ventanas de oportunidad, como a la determinación del Jefe de Gobierno de que la Ley de Sociedades de Convivencia no fuera aprobada durante su gobierno.

Capítulo 3

Éxito en las iniciativas: una nueva visión de gobierno

A diferencia del capítulo anterior –en el que sólo se analiza un caso- en este llevamos a cabo el rastreo de proceso y el análisis de dos casos de éxito: la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia bajo durante el gobierno de Alejandro Encinas, y la aprobación de la reforma al Código Civil que permitiera el matrimonio entre personas del mismo sexo durante el gobierno de Marcelo Ebrard.

3.1 Contexto político-social de la Ciudad de México, 2005-2006

AMLO replicaría, durante el último año de su mandato, la aventura cardenista: se lanzaría como candidato para la presidencia de la República en las elecciones del 2006. Sería designado como su sucesor Alejandro Encinas Rodríguez, quien mantendría cierto bajo perfil en términos de iniciativas políticas, pues sólo se encargaría de sostener los proyectos iniciados por López Obrador, sobre todo para que la ciudadanía mantuviera su voto para con el gobierno perredista, ya que se aproximaban nuevas elecciones en la capital para elegir al jefe de gobierno y el PRD tenía como meta conservar el poder por tercer ciclo consecutivo. Sin embargo, también era necesario atender tanto a la opinión pública como a las demandas y los reclamos de aquellos con quienes se habían comprometido, ya que esto significaría el aseguramiento de un botín político sin igual de cara al proceso electoral ya mencionado. Ello considerado, uno de los temas que más apremiaba la agenda del gobierno obradorista-encinista era aquel que ha sido analizado y desmenuzado en el capítulo anterior: la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia. Así, Encinas se encargaría de que la misma pasara de manera inmediata en la ALDF. Este proceso se verá a continuación.

3.2 El proceso final de la iniciativa de Ley de Sociedades de Convivencia (2006)

2006: Aprobación de la ley

El 2006 fue un año con un clima diferente al que se había vivido los dos años anteriores, en los que apenas se discutió sobre el tema, pues además fue un año de elecciones. En enero, organizaciones y activistas LGBTTTI, empezaron a elaborar una agenda de temas de su interés para que los candidatos a la presidencia de la República y al gobierno local las consideraran en sus plataformas políticas. Se llevaron a cabo varias reuniones entre colectivos con el objetivo de definir siete temas básicos para los cuales se buscaba atención en la esfera pública, entre los que se encontraba el reconocimiento legal de las parejas del mismo sexo con seguridad social compartida (El Universal, 2006a).

No obstante, el primer intento de ese año fue fallido otra vez, dado que López Obrador seguía en la jefatura de gobierno. El 15 de marzo inició el último periodo ordinario de sesiones de la ALDF –el cual terminaría el 30 de abril-, durante el cual se pretendería sacar adelante la iniciativa de ley de Sociedades de Convivencia (Pavón, 2006). Sin embargo, esto no sucedió. A finales de marzo Moreno Rivera argumentó que, como no había consenso para la ley, la oposición podría desacreditarla con fines político-electorales, por lo tanto, se acordó llevar la iniciativa al pleno en un periodo extraordinario después del 2 de julio (Notimex, 2006a). En abril, durante una reunión de campaña con jóvenes, Marcelo Ebrard declaró en campaña que de ganar las elecciones podría tomar la decisión de impulsar la aprobación de la ley (Pérez, 2006a).

En octubre se volvió a presentar la iniciativa en la ALDF por segunda ocasión durante la legislatura, con las 11 modificaciones que se efectuaron al proyecto inicial, reiterando la remoción del término concubinato puesto que ello, según los detractores de la iniciativa,

equiparaba a los convivientes con los contrayentes de un matrimonio heterosexual. Víctor Hugo Círigo, coordinador perredista al momento y presidente de la Comisión de Gobierno, declaró estar totalmente comprometido con la iniciativa (Pérez, 2006b); la coalición parlamentaria Socialdemócrata (integrada por los partidos Alternativa Socialdemócrata, del Trabajo y Convergencia) y la fracción del PRD en la asamblea previeron desde ese mismo mes la aprobación en el pleno de la iniciativa (El Universal, 2006b).

En la conferencia de prensa que se llevó a cabo antes de presentar la iniciativa en la ALDF participaron integrantes del partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina –partido que se encargó en dicha ocasión de presentar la iniciativa- y aclararon, nuevamente, que el ordenamiento de las Sociedades de Convivencia de ningún modo promovería la instauración o legalización del matrimonio entre homosexuales, que no implicaría cambios al Código Civil, al concepto de matrimonio o de familia contenidos en este, ni al proceso de adopción de menores (Notimex, 2006b).

La fracción del PRI en la ALDF reiteró que apoyaría la iniciativa siempre y cuando no contemplara la adopción de menores por parejas del mismo sexo. Jorge Schiaffino, líder del partido en la Asamblea, incluso comentó que su fracción pidió desde la primera propuesta de ley que no se involucrara a los menores en la conformación de las sociedades de convivencia (Notimex, 2006c).

El 26 de octubre, Jorge Carlos Díaz Cuervo, de Alternativa Socialdemócrata y Campesina, presentó la Ley de Sociedades de Convivencia en la ALDF ante el pleno y fue enviada a las comisiones de Equidad y Género y de Derechos Humanos. Fue suscrita por 40 legisladores –del PRD 31 de los 34, los cuatro de la Coalición Parlamentaria Socialdemócrata, cuatro del PRI y uno de Nueva Alianza (Notimex, 2006d).

El 2 de noviembre el PAN seguía calificando a la iniciativa de ley de inconsistente. Paula Soto, vocera de la comisión panista de análisis de dicha iniciativa, dijo que el proyecto se contraponía con otras leyes, como el Código Civil y los contratos mercantiles (Pérez, 2006c). Por su parte, Leticia Quezada, diputada del PRD y presidenta de la Comisión de Equidad y Género, declaró días antes de la dictaminación que la ley estaba casi aprobada al ser 44 diputados los que aprobarían la ley (Valdez, 2006).

El 6 de noviembre las Comisiones Unidas de Derechos Humanos y de Equidad y Género de la ALDF aprobaron el dictamen con cinco votos a favor y cuatro en contra (Notimex, 2006e). Al día siguiente la UNPF volvió a amenazar con recurrir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación e iniciar una campaña contra la ALDF si se aprobara la ley de Sociedades de Convivencia (El Universal, 2006c). Luego de que representantes de 62 asociaciones se pronunciaron en contra de la iniciativa (entre ellas la Agrupación Católica Caballeros de Colón, la Red de Ministerios para la Familia en el Mundo, la Asociación Civil Voz Pública, La Familia Sí Importa y Todos Somos Humanos), se dio a conocer que simpatizantes de la Red Ciudadana de Apoyo a la Ley de Sociedades se manifestarían frente a la ALDF con permisos de la Comisión de Gobierno de la Asamblea. Ambos bandos se manifestaron frente a la Asamblea durante la votación. En respuesta a las consignas de los grupos católicos que demandaban “consulta, consulta” y “defensa a la familia”, Díaz Cuervo sentenció: “Los derechos no se consultan, no se someten a plebiscito o referéndum; los derechos se ejercen.” (Reforma, 2006).

Finalmente, el 9 de noviembre se aprobó la Ley de Sociedades de Convivencia con 43 votos a favor, 17 en contra y 3 abstenciones. La fracción del PAN buscó una moción suspensiva, como lo había hecho en el pasado, a la discusión de la ley con el argumento de que

tenía más de 60 inconsistencias jurídicas, pero la moción fue derrotada por 39 votos en contra y sólo 20 a favor (Proceso, 2006).

La ALDF turnó al gobierno capitalino la ley para que fuera analizada por el Consejo para Prevenir y Erradicar la Discriminación. El que ya para entonces era jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas, reiteró que el criterio que usarían para aprobar la ley sería el de la equidad y la procuración de garantías a todos los sectores de la ciudad (Milenio, 2006a). El 16 de noviembre se publicó en la Gaceta Oficial el decreto de la Ley, cancelando así la posibilidad de modificar o vetar el ordenamiento que una semana antes se había aprobado en la ALDF. Se estableció un periodo de 120 días para que el gobierno local y las delegaciones hicieran los ajustes legales y administrativos necesarios para registrar las sociedades de convivencia (Osorio y Pérez, 2006).

En la Ley de Sociedad de Convivencia que se publicó el 16 de noviembre se presentaron cuatro capítulos –Disposiciones Generales, Del Registro de la Sociedad de Convivencia, De los Derechos de los Convivientes, y De la terminación de la Sociedad de Convivencia- en los que se integraron 25 artículos y tres transitorios. Firmaron el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro de Jesús Encinas Rodríguez, y el Secretario de Gobierno, Ricardo Ruiz Suárez.

Pasaron cinco años y tres legislaturas desde que se presentó la primera iniciativa, muy parecida a la propuesta que finalmente se aceptó. Desde entonces, la Ley de Sociedad en Convivencia se dictaminó en comisiones cuatro veces antes del último intento, todas ellas a favor, sin éxito posterior en la ratificación ante el pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Aunque en un inicio la iniciativa haya sido presentada por el Partido de Democracia Social –mediante la diputada Enoé Uranga-, luego se convirtiera en un proyecto

abanderado –y abandonado- por el PRD, finalmente la iniciativa que lograra ser ratificada en el pleno de la Asamblea fue impulsada por el partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Sin embargo, tanto la forma en que la iniciativa se fue adaptando como la evolución del apoyo partidista son muestra de la forma en que la secuencia de procesos se iba configurando, haciendo uso de los elementos de la experiencia para poder alcanzar el éxito con la presentación de la iniciativa de noviembre del 2006.

Aunado a ello, y más allá de la legislatura que al momento estuviera en funciones, la Ley de Sociedad en Convivencia pudo proceder hasta que Alejandro Encinas fuera Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y no cuando López Obrador ostentaba el cargo. Según el Tribunal Superior de Justicia del D.F., el dictamen de la Ley de Sociedades de convivencia no tuvo problemas de técnica jurídica, ni se contrapuso nunca con el Código Civil, por lo que técnicamente no había razones de forma para obstaculizarlo tanto. La justificación del bloqueo, por lo tanto, y como ya hemos mencionado, se tiene que enfocar en los intereses que estaban en juego, sobre todo del Jefe de Gobierno.

Ahora bien, aun cuando Encinas no haya llegado a la jefatura de gobierno del Distrito Federal mediante un proceso electoral, de todos modos hubo un cambio de gobierno. Esto, en términos de nuestro análisis, representa una nueva ventana de oportunidad de hacer pasar la iniciativa. Se crearon nuevas oportunidades de éxito, y se aprovechó el hecho de que hubiera cambiado la cabeza del gobierno para poder aprobar la ley.

Las tres corrientes de las que habla Kingdon confluyeron, esta vez con éxito. La corriente de problemas era la misma que se había manifestado durante la gestión de López Obrador, es decir, el reclamo por la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo seguía presente, tanto desde la sociedad civil como en forma de iniciativa de ley al interior de la asamblea. La corriente de políticas en ese momento se expresó en la posibilidad de que la

solución fuera posible con el nuevo jefe de gobierno; es decir, se aprovechó la oportunidad que se ofrecía para dar solución ante un tema (por no decir problema) que llevaba varios años exigiendo atención. Por último, la corriente de política claramente indicaba que los actores políticos (en este caso el jefe de gobierno) estaban dispuestos a generar un cambio estructural. La ventana se abrió y en esta ocasión se aprovechó la oportunidad.

Es interesante considerar, como acabamos de mencionar, el resultado del proceso que ya se había estado llevando a cabo en la Asamblea como parte del análisis del *process sequencing*. Es decir, la Ley de Sociedades de Convivencia no habría podido ser aprobada durante la gestión de Encinas –aunque esta fuera una condición necesaria para ello- si no se hubiera sentado el precedente de todos los intentos previos durante el gobierno de López Obrador. La continuidad del tema en el tiempo se dio porque el problema persistía, y la solución respondió a las circunstancias históricas del nuevo periodo, tal como menciona Haydu. Tanto las modificaciones de la iniciativa de ley, como los ajustes partidistas de la presentación de la misma, son ejemplos de ello.

Respecto al papel del jefe de gobierno, como ya hemos mencionado, Encinas había declarado previo a su gobierno estar a favor de la iniciativa. En una entrevista publicada por El Universal a principios de noviembre de ese año, Encinas dijo que estaba “a favor de que se ejerza el derecho pleno de las minorías, por lo que apoyo la Ley de Sociedades en Convivencia” (Encinas en Martínez y Cancino, 2006). Además, él no estaría postulándose para ningún cargo de elección popular, ni ponía en riesgo su popularidad. El PRD terminó excusándose al no ser ese partido quien presentara la iniciativa que terminó siendo aprobada, pero Encinas no tenía razón para bloquearla aunque el PRD tuviera mayoría en la Asamblea (como vimos en el Cuadro 2, contaba con 37 diputados), por lo que el proceso se desarrolló fluidamente.

3.3 Contexto político-social de la Ciudad de México, 2006-2012

El 5 de diciembre del 2006 tomaría posesión como nuevo Jefe de Gobierno electo Marcelo Ebrard Casaubón, con lo cual el PRD alcanzaría la meta planeada: obtener este puesto por tercer ciclo consecutivo. Ebrard dio especial atención en su gobierno la agenda social, pues no sólo continuó con los programas planteados por la dupla Obrador-Encinas, sino que incluso los amplió. Por ejemplo, inició el programa *Prepa Sí*, que otorgaría becas a estudiantes de escasos recursos inscritos en este nivel educativo. Fue tal el impacto de este proyecto que fue capaz de reducir la deserción escolar y aumentar el promedio del alumnado de manera significativa. Además, Ebrard se encargaría de rescatar diversos espacios públicos que habían sido cooptados por diversos grupos e intereses (algunos de ellos incluso de corte criminal) para regresarlos a manos del conglomerado social. Al mismo tiempo, impulsó programas que incentivarán la convivencia ciudadana, como la creación de playas artificiales o pistas de hielo en el Zócalo de capitalino, un sinfín de conciertos en el lugar referido, etcétera, todo con el afán de que la ciudadanía encontrara espacios de convergencia, los cuales podrían generar nuevos referentes no sólo cívicos, sino que incluso podrían ser utilizados para la discusión de temas importantes para el colectivo en general.

Amén de lo anterior, este gobierno se caracterizaría por mostrarse abiertamente comprometido con las causas de las personas LGBTTTI, pues durante su gobierno se aprobaron diversas reformas que no sólo garantizaban la seguridad y derechos civiles de las personas con orientación sexual o identidad de género diversa, sino que incluso llegaría a otorgarles un poder mayúsculo con la transformación del matrimonio como figura legal, así como la forma en que este sería visto por el resto de la ciudadanía. Ebrard no sólo permitió que las parejas del mismo sexo tuvieran acceso a derechos fundamentales al momento de vivir

en pareja, sino que además les dotó con la posibilidad de iniciar una revuelta en términos socioculturales, pues cambiar el ámbito normativo de una institución como el matrimonio para hacerla más incluyente también significaría, como vimos en capítulos previos, una reformulación de la estructura mental y simbólica con respecto a estas nuevas formas de entender el amor en pareja. Este proceso será analizado a continuación.

3.4 El proceso de reforma al Código Civil del Distrito Federal (2007-2009)

2007: Se sondea el terreno

Como acabamos de revisar, la Ley de Sociedades en Convivencia se aprueba en el 2006 y entra en vigor en el 2007. A los servidores públicos los empezaron a capacitar para registrar las sociedades de convivencia en enero para que los registros empezaran a llevarse a cabo el 16 de marzo de 2007 (Eficiencia Informativa, 2007a). Aun así, una vez conseguido que las sociedades de convivencia se aprobaran, no pasó mucho tiempo antes de que se buscara legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo como tal, puesto que las primeras ya no eran consideradas suficiente. En los primeros meses del año las noticias relevantes tuvieron, por obvias razones, más que ver con las sociedades.

En febrero de 2007 –un mes antes de que las sociedades de convivencia entraran en vigor- se dio a conocer una iniciativa de reforma al Código Civil que prohibiera la adopción para quienes vivieran en una sociedad de convivencia por parte de diputados del PAN en la ALDF. Alfredo Vinalay y Antonio Zepeda dijeron que con ello buscaban salvaguardar los derechos de los niños que pudieran ser sujetos a una adopción (sic) (El Universal, 2007), misma que no procedió.

El 5 de marzo se publicaron en la Gaceta Oficial los lineamientos para la constitución, modificación, adición, ratificación, registro y aviso de terminación de las Sociedades de Convivencia (Notimex, 2007). En las 16 delegaciones políticas se empezaron a registrar las sociedades de convivencia el 16 de marzo luego de la reunión que hubo con los 16 jefes delegacionales que se llevó a cabo el 7 de marzo (Bermeo, 2007). Sin embargo, para ese día, sólo ocho de las 16 delegaciones habían recibido la capacitación y sensibilización sobre la aplicación de la ley debido a obstáculos puestos por las mismas delegaciones (El Universal, 2007b).

Un día antes de que entrara en vigor la ley en el Distrito Federal, se publicó una entrevista hecha a Jesús Reyes Maloof, presidente del Partido Alternativa Socialdemócrata y redactor de la ley, en la que reconocía que aunque la ley fuera un avance, ésta no era la figura jurídica óptima, por lo que tendría que lucharse por el derecho al matrimonio entre personas del mismo sexo (García, 2007). Ese sería el inicio del siguiente objetivo a conseguir: la legalización de las uniones entre personas del mismo sexo mediante la figura jurídica del matrimonio, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier pareja compuesta por personas de distinto sexo.

Mientras había quienes ya estaban pensando en reformar el Código Civil para regularizar los matrimonios entre cualquier par de personas, el 17 de noviembre de ese mismo año la fracción del PRI presentó ante las comisiones unidas de Derechos Humanos y Equidad y Género en la Asamblea una iniciativa de reformas para modificar varios artículos de la Ley de Sociedad de Convivencia; sobre todo el tercero, en el que se reconoce que parejas del mismo sexo conforman un hogar (sic) (Eficiencia Informativa, 2007b).

2008: Se sientan las bases

La discusión sobre el tema del matrimonio tanto en la Asamblea como en la opinión pública duró mucho menos que el de las sociedades de convivencia, ya que fue formalmente propuesto hasta el último tercio del año 2008. El 17 de septiembre de ese año el Partido Social Demócrata propuso formalmente realizar modificaciones al Código Civil y al de Procedimientos Civiles para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo en la Ciudad de México. Enrique Pérez, líder del partido en el D.F. declaró que la iniciativa sería presentada antes de que el periodo ordinario de sesiones concluyera (Pineda, 2008a). Ante tal propuesta, Emilio Álvarez Icaza –presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal- se pronunció a favor de que se legalizara el matrimonio entre personas del mismo sexo en la ciudad, ya que la Ley de Sociedad de Convivencia no era suficiente (Pineda, 2008b).

En noviembre, la diputada Leticia Quezada, del PRD, presentó una iniciativa igual para reformar los artículos 97, 103 y 146 del Código Civil e incorporar el derecho a contraer matrimonio con personas del mismo sexo (Pérez, 2008). Como era de esperarse, la bancada del PAN pugnó porque no se legalizaran dichas uniones, e incluso presentaron una iniciativa de reforma al Código Civil en los artículos 146, 156 y 162 para que el matrimonio sólo se concediera a personas de distintos sexos (Notimex, 2008). Por su parte, Marcelo Ebrard, quien al momento ya era jefe de gobierno capitalino, se pronunció inmediatamente a favor de legalizar los matrimonios entre personas del mismo sexo, diciendo que “siempre ha creído que cada persona debe ser libre de amar a quien quiera” (Arellano, 2008).

Para diciembre de ese año, más de 60 ONG LGBTTTI, en colectivo, propusieron la reforma al Código Civil para que la unión de dos personas del mismo sexo pudiera catalogarse como matrimonio. Enóé Uranga, quien al momento era portavoz del Colectivo Lésbico, Gay,

Transgénero e Intersexual (LGBTI) declaró que la petición de reforma al artículo 146 se presentó formalmente a la ALDF el 17 de diciembre, en contraposición a la propuesta por el PRD puesto que, según Uranga, esa no tenía solidez ni certeza jurídica (Agencia EFE, 2008).

Este año, aunque en realidad sólo el último trimestre del mismo, revela el proceso de iniciación de la iniciativa de reformar el Código Civil. Dado que Marcelo Ebrard había sido elegido Jefe de Gobierno, se había abierto una nueva ventana de oportunidad compuesta por el nuevo gobierno, que se mostraba más abierto con los temas de diversidad y que prometía ser menos conservador, lo cual se reflejaba en las declaraciones de apoyo que había hecho Ebrard respecto a la Ley de Sociedades de Convivencia y ante la posibilidad de pasar ahora al tema de matrimonio. Aunado a ello, se empezaba a percibir un cambio en la opinión pública y en el clima que había en la sociedad.

Respecto al *process sequencing*, aun cuando se esté hablando de una iniciativa nueva, esta responde a la misma necesidad –o al mismo problema- que respondía la primera. Es decir, se puede hablar de un proceso unificado en el sentido de que la segunda iniciativa buscaba llenar los vacíos legales que dejaba la primera –en materia no sólo de la figura jurídica que en sí misma sería un derecho civil, sino de los beneficios de la seguridad social que las Sociedades de Convivencia no otorgaban. De tal suerte, la forma de presentar la iniciativa de reforma al Código Civil, el apoyo de la sociedad civil y el proceso mismo son producto del aprendizaje del proceso previo, y pueden considerarse como una secuencia del mismo, como bien lo menciona Lozano (2013) y demuestra con la investigación que lleva a cabo.

2009: Se aprueban los matrimonios entre personas del mismo sexo (y la posibilidad de adoptar)

Como ya hemos anticipado, en 2009 se aprueban las reformas a los códigos (el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles), con muchas menos trabas que en el caso de la Ley de Sociedades en Convivencia. El desarrollo del proceso se narra a continuación.

Un día antes del amor y la amistad se llevó a cabo una suerte de protesta de besos – entre personas del mismo sexo- con la que quienes buscaban que se aprobara la reforma interceptaron al jefe de gobierno como un acto simbólico que impulsara la reforma y que demostrara el descontento que producía a las personas LGBTTTI la segregación a la que el gobierno los condenaba. Ello, en respuesta a que el gobierno local organizó, para el 14 de ese mismo mes, un evento en el cual se llevaría a cabo un acto masivo de besos en el Zócalo de la Ciudad de México, lo cual causó descontento entre varios activistas. Manuel Amador, del Movimiento Amplio Independiente de la Diversidad Sexual y Genérica, explicó que no necesitaban permiso para besarse, menos un lugar y una fecha específica (Durán y Cabrera, 2009). La manifestación buscaba impulsar el proceso que ya se preparaba en la Asamblea.

Poco tiempo después de eso, y antes de que hubiera cambio de legislatura, algunos diputados del PSD declararon en marzo que correspondería a sus sucesores impulsar las iniciativas pendientes, refiriéndose a la eutanasia activa, el matrimonio entre personas del mismo sexo y el derecho a hacerse cirugías de cambio de sexo para las personas transgénero (Osorio, 2009a).

En mayo, el Partido Socialdemócrata declaró que seguiría insistiendo para que personas del mismo sexo pudieran casarse en la Ciudad de México, aun cuando en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no se hubiera permitido la discusión sobre el tema ante las dos iniciativas presentadas en diciembre del año pasado tanto el PSD como el PRD, lo

que llevaba a pensar que existía la posibilidad de que la iniciativa fuera a encontrarse con tantas trabas como lo había hecho la Ley de Sociedades de Convivencia (Milenio, 2009).

Sin embargo, el tema regresó a la ALDF. La IV legislatura se clausuró el 9 de septiembre, y en seguida el PRD se comprometió a que fuera en el primer periodo de la quinta legislatura cuando se aprobaran los “matrimonios gay”. Tanto Alejandra Barrales, líder del PRD en dicha legislatura, como David Razú, diputado independiente –que se sumó a la bancada del PRD en la quinta legislatura-, declararon que ese sería el primer punto en la agenda que impulsaría la Alianza de Izquierdas (conformada por el PRD, el PT y el PSD) (Cruz, 2009; Osorio, 2009b).

Aun así, a finales de septiembre se empezó a difundir que la reforma al Código Civil que otorgaría la posibilidad de contraer matrimonio a personas del mismo sexo no sería aprobada durante el periodo ordinario de sesiones que corría puesto que no había consenso en las bancadas (Pérez, 2009). En octubre, el PRD declaró, desesperanzadamente, que la discusión se llevaría a cabo hasta 2010 (Milenio, 2009b); sin embargo, Razú llevó a cabo de todos modos el cabildeo de la iniciativa con organizaciones sociales y confirmó que ya contaba con el respaldo de la mayoría de los diputados de la Alianza de Izquierdas, aclarando que ello se llevaría a cabo aun el tema de la adopción no se fuera a contemplar en ese momento (Osorio, 2009c).

Marcelo Ebrard, quien ya se había pronunciado a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo, declaró a finales de octubre en entrevista que todo lo que fuera en favor de las libertades de las personas era visto con simpatía por la izquierda de la ciudad (El Universal, 2009a). Luis González Plascencia, quien ya presidía la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, aseguró que apoyaría cualquier iniciativa que implicara que los derechos humanos se ampliaran, refiriéndose a la misma iniciativa (El Universal, 2009b).

Habiendo regresado el tema a la ALDF, la bancada del PRI dijo, a través de Israel Betanzos –vicecoordinador de la fracción priista- que respaldarían la propuesta del PRD de reformar el Código Civil siempre y cuando dicha reforma no permitiera la adopción para parejas del mismo sexo (Cabrera, 2009a).

El Gobierno de la Ciudad llevó a cabo el análisis jurídico de la iniciativa para legalizar el matrimonio entre personas del mismo sexo. En dicho proceso, Leticia Bonifaz, Consejera Jurídica del Gobierno del Distrito Federal, hizo hincapié en la necesidad de trabajar sobre los aspectos que referían a la procreación en el proyecto de reforma; ante lo que David Razú reafirmó que el proyecto no incluía la perspectiva de adopción (Reforma, 2009).

El asunto de la adopción dio muchas vueltas. El PAN rechazó formal y públicamente que las parejas del mismo sexo pudieran adoptar menores, y volvió a promover reformas al Código Civil que, más allá de no permitir la adopción en dichos casos, la prohibiera. Ello como contrapeso a la reforma que impulsaba el PRD, ya que la adopción “no tendría cabida social ni jurídica” (Quintanar, 2009).

Las reformas al Código Civil que se propusieron contemplaban cambiar el artículo 146 para que se explicitara que el matrimonio es la unión libre de dos personas y no de un marido y una mujer. Además, se modificarían los artículos 237, 294 y 724 –los cuales hablan sobre el matrimonio entre menores, el parentesco de afinidad y la construcción del patrimonio familiar. Dichas reformas permitirían que las parejas del mismo sexo pudieran compartir la seguridad social que proveen tanto el IMSSS como el gobierno federal, así como arreglar ciertos problemas sucesorios (Cabrera, 2009b). En esos meses más de 70 organizaciones de la comunidad LGBTTTI se sumaron al apoyo de la iniciativa (Cabrera, 2009b).

A principios de noviembre, Leticia Bonifaz reiteró que la razón por la que el debate sobre el tema del matrimonio entre personas del mismo sexo estaba pausado era que se estaba

buscando una figura en la cual no se permitiera la adopción a dichas parejas, puesto que ello sería lo que ocasionara más renuencia entre los sectores conservadores (García, 2009a).

Alan Christian Vargas, diputado del PRI, declaró que votaría a favor de la iniciativa. El diputado dijo, en el marco de una reunión de personas LGBTTTI con varios integrantes y presidentes de comisiones de la ALDF, que en el grupo parlamentario del PRI la opinión estaba dividida pero que, después de dicha reunión, él desempataría la decisión (El Universal, 2009c). El PRD, paralelamente, pidió a los legisladores de su bancada que “cerraran filas” en torno a la iniciativa (El Universal, 2009d). El PAN –en voz del diputado Fernando Rodríguez Doval- lo que hizo fue proponer que se reforzara la Ley de Sociedades de Convivencia (García, 2009b).

Paralelamente, Armando Martínez, presidente del Colegio de Abogados Católicos de México, solicitó al PRD en la ALDF que se llevara a cabo un referéndum para conocer la opinión de la sociedad sobre el tema, y así “no cavar su tumba para el 2012”, en un intento por frenar la iniciativa (El Universal, 2009e).

Luego de que 40 (de los 66 diputados) se comprometieran a aprobarla, el 24 de noviembre, David Razú presentó ante el pleno la iniciativa de reforma a ocho artículos del Código Civil¹⁸ que legalizarían el matrimonio entre personas del mismo sexo, precisando que no se tocarían los temas de adopción ni de procreación (Osorio, 2009d). 31 de los 34 legisladores del PRD respaldaron la iniciativa (los integrantes de Nueva Izquierda no firmaron), la única de Nueva Alianza y los 5 diputados del PT. Tres de los ocho priistas, que habían acordado respaldarla, de última hora se retractaron; y los 15 del PAN y tres del PVEM

¹⁸ La propuesta considera reformas a los artículos 146, 237, 291 bis, 294 y 724 del Código Civil para el DF, así como los artículos 216 y 942 del Código de Procedimientos Civiles local.

rechazaron la iniciativa rotundamente. Finalmente, con el respaldo de 42 diputados, la iniciativa se turnó a las comisiones unidas de Administración y Procuración de Justicia, Derechos Humanos, Equidad y Género, Población y Desarrollo y Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias (García, 2009c, Cabrera y Osorio, 2009). En ese momento y ante cuestionamientos de ciertos legisladores, Bonifaz reiteró que desde el punto de vista jurídico no había problema, y volvió a hacer hincapié en la necesidad de proteger los derechos de los menores de edad (Durán, 2009).

Mientras dicho procedimiento acontecía en la Asamblea, se llevó a cabo el festival cultural que se organiza por el Día Mundial de la Lucha contra el Sida a finales de noviembre, y en ese evento se pronunciaron muchos miembros de organizaciones LGBTTTI en favor de la ley que permitiría los matrimonios entre personas del mismo sexo en la ciudad. En el evento, Lol Kin Castañeda, presidenta de la Sociedad Unida por el Derecho al Matrimonio entre Personas del Mismo Sexo, afirmó que dentro de la comunidad LGBTTTI había más de 160 organizaciones respaldando la iniciativa (El Universal, 2009f). Por su lado, Razú dijo en conferencia de prensa que entre las organizaciones que se habían sumado a la propuesta se encontraban la Federación Mexicana de Educación Sexual y Amnistía Internacional (El Universal, 2009g).

El 10 de diciembre se aprobó en lo general y particular por las comisiones unidas, reiterando que la adopción no sería incluida. Durante la reunión de trabajo, los panistas Lía Limón, Carlos Pizano y Fernando Rodríguez se retiraron de la mesa porque según ellos no se había cumplido el procedimiento legal para conocer el predictamen (El Universal, 2009h). La diputada Edith Ruiz (PRD) propuso que se agregara al dictamen una modificación al artículo 391 del Código Civil, que habla sobre la adopción, para restringir la posibilidad de parejas del mismo sexo de adoptar (Cabrera, 2009c). Tanto Razú como Beatriz Rojas y Maricela

Contreras votaron en contra de dicha restricción puesto que ello limitaría los derechos de las parejas, pero fue respaldado por cuatro de los perredistas de la bancada, así como un par del PT (Cabrera, 2009d). El proceso para dictaminar la reforma del 11 de diciembre no contó con el quorum necesario por lo que se tuvo que programar para después.

Cinco días después, El 15 de diciembre se llevó a cabo, a las 17:00 horas, el Foro de Debate llamado “Análisis Jurídico-Legislativo sobre la Iniciativa de Ley de Matrimonio entre personas del Mismo Sexo” en la Asamblea Legislativa a cargo de David Razú como parte de la intención del legislador de dar a conocer la iniciativa y de resolver dudas que pudieran presentarse al respecto de la misma (Notimex, 2009).

El 16 de diciembre se volvió a aprobar en comisiones unidas de la ALDF el dictamen con 14 votos a favor, dos en contra y dos abstenciones luego de un error de procedimiento legislativo de la votación previa (El Universal, 2009i). Como sólo 10 de los 20 diputados que integraban las Comisiones de Derechos Humanos, Equidad y Género y Procuración y Administración de Justicia habían votado, el procedimiento se repitió. Al momento, César Nava, dirigente nacional del PAN, advirtió que si se aprobaba el matrimonio homosexual en el Distrito Federal, presentarían una controversia constitucional (Cabrera, 2009e).

El 17 de diciembre se votó la posibilidad de hacer un referéndum sobre el tema pero no se aprobó, con 36 votos en contra, 22 a favor y dos abstenciones (El Universal, 2009j).

Finalmente, el 21 de diciembre de 2009 se aprobó la reforma al Código Civil de la Ciudad de México que reconoce el matrimonio entre personas del mismo sexo y que, contra todo pronóstico e intención de ciertos sectores conservadores, incluye la posibilidad de que dichas parejas adopten a menores de edad. 39 legisladores votaron a favor, 20 en contra y cinco se abstuvieron, reservando la modificación al artículo 391, por lo que se queda abierta la posibilidad de adoptar. Al calor del momento, la diputada Marisela Contreras subió a la

tribuna la propuesta de adopción, y finalmente fue aprobada por la mayoría de los diputados del PRD y del PT —con 31 votos a favor, 24 en contra y 9 abstenciones.¹⁹ Varios priistas reclamaron a la presidenta de la Comisión de Gobierno que se haya incluido la reserva del artículo “tramposamente”; los panistas, en respuesta, abandonaron el salón de sesiones (El Universal, 2009k).

Diputados del PAN procedieron a criticar la reforma diciendo que esta no sería garantía de los derechos sociales que los promotores habían prometido. Según un comunicado de la bancada de dicho partido, la ALDF carecía de las facultades para reformar los ordenamientos del Seguro Social y del ISSSTE, que usan el Código Civil como marco normativo (Osorio, 2009e).

Ante el desacuerdo, Leticia Bonifaz descartó la posibilidad de vetar la reforma desde el GDF porque no presentaba inconsistencias u objeciones jurídicas, y dijo que estarían a la defensa de la norma en caso de que se presentaran acciones de inconstitucionalidad. Mariana Gómez del Campo, dirigente del PAN local, declaró que recurriría a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, aunque contó nada más con el apoyo de 19 legisladores y necesitaba 22 para proceder (El Universal, 2009l).

Además de las declaraciones de Gómez del Campo, concernientes a la intención que tenía de presentar una acción de inconstitucionalidad en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el coordinador del PRI en la Asamblea, Israel Betanzos, también habló sobre dicho recurso pero únicamente en el tema de la adopción de menores, a lo que el PVEM se sumó en declaraciones de Norberto Solís. El PT estaba en contra de la adopción pero sus legisladores dijeron que esperarían a ver cómo evolucionaba la reforma para tomar una decisión sobre el

¹⁹ Eliminando así la propuesta de incluir en el artículo 391 del Código Civil —que habla de la adopción—, el siguiente párrafo: “Para los efectos de este artículo, no procede la adopción cuando los cónyuges o concubinos sean del mismo sexo”.

apoyo a los recursos legales propuestos (El Universal, 2009l). Posteriormente el coordinador del PT, Pedro Vázquez, sugirió la posibilidad de que el jefe de gobierno vetara la posibilidad de adoptar menores por parte de las parejas compuestas por personas del mismo sexo aludiendo a los derechos de los niños (sic) (Milenio, 2009c).

Según Raúl Carrancá las reformas violaban el artículo 4 constitucional por lo que cualquier acción de inconstitucionalidad tendría muchas probabilidades de tener éxito en caso de ser presentado en la SCJN (Osorio, 2009f).

Aun así, el GDF publicó el 29 de diciembre de 2009 las reformas a los códigos Civil y de Procedimientos Civiles (se aprobó la modificación de los artículos 146, 237, 291 bis, 294, 391 y 724 del Código Civil para el Distrito Federal;) para que entraran en vigor 45 días hábiles después (Gaceta Oficial, 2009, p.525-526).

En este año, y parte del proceso que estamos analizando, resaltan dos cosas que vale la pena tener en cuenta para el análisis: la primera es el papel del empresario de políticas, del que habla Kingdon cuando se refiere a las ventanas de oportunidad, personificado por David Razú, quien, a pesar de los panoramas negativos decidió seguir trabajando a favor de la iniciativa. La segunda es el papel que jugó en la discusión el tema de la adopción por parte de parejas del mismo sexo. A diferencia del proceso anterior, en el que, irónicamente la discusión “moral” se centraba en si sería adecuado o no para las personas, adultas, unirse en una figura jurídica parecida al matrimonio, en este caso lo que alentó un poco el proceso fue la discusión sobre qué hacer respecto a la adopción de menores, no el tema en sí sobre el matrimonio. Ello resulta en parte irónico, puesto que es como si el parámetro de sorpresa o de conservadurismo se fuera recorriendo.

En cuanto a la ventana de oportunidad, hay dos cosas que considerar fundamentalmente: en primer lugar, podría también considerarse el cambio de legislatura como una oportunidad para que el tema fuera introducido y aprobado, aunque en realidad la intención, como vimos en el bloque del 2008, ya existía desde entonces, sin embargo no pudo proceder con la IV legislatura. Sin embargo, el cambio de legislatura en conjunción con la mayor apertura del gobierno de Ebrard, sí configuraron una nueva ventana de oportunidad para la reforma al Código Civil. En segundo lugar, el progreso en la opinión pública, expresado tanto en las actitudes por parte de los legisladores, que eran reflejo de la sociedad, como en los datos arrojados por la ENADIS que analizaremos a continuación.

En ese mismo orden de ideas, la noción del *process sequencing* es sumamente pertinente, no sólo por el proceso llevado a cabo el año previo, sino, como mencionamos más arriba, por el bagaje que el proceso para la Ley de Sociedades de Convivencia había proveído. La forma en que se manejó el tema de la adopción es ejemplo claro del aprendizaje al que nos referimos. Considerando, como plantea Haydu (1998) que la continuidad del proceso en el tiempo está dada en función de necesidades que persisten, y las soluciones se van presentando contingentemente, la solución para conseguir que se aprobara el matrimonio entre personas del mismo sexo fue formular la iniciativa de tal forma que protegiera los intereses de los sectores más conservadores de la Asamblea, aunque en el último minuto esa estrategia se revocara y se consiguiera la posibilidad de adopción para dichas parejas.

Ebrard, por su lado, se mostró más que dispuesto para apoyar la iniciativa de reforma y no reparó en hacer declaraciones públicas sobre el apoyo que tanto él como su partido –y la izquierda mexicana, tan abstracto como ello suene- estarían dispuestos a dar a cualquier iniciativa relacionada con la diversidad. Su apoyo fue sin duda fundamental para la aprobación de la ley, además de que, sobra decir que, no implicó ningún bloqueo de la iniciativa.

3.5 Resumen analítico del proceso exitoso para ambas iniciativas

En comparación con el caso de fracaso que analizamos en el capítulo anterior, hay varias elementos que sobresalen respecto a este análisis, que, aunque compuesto por dos procesos separados, puede ser visto tanto como uno secuencial como dos diferentes, ambos con resultados exitosos de aprobación. A continuación un análisis sobre el desarrollo de lo ocurrido en función del modelo que presentamos como herramienta explicativa en nuestra investigación.

En primer lugar debemos considerar las ventanas de oportunidad. Tanto para el caso de la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia, como para la aprobación de la reforma al Código Civil se cumplía con la condicionante de la apertura de la ventana de oportunidad en el sentido de que había cambios de gobierno o de legislaturas. En ambos casos se seguía discutiendo y pretendiendo resolver un problema específico que era lo que configuraba la corriente de problemas. En cada una de las dos situaciones se volvía cada vez más imperante que se atendiera, no sólo por los reclamos desde la sociedad, sino por la pertinencia de atender en el espacio público un tema de derechos universales. La corriente de políticas en ambos casos se expresaba en la posibilidad latente dentro de la Asamblea de aprobar las iniciativas por las que se estaba pugnando; es decir, ya estaban planteadas las iniciativas, ya se había preparado el terreno para la discusión e incluso se habían hecho intentos de aprobarlas, sin embargo en esta ocasión la ventana fue aprovechada.

La composición de la ALDF para ambos casos era propicia para que las iniciativas fueran aprobadas. Incluso en la IV legislatura había mayores probabilidades de que las iniciativas del PRD fueran aprobadas, sin embargo para el caso de la reforma al Código Civil sucedió hasta la V legislatura, cuando convergieron más condiciones necesarias, como veremos a continuación.

Cuadro 3: Composición por partido político de la IV Legislatura

Partido Político	Escaños
PRI	4
PAN	17
PRD	34
PVEM	3
PT	1
Convergencia	1
PSD	2
Nueva Alianza	4

Fuente: página web del IEDF

Cuadro 4: Composición por partido político de la V Legislatura

Partido Político	Escaños
PRI	7
PAN	15
PRD	30
PVEM	4
PT	6
Convergencia	1
PSD	1
Nueva Alianza	2

Fuente: página web del IEDF

Para el caso de la corriente de política, es evidente que si las iniciativas fueron aprobadas fue porque existieron actores capacitados y dispuestos a generar un cambio estructural, como menciona Kingdon. El papel del empresario de políticas al cual se refiere ese autor fue muy bien capitalizado con la presencia de David Razú en la asamblea para el segundo caso que estudiamos, ya que sus conexiones y habilidades políticas sentaron muy bien las bases para la aprobación del matrimonio igualitario.

Aunado a las condiciones estructurales de la corriente de políticas, hubo un cambio notorio en la opinión pública. Una encuesta levantada por el periódico El Universal a 1000 personas en la Ciudad de México a finales de noviembre del 2009, reveló que el 50% de los

encuestados opinaban que la reforma al Código Civil del DF debería ser aprobada, mientras que solamente el 38% respondió que no. En la misma encuesta, 48% contestaron que creían que la discriminación había aumentado en la ciudad (El Universal, 2009).

Ante la pregunta sobre la medida en que estarían dispuestos a permitir que una persona homosexual viviera en su casa, en el 2010 el porcentaje de personas que contestó negativamente se había reducido al 43.7%. Sin embargo, 42.5% respondió a la misma pregunta afirmativamente. LA ENADIS del 2010 provee una mayor desagregación de la información, por lo que sabemos que en ese año quienes respondieron negativamente a la pregunta se encontraban mayoritariamente en los grupos de edad más altos, mientras que las respuestas afirmativas con mayor porcentaje (cerca del 60%) estaban en los grupos de edad jóvenes (18-39 años). También es notorio que las respuestas positivas se incrementaban en función del nivel económico: siete de cada diez personas de nivel económico alto y medio alto estarían dispuestos a vivir en la misma casa que personas homosexuales, mientras que sólo cinco de diez personas con nivel económico muy bajo lo harían. Para las personas con posgrado, la respuesta afirmativa ascendió a un 72%, mientras que las personas con ninguna escolaridad respondieron que sí sólo el 31.3%.

Internacionalmente se percibió el cambio también.²⁰ En la encuesta que llevó a cabo el Pew Research Center en el 2010, las cifras de aceptación en Estados Unidos habían cambiado a un 48% que se oponía y a un 42% que estaba a favor²¹ (Pew Research Center, 2015).

²⁰ Para el año 2010 en Uruguay, Argentina y Canadá el apoyo a favor del matrimonio entre personas del mismo sexo era de más del 50%, mientras que en países como Jamaica, El Salvador y Guyana no llegaba ni al 10% (AmericasBarometer, 2010), lo que según un estudio del Barómetro de las Américas indicaba una correlación casi perfecta entre desarrollo (medido en función del índice GDP) y probabilidad predicha ante el apoyo hacia el matrimonio entre personas del mismo sexo (Lodola y Corral, 2010).

²¹ Actualmente (2015) los valores incluso se han invertido, siendo 39% de la población en Estados Unidos los que se oponen mientras quienes están a favor han alcanzado el 55% (Pew Research Center, 2015).

Ahora bien, como Kingdon menciona, cuando se aprueba una reforma legislativa sumamente importante, se establece un nuevo principio de ley. Cuando esto ocurre, la arena política no vuelve a ser la misma, ya que las futuras decisiones considerarán este nuevo principio, lo que crea nuevas formas de entender los hechos. En el análisis de lo que representa para nuestro estudio el *process sequencing* esto puede ser muy relevante, puesto que lo que significó la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia pudo facilitar en gran medida el que el proceso de reforma del Código Civil fuera exitoso. Para la aprobación del matrimonio igualitario ya no sólo se hablaba de atender a la situación civil de las personas que quisieran unirse legalmente con personas de su mismo sexo, sino de proveerles de las herramientas de seguridad social y sucesorias a las que tienen acceso las personas que se casan con alguien del sexo opuesto. Es decir, tanto la experiencia en materia de estrategia como la conciencia sobre el caso (como hemos visto ya con el progreso en la opinión pública) fueron evolucionando y preparando el terreno para que se pudiera aprobar el matrimonio igualitario. De tal suerte, la secuencia de proceso fue tanto técnica como conceptual, lo cual evidentemente dejó el terreno fértil para que se pudiera aprobar la iniciativa gracias a –como menciona Howlett (2009)– un papel más flexible de las instituciones y los actores en dicha transformación.

En el caso específico de la Ley de Sociedades de Convivencia, el aprendizaje permitió que se planteara por última vez la iniciativa cuando tuvo más posibilidades de ser aceptada. Queda mucho más claro, sin embargo, como se expresa en el caso específico de la reforma al Código Civil, cuando los actores involucrados aprendieron a modificar la estrategia de tal forma que no causara respuestas negativas (y de carácter alarmante) en los sectores conservadores dejando completamente de lado el tema de la adopción, misma que aun así quedó habilitada en la última votación.

En cuanto al papel del jefe de gobierno la reflexión es clara. Tanto Encinas como Ebrard jugaron un papel preponderante en la aprobación de las dos iniciativas. El actuar de ambos actores fue estratégico. Sin embargo, a diferencia del caso de López Obrador, en la estrategia de estos dos actores tenía un peso más significativo apoyar las iniciativas a las que nos referimos. Es decir, ninguno tenía interés en bloquear la iniciativa, como fue con el caso de López Obrador, e incluso ambos declararon estar a favor. Para ambos casos, el palanqueo al que se refiere Méndez (2013), resultó ser orientado hacia la aprobación de las iniciativas. También vale la pena mencionar que, si nos referimos al concepto de liderazgo político, podemos entonces afirmar que el cambio que el papel de ambos produjo fue positivo y constructivo, por lo que se puede considerar como un liderazgo efectivo.

El actuar de ambos jefes de gobierno en los dos casos fue benéfico para el progreso de las iniciativas, tras haber declarado públicamente su apoyo en ambos casos, y considerando el peso que tenía el partido en la asamblea, ello resultó un factor de mucho peso. En el caso particular de Ebrard, una entrevista llevada a cabo con Inti Muñoz (Entrevista 2, 2016) nos reveló que la decisión de apoyar la reforma al Código Civil fue expresada y deliberada por el jefe de gobierno tras enterarse de los resultados de unas encuestas de opinión en las que se mostraba el apoyo de la sociedad ante el tema. Así, fue una decisión razonada que respondía a una estrategia probablemente con miras a ser electoral.

De tal suerte, al igual que con el análisis del proceso previo, los procesos de éxito que en este capítulo se analizan arrojan resultados que son comparables con los del capítulo previo; es decir que, aun cuando ninguna de las iniciativas podría haber sido exitosamente aprobadas sin que se cumpliera el requisito de apertura de las ventanas de oportunidad y el proceso de secuencias que se había estado construyendo en la ALDF y en la sociedad de la Ciudad de México —expresado en el cambio en la opinión pública— el papel de los jefes de

gobierno fue fundamental para que se pudieran formalizar en el ámbito de lo legal las uniones civiles entre personas del mismo sexo, puesto que en los dos casos de éxito no sólo no hubo un bloqueo explícito por parte del jefe de gobierno, sino que estos se manifestaron a favor de ambas iniciativas.

Conclusiones

El camino que falta por recorrer

Lo que motivó esta investigación fue el interés por esclarecer, en la medida de lo posible, la forma en que los derechos de personas con sexualidades e identidades de género diversas ven reivindicados sus derechos ante y en el espacio público. Frente a un tema que, por su naturaleza, es inagotable, dado que el espacio contestatario en el cual se desenvuelven las demandas y luchas sociales en pro de extender el reconocimiento de derechos sigue evolucionando, la presente investigación se propuso enfocarse en un periodo temporal y contexto político específico para explorar las dinámicas de poder e interrelaciones que inciden en las respuestas jurídicas frente a este tipo de demandas. Esta aproximación nos ha permitido entender que es preciso mejorar las herramientas teóricas y analíticas con que se exploran este tipo de espacios en los que temas tan cruciales están en juego. La Ciencia Política tiene un enorme reto a la hora de identificar los usos y abusos del poder político en los procesos de reconocimiento jurídico de este tipo de reivindicaciones sociales.

Después de hacer la revisión de la literatura y de tomar en cuenta las explicaciones que se han dado al tema que nos interesa, la hipótesis de esta investigación se configuró como sigue: para el caso específico de la Ciudad de México, en el proceso de reconocimiento legal de las uniones entre parejas del mismo sexo, hubo tres factores que incidieron directamente y que determinaron los resultados. El modelo explicativo que planteamos divide a estas tres variables en dos partes, en función de la división entre estructura y agencia. La primera parte comprende las siguientes dos variables: las *ventanas de oportunidad* –que a su vez es un concepto compuesto por una conjunción de corrientes, por lo que abarca varios elementos– y el *process sequencing*, ambos conceptos propios del estudio de las políticas públicas. La

segunda parte es el papel que jugó la figura del jefe de gobierno en la aprobación de las dos iniciativas que estudiamos. Este estudio se propuso explorar cómo la conjunción de estas tres variables derivó en que la Ley de Sociedades de Convivencia no fuera aprobada durante la gestión de López Obrador pero sí en el gobierno de Encinas, y que la propuesta de reforma al Código Civil tuviera éxito en la ALDF mientras Ebrard era jefe de gobierno.

Después de una extenso rastreo de procesos concernientes a aquellos que sucedieron en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, tanto para la Ley de Sociedades de Convivencia como para la reforma al Código Civil que permitiría el matrimonio en personas del mismo sexo, llegamos a la conclusión de que para que estas dos iniciativas pudieran ser aprobadas tuvieron que cumplirse tres requisitos fundamentales: que se aprovechara la ventana de oportunidad que otorgaba tanto el cambio de gobierno, como el cambio en la opinión pública, como —en su caso— el empresario de políticas; así como que se hiciera uso de la experiencia y el espacio abierto por las experiencias previas según lo que plantea el *process sequencing*; como que el jefe de gobierno apoyara —o por lo menos no bloqueara— la aprobación de la iniciativa.

En el primer caso estudiado, en el cual fracasó la aprobación de la iniciativa para aprobar la Ley de Sociedades de Convivencia, no se logró hacer uso de la ventana de oportunidad que se había abierto por el cambio de gobierno. Además, ni la opinión pública ni la presencia mediática era tan favorable como en los casos siguientes. Tampoco se contaba con la experiencia o el precedente de procesos anteriores para lograr que se tuviera éxito. Aunado a esto, aun cuando se hicieron numerosos intentos por aprobar la ley en la ALDF, esta siempre resultó bloqueada y sufrió un proceso bastante difícil durante la gestión de Andrés Manuel López Obrador, en gran medida debido a la decisión expresa de este jefe de gobierno de que la iniciativa no se aprobaría durante su gobierno.

La mayor influencia en la agenda y en las decisiones tomadas respecto a esta se ejerció en gran medida por los actores políticos que gozaban de poder suficiente como para hacerlo; en este caso bajo la figura Jefe de Gobierno. Si bien las razones personales de los tres jefes de gobierno permanecen inexploradas, los datos apuntan a que cada uno de los jefes de gobierno siguieron estrategias plenamente políticas –incluso con miras a proyectos electorales en el ámbito nacional– siguiendo de cerca el pulso de la opinión pública respecto al tema. En el caso de López Obrador, la estrategia estaba orientada a obstruir la aprobación de una iniciativa de corte –al menos en el contexto de aquel momento– progresista. Si bien los esfuerzos por impulsar la iniciativa durante el gobierno de López Obrador no lograron la aprobación de la misma –en mayor medida al bloqueo por parte de este jefe de gobierno– es indudable que atravesaron un proceso de aprendizaje que fue útil para luego aprovechar las ventanas que presentaron las administraciones posteriores de Encinas y Ebrard.

Por otro lado, para los dos casos de las iniciativas aprobadas, se logró hacer uso de las ventanas de oportunidad, se capitalizó la secuencia de procesos, y jugó altamente a favor el apoyo del jefe de gobierno respecto a ambas iniciativas.

Tanto para el caso de la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia, como para la aprobación de la reforma al Código Civil se cumplía con la condicionante de la apertura de la ventana de oportunidad, puesto que había habido cambio de gobierno y además se percibía un cambio en la opinión pública; para el caso de la reforma al Código Civil, además, se contaba con la presencia del empresario de políticas. La corriente de problemas se definía en función de que en tanto en la administración de Encinas como de Ebrard se seguía discutiendo con miras a resolver un ‘problema específico’. El peso de la opinión pública y la adecuación de la imagen del gobierno respecto a aquella jugó un papel importante, sobre todo cuando ya era claro que el tema se insertaba en el marco de los derechos humanos.

La noción explicativa de la corriente de políticas, presentado por Kingdon (1995), es usado aquí para interpretar que tanto en la administración de Encinas como en la de Ebrard estaba la posibilidad al interior de la Asamblea de aprobar las iniciativas de ‘Sociedades de Convivencia’ y de ‘Matrimonio Igualitario’; más aún, si fueron aprobadas es debido a la presencia de actores orientados a generar un cambio estructural (sin importar las razones políticas o personales que pudieran tener). Bajo la figura del ‘empresario de políticas’ (Kingdon, 1995) se puede explicar la actuación de David Razú en la asamblea y su capacidad para facilitar la eventual aprobación del matrimonio igualitario durante la administración de Ebrard.

La variable del *process sequencing* fue de gran importancia comprender la aprobación de la Ley de Sociedades de Convivencia y su impacto en la reforma del Código Civil. La discusión tanto en el espacio público como en la Asamblea dejó de enfocarse en el mero reconocimiento de la situación civil derivada de los matrimonios entre parejas del mismo sexo, y se orientó además a los derechos en materia de seguridad social y derechos de bienes y sucesiones. Como mencionamos antes, la discusión se enmarcó en el ámbito de los derechos humanos, generando así mayor oportunidad para la aprobación de las iniciativas. Así, la secuencia de proceso preparó el terreno para dicha aprobación, aprovechando el papel más flexible de instituciones y actores.

El papel del jefe de gobierno apunta a varias reflexiones importantes. La principal es que los tres jefes de gobierno se posicionaron de manera estratégica con respecto a su rechazo (López Obrador) y apoyo (Encinas y Ebrard) a las iniciativas en sus administraciones. Es decir, todos tenían intereses políticos detrás de sus posturas, y junto las particularidades de cada uno de sus entornos político-sociales –como la evolución de la opinión pública y la composición de las legislaturas– influyeron en su apoyo o rechazo a las iniciativas.

En el caso de Encinas y Ebrard, se mostró significativo el apoyo público que ambos dieron a las iniciativas en sus respectivas administraciones. El palanqueo (Méndez, 2013) de estos actores se orientó a la aprobación de las iniciativas; además, podemos hablar en ambos casos de un liderazgo efectivo en tanto contribuyó a la aprobación de las iniciativas.

Los procesos de éxito arrojan luz de la misma forma que lo hace el caso de fracaso: aun cuando ninguna de las iniciativas podría haber sido exitosamente aprobada sin que se abrieran las ventanas de oportunidad y gracias al proceso que se había estado construyendo en la ALDF y en la sociedad de la Ciudad de México, el papel de los jefes de gobierno influyó mucho para que se pudiera formalizar en el ámbito de lo legal las uniones civiles entre personas del mismo sexo, otorgando así un peso relevante a la agencia, considerando las bases que sienta la estructura.

Como hemos observado a lo largo de este trabajo, son un sinfín de procesos complejos los que se involucran para que una ley o modificación constitucional (que se asume controversial por los debates contruidos al rededor del tema mismo) de estas características se apruebe y formalice dentro de un marco normativo dado. ¿Por qué esta condición? Por la cantidad de actores, intereses y fines que se contraponen, apoyan o negocian para que se alcance una meta que satisfaga a todos los participantes, o al menos, a la mayoría de estos. Esta es una de las bases de la democracia: la capacidad de debatir, contrastar y generar nuevas ideas o concepciones del mundo, sobre todo cuando nos enfrentamos a una realidad que debe ser transformada en beneficio de aquellos otros que han sido invisibilizados a lo largo de la historia por alguna característica particular. En ese sentido, también notamos los diversos problemas a los que se enfrenta una minoría como las personas LGBTTTI, sobre todo al momento de hacer válidos sus derechos, pues no se trata de una batalla aislada, sino que es un tema que ha estado en la palestra por años y que sólo en las condiciones político-sociales

propias de los siglos XX y XXI ha tenido eco y respuesta, para con ello llegar a un nuevo nivel de sociedad, donde todos los aspectos que deben garantizarse para un ser humano estén realmente al alcance de todos.

Consideramos que el análisis hecho desde las esferas político-estructurales con respecto a los casos de la Ley de Sociedades de Convivencia y del Matrimonio Igualitario arroja consideraciones sumamente interesantes al tema del ejercicio del poder, desde el momento mismo en que se insertan temas en una agenda de carácter público, hasta la forma en que los principales actores políticos actúan en aras de alcanzar la meta deseada, pasando por las construcciones socio-culturales que se dan en los distintos espacios de la esfera pública.

Todos los procesos sociales que buscan una reivindicación de derechos de ciertos grupos tarde o temprano deberán ocupar un lugar dentro de los parámetros propios del sistema, pues será en ese punto que sus demandas tomen un cauce dentro del quehacer político, con la convicción de que ello derivará en una ley, reforma, política pública o transformación de la misma estructura para beneficio del fin perseguido.

Una vez inmersos en el ejercicio del poder mediante vías institucionales, también observamos que muchas veces los agentes políticos ordenan sus acciones y decisiones a partir de intereses particulares, sobre todo con aquellos que tienen que ver con la perpetuidad en el poder, no necesariamente de ellos como individuos, pero sí como parte de un proyecto, ya sea gubernamental o partidista, el cual les interesa que permanezca inamovible para poder concretar sus propias ideas e inquietudes dentro del universo del poder político. En el caso que estudiamos, por ejemplo, nos dimos cuenta de cómo en la ALDF debatieron el tema por años dados los diferentes intereses y la cantidad de voces que se construyeron alrededor del tema, no sólo para aprobarlo o no, sino que además sufrió modificaciones a lo largo del proceso, con

tal de que el asunto no se volviera terriblemente espinoso, sino capaz de garantizar lo que todas las partes buscaban al momento de discutir la idea dentro del espacio legislativo.

Se determinó, gracias a todo el rastreo de procesos que ya hemos mencionado, así como al cotejo de información y a las entrevistas recabadas, que el papel que jugaron los diferentes jefes de gobierno a lo largo de los ocho años que duró el proceso estudiado fue determinante para el resultado del mismo. Esto fue así de tal manera que el papel de Andrés Manuel López Obrador en el bloqueo de la iniciativa de la Ley de Sociedades de Convivencia resultó ser el que más peso tuvo al momento de decidir que esta no iba a pasar mientras él fuera jefe de gobierno. Por otro lado, también resultó determinante que Alejandro Encinas, al tomar el puesto dejado por AMLO, viviera una transición de gobierno, es decir, una época electoral donde tenía que conseguir la mayor cantidad de votos y simpatías para la causa de su partido, lo que obligó a su interinato a mover todo lo que estuviera a su alcance para que la Ley de Sociedades de Convivencia se aprobara y con ello no sólo mantuviera contenta a una parte de la población, sino que el PRD mantenía una declaración de principios en el ahora extinto Distrito Federal: lo suyo era un gobierno incluyente y progresista, a pesar de la directriz anterior marcada por López Obrador. Así, agencia y estructura toman distintas dimensiones y pesos explicativos dependiendo de cada situación.

Es muy interesante ver el giro radical que se dio dentro de una administración del mismo partido; esta transformación se dio porque para poder reivindicar el papel del PRD en el Distrito Federal –en comparación con el del PAN en el gobierno federal– el gobierno de la Ciudad de México necesitaba dar signos de autoridad, además de asumirse como parte de una sociedad urbana moderna y con capacidad de inclusión para todos, lo cual se reflejaría aún más en el siguiente período de gobierno capitalino con Marcelo Ebrard.

Así como AMLO y Encinas resultaron tener la última palabra dentro de la cuestión de las sociedades de convivencia, fue Ebrard quien decidiría impulsar la idea del matrimonio igualitario, fundamentalmente tomando en cuenta los resultados de encuestas de opinión pública (que, como vimos previamente, mostraban una mayor aceptación del tema), lo que significa que contaba con el respaldo de los habitantes del D.F.

De la conjunción de estos elementos, el proceso de reforma al código civil resultó ser exitoso e innovador para todo el país, pues se sentaba un precedente histórico a nivel político tanto para las personas LGBTTTI como para la sociedad misma: reconocer los derechos de quienes se inscriben dentro de este grupo significaba también reconocerlos dentro de los espacios y contextos, dinámicas y construcciones culturales de la realidad mexicana sin tabúes de por medio, sin esa necesidad de pensarlos como “diferentes”, sino con la apuesta de crear una integración total, por lo menos en el plano de lo jurídico-civil.

Por último, otro hallazgo significativo, puesto que nos enseña las formas en que el poder también se entrelaza a distintos niveles, fue notar la capacidad de incidencia que tiene – o por lo menos tenía en aquel entonces– el jefe de gobierno sobre los legisladores de la bancada de su partido, y la manera en que esto influye directamente en las políticas públicas y las decisiones que se toman al interior de la Asamblea. A pesar de que se trata de garantizar que ningún poder pese sobre el otro, en este modelo de política mexicana encontramos que el ejecutivo sí es un agente que es capaz de influir significativamente en el legislativo, sobre todo si se piensa que ambos guardan una relación en términos de intereses, y por tanto son capaces de negociar qué sí y qué no se aprueba (al tiempo que aquella parte de la ALDF que esté inscrita dentro del mismo partido que el jefe de gobierno, comúnmente mantendrá la línea dictada desde “arriba”).

Líneas futuras de investigación

Esta investigación puede incitar a estudios futuros que busquen ahondar en los motivos personales que poseen los distintos jefes de gobierno para incidir en los resultados del proceso, así como las trabas que establecieron para el mismo o aquellas a las que se enfrentaron y que resultaban contrarias a sus fines. De igual manera se abren líneas de investigación en torno al carácter instrumentalista de las decisiones de los jefes de gobierno en torno a estos temas, y sobre si su postura en efecto sigue una lógica que eventualmente les redituaria más apoyo social o si, en cambio, sus preferencias van contra toda lógica y se ven en situaciones donde su apoyo social se ve disminuido. En otras palabras, investigaciones futuras podrían explorar qué factores (instrumentalidad electoral, ideología política, creencias personales, etc.) explican el comportamiento y las posturas de la figura de líderes políticos frente a estos tópicos.

Ahondar en estos temas puede resultar vital para futuras teorías construidas a partir de nuevas dinámicas políticas, sobre todo si las mismas poseen un carácter crítico con respecto a la estructura institucional y cómo funcionan los acuerdos políticos en el campo de la democracia moderna, ya que muchas veces se ponderan, como observamos en una parte del proceso (la concerniente a las sociedades de convivencia), los intereses personales o políticos de los involucrados para decidir acerca de si una reforma o ley es aprobada o no; con lo cual el principio de soberanía que considera a la sociedad como el grupo de concentración del poder queda relegado por completo. Notamos que tenemos una élite política que decide la agenda en relación directa con aquello que le sea instrumental o no en procesos electorales, así como todo lo que pueda afectar su imagen dentro del imaginario social, buscando siempre una respuesta positiva dentro del mismo, ya que de ello dependerá su éxito en los caminos de la política que decida emprender.

La renuencia de AMLO a pasar una ley como la señalada puede comprenderse en el contexto de unas elecciones presidenciales, donde aprobar una reforma de este tamaño y con las implicaciones que posee no sólo a nivel político, sino socioculturales, podría haber representado una pérdida del electorado en partes del país que se inscribieran en un pensamiento mucho más conservador. López Obrador no estaba dispuesto a arriesgarse en un momento sumamente álgido para su interés de convertirse en presidente de la República. Encinas y Ebrard, por su parte, vieron en estos procesos una manera de asegurar su imagen como políticos progresistas y pensantes, incluyentes y con una visión social mucho más amplia, lo que repercutiría directamente en la obtención de simpatía por parte de la ciudadanía. Los intereses políticos se encuentran, como es obvio, por encima de aquellos que los colocan en los puestos de poder: los que conciernen a la ciudadanía. A su vez, sería igualmente interesante atender a los procesos que se han estado llevando a cabo en otras entidades de la República Mexicana, para observar cómo se mueven los agentes políticos en contextos completamente diferentes a los del entonces Distrito Federal y sus reivindicaciones sociales del momento, sobre todo cuando se trata de temas complejos como aquellos en los que la capital del país ha sido pionera: el aborto, la inclusión de la comunidad LGBTTTI y la validación de sus derechos básicos como personas, entre otros. Mientras se escribe sobre estas páginas, varias reformas en distintos estados se han dado, así como la sentencia de la SCJN respecto al mismo tema. Aunque aún no vemos los cambios sociales reales que de estas transformaciones devengan.

Una de las mayores reflexiones que nos quedan en torno al tema, es que la implementación de nuevas normas para grupos socialmente marginados y jurídicamente no reconocidos de manera equitativa, no nada más les entrega garantías como ciudadanos para ejercer responsabilidades y exigir derechos: el reconocimiento pleno de sus derechos

contribuye a resignificar su lugar en la sociedad como personas cuyas historias merecen la misma legitimidad que las de cualquier otra persona. El reconocimiento jurídico de derechos y obligaciones contribuye a la visibilizar a grupos que normalmente han sido violentados.

Como se mencionó al principio de este capítulo, la victoria obtenida en términos legales y de reformas a la constitución no es más que un triunfo pequeño de algo mucho más grande: la capacidad que posea nuestra sociedad de incluir en cualquier dinámica al conjunto de diversidades que constituye la vida social. Trascender situaciones de discriminación y violencia –de todo tipo– ancladas en la diferenciación –jerarquizada y negativa–, en la negación de la diversidad humana es el reto que tenemos enfrente. Así, las reivindicaciones jurídicas son un paso más en el reconocimiento pleno de la otredad humana. Nuestra capacidad de entender al otro con todas sus diferencias, de mirarnos en él como en un espejo, de defender sus derechos con la idea de que otros también defenderán los nuestros, son ideas que debemos rescatar, pues no podemos limitar sólo las garantías de las diversidades a marcos institucionales, sino que debemos actuar desde lo social y aprovechar cualquier ventana de oportunidad que se nos presente para colocar estos temas sobre la palestra pública.

En ese sentido, también nos queda como reflexión el hecho de darle la merecida importancia a muchas otras dificultades o vicisitudes en materia legislativa que afectan de manera directa a las personas LGBTTTI, cuyo interés va mucho más allá de constituir un matrimonio. Por ejemplo, generar un marco legal para las personas transgénero, donde se garantice su nueva identidad a todos niveles, sin que ello suponga un suplicio para las personas que han decidido cambiar de sexo. También podemos hablar de la concientización que se debe hacer con respecto a enfermedades como VIH/SIDA y la inclusión de quienes se encuentra ya infectados a terrenos como el laboral o el social. La tarea puede ser sumamente

ardua, pero está en nuestras manos garantizar igualdad para todos, lo cual nos volverá, al final, una sociedad mucho más empática, y por ende, mucho más humana.

Referencias

- ARGÜELLO PAZMIÑO, Sofía (2013). “El proceso de politización de la sexualidad: identificaciones y marcos de sentido de la acción colectiva”. En: *Revista mexicana de Sociología*, vol. 75, no. 2. Pp. 173-200.
- BAUMGARTNER, Frank R. Y Bryan D. Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- BERNSTEIN, Mary y Laurie Schaffner (2005). *Regulating sex: The politics of intimacy and identity*. Nueva York: Roulthledge.
- BERNSTEIN, Mary et al (2009). The Challenge of Law: Sexual Orientation, Gender Identity, and Social Movements. En: *Queer Mobilizations: LGBT activists confront the law*. Nueva York: New York University Press.
- BERLANT, Lauren y Michael Warner (1998). “Sex in public” En: *Critical Inquiry*. N.24. Pp. 547-566.
- BUTLER, Judith (2001). *El género en disputa: el feminismo y la subversión de la identidad*. México: Paidós.
- CÁRDENAS ACOSTA, Georgina (2005). *La agenda de género del PRD en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal: I y II legislaturas 1997-2000, 2000-2003*. (Tesis de maestría) México: El Colegio de México.
- CAREAGA Pérez, Gloria (2011). “La diversidad en las familias” En: *Políticas públicas, nuevos enfoques y escenarios de la disidencia sexual*. México: UACM. Pp.84-98.
- CARTER, David (2004). *Stonewall: The Riots that Sparked the Gay Revolution*. Nueva York: St. Martin's Press.

- CHÁVEZ Hernández, Efrén (2009). “El derecho parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. Una aproximación” En: Chávez Hernández, Efrén (coord.). *Introducción al derecho parlamentario estatal. Estudios sobre los congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Senado de la República, LXI Legislatura.
- DAHL, R. (1961). *Who governs?*. New Haven: Yale University Press.
- DE LA DEHESA, Rafael (2011). The road to same-sex marriage in Mexico City. Forum: Latin American Studies Association, Pittsburgh, 42 (2011), pp 2-4.
- DIEZ, JORDI (2010). “El movimiento lésbico-gay” en: Tepichin, Ana María, Karine Tinat y Luzelena Gutiérrez de Velasco (2010). *Los grandes problemas de México: Relaciones de Género. Vol. VIII*. México: El Colegio de México.
- DIEZ, Jordi (2015). *The Politics of Gay Marriage in Latin America. Argentina, Chile and Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- ENADIS (2005). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. México: Conapred.
- ENADIS (2010). *Encuesta Nacional sobre Discriminación en México*. México: Conapred.
- ESGUERRA Muelle, Camila y Jeisson Alanis Bello Ramírez (2014). “Interseccionalidad y políticas públicas LGBTI en Colombia: usos y desplazamientos de una noción crítica”: En: *Revista de Estudios Sociales*. No. 49. Bogotá. Pp. 19-32.
- FOUCAULT, Michel (2013). *Historia de la sexualidad*. México: Siglo XXI.

- HAIDER-MARKEL, Donald P. Y Kenneth J. Meier (1996). "The Politics of Gay and Lesbian Rights: Expanding the Scope of the Conflict". En: *The Journal of Politics*. Vol. 58, No. 2. pp. 332-349.
- KINGDON, John (1995). "The Policy Window and Joining the Streams" En: *Alternatives and Public Policies*. Nueva York. Haddison-Wesley. Pp. 165-208.
- KITZINGER, C. (2005). "Heteronormativity in action: Reproducing the heterosexual nuclear family in after hours medical calls". En: *Social Problems*, 52, pp. 477-498.
- LASWELL, Harold (1951). *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- LEFEBVRE, Henri (2003). *The Urban Revolution*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- LIND, Amy C. (2013). "Heteronormativity and Sexuality". En: Waylen, Georgina, Karen Celis, Johanna Kantola y S. Laurel Weldon. *The Oxford Handbook of Gender and Politics*.
- LODOLA, Germán y Margarita Corral (2010). *Support for Same-Sex Marriage in Latin America*. Latin American Public Opinion Project: AmericasBarometer.
- LOZANO, Genaro (2013). The Battle for Marriage Equality in Mexico 2001-2011. En: *Same-sex marriage in Latin America: promise and resistance*. Eds: Jason Pierceson, Adriana Piatti-Crocker y Shawn Schulenberg. Reino Unido: Lexington Books.
- LOZANO, Genaro (2010). Same-Sex relationship equality in Mexico. En: *Same-Sex marriage in the Americas: policy innovations for same-sex relationships*. Eds: Jason Pierceson, Adriana Piatti-Crocker y Shawn Schulenberg. Reino Unido: Lexington Books.
- LUKES, Steven (1985). *El poder, un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI.

- MÉNDEZ, José Luis (2013). Estudio introductorio: El liderazgo político como acción estratégica. En: Méndez, José Luis (Comp). *Liderazgo político*. México: Siglo XXI.
- MIGDAL, Joel S. (2008) “Estudiar el estado”. En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, núm. 8, GERI-UAM.
- MILLS, C. (2012), *La élite del poder*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MUCCIARONI, Gary (2011). “The Study of LGBT Politics and its Contributions to Political Science” En: Political Science. American Political Science Association. Pp. 17-21.
- MULÉ, Nick J. (2014). “Invisible populations: LGBT people and federal health policy in Canada”. En: *Canadian Public Administration*. Vol. 57, No. 2. Pp. 234-255.
- OLARTE Rosso (2013). *La homo-lesbofobia en el discurso: análisis del debate para la aprobación del matrimonio entre personas del mismo sexo en la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de diciembre de 2009*. (Tesis de licenciatura). México: UNAM.
- Pew Research Center (2015). *Changing Attitudes on Gay Marriage*. Disponible en web en: <http://www.pewforum.org/2015/07/29/graphics-slideshow-changing-attitudes-on-gay-marriage/>
- REVELES Vazquez, Francisco (2009). *El trabajo parlamentario de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (1997-2009)*. México: UNAM/Plaza y Valdés.
- SABATIER, Paul A. Y Hank C. Jenkins-Smith (1999). “The Advocacy Coalition Framework”. En Paul A. Sabatier (ed.). *Theories of the Policy Process*. Colorado: Westview press. Pp. 117-166.

- SALINAS HERNÁNDEZ, Héctor Miguel (2010). *Políticas de disidencia sexual en América Latina: Sujetos sociales, gobierno y mercado en México, Bogotá y Buenos Aires*. México: Eón.
- SALINAS Hernández, Héctor Miguel (2011). “Estudio introductorio” En: *Políticas públicas, nuevos enfoques y escenarios de la disidencia sexual*. México: UACM. Pp.12-44.
- SCHATTSCHNEIDER, E. (1961). *The semisovereign people*. Nueva York: Rinehart and Winston.
- SOULE, Sarah A. y Brayden G. King (2006). “The Stages of the Policy Process and the Equal Rights Amendment, 1972-1982” En: *American Journal of Sociology*, Vol. 111, No. 6. Pp. 1871-1909.
- VALDÉS Vega, María Eugenia (1998). “Una nueva legitimidad en el Distrito Federal. Las elecciones de 1997”. En: *Nueva Antropología*. vol. XVI, núm. 54, junio, 1998, pp. 57-78
- VIZCAÍNO, Andrea (2015). *El matrimonio en pugna: Análisis del debate legislativo para la legalización del matrimonio entre personas del mismo sexo en la Ciudad de México* (Tesis de licenciatura). México: El Colegio de México.
- VALELLY, Richard M (2012). LGBT Politics and American Political Development. En: *Annual Review of Political Science*. Annual Reviews.
- WALD, Kenneth D. 2000. “The Context of Gay Politics.” In *The Politics of Gay Rights*, ed. Craig Rimmerman, Kenneth Wald, and Clyde Wilcox, 1–30. Chicago: University of Chicago Press.
- WEEKS, Jeffrey (2011). *Lenguajes de la sexualidad*. Buenos Aires: Claves.
- WILDAVSKY, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power*. Boston: Little Brown and Company.

WILETS, James D. (2011). From divergence to convergence? A comparative and international law of LGBTI rights in the context of race and postcolonialism. En: *Duke Journal of comparative & International Law*. Vol. 21. pp. 631-68.

Hemerografía

Acosta, Carlos (2002). Incierto el futuro en la ALDF de la Ley de Sociedades en Convivencia. En: Notimex. 28 de abril de 2002.

Agencia EFE (2008). ONG mexicanas piden otorgar categoría de matrimonio a unión homosexual. 18 de diciembre de 2008.

Aguilar Martínez, Rodrigo y Francisco G. Chavolla (2000). “Ley Robles”: comunicado de los obispos. En: Catholicnet. Agosto del 2000.

Aranda, Jesús (2002). Aprueba la Corte ley Robles sobre el aborto. En: La Jornada. 30 de enero de 2002.

Aranda, Jesús (2002 a). La ley Robles, vigente y aplicable; la Corte ya notificó a la ALDF que es constitucional. En: La Jornada. 28 de marzo de 2002.

Arellano, Silvia (2002). Seré respetuoso. En: La Crónica de Hoy. 4 de julio de 2002.

Arellano, Silvia (2008). Ebrard apoya la proposición. En: Milenio Diario D.F. 7 de noviembre de 2008.

Bermeo, Ariadna (2005). Demandan gays derechos a Ortega. En: Mural. 29 de noviembre de 2005.

Bermeo, Ariadna (2007). Liberan formatos de unión gay. En: Reforma. 5 de marzo de 2007.

Bravo, Elba Mónica (2002a). Refrendan dictamen de uniones gay. En: La Crónica Hoy. 17 de abril de 2002.

Bravo, Elba Mónica (2002b). Ganó el miedo. En: La Crónica de Hoy. 5 de julio de 2002.

Bravo, Elba Mónica (2002c). En la ALDF, otro intento por aprobar las uniones gay. En: La Crónica de Hoy. 27 de noviembre de 2002.

Bravo, Elba Mónica (2002d). Comisiones de la ALDF aprueban por unanimidad uniones gay. En: La Crónica de Hoy. 28 de noviembre de 2002.

Bravo, Elba Mónica (2002e). Busca el PAN en la ALDF frenar las uniones gay. En: La Crónica de Hoy. 29 de noviembre de 2002.

Bravo, Elba Mónica (2003 a). Presentará Solís su versión de la ley de uniones gay. En: La Crónica de Hoy. 9 de abril de 2003.

Bravo, Elba Mónica (2003b). La comunidad gay rechaza la propuesta de Solís. En: La Crónica de Hoy. 10 de abril de 2003.

Cabrera, Rafael (2009a). Avalan PRI y PT las bodas gay. En: Reforma. 8 de noviembre de 2009.

Cabrera, Rafael (2009b). Hallan fórmula legal para matrimonio gay. En: Reforma. 11 de noviembre de 2009.

Cabrera, Rafael y Ernesto Osorio (2009). Suma 42 votos la propuesta de bodas gay. En: Reforma. 25 de noviembre de 2009.

Cabrera, Rafael (2009c). Avanza matrimonio para gays. En: Reforma. 12 de diciembre de 2009.

Cabrera, Rafael (2009d). Colocan candado a boda gay. En: Reforma. 12 de diciembre de 2009.

Cabrera, Rafael (2009e). Vota ALDF mañana los matrimonios gay. En: Reforma. 17 de diciembre de 2009.

Castillo, Adrián (2001). El PDS propone crear las sociedades de convivencia para formalizar uniones gay. En: La Crónica de Hoy. 7 de febrero de 2001.

Carapia, Fernanda (2002). Buscan gays beneficios de pareja. En: Mural. 21 de Marzo de 2002.

Cortés, Xavier (2003). Va de nuevo la Ley de Sociedades de Convivencia. En: El Independiente. 28 de noviembre de 2003.

Cruz, Víctor (2009). Matrimonios gay, antes de diciembre. En: Milenio Diario D.F. 10 de septiembre de 2009.

Cuenca, Alberto y Rafael González (2000). Unión parejas mismo-sexo. En: El Universal. 14 de diciembre de 2000.

Davenport Fentanes, Guillermo (2001). Retrocesos ante la diversidad sexual, recrudece homofobia en el país. En: Notimex. 22 de febrero de 2001.

Durán, Manuel y Rafael Cabrera (2009). Solicitan a Ebrard bodas gay. En: Reforma. 14 de febrero de 2009.

Durán, Manuel (2009). Respalda gobierno matrimonios gays. En: Reforma. 26 de noviembre de 2009.

Eficiencia Informativa (2004a). Encinas rechaza que el GDF haya bloqueado la ley de convivencia. 16 de febrero de 2004.

Eficiencia Informativa (2004b). En suspenso, la agenda perredista en la Asamblea. 8 de marzo de 2004.

Eficiencia Informativa (2007a). Registrarán sociedades de convivencia en marzo. 8 de enero de 2007.

Eficiencia Informativa (2007b). Van priistas en la ALDF por contrarreforma de sociedades de convivencia. 17 de noviembre de 2007.

El Universal (2000). Reacciones iniciativa parejas-homosexuales. 15 de diciembre de 2000.

El Universal (2001a). Union parejas mismo sexo. 27 de abril de 2001.

El Universal (2001b). A “congeladora” propuesta-gays. 5 de diciembre de 2001.

El Universal (2002a). Realizaran Bodas Parejas-gays. 8 de febrero de 2002.

El Universal (2002b). UNFP Ley Sociedades-convivencia. 8 de abril de 2002.

El Universal (2002c). ALDF dictámenes aprobados. 4 de julio de 2002.

El Universal (2002d). Aprueban bodas gay. 28 de noviembre de 2002.

El Universal (2003a). Rechaza UNPF ley gay. 25 de abril de 2003.

El Universal (2003b). Discusión ley de convivencia. 29 de abril de 2003.

El Universal (2003c). Ley sociedades en convivencia. 8 de mayo de 2003.

El Universal (2003d). Gays critican a Bejarano. 30 de diciembre de 2003.

El Universal (2003e). PRD ley discriminación-sexual. 31 de diciembre de 2003.

El Universal (2006a). Buscan gays ser incluidos en plataformas de candidatos. 23 de enero de 2006.

El Universal (2006b). PRD prevé aprobación de iniciativa sobre homosexuales. 23 de octubre de 2006.

El Universal (2006c). Iría a la Corte la Ley de Convivencia. 7 de noviembre de 2006.

El Universal (2007a). Propone PAN prohibir adopciones para personas del mismo sexo. 15 de febrero de 2007.

El Universal (2007b). Delegaciones obstaculizan ley de convivencia, acusan. 7 de marzo de 2007.

El Universal (2009a). Simpatiza Ebrard con propuesta para permitir bodas homosexuales. 22 de octubre de 2009.

El Universal (2009b). Ombudsman apoya bodas “gay”. 6 de noviembre de 2009.

El Universal (2009c). Matrimonios gays dividen a priistas. 13 de noviembre de 2009.

El Universal (2009d). PRD pide cerrar filas sobre reformas para bodas gay. 16 de noviembre de 2009.

El Universal (2009e). Piden referéndum sobre uniones gay. 22 de noviembre de 2009.

El Universal (2009f). Comunidad gay demanda igualdad. 1 de diciembre de 2009.

El Universal (2009g). ALDF prevé legalizar bodas gay este año. 7 de diciembre de 2009.

El Universal (2009h). Diputados avalan dictamen para permitir bodas gay. 11 de diciembre de 2009.

El Universal (2009i). Avalan en comisiones de la ALDF dictamen del matrimonio gay. 16 de diciembre de 2009.

El Universal (2009j). ALDF dice no a consulta sobre matrimonios gay. 17 de diciembre de 2009.

El Universal (2009k). Aprueba ALDF matrimonios homosexuales con posibilidad de adopción. 21 de diciembre de 2009.

El Universal (2009l). Descarta GDF vetar reforma que permite matrimonios gay. 22 de diciembre de 2009.

García, Jesús (2007). Entrevista a Jesús Reyes Maloof: Abren opciones a gays. 15 de marzo de 2007.

García, Paola (2009a). Frena adopción debate de los matrimonios gay. En: Milenio Diario D.F. 12 de noviembre de 2009.

García, Jesús (2009b). Da PAN la vuelta a matrimonio gay. En: Reforma. 21 de noviembre de 2009.

García, Javier (2009c). Presentan en la Asamblea propuesta para bodas gay. En: Milenio Diario D.F. 25 de noviembre de 2009.

Gutiérrez, Héctor (2002). Panistas alineados. En: La Crónica de Hoy. 2 de julio de 2002.

Hernández López, Julio (2000). Astillero. En: La Jornada. 15 de diciembre de 2000.

Lara, Paul (2004). Exigen aprobar la Ley de Sociedades de Convivencia. En: El Independiente. 12 de febrero de 2004.

Martinez, Alejandra y Fabiola Cancino (2006). Ebrard y Encinas: sí a Ley de Convivencia. 8 de noviembre de 2006.

Milenio (2009a). Insiste PSD en legalizar los matrimonios gay. 6 de mayo de 2009.

Milenio (2009b). Hasta 2010, discusión de matrimonios gay. 16 de octubre de 2009.

Milenio (2009c). El PT pide a Ebrard vetar adopciones. 24 de diciembre de 2009.

Morales, Sergio (2003a). Aprueban en comisiones Ley de Sociedad en Convivencia. En: El Economista. 23 de abril de 2003.

Morales, Sergio (2003b). Divide a legisladores Ley de Sociedades en Convivencia. En: El Economista. 24 de abril de 2003.

Notimex (2000a). En breve el Distrito Federal contará con nuevo Código Civil. 15 de febrero de 2000.

Notimex (2000b). Piden Homosexuales que nuevo gobierno legisle en favor de minorías. 31 de agosto de 2000.

Notimex (2001a). La unión de personas del mismo sexo sólo pretende reconocimiento: Cruz. 13 de febrero de 2001.

Notimex (2001b). La iniciativa de uniones solidarias no se contrapone al matrimonio. 18 de febrero de 2001.

Notimex (2001c). Representantes diplomáticos promueven iniciativa Ley de Sociedad de Convivencia. 8 de noviembre de 2001.

Notimex (2001d). Hasta 2002 discutiría ALDF sobre uniones del mismo sexo: diputado. 25 de noviembre de 2001.

Notimex (2002a). Ratifican dictamen a favor de la unión de parejas del mismo sexo. 16 de abril de 2002.

Notimex (2002b). Acuerdan discutir hasta periodo extraordinario ley de convivencia. 29 de abril de 2002.

Notimex (2002c). Aprueba pleno de ALDF iniciativa de transportes y vialidad. 4 de julio de 2002.

Notimex (2002d). Aprueban en comisiones dictamen de ley de sociedades de convivencia. 27 de noviembre de 2002.

Notimex (2003a). Acepta ALDF incluir debate sobre sociedades en convivencia. 30 de abril de 2003.

Notimex (2003b). Llevarán a la corte controversia por ley de sociedad en convivencia. 7 de mayo de 2003.

Notimex (2003c). Impulsará PRI debate sobre sociedades en convivencia en ALDF. 29 de julio de 2003.

Notimex (2003d). Habrá ley de sociedad en convivencia antes de concluir el año. 9 de septiembre de 2003.

Notimex (2003e). Busca PRD aprobar ley de sociedad en convivencia la próxima semana. 4 de diciembre de 2003.

Notimex (2003f). Se pronuncia AMLO por consulta sobre ley de sociedad en convivencia. 7 de diciembre de 2003.

Notimex (2003g). Abren en ALDF posibilidad de consulta sobre ley de convivencia. 7 de diciembre de 2003.

Notimex (2003h). Cierran filas PRI y PRD para aprobar ley de sociedades en convivencia. 8 de diciembre de 2003.

Notimex (2003i). Retrasan aprobación en lo particular de ley de convivencia. 10 de diciembre de 2003.

Notimex (2003j). Evaluará PRD cambios a la ley de sociedades en convivencia.

Notimex (2003k). Provoca desacuerdo nuevo dictamen de ley de sociedad en convivencia. 22 de diciembre de 2003.

Notimex (2004). Organizaciones por la diversidad sexual protestan frente a ALDF. 15 de enero de 2004.

Notimex (2005). Aprobarán en septiembre ley de sociedades en convivencia. 31 de mayo de 2005.

Notimex (2006a). A periodo extraordinario, leyes de convivencia y de trabajo sexual. 26 de marzo de 2006.

Notimex (2006b). Presentará Alternativa iniciativa de ley de sociedades de convivencia. 25 de octubre de 2006.

Notimex (2006c). Condiciona PRI-ALDF su voto a ley de sociedades en convivencia. 25 de octubre de 2006.

Notimex (2006d). Presentan en la ALDF ley de sociedades en convivencia. 26 de octubre de 2006.

Notimex (2006e). Aprueban en comisiones dictamen de ley de sociedad de convivencia. 6 de noviembre de 2006.

Notimex (2007). Publicarán mañana lineamientos para ley de sociedades de convivencia. 4 de marzo de 2007.

Notimex (2008). Difieren PAN y PRD respecto a matrimonios de homosexuales. 6 de noviembre de 2008.

Notimex (2009). Agenda legislativa. 15 de diciembre de 2009.

- Osorio, Ernesto y Jorge A. Pérez (2006). Queda firme la unión gay. En: Reforma Newspaper – Daily News. 17 de noviembre de 2006.
- Osorio, Ernesto (2009a). Heredan los del PSD iniciativas polémicas. En: Reforma. 4 de marzo de 2009.
- Osorio, Ernesto (2009b). Impulsa izquierda el matrimonio libre. En: Reforma. 10 de septiembre de 2009.
- Osorio, Ernesto (2009c). Buscará el PRD legalizar bodas gay. En: Reforma. 21 de octubre de 2009.
- Osorio, Ernesto (2009d). Pone ALDF a discusión bodas gays. En: Reforma. 24 de noviembre de 2009.
- Osorio, Ernesto (2009e). Acusa PAN engaño a la comunidad gay. En: Reforma. 21 de diciembre de 2009.
- Osorio, Ernesto (2009f). Anticipan obstáculo a bodas gay. En: Reforma. 23 de diciembre de 2009.
- Pavón, Carolina (2006). ‘Revive’ la ALDF leyes polémicas. En: Reforma Newspaper – Daily News. 28 de febrero de 2006.
- Pérez, Jorge A. (2006a). Replantea Ebrard aborto y eutanasia. En: Reforma Newspaper – Daily News. 30 de abril de 2006.
- Pérez, Jorge A. (2006b). Reimpulsan ‘uniones gay’. En: Reforma Newspaper – Daily News. 21 de octubre de 2006.
- Pérez, Jorge A. (2006c). Pone el PAN ‘peros’ a ley de convivencia. En: Reforma Newspaper – Daily News. 3 de noviembre de 2006.
- Pérez, Jorge (2008). Proponen matrimonio gay. En: Reforma. 4 de noviembre de 2008.
- Pérez, Jorge (2009). Sale de agenda matrimonio gay. En: Reforma. 24 de septiembre de 2009.

Pineda, Georgina (2008a). El PSD pretende legalizar los matrimonios gay. En: Milenio Diario D.F. 17 de septiembre de 2008.

Pineda, Georgina (2008b). Álvarez Icaza apoya legalización de matrimonios homosexuales. En: Milenio Diario D.F. 22 de septiembre de 2008.

Proceso (2002). Amenaza Barajas a priistas que apoyen la Ley de Sociedades de Convivencia. 4 de julio de 2002.

Proceso (2006). Aprueba la ALDF Ley de Sociedades de Convivencia. 9 de noviembre de 2006.

Ramírez Garrido, Jaime (2000). Homofobia, miedo a la diferencia. En: Etcétera. 15 de junio de 2000.

Reforma (2002). Exhortan a aprobar “ley gay” en ALDF. 4 de diciembre de 2002.

Reforma (2003a). Solicitan que se apruebe ley para las uniones gay. 15 de febrero de 2003.

Reforma (2003b). Avanzan derechos para homosexuales. 23 de abril de 2003.

Reforma (2003c). Revientan sesión de ALDF. 1 de mayo de 2003.

Reforma (2003d). Negocian otro periodo en la ALDF. 22 de julio de 2003.

Reforma (2003e). Queda pendiente unión gay. 9 de septiembre de 2003.

Reforma (2003f). Sugieren “enfriar” unión gay. 8 de diciembre de 2003.

Reforma (2003g). Deciden legisladores seguir con “unión gay”. 10 de diciembre de 2003.

Reforma (2003h). Buscan cambiar ley de unión gay. 18 de diciembre de 2003.

Reforma (2003i). Congelan las uniones gay. 29 de diciembre de 2003.

Reforma (2004). Impulsan apoyo legal para los homosexuales. 20 de enero de 2004.

Reforma (2006). Causan uniones gay ‘duelo’ de movilizaciones. 8 de noviembre de 2006.

Reforma (2009). Analiza el GDF matrimonio gay. 9 de noviembre de 2009.

Quintanar, Jesús (2009). Rechaza PAN que parejas gay puedan adoptar hijos. En: Milenio Diario D.F. 10 de noviembre de 2009.

Valdéz, Ilich (2006). Ve el PRD fácil aprobar nuevos matrimonios. En: Reforma Newspaper – Daily News. 6 de noviembre de 2006.

Vale, Tere (2000). La agenda difícil de las minorías. En: El Economista. 27 de junio de 2000.

Entrevistas

Baruch, Ricardo (agosto de 2015). Entrevista 1. (S. Sofía Mosqueda, entrevistadora). México.

Muñoz, Inti (febrero de 2016). Entrevista 2. (S. Sofía Mosqueda, entrevistadora). México.