



Centro de Estudios Internacionales

“FACTORES DE ÉXITO Y FRACASO EN EL CABILDEO LEGISLATIVO DE LAS OSC EN
MÉXICO”

TESIS
que para obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales
presenta:

Carmen Ileri Arredondo Sámano

Directora: Dra. María Fernanda Somuano Ventura

Ciudad de México, octubre de 2023

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
I. MARCO CONCEPTUAL.....	15
a. SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	16
b. SOBRE EL CABILDEO DE LAS OSC.....	23
c. FACTORES EN EL CABILDEO DE LAS OSC	28
II. LAS OSC EN MÉXICO.....	31
a. HISTORIA	31
b. LAS OSC HOY	35
c. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN	37
III. LA INCIDENCIA DE LAS OSC EN MÉXICO.....	44
a. MARCO LEGAL Y POLÍTICO	45
b. LA PRÁCTICA: EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	53
c. ¿CÓMO LOGRAN LAS OSC LA INCIDENCIA EFECTIVA?	59
IV. ESTUDIOS DE CASO.....	64
a. CRITERIOS DE SELECCIÓN	65
b. LOS CRITERIOS DE HERNÁNDEZ Y PARRA	68
c. ANÁLISIS	69
CONCLUSIONES.....	104
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	112

INTRODUCCIÓN

La sociedad civil se ha consolidado, en años recientes, como un actor político cada vez más importante. En México, a partir de la democratización y apertura política, la sociedad civil ha buscado y conseguido nuevas formas de incidir en la vida pública. Su campo de acción se ha ampliado gracias a fenómenos como el desprestigio de las clases políticas y la percepción de su lejanía con las verdaderas preocupaciones sociales, una fuerte presión social de los ciudadanos dado el contexto de inseguridad y violencia, y la apertura y democratización de los medios de comunicación.¹

En la academia, la discusión sobre la sociedad civil ha cobrado relevancia, particularmente, a través de un lente específico: el de su relación con la calidad de la democracia. Autores destacados han enfocado sus trabajos a estudiar esta relación y muchos están de acuerdo con que existe una relación causal entre una sociedad civil fuerte y densa y el desarrollo de la democracia.² Otra parte de la literatura se enfoca en las diversas formas en que esta sociedad civil puede incidir en la vida pública.³ Dentro de esta corriente, una parte menos robusta se ha centrado específicamente en una de estas varias formas de incidencia: el cabildeo.

¹ Luz Paula Parra Rosales y Mara Hernández, *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2108, p. 11.

² Algunos autores representativos del *mainstream* clásico que han planteado lo anterior son Tocqueville, Gramsci, Durkheim, entre otros. Del lado latinoamericano podemos mencionar, por ejemplo, a Leonardo Avritzer y Alberto Olvera. María Fernanda Somuano, *NGOs in the Process of Democratization: The Case of Mexico*, tesis, Universidad de Iowa, 2003, p. 41.

³ Se ha estudiado al cabildeo, de forma superficial, como una de varias formas de participación pública ciudadana. Véase David Dávila y Lila Caballero, *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*, México, Fundar, 2005 y Ramiro Álvarez Ugarte, “Democracia y lobby: un marco teórico”, *Nueva Sociedad*, 2018, núm. 276, pp. 62-72.

El cabildeo es un fenómeno presente en la mayoría de las democracias del mundo. “Cabildeo” es una traducción de “lobby”, un término anglosajón cuyos orígenes pueden rastrearse hasta principios del S. XIX. Su nombre parece derivarse de las estrategias de persuasión que actores de diversos sectores ejercían hacia representantes legislativos y que tenían lugar en los pasillos (*lobbies*) de las cámaras.⁴

En México, el cabildeo cobró relevancia a partir de la apertura política de finales del siglo pasado, que permitió la participación y negociación de nuevos actores en el Congreso. Por muchos años, el cabildeo mexicano se dirigió principalmente hacia el exterior, específicamente hacia Washington. Hasta que el Congreso adquirió genuina influencia política y se pluralizó, el cabildeo se convirtió en una herramienta relevante para incidir en el proceso legislativo. Desde entonces, las discusiones y análisis sobre el cabildeo han aumentado.

Los estudios del cabildeo en México se han centrado, en su mayoría, en un tipo de actores específicos: los empresarios. El sector empresarial, tradicionalmente, es quien más recurre al cabildeo y quien lo hace de manera más visible, gracias al poder económico que ostenta y la influencia que de éste se deriva. Fue este sector el pionero en aprovechar la democratización para transformar sus formas de organización y acción para promover y defender sus intereses.⁵ El sector empresarial no sólo aprovechó el proceso de apertura política, sino que influyó en él.

Antes de la liberalización económica, la dinámica de incidencia política del sector empresarial mexicano debía operar dentro del esquema corporativista del PRI.⁶ Para la década

⁴ “The Origins of ‘Lobbyist’”, *Merriam-Webster*, consultado el 24 de noviembre de 2020, <https://www.merriam-webster.com/words-at-play/the-origins-of-lobbyist>

⁵ Carlos Alba Vega, “Los Empresarios y la Democracia en México”, *Foro Internacional*, 2006, núm. 183, 122-149.

⁶ El partido integraba a estos grupos de interés a su propia estructura y, si alguna organización externa al partido quería incidir, ese cabildeo dependía de las conexiones personales con los funcionarios o de “regalos”

de los 1970s, tras una serie de políticas económicas intervencionistas del Estado⁷, surgió una “crisis de confianza” entre el sector público y el sector empresarial. Los empresarios respondieron con varias medidas, como la fuga de capitales y la creación de órganos como el Consejo Coordinador Empresarial (1975), que se convertiría en el organismo cúpula del sector privado.

El conflicto entre gobierno y empresarios culminó con la expropiación de la banca, en 1982, que afectó a ese sector de manera importante, alentándolos a cambiar su modo de hacer política y tomar un rol más activo: ya no sólo a través de sus cámaras y organizaciones, sino directamente en la política partidista y electoral. Así, muchos empresarios comenzaron a tomar participación directa en el PRI, postulándose para puestos públicos. Notablemente, también se consolidó la alianza con el PAN, respaldando su lucha por el poder que, años después, se reflejaría en el presidente empresario Vicente Fox y su similar gabinete.⁸

La nueva estrategia empresarial de incidencia política se consolidó, por un lado, con la implementación de políticas neoliberales⁹, comenzadas por De la Madrid y consolidadas por Salinas; por el otro, con el proceso de negociación y de entrada al TLCAN, en 1994. Para este último (1991-1993), se creó la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), un organismo que representaba a 11 de las principales empresas, y al que la

que se le ofrecieran. Barbara Hogenboom, “The changing politics of lobbying: private sector organizations in Mexico”, *Journal of Public Affairs*, núm. 3, 2014, pp. 297.

⁷ Entre estas decisiones se encuentran: la suspensión de la práctica de consultar al sector empresarial ante decisiones en materia de política económica; la promulgación de la Ley de Inversión Extranjera, percibida como restrictiva y poco estimulante; y la percepción de los empresarios sobre la tolerancia e, incluso, promoción del Estado a la lucha por la tierra y la invasión de predios rurales y urbanos. Carlos Alba Vega, “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado de México”, *Comercio Exterior*, 1997, núm. 2, pp. 149-158.

⁸ *Ibid.*, p. 15.

⁹ Se eliminaron los controles de precios, muchas compañías estatales se privatizaron -beneficiando a grandes empresarios, como Carlos Slim-, la banca se re-privatizó y, en general, el sector privado se vio fortalecido. Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 298.

Secretaría de Comercio consultaba de manera constante durante las negociaciones. El gobierno mexicano usó a la COECE como herramienta ante la reticencia de aprobar el tratado en el Congreso estadounidense (se pidió a las empresas mexicanas exhortar a sus contrapartes estadounidenses a presionar a sus representantes).¹⁰

El proceso de negociación del TLCAN no sólo consolidó la nueva dinámica entre gobierno-empresarios, sino que le permitió a estos últimos profesionalizarse y capacitarse técnicamente, de la mano de sus contrapartes estadounidenses, en el arte del cabildeo. Esto se reflejó pronto en el sector: por ejemplo, cuando el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) creó sus Enlaces para dirigirse al Congreso, tras la pérdida de la mayoría que tenía el PRI en 1997. Hoy, muchos de los principales actores de cabildeo en el país fueron partícipes en las estrategias de negociación del TLCAN.

Ningún otro actor, pues, tiene tanta experiencia en el cabildeo como herramienta para la incidencia política como el sector empresarial. La liberalización de la economía les brindó a estos actores mucho poder político, además del financiero, y acceso a privilegios exclusivos, lo que ha llevado a una percepción negativa de sus prácticas de cabildeo. La privatización de compañías estatales, por ejemplo, benefició selectivamente a grandes empresarios mexicanos que, por tener conexiones sustantivas con los actores políticos del momento, pudieron construir fortunas enormes (un ejemplo notorio es el de Carlos Slim, amigo de Salinas de Gortari, quien compró TELMEX a un precio por debajo del mercado y que hoy sigue siendo la principal compañía de telecomunicaciones de México).

Llámense empresarios o actores políticos con gran poder e influencia, no es raro que se perciba el cabildeo como una práctica exclusiva de agentes poderosos con recursos muy

¹⁰ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, pp. 298-306.

convenientes a su disposición.¹¹ El hecho de que los principales despachos de cabilderos profesionales en el país estén conformados por exlegisladores o actores políticos, con redes consolidadas y experiencia en las dinámicas del Congreso (el fenómeno de “*revolving door*”), o que los principales clientes de estos despachos sean grandes empresas, no ayuda a disipar esta noción.¹² En las administraciones más neoliberales de nuestro país, como la de Vicente Fox, se ha evidenciado que la incursión de empresarios en el sector público termina por obedecer a sus propios intereses individuales, no al interés público: Diego Fernández de Cevallos, por ejemplo, combinó sus actividades como senador del PAN con sus propios proyectos empresariales, influyendo estos últimos en sus decisiones legislativas y en sus estrategias de cabildeo en la cámara.¹³

Es evidente, entonces, que los empresarios persiguen sus propios intereses al buscar incidir en la vida política. Aunque, sin duda, en ocasiones estos intereses individuales pueden, por coincidencia, alinearse con el interés público, no pueden considerarse actores que busquen este fin en sí mismo. Pero poco se ha analizado el cabildeo de otros actores, menos tradicionales, que están mejor adaptados para perseguirlo: la sociedad civil. Desde la literatura anglosajona, se habla cada vez más de los “grupos de interés público” como agentes que disputan la noción

¹¹ Véase, por ejemplo, Esteban David Rodríguez, *Los dueños del Congreso*, México, Grijalbo, 2004, M. Cohen-Eliya, y Yoav Hammer, “Nontransparent Lobbying as a Democratic Failure”, *William & Mary Policy Review*, 2011, núm. 2, pp. 265-287 o Connor C. McGrath, “Towards a Lobbying Profession: Developing the Industry’s Reputation, Education and Representation”, *Journal of Public Affairs*, núm. 5, 2005, pp. 124-135.

¹² Así podemos inferirlo del recuento que hacen Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, basado en su propia experiencia al interior del Congreso, para hacer uno de los primeros intentos por describir el cabildeo en México, producido desde el despacho que Lerdo de Tejada fundó después de su paso por la política. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El Lobbying en México*, México, Porrúa, 2004.

¹³ Barbara Hogenboom, *op. cit.*, p. 305.

del cabildeo al servicio de los intereses especiales o de los grupos poderosos.¹⁴ Así, ha habido una reivindicación del *lobbying* como una herramienta importante para asegurar la participación ciudadana en el proceso democrático, sin dejar de atender los riesgos que la degeneración de esta práctica (como la corrupción o conflictos de interés) presenta para el último.¹⁵

Mi interés en esta tesis es ahondar en una de estas nuevas perspectivas que muestran al cabildeo como una forma de incidencia no sólo al servicio de intereses privados, también del interés público. Para ello, creo que analizar el cabildeo de la sociedad civil (aquel sector que, considero, mejor puede representar este “interés público”) puede revelar las oportunidades y límites de esta herramienta para este tipo de actores. En este proyecto, me limitaré a analizar las organizaciones de la sociedad civil (OSC), en cuya conceptualización se profundizará más adelante. Así, el argumento central de esta tesis es que el cabildeo puede ser una herramienta efectiva para incidir en el órgano legislativo mexicano: no sólo para actores privados, también para agentes cuyos objetivos tienen un carácter más público. Como objetivo secundario, se buscará analizar qué factores podrían ser aquellos que definen el éxito o el fracaso de esta herramienta para OSC, con miras a profundizar el estudio del comportamiento político de estos actores en México. La hipótesis que se deriva de estos objetivos es que, cumpliendo con ciertas condiciones y siguiendo estrategias particulares, el cabildeo puede ser una herramienta efectiva para que las OSC logren incidir en la agenda gubernamental de México, vía el poder legislativo.

Esta discusión es relevante para el campo de la Ciencia Política en general, y también lo es para las Relaciones Internacionales. Actualmente, como se verá en la investigación, las OSC no

¹⁴ Luigi Graziano, “On Special Interests, Public Interests and Unequal Representation”, *International Political Science Review*, 17 (1996), pp. 307-317.

¹⁵ M. Cohen-Eliya y Yoav Hammer, *op. cit.*

actúan de forma aislada, incluso si sus objetivos van orientados al poder legislativo nacional y no a organismos internacionales. La sociedad civil es un actor que no se constriñe únicamente a un territorio: fluye y se comunica con otros actores globales de ese sector.¹⁶ Las organizaciones internacionales han reconocido la importancia de la sociedad civil no sólo en el ámbito global, también en sus campos de acción nacionales. Asimismo, los gobiernos nacionales reconocen cada vez más la importancia de la sociedad civil como actor político en su territorio y en el mundo.¹⁷ Muchos casos exitosos de incidencia de OSC se ven impulsados por coyunturas, presión o apoyo de organizaciones internacionales. Por ello, entender las ventajas y las oportunidades que el cabildeo ofrece a las OSC puede acercarnos a una mejor comprensión de la sociedad civil y su relación con el mundo.

Finalmente, considero fundamental señalar los límites de mi investigación. Mi objetivo principal es delinear algunos de los posibles factores que llevan al éxito o fracaso de la incidencia legislativa cuando se recurre a la herramienta de cabildeo, para así poder demostrar que, efectivamente, ésta es una herramienta útil. Sin embargo, la metodología que se usará en esta investigación -dos estudios de caso basados en información documental- no es conducente para probar o refutar la hipótesis causalmente. Este método, sin embargo, sí permitirá identificar patrones y características que influyan en el fracaso o éxito, en general, del cabildeo como herramienta de incidencia. Así, el objetivo a perseguir con esta tesis es que los factores encontrados puedan servir como guía para futuras investigaciones que (quizá con métodos

¹⁶ Varios autores han estudiado esta característica de la sociedad civil, siendo unas de las más reconocidas Margaret Keck y Kathryn Sikkink. Véase, entre muchas de sus obras, Margaret Keck y Kathryn Sikkink, “Redes transnacionales de cabildeo e influencia”, *Foro Internacional*, 1999, núm 158, p. 404-428.

¹⁷ Para un ejemplo del creciente reconocimiento por parte de los gobiernos nacionales a la influencia de la sociedad civil en los ámbitos doméstico e internacional, véase Luz Elena Baños Rivas y Natalia Saltalamacchia (comps.) *Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Agenda Multilateral de México*, Instituto Matías Romero, México, 2017.

distintos, más cuantitativos y de mayor alcance) puedan ahondar en estos factores. Sobre todo, busco contribuir al conocimiento y literatura sobre cabildeo de la sociedad civil en México, del cual se ha escrito muy poco y que, de robustecerse, puede contribuir al fortalecimiento de las OSC, últimamente beneficiando a la vida democrática del país.

Otro reto al que me enfrentaré será el de definir “éxito” y “fracaso” del proceso de incidencia, pues no sólo existe discrepancia en cuanto al concepto de esta última, sino que, como se verá más adelante, hay casos de estudio que podrían calificarse como exitosos o fallidos dependiendo de múltiples factores: de la etapa en la que se les analice, de la perspectiva de quien analiza ese éxito, entre otras. Por ello, para que un análisis sea viable, en esta tesis será necesario proponer y constreñirse a una definición estática de incidencia y, para el análisis de los casos, habrá que precisar claramente los límites temporales de cada uno.

En el marco de esta investigación, la pregunta principal o guía será ¿qué factores conducen al éxito o fracaso del cabildeo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en México? El objetivo al responder esta pregunta es identificar qué factores propician el éxito y/o el fracaso del cabildeo como herramienta de incidencia efectiva de las OSC. Para conseguirlo, habrá que apoyarse en ciertas preguntas subsidiarias: ¿qué es una OSC?, ¿cómo funciona la incidencia legislativa en México?, ¿cómo puede incidir una OSC?, ¿qué entendemos por cabildeo exitoso de una OSC?, y ¿es el cabildeo una herramienta útil para la incidencia de las OSC en México?

Con estas preguntas, se lograrán ciertos objetivos, por ejemplo: delinear el contexto general y las características actuales de las OSC en México; describir el proceso de incidencia legislativa y cómo pueden entrar estas organizaciones en él; definir el éxito de la incidencia legislativa y del cabildeo; e identificar si el cabildeo puede ser una herramienta útil para dicha incidencia (y, por tanto, no exclusivamente de los actores privados).

Estos objetivos y preguntas, a su vez, definirán la estructura de la tesis. En el primer capítulo, se comenzará definiendo una serie de conceptos y herramientas metodológicas que serán cruciales para la investigación. Partiendo de un concepto tan general como *sociedad civil*, se procederá a uno más particular: *Organizaciones de la Sociedad Civil*. A partir de ahí, la siguiente tarea será definir cabildeo y, más importante, qué se entenderá por “cabildeo exitoso” y su justificación. Una tercera y última parte de este marco conceptual se centrará en definir y explorar las herramientas teóricas con las que se analizarán los estudios de caso.

Al segundo capítulo corresponderá una revisión más general de las OSC en México, su evolución y sus características. Además, en este capítulo también revisaré la evolución de la discusión sobre la incidencia de estas organizaciones, primero en un contexto global y, luego, en el caso mexicano.

Habiendo establecido las bases teóricas y el estado de la cuestión, se podrá pasar al análisis. En el tercer capítulo, buscaré delinear, de la forma más precisa y sencilla posible, el proceso de incidencia legislativa de México. Para ello, primero habrá que explicitar el marco legal en el que operan las OSC, qué opciones de incidencia tienen según éste y, finalmente, cómo un cabildeo exitoso se inserta en este marco.

El último capítulo de esta tesis se centrará en el estudio de dos casos, uno de fracaso y uno de éxito, que pueden comprobar la veracidad de los planteamientos previos. Para este análisis, se utilizarán como guía los planteamientos del modelo de Berry y del estudio de Parra y Hernández. Así, usando como marco la definición previa de “cabildeo exitoso”, se podrá observar de forma más clara qué factores podrían ser ventajas o desventajas para lograrlo.

Para este proyecto, dada la dificultad y alta subjetividad al intentar definir criterios de éxito, el marco conceptual será particularmente importante. Dos estudios previos guiarán estas definiciones: el trabajo de J. Berry y la compilación de Mara Hernández y Luz Parra.¹⁸ El primer trabajo servirá como orientación teórica, y serán sus conceptos los que intentaré conciliar con los casos prácticos. En este trabajo no pretendo poner a prueba las propuestas de Berry sobre el funcionamiento de las OSC y o sobre si el caso mexicano es similar; más bien, pretendo usar las definiciones y operacionalizaciones que él diseñó y que fueron útiles para su estudio. Si bien no es una “gran teoría”, usar un marco conceptual base es muy útil para el análisis de este tema, dada la falta de consenso entre los autores sobre las definiciones de conceptos centrales (como cabildeo, OSC, grupos de interés público, bien común, entre otros).

En particular, partiré de su definición de “grupos de interés público” como aquellos que “buscan un bien común cuya consecución no beneficiará selectiva ni materialmente a los miembros ni activistas de la organización”.¹⁹ Berry entiende como *bien común* “cualquier política pública cuyos beneficios puedan compartirse equitativamente por todas las personas, independientemente de su membresía o apoyo a un grupo dado.”²⁰ Con base en ella, delimitaré mi grupo de análisis a aquellos grupos de la sociedad civil organizada (no a otras formas de sociedad civil como, por ejemplo, movimientos sociales, pues sería más difícil rastrear actores clave, acciones concretas y los objetivos y misiones explícitos que en organizaciones legalmente constituidas) u OSC.

Para definir a estas organizaciones, es fundamental apearse al marco legal que las rige, pues es éste el que define su margen y nivel de incidencia. La Ley Federal de Fomento a las

¹⁸ J. Berry, *op. cit.*, y L. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*

¹⁹ J. Berry, *ibid.*, p. 7.

²⁰ *Ibid.*, p. 8.

Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAOSC) es la encargada de hacerlo y especifica las diferentes actividades a las que una OSC puede dedicarse, además de sus obligaciones y derechos. Sin embargo, una definición más concreta puede encontrarse en el Registro Federal de las OSC (regulado por esta misma Ley):

“Agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios.”²¹

En esta definición y en la de Berry están presentes dos criterios similares: la del objetivo que persiguen –bien común–, y la de los beneficios que su consecución traerá a sus miembros –no exclusivos–. Así, un primer punto de partida fundamental para mi investigación es que la concepción de las OSC en México según su marco legal y la de éstas como un grupo de interés público, según el concepto de Berry, son compatibles.

Al usar el estudio de Berry como herramienta conceptual, inherentemente hay limitaciones. Es un estudio que se basa en las características de las OSC estadounidenses y la dinámica de su sistema político. Para llenar los “vacíos” que pueden surgir al aplicar este marco conceptual a mi análisis, recurriré al estudio de Hernández y Parra, si no enteramente como marco conceptual, sí como una especie de ruta para analizar los varios factores que pueden alterar el cabildeo legislativo de una OSC mexicana.

A pesar de las limitaciones, el estudio de Berry es un esfuerzo que busca teorizar el cabildeo legislativo de las OSC desde el punto de vista de su búsqueda de incidencia en aras del

²¹Definición tomada del Registro Federal de las OSC, disponible en <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>, consultado el 23 de abril de 2020.

interés público. Teniendo en cuenta que no podemos, como ya dije, trasladarlo completamente a la realidad mexicana, usarlo como herramienta conceptual será útil para llegar a una caracterización y definición de las OSC en México. Posteriormente, esto ayudará a justificar los casos de estudio y, de ellos, derivar los factores de éxito o de fracaso en sus estrategias de cabildeo.

Como ya mencioné, el objetivo principal de esta tesis es encontrar qué factores propician el éxito o fracaso del cabildeo de las OSC en México. Para entender la relevancia y pertinencia de éste, es necesario contextualizar el tema en términos empíricos y teóricos; en otras palabras, es necesario revisar el estado de la cuestión. Para ello, se hará una revisión de tres debates (y sus respectivas realidades históricas) en los que se inserta la pregunta principal de esta investigación: los que giran alrededor de la sociedad civil, los grupos de interés y el cabildeo. Pasando de lo general a lo particular, esta primera sección se centrará en una perspectiva más global de estos debates para, después, pasar a analizar qué se ha dicho sobre el tema en el contexto mexicano. En suma, esta revisión, que se hará más a profundidad en el capítulo 3, repasará las principales formas en que la discusión fundamental de esta tesis se ha desarrollado en nuestro país.

I. MARCO CONCEPTUAL

Para definir el marco conceptual que utilizaré en esta tesis, es necesario repasar varias cuestiones y la mejor forma de hacerlo es de lo general a lo particular. La primera concierne al concepto de sociedad civil pues, aunque este trabajo no profundizará en discusiones sobre sus características o comportamiento, los actores que en él se estudian son inevitablemente parte de ella. De esta primera definición, se puede ser más específico y definir un tipo específico de sociedad civil: la organizada. Dentro de ésta, existen las *organizaciones de la sociedad civil* (OSC), particularmente atendiendo al contexto mexicano. Después, habrá que precisar, dentro del universo de OSC, qué organizaciones –con qué características– serán objeto de estudio y por qué. Para este fin, será útil una breve tipología de las OSC en México.

Habiendo precisado los actores a estudiar, será necesario definir otro concepto: el de cabildeo. Primero, habrá que hacerlo en términos generales y después en términos específicos, sobre el cabildeo de las OSC en México. Además, habrá que explorar qué significa hablar de un “cabildeo exitoso” en este contexto. Para ello, primero habrá que revisar la cuestión de la incidencia de las OSC en el Congreso.

Una vez hechas estas precisiones, expondré la forma en que se analizarán los casos. Tomando el modelo de Jeffrey Berry y las conclusiones de Mara Hernández y Luz Paula Parra como guías, analizaré diversos factores específicos del proceso de incidencia. Así, en capítulos posteriores, comparando un caso de éxito y otro de fracaso, será más fácil observar los efectos del cabildeo.

I. SOBRE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL (OSC)

¿QUÉ ES SOCIEDAD CIVIL?

El concepto de sociedad civil no es nuevo y tiene mucha historia. En concordancia con ello, es un término muy amplio y, por tanto, un poco complicado de acotar. Aunque la concepción de este término ha ido variando conforme evoluciona, en años recientes se ha asentado una tendencia más o menos común: pensar a la sociedad civil como un actor político distinto, frecuentemente de oposición o contrapeso al Estado.

Así, teniendo en mente esta noción ontológica, el debate se ha ido centrando más en el funcionamiento interno de la sociedad civil y, sobre todo, en su propósito: por ejemplo, su función en contextos de transición de regímenes.²² También, recientemente, se ha comenzado a analizar su relación no sólo con el Estado, sino con el otro actor que ostenta gran autoridad: el mercado.²³

Uno de los autores más conocidos en este debate es Larry Diamond, que hace una distinción nueva. Aunque las organizaciones de la sociedad civil participen en la arena política, no necesariamente buscarán el poder político. Esto las distingue de los partidos políticos tradicionales. Además, para Diamond, la sociedad civil se distingue de la sociedad económica

²² Por ejemplo, Kim Sun Hyuk, basándose en la búsqueda por la democracia en Corea del Sur, describe a la sociedad civil como movimientos y grupos que pueden tomar acción para defender sus intereses en la esfera pública (o, dicho de otra forma, frente al Estado). K. Suwondo, con la experiencia japonesa, concluye que la sociedad civil puede, a veces, tornarse violenta si esto es necesario para conseguir la democracia. Éstos y otros autores son parte de la revisión conceptual que hace Setianto en Benny D. Setianto, “Somewhere in Between: Conceptualizing Civil Society”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, disponible en *Global Policy Forum*, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31603.html>, consultado el 20 de septiembre de 2020.

²³ The North South Institute en Canadá, por ejemplo, analiza la sociedad civil como un componente de la sociedad, de la misma forma que lo son el Estado y el mercado. T. N. S. Institute, *Civil Society, and the Aid Industry*, 1999, cit. por *loc. cit.*

(el mercado), pues la primera se enfoca en la vida pública y la segunda no.²⁴ De esta manera, la sociedad civil no queda como “todo lo que no es el Estado”: es un actor con características particulares y definidas, una esfera que cumple con una función reguladora. En su trabajo posterior, Diamond analiza las características de la sociedad civil relevantes para contribuir a fortalecer la democracia.²⁵

Este último debate es el que se presenta con más frecuencia en la literatura. Siguiendo la ola de democratizaciones en América Latina, Asia y Europa del Este, el concepto de sociedad civil adquirió un nuevo tinte. Este actor fue el que más atrajo la atención de académicos, observadores y activistas durante la llamada “tercera ola democratizadora”, bautizada por Huntington.

En el contexto mexicano se siguió esta tendencia. Surgieron autores preocupados por el debate sobre la definición de sociedad civil, particularmente en el marco del cambiante sistema político mexicano. Alberto Olvera y Leonardo Avritzer, por ejemplo, buscaron definir un concepto de sociedad civil que se adaptara a una nueva forma de pensar el espacio de lo político en México.²⁶ Jean Cohen y Andrew Arato buscaban contribuir a la teoría democrática concibiendo la categoría de sociedad civil como uno de sus pilares.²⁷

A partir de entonces, la sociedad civil ha estado presente en la discusión teórica y en la realidad empírica de México. En esta discusión, el término tipifica un ámbito o esfera de acción distinta a las del Estado y el mercado, como ya se vio. Pero, además, hoy es común pensar a la

²⁴ Larry Diamond (ed.), *The Democratic Revolution: Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*, Freedom House, 1991.

²⁵ Larry Diamond, *Developing Democracy: Toward Consolidation*, Johns Hopkins University Press, 2003

²⁶ Alberto Olvera y Leonardo Avritzer, “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, núm. 54, p. 228.

²⁷ Jean Cohen y Andrew Arato, “Sociedad civil y teoría política”, México, FCE, 2000.

sociedad civil como crucial para la democracia –y para el mercado– pues funge como contrapeso a las lógicas de ambos.²⁸ Hoy, la mayor parte de las definiciones de sociedad civil reconocen en ella una naturaleza “dual”: coexisten, dentro de ella, actores que están en armonía con el Estado y otros que le disputan su hegemonía.²⁹

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por categorizarla y definirla con exactitud, no hay un concepto único de sociedad civil aceptado. Para el propósito de esta tesis, una buena definición operativa es la que proponen Mara Hernández y Luz Paula Parra en su estudio sobre el cabildeo ciudadano en México. Para ellas:

“Sociedad civil es la esfera o sector de la sociedad que opera entre el Estado y el mercado –integrada por todo tipo de redes de confianza y colaboración horizontal; asociaciones de tipo voluntario; y movimientos sociales– cuyas actividades están dirigidas a definir colectivamente el interés público y a trabajar con miras a objetivos compartidos, y que se autoorganiza con base en normas sociales y valores compartidos.”³⁰

Esta definición es útil para esta investigación pues contempla las redes y colaboración horizontal (una característica que, se verá, es importante en la sociedad civil mexicana y en su pretensión de incidencia). Además, especifica que sus actividades se dirigen a definir el interés público, es decir, hay una pretensión de incidir en la vida colectiva. Finalmente, un aspecto crucial es que esta sociedad se autoorganiza.

LA SOCIEDAD CIVIL ORGANIZADA

²⁸ Luz Paula Parra Rosales y Mara Hernández, *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*, México, Instituto Belisario Domínguez, 2108, p. 32.

²⁹ Véase Roberto Zampani, “La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión”, IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, 2003 y Alix Van Sickle, *Beyond Electoral Democracy: Civil Society and the Construction of Democratic Citizenship in Latin America*, tesis, Universidad de California, 2011.

³⁰ L. Parra y M. Hernández, art. cit., p. 35.

La sociedad civil organizada, en específico, será el campo de estudio en esta tesis. Dicho de otra forma, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) serán los actores relevantes. Hay un espectro enorme de OSC en México, por lo que hay que delimitar muy bien las pertinentes para este trabajo.

Algunos prefieren hablar de *sociedad civil organizada* para referirse sólo al conjunto de redes y asociaciones ciudadanas en activo. Otros, en cambio, se refieren a *organizaciones de la sociedad civil* para hablar del subconjunto de asociaciones legalmente constituidas. La dificultad de hacer esta distinción en México radica en que la sociedad civil está adoptando formas muy distintas. Por ese mismo dinamismo, es difícil trazar una línea clara entre la sociedad civil organizada y la no-organizada.

Sin embargo, para los fines de esta tesis, nos limitaremos al segundo concepto, pues es el que podemos analizar según el marco regulatorio mexicano: la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. En ésta, el artículo 3 define las organizaciones sujetas a dicha regulación como:

“Todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.”³¹

Además de definir las, la Ley contempla, en el artículo 5, una serie de actividades a las que las OSC pueden dedicarse. Así, pueden existir diferentes tipos de OSC.

³¹ Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, art. 3.

¿QUÉ TIPO DE OSC?

Las OSC no funcionan igual ni presentan las mismas características entre sí. Pueden clasificarse según localización, ámbito, tema, enfoque; según características propias de su estructura interna; y según muchos otros aspectos. En el panorama actual, existen infinidad de organizaciones y todas pueden catalogarse según estos criterios.

Para el presente trabajo, es importante definir qué tipo de OSC será estudiada. Una clasificación posible es a partir de los beneficios que persiguen estas organizaciones. Por un lado, están las organizaciones de beneficios a terceros (en inglés, *grassroots support organizations* o GSO); por otro lado, existen las organizaciones de miembros (*membership support organizations* o MSO), frecuentes en Estados Unidos, por el tipo de propiedad y el control de la organización:

“Una GSO es una organización que promueve el desarrollo y brinda servicios a un grupo de beneficiarios que no necesariamente son sus miembros; en cambio, una MSO es una unión o asociación de grupos primarios en la que los miembros son los beneficiarios de las actividades de la organización”.³²

Como el caso de las MSO refleja, es completamente posible -y común- que algunas OSC persigan objetivos particulares o privados. Sin embargo, el ámbito de estudio en esta tesis se limitará a las GSO, conforme a la definición propuesta anteriormente, y se centrará en los beneficios que aporta para individuos que no necesariamente son sus miembros (es decir, que persiguen el “bien común”, cuya definición se explorará más adelante).

³² Thomas F. Carroll, *Intermediary NGOs: The Supporting Link in Grassroots Development*, West Hartford, Kumarian, 1992, cit. por *ibid.*, p. 19.

Sin embargo, para entender a estas organizaciones como agentes que cabildean y buscan incidir en la agenda gubernamental, resulta útil pensarlas según el marco analítico que propone Jeffrey Berry: como *grupos de interés público*:

“Un grupo de interés público es aquel que busca un bien común, cuya consecución no beneficiará selectiva ni materialmente a los miembros o activistas de la organización”.³³

De la misma forma que la definición de GSO, la de grupo de interés público (GIP) contiene la búsqueda un “bien común”³⁴ y de beneficios que no se limitan a sus miembros. Para considerar a una organización como un GIP, hay que observar dos aspectos.

Primero, los bienes u objetivos de la organización o grupo. Como “bien común”, Berry entiende cualquier política pública cuyos beneficios puedan disfrutarse de igual forma por todas las personas, independientemente de su membresía o del apoyo a un grupo específico.³⁵ Algunos ejemplos de bienes comunes, bajo esta definición, serían el aire limpio y la paz mundial. Sin embargo, estos bienes pueden ser relativos y, aunque dos organizaciones busquen el mismo objetivo o bien, éste puede beneficiarles de forma distinta.

Por tanto, hay un segundo componente a considerar: las características de quienes persiguen ese objetivo. Berry cita un ejemplo de diferenciación entre intereses públicos y privados, postulado por Schattschneider: la Liga Americana alguna vez buscó abolir la pena de muerte. Esto no era algo que beneficiara selectivamente a sus miembros, pues ellos no eran los sentenciados, por lo que se podría pensar que buscaban un bien común. Sin embargo, Berry cuestiona qué habría pasado si quienes se hubieran organizado fueran los sentenciados a pena

³³ Jeffrey M Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, University Press, 1977, p. 7.

³⁴ Berry entiende por bien común “cualquier política pública cuyos beneficios puedan disfrutarse de igual forma por todas las personas, independientemente de su membresía o del apoyo a un grupo específico”, *ibid.*, p. 8

³⁵ *Loc. cit.*

de muerte. En ese caso, ellos gozarían de este beneficio de forma exclusiva y ya no sería un bien común. Por lo tanto, el bien común debe beneficiar a cualquier persona que así lo desee, independientemente de su membresía o de su apoyo a algún grupo en específico.³⁶

Además de estos dos componentes esenciales, para Berry es importante considerar un tercero: el financiamiento. Las organizaciones que reciben apoyo gubernamental, independientemente de sus objetivos y las características de sus miembros, quedan excluidas de su definición. Esto, debido a que operan con límites muy distintos y, para Berry, deben estudiarse aparte. La consideración técnica es que cualquier organización que reciba más del 20% de su financiamiento por parte del gobierno, no puede ser un GIP.³⁷ En línea con la definición operativa de OSC que ya se expuso, en esta tesis se utilizará también este criterio.

Finalmente, es pertinente una última aclaración. Para Berry, hay otro tipo de organizaciones que, aunque cumplen con los requisitos previos, no puede considerarse GIP. En estas exclusiones entran, por ejemplo, orfanatos, asilos, u organizaciones que se dediquen exclusivamente a la investigación. La razón de esta exclusión se encuentra en la definición que Berry propone para los grupos de interés: “aquellas organizaciones que están intentando activamente influir en la distribución de bienes políticos.”³⁸ Así, pues, de la misma forma que la sociedad civil (según la definición usada para esta investigación), los grupos de interés público deben tener intereses políticos y pretender incidir en la toma de decisiones.

En conclusión, con base en las definiciones expuestas, en esta investigación tomaré como equivalentes a las *organizaciones de la sociedad civil* y a los *grupos de interés público*. Los grupos de interés, según la definición aquí tomada, buscan activamente incidir en la vida

³⁶ *Loc. cit.*

³⁷ *Ibid.*, p. 9

³⁸ *Ibid.*, p. 11.

política. Una de las formas para lograr esto es mediante el cabildeo legislativo. Así, entender a las OSC según el marco analítico de los grupos de interés público puede iluminar cómo las organizaciones de la sociedad civil utilizan este mecanismo de incidencia.

II. SOBRE EL CABILDEO DE LAS OSC

¿QUÉ ES EL CABILDEO?

Como ya mencioné, las organizaciones de la sociedad civil o los grupos de interés público buscan incidir en la toma de decisiones políticas. Para ello, es cada vez más frecuente que recurran al cabildeo.

Llegar a una definición de cabildeo no es tarea fácil, pues existen varias y todas son correctas dependiendo de la perspectiva y el contexto. Desde un enfoque funcional, por ejemplo, podría entenderse al cabildeo como un mecanismo de petición que transmite las demandas de la ciudadanía a los funcionarios públicos de forma constante, pero que no representa un interés universal como otros mecanismos de petición (por ejemplo, las elecciones).³⁹

Hacer un recuento de los principales enfoques para definir al cabildeo sería extenso y no muy necesario. Basta con decir que, a pesar de las variaciones, la mayor parte de las definiciones de cabildeo lo consideran una actividad mediante la cual ciertos grupos de interés participan en el diseño, ejecución o implementación de políticas públicas.⁴⁰ La noción de cabildeo en el

³⁹ Ramiro Álvarez Ugarte, “Democracia y lobby: un marco teórico”, *Nueva Sociedad*, 2018, núm. 276, pp. 62-72.

⁴⁰ Se consultaron varias definiciones, entre ellas: Walter Astié-Burgos, *Lobby y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional*, México, Siglo XXI, 2011; Carol S. Greenwald, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Nueva York, Praeger, 1977, p. 59; José de Jesús Gómez, “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 42(2008), p. 97-124.

mainstream de la literatura generalmente se asocia con grupos de interés. Por ello, es útil hacer la equivalencia ya expuesta entre OSC y GIP.

Sin embargo, Mara Hernández y Luz Paula Parra responden a este vacío y proponen una nueva definición: el “cabildo ciudadano”. La diferencia crucial es que éste, en lugar de contemplar a los grupos de interés como actores, contempla a la sociedad civil. Así, el cabildo ciudadano se define como:

“Toda acción realizada en representación de colectivos de la sociedad civil, orientada a influir sobre servidores públicos, tomadores de decisiones o representantes, con la intención de que las decisiones públicas resuelvan de manera efectiva los problemas públicos que los colectivos han identificado mediante prácticas deliberativas.”⁴¹

Jeffrey Berry también propone una definición de cabildo, tomada de Lester Milbrath, como:

“La estimulación y transmisión de una comunicación, por alguien más que no sea un solo ciudadano actuando por su propia cuenta, dirigida a un tomador de decisiones gubernamental, con la esperanza de influir en su decisión”.⁴²

Ambas definiciones son similares y, esencialmente, compatibles entre sí. Sin embargo, dada la naturaleza de los actores que se estudiarán en esta investigación, y dado que el trabajo de Hernández y Parra se inserta directamente en el contexto mexicano, se optará por priorizar el uso del concepto de “cabildo ciudadano” como definición operativa.

⁴¹ L. Parra y M. Hernández, *op. cit.*, p. 44.

⁴² J. Berry, *op. cit.*, p. 11.

¿CUÁNDO ES EXITOSO EL CABILDEO?

El objetivo del cabildeo, pues, es impulsar los objetivos previamente definidos por las OSC en la toma de decisiones políticas. Dicho en otras palabras, el objetivo es incidir. Cuando se logre este objetivo, se podrá hablar de un cabildeo exitoso.

En el caso de México y para objeto de esta tesis, el tipo de incidencia a considerar es el que se dirige específicamente al ámbito legislativo, cuyo principal órgano es el Congreso. Para considerar a un *cabildeo exitoso*, entonces, primero hay que encontrar una definición de *incidencia exitosa*. Para Jeffrey Berry, esta cuestión es escabrosa. Para empezar, Berry explica que hablar de un cabildeo exitoso tiene que ver con los propios objetivos de la organización, sus capacidades y límites. Estas variables estructurarán el comportamiento de un grupo. A la par de ello, los recursos que un grupo tenga a su disposición le ofrecerán más o menos alternativas para elegir estrategias y tácticas de cabildeo.

Pero también hay factores circunstanciales, que poco tienen que ver con elementos internos de una organización, que influyen en su estrategia de cabildeo. Por ejemplo, el tema sobre el que se quiere incidir; cuáles son las oportunidades de coalición; qué oficiales e instituciones gubernamentales serán más receptivas; qué prospectos ofrece el sistema de creencias y valores del sistema político, entre otras. Una vez que la organización define su estrategia de cabildeo, es más fácil rastrear si produjo los efectos deseados o no.

Pero, Berry advierte que hay que ser cuidadosos. Intentar medir el grado de influencia que un grupo de interés público logra en un tema específico es una tarea muy compleja. No hay consenso sobre cómo hacerlo, en gran parte por la influencia que factores externos (distintos al GIP) pueden tener sobre el tema. Berry encontró que, incluso al interior de las organizaciones,

los propios agentes o *lobbyists* tienen percepciones distintas en cuanto a qué es un cabildeo exitoso o efectivo. Por tanto, medirlo es una tarea bastante compleja.⁴³

¿CUÁNDO HAY INCIDENCIA?

Se mencionó que para hablar de cabildeo exitoso es necesario hablar de incidencia legislativa. Para una organización de la Sociedad Civil, el objetivo del cabildeo, pues, es impulsar los objetivos previamente definidos por las OSC en la toma de decisiones políticas. Dicho en otras palabras, el objetivo es incidir de manera efectiva. Cuando se logre este objetivo, se podrá hablar de un cabildeo exitoso.

Ahora bien, ¿cómo definir “incidencia”? Para Mónica Tapia, la incidencia de la sociedad civil se refiere a “las actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas. Las OSCs, por sí solas, no tienen autoridad para tomar decisiones de política pública, pues esto es facultad exclusiva de las autoridades de gobierno. Sin embargo, pueden proveer información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas”.⁴⁴

Esta definición es comprehensiva y amplia, lo cual la hace versátil para usarse en distintos tipos de análisis; sin embargo, para poder determinar si hubo incidencia o no, a partir de estudios de caso, debemos buscar alguna prueba empírica de que se logró persuadir e influir en los tomadores de decisiones. En esta tesis, esta prueba empírica será la evidencia de si el

⁴³ *Ibid.*, p. 262-275.

⁴⁴ Mónica Tapia *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, Ciudad de México, Alternativas y Capacidades, 2010, p. 13.

tema impulsado por la OSC logró insertarse en la agenda gubernamental o no, y esa prueba empírica será equivalente a si la iniciativa logró transformarse en ley.

El proceso de la política es, para Luis Aguilar, uno que se desenvuelve por etapas. Aunque éstas en realidad no existen por sí mismas y el proceso no siempre sigue un orden o estructura determinados, pensarlos en estas etapas nos es útil para fines analíticos. Definir cuáles son estas etapas, su orden y su relevancia ha sido complicado y varía según diversos autores. Sin embargo, todos coinciden en que las etapas o integrantes necesarios son: “la existencia de un problema (1) para cuya modificación o resolución se elige y efectúa un determinado curso de acción (2) que produce ciertos resultados más o menos diferentes a los deseados (3) y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido (4).”⁴⁵ Estas etapas, para simplificación, en esta tesis se entenderán como las esferas de la agenda pública (1), agenda de gobierno (2), diseño de política (3), e implementación (4).

La agenda pública, para Cobb y Elder, es “aquella esfera que está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad perciben comúnmente como merecedoras de atención pública.”⁴⁶ La agenda gubernamental está conformada por “los asuntos explícitamente aceptados para consideración seria activa por parte de los encargados de tomar decisiones.”⁴⁷ Si bien hay una variedad de problemas que pueden entrar en la agenda pública, la verdadera prueba de incidencia -es decir, si una OSC logró “influir” en los tomadores de decisión para considerar un tema determinado de la agenda pública de cierta forma- se puede observar en la agenda gubernamental, pues es aquí cuando un problema logra captar la atención de un gobierno y hacer

⁴⁵ Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, p. 29 (en adelante, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*), p. 16.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 31.

⁴⁷ *Op. cit.*

que éste use sus limitados recursos para, por lo menos, intentar atenderlo. Para transformar este criterio teórico a uno empírico, se estableció la promulgación de una ley como evidencia de que el tema entró en la agenda gubernamental. Analizar las etapas posteriores (guardando las reservas pertinentes al proponer un orden cronológico determinado) escapa a los objetivos de esta tesis.

Así, para hablar de incidencia efectiva de una OSC, tendremos que primero buscar evidencia de que el asunto logró insertarse en la agenda gubernamental. Según el marco legal mexicano y la perspectiva de análisis legislativa para esta tesis, esta evidencia será que una iniciativa impulsada por una OSC, discutida en el espacio legislativo, se convierta en ley.

Es conveniente hacer una aclaración: el propósito de esta tesis no es exclusivamente determinar si hubo incidencia de la sociedad civil o no, ni producir un marco operativo para determinarlo. Aunque determinar qué se entiende y cuándo hablamos de incidencia es un paso previo necesario, el objeto último del estudio es el cabildeo, específicamente analizar los posibles factores que lo llevan al éxito o al fracaso.

III. FACTORES EN EL CABILDEO DE LAS OSC

LOS LÍMITES DEL MODELO DE BERRY

Habiendo definido cabildeo exitoso e incidencia efectiva, habrá que pasar al marco analítico para analizar los factores que llevan a un cabildeo exitoso o a uno fallido. La lógica nos llevaría a seguir usando el modelo de Berry. Sin embargo, aunque sus propuestas siguen vigentes y ya se ha justificado conceptualmente por qué las definiciones de Berry pueden servir para analizar a los actores que estudiaré en esta tesis, en los aspectos más técnicos y operativos, hay

diferencias cruciales ⁴⁸ entre los grupos de interés público estadounidenses y las organizaciones de la sociedad civil mexicanas. En este sentido, para estudiar los factores que podrían llevar un cabildo al éxito o al fracaso, las propuestas de Berry tienen limitantes.

LOS RESULTADOS DE HERNÁNDEZ Y PARRA

Para controlar estas diferencias técnicas, será útil mirar los resultados encontrados por Hernández y Parra. Aunque ellas no proponen un modelo de comportamiento como tal, sus casos de estudio las llevan a derivar ciertas “lecciones aprendidas”. Éstas radican en acciones comunes que pueden resumirse en: la planeación estratégica, construcción de alianzas y coaliciones estratégicas, solidez técnica y conceptual, comunicación y difusión, y diálogo y negociación con el legislativo.⁴⁹

Usar estos ámbitos como hoja de ruta para analizar a detalle cada caso, servirá para derivar conclusiones de sus estrategias de cabildo y de la situación particular de cada caso.

Es importante aclarar que, por la naturaleza de los estudios de caso (sólo 2), en esta tesis no aspiro a encontrar una relación causal contundente o irrefutable. Sin embargo, sí aspiro a poner a prueba un marco analítico, previamente definido, para aportar elementos que ayuden a comprender mejor las dinámicas del cabildo ciudadano en México. Con esto, busco identificar ciertos patrones que, como ya mencioné, puedan informar futuros análisis y, últimamente, contribuir a una mejor incidencia de la sociedad civil mexicana, que fortalezca la dinámica

⁴⁸ Algunas de estas diferencias son, por ejemplo, de estructura orgánica. Las organizaciones que Berry estudia frecuentemente funcionan con “oligarquías” que toman las decisiones; las organizaciones mexicanas funcionan de forma distinta. Las OSC mexicanas, además, tienen estructuras mucho más flexibles y dinámicas que las estudiadas por Berry. Otro factor que considerar es el tema de las redes y coaliciones pues, aunque están presentes en las organizaciones de ambos países, son más frecuentes en México. Como estos, en el transcurso de la investigación, pueden surgir variaciones que es necesario considerar.

⁴⁹ L. Parra y M. Hernández, *op. cit.*, pp. 373-382.

democrática mexicana y que demuestre que el cabildeo legislativo puede estar al servicio del interés público, no sólo del privado.

II. LAS OSC EN MÉXICO

Para emprender un análisis completo sobre el cabildeo legislativo de las OSC mexicanas, es necesario conocerlas bien. Profundizar en qué son, cómo funcionan y sus atributos específicos proporciona un marco para después hablar de su cabildeo. Así, en este capítulo, haré un recuento de las OSC en México que, aunque no será muy exhaustivo, sí ahondará en aquellas características relevantes para el resto de la investigación. Para ello, primero habrá que hacer un repaso breve por su historia y evolución; después, hacer una descripción general de los rasgos actuales de las OSC; finalmente, profundizar en la discusión académica sobre el tema en el mundo y en México (el estado de la cuestión).

1. HISTORIA

Las OSC, hoy, son actores importantes para el escenario político mexicano. A diferencia de otros países —especialmente Estados Unidos—, en México el estudio de ellas no ha sido abundante. Cualesquiera que sean las razones, lo cierto es que, a pesar de su creciente relevancia, hoy los mexicanos comprendemos poco cómo funcionan estas organizaciones.⁵⁰ Con esta tesis, uno de los objetivos es abonar a este creciente debate.

Para conocer mejor a estos actores, hay que comenzar por el principio. Después de la Segunda Guerra Mundial, el término *Organismos No Gubernamentales (ONG)* comenzó a utilizarse para llamar al conjunto de organizaciones que no formaban parte de los gobiernos y

⁵⁰ Ana Díaz Aldret, *et al.*, “Legitimidad y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en México: ¿actores neutrales o interesados?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 239, 2020, p. 26.

que no eran partidos políticos. Se acentuaba lo que *no* eran, pero se consideraba siempre su incidencia en la esfera pública.⁵¹ Así nació la categoría para estas organizaciones en el campo internacional. En este mismo momento (década de 1940), dichos actores también evolucionaban en el contexto mexicano.

La historia de las OSC en México difiere entre autores, pues se puede entender de distintas maneras el término de OSC.⁵² Sin embargo, las versiones suelen coincidir en que estas organizaciones surgieron con tintes asistencialistas para, posteriormente, tomar aspiraciones más políticas y de desarrollo. Las primeras OSC en México podrían rastrearse hasta principios del siglo XX. En ese entonces eran prácticamente ignoradas por el gobierno, que ya se había valido del modelo corporativista para crear sus propios interlocutores sociales. Además, estas primeras organizaciones estaban vinculadas fuertemente con la iglesia. Como remanente de la Guerra Cristera, el gobierno y este sector no tenían relaciones muy fluidas. No había, pues, espacio para el desarrollo de una sociedad civil organizada y crítica.⁵³

Para 1960, estas OSC comenzaron a expandirse gracias a la teología de la liberación.⁵⁴ A la par, surgían las primeras asociaciones de profesionistas (abogados, médicos, enfermeras,

⁵¹ Rafael Reygadas Robles Gil, “Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del Siglo XXI”, *Administración y Organizaciones*, núm. 31, 2013, p. 112.

⁵² Por ejemplo, Natal distingue tres generaciones: la primera, heredada de la caridad cristiana de la conquista; la segunda, que llama “de transición” e iba de 1940 a 1960, se caracteriza por una presencia de los gobiernos en la vida de las organizaciones; la tercera, que llama “del desarrollo”, va de 1960 hasta la fecha y en ella nacieron las OSC que conocemos hoy, que comienzan a contemplar alguna incidencia en política. Véase Alejandro Natal, *et al.*, “Recursos privados”, *The Synergos*, 2002. Para Reygadas, las OSC que hoy conocemos surgen cuando el sistema corporativista mexicano se agotó y la ciudadanía se organizó por su cuenta. Véase Rafael Reygadas Robles Gil, “Las organizaciones de la sociedad civil hoy: retos y desafíos. Algunas Tesis”, *Encuentro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil*, Secretaría de Gobernación, 2011, cit. por *ibid.*, p. 113.

⁵³ Fernanda Somuano, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, COLMEX, 2011, p. 31.

⁵⁴ Ésta buscaba identificar y resolver las fuentes de opresión espiritual y física de los pobres. Se buscaban programas de alfabetización, concientización, etc. *Loc. cit.*

etc.) que buscaban incidir en la vida pública. Comenzó a desarrollarse, de forma más autónoma, una parte de la sociedad civil. Con el movimiento estudiantil de 1968, y la represión gubernamental que le siguió, apareció un nuevo conjunto de asociaciones civiles motivadas por la falta de democracia y por el autoritarismo.⁵⁵

Con todo, el *boom* de estas organizaciones en México ocurrió en la década de 1980. Varios sucesos lo propiciaron. En primer lugar, llegaban grandes olas de refugiados que provenían de El Salvador y Guatemala, lo cual empujó al surgimiento y crecimiento de varias organizaciones de derechos humanos. Éstas buscaron mecanismos de soporte y cabildeo para influir en la política gubernamental, que había decidido cerrar sus fronteras.⁵⁶

Un segundo acontecimiento fue la crisis económica de 1982, que marcó el parteaguas asociado al reajuste estructural de la crisis de la deuda. Con la retirada de bienes y subsidios, muchos sectores populares y de clase media vieron perjudicadas sus condiciones de vida. Así, surgieron iniciativas y movimientos urbano-populares que buscaban reivindicar estos derechos.⁵⁷

Un tercer factor, y de los más relevantes para la sociedad civil en México, fue el terremoto del 19 de septiembre de 1985. Ante el gran número de víctimas humanas y pérdidas materiales, el Estado mexicano no se dio abasto y la ciudadanía entró en acción. Surgieron importantes iniciativas de rescate y reconstrucción de la ciudad. Las organizaciones internacionales, que buscaban enviar ayuda para el desastre, también coincidieron en canalizar los recursos a través de las asociaciones civiles mexicanas y no de organismos gubernamentales.

⁵⁵ R. Reygadas, *op. cit.*, p. 114.

⁵⁶ F. Somuano, *op. cit.*, p. 34.

⁵⁷ Luz Flaviana Castañeda Morales, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, *XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, UNAM, 2013, p. 4.

Para entonces, el término ONG comenzó a aparecer mucho más en los medios de comunicación masiva.⁵⁸

Con este antecedente, llegó la década de 1990. En este momento también hubo una expansión de las OSC que no puede entenderse sin mirar al Estado. Las políticas neoliberales adelgazaron al gobierno y, a su vez, se generaron más espacios para la sociedad civil. Las represiones a ciertos movimientos levantados en armas (como al Ejército Zapatista de Liberación Nacional) fueron cerrando espacios de diálogo y fomentaron que surgieran muchos grupos en defensa de los derechos humanos.⁵⁹

Ante el peligro de perder eficacia si se mantenían aisladas, las OSC fueron creando redes. La primera de éstas a nivel nacional fue la Convergencia de Organizaciones Civiles para la Democracia. Surgió en 1990, ante la amenaza de una nueva Ley de impuestos que trataría a estos actores como grandes empresas, en términos fiscales.⁶⁰ A partir de entonces, colaborar en redes se ha convertido en una estrategia no sólo para sobrevivir, sino para alcanzar una mayor incidencia en la vida pública.

En esta década, también, el proceso de democratización y las reformas electorales beneficiaron a estas organizaciones. Los nuevos éxitos en las elecciones no sólo abrieron nuevos espacios de acción: que trajeron consigo nuevas oportunidades estructurales, pues muchos líderes que venían de OSC se incorporaron a gobiernos municipales y estatales.⁶¹

Como se mencionó anteriormente, las OSC en México no han sido estudiadas de la misma forma que en otros países. Tras este breve repaso de su evolución, ahora es posible

⁵⁸ R. Reygadas, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁹ F. Somuano, *op. cit.*, p. 34

⁶⁰ *Ibid.*, p. 33-34.

⁶¹ *Ibid.*, p. 37.

entender por qué estas organizaciones son relativamente jóvenes en nuestro país y, sobre todo, están políticamente subdesarrolladas. Esto se explica, por un lado, por el papel omnipresente del Estado por tanto tiempo. Por otro, que las OSC mexicanas tenían un acceso limitado al financiamiento externo, por lo menos hasta el terremoto de 1985. La lejanía de la vida intelectual y otros actores relevantes de la sociedad civil es otro factor que limitaba su desarrollo.⁶²

2. LAS OSC HOY

Las OSC sin duda han evolucionado y lo siguen haciendo. Cada vez se profesionalizan más, tejen más redes, son más conscientes de la importancia de interactuar con distintos actores. Hoy, las organizaciones de la sociedad civil en México son muy distintas a las de principios del siglo pasado. La mayoría de ellas actualmente no buscan sólo proyectos de desarrollo, sino que se involucran de lleno en la vida política y han demostrado que influyen en sus decisiones cada vez más.⁶³

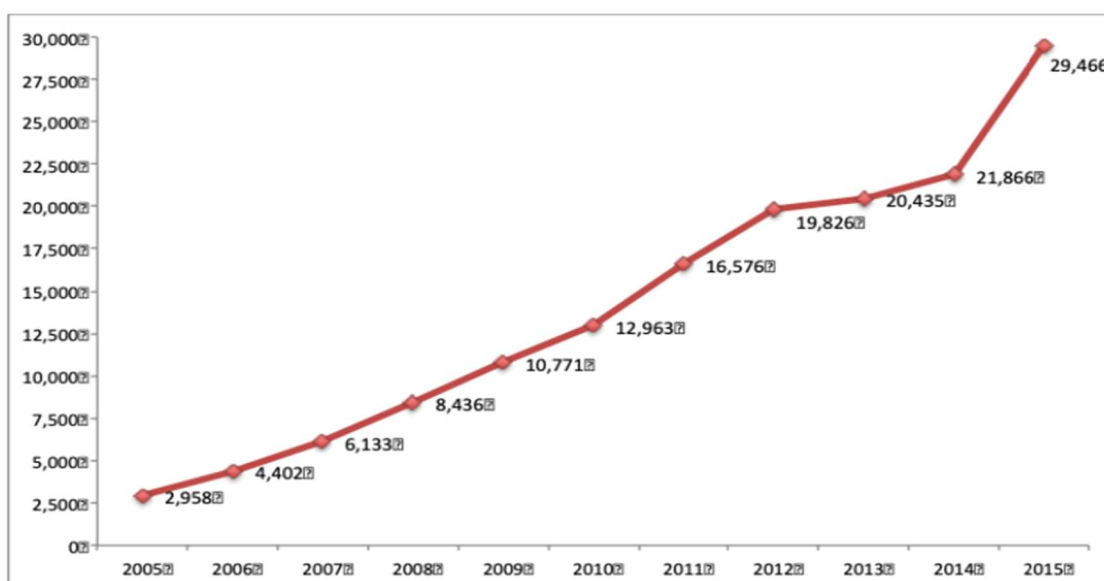
Hoy, estas organizaciones constituyen un sector social muy heterogéneo y diverso. La Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, intentando capturar esta amplia variedad, define en su artículo 5 las actividades a las que estas organizaciones pueden dedicarse (Anexo 1). Además, a la definición operativa de OSC, en el marco de esta Ley, hay que añadir un factor relevante para esta tesis: como ya se vio, además de los requisitos mencionados las OSC también deben buscar incidir en la vida política del país. En línea con el marco teórico que propone Berry, las organizaciones que cumplan con los requisitos jurídicos mencionados (para el caso mexicano) y que, además, busquen la incidencia,

⁶² *Ibid.*, p. 36.

⁶³ *Ibid.*, p. 36.

pueden ser consideradas grupos de interés público y, así, ser objetos de estudio para esta investigación.

El crecimiento de las OSC en México, en resumen, ha ido despuntando en los últimos años (ver Gráfica 1). Para muchos, la principal razón de ser de estas organizaciones es su contribución a la vida democrática de la sociedad. Aunque este argumento es válido, en México, las OSC están convirtiéndose en actores importantes, incluso, para el sector económico. Para 2013, generaron 424 mil 128 millones de pesos. Esta cantidad representó, en ese año, 2.75% del PIB total de la economía del país. Comparando con otras actividades, dicho valor resultó ser, por ejemplo, casi el doble del que generó la industria de fabricación de automóviles y camiones.⁶⁴ No hay duda, entonces, de la relevancia crucial de estudiar a estos nuevos actores. En línea con ello, es prudente preguntarse cuánto y cómo se está discutiendo.



1 Gráfica. Tasa de crecimiento de las OSC. Datos tomados del RFOSC a diciembre de 2015. Fuente: Chávez Becker, Carlos, et al., "Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC", Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 46.

⁶⁴ Carlos Chávez Becker, *et al.*, "Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC", Instituto Belisario Domínguez, 2016, p. 60.

3. EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

A. LA SOCIEDAD CIVIL

La sociedad civil, como actor y como objeto de estudio, ha ido cobrando cada vez más influencia en los últimos años. Simultáneamente, la discusión académica al respecto fue desarrollándose de forma exponencial y, naturalmente, la discusión fue evolucionando. Así, el término “sociedad civil” ha ido popularizándose cada vez más. Sin embargo, como la mayoría de los grandes conceptos en ciencias sociales, definirlo con exactitud no es tarea fácil. Para ejemplificar las dificultades que surgen al intentar conceptualizar este término, algunos citan una famosa frase: “la conozco cuando la veo”.⁶⁵

El concepto no es nuevo: sus orígenes podrían remontarse hasta la filosofía ética y política de Aristóteles. Para él, la “sociedad de ciudadanos” (un equivalente de su *koinona politike* griega), es algo intrínseco al ser humano quien, por naturaleza, es un animal político.⁶⁶ Esta primera concepción se refería a un tipo de asociación política que regulaba el conflicto social, de la misma forma que lo hace el Estado. Es decir: el Estado encarnaba la forma “civil” de la sociedad, que nació cuando el hombre decidió erigir un cuerpo con autoridad política que brindara seguridad y protección colectiva.⁶⁷ En este sentido, las primeras concepciones de la sociedad civil equivalían, en gran medida, al concepto de Estado.

⁶⁵ Benny D. Setianto, “Somewhere in Between: Conceptualizing Civil Society”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, disponible en *Global Policy Forum*, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31603.html>, consultado el 20 de septiembre de 2020.

⁶⁶ David Pavón Cuéllar y José Manuel Sabucedo Cameselle, “EL concepto de ‘sociedad civil’: breve historia de su elaboración teórica”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, num. 21, p. 64.

⁶⁷ Fernanda Somuano, *op. cit.*, p. 14.

Con la evolución de la discusión, la sociedad civil poco a poco fue diferenciándose del Estado. El que la sociedad civil *no es* el Estado ya es consenso; sin embargo, aún no se acuerda exactamente *qué sí es*. Tampoco hay gran acuerdo sobre su propósito. Para algunos, como los pensadores clásicos⁶⁸, la sociedad civil debe funcionar para limitar al Estado. Para otros, su función principal es contribuir a fortalecer la democracia⁶⁹ o, de forma paralela, derrocar a regímenes autoritarios.⁷⁰

Hacer este breve repaso por la historia intelectual de la sociedad civil es necesario, pues contextualiza el tema de esta tesis. Sin embargo, esta revisión es superficial. Profundizar más excedería al alcance del tema que propongo explorar: el cabildeo de la sociedad civil organizada mexicana. Así, aunque el tema, en términos generales, sí se inserta en el debate sobre sociedad civil, también toca otros.

B. EL DEBATE SOBRE LAS OSC Y EL CABILDEO EN EL MUNDO

El estudio del *lobbying* o cabildeo ha surgido principalmente desde fuentes anglosajonas, pues en Estados Unidos esta práctica tiene antigüedad y fuerza significativas, y se ha vuelto crucial

⁶⁸ Gramsci, Tocqueville, Hegel, y hasta Rousseau o Kant. Véase David Pavón Cuéllar y José Manuel Sabucedo Cameselle, “EL concepto de ‘sociedad civil’: breve historia de su elaboración teórica”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, num. 21, pp. 64-71.

⁶⁹ Véase Alexis de Tocqueville, *Democracy in America*, Nueva York, A Knopf, 1956; o Antonio Gramsci, *Selections from the Prison Notebooks*, trads. Q. Hoare y G. N. Smith, Nueva York, International, 1971, cit. por *loc. cit.*

⁷⁰ Véase Vaclav Havel, *The Power of the Powerless. Citizens against the State in Central-eastern Europe*, Armonk, Nueva York, 1985, cit. por *loc. cit.*

para el ejercicio legislativo.⁷¹ También se ha estudiado ampliamente el cabildeo internacional, particularmente en instituciones como la Unión Europea o la ONU.⁷²

Sobre este término no hay un consenso absoluto, aunque las variaciones entre autores no son grandes. Por hablar de una definición entre muchas, el *lobbying* es una “actividad mediante la cual las demandas de grupos se transmiten a quienes participan en el proceso de elaboración de una política pública.”⁷³ Como ésta, la mayoría de las definiciones incluyen, esencialmente, la participación de un grupo de interés en el diseño, ejecución o implementación de políticas públicas.⁷⁴

Desde una perspectiva más funcional, el cabildeo incluso ha sido entendido como un mecanismo de petición que transmite las demandas de la ciudadanía a los funcionarios públicos de forma constante, pero que no representa un interés universal. A diferencia de aquél, los mecanismos de representación, tales como las elecciones—operan sólo en momentos determinados, pero --por lo menos en teoría-- representan una decisión más universal.⁷⁵

Otros autores, como Adrián Albareda, también se centran en la perspectiva funcional de las OSC. Desde un punto de vista estructural, él ha intentado desarrollar una conceptualización de las OSC que examina su capacidad para funcionar como “cinturones” de transmisión entre la sociedad y la política. En otras palabras, estudia, a partir de la membresía y la capacidad

⁷¹ Norman J. Ornstein y Shirley Elder. *Interest Groups, Lobbying and Policymaking*, Washington, Congressional Quarterly Press, 1978 y Frank Baumgartner y Beth Leech. *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, University Press, 1998.

⁷² Veáse Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson, “Shooting where the Ducks Are: EU Lobbying and Institutionalized Promiscuity”, en Sonia Mazey y Jeremy J. Richardson (eds.), *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2015, cap. 18.

⁷³ Carol S. Greenwald, *Group Power: Lobbying and Public Policy*, Nueva York, Praeger, 1977, p. 59.

⁷⁴ Walter Astié-Burgos, *Lobby y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional*, México, Siglo XXI, 2011.

⁷⁵ Ramiro Álvarez Ugarte, *op. cit.*, pp. 62-72.

organizacional, qué tanto pueden las OSC filtrar las preferencias sociales, primero, y transmitir las efectivamente a la clase política, después.⁷⁶

La literatura de la sociedad civil en general es extremadamente amplia; la de las Organizaciones de la Sociedad Civil ha crecido rápidamente. La del cabildeo legislativo lo es cada vez más, especialmente en los países más desarrollados y en el contexto de organizaciones internacionales. Sin embargo, la discusión no es igual de robusta en cuanto al cabildeo legislativo *de* las OSC (posiblemente por la aparente dicotomía que representan el uno y la otra). Algunos autores, como Francesca Colli y Johan Adriaensen, han intentado teorizar cómo cabildean las OSC desde una perspectiva económica: en otras palabras, en qué condiciones las OSC dirigen su cabildeo hacia el mercado o hacia el gobierno.⁷⁷

Jeffrey Berry intenta, por primera vez, explicar cómo las organizaciones de la sociedad civil cabildean en el Congreso de Estados Unidos. Lo hace analizando y teorizando al cabildeo como una herramienta que puede no sólo representar intereses particulares, sino públicos. Demuestra lo anterior equiparando a las organizaciones de la sociedad civil con los tradicionales agentes que disponen del cabildeo: los grupos de interés. Pero, a diferencia de la concepción tradicional de éstos, con el objetivo de buscar un bien común, no un bien particular.

A mi parecer, la conciliación de estos dos conceptos es el aspecto más importante del trabajo de Berry -es el más importante, por lo menos, para fines de esta tesis-. Sin embargo, su análisis sobre la forma en que estos grupos escogen sus estrategias para influir en las decisiones

⁷⁶ Adrian Albareda, “Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts”, *International Society for Third-Sector Research*, 2018, núm. 29, pp. 1216-1232.

⁷⁷ Francesca Colli y Johan Adriaensen, “Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations’ strategic behavior”, *Regulation & Governance*, 14(2002), pp. 501-513.

públicas, cómo evalúan su éxito y cómo ejecutan su *lobbying*, también es enriquecedora sobre los procesos internos de estas organizaciones.⁷⁸

C. EL DEBATE SOBRE LAS OSC Y EL CABILDEO EN MÉXICO

La realidad en nuestro país no difiere mucho de la global. La sociedad civil comenzó a cobrar relevancia, como en otros países latinoamericanos, de la mano de la iglesia católica en las décadas de 1950 y 1960. Poco a poco se separó de ésta, fue diversificando sus organizaciones y causas y adquirió un carácter más dinámico y participativo. Sin embargo, esta evolución fue resultado de cambios más estructurales, o coyunturales, que de políticas públicas específicamente dirigidas a fortalecer a las OSC. Las organizaciones de ahora también tienen distintas características a las de antes: tendían a ser de caridad y ahora han adquirido un tinte más político. En este sentido, la sociedad civil mexicana contemporánea ha venido a crear nuevas demandas, pero también a llenar vacíos importantes que ha dejado el Estado.⁷⁹

Ya mencioné que la sociedad civil ha evolucionado según los cambios en la estructura política y social del país; el estudio y la práctica del cabildeo o *lobbying* lo han hecho de forma similar. En nuestro país, por años, el *lobbying* se orientó principalmente hacia el exterior, específicamente a Washington. Hasta que el Congreso adquirió genuina influencia política y se pluralizó, el cabildeo se convirtió en una dinámica relevante para incidir en el proceso legislativo. Es a partir de esta coyuntura, a principios de los 2000, que se comenzó a hablar más de este fenómeno.

⁷⁸ Jeffrey M. Berry, *ibid.*

⁷⁹ F. Somuano, *op. cit.*, p. 10.

En congruencia con la realidad, los estudios del cabildeo en México se han centrado en un tipo de actores específicos: los empresarios. Históricamente, el sector empresarial ha sido el que más utiliza este mecanismo de incidencia, gracias al poder económico que ostenta y la influencia que de éste deriva. Este sector fue pionero en aprovechar la democratización del país para transformar sus formas de organización y acción, con miras de promover y defender ciertos intereses.⁸⁰ La influencia de este sector ha sido tan amplia que, debe mencionarse, no sólo aprovechó el proceso de apertura política: también influyó en él.⁸¹

Los empresarios, entonces, históricamente han acaparado la práctica del cabildeo y, por tanto, su discusión. Su influencia en el sector sigue siendo innegable. El hecho de que los principales despachos de cabilderos profesionales en el país están conformados por exlegisladores o actores políticos, con redes consolidadas y experiencia en las dinámicas del Congreso (el fenómeno de “*revolving door*”), o que los principales clientes de estos despachos sean grandes empresas, es prueba de ello.⁸²

Pero no sólo los empresarios cabildan. La sociedad civil se ha ido apropiando de esta práctica para fines distintos a la consecución de intereses privados o especiales. Aunque la literatura sobre sociedad civil organizada en México ya ha despegado, sigue rezagada en comparación con el *mainstream* global. El desfase es aún mayor en cuanto a la discusión sobre el cabildeo. Ésta se ha centrado, como ya dije, en el cabildeo del sector privado. Recientemente,

⁸⁰ Carlos Alba Vega, “Los Empresarios y la Democracia en México”, *Foro Internacional*, 2006, núm. 183, 122-149.

⁸¹ Barbara Hogenboom, “The changing politics of lobbying: private sector organizations in Mexico”, *Journal of Public Affairs*, núm. 3, 2014, pp. 296-309.

⁸² Así podemos inferirlo del recuento que hacen Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, basado en su propia experiencia al interior del Congreso, para hacer uno de los primeros intentos por describir el cabildeo en México, producido desde el despacho que Lerdo de Tejada fundó después de su paso por la política. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El Lobbying en México*, México, Porrúa, 2004.

se ha centrado también en la regulación legal de esta práctica, cada vez más frecuente, pero bastante desprestigiada.⁸³

Si el rezago en México de la discusión sobre estos temas, por separado es evidente, lo es aún más en cuanto al análisis del cabildeo de las OSC. El análisis más notable sobre cabildeo de las OSC es el trabajo de Mara Hernández y Luz Paula Parra.⁸⁴ Mediante un estudio de diez casos exitosos de “cabildeo ciudadano” -un término que ellas acuñan y en el que se basa el análisis de esta tesis-, entre 2008 y 2015, demuestran de forma empírica, los principales retos y ventajas a los que se enfrentaron las OSC en cada caso. Todos los hallazgos, no obstante, se observan bajo un lente específico: la relación entre sociedad civil y democracia. En contraste, la investigación que propongo no se centrará en esta relación, sino en intentar identificar las fortalezas y debilidades que el cabildeo legislativo presenta para que las OSC logren incidir en decisiones políticas.

⁸³ Carlos Humberto Gastélum Gastélum, “La regulación del cabildeo legislativo en México. Estudio comparado sobre los criterios mínimos para hacerlo”, tesis, CIDE, México, 2019.

⁸⁴ L. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*

III. LA INCIDENCIA DE LAS OSC EN MÉXICO

En este capítulo, el análisis se centrará en los procesos de incidencia de las OSC en México. Para ello, primero habrá que hacer algunas precisiones conceptuales para, posteriormente, comenzar a responder la pregunta general de esta sección: ¿cómo puede incidir una OSC en el proceso legislativo mexicano?

La cuestión puede resolverse, a su vez, en dos secciones. La primera es la que concierne a la parte jurídica, donde deberán revisarse los principales mecanismos que una OSC puede utilizar para incidir en la vida pública, además de precisar el marco legal que las rige. En una segunda parte, tomando como base las leyes revisadas, es necesario analizar, en el ámbito práctico, cómo suelen ejecutarse. Como se verá en el capítulo, el marco legal que regula a estas organizaciones no siempre cumple con sus objetivos y viceversa; la incidencia muchas veces no se constriñe a los límites fijos del proceso formal jurídico.

Para poder definir en qué etapas de la vida pública pueden incidir las OSC, es necesario hablar del ciclo de política pública: formulación, implementación y evaluación. A estas fases, se añadirán algunas observaciones pertinentes para el caso mexicano. Una vez delineado este proceso, el panorama de cómo inciden las OSC en la vida pública (específicamente, en el proceso legislativo) será más claro.

1. MARCO LEGAL Y POLÍTICO

La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) es el principal marco legal para las OSC en México. Promulgada el 9 de febrero de 2004, es el resultado de una lucha iniciada en 1989, con la iniciativa de ley que amenazaba con tratarlas, fiscalmente, como empresas lucrativas. Catorce años después, el Estado dotó de personalidad jurídica a estas organizaciones. La ley representa, además, un parteaguas en el reconocimiento del aporte de las OSC a la democracia, a la promoción y defensa de derechos humanos, a alternativas al desarrollo y a la incidencia ciudadana en políticas públicas.⁸⁵

En esta Ley se estipulan diferentes tipos de actividades a las que éstas pueden dedicarse.⁸⁶ Además, se delimitan los derechos que gozan.⁸⁷ Dentro de éstos, el más importante para esta tesis es:

“Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley.”⁸⁸

En otras palabras, el marco jurídico de las OSC en México contempla que éstas participen en la vida pública. Para efectos de esta investigación, esta participación será equiparable a la pretensión de incidencia. Pero, al hablar de este término, es necesario precisar su definición. La incidencia, como se definió previamente, son “las actividades confrontativas

⁸⁵ R. Reygadas, *op. cit.*, p. 118.

⁸⁶ Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, art. 6.

⁸⁷ *Ibid.*, art. 6.

⁸⁸ *Ibid.*, art. 6., frac. XI.

y cooperativas (...) que buscan proveer información, ejercer presión y persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas”.⁸⁹ Como se verá más adelante en este capítulo, la mayoría de las actividades que las OSC con esta orientación desempeñan pueden ajustarse a esta definición. Sin embargo, los casos de estudio se reducen cuando buscamos una prueba de incidencia; para fines del análisis en esta tesis, dicha evidencia de que el tema logró entrar en la agenda gubernamental será la aprobación de una ley.

Teniendo como punto de partida estas precisiones conceptuales, ahora es pertinente explorar ¿cómo puede incidir una OSC en México? Dos perspectivas conforman una respuesta a esta cuestión: la jurídica y la práctica. Hay que comenzar por la primera.

a. La Ley de Fomento

Como ya se vio, una organización civil adquiere personalidad jurídica cuando se registra ante el RFOOSC. Pero para que sea considerada plenamente como una OSC, debe tener otras características. Según lo dispuesto en diversas leyes, como la mencionada LFFAROSC, la Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR), y la Ley de Instituciones de Asistencia Privada (LIAP), una OSC debe contar con las siguientes características: estar institucionalizada, no buscar el lucro, ser privada, ser autónoma, ser de beneficio a terceros, evitar fines religiosos y políticos.⁹⁰

Constituirse legalmente es provechoso para una organización, aunque no es obligatorio. Hacerlo permite reconocer legalmente el compromiso de la organización. Además, autoriza que ésta expida recibos deducibles de impuestos por los donativos que reciba (o, en otras palabras,

⁸⁹ Mónica Tapia *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, Ciudad de México, Alternativas y Capacidades, 2010, p. 13.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 42.

ser donataria autorizada). Contar con el registro CLUNI, emitido al registrarse, permite que las organizaciones puedan acceder a financiamiento público. En general, constituirse legalmente facilita la participación de una OSC en la construcción de políticas públicas y la construcción de credibilidad; fomenta también la transparencia de acciones. Además, permite una mejor vinculación con otros actores relevantes. Finalmente, el registro legal contribuye a que la organización se institucionalice y, en el largo plazo, sobreviva.⁹¹

Por último, hay que señalar que no hay una figura jurídica única para las OSC. Las principales que se identifican en el registro de la CLUNI son: Asociación Civil (A.C.) e Institución de Asistencia Privada (I.A.P.) (también llamadas Asociación de Beneficencia Privada (A.B.P.), Instituciones de Beneficencia Privada (I.B.P.), Fundación de Beneficencia Privada (F.B.P.).⁹²

La Asociación Civil está definida, en el Código Civil Federal, como la reunión de varios individuos que convienen en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que no tenga carácter preponderantemente económico. Tiene definiciones similares en cada entidad, pues están reguladas por el Código Civil de éstas.⁹³

Las Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.) son definidas como entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro, que con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social. Están reguladas por la Junta de Asistencia Privada,

⁹¹ “Guía para la planeación...”, *op. cit.*, p. 14.

⁹² *Ibid.*, p. 18.

⁹³ *Loc. cit.*

un órgano desconcentrado del gobierno de cada estado.⁹⁴ Las diferencias entre ambos tipos de organizaciones pueden analizarse en la tabla 1.

	A.C.	I.A.P.
Naturaleza	Ejecutan todas las actividades realizadas sin fines de lucro para el beneficio de la comunidad y que pueden ser de carácter educativo, cultural, de investigación, asistenciales, de desarrollo social, etc.	Ejecutan acciones de asistencia social, comprenden acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación
	Gozan de autonomía organizativa, administrativa y operativa	La mayor parte de las actividades de asistencia social están reguladas por la Junta de Asistencia Privada Estatal (J.A.P.) que vigila y supervisa a la I.A.P.
Marco legal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 9	
	Código Fiscal de la Federación	
	Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) Título III	
	Código Civil de la entidad federativa que se trate	Ley de Instituciones de Asistencia Privada (en las entidades federativas donde existe)
	Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)	
	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	
Capital	El Código Civil no dispone que se integre un capital social para su constitución	El capital requerido para su constitución depende del estado. En la CdMx es de \$100,000 pesos, en caso de una fundación. Para una asociación es de \$50,000
Cuotas	Las A.C. no tienen que cubrir cuotas mensuales o anuales	En algunas entidades federativas las I.A.P. deben cubrir una cuota económica para gastos de operación de la J.A.P. en la CdMx es del seis al millar
Autoridades	La autoridad suprema es la Asamblea	La autoridad suprema es el Patronato, siempre con la vigilancia y supervisión de la J.A.P.
CLUNI	Pueden obtener la CLUNI (Clave Única de Inscripción)	
Donataria autorizada	Pueden tramitar recibos deducibles de Impuesto Sobre la Renta (ISR) para sus donantes	
Protección al patrimonio	Actualmente contemplado en la Ley del ISR, en su numeral 82; fracción V "Cláusula de liquidación"	Actualmente contemplado en la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para la Ciudad de México, en su numeral 6.
Operación	Autónoma	Supervisada por la J.A.P.

2 Tabla 1. Fuente: CEMEFI, *Guía para planificar, crear y fortalecer una organización de la sociedad civil, México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 2017. p. 19.*

⁹⁴ *Loc. cit.*

Ahora, es prudente hacer una breve observación. Aunque es innegable que la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil fue un logro e impulso a la formación y fortalecimiento de las OSC mexicanas, la realidad es que los efectos no han sido los esperados. Recientemente, diversos estudios han puesto en evidencia la necesidad de reformar esta ley.⁹⁵

El impulso a las OSC fue, entre otras cosas, muy centralizado: hasta 2011, sólo diez entidades federativas habían hecho un esfuerzo para impulsar a la sociedad civil organizada. En otras palabras, ha existido poca voluntad política de gobernadores y de congresos locales para considerar el nuevo rol que asume la sociedad civil organizada. Más bien, se han mantenido las formas tradicionales de relación gobierno-ciudadanía (más corporativas y clientelares), rastreables hasta antes de la democratización política. Dado que ciertas leyes por las que se rigen las OSC deben ser estipuladas por los propios gobiernos estatales, este rezago tiene orígenes en el propio marco jurídico.⁹⁶

Es importante traer a colación estas discusiones jurídicas y regulatorias pues, aunque exceden el alcance de esta tesis, son muy relevantes para entender las ventajas y los límites del marco jurídico actual de las OSC -las “reglas del juego” en las que se desempeñan estas organizaciones-. Sería interesante (y, diría, necesario) explorar estas cuestiones más a fondo para complementar los hallazgos de esta investigación. Habiéndolo mencionado, el siguiente

⁹⁵ Para profundizar en este debate puede consultarse a Carlos Chávez Becker *et al.*, “Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC”, Instituto Belisario Domínguez, 2016 o Rafael R. Robles Gil, “Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del Siglo XXI”, *Administración y Organizaciones*, núm. 31, 2013, pp. 109-125.

⁹⁶ Pablo Vargas González, “Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados”, *Espiral*, núm. 53, 2012. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652012000100005, consultado el 8 de noviembre de 2020.

paso es delinear los pasos del proceso legislativo mexicano y cómo estas organizaciones pueden participar en él.

b. El proceso legislativo

En México, la interlocución ciudadana con las Cámaras de Senadores y Diputados comenzó con la democratización y pluralización del ámbito político. Antes de esto, estaba sujeta a la voluntad del Poder Ejecutivo. Hoy, el poder Legislativo se ha convertido en una fuerza política muy importante y relativamente plural, lo que se traduce en un espacio privilegiado para la incidencia ciudadana.⁹⁷

En cuanto al proceso formal legislativo (o, en otras palabras, el proceso de promulgación de una ley), hay varias formas de introducir un tema en la agenda. Una, la tradicional, es cuando un diputado presenta una iniciativa de ley. Debe adelantarse que, en México, esta vía es una de las formas más utilizadas por las OSC para incidir, a través del cabildeo dirigido a uno o varios representantes que adoptan el tema y, en colaboración con la organización, la presentan como iniciativa ante alguna cámara. No obstante, no sólo los diputados pueden iniciar este proceso: también puede hacerlo el Ejecutivo o pueden hacerlo los ciudadanos mediante la figura de iniciativa popular. Una vez que se presenta la iniciativa, ésta se turna y discute en comisión para, si es aprobada, ser votada en esa misma cámara (cámara de origen). Si es aprobada en el pleno de la cámara de origen, la iniciativa es turnada a la cámara revisora y, de ser aprobada, es posteriormente enviada al poder ejecutivo para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación. En el aspecto formal, éste es el proceso de incidencia en la agenda gubernamental de México vía el poder legislativo.

⁹⁷ M. Tapia, *op. cit.*, p. 46.

Sin embargo, hay un segundo aspecto del proceso que, a diferencia del primero, no está sistematizado ni suficientemente regulado y, por tanto, es más complejo: el político. Los grupos parlamentarios y partidos tienen mucho poder en este aspecto. Cuando la iniciativa se presenta, a pesar de que debe seguir un proceso formal que está sustentado en la ley, muchas veces ésta se congela o se acelera, según la voluntad política de los grupos parlamentarios. Esto ha dado pie a dinámicas particulares como votaciones en bloques, entre muchas otras. Antes de ser presentada al pleno de la cámara correspondiente, primero se discute en plenaria del grupo parlamentario. Si se aprueba, se discute entre todos los partidos, en Junta de Coordinación Política. Si se libran bien todos estos pasos, y si no hay falta de voluntad política que la “congele”, la iniciativa se presenta al pleno y se somete a votación. Después de esto, y de ser aprobada, la iniciativa sería remitida a la Cámara revisora (diputados o senadores, dependiendo de la Cámara de Origen) para sufrir un proceso similar y, finalmente, ser aprobada y promulgada en el DOF.⁹⁸

En teoría, la participación ciudadana en el ámbito legislativo puede ser de dos tipos: pasiva o activa. Pasiva se refiere a la labor informativa que realizan los funcionarios públicos, como difusión de información en medios, publicaciones periódicas o levantamiento de encuestas. La activa es la que da oportunidad a los ciudadanos de expresar su opinión de manera directa y de cuestionar abiertamente los programas, leyes y políticas públicas. Los principales mecanismos activos son las audiencias públicas, los referéndums y las iniciativas populares. Estos aún no se utilizan ampliamente en el Congreso mexicano: aquí, la participación se limita a la posibilidad de que los ciudadanos asistan a las reuniones de las comisiones ordinarias. Sin

⁹⁸ *Loc. cit.*

embargo, según la propia reglamentación del Congreso, esto depende del acuerdo al que lleguen los integrantes de las comisiones.

Los centros de enlace de los partidos políticos pueden considerarse mecanismos de participación también, pues se dedican principalmente a presentar ante los ciudadanos su agenda política y a recibir propuestas de OSC. Sin embargo, su acción y alcance son limitados. La Comisión de Participación Ciudadana es quizá uno de los ámbitos donde se ha buscado mayor inclusión. Ésta fomenta la interacción de la sociedad con el trabajo legislativo y con los servidores públicos. Mediante ella se puede recoger y expresar la voluntad de las organizaciones sociales, los grupos representativos y los individuos que, desde la academia, el campo, la industria y todos los sectores productivos, necesiten plantear sus demandas y colaborar en la solución de los problemas nacionales.⁹⁹

Sin embargo, aunque el Congreso cuenta con un sistema de vinculación y enlace ciudadano, no siempre es efectivo ni alcanza a todos sus órganos. La discusión de mecanismos de participación ciudadana más complejos (como la audiencia pública) aún está pendiente en nuestro país y debería profundizarse. Como ya se mencionó, las organizaciones de la sociedad civil han encontrado en el impulso por parte de representantes la forma más “rápida” y sencilla de entrar en la discusión legislativa. Entender este proceso desde la perspectiva jurídica, no obstante, brinda un panorama general de todos los distintos espacios en los que una OSC puede incidir. Dicho esto, es importante recalcar que el margen de acción para la incidencia no se limita al aspecto jurídico. Por ello, ahora es pertinente pasar a analizar este proceso desde una perspectiva más práctica.

⁹⁹ David Dávila y Lila Caballero. *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*. México, Fundar, 2005, pp. 39-42.

2. LA PRÁCTICA: EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender este proceso ya no desde la perspectiva legal del Poder Legislativo, sino desde una más empírica, una herramienta útil será analizar el proceso de políticas públicas. Hacer esto permitirá ver, de forma más exacta, las distintas etapas en las que una OSC puede incidir. En una de las concepciones más clásicas de este ciclo se distinguen, a grandes rasgos, tres etapas: formulación, implementación y evaluación.

a. Formulación

Esta etapa es posiblemente la más extensa de las tres, pues incluye, a su vez, muchas pequeñas etapas antes de que una política pública pueda implementarse. El punto de comienzo de esta etapa es, necesariamente, el paso de un tema privado al ámbito público. ¿Cómo sucede esto? Para empezar, hay que entender los conceptos. El espacio privado es la esfera de la libertad individual y familiar donde no interviene la norma estatal, siempre y cuando no se viole la ley. Cuando se habla del espacio público, se alude a un asunto de interés para el Estado y para los ciudadanos; en otras palabras, es un tema que concierne a una pluralidad de grupos e individuos.¹⁰⁰

Los límites entre el espacio público y privado se redefinen constantemente (por ejemplo, la violencia intrafamiliar se ha convertido en un tema público tras muchos años de estar limitado a la esfera privada). Para que algo privado pase a ser público es necesario que comience a afectar la vida de varias personas. Así, se creará la percepción social de que es necesario solucionarlo. Esto no pasa mágicamente, aunque hay ciertos temas que tienen más “ímpetu que otros”. El espacio público es construido por múltiples actores, desde académicos, comunicadores,

¹⁰⁰ M. Tapia, *op. cit.*, pp. 21-22.

representantes, funcionarios, empresarios, artistas, líderes de opinión y, por supuesto, Organizaciones de la Sociedad Civil.¹⁰¹

Cuando un tema se hace de interés público, se pasa a una segunda fase: si se logra insertar o no en el ámbito del gobierno, es decir, que el tema logre entrar o no a la agenda gubernamental. Ésta puede definirse como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.”¹⁰² Para que un problema pase a la agenda gubernamental, es necesario que haya cierto consenso en cuanto a su definición, sus causas, las alternativas para solucionarlo y la necesidad de intervención gubernamental.¹⁰³ Conformar la agenda gubernamental es, así, un proceso. A diferencia de otros procesos, sus “etapas” no son fijas ni se repiten siempre, mucho menos en un orden específico, y frecuentemente tienen influencia entre sí mismas.¹⁰⁴ Esta etapa será crucial en esta tesis, pues es donde las OSC pueden tener mucha influencia y es, además, el criterio mínimo para considerar un caso como exitoso o fallido.

En una visión tradicional de la política y del ejercicio gubernamental, la decisión sobre qué fenómenos constituyen un problema público que merece ser atendido, es tomada exclusivamente por el gobierno. Sin embargo, este último cuenta con recursos limitados, por lo que no puede atender todos los temas en la esfera pública: decidir qué entra en la agenda gubernamental es una actividad estratégica.¹⁰⁵ Desde fines del siglo pasado, en algunos países con regímenes democráticos se empezó a hablar de gobernanza. Ésta, se refiere al

¹⁰¹ *Ibid.*, p. 40.

¹⁰² L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, p. 29.

¹⁰³ M. Tapia, *op. cit.*, p. 37.

¹⁰⁴ L.F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, p. 82.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 29.

reconocimiento de que otros actores no gubernamentales tienen mucho que decir al definir qué problemas son dignos de ser atendidos por el gobierno. Entre estos actores se encuentran las organizaciones de la sociedad civil.¹⁰⁶

Para posicionar un tema en la agenda gubernamental, además, es crucial el rol de la opinión pública pues es una de las herramientas de presión política más poderosas. Manejar esta relación se ha convertido en una de las principales fortalezas de la sociedad civil no sólo mexicana, sino global. En nuestro país, es frecuente que se perciba a las Organizaciones de la Sociedad Civil como actores que informan, recopilan información, analizan problemas y presentan alternativas. Todas estas son actividades fundamentales de las OSC que buscan incidir en la vida pública, en efecto. Sin embargo, para una buena incidencia es crucial cuidar la relación de estas organizaciones con la información pública: se debe presentar la información que recaben de tal manera que persuadan no sólo a los políticos, sino a la sociedad. Sin esta interpelación, difícilmente se podrá avanzar en el proceso de incidencia.¹⁰⁷

No todo lo hacen las OSC: hay ciertos factores circunstanciales que también determinan, en mayor o menor medida, la entrada de un tema en la agenda gubernamental (coyunturas como elecciones, crisis económicas, informes de gobierno próximos, entre otros). Además, también es relevante analizar la competencia de las autoridades para tratar dicho tema, el ámbito al que le corresponde su resolución (si es municipal, estatal o nacional; o si incumbe al ejecutivo, legislativo o judicial), así como contar con una percepción pública que considere al problema merecedor de intervención gubernamental y, finalmente, contar con una buena cobertura y

¹⁰⁶ Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006, p. 82. (en adelante, *Gobernanza y Gestión Pública*).

¹⁰⁷ Antonio Ochoa, “Las OSC como agentes clave en el proceso de las políticas públicas. Estudio de caso: el aumento a los impuestos de tabaco en México”, en Francisco Reveles *et al.*, (coords.), *Políticas para el control del tabaco en México*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, p. 158.

difusión de éste en los medios de comunicación –para, de nuevo, interpelar a la opinión pública de mejor forma–.¹⁰⁸

Finalmente, la organización que esté impulsando el problema también debe ofrecer alguna o varias alternativas de solución. Los criterios que toda política pública debe cumplir son: estar dentro de la ley, optimizar los recursos y contar con el diseño y la capacidad institucional para su implementación. Se deben, en suma, proponer soluciones viables que puedan llevarse a cabo y, sobre todo, que resulten aceptables desde el punto de vista político.¹⁰⁹

Hasta esta etapa, las OSC pueden desempeñar un rol fundamental. Ejemplos de cómo interceden las OSCs en la etapa de formulación de leyes hay bastantes: desde 2011, las hemos visto participar exponencialmente en mesas temáticas de análisis con las distintas Comisiones de las Cámaras Legislativas para aportar conocimiento y profundizar la discusión sobre ciertas iniciativas; las diversas campañas mediáticas que lanzan para colocar ciertos temas en la agenda pública o la producción de investigaciones científicas para refutar o fortalecer sus aspiraciones, también son herramientas comunes de las OSC para incidir en esta etapa de las políticas públicas. Sin embargo, estas herramientas aunque frecuentemente contribuyen a la discusión, no siempre tienen éxito logrando la incidencia que buscan.

Elaborar la propuesta y lograr insertar el tema en la agenda gubernamental es el criterio mínimo para hablar de *incidencia efectiva* de las OSC. Una vez que termina esta etapa, viene la decisión de adoptar la propuesta, destinarle recursos, e implementarla. En esta etapa, generalmente el gobierno toma la batuta, pero cada vez es más común que las OSC se conviertan en actores fundamentales en otras etapas, como la implementación. Para fines del análisis en

¹⁰⁸ M. Tapia, *op. cit.*, p. 41.

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 53-55.

esta tesis, la evidencia de que el tema logró entrar a la agenda mediante el cabildeo legislativo será la promulgación de una ley que concuerde con los objetivos que perseguía la organización.

b. *Implementación*

Antes de la implementación está la ejecución. La segunda gran etapa del ciclo de políticas públicas consiste en la realización de acciones sistematizadas, encaminadas a solucionar el problema público que previamente se identificó. En esta etapa, aunque la responsabilidad es mayoritariamente del gobierno, las OSC también pueden incidir y convertirse en herramienta fundamental. Sin embargo, durante la etapa de formulación estas organizaciones ejercen un rol más preventivo u orientativo. En la etapa de implementación, el campo de acción de las OSC es más bien correctivo.

Algunas herramientas frecuentemente utilizadas para incidir en esta etapa son el monitoreo y el seguimiento sistemático de las políticas. Por ejemplo, las OSC pueden vigilar que el programa, la ley o política se lleven a cabo correctamente. Esto, mediante la asignación adecuada del presupuesto, de presionar por transparentar los procesos, entre otros¹¹⁰. De las OSC mexicanas que buscan activamente incidir en la vida pública, muchas se adentran en este proceso. En uno de los estudios de caso que se revisarán más adelante, El Poder del Consumidor se involucró en esta etapa para dar seguimiento a los efectos de la Ley de Etiquetado que se logró aprobar: con diversas iniciativas como una App para poder evaluar la información nutrimental de ciertas etiquetas de alimentos, o la continuación de campañas mediáticas post-reforma a la ley, la organización siguió priorizando la información del ciudadano como objetivo

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 63.

fundamental de la política.¹¹¹ De nuevo, para esta etapa también es clave fomentar una buena relación con la opinión pública, que puede actuar como un factor de vigilancia adicional.

c. Evaluación

La etapa final del ciclo de políticas públicas es el ámbito de incidencia por excelencia para muchas OSC. En ésta, se analiza la implementación para generar valoraciones o juicios fundamentados acerca de la política. En este momento es cuando el gobierno solicita con más frecuencia la intervención de la sociedad civil.¹¹² No todas las OSC pueden involucrarse en esta etapa, pues requiere de altas capacidades financieras y técnicas para emitir evaluaciones fidedignas. Organizaciones como la analizada El Poder del Consumidor tienen la capacidad y frecuentemente se posicionan respecto a la evaluación de cierta política: uno de sus ejemplos más notables es la evaluación de la reforma a la Ley General de Educación, donde se prohíbe la venta de comida chatarra en escuelas públicas y privadas de educación básica -reforma también impulsada por esta organización-. A través de la iniciativa “Mi Escuela Saludable”, donde los padres de familia, maestros o estudiantes pueden ingresar información, El Poder del Consumidor ha emitido reportes sobre qué escuelas incumplen con la ley.¹¹³ Este recurso complementa la información de las autoridades para hacer una evaluación del éxito o fracaso de la política (un tema bastante complejo que escapa al alcance de este trabajo, pero que puede comenzar a explorarse con el trabajo de Marsh y McConnell).¹¹⁴

¹¹¹ El Poder del Consumidor, Etiquetado App, <https://elpoderdelconsumidor.org/etiquetado-app/>, consultado el 15 de agosto de 2023.

¹¹² *Ibid.*, p. 70.

¹¹³ El Poder del Consumidor, “Mi Escuela Saludable”, 23 de agosto de 2023, <https://elpoderdelconsumidor.org/2023/08/mi-escuela-saludable/>, consultado el 15 de agosto de 2023.

¹¹⁴ David Marsh y Allan McConnell, “Towards a framework for establishing policy success”, *Public Administration*, 88, 2010, pp.564-583.

Así pues, hasta la última etapa del ciclo de políticas públicas, las OSC tienen oportunidad de incidir. Sin embargo, para los propósitos de esta tesis, tomaré como criterio mínimo de incidencia la entrada de un tema público a la agenda gubernamental (en otras palabras, la transformación de una iniciativa en ley). Las fases posteriores, por tanto, aunque relevantes en la práctica, serán complementarias para este análisis.

3. ¿CÓMO LOGRAN LAS OSC LA INCIDENCIA EFECTIVA?

Luego de definir el ciclo de política pública, ahora es pertinente aterrizarlo en el contexto mexicano. Para que una OSC pueda incidir (es decir, por lo menos colocar el tema en la agenda gubernamental), tiene a su disposición un sinnúmero de estrategias y herramientas específicas - cuál elegir dependerá de las propias capacidades de la organización, del contexto sociopolítico y mediático del tema, y de una planeación -o análisis de política- previo.

Aunque las herramientas y estrategias con las que una OSC puede incidir en la agenda gubernamental son muy diversas (casi tantas se pueda imaginar la organización), sí se pueden tipificar según las más usadas por OSC mexicanas. Para Mónica Tapia, algunas de ellas son: la investigación y elaboración de recomendaciones de políticas públicas; la producción de materiales educativos y capacitación ciudadana; la construcción de alianzas y coaliciones (con otras organizaciones, con comunidades, de corto o largo plazo); la simbolización y adhesión de líderes a la causa (para atraer a un público que podría encontrarse lejano o no sentirse naturalmente atraído a la causa); la comunicación, medios y mensajes; la construcción de apoyo y movilización de ciudadanos (reclutamiento, capacitación, inspiración y captación de voluntarios); la contraloría, monitoreo y exigir rendición de cuentas; las demostraciones

públicas; la acción legal.¹¹⁵ El cabildeo puede tipificarse, como lo hace Tapia, como una herramienta más en esta lista. Sin embargo, la definición de “cabildeo” es tan amplia (tanto en sus acepciones en el *mainstream*, cuanto en la definición de cabildeo ciudadano utilizada en esta tesis) que el cabildeo también puede incluir el uso de estas herramientas, pues esencialmente incluye la “persuasión” de tomadores de decisiones para alinear políticas públicas según ciertos intereses -particulares, en el cabildeo tradicional; públicos, en el cabildeo ciudadano-. Como la misma Tapia menciona, estas estrategias frecuentemente se mezclan y complementan para lograr una incidencia mucho más efectiva que, para objetivos de esta tesis, puede ser considerada resultado de un cabildeo ciudadano.

Partiendo de esta aclaración sobre qué puede llamarse cabildeo ciudadano, en teoría todas las OSC debidamente registradas podrían hacerlo: si no tienen interlocución directa con servidores públicos o tomadores de decisiones, por ejemplo, pueden hacer uso de una estrategia de comunicación y difusión efectiva que les permita abrir ese canal. Para ello, sin embargo, es necesario que cuenten con una serie de capacidades específicas. Así, la elección sobre qué herramienta de incidencia utilizar tiene que obedecer a consideraciones sobre las capacidades y características internas de la OSC (como el talento y fuerza técnica a su disposición, sus recursos financieros, su constitución/estatus legal, su reputación y capacidad de relacionamiento y negociación con actores clave, entre otras). Para obtener una estrategia comprehensiva de incidencia, al análisis de estas capacidades internas (factores endógenos), la OSC debe sumar el análisis de la coyuntura política relacionada con el tema o iniciativa a impulsar (factores exógenos) y cómo relacionarse con ellos, que también puede definirse como el “análisis político/de política pública”.

¹¹⁵ M. Tapia, *op. cit.*, pp. 110-115.

En México, hasta hace poco, muchas OSC no hacían análisis político porque no lo estimaban tan útil.¹¹⁶ Pero las organizaciones cuyo objetivo específico es incidir en la vida política cada vez usan más este recurso, pues, junto con otras herramientas –como el cabildeo– potencializa las probabilidades de una incidencia exitosa.¹¹⁷

Así como existe una amplia variedad de giros de OSC en México, también varía el tipo de análisis de política que hacen. Esto tiene mucho que ver con la propia teoría del cambio de cada organización: dependiendo del tipo de impacto que la organización quiera alcanzar, será el tipo de su estudio. Otro factor que determina el análisis, y que no debe ser subestimado, es la relación con los donantes y el acceso a los recursos.¹¹⁸

Pero las principales limitantes del análisis de política efectivo de las OSC en México son el acceso a recursos, el nivel de autonomía y el bajo nivel de profesionalización. En cuanto al primero, los recursos para OSC mexicanas han provenido de Indesol o de instituciones privadas nacionales o internacionales; en el ámbito internacional, la competencia es dura para obtener el apoyo de un puñado de organizaciones. Esto provoca que, a veces, las OSC se hagan dependientes de una o pocas fuentes de financiamiento. A su vez, esto afecta su nivel de autonomía y las obliga a tomar una decisión: o alinearse con el gobierno (y garantizarse el acceso a recursos) y ceder autonomía, o mantener una postura más independiente arriesgando sus recursos (y el apoyo de sus miembros). Por último, la poca proyección de crecimiento en el sector, combinada con una alta rotación de personal que impide el aprendizaje a largo plazo,

¹¹⁶ Fernanda Somuano, “Policy Analysis in Non-Governmental Organizations”, en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge-Laguna (eds.), *Policy Analysis in Mexico*, Bristol, University press, 2017, p. 220.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 210.

¹¹⁸ *Ibid.*, pp. 217-219.

crean una crisis de profesionalización que impacta en la capacidad de hacer análisis de política de calidad.¹¹⁹

Un análisis de política pública debe comenzar con la definición del problema público y culminar con las propuestas que se habrán de implementar.¹²⁰ En este sentido, es compatible con el ciclo repasado. Un buen análisis de política pública debe pasar por ocho pasos fundamentales, según Eugene Bardach.

Primero, debe definirse la cuestión o preguntarse: ¿qué tipos de problemas privados merecen ser tratados como problemas públicos y por tanto tratar de resolverlos con fondos públicos? Luego, se debe recopilar la información –de forma estratégica más que académicamente rigurosa–. Después, viene la construcción de alternativas para solucionar dicho problema (empezando por lo general y aterrizándolo a lo particular). A este paso le sigue la selección de criterios para evaluar la efectividad de la política. Posteriormente, hay que proyectar los resultados de cada una de las alternativas con las que se haya terminado (con sus dificultades inherentes). El paso siguiente es confrontar los costos y beneficios de elegir una alternativa sobre otra. Para Bardach sigue una etapa de “decisión” que, en el ciclo de política pública revisado, sería exclusiva del gobierno; para él, es más un ejercicio de imaginación que sirve para medir qué tanto podría persuadir al tomador de decisión. La etapa final del análisis llega al momento de “contar la historia”: explicarla en términos simples, sencillos, para que pueda llegar a una audiencia real.¹²¹

¹¹⁹ *Ibid.*, pp. 219-220.

¹²⁰ Eugene Bardach, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, trad. David García-Junco Machado, Ciudad de México, CIDE, 2001. p. 7.

¹²¹ *Ibid.*, pp. 17-76.

Ha quedado claro que, para que una OSC pueda incidir de forma efectiva en la vida pública, es necesario que se cumplan con una serie de factores. Una forma de potencializar esta incidencia es mediante el análisis de política pública, pues éste actúa como una especie de “ruta” para que la organización sepa cómo y en qué etapa del proceso actuar. Una de las formas en las que se puede actuar es mediante el cabildeo.

Partiendo de esta base general sobre cómo pueden incidir las OSC mexicanas en el ámbito político, en el siguiente capítulo se hablará específicamente de las condiciones para un cabildeo efectivo. Se analizará, con los estudios de caso, en qué etapa del proceso de política pública se cabildeó, por qué, y se describirá si hubo análisis de política pública o no.

Para concluir, hay que resaltar que la viabilidad política de cualquier iniciativa de participación ciudadana debe construirse. Las OSC, según Parra y Hernández, deben buscar herramientas que les permitan formar estrategias para ello. Además, deben aprender a incorporar elementos que quedan fuera de su control, como coyunturas o crisis externas. Como preámbulo a lo que se verá en el siguiente capítulo, las herramientas que la sociedad civil mexicana puede emplear para ello son la planeación estratégica (o análisis de política pública), la construcción de alianzas estratégicas y coaliciones, la solidez técnica y conceptual, la comunicación y difusión (que refleja la importancia, en la que tanto se insistió, de la opinión pública), el diálogo y negociación con la autoridad (en este caso, el Poder Legislativo), la administración de los recursos y la implementación efectiva de la política.¹²²

¹²² Luz Paula Parra y Mara Hernández, *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México, Instituto Belisario Domínguez, 2018, p. 373-395.

IV. ESTUDIOS DE CASO

Para proceder al análisis de los casos es pertinente regresar a la pregunta principal de esta tesis: ¿qué factores conducen al éxito o fracaso del cabildeo de las OSC en México? Esta es la pregunta eje que guiará este capítulo, a través del marco analítico que proponen Hernández y Parra. En el entendido de que un cabildeo exitoso implica una incidencia efectiva y ésta, a su vez, implica lograr que el asunto se haya insertado en la agenda gubernamental, el criterio para hablar de un caso exitoso es contar con una prueba de dicha inclusión: en este caso, al tratarse del proceso legislativo, se optará por analizar si el tema logró transformarse en ley o no.

Así, se optó por seleccionar dos casos: para el de éxito, analizar la iniciativa para modificar la Ley General de Salud en materia de etiquetado (en adelante y únicamente para fines de esta tesis, “Ley de Etiquetado”), aprobada en 2019 e impulsada por El Poder del Consumidor; para el de fracaso, se seleccionó la iniciativa para modificar las reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor (“Ley del Derecho de Autor”) que, a pesar de haber sido presentada en el pleno de la Cámara de Diputados y haber sido turnada para su revisión, ha permanecido dos años en la “congeladora política” de la misma.

Como marco analítico, se recogerán los elementos que Mara Hernández y Luz Paula Parra concluyeron como “lecciones aprendidas”, o elementos en común que todas las organizaciones habían implementado para conseguir un cabildeo ciudadano efectivo.¹²³

¹²³ Luz Paula Parra y Mara Hernández, *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México, Instituto Belisario Domínguez, 2018, p. 373.

CRITERIOS DE SELECCIÓN

La selección de ambos casos se hizo a partir de una prueba de incidencia efectiva; es decir, aunque ambos casos lograron insertarse en la discusión pública y en la agenda de discusión legislativa, uno logró convertirse en ley (agenda gubernamental) y el otro no. Ambos casos Para acotar qué organizaciones eran elegibles como estudios de caso, se usó la definición de Jeffrey Berry, quien definía “grupos de interés público” como aquellos que “buscan un bien común cuya consecución no beneficiará selectiva ni materialmente a los miembros ni activistas de la organización”.¹²⁴ Berry entiende como *bien común* “cualquier política pública cuyos beneficios puedan compartirse equitativamente por todas las personas, independientemente de su membresía o apoyo a un grupo dado.”¹²⁵ Asimismo, se planteó que esta definición es compatible con la del marco legal mexicano para las OSC, cuya ley las define como:

“Agrupaciones constituidas por individuos, fundamentados en lazos asociativos que pueden realizar actividades de defensa y respeto a los derechos humanos, de apoyo o asistencia a terceros sin fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, que no persiguen beneficios personales sino sociales comunitarios.”¹²⁶

Esta definición se puede encontrar en la máxima ley que regula a estas organizaciones, la Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil y su correspondiente Registro Federal.

La organización líder del caso de éxito (iniciativa para modificar la Ley General de Salud en materia de etiquetado), El Poder del Consumidor, podría clasificarse como un grupo de

¹²⁴Jeffrey M. Berry, *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, University Press, 1977. p. 7.

¹²⁵ *Ibid.*, p. 8.

¹²⁶Gobierno de México, “Registro Federal de las OSC”, <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>, consultado el 23 de abril de 2020.

interés público según la definición de Berry, pues busca un bien común (en este caso, el etiquetado frontal en alimentos no es un objetivo que beneficiaría selectivamente a los miembros de la organización, sino a toda la población del país). Asimismo, la organización cuenta con una clave en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.¹²⁷

La organización líder del caso de fracaso, (iniciativa para modificar las reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor), Red en Defensa de los Derechos Digitales (R3D), también clasificaría como un grupo de interés público según Berry, pues persigue un objetivo (eliminar censuras digitales) que no beneficia selectivamente a los miembros de esa organización, sino al público en general. También está debidamente registrada en el Registro Federal de OSC.¹²⁸

Por otro lado, Berry considera que las organizaciones que reciban más de 20% de su financiamiento total por parte de alguna agencia gubernamental no pueden entrar a su definición, pues estas organizaciones operan de una manera particular. En ese sentido, aunque ha de mencionarse que obtener información documental sobre el financiamiento de OSC no es fácil, la información que se obtuvo de ambas organizaciones refleja que no obtienen financiamiento gubernamental de manera significativa. Finalmente, para Berry es importante que las organizaciones estén intentando influir activamente en la distribución de los bienes políticos. Dicho de otra manera, se precisó en los primeros capítulos de esta tesis que, siendo la finalidad encontrar los factores de éxito y fracaso del cabildeo de OSC en México, las OSC a

¹²⁷ Con clave CLUNI PCO06110109012, el registro de la OSC puede consultarse en Gobierno de México, “Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”, http://www.sii.gob.mx/portal/?cluni=&nombre=el+poder+del+consumidor&acronimo=&rfc=&status_osc=&status_sancion=&figura_juridica=&estado=&municipio=&asentamiento=&cp=&rep_nombre=&rep_apaterno=&rep_amaterno=&num_notaria=&objeto_social=&red=&advanced=, consultado el 23 de abril de 2022.

¹²⁸ Con clave CLUNI RDD1503301520Z, el registro de la OSC puede consultarse en *loc. cit.*

considerar debían tener aspiraciones de incidir en la agenda gubernamental. Así, ambos casos cumplen con los criterios de selección delineados previamente.

Finalmente, es pertinente hacer una observación sobre los casos. Mientras que el caso de fracaso, el de las modificaciones a las reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor fue un caso relativamente breve y que quedó “congelado” en el congreso, el caso de éxito tiene mucha más historia. El intento para que la ley obligara al sector privado a implementar un etiquetado frontal tenía ya varios años y no había logrado prosperar. El Poder del Consumidor llevaba abogando más de 10 años por un etiquetado claro en los productos de consumo,¹²⁹ reprobando y denunciando los intentos “engañosos” de etiquetado, en los que el gobierno y la industria resolvían que esta última autorregularía su publicidad y la forma en la que presentaba la información a consumidores.¹³⁰ Entre las LXII y la LXIII Legislaturas en nuestro país, se presentaron 56 propuestas de iniciativas sobre prevención y combate al sobrepeso y la obesidad que no culminaron su proceso legislativo para convertirse en ley y que, en la mayoría de los casos, quedaron como pendientes en comisiones o fueron desechadas.¹³¹

El último intento antes del éxito fue en 2016, cuando El Poder del Consumidor persiguió un amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) por considerar el sistema de etiquetado diseñado en 2014 por la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios

¹²⁹ El Poder del Consumidor, “Etiquetado veraz, clave para los consumidores”, 24 de mayo de 2021, <https://elpoderdelconsumidor.org/2012/05/etiquetado-veraz-clave-para-los-consumidores/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹³⁰ El Poder del Consumidor, “Crean etiqueta engañosa para alimentos”, 20 de diciembre de 2010, <https://elpoderdelconsumidor.org/2010/12/crean-etiqueta-enganosa-para-alimentos/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹³¹ El Poder del Consumidor, “La ¿(O)posición? Legislativa frente a la salud pública y la influencia de la industria de alimentos y bebidas”, <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2019/01/d-la-o-posicion-legislativa-salud-2019-estudio.pdf>, consultado el 20 de abril de 2022.

(Cofepris) como anticonstitucional. La SCJN rechazó ese amparo en 2018.¹³² A pesar de que estos intentos previos no se pueden ignorar, entrar a detalle en ellos rebasaría el alcance de esta tesis: es conveniente tomarlos en cuenta únicamente para derivar posibles conclusiones sobre qué cambió en este último intento que, finalmente, culminó con la reforma a la Ley General de Salud, en 2019, y con el establecimiento de una NOM, en 2020, que obliga a las empresas a implementar un etiquetado frontal en los productos de consumo. Así, el análisis de este caso se centrará en el proceso de incidencia que terminó con las reformas mencionadas en 2019.

LOS CRITERIOS DE HERNÁNDEZ Y PARRA

Luz Paula Parra y Mara Hernández derivaron una serie de “Lecciones aprendidas” de su análisis sobre el cabildeo ciudadano en México. Estas lecciones son herramientas que las OSC pueden usar para lograr un cabildeo efectivo y, en esta tesis, servirán como ruta para recopilar y analizar la información relevante sobre cada caso.

Como se mencionó previamente, llegar a generalizaciones sobre qué exactamente lleva a un cabildeo exitoso o fallido no es el objetivo del análisis de estos casos. Más bien, se trata de, a partir de los hallazgos de Parra y Hernández, determinar una estructura de análisis común en ambos casos, observar qué variaciones se presentaron en cada uno y, finalmente, derivar conclusiones sobre la posible influencia de cada factor en la incidencia efectiva. Es, en suma, poner a prueba el marco analítico que ellas han propuesto a partir del análisis de más casos.

La recopilación de información para cada factor se realizó con análisis documental (prensa, Sistema de Información Legislativa (SIL), o documentos proporcionados por las

¹³² ConMéxico, “SCJN Rechaza amparo”, 8 de junio de 2018, <https://www.conmexico.com.mx/21-2/>, consultada el 23 de abril de 2022.

propias organizaciones/alianzas). Los factores por analizar, y los criterios específicos para definir su fracaso o éxito -que detallaré más en cada sección-, serán:

- A. *Planeación estratégica* - definición de objetivos claros y plausibles, mapeo de actores y análisis del contexto nacional e internacional.
- B. *Construcción de alianzas estratégicas y coaliciones* - consolidar una agenda en común entre los aliados, consolidar alianzas estratégicas con actores poderosos.
- C. *Solidez técnica y conceptual* - viabilidad legal de la iniciativa, criterios objetivos, diversidad de fuentes y argumentos, y simplificación de argumentos técnicos.
- D. *Comunicación y difusión* - núcleo irreductible de discurso, respuestas sencillas y convincentes a opositores, exhibir públicamente a detractores, diversificar el mensaje a distintas audiencias, usar herramientas de comunicación alternativas.
- E. *Diálogo y negociación con la autoridad* - presentar una negociación ganar-ganar, identificar y dialogar con actores poderosos afectados, dar seguimiento y establecer interlocución con legisladores clave.
- F. *Administración de recursos* - uso de medios gratuitos de comunicación, diversificación de financiamiento.
- G. *Implementación efectiva* - factor adicional, en el que no ahondaré en este análisis.

ANÁLISIS

A. PLANEACIÓN ESTRATÉGICA

La Planeación estratégica es, para Hernández y Parra, la cuidadosa planeación de los pasos a seguir y de la propuesta a presentar, “define a los miembros, el rumbo a seguir y cómo lograr

objetivos, y permite tomar una posición productiva y no sólo reactiva ante las coyunturas.”¹³³ Algunas de las herramientas para hablar de una planeación estratégica son: el mapeo de actores, y la evaluación continua del proceso y el análisis del contexto nacional e internacional.¹³⁴ Para poder evaluar cómo la organización usó estas herramientas, se hizo un análisis documental.

LEY DE ETIQUETADO

Mapeo de actores y evaluación del proceso

La Alianza por la Salud Alimentaria, coalición que impulsó la iniciativa, ha hecho declaraciones en las que se vislumbra que se realizó un mapeo de actores claro. Esta herramienta fue de la mano con otra: la evaluación del proceso. La organización líder de la coalición, El poder del Consumidor, declaró que la iniciativa fue un proceso que podría dividirse por etapas, y que se intentó bloquear a la iniciativa en tres ocasiones: primero, a través de la promoción por parte de la iniciativa privada, de un transitorio que hubiera dejado en manos de un organismo proempresarial el diseño de la norma de etiquetado.¹³⁵ Segundo, cuando se logró sabotear una sesión de la Comisión de Salud impidiendo que se lograra el quórum necesario. Tercero, ante

¹³³ L. P. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*, p. 374.

¹³⁴ *Loc. cit.*

¹³⁵ Alejandro Calvillo comentó que “Tatiana (Clouthier) estuvo presionando a legisladores para que ese mismo día, que era la sesión del pleno en la Comisión de Salud, si se aprobaba (un dictamen sobre el etiquetado), se aprobara un transitorio que decía que entonces el etiquetado iba a ser diseñado o coordinado el diseño por la Comisión Nacional de Promoción, Inversión y el Empleo, organismo que se creó con iniciativa de Alfonso Romo, (jefe de la Oficina de la Presidencia) que acaba de ser publicado en el Diario Oficial de la Federación en mayo y que es pro empresarial” en Mariluz Roldán, “Estos son los cabilderos que buscan frenar nuevo etiquetado en alimentos”, 21 de octubre de 2019, <https://lasillarota.com/nacion/estos-son-los-cabilderos-que-buscan-frenar-nuevo-etiquetado-en-alimentos/319592>, consultado el 23 de abril de 2022. Asimismo, EPC declaró en varias ocasiones que los intentos previos que dejaban en manos de la industria su autorregulación habían demostrado ser perjudiciales para la salud: El Poder del Consumidor, “Perjudica salud infantil la autorregulación de publicidad”, 24 de octubre de 2012, <https://elpoderdelconsumidor.org/2012/10/perjudicial-para-la-salud-infantil-la-autorregulacion-de-publicidad/>, consultado el 23 de abril de 2022.

los avances de la iniciativa original, se circuló otra propuesta de iniciativa de reforma presentándola como “El etiquetado de la 4T”, (siendo en realidad una propuesta de la industria que logró captar a pocos legisladores de Morena). Estos intentos fracasaron por carecer de sustento”¹³⁶

Un obstáculo final que, aunque ya no se peleó en el poder legislativo, fue el amparo que se interpuso a través de la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin) para suspender la modificación a la NOM 051 (derivada de la reforma a la Ley General de Salud). En el amparo, la industria alegaba que no fueron incluidos en la discusión de la NOM. Además, que no se tomaron en cuenta la evidencia científica, los estudios, ni los compromisos internacionales.¹³⁷ Ante esto, varios funcionarios del poder ejecutivo y legislativo defendieron que éste se había llevado a cabo con transparencia, inclusión de todos los sectores involucrados y apego a la ley.¹³⁸ Eventualmente, el Poder Judicial revocó el amparo otorgado a la Concamin.¹³⁹ La NOM fue publicada en marzo de 2020.¹⁴⁰

¹³⁶ La Alianza por la Salud Alimentaria dijo que “El grupo reducido de legisladores de MORENA que sirven a la industria se está enfrentando a la postura de la Secretaría de Salud y Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), dependencias que se han manifestado claramente por un etiquetado de

advertencia”, en Alianza por la Salud Alimentaria, “circula propuesta de etiquetado de alimentos diseñado por la industria a nombre de la 4T”, <https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/b-etiquetado-d-industria-como-d-la-4t-vf.pdf>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹³⁷ Sheila Sánchez, “ONGs acusen ‘distracción’ de empresas para frenar nuevo etiquetado de alimentos” en la página *Forbes México*, 2 de marzo de 2020, <https://www.forbes.com.mx/ongs-distraccion-empresas-frenar-nuevo-etiquetado/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹³⁸ Sheila Sánchez, “Sector privado sí fue escuchado para nuevo etiquetado frontal: Profeco” en *Forbes México*, 6 de marzo de 2020, <https://www.forbes.com.mx/sector-privado-si-fue-escuchado-para-nuevo-etiquetado-frontal-profeco/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹³⁹ Alejandra Rodríguez, “Revocan a la IP amparo contra norma de etiquetado”, en *El Financiero*, 6 de marzo de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/revocan-a-la-ip-amparo-contra-norma-de-etiquetado/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹⁴⁰ Comisión Federal para Protección contra Riesgos Sanitarios, “MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM 051 SCFI SSA1 2010”, 21 de mayo de 2021, <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/manual-de-la-modificacion-a-la-norma-oficial-mexicana-nom-051-scfi-ssa1-2010-272744?state=published>, consultado el 23 de abril de 2022.

Así, puede afirmarse que El Poder del Consumidor no sólo concientizó el proceso de incidencia como compuesto por varias etapas, cada una con su propio reto y con alternativas de solución; además, se hace evidente que EPC realizó un mapeo de actores completo (legisladores, sector privado y público general) en el que el principal obstáculo a su objetivo era la iniciativa privada.

Dentro de esta industria, la organización logró identificar actores principales, dándoles nombre y apellido: Jacobo Zabłudovsky, de ConMéxico (que agrupa a Coca Cola, Pepsi, Alpura, Bimbo, Danone, Kellogg, Jumex, Nestlé, Mars, La Costeña y Herdez, entre otras), Vicente Tañez, presidente de la ANTAD (Comercial Mexicana, Chedraui, Costco, Soriana, 7 Eleven, Oxxo, entre otras) o Roberto Campa Cifrián, director de Asuntos Corporativos de FEMSA, fueron algunos de los nombres que circularon muchísimo en la prensa y en las publicaciones de la Alianza por la Salud Alimentaria. Con esta estrategia, no sólo se logró que la industria privada tuviera mucha exposición, sino que logró enmarcarse en el discurso público como “el enemigo” acérrimo a la iniciativa. Incluso, cuando se señaló que varios legisladores de Morena se habían aliado con la industria para bloquear la iniciativa, fueron estos mismos legisladores quienes salieron constantemente a aclarar lo que estaba pasando en las reuniones y a intentar deshacerse de esa imagen. Así, se podría intuir que la narrativa logró formarse de tal manera que la industria privada se convirtió en “el villano” y a los legisladores les resultaba políticamente costoso verse relacionados con ella.¹⁴¹

La coalición fue tan exitosa en enmarcar a la industria privada como un enemigo que, incluso después de que se aprobara la reforma en 2019, siguió produciendo campañas y

¹⁴¹ Mariluz Roldán, “Estos son los nuevos cabilderos que buscan frenar nuevo etiquetado en alimentos”, en *La Silla Rota*, 21 de octubre de 2019, <https://lasillarota.com/nacion/estos-son-los-cabilderos-que-buscan-frenar-nuevo-etiquetado-en-alimentos/319592>, consultado el 23 de abril de 2022.

documentos técnicos acusándola. EPC colaboró en un documento llamado *La interferencia de la industria es nociva para la salud: estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Uruguay*, de 2020, en el que se analizaron las diversas estrategias y presiones que la industria ejerció en estos países para frenar el etiquetado frontal.¹⁴² En resumen, la coalición logró posicionar a la industria privada como un enemigo no sólo para la iniciativa sino para la salud de los mexicanos: un enemigo público. Esto, como se verá más adelante, difiere mucho de lo que pasó en el caso de fracaso.

Contexto internacional y nacional

El documento mencionado sobre la interferencia de la industria en otros países es solo un reflejo de las referencias internacionales que EPC utilizó en todo el proceso de la iniciativa, a pesar de que éste se produjo cuando ya se habían aprobado las modificaciones deseadas. Desde el inicio de la lucha de EPC por conseguir una legislación en materia de etiquetado frontal, se pueden encontrar en sus bases de datos documentos y artículos donde se hacen referencias a casos de otros países en lo que se legisló a favor del etiquetado frontal, así como sus ventajas y desventajas. Asimismo, constantemente se hacen referencias a declaraciones de organismos internacionales a favor de dicho etiquetado, dándole un componente internacional a los argumentos técnicos de la organización.

¹⁴² El Poder del Consumidor, “La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Paraguay”, 2020, https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia_industria_etiquetado_1_atam_25sept.pdf, consultado el 23 de abril de 2022. También hay una buena revisión y síntesis sobre el tema en Kennia Velázquez, “El cabildeo de la industria de alimentos contra el etiquetado presiona en todo el continente”, en *Pie de página*, 15 de octubre de 2020, <https://piedepagina.mx/el-cabildeo-de-la-industria-de-alimentos-contr-el-etiquetado-presiona-en-todo-el-continente/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Incluso, EPC mostró estar tan atenta al contexto internacional que en 2018, previo a la firma del T-MEC alertó junto con otras organizaciones, sobre la posible prohibición de desarrollar etiquetados frontales en alimentos y bebidas no saludables en los países firmantes, que se analizaba plasmar en el tratado.¹⁴³ Ante la clara oposición de la sociedad civil en los tres países (y del representante canadiense para las negociaciones), eventualmente –y las razones del por qué serían interesantes de analizar, pero demasiado específicas para los objetivos de esta tesis– se removió el texto donde se especificaba la prohibición.¹⁴⁴

En cuanto al contexto nacional, la Alianza por la Salud Alimentaria logró identificar una coyuntura crucial para el éxito de la iniciativa: las elecciones presidenciales de 2018. La Alianza llevó su propuesta para combatir la obesidad a las casas de campaña de diversos candidatos presidenciales, comenzando por AMLO. Manuel Espino, su coordinador nacional de organizaciones, se comprometió a implementar una política integral de salud alimentaria para tratar la obesidad, en caso de que Morena llegara a la presidencia.¹⁴⁵

¹⁴³ El Poder del Consumidor, “Organizaciones sociales reiteramos que TLCAN prohíbe etiquetado de advertencia en alimentos y que Secretaria de Economía ha concordado con esta prohibición”, 24 de septiembre de 2018, <https://elpoderdelconsumidor.org/2018/09/organizaciones-sociales-reiteramos-que-tlcan-prohibe-etiquetado-de-advertencia-en-alimentos-y-que-secretaria-de-economia-ha-concordado-con-esta-prohibicion/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹⁴⁴ El Poder del Consumidor, “Se congratula comunidad trinacional de salud pública ante la remoción del anexo en el nuevo acuerdo comercial USMCA que prohibía etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas no saludables”, 1 de octubre de 2018, <https://elpoderdelconsumidor.org/2018/10/se-congratula-comunidad-trinacional-de-salud-publica-ante-la-remocion-del-anexo-en-el-nuevo-acuerdo-comercial-usmca-que-prohibia-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-alimentos-y-bebidas-no-saludables/> consultado el 23 de abril de 2022.

¹⁴⁵ “Organización civil propone a presidenciables Ley contra Obesidad”, en *Expansión*, 14 de mayo de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/14/organizacion-civil-propone-ley-contra-obesidad-a-presidenciables>, consultado el 23 de abril de 2022.

Definición de objetivos claros y plausibles

Así, la última variable que queda por especificar es qué tanto la organización logró definir objetivos claros y plausibles. En los varios documentos y artículos que El Poder del Consumidor proporciona al público, se encuentra repetidamente una definición de sus objetivos. En cuanto a la etapa que nos concierne (la que culminó en 2019), EPC argumentaba que el etiquetado mexicano establecido en 2014 no fue diseñado con fines de protección a la salud pública. En consecuencia, pedía un etiquetado frontal adecuado que fuera comprensible para adultos, niños, niñas y adolescentes, que enfatizara el contenido de azúcares añadidos, grasas, sodio y calorías.¹⁴⁶

LEY DEL DERECHO DE AUTOR

Definición de objetivos claros y plausibles

La coalición Ni Censuras Ni Candados hizo un buen trabajo especificando cuáles eran sus objetivos. En particular, buscaban que se modificaran dos elementos clave de las reformas que se realizaron a la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal en 2020: primero, eliminar el mecanismo conocido como “notificación y retirada”, que obliga a los proveedores de servicios en línea a remover cualquier publicación o contenido de sus usuarios cuando una persona alegue que se violan sus derechos de autor; esto, sin necesidad de aportar prueba alguna de dicha infracción y sin que una autoridad judicial lo ordene tras un debido proceso –a lo que

¹⁴⁶El Poder del Consumidor, “Hacia un etiquetado frontal claro y veraz que contribuya a disminuir el sobrepeso y la obesidad en México”, 29 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/hacia-un-etiquetado-frontal-claro-y-veraz-que-contribuya-a-disminuir-el-sobrepeso-y-la-obesidad-en-mexico/>, consultado el 23 de abril de 2022.

la organización llama censura-; segundo, la criminalización de la elusión de candados digitales¹⁴⁷ sin contemplar excepciones que protegerían los derechos humanos de usuarios.¹⁴⁸

Mapeo de actores y evaluación continua del proceso

La organización líder de la coalición Ni Censura Ni Candados también identificó tres etapas en su estrategia: primero, *sensibilización y educación*, que buscaba explicar de manera clara el problema, por qué debe importarle al público y a quiénes perjudica; segundo, *identificar y/o diseñar mecanismos de participación*, con los que se consiguió reunir más de setenta mil correos electrónicos dirigidos a la CNDH con la petición de promover una acción de inconstitucionalidad; tercero, la *incidencia*, donde la acción se enfocó en colaborar en foros especializados en el Senado y el diálogo con legisladores, así como acciones puntuales (como mantener actualizadas a organizaciones internacionales) que, aunque ya no se hacen públicas, sirven para estrechar lazos y redes de apoyo.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Los candados digitales son medidas de control que limitan lo que un usuario puede hacer con un dispositivo, idealmente como una forma de proteger los derechos de autor. Sin embargo, hay casos en los que evadir estas medidas es necesario, por ejemplo: investigadores en seguridad que necesitan eludir estos candados para probar las vulnerabilidades en el sistema operativo de un equipo; personas que desean modificar sus dispositivos para inhabilitar la recolección masiva de datos personales; evadir las limitaciones impuestas por los fabricantes, tales como sólo poder usar cartuchos de cierta marca para una impresora o un determinado sistema operativo en una computadora; o personas que desean reparar sus dispositivos por sus propios medios o mediante técnicos independientes. Todos estos casos implican la evasión de candados digitales. “La implementación del T-MEC debe contemplar excepciones suficientes para la elusión de candados digitales”, R3D, 23 de junio de 2020, disponible en <https://r3d.mx/2020/06/23/la-implementacion-del-t-mec-debe-contemplar-excepciones-suficientes-para-la-elusion-de-candados-digitales/>, consultado el 15 de junio de 2022.

¹⁴⁸ “#NiCensuraNiCandados: condenamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en internet y criminalizan la elusión de candados digitales”, 1 de julio de 2020, <https://r3d.mx/2020/07/01/nicensuranicandados-condenamos-la-aprobacion-de-reformas-que-establecen-mecanismos-de-censura-en-internet-y-criminalizan-la-elusion-de-candados-digitales/>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹⁴⁹ Paola Aguilar, “Ni Censura NI Candados – Estrategias de incidencia”, 24 de septiembre de 2020, <https://infoactivismo.org/ni-censura-ni-candados-estrategias-de-incidencia/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Aquí se puede observar que, si bien se observa una división por etapas del proceso de incidencia, a diferencia del caso de etiquetado, no hacen mención alguna de los retos inherentes a ellas. En cuanto a identificar actores clave, parece que sólo se considera a la ciudadanía (aquella que tiene acceso a internet y que, por tanto, es la perjudicada) y al órgano legislativo. Parece que la industria privada no está identificada, no se menciona ni en los documentos producidos por la organización ni en la prensa y, mucho menos, se enmarca como obstáculo o enemigo para la iniciativa.

Contexto internacional y nacional

En cuanto al contexto internacional se menciona al T-MEC como el argumento “base” con el que se explica, en términos generales, por qué el congreso modificó la Ley. El acuerdo entró en vigor el 1 de julio de 2020, pero en sus estipulaciones se establece un periodo de tres años para el acoplamiento de las leyes nacionales a lo establecido en el acuerdo. Las organizaciones de la coalición denunciaron que las reformas a la LFDA se realizaron de manera apresurada y opaca innecesariamente (considerando el margen de tiempo provisto). Además, denunciaron que el T-MEC reconocía que las adecuaciones debían respetar las disposiciones constitucionales vigentes de cada país, argumentando que el mecanismo de notificación y retirada violaba el derecho a la libertad de expresión, consagrado en los artículos 6 y 7 de la Constitución mexicana.¹⁵⁰ Sin embargo, preguntas como ¿por qué el T-MEC exigía que se hicieran estas reformas a la ley?, ¿por qué se aprobaron de manera tan opaca y apresurada?, ¿a qué sectores (no solo nacionales sino internacionales, es decir de América del Norte) afectan o benefician tales reformas?, fueron más o menos ignoradas por las organizaciones.

¹⁵⁰ “#NiCensuraNiCandados: condenamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en internet y criminalizan la elusión de candados digitales”, *op. cit.*

Los dos elementos básicos que se buscaba modificar (el mecanismo de “notificación y retirada” y la criminalización de la elusión de candados digitales) tienen una similitud impresionante con una legislación estadounidense: la *Digital Millennium Copyright Act* de 1998. Esta legislación fue de las primeras con las que se buscó regular las interacciones en internet; sin embargo, ha sido altamente criticada por dos elementos clave: su mecanismo “*notice and takedown*” (el equivalente del mecanismo notificación y retirada) y su lenguaje “*anti-circumvention*” (que prohíbe la elusión de candados digitales, aunque en Estados Unidos, tras varios esfuerzos como amparos y demandas de privados, se ha logrado establecer algunas excepciones esta regla).

Aquellos que se han opuesto a esta ley alegan que ha beneficiado selectivamente a grandes empresas digitales y ha atentado contra los usuarios individuales. Por su parte, estas empresas se defienden diciendo que esa “inmunidad” en contra de juicios difamatorios o de derecho de autor ha hecho posible que diversos medios digitales crezcan lo suficiente como para garantizar la libertad de expresión y el acceso a la información en internet.¹⁵¹ No obstante, se han presentado varios casos en los que individuos han logrado evidenciar que esta legislación debería, como mínimo, refinarse.¹⁵²

¹⁵¹ David Kravets, “10 Years Later, Misunderstood DMCA is the Law that Saved the Web”, 27 de octubre de 2008, <https://www.wired.com/2008/10/ten-years-later/>, consultado el 20 de marzo de 2020.

¹⁵² Uno de los principales problemas de la DMCA es que ignora especificaciones relativas al “uso justo”. Es ilegal vender software que ayude a eludir candados o restricciones digitales, pero esto se ha llevado a veces a extremos: por ejemplo, en el nuevo Acuerdo de licencia del John Deere Embedded Software, los consumidores tienen prohibido ejercer sus derechos de reparación o incluso ver el software que hace andar al tractor, o analizar las señales que genera, según Kit Walsh, “John Deere Really Doesn’t Want You to Own That Tractor”, 20 de diciembre de 2016, <https://www.eff.org/deeplinks/2016/12/john-deere-really-doesnt-want-you-own-tractor>, consultado el 23 de abril. En otras palabras: aunque el usuario sea propietario del tractor en términos generales, su programación y los derechos a modificar o acceder a su funcionamiento interno queda en manos exclusivas de John Deere y sus centros de reparación autorizados. Kyle Wiens, “We Can’t Let John Deere Destroy the Very Idea of Ownership”, 21 de abril de 2015, <https://www.wired.com/2015/04/dmca-ownership-john-deere/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Entonces, si es una ley controversial, ¿por qué no solo sigue en vigor, sino que, con el T-MEC, buscó exportarse a México y Canadá? La respuesta podría encontrarse viendo a quién beneficia esta legislación: las grandes empresas digitales y tecnológicas como YouTube, Google, Apple, IPS (*Internet Service Providers*), asociaciones como la MPAA (*Motion Picture Association*), y manufactureras de electrónicos de consumo como John Deere. Este sector ha dedicado esfuerzos intensos de cabildeo para que la legislación pasara y para que se mantenga.¹⁵³ Indagar en las razones o la forma en la que este sector pudo haber incidido en el diseño y las negociaciones del T-MEC en cuanto a estos mecanismos, resultaría complejo y excesivo para este análisis. Sin embargo, resulta interesante que R3D no haya profundizado en este análisis, ni siquiera haya considerado a este sector como un actor importante en su campaña mediática. Más aún: la información disponible sobre la participación de este sector es más accesible en medios de organizaciones de la sociedad civil estadounidenses que en medios mexicanos.

Si el T-MEC disponía que los países firmantes debían implementar estos mecanismos, ciertamente no se tradujeron a la práctica de la misma manera para todos. El caso canadiense, por ejemplo, ha logrado conservar mucho más margen de acción propio: Estados Unidos y México tienen mecanismos de “notificación y retirada”, pero Canadá tiene un mecanismo de “notificación y notificación”. De la misma manera, las reglas de elusión de candados de seguridad canadienses son mucho más flexibles que las mexicanas o estadounidenses.¹⁵⁴

¹⁵³ “Copyright - Digital Millennium Copyright Act”, <https://law.jrank.org/pages/5733/Copyright-Digital-Millennium-Copyright-Act.html#ixzz7SIDF2zWr>, consultado el 23 de abril de 2022.

¹⁵⁴ “Mexican Congress’ implementation of USMCA IP provisions threatens democracy and digital rights”, 24 de julio 2020, <https://www.derechosdigitales.org/14755/mexican-congress-implementation-of-usmca-ip-provisions-threatens-democracy-and-digital-rights/>, consultado el 20 de abril de 2022.

En casos latinoamericanos como el de Chile, que en 2010 implementó un régimen judicial de “notificación y retirada”, tras la firma de su Tratado de Libre Comercio con EE. UU., se encuentra un sistema muy similar al de la DMCA, con la diferencia crucial de que los intermediarios (las empresas digitales) no tienen la obligación de retirar el material para que ellos estén exentos de responsabilidad jurídica; hasta que haya una orden judicial para retirar el contenido, están obligados a hacerlo. Este sistema desincentiva que se usen notificaciones abusivas o automatizadas con fines exclusivos de censurar al material en cuestión.¹⁵⁵ Sin embargo, estos datos no fueron utilizados por R3D o por la coalición en su campaña de difusión mediática.

Finalmente, en cuanto al contexto nacional, R3D se enfrentó a una coyuntura con ventajas y desventajas para la difusión de su campaña: la pandemia provocada por COVID-19. La pandemia causó altos niveles de estrés en la población, que se vio abrumada con mucha información y noticias diariamente (y no precisamente noticias positivas). En todo el mundo, las personas comenzaron a dejar de ver las noticias y enfocarse en entretenimiento o contenido más agradable. Incluso, comenzaron a circular sugerencias emitidas por expertos de salud para limitar el consumo de noticias al día, para salvaguardar la salud mental.¹⁵⁶ En esa situación, la población probablemente estaba mucho menos receptiva y dispuesta a ser activa políticamente que antes de la pandemia. Además, por supuesto, el tema prioritario para toda la población (incluyendo al gobierno) era la emergencia sanitaria. Esto pudo haber significado una desventaja tanto para lograr posicionar el tema como un tema prioritario y urgente, sino también para conseguir apoyo (atención y recursos) de actores estratégicos.

¹⁵⁵ *Loc. cit.*

¹⁵⁶ Maddy Savage, “Coronavirus: How much news is too much?”, en *BBC*, 6 de mayo de 2020, <https://www.bbc.com/worklife/article/20200505-coronavirus-how-much-news-is-too-much>, consultado el 24 de abril de 2022.

Sin embargo, hay otra cara de la moneda: la coalición Ni Censura Ni Candados tenía un público cautivo, que pasaba la mayor cantidad histórica de horas usando dispositivos digitales al día, y tenían un tema que les afectaba directamente en un tema de su uso diario: los medios digitales. Además, se vio alrededor del mundo que ciertas causas políticas y sociales tomaron mucha fuerza gracias a redes sociales, como la justicia racial (especialmente la situación en Estados Unidos) o la crisis climática.¹⁵⁷

La propia R3D publicó las recomendaciones del Relator Especial para la Libertad de Expresión de la ONU, en agosto de 2020, analizando a la pandemia como una crisis de libertad de expresión, en la que los gobiernos más que nunca debían proteger y garantizar el acceso a la información y a la no censura en medios digitales, con el fin de que la población pudiera acceder a información confiable y certera para su protección. Sin embargo, no relacionó dicha información con la campaña que se estaba librando en contra de las modificaciones a la LFDA.¹⁵⁸ A pesar de tener ciertos elementos del contexto nacional e internacional a su favor, parece que la coalición no supo usarlos a su favor.

Así, en cuanto al primer factor (planeación estratégica), en ambos casos podría decirse que se definieron objetivos claros y plausibles. Sin embargo, en cuanto al mapeo de actores y la evaluación del proceso pareciera que El Poder del Consumidor hizo un trabajo mucho más completo que R3D. Esto podría deberse a varios factores, uno de los más evidentes podría ser la larga trayectoria y experiencia que EPC ha acumulado en más de 10 años intentando pasar la

¹⁵⁷ María Jesús Prada, “La pandemia dispara el activismo en Internet”, en *El País*, 20 de septiembre de 2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-09-20/la-pandemia-dispara-el-activismo-en-internet.html>, consultado el 24 de abril de 2022.

¹⁵⁸ “La pandemia de covid-19 es una crisis para la libertad de expresión, señala relator especial de onu”, 30 de abril de 2022, <https://r3d.mx/2020/04/30/la-pandemia-de-covid-19-es-una-crisis-para-la-libertad-de-expresion-senala-relator-especial-de-onu/>, consultado el 24 de abril de 2022.

iniciativa del etiquetado frontal. Finalmente, también puede observarse que el análisis del contexto nacional e internacional jugó un mayor papel en el caso de EPC. Claramente la pandemia fue un diferenciador crucial, pero parecía que, por el tema y el público objetivo de la iniciativa, R3D podría haber aprovechado mejor la situación. Sin embargo, dejando de lado situaciones exógenas a la propia estrategia de cada organización, con lo analizado podría afirmarse que El Poder del Consumidor ejecutó una planeación estratégica más completa y refinada que R3D, especialmente en términos de la definición de actores estratégicos.

B. CONSTRUCCIÓN DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS Y COALICIONES

La construcción de alianzas, para Hernández y Parra, es fundamental para una incidencia efectiva. Para ellas, una alianza efectiva construye una agenda en común, aunque sea diversa y, sobre todo, construye alianzas estratégicas con actores poderosos (legisladores, funcionarios del ejecutivo, expertos, *influencers*, medios de comunicación, alianzas internacionales).

Construcción de una agenda en común

Ambos casos lograron solidificar alianzas estratégicas. En el caso del etiquetado, El Poder del Consumidor lideró la Alianza por la Salud Alimentaria, que incluyó una red grande de asociaciones civiles, organizaciones sociales y académicos. De entre sus filas, destacan organizaciones con cierta influencia en el panorama nacional como la Asociación Nacional de Empresas Comercializadoras de Productores del Campo (ANEC), ContraPESO, o El Barzón; y también organizaciones con peso internacional como Greenpeace, The Hunger Project u Oxfam. A esta coalición la llamaron la Alianza por la Salud Alimentaria y, a pesar de la diversidad de sus miembros, manifiestan una agenda en común: “trabajar en coordinación para demandar al

Poder Ejecutivo y Legislativo el reconocimiento efectivo de los derechos de la infancia y a la alimentación, el agua y la salud, mediante el desarrollo e implementación urgente de una política integral de combate a la epidemia de obesidad y a la desnutrición.”¹⁵⁹

En el caso de la LFDA, R3D logró aliarse con otras organizaciones, colectivos y empresas para formar la coalición Ni Censura Ni Candados. Entre sus miembros destacan actores como *Creative Commons* México, una organización de talla internacional que se dedica a superar obstáculos legales para compartir conocimiento;¹⁶⁰ Wikimedia, el proyecto madre de herramientas de consulta como Wikipedia, o la *Electronic Frontier Foundation*, una organización estadounidense que ha liderado el debate a favor de modificar la DMCA.¹⁶¹ En cuanto a organizaciones de índole local, destaca Observacom, el observatorio latinoamericano de regulación de medios y convergencia, “*un think tank* regional sin ánimo de lucro, profesional e independiente, especializado en regulación y políticas públicas relacionadas con los medios de comunicación, las telecomunicaciones, Internet y la libertad de expresión,”¹⁶² así como organizaciones más pequeñas especializadas en activismo digital en México como SocialTic o Criptomiau, pero también organizaciones más diversas como la Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de la Huasteca Potosina (COCIHP). Sin importar esta diversidad, la coalición logró integrar a varias organizaciones y, en su página web, se definen como una “coalición formada por organizaciones, colectivos, empresas y personas

¹⁵⁹ Alianza por la Salud Alimentaria, “Quiénes somos”, <https://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>, consultado el 24 de abril de 2022.

¹⁶⁰ Creative Commons, “What We Do”, <https://creativecommons.org/about/>, consultado el 24 de abril de 2022.

¹⁶¹ Cory Doctorow, “How Mexico’s New Copyright Law Crushes Free Expression”, 27 de julio de 2020, <https://www.eff.org/deeplinks/2020/07/how-mexicos-new-copyright-law-crushes-free-expression>, consultado el 24 de abril de 2022.

¹⁶² Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia (Observacom), <https://www.observacom.org/quienes-somos/>, consultado el 24 de abril de 2022.

comprometidas con la libertad de expresión y el derecho a reparar”.¹⁶³ En este caso, a pesar de que se logró agrupar a una coalición y perseguir un objetivo común, este objetivo parece más ambiguo que el de la Alianza por la Salud Alimentaria y no se encontró evidencia de que se haya hecho alusión a una agenda en común. Asimismo, da la impresión de que la coalición Ni Censura Ni Candados se parece más a una campaña reactiva a una coyuntura muy específica, que a una alianza bien consolidada y que puede llegar a perseguir varias estrategias o campañas con tal de llegar a su objetivo final, como es el caso de la Alianza por la Salud Alimentaria.

Alianzas con actores estratégicos

Ya se evidenció que ambas organizaciones lograron establecer coaliciones con una (en mayor o menor medida) agenda común. Estas coaliciones estuvieron conformadas por organizaciones nacionales e internacionales. En el caso de la Alianza por la Salud Alimentaria se puede observar que los actores internacionales podrían tener mayor acceso a recursos que los actores internacionales de la coalición Ni Censura Ni Candados. La experiencia, redes y el financiamiento que *Greenpeace*, *Oxfam* o *Food and Water Watch* son incomparables con los de organizaciones que, aunque son nombres reconocibles, son más jóvenes y con menos experiencia en incidencia local, como Wikimedia o Creative Commons.

La Alianza por la Salud Alimentaria logró formar una coalición no sólo con otras organizaciones: el sector académico también fue parte crucial de la alianza. Miembros de las universidades más distinguidas del país firman la carta manifiesto de la Alianza por la Salud Alimentaria. Asimismo, en la propia página de su campaña, tienen una sección específica dedicada a los archivos y fuentes académicas que han recopilado para sustentar toda su

¹⁶³ “#NiCensuraNiCandados ¡Lo logramos”, <https://participa.nicensuranicandados.org>, consultado el 24 de abril de 2022.

iniciativa.¹⁶⁴ También lograron consolidar una campaña mediática apoyándose en varios actores de muy conocidos mexicanos, como Damián Alcázar, Daniel Giménez Cacho, Claudia Lizaldi y Mónica Dionne. La campaña de spots con estos personajes circuló en medios previo a la aprobación de las reformas en 2019 y, hasta la fecha, siguen circulando con la finalidad de dar seguimiento a la implementación de la ley y ofrecer educación al ciudadano.¹⁶⁵

Finalmente, y aunque esto se analizará con mayor profundidad en la sección de diálogo con la autoridad, se consiguió el apoyo de varios legisladores estratégicos como Miroslava Sánchez Galván, Carmen Medel Palma, Martha Tagle, Frinné Azuara o Francisco Saldívar. Cabe mencionarse que estos legisladores pertenecían a varios partidos políticos, evidenciando que la coalición logró hacerse de apoyo desde varios frentes ideológicos distintos.¹⁶⁶

En cuanto a la coalición Ni Censura Ni Candados, parece que el objetivo principal era dirigirse a la ciudadanía en general. En su recuento de la estrategia, mencionaron que cineastas, activistas de software y cultura libre, *gamers*, *makers*, bibliotecas, radialistas, academia, clubes de reparación en contra de la obsolescencia programada, entre otros, fueron uniéndose a la campaña.¹⁶⁷ Sin embargo, y aunque varios de estos actores sí hicieron eco en redes sociales de la iniciativa, no hay evidencia en medios digitales de que hayan logrado un alcance mayor al del público especializado.

¹⁶⁴ “La evidencia científica”, <https://etiquetadosclaros.org/la-evidencia-cientifica/>, consultado el 27 de abril de 2022.

¹⁶⁵ Natalia Vitela, “Apoyan actores campaña pro etiquetado”, 18 de septiembre de 2019, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/apoyan-actores-campana-pro-etiquetado/ar1771807?v=5&referer=--7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a78--, consultado el 27 de abril de 2022.

¹⁶⁶ Alianza por la Salud Alimentaria, “Organizaciones de la sociedad civil reconocen el compromiso de los diputados al aprobar un etiquetado frontal de advertencia”, 1 de octubre de 2019, <https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/b-etiquetado-osc-reconocen-compromiso-d-diputados-al-aprobar-nvo-etiquetado.pdf>, consultado el 27 de abril de 2022.

¹⁶⁷ P. Aguilar, *op. cit.*

Se consiguió que varios legisladores clave apoyaran la iniciativa: la senadora Antares Vázquez fue quien presentó la iniciativa de reforma a las modificaciones aprobadas en 2020, sumándose personajes influyentes como Martí Batres Guadarrama, Jesusa Rodríguez Ramírez, José Narro Céspedes, Citlalli Hernández Mora, Nestora Salgado García, todos del partido Morena.¹⁶⁸ Sin embargo, la iniciativa fue pasada a la “congeladora” y, hasta el día de hoy, no se ha emitido resolución. Pero esto se analizará más adelante.

Así, se ha visto que la construcción de alianzas en ambos casos fue buena. Sin embargo, en el caso de la Alianza por la Salud Alimentaria esto se reflejó en una coalición mucho más sólida, con redes más poderosas que lograron un mayor alcance y que podían implementar distintas estrategias para conseguir su objetivo común. Además, se observa que esta alianza logró captar a actores con mayor alcance para distribuir su mensaje en el público general, a diferencia de la coalición Ni Censura Ni Candados, quien tuvo menor alcance al apoyarse de actores mucho más especializados y no tan populares.

C. SOLIDEZ TÉCNICA Y CONCEPTUAL

La solidez técnica facilita la incidencia y legitima la iniciativa frente a los legisladores, según Parra y Hernández, pues permite a la organización no sólo señalar el problema sino proponer una solución al mismo. Para lograrla, es fundamental que sea viable legalmente, que los criterios sean objetivos (según estándares internacionales, estudios académicos, pruebas científicas), que

¹⁶⁸ “Morena va contra censura en internet en reforma a Ley Federal del Derecho de Autor”, 15 de julio de 2020, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/16/morena-va-contra-censura-en-internet-en-reforma-a-ley-federal-del-derecho-de-autor/>, consultado el 27 de abril de 2022.

se comparen distintas fuentes y se debatan distintos argumentos, y que se puedan simplificar temas complejos sin perder la solidez técnica.¹⁶⁹

Viabilidad legal

Como ya se vio en la parte de planeación estratégica, ambas organizaciones se aseguraron de que sus objetivos fueran claros y fueran viables. Es decir, no había impedimento legal para realizar las modificaciones a las leyes que buscaban (en el caso de R3D, a pesar de que algunos legisladores argumentaron que el T-MEC les obligaba a legislar de esa manera, la organización evidenció que tenían más tiempo del que usaron para implementar dichos cambios y que tenían más margen para definir en qué términos legislar). Tan fueron viables las iniciativas, que ambas fueron presentadas por un legislador en pleno de su cámara, aun cuando una prosperó y la otra quedó “congelada”.

Criterios objetivos

La Alianza por la Salud Alimentaria logró producir argumentos técnicos y científicos tan confiables que eventualmente logró convencer a la Secretaría de Salud y a la Secretaría de Economía. Los argumentos, como ya se analizó, siempre fueron sustentados en estudios de caso previos y en recomendaciones de organismos internacionales.¹⁷⁰ Además, la Alianza ha citado

¹⁶⁹ L. P. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*, pp. 383-384.

¹⁷⁰ Véase: El Poder del Consumidor, “Las políticas públicas chilenas reducen las compras de bebidas no saludables en 24%: la primera evaluación nacional del impacto de una ley de etiquetado frontal de alimentos”, 11 de febrero de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/02/las-politicas-publicas-chilenas-reducen-las-compras-de-bebidas-no-saludables-en-24-la-primer-evaluacion-nacional-del-impacto-de-una-ley-de-etiquetado-frontal-de-alimentos/>, consultado el 28 de abril de 2022; El Poder del Consumidor, “Expertos de Naciones Unidas llaman a adoptar el etiquetado frontal de advertencia como estrategia fundamental para combatir la obesidad”, 27 de agosto de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/08/expertos-de-naciones-unidas-llaman-a-adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-como-estrategia-fundamental-para-combatir-la-obesidad/>, consultado

siempre estudios científicos para sustentar la viabilidad del tema y de sus argumentos: éstos no sólo han sido internacionales, sino que también usaron (y siguen usando) varias fuentes nacionales y gubernamentales, como las investigaciones del Instituto Nacional de Salud Pública (INSP).¹⁷¹

La coalición Ni Censura Ni Candados también logró producir argumentos técnicos basándose en la experiencia internacional.¹⁷² Sin embargo, el análisis de las experiencias previas se redujo casi en su totalidad a Estados Unidos, cuando este mecanismo está presente (con otras variaciones) en países de la Unión Europea, China e India. Los análisis del caso estadounidense, sin embargo, fueron convincentes y sustentados jurídicamente.¹⁷³ Asimismo, en la iniciativa de

el 28 de abril de 2022; El Poder del Consumidor, “El relator especial de la ONU insta a los gobiernos a que emitan medidas decisivas para abordar la carga global de las enfermedades no transmisibles a través de la adopción de etiquetados de advertencia”, 28 de julio de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/07/el-relator-especial-de-las-naciones-unidas-insta-a-los-gobiernos-a-que-emitan-medidas-decisivas-para-abordar-la-carga-global-de-las-enfermedades-no-transmisibles-a-traves-de-la-adopcion-de-etiquetados/>, consultado el 28 de abril de 2022; El Poder del Consumidor “OPS, OMS, FAO y UNICEF señalan que el actual etiquetado de alimentos no sigue sus recomendaciones”, 7 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/ops-oms-fao-y-unicef-senalan-que-el-actual-etiquetado-de-alimentos-no-sigue-sus-recomendaciones/>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁷¹ El Poder del Consumidor, “Estudio indica que el etiquetado frontal de advertencia en México podría evitar 1.3 millones de casos de obesidad y ahorrar \$1.8 mil millones de dólares”, el 29 de julio de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/07/estudio-indica-que-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-mexico-podria-evitar-1-3-millones-de-casos-de-obesidad-y-ahorrar-1-8-mil-millones-de-dolares/>, consultado el 28 de abril de 2022. Véase también El Poder del Consumidor, “Urgente y necesario mejorar etiquetado de alimentos: DIF”, 14 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/urgente-y-necesario-mejorar-etiquetado-de-alimentos-dif/>, 28 de abril de 2022.

¹⁷² Kit Walsh, abogada de la Electronic Frontier Foundation (EFF), alertó al Senado de México sobre el peligro de las reformas a la LFDA. “Leyes contra la elusión de candados digitales perjudican la innovación y competencia, señala EFF en el Senado”, 15 de septiembre de 2020, <https://r3d.mx/2020/09/15/leyes-contra-la-elusion-de-candados-digitales-perjudican-la-innovacion-y-competencia-senala-eff-en-el-senado/>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁷³ “Preguntas frecuentes”, <https://participa.nicensuranicandados.org/preguntas-frecuentes/>, consultado el 28 de abril de 2022.

ley que la senadora Antares Vázquez presentó, se hace referencia a un número de tratados internacionales y normas en materia de censura.¹⁷⁴

Distintas fuentes y argumentos

La Alianza por la Salud Alimentaria empleó, como ya se mencionó, distintas fuentes de organizaciones especializadas, así como fuentes gubernamentales y de organismos internacionales, para sustentar sus argumentos. Asimismo, ante los diversos comunicados de la industria privada en los que se exponía que el etiquetado frontal no era la estrategia efectiva para reducir el consumo de alimentos y bebidas no saludables, EPC participó en varios foros y publicó varios artículos refutando, una por una, las afirmaciones de la industria privada con datos duros y experiencias previas.¹⁷⁵

La coalición Ni Censura Ni Candados también presentó diversas fuentes, aunque no al grado de la Alianza por la Salud Alimentaria. Aquí no se presentó el mismo formato de afirmación-contradicción; a diferencia del caso de etiquetado, esta coalición no tuvo la oportunidad de “enfrentarse” públicamente con un sector opositor. Lo que más se le asemejaba era el sector legislativo, pero además de que no podía ser tajantemente conflictivo con él, pues

¹⁷⁴ Como la Declaración Conjunta sobre Libertad de Expresión e Internet emitida en 2011 por parte del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, la Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Relatora Especial de la Organización de Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión y la Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (CADHP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre muchos otros. Véase Antares Vázquez, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal”, 8 de julio de 2020, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/07/asun_4051067_20200708_1594236883.pdf, pp. 2-4, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁷⁵ El Poder del Consumidor, “ConMéxico va contra etiquetado de advertencia, como ha ido contra toda política de salud pública que afecta sus intereses”, 27 de septiembre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/09/conmexico-va-contra-etiquetado-de-advertencia-como-ha-ido-contra-toda-politica-de-salud-publica-que-afecta-sus-intereses/>, consultado el 28 de abril de 2022.

varios actores estaban apoyándolos, no hubo una discusión mediática en la que ciertos legisladores dieran argumentos a favor de las modificaciones a la LFDA que, después, permitieran a R3D refutarlas. A pesar de que la coalición participó en una serie de mesas de discusión con el legislativo, estas mesas tenían un carácter más informativo y no de debate o confrontación de opiniones.

Simplificación de términos complejos

En esta variable se observa más divergencia entre ambos casos. Ambos temas tenían elementos especializados y usaban lenguaje muy técnico para el intercambio con legisladores; sin embargo, la Alianza por la Salud Alimentaria hizo un mejor trabajo simplificando los términos de su propuesta y poniendo este material a disposición del público, que se puede consultar en la página web de su campaña. La coalición Ni Censura Ni Candados también tenía que simplificar un tema y términos muy complejos, que tienen que ver con conceptos tecnológicos y digitales. Sin embargo, a pesar de que intentaron circular diversas infografías y documentos informativos con lenguaje más coloquial, no hicieron este material igual de accesible o rastreable para la población en general; éste ni siquiera se encuentra disponible en la página oficial de la coalición. Se pueden encontrar algunos materiales en redes sociales pero su difusión fue limitada, y su alcance fue mínimo en comparación con el de la Alianza por la Salud Alimentaria.

Así, sí puede decirse que en ambos casos se requería un grado alto de solidez técnica. Sin embargo, en el caso de EPC las fuentes de información fueron mucho más completas. Prueba de ello son los varios documentos técnicos que se produjeron y que sirvieron de base para sus argumentos. Uno de los más conocidos y sólidos fue el “Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables” firmado

por varios miembros de la comunidad académica mexicana y que sirvió como sustento técnico para la iniciativa presentada ante el Congreso¹⁷⁶. Además, en este caso se dio un espacio de debate muy importante para demostrar la legitimidad y solidez de esos criterios técnicos que en el caso de R3D no se presentó. Finalmente, en cuanto a la simplificación de conceptos ambos lograron hacerlo sin perder solidez técnica, sin embargo, EPC logró darles más difusión.

D. COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN

Para Parra y Hernández, una estrategia mediática exitosa se refleja en el interés de los legisladores y eleva el costo político de oponerse, genera simpatías de distintas audiencias y logra transmitir un sentido de urgencia, y eleva la calidad del debate público. Algunas de las sugerencias que ellas hacen para una buena estrategia de comunicación y difusión son generar un núcleo irreductible del discurso que derive en mensajes claros y contundentes; dar respuestas sencillas y convincentes a los opositores; diversificación del mensaje a distintas audiencias; usar herramientas de comunicación alternativas como el activismo digital; establecer vínculos entre academia y medios; exhibir a los detractores y producir materiales audiovisuales.

Núcleo irreductible del discurso

En ambos casos sí se logró aterrizar en un núcleo irreductible de discurso: legislar un nuevo etiquetado frontal en productos de consumo que fuera fácil de comprender, incluso por niños, para reducir la epidemia de obesidad en el país; y modificar las reformas de 2020 a la Ley

¹⁷⁶ Miembros del Sistema Nacional de Investigadores, “Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables”, *Salud Pública de México*, 60 (2018). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342018000400024, consultado el 28 de abril de 2022.

Federal del Derecho de Autor en cuanto al mecanismo “notificación y retirada” y la elusión de candados digitales, para garantizar los derechos a la libre expresión y a la no censura, además de proteger el derecho del usuario a reparar y cuidar el exceso de residuos.

Respuestas sencillas y convincentes a opositores

Como ya se mencionó, las respuestas mediáticas a los opositores son muy claras y evidentes en el caso de la Alianza por la Salud Alimentaria. Sin embargo, en el caso de Ni Censuras Ni Candados, al no haber un opositor mediático claro, no se dio este diálogo.

Diversificación del mensaje a distintas audiencias

La diversificación del mensaje a distintas audiencias también fue más efectiva en el caso del etiquetado; sus estrategias de comunicación mediática (por ejemplo, conseguir actores de televisión populares) tuvieron más alcance y llegaron a más población. En el caso de la LFDA, alcanzar a toda la población era más complejo, pues el tema inherentemente es menos universal que productos de consumo accesibles para la mayor parte de la población, además de que el mensaje no se logró enmarcar de una manera tan general como el del etiquetado.

Herramientas de comunicación alternativas

EPC logró producir material audiovisual y distinto al generado en redes sociales, aunque ahí también tuvieron eco y gran parte de su contenido y estrategia de difusión fue a través del internet. Además, cuidaron su presencia en prensa y medios tradicionales, así como en foros de discusión con autoridades y/o académicos que lograron difundir mediáticamente. R3D, en cambio, no invirtió en una campaña mediática con productos audiovisuales, con mayor presencia en la prensa tradicional, o en promover un vínculo entre académicos y medios.

Exhibir públicamente a detractores

R3D no logró exhibir de una manera muy mediática a sus detractores, en gran parte porque ni siquiera logró identificar a alguien o algo como ese detractor; mientras, EPC constantemente denunciaba cada acción interpuesta por el sector privado, el “enemigo público” para frenar la iniciativa.

Es claro que la Alianza por la Salud Alimentaria logró una mejor estrategia de difusión de su mensaje. Comenzando por la manera en que facilitan el acceso a su información, desde sus propias plataformas digitales,¹⁷⁷ y pasando por la estrategia en la que exhibieron al sector privado como principal opositor a la iniciativa, argumentando que estaban en contra de la salud pública de los mexicanos y posicionándolos como “enemigo público”. La coalición Ni Censura Ni Candados no logró hacer lo mismo: resulta muy curioso que la mayor cantidad de artículos y prensa sobre las modificaciones a la LFDA y su relación con el T-MEC y la DMCA son estadounidenses.¹⁷⁸ La coalición no logró ni siquiera identificar públicamente a un enemigo u opositor principal a sus esfuerzos, tampoco exhibirlo y mucho menos confrontarlo. ¿Qué sí logró? Circular en redes sociales lo suficiente para reunir 70,000 peticiones ante la CNDH y que ésta interpusiera una acción de inconstitucionalidad (misma que aún sigue pendiente). Sin

¹⁷⁷ En su página oficial, en la sección de “Publicaciones” se puede acceder a todo. Véase El Poder del Consumidor, “Publicaciones”, https://elpoderdelconsumidor.org/?page_id=8105, consultado el 20 de marzo de 2022. En la página oficial de El Poder del Consumidor y en la de la campaña Etiquetados Claros tienen una sección de “Prensa” con boletines especiales dirigidos a ese sector, reflejo de la importancia que se le da. Véase “Prensa”, <https://etiquetadosclaros.org/prensa/>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁷⁸ Véase “Mexican Congress’ implementation of USMCA IP provisions threatens democracy and digital rights”, 24 de julio 2020, <https://www.derechosdigitales.org/14755/mexican-congress-implementation-of-usmca-ip-provisions-threatens-democracy-and-digital-rights/>, consultado el 20 de abril de 2022; Doctorow, Cory, “How Mexico’s New Copyright Law Crushes Free Expression”, 27 de julio de 2020, <https://www.eff.org/deeplinks/2020/07/how-mexicos-new-copyright-law-crushes-free-expression>, consultado el 24 de abril de 2022.

embargo, esto no fue suficiente para ejercer presión sobre el poder legislativo y hacer que la iniciativa fuera aprobada.

E. DIÁLOGO Y NEGOCIACIÓN CON LA AUTORIDAD

Para un cabildeo ciudadano efectivo, Parra y Hernández enlistan una serie de recomendaciones en cuanto a la negociación con las autoridades: promover una negociación ganar-ganar (cómo pueden colgarse la medalla los legisladores); identificar y dialogar con actores poderosos afectados por la propuesta; dar seguimiento a lo largo del proceso legislativo y establecer interlocución con legisladores de distintos partidos y con actores clave (presidentes de comisión, coordinadores, etc.).¹⁷⁹

La “iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud en materia de derecho a la información alimentaria” se presentó en la Cámara de Diputados el por la diputada Carmen Medel Palma, integrante de Morena: se aprobó con 458 votos a favor y 2 abstenciones (1 de octubre de 2019).¹⁸⁰

De ahí, el documento se remitió al Senado para su aprobación y el 22 de octubre de 2019 se aprobó con 116 votos a favor, 0 en contra y 2 abstenciones (de las senadoras Verónica

¹⁷⁹ L.P. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*, pp. 387-393.

¹⁸⁰ Cámara de Diputados, “Boletín N° 2301. Aprobó la Cámara de Diputados reformas sobre etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”, 1 de octubre de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Octubre/01/2301-Aprobo-la-Camara-de-Diputados-reformas-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>, consultado el 20 de marzo de 2022.

Martínez García y Vanessa Rubio Márquez).¹⁸¹ Finalmente, el decreto quedó publicado en el DOF el 8 de noviembre de 2019.¹⁸²

El “proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor” se presentó el 19 de marzo de 2020 en la Cámara de Senadores, a iniciativa de Ricardo Monreal Ávila, del Grupo Parlamentario de Morena. El 29 de junio las Comisiones de Cultura y Estudios Legislativos del Senado propusieron su aprobación. Se votó ese mismo día, obteniendo 100 votos a favor y 3 en contra.¹⁸³ Se votó en la Cámara de Diputados el 30 de junio de 2020, con 369 votos a favor y sólo una abstención.¹⁸⁴ Se publicó en el DOF el 01 de julio de 2020.

La Senadora Antares Vázquez Alatorre, integrante de Morena, presentó, el 08 de julio de 2020, la “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal para modificar las reformas a la Ley Federal del Derecho de Autor”.¹⁸⁵ La iniciativa fue turnada a las Comisiones de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores. A pesar de que

¹⁸¹ Senado de la República, “Votaciones. Dictamen de las Comisiones Unidas de Salud; y de Estudios Legislativos; Segunda, el que contiene Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud”, 22 de octubre de 2019, <https://www.senado.gob.mx/64/votacion/3502>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁸² Cámara de Diputados, “Nota N° 3651. Publica DOF decreto sobre etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”, 8 de noviembre de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/08/3651-Publica-DOF-decreto-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁸³ Cámara de Diputados, “Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor”, Gaceta Parlamentaria, 5552 (2020), pp. 1-21. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jun/20200630-V.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁸⁴ Cámara de Diputados, “Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor”, 30 de junio de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/64/tabla2ex1-4.php3>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁸⁵ A. Vázquez, *op. cit.*

el Manual de Comisiones del Senado de la República especifica que no se pueden exceder trescientos sesenta y cinco días naturales, a partir de la fecha en que el asunto fue turnado a la comisión, para que ésta emita su dictamen, el asunto está a punto de cumplir dos años en trámite¹⁸⁶.

Identificar y dialogar con actores poderosos afectados por la propuesta

El Poder del Consumidor identificó muy rápido que la industria privada sería el principal opositor para la iniciativa. El diálogo con la industria privada, sin embargo, no fue el mejor: se configuró más como un discurso ataque-defensa. Incluso, cuando se promovió una iniciativa paralela como la “iniciativa de la 4T”, se denunció que ciertos legisladores estaban aliándose con la industria privada para frenar la iniciativa impulsada por la alianza.

En el caso de la LFDA, no se logró ni siquiera identificar -mucho menos dialogar- con los grupos poderosos afectados por la iniciativa, de aprobarse. No se tomaron en cuenta ni a los grupos de interés poderosos estadounidenses.

Negociación ganar-ganar

La ley del etiquetado fue presentada por la diputada Carmen Medel, representante de Veracruz desde 2018. Desde 2022, es presidenta municipal de Minatitlán, Veracruz. Tenía para entonces claras aspiraciones electorales y como secretaria de la comisión de Salud fue un gran acierto “colgarse la medalla” de haber presentado la iniciativa. EPC logró posicionar la iniciativa como un trofeo político. Parece que, en el caso de fracaso, no se logró vender la estrategia como lo suficientemente “redituable” en términos políticos para ningún legislador; aunque fue la

¹⁸⁶ Senado de la República, *Manual de Comisiones del Senado de la República*, p. 38.

senadora Antares quien propuso la iniciativa, en cuanto ésta pasó a comisiones no volvió a mencionarla en sus redes sociales o en sus intervenciones en el congreso. Asimismo, de los legisladores que dijeron dar su apoyo a esa iniciativa y a las reformas mencionadas, ninguno siguió con su palabra ni siguió abogando por ella. Ni siquiera la propia organización continuó dando seguimiento al tema, pues no ha habido posicionamientos recientes o, incluso, actualizaciones en sus plataformas digitales.

Interlocución con legisladores de distintos partidos y actores clave

Por un lado, para el caso del etiquetado, quien presentó la iniciativa, Carmen Medel, fue en la LXIV legislatura la secretaria de la comisión de Salud de la Cámara de Diputados.¹⁸⁷ En palabras de EPC, Miroslava Sánchez Galván, diputada presidenta de la misma comisión también fue una aliada que impulsó la iniciativa. Fue una aliada importante no sólo por presidir la comisión relativa al tema de la legislación propuesta, sino porque es un miembro activo del grupo parlamentario de Morena que no sólo tiene mayoría en el congreso, también es el partido en el poder ejecutivo.

Sin embargo, la alianza no sólo logró captar el apoyo del grupo parlamentario mayoritario: cuando la iniciativa se aprobó en la Cámara de Diputados, EPC emitió comunicados felicitando a varios legisladores aliados de diversos partidos.¹⁸⁸ Por Movimiento

¹⁸⁷ “Perfil del legislador”, en *Sistema de Información Legislativa*, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9223339, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁸⁸ El Poder del Consumidor, “Organizaciones de la sociedad civil reconocemos el compromiso de los diputados al aprobar un etiquetado frontal de advertencia”, 2 de octubre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/organizaciones-de-la-sociedad-civil-reconocemos-el-compromiso-de-los-diputados-al-aprobar-un-etiquetado-frontal-de-advertencia/>, consultado el 20 de marzo de 2022 (en adelante, *Organizaciones de la sociedad civil reconocemos el compromiso de los diputados*).

Ciudadano, la diputada Martha Tagle, quien durante todo el proceso de impulso a la iniciativa se pronunció a favor de ella. Cuando ésta se aprobó en la Cámara de diputados, lo celebró en sus redes sociales.¹⁸⁹ Otros diputados de diversos partidos tomaron la tribuna para emitir declaraciones a favor de la iniciativa y posicionar a sus grupos parlamentarios a favor: Frinné Azuara del PRI, Francisco Favela del PT, Francisco Javier Saldívar del PES, Frida Alejandra Esparza del PRD, o Ana Patricia Peralta del PVEM, por ejemplo.¹⁹⁰

La evidencia más clara de que la Alianza por la Salud Alimentaria logró dialogar y negociar con partidos de la oposición está en la votación: cuando se presentó, se aprobó con 458 votos a favor y 2 abstenciones, en el Senado fue con 116 votos a favor y 2 abstenciones. Aunque es difícil hacer afirmaciones sobre las negociaciones particulares que cada organización realizó a puertas cerradas con el legislativo, la evidencia de que se logró una negociación efectiva con todos los grupos parlamentarios está ahí.

Por otro lado, las modificaciones iniciales a la LFDA fueron presentadas por un actor muy importante y estratégico en el poder legislativo: Ricardo Monreal, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado que, además, tiene gran peso en el grupo parlamentario de Morena. No hubo oposición. Cuando se pasó a los diputados tampoco hubo oposición, en la minuta de la sesión los legisladores que hablaron, sin importar del partido que fueran, se enfocaron en recalcar las necesidades del país y cómo estas nuevas modificaciones a la ley, en línea con el recientemente aprobado T-MEC, traerían beneficios.¹⁹¹

¹⁸⁹ La legisladora compartió varias actualizaciones en sus redes sociales, como la del 1 de octubre de 2019 en la que celebra la votación con la que se aprobó la iniciativa. Disponible en <https://twitter.com/marthatagle/status/1179117026406629376>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁹⁰ Canal del Congreso, “Diputados avalan, en lo general, reforma en materia de etiquetados frontales claros”, 1 de octubre de 2019, <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12492/accesibilidad>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁹¹ Cámara de Diputados, “Boletín No. 3864. Fijan diputadas y diputados posicionamientos en torno a la Ley Federal del Derecho de Autor”, 20 de junio de 2020,

Quien presentó la iniciativa para reformar esas modificaciones fue la senadora Antares Vázquez, secretaria de la Mesa Directiva del Senado y secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores de América Latina y el Caribe, representante de Guanajuato. A pesar de que varios legisladores relevantes como Martí Batres Guadarrama, Jesusa Rodríguez Ramírez, José Narro Céspedes, Citlalli Hernández Mora, Nestora Salgado García –todos de Morena– se pronunciaron a favor de la iniciativa que la senadora Vázquez presentó, el apoyo rápidamente se desvaneció. Ninguno de los legisladores, ni siquiera la propia Antares, dio seguimiento a la iniciativa, no se pronunciaron públicamente ni ofrecieron ninguna actualización y, eventualmente, la iniciativa se congeló.

Dar seguimiento en las distintas etapas del proceso legislativo

En el caso de EPC se puede encontrar evidencia en sus plataformas digitales de un seguimiento legislativo muy detallado. En diversos comunicados celebran la presentación y votación a favor de la iniciativa en la Cámara de Diputados,¹⁹² pasando por el exhorto a la aprobación y su seguimiento en la Cámara de Senadores¹⁹³ y, finalmente, con la aprobación y publicación de la ley.¹⁹⁴

<https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/fijan-diputadas-y-diputados-posicionamientos-en-torno-a-la-ley-federal-del-derecho-de-autor#gsc.tab=0>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁹² El Poder del Consumidor, *Organizaciones de la sociedad civil reconocemos el compromiso de los diputados*.

¹⁹³ El Poder del Consumidor, “Sociedad civil, legisladores y academia hacen un llamado a que el Senado de la República apruebe un etiquetado claro”, 17 de octubre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/sociedad-civil-legisladores-y-academia-hacen-un-llamado-a-que-el-senado-de-la-republica-apruebe-un-etiquetado-claro/>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁹⁴ El Poder del Consumidor, “En jornada histórica el Senado de la República aprueba el etiquetado frontal de advertencia en la Ley General de Salud”, 22 de octubre de 2019,

No sucede lo mismo en el caso de la coalición Ni Censura Ni Candados. Si bien se pueden consultar varios artículos técnicos sobre las desventajas del modelo propuesto en las reformas a la LFDA, éstos son limitados y sólo datan del 2020. Su carácter es de tinte más técnico y menos político, y aunque se hace referencia a la iniciativa presentada por la senadora Antares Vázquez y sus beneficios, no se da seguimiento al proceso después de presentarlas o se mencionan las expectativas de cómo debe desarrollarse el tema.¹⁹⁵ Se realizaron mesas de diálogo con las organizaciones y miembros del senado (principalmente la senadora Antares Vázquez) durante tres días, donde con elementos técnicos y experiencias internacionales, se argumentó por qué el mecanismo propuesto en la reforma a la LFDA no era el ideal.¹⁹⁶ Esto sin duda es muestra de que se logró abrir un espacio de diálogo entre el legislativo y las organizaciones; sin embargo, las mesas se realizaron después de que la senadora Vázquez presentara la iniciativa y no tuvieron un efecto tangible en el proceso legislativo del asunto.

F. ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS

Para Hernández y Parra la administración de los recursos también es relevante y, dado que la mayoría de las organizaciones mexicanas cuentan con escasez de recursos financieros, ser creativos a la hora de implementarlos es crucial para lograr la incidencia. No obstante, obtener información de las organizaciones sobre el manejo de sus recursos no es fácil a través del análisis

<https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/en-jornada-historica-el-senado-de-la-republica-aprueba-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-la-ley-general-de-salud/>, consultado el 28 de abril de 2022.

¹⁹⁵ Red en Defensa de los Derechos Digitales, <https://r3d.mx/tag/ni-censura-ni-candados/>, consultado el 20 de marzo de 2022.

¹⁹⁶ Senado de la República, “Mesas de diálogo, ‘Hacia una Reforma Integral al derecho de autor: Nuevas perspectivas’”, 10 de septiembre de 2020, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/49141-mesas-de-dialogo-hacia-una-reforma-integral-al-derecho-de-autor-nuevas-perspectivas.html>, consultado el 28 de abril de 2022.

documental. Algunos elementos que Hernández y Parra mencionaron como recomendaciones para la administración de recursos, tales como incorporar colaboradores pro-bono o los esquemas de donaciones, no son accesibles para el público en general y no se tuvo éxito al buscar entrevistar a algún miembro de esas organizaciones. Sin embargo, hay información más fácil de conseguir que funciona para analizar otras recomendaciones de las autoras, como el uso de medios gratuitos de comunicación (redes sociales, el ejemplo principal) o evitar “poner todos los huevos en la misma canasta” (intentar conseguir financiamiento de varios actores).

Uso de medios y estrategias de comunicación gratuitas

En ambos casos, como ya se documentó, hay evidencia de que las organizaciones lograron aprovechar el uso de redes sociales para promover su campaña. Posicionando hashtags y a través de la promoción de diversos actores, las organizaciones lograron que sus iniciativas circularan en las redes. Aquí lo que destaca entre un caso y el otro es que la Alianza por la Salud Alimentaria logró crear en sus propias páginas de internet (ni siquiera redes sociales) un medio para que distintos sectores del público (general, medios de comunicación, académicos, activistas) pudieran acceder a información de primera mano, clara y veraz.

Diversidad de financiamiento

Como ya se mencionó, la información sobre los esquemas de financiamiento de las organizaciones no es accesible al público en general. Por ley, las organizaciones de la sociedad civil legalmente registradas están obligadas a presentar un informe anual en el que especifiquen sus actividades y, entre otras cosas, sus esquemas de financiamiento. Aunque esta información sólo es accesible para la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, la información sobre los apoyos que cierta organización ha recibido por parte

del gobierno sí es pública. En ambos casos, se encontró que las organizaciones no han recibido apoyos monetarios por parte del gobierno (cumpliendo con uno de los criterios de selección de Jeffrey Berry para considerar a un grupo de interés como “público”).

En el caso particular de R3D, se pudo acceder al esquema de financiamiento que presentó en su último Informe Anual (desde 2016). En el mismo, se observa que la mayor parte de sus recursos (24.8%) proviene de otras organizaciones. El 21.3% de su financiamiento proviene de Open Society Foundations¹⁹⁷ y el 16.23% de Privacy International,¹⁹⁸ organizaciones internacionales con acceso a muchos recursos, redes y capacitación. Sin embargo, llama la atención que, por lo menos para el periodo de 2015 a 2016, Google aportaba directamente el 7.60% del financiamiento de la organización.¹⁹⁹ Como ya se vio, Google es una de las empresas directamente beneficiadas por la DMCA, integrante fundamental de un sector afectado por los mecanismos de la reforma a la LFDA, que R3D nunca mencionó. Este es un resultado interesante y podría dar pie a una investigación más profunda para analizar cómo este factor pudo haber afectado el éxito de la estrategia de incidencia.

¹⁹⁷ “La fundadora privada más grande del mundo dedicada a financiar grupos independientes que trabajan por la justicia, gobernanza democrática y derechos humanos”. Open Society Foundations, “Who We Are”, <https://www.opensocietyfoundations.org/who-we-are>, consultado el 30 de abril de 2022.

¹⁹⁸ Una organización que cuyo objetivo es “proteger a la democracia, defender la dignidad de las personas y demandar responsabilidad de las instituciones que violan la confianza pública”. Privacy International, “About Us”, <https://www.privacyinternational.org/about>, consultado el 30 de abril de 2022.

¹⁹⁹ R3D, “Financiamiento 2015-2016”, <https://r3d.mx/wp-content/uploads/photo5561947902490814377.jpg>, consultado el 30 de abril de 2022.

G. IMPLEMENTACIÓN

El último factor es la implementación. Hernández y Parra mencionan que probablemente este sea el momento más complicado para una OSC.²⁰⁰ Sin embargo, dado que el estudio de los casos busca y termina en la etapa de la inserción de un tema en la agenda gubernamental, ahondar en la etapa de implementación sería, aunque interesante, excesivo para esta tesis. Cabe decir, sin embargo, que sólo el caso de éxito pudo pasar a esta etapa. En ese sentido, después de que la reforma a la Ley General de Salud se publicara en el DOF, comenzó la lucha por modificar la NOM 051, que sería aquella encargada de regular, con mucha más especificidad y detalles técnicos, el nuevo etiquetado frontal. Esa lucha, ya en el ejecutivo, también se ganó y, desde entonces, El Poder del Consumidor ha seguido observando el desarrollo del tema constantemente, no ha dejado de producir materiales sobre la implementación del etiquetado e, incluso, ha puesto en marcha una campaña mediática para esta nueva etapa.²⁰¹

²⁰⁰ L.P. Parra y Mara Hernández, *op. cit.*, p. 394.

²⁰¹ Véase la campaña “Corta por lo sano” en <https://etiquetadosclaros.org>, consultado el 30 de abril de 2022.

CONCLUSIONES

La presente investigación surgió por mi interés en explorar la viabilidad del cabildeo una como herramienta de incidencia útil, no sólo para los intereses privados; también para representar intereses públicos. Como mencioné al inicio de esta tesis, considero que la sociedad civil es el actor que mejor puede representar ese interés público.

Así, el argumento central de esta tesis es que el cabildeo puede ser una herramienta efectiva para incidir en el órgano legislativo mexicano: no sólo para actores privados, sino para agentes cuyos objetivos tienen un carácter público. Sin embargo, cualquier herramienta y cualquier actor de la sociedad civil se enfrenta a retos que dificultan esa incidencia. Por ello, el objetivo principal de esta tesis es delinear algunos de los posibles factores que llevan al éxito o fracaso de la incidencia legislativa cuando se hace uso del cabildeo desde una OSC.

¿Se cumplió con la meta?

Para analizar si se cumplió con la meta principal de esta investigación, es pertinente retomar la pregunta principal de esta tesis: ¿qué factores conducen al éxito o fracaso del cabildeo de las OSC en México? Se buscó resolver esta pregunta utilizando dos estudios de caso: uno exitoso y otro de fracaso. La “ruta” para encontrar los posibles factores que pudieron conducir al éxito de uno y al fracaso del otro se retomó del análisis de Hernández y Parra, a partir de una serie de variables que ellas encontraron “comunes” a los propios estudios de caso en su estudio. A partir de este marco, se podrían presentar los resultados del análisis en la siguiente tabla resumen, en la que intenté asignar a cada factor un número en la escala del 0 al 1, dependiendo de qué tanto se cumplió con él (a partir de la información pública en medios digitales y prensa):

Tabla 2. Ponderación de los estudios de caso

Dimensión	Criterio	Ley de Etiquetado	Ley del Derecho de Autor
<i>Planeación estratégica</i>	Mapeo de actores y evaluación continua del proceso	.8	.5
	Análisis del contexto nacional e internacional	1	.7
	Definición de objetivos claros y plausibles	1	1
<i>Construcción de alianzas estratégicas y coaliciones</i>	Agenda en común	1	.8
	Alianzas estratégicas con actores poderosos	1	1
<i>Solidez técnica y conceptual</i>	Viabilidad legal (no hay impedimento legal para que se diera la iniciativa)	1	1
	Criterios objetivos	1	1
	Diversidad de fuentes y argumentos	1	.8
	Simplificación de términos complejos	1	.5
<i>Comunicación y difusión</i>	Núcleo irreductible del discurso	1	1
	Dar respuestas sencillas y convincentes a opositores	1	0
	Exhibir públicamente a detractores	1	0
	Diversificar el mensaje a distintas audiencias	.8	.2
	Usar herramientas de comunicación alternativas	.8	0
	Negociación ganar-ganar	1	.3
<i>Diálogo y negociación con la autoridad</i>	Identificar y dialogar con actores poderosos afectados (posibles detractores)	.5	0
	Interlocución con legisladores clave	1	.5
	Seguimiento en las distintas etapas del proceso legislativo	1	.5
	Uso de medios gratuitos de comunicación	1	.8
<i>Administración de recursos</i>	Uso de medios gratuitos de comunicación	1	.8
	Diversificación de financiamiento	1	1

Con el análisis de ambos casos, se observó que ciertas variables cobraron más visibilidad que otras y divergieron más de un caso a otro (<.5 de diferencia, resaltadas en rojo en la tabla).

El primer criterio con mucha divergencia fue la simplificación de términos complejos, dentro de la dimensión de *Solidez técnica y conceptual*. En esta dimensión, no hubo tanta divergencia en el resto de los criterios; sin embargo, a partir del análisis documental que realicé, concluyo que R3D no logró enmarcar su -muy complejo- tema en un lenguaje coloquial, a diferencia de la Alianza por la Salud Alimentaria, cuya propuesta también contenía argumentos muy técnicos pero, a través de diversas estrategias mediáticas, logró simplificar para todos los públicos.

Aunque R3D lo intentó a través de varios materiales informativos que se circularían principalmente en redes sociales, no logró lo que la Alianza por la Salud Alimentaria sí:

posicionar el tema como de interés universal y como prioritario para el público en general. Esto, a pesar de que la propuesta de R3D implicaba temas que afectaban directamente a los usuarios de redes sociales y dispositivos digitales, en un momento en el que la crisis como la pandemia hicieron que más del 71% de los mexicanos estuvieran conectados a internet y que el 77% usara redes sociales.²⁰²

La dimensión de *Comunicación y difusión* también presenta altas divergencias entre ambos casos. A pesar de contar con una fuerte actividad en redes sociales, con un público más cautivo y más usuarios en redes sociales -gracias a la pandemia por COVID-19- y, a pesar de tener un tema que pudo haber resonado con estos usuarios, R3D no logró hacer que su petición ni siquiera se acercara al alcance mediático que la Alianza por la Salud Alimentaria consiguió. La diferencia crucial radica en cómo se enmarcó el tema: EPC logró posicionar al etiquetado de alimentos, más que como un tema de interés general, como una amenaza para el público. Lograron posicionar a sus principales opositores, la industria de productos de consumo, como actores poderosos cuyos intereses eran únicamente económicos y, si para conseguir ganancias debían poner en riesgo la salud de los niños mexicanos, estaban dispuestos a hacerlo. Consiguieron, pues, presentar un “enemigo común” de su iniciativa y del público en general. Esto le dio mucho más alcance y difusión a su iniciativa, y la tracción requerida para posicionar el tema en diversos medios y sectores (como el académico, líderes de opinión, entre otros).

La otra dimensión que resulta crítica pues cuenta con divergencias importantes en todos sus criterios es la de *Diálogo y negociación con la autoridad*. R3D no logró, como sí lo hizo EPC, posicionar a su iniciativa como una “medalla política”, cuyo costo fuera menor a la ganancia que habría representado para alguna autoridad respaldarla. Ambos casos no

²⁰² We Are Social y Hootsuite, *Digital 2021: México*, 2021.

demonstraron tener un diálogo sólido con actores poderosos afectados, particularmente R3D, que ni siquiera pareció haber identificado a qué actores (autoridad o no) podría afectar esa iniciativa. La interlocución con legisladores clave sí estuvo presente en ambos casos, pero con una diferencia crucial: EPC logró ganar el apoyo a la iniciativa de legisladores de varios proyectos; tanto el del grupo parlamentario mayoritario, cuanto el de otros legisladores clave de otras fuerzas políticas. R3D sólo se circunscribió al primero, lo cual se termina reflejando en una menor solidez del apoyo político a la iniciativa (que, en consecuencia, quedó congelada). Finalmente -y posiblemente como consecuencia de los criterios anteriormente mencionados-, una vez que la iniciativa de R3D se presentó en el Congreso y se turnó a comisiones, la estrategia mediática y el diálogo entre actores (incluso de miembros de R3D) virtualmente desaparecieron. En el caso de EPC, se le continuó dando seguimiento a la iniciativa hasta que vio la luz.

Así, a través del análisis de ambos casos y usando como parámetros únicamente las variables derivadas del estudio de Hernández y Parra, se puede sugerir que las dimensiones de comunicación y difusión, así como el diálogo y negociación con la autoridad, fueron cruciales para el éxito y fracaso del cabildeo legislativo de estas organizaciones, para conseguir estas iniciativas. Se cumplió, así, con el objetivo principal de esta tesis. Por supuesto, este análisis tiene límites y hay otras variables posibles que podrían considerarse en el estudio de ambos casos, saliendo del marco propuesto por Hernández y Parra. Sin embargo, éstas, por su diversidad y complejidad, podrían tratarse en una investigación posterior, con más recursos y espacio a disposición.

Metodología

Es pertinente también hacer una recapitulación sobre el criterio de selección de ambos casos. Se buscó seleccionar organizaciones que cumplieran con la definición de Jeffrey Berry de “grupos de interés público” como aquellos que “buscan un bien común cuya consecución no beneficiará selectiva ni materialmente a los miembros ni activistas de la organización”.²⁰³ Entendiendo como *bien común* “cualquier política pública cuyos beneficios puedan compartirse equitativamente por todas las personas, independientemente de su membresía o apoyo a un grupo dado.”²⁰⁴ Además, se buscó que las organizaciones estuvieran constituidas legalmente y contaran con el registro requerido por la Ley Federal Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFOOSC).

Se definió cabildeo “exitoso” cuando éste tenía incidencia. Y una incidencia efectiva se definió como la inserción de un tema en la agenda gubernamental. La evidencia de que un tema logró entrar a esta agenda la podemos encontrar en la promulgación de una ley, es decir, de cuando se publica en el DOF. La pregunta entonces era: ¿por qué una iniciativa que sí logra entrar en la discusión legislativa a veces logra convertirse en ley y otras veces se congela?

La definición de las etapas “mínimas” o “necesarias” en las que una iniciativa debe entrar para poder hablar de incidencia también es controvertida: para muchas organizaciones, ésta no se consigue sino hasta la etapa de implementación, donde las OSC también juegan un papel fundamental. Para otras, basta lograr insertar un tema en la discusión pública (en la agenda pública). Sin embargo, en esta tesis se consideró a la iniciativa que se convierte en ley como punto mínimo para poder hablar de que la incidencia fue exitosa. Lo anterior, porque esta

²⁰³ J. Berry, *op. cit.*, p. 7.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 8.

investigación se enfoca en el cabildeo hacia el poder legislativo y porque la promulgación de una ley es un criterio claro, corroborable y tangible, que permite definir el límite entre una etapa y otra claramente, por lo que facilita el análisis (sin mencionar que, además, encontrar si una iniciativa se convirtió en ley o no es bastante fácil, pues es información pública que debe publicarse en el Diario Oficial de la Federación). Sin embargo, como señala Aguilar Villanueva, estas distintas etapas se construyen únicamente para fines analíticos: en realidad, las etapas no existen por sí mismas, por lo que en diferentes casos éstas pueden variar o irse complementando.²⁰⁵

Alcances de la investigación

Con los hallazgos de esta tesis, aunque con limitaciones, se busca aportar a una discusión y sustento teórico que fortalezca el poder de incidencia de la sociedad civil organizada en México, particularmente en el poder legislativo. Citando de nuevo a Luis Aguilar Villanueva:

“El “ámbito/vida/esfera pública” es un espacio entre gobierno y sociedad que media entre ambos actores. Los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del Estado. Este espacio debe ser igualmente accesible para todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas.”²⁰⁶

La sociedad civil es uno de los actores que ha englobado y representado mejor estas demandas ciudadanas y, hoy por hoy, es una vía más eficiente que la representación individual frente al poder legislativo.

²⁰⁵ L. F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, p. 23.

²⁰⁶ *Ibid.* p. 26.

Además, la tesis es pertinente para el campo de estudio de las Relaciones Internacionales pues refleja la interconexión global no sólo de las organizaciones de la sociedad civil, sino de los retos y ventajas a los que se enfrentan. En el caso de la Alianza por la Salud Alimentaria, coaliciones con organizaciones internacionales de gran calibre como Greenpeace, aportan experiencia y financiamiento a los esfuerzos. R3D también logró coaliciones con organizaciones internacionales, aunque no con el mismo calibre. Pero lo que fue más visible, en el análisis de ambos casos, es la influencia que una legislación extranjera y sus antecedentes (la Millenium Act) pueden tener en temas de índole nacional. La iniciativa de R3D surge a partir de las reformas a la LFDA que se justificaron con la entrada en vigor del T-MEC, reflejando la influencia que el ámbito internacional tendría en el caso desde su origen.

Límites

Por último, es pertinente mencionar los límites de la investigación de manera explícita. Los factores que se encontraron como variables de éxito y fracaso, como dije al principio, son “posibles”, pues con únicamente dos estudios de caso, no pretendo emitir generalizaciones sobre *todos* los casos de cabildeo de las OSC. La meta, a partir de poner a prueba el marco metodológico de Hernández y Parra, es aportar a la discusión, arrojar un poco más de luz sobre la viabilidad del cabildeo como una herramienta de incidencia para las OSC y, por ende, que éstas contribuyan a la participación ciudadana en la agenda gubernamental de México. La meta también es demostrar que el cabildeo funciona como una herramienta de incidencia efectiva no sólo para los intereses privados; también para grupos de interés público.

Otro reto importante fue definir el “éxito” y “fracaso” de un cabildeo efectivo: además de que las propias OSC y quienes las estudian no tienen una única definición de estos conceptos, temporalmente un caso puede considerarse como “exitoso” o como “de fracaso” y, después de

cierto periodo, considerarse como lo opuesto. Por supuesto, todo depende de la óptica con la que se observe (similar a la discusión sobre cómo definir el éxito de una política pública), pero en esta tesis hice un esfuerzo por delimitar estos conceptos a partir de la delimitación de etapas y, en específico, de la promulgación de una ley.

Así, espero que el análisis de variables propuesto en esta tesis contribuya a fortalecer la planeación estratégica de cada OSC, a fin de que cada vez tengan más incidencia y logren representar a los intereses ciudadanos de mejor manera. A pesar de que el análisis de los casos se hizo casi exclusivamente desde una óptica del poder legislativo, resulta curioso que el caso de etiquetado incluyó a dependencias del ejecutivo (las Secretarías de Salud y Economía, principalmente, pero también instituciones académicas y de investigación) en casi todas las etapas de su proceso de cabildeo legislativo. Trabajaron de la mano e incluso aprobaron normas (NOM) y regulaciones específicas, proceso que también fue una negociación difícil. En el caso de la LFDA no se incluyó en ningún momento del proceso a dependencias que pudieron haber aportado a la discusión, por ejemplo, a PROFECO, al IFT, IMPI, INDAUTOR u otras autoridades que pudieron tener cabida. Ni se les mencionó. R3D, al ver que se congeló la iniciativa, intentó ingresar la demanda vía un organismo autónomo (la CNDH), pero tampoco tuvo éxito. Con estas reflexiones, surge la pregunta final con la que me gustaría cerrar esta investigación e, idealmente, abrir la puerta para una posterior ¿qué tanto se debe considerar la intersección o mancuerna con otros poderes para lograr una incidencia efectiva de OSC en el poder legislativo mexicano?

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Aguilar Villanueva, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006.

Aguilar, Paola, “Ni Censura NI Candados – Estrategias de incidencia”, 24 de septiembre de 2020, <https://infoactivismo.org/ni-censura-ni-candados-estrategias-de-incidencia/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Alba Vega, Carlos. “Los Empresarios y la Democracia en México”, *Foro Internacional*, 2006, núm. 183, 122-149.

_____, “La COECE: un caso de cooperación entre los sectores público y privado de México”, *Comercio Exterior*, 1997, núm. 2, pp. 149-158.

Albareda, Adrian, “Connecting Society and Policymakers? Conceptualizing and Measuring the Capacity of Civil Society Organizations to Act as Transmission Belts”, *International Society for Third-Sector Research*, 2018, num. 29, pp. 1216-1232.

Aldret Díaz, Ana, *et al.*, “Legitimidad y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en México: ¿actores neutrales o interesados?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 239, 2020, pp. 25-60.

Alianza por la Salud Alimentaria, “circula propuesta de etiquetado de alimentos diseñado por la industria a nombre de la 4T”, <https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/b-etiquetado-d-industria-como-d-la-4t-vf.pdf>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Organizaciones de la sociedad civil reconocen el compromiso de los diputados al aprobar un etiquetado frontal de advertencia”, 1 de octubre de 2019, <https://alianzasalud.org.mx/wp-content/uploads/2019/10/b-etiquetado-osc-reconocen-compromiso-d-diputados-al-aprobar-nvo-etiquetado.pdf>, consultado el 27 de abril de 2022.

_____, “Quiénes somos”, <https://alianzasalud.org.mx/quienes-somos/>, consultado el 24 de abril de 2022.

Álvarez Ugarte, Ramiro. “Democracia y lobby: un marco teórico”, *Nueva Sociedad*, 2018, núm. 276, pp. 62-72.

Astié-Burgos, Walter. *Lobby y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo. Los casos de Estados Unidos, Europa, México y del escenario internacional*. México, Siglo XXI, 2011.

Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, trad. David García-Junco Machado, Ciudad de México, CIDE, 2001.

Berry, Jeffrey M. *Lobbying for the People: The Political Behavior of Public Interest Groups*, Princeton, University Press, 1977.

Cámara de Diputados, “Boletín N.º 2301. Aprobó la Cámara de Diputados reformas sobre etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”, 1 de octubre de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2019/Octubre/01/2301-Aprobo-la-Camara-de-Diputados-reformas-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>, consultado el 20 de marzo de 2022.

_____, “Boletín No. 3864. Fijan diputadas y diputados posicionamientos en torno a la Ley Federal del Derecho de Autor”, 20 de junio de 2020, <https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/boletines/fijan-diputadas-y-diputados-posicionamientos-en-torno-a-la-ley-federal-del-derecho-de-autor#gsc.tab=0>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor”, *Gaceta Parlamentaria*, 5552 (2020), pp. 1-21. Disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/jun/20200630-V.pdf>, consultado el 20 de marzo de 2022.

_____, “Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor”, 30 de junio de 2020, <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/Votaciones/64/tabla2ex1-4.php3>, consultado el 20 de marzo de 2022.

_____, “Nota N.º 3651. Publica DOF decreto sobre etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas”, 8 de noviembre de 2019, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Noviembre/08/3651-Publica-DOF-decreto-sobre-etiquetado-de-alimentos-y-bebidas-no-alcoholicas>, consultado el 20 de marzo de 2022.

Canal del Congreso, “Diputados avalan, en lo general, reforma en materia de etiquetados frontales claros”, 1 de octubre de 2019, <https://www.canaldelcongreso.gob.mx/noticias/12492/accesibilidad>, consultado el 28 de abril de 2022.

Castañeda Morales, Luz Flaviana, “Una mirada a las organizaciones de la sociedad civil en México. Pertinencia de su estudio desde la administración”, *XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática*, UNAM, 2013, pp. 1-16.

CEMEFI, *Guía para la sostenibilidad de proyectos sociales y la procuración de fondos*, México, Centro Mexicano para la Filantropía, A.C., 2017.

Chávez Becker, Carlos, *et al.*, “Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC”, Instituto Belisario Domínguez, 2016.

Cohen-Eliya, M. y Yoav Hammer. “Nontransparent Lobbying as a Democratic Failure”, *William & Mary Policy Review*, 2011, num. 2, pp. 265-287.

Cohen, Jean y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, FCE, 2000.

Colli, Francesca y Johan Adriaensen, “Lobbying the state or the market? A framework to study civil society organizations’ strategic behavior”, *Regulation & Governance*, 14(2002), pp. 501-513.

Comisión Federal para Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), “MODIFICACIÓN a la Norma Oficial Mexicana NOM 051 SCFI SSA1 2010”, 21 de mayo de 2021, <https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/manual-de-la-modificacion-a-la-norma-oficial-mexicana-nom-051-scfi-ssa1-2010-272744?state=published>, consultado el 23 de abril de 2022.

ConMéxico, “SCJN Rechaza amparo”, 8 de junio de 2018, <https://www.conmexico.com.mx/21-2/>, consultad el 23 de abril de 2022.

Creative Commons, “What We Do”, <https://creativecommons.org/about/>, consultado el 24 de abril de 2022.

Dávila, David y Lila Caballero. *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México*. México, Fundar, 2005.

Diamond, Larry (ed.), *The Democratic Revolution: Struggles for Freedom and Pluralism in the Developing World*, Freedom House, 1991.

Doctorow, Cory, “How Mexico’s New Copyright Law Crushes Free Expression”, 27 de julio de 2020, <https://www.eff.org/deeplinks/2020/07/how-mexicos-new-copyright-law-crushes-free-expression>, consultado el 24 de abril de 2022.

El Poder del Consumidor, “OPS, OMS, FAO y UNICEF señalan que el actual etiquetado de alimentos no sigue sus recomendaciones”, 7 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/ops-oms-fao-y-unicef-senalan-que-el-actual-etiquetado-de-alimentos-no-sigue-sus-recomendaciones/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Urgente y necesario mejorar etiquetado de alimentos: DIF”, 14 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/urgente-y-necesario-mejorar-etiquetado-de-alimentos-dif/>, 28 de abril de 2022.

_____, “ConMéxico va contra etiquetado de advertencia, como ha ido contra toda política de salud pública que afecta sus intereses”, 27 de septiembre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/09/conmexico-va-contra-etiquetado-de-advertencia-como-ha-ido-contra-toda-politica-de-salud-publica-que-afecta-sus-intereses/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Crean etiqueta engañosa para alimentos”, 20 de diciembre de 2010, <https://elpoderdelconsumidor.org/2010/12/crean-etiqueta-enganosa-para-alimentos/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “El relator especial de la ONU insta a los gobiernos a que emitan medidas decisivas para abordar la carga global de las enfermedades no transmisibles a través de la adopción de etiquetados de advertencia”, 28 de julio de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/07/el-relator-especial-de-las-naciones-unidas-insta-a-los-gobiernos-a-que-emitan-medidas-decisivas-para-abordar-la-carga-global-de-las-enfermedades-no-transmisibles-a-traves-de-la-adopcion-de-etiquetados/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “En jornada histórica el Senado de la República aprueba el etiquetado frontal de advertencia en la Ley General de Salud”, 22 de octubre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/en-jornada-historica-el-senado-de-la-republica-aprueba-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-la-ley-general-de-salud/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Estudio indica que el etiquetado frontal de advertencia en México podría evitar 1.3 millones de casos de obesidad y ahorrar \$1.8 mil millones de dólares”, el 29 de julio de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/07/estudio-indica-que-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-mexico-podria-evitar-1-3-millones-de-casos-de-obesidad-y-ahorrar-1-8-mil-millones-de-dolares/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Etiquetado veraz, clave para los consumidores”, 24 de mayo de 2021, <https://elpoderdelconsumidor.org/2012/05/etiquetado-veraz-clave-para-los-consumidores/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Expertos de Naciones Unidas llaman a adoptar el etiquetado frontal de advertencia como estrategia fundamental para combatir la obesidad”, 27 de agosto de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/08/expertos-de-naciones-unidas-llaman-a-adoptar-el-etiquetado-frontal-de-advertencia-como-estrategia-fundamental-para-combatir-la-obesidad/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Etiquetado App”, <https://elpoderdelconsumidor.org/etiquetado-app/>, consultado el 15 de agosto de 2023.

_____, “Hacia un etiquetado frontal claro y veraz que contribuya a disminuir el sobrepeso y la obesidad en México”, 29 de mayo de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/05/hacia-un-etiquetado-frontal-claro-y-veraz-que-contribuya-a-disminuir-el-sobrepeso-y-la-obesidad-en-mexico/>, consultado el 23 de abril de 2022. “#NiCensuraNiCandados: condenamos la aprobación de reformas que establecen mecanismos de censura en internet y criminalizan la elusión de candados digitales”, 1 de julio de 2020, <https://r3d.mx/2020/07/01/nicensuranicandados-condenamos-la-aprobacion-de-reformas-que-establecen-mecanismos-de-censura-en-internet-y-criminalizan-la-elusion-de-candados-digitales/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “La ¿(O)posición? Legislativa frente a la salud pública y la influencia de la industria de alimentos y bebidas, <https://elpoderdelconsumidor.org/wp-content/uploads/2019/01/d-la-o-posicion-legislativa-salud-2019-estudio.pdf>, consultado el 20 de abril de 2022.

_____, “La interferencia de la industria es nociva para la salud. Estrategias corporativas contra el etiquetado frontal de advertencia: un estudio comparado de Chile, Perú, México y Paraguay”, 2020, https://colectivodeabogados.org/interferenciaetiquetado/imagenes/Interferencia_industria_etiquetado_latam_25sept.pdf, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Las políticas públicas chilenas reducen las compras de bebidas no saludables en 24%: la primera evaluación nacional del impacto de una ley de etiquetado frontal de alimentos”, 11 de febrero de 2020, <https://elpoderdelconsumidor.org/2020/02/las-politicas-publicas-chilenas-reducen-las-compras-de-bebidas-no-saludables-en-24-la-primer-evaluacion-nacional-del-impacto-de-una-ley-de-etiquetado-frontal-de-alimentos/>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Mi Escuela Saludable”, 23 de agosto de 2023, <https://elpoderdelconsumidor.org/2023/08/mi-escuela-saludable/>, consultado el 15 de agosto de 2023.

_____, “Organizaciones de la sociedad civil reconocemos el compromiso de los diputados al aprobar un etiquetado frontal de advertencia”, 2 de octubre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/organizaciones-de-la-sociedad-civil-reconocemos-el-compromiso-de-los-diputados-al-aprobar-un-etiquetado-frontal-de-advertencia/>, consultado el 20 de marzo de 2022 (en adelante, *Organizaciones de la sociedad civil reconocemos el compromiso de los diputados*).

_____, “Organizaciones sociales reiteramos que TLCAN prohíbe etiquetado de advertencia en alimentos y que Secretaría de Economía ha concordado con esta prohibición”, 24 de septiembre de 2018, <https://elpoderdelconsumidor.org/2018/09/organizaciones-sociales-reiteramos-que-tlcan-prohíbe-etiquetado-de-advertencia-en-alimentos-y-que-secretaria-de-economia-ha-concordado-con-esta-prohibicion/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Perjudica salud infantil la autorregulación de publicidad”, 24 de octubre de 2012, <https://elpoderdelconsumidor.org/2012/10/perjudicial-para-la-salud-infantil-la-autorregulacion-de-publicidad/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Publicaciones”, https://elpoderdelconsumidor.org/?page_id=8105, consultado el 20 de marzo de 2022.

_____, “Se congratula comunidad trinacional de salud pública ante la remoción del anexo en el nuevo acuerdo comercial USMCA que prohibía etiquetado frontal de advertencia en alimentos y bebidas no saludables”, 1 de octubre de 2018, <https://elpoderdelconsumidor.org/2018/10/se-congratula-comunidad-trinacional-de-salud-publica-ante-la-remocion-del-anexo-en-el-nuevo-acuerdo-comercial-usmca-que-prohibia-etiquetado-frontal-de-advertencia-en-alimentos-y-bebidas-no-saludables/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Sociedad civil, legisladores y academia hacen un llamado a que el Senado de la República apruebe un etiquetado claro”, 17 de octubre de 2019, <https://elpoderdelconsumidor.org/2019/10/sociedad-civil-legisladores-y-academia-hacen-un-llamado-a-que-el-senado-de-la-republica-apruebe-un-etiquetado-claro/>, consultado el 28 de abril de 2022.

Gastélum Gastélum, Carlos Humberto. “La regulación del cabildeo legislativo en México. Estudio comparado sobre los criterios mínimos para hacerlo”, tesis, CIDE, México, 2019.

Gobierno de México, “Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”,

http://www.sii.gob.mx/portal/?cluni=&nombre=el+poder+del+consumidor&acronimo=&rfc=&status_osc=&status_sancion=&figura_juridica=&estado=&municipio=&asentamiento=&cp=&rep_nombre=&rep_apaterno=&rep_amaterno=&num_notaria=&objeto_social=&red=&advanced=, consultado el 23 de abril de 2022.

Gobierno de México, “Registro Federal de las OSC”, <https://www.gob.mx/indesol/acciones-y-programas/registro-federal-de-las-osc>, consultado el 23 de abril de 2020.

Gómez, José de Jesús, “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, núm. 42 (2008), p. 97-124.

Graziano, Luigi, *Lobbying, Pluralism and Democracy*, Gran Bretaña, Palgrave, 2001.

_____, “On Special Interests, Public Interests and Unequal Representation”, *International Political Science Review*, 17 (1996), pp. 307-317.

Greenwald, Carol S. *Group Power: Lobbying and Public Policy*. Nueva York, Praeger, 1977.

Hogenboom, Barbara. “The changing politics of lobbying: private sector organizations in Mexico”, *Journal of Public Affairs*, num. 3, 2014, pp. 296-309.

Kravets, David, “10 Years Later, Misunderstood DMCA is the Law that Saved the Web”, 27 de octubre de 2008, <https://www.wired.com/2008/10/ten-years-later/>, consultado el 20 de marzo de 2020.

Lerdo de Tejada, Sebastian y Luis Antonio Godina. *El Lobbying en México*. México, Porrúa, 2004.

Ley Federal de Fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Marsh, D. y Allan McConnell, “Towards a Framework for establishing policy success”, *Public Administration*, 88, 2010, pp. 56-583.

- Mazey, Sonia y Jeremy J. Richardson, “Shooting where the Ducks Are: EU Lobbying and Institutionalized Promiscuity”, en su libro *European Union: Power and Policy-Making*, Londres, Routledge, 2015, pp. 419-443.
- McGrath, Connor C. “Towards a Lobbying Profession: Developing the Industry’s Reputation, Education and Representation”, *Journal of Public Affairs*, num. 5, 2005, pp. 124-135.
- Miembros del Sistema Nacional de Investigadores, “Sistema de etiquetado frontal de alimentos y bebidas para México: una estrategia para la toma de decisiones saludables”, *Salud Pública de México*, 60 (2018). Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0036-36342018000400024, consultado el 28 de abril de 2022.
- Nownes, Anthony J., *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*, Nueva York, Routledge, 2013.
- Observatorio Latinoamericano de Regulación de Medios y Convergencia (Observacom), <https://www.observacom.org/quienes-somos/>, consultado el 24 de abril de 2022.
- Ochoa, Antonio, “Las OSC como agentes clave en el proceso de las políticas públicas. Estudio de caso: el aumento a los impuestos de tabaco en México”, en Francisco Reveles *et al.*, (coords.), *Políticas para el control del tabaco en México*, México, Instituto Nacional de Salud Pública, 2013, pp. 156-166.
- Olvera, Alberto y Leonardo Avritzer, “El concepto de sociedad civil en el estudio de la transición democrática”, *Revista Mexicana de Sociología*, 1992, núm. 54, p. 228.
- Parra Rosales, Luz Paula y Mara Hernández. *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México, Instituto Belisario Domínguez, 2018.

Pavón Cuéllar, David y José Manuel Sabucedo Cameselle, “EL concepto de ‘sociedad civil’: breve historia de su elaboración teórica”, *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 2009, num. 21, pp. 63-92.

Prada, María Jesús, “La pandemia dispara el activismo en Internet”, en *El País*, 20 de septiembre de 2020, <https://elpais.com/sociedad/2020-09-20/la-pandemia-dispara-el-activismo-en-internet.html>, consultado el 24 de abril de 2022.

Red en Defensa de los Derechos Digitales, <https://r3d.mx/tag/ni-censura-ni-candados/>, consultado el 20 de marzo de 2022.

Robles Gil, Rafael Reygadas, “Encrucijadas de las organizaciones civiles en el México del Siglo XXI”, *Administración y Organizaciones*, núm. 31, 2013, pp. 109-125.

Rodríguez, Alejandra, “Revocan a la IP amparo contra norma de etiquetado”, en *El Financiero*, 6 de marzo de 2020, <https://www.elfinanciero.com.mx/empresas/revocan-a-la-ip-amparo-contra-norma-de-etiquetado/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Rodríguez, Esteban David. *Los dueños del Congreso*. México, Grijalbo, 2004.

Roldán, Mariluz, “Estos son los cabilderos que buscan frenar nuevo etiquetado en alimentos”, 21 de octubre de 2019, <https://lasillarota.com/nacion/estos-son-los-cabilderos-que-buscan-frenar-nuevo-etiquetado-en-alimentos/319592>, consultado el 23 de abril de 2022.

Sánchez, Sheila, “ONGs acusen ‘distracción’ de empresas para frenar nuevo etiquetado de alimentos” en la página *Forbes México*, 2 de marzo de 2020, <https://www.forbes.com.mx/ongs-distraccion-empresas-frenar-nuevo-etiquetado/>, consultado el 23 de abril de 2022.

_____, “Sector privado sí fue escuchado para nuevo etiquetado frontal: Profeco” en *Forbes México*, 6 de marzo de 2020, <https://www.forbes.com.mx/sector-privado-si-fue-escuchado-para-nuevo-etiquetado-frontal-profeco/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Savage, Maddy, “Coronavirus: How much news is too much?”, en *BBC*, 6 de mayo de 2020, <https://www.bbc.com/worklife/article/20200505-coronavirus-how-much-news-is-too-much>, consultado el 24 de abril de 2022.

Senado de la República, “Mesas de diálogo, ‘Hacia una Reforma Integral al derecho de autor: Nuevas perspectivas”, 10 de septiembre de 2020, <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/multimedia/fotos/49141-mesas-de-dialogo-hacia-una-reforma-integral-al-derecho-de-autor-nuevas-perspectivas.html>, consultado el 28 de abril de 2022.

_____, “Votaciones. Dictamen de las Comisiones Unidas de Salud; y de Estudios Legislativos; Segunda, el que contiene Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Salud”, 22 de octubre de 2019, <https://www.senado.gob.mx/64/votacion/3502>, consultado el 20 de marzo de 2022.

_____, *Manual de Comisiones del Senado de la República*, p. 38.

Vázquez, Antares, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal”, 8 de julio de 2020, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/07/asun_4051067_20200708_1594236883.pdf, pp. 2-4, consultado el 20 de marzo de 2022.

Setianto, Benny D., “Somewhere in Between: Conceptualizing Civil Society”, *International Journal of Not-for-Profit Law*, disponible en *Global Policy Forum*, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/177/31603.html>, consultado el 20 de septiembre de 2020.

Sommano, Fernanda, “Policy Analysis in Non-Governmental Organizations”, en José Luis Méndez y Mauricio I. Dussauge-Laguna (eds.), *Policy Analysis in Mexico*, Bristol, University press, 2017.

- Somuano, Fernanda, *Sociedad civil organizada y democracia en México*, México, COLMEX, 2011.
- Tapia, Mónica *et al.*, *Manual de Incidencia en Políticas Públicas*, Ciudad de México, Alternativas y Capacidades, 2010.
- Tides Center, *El fortalecimiento de las instituciones sin fines de lucro en México, Costa Rica y El Salvador*, San Francisco, Tides Center, 2006.
- Truman, David B. *The governmental process*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1951.
- Van Sickle, Alix, *Beyond Electoral Democracy: Civil Society and the Construction of Democratic Citizenship in Latin America*, tesis, Universidad de California, 2011.
- Vázquez, Antares, “Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Federal del Derecho de Autor y al Código Penal Federal”, 8 de julio de 2020, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/07/asun_4051067_20200708_1594236883.pdf, pp. 2-4, consultado el 20 de marzo de 2022.
- Velázquez, Kennia, “El cabildeo de la industria de alimentos contra el etiquetado presiona en todo el continente”, en *Pie de página*, 15 de octubre de 2020, <https://piedepagina.mx/el-cabildeo-de-la-industria-de-alimentos-contr-el-etiquetado-presiona-en-todo-el-continente/>, consultado el 23 de abril de 2022.
- Vitela, Natalia, “Apoyan actores campaña pro etiquetado”, 18 de septiembre de 2019, https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/apoyan-actores-campana-pro-etiquetado/ar1771807?v=5&referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a78--, consultado el 27 de abril de 2022.
- Walker, Jack L., “The Origins and Maintenance of Interest Groups in America”, *The American Political Science Review*, num. 77, 1983, pp. 390-406.

Walsh, Kit, “John Deere Really Doesn’t Want You to Own That Tractor”, 20 de diciembre de 2016, <https://www.eff.org/deeplinks/2016/12/john-deere-really-doesnt-want-you-own-tractor>, consultado el 23 de abril.

consultado el 23 de abril.

_____, “Leyes contra la elusión de candados digitales perjudican la innovación y competencia, señala EFF en el Senado”, 15 de septiembre de 2020, <https://r3d.mx/2020/09/15/leyes-contra-la-elusion-de-candados-digitales-perjudican-la-innovacion-y-competencia-senala-eff-en-el-senado/>, consultado el 28 de abril de 2022.

We Are Social y Hootsuite, *Digital 2021: México*, 2021.

Wiens, Kyle, “We Can't Let John Deere Destroy the Very Idea of Ownership”, 21 de abril de 2015, <https://www.wired.com/2015/04/dmca-ownership-john-deere/>, consultado el 23 de abril de 2022.

Zampani, Roberto, “La Sociedad Civil Organizada: revisando conceptos para su comprensión”, IV Conferencia Regional ISTR-LAC, San José, 2003.

“#NiCensuraNiCandados ¡Lo logramos”, <https://participa.nicensuranicandados.org>, consultado el 24 de abril de 2022.

“Copyright - Digital Millennium Copyright Act”, <https://law.jrank.org/pages/5733/Copyright-Digital-Millennium-Copyright-Act.html#ixzz7SIDF2zWr>, consultado el 23 de abril de 2022.

“Directorios de organizaciones de la sociedad civil inscritas en el Registro Federal de las OSC al 30 de junio de 2020”, INDESOL, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/registro-federal-de-las-organizaciones-de-la-sociedad-civil>, consultado el 5 de octubre de 2020.

“La evidencia científica”, <https://etiquetadosclaros.org/la-evidencia-cientifica/>, consultado el 27 de abril de 2022.

“La pandemia de covid-19 es una crisis para la libertad de expresión, señala relator especial de onu”, 30 de abril de 2022, <https://r3d.mx/2020/04/30/la-pandemia-de-covid-19-es-una-crisis-para-la-libertad-de-expresion-senala-relator-especial-de-onu/>, consultado el 24 de abril de 2022.

“Mexican Congress’ implementation of USMCA IP provisions threatens democracy and digital rights”, 24 de julio 2020, <https://www.derechosdigitales.org/14755/mexican-congress-implementation-of-usmca-ip-provisions-threatens-democracy-and-digital-rights/>, consultado el 20 de abril de 2022.

“Morena va contra censura en internet en reforma a Ley Federal del Derecho de Autor”, 15 de julio de 2020, <https://www.infobae.com/america/mexico/2020/07/16/morena-va-contr-censura-en-internet-en-reforma-a-ley-federal-del-derecho-de-autor/>, consultado el 27 de abril de 2022.

“Organización civil propone a presidentiables Ley contra Obesidad”, en *Expansión*, 14 de mayo de 2018, <https://politica.expansion.mx/presidencia/2018/05/14/organizacion-civil-propone-ley-contr-obesidad-a-presidentiables>, consultado el 23 de abril de 2022.

“Perfil del legislador”, en *Sistema de Información Legislativa*, http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?SID=&Referencia=9223339, consultado el 20 de marzo de 2022.

“Preguntas frecuentes”, <https://participa.nicensuranicandados.org/preguntas-frecuentes/>, consultado el 28 de abril de 2022.

“Prensa”, <https://etiquetadosclaros.org/prensa/>, consultado el 20 de marzo de 2022.

Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas Públicos y agenda de gobierno*, México, Porrúa, 1993, p. 29 (en adelante, *Problemas Públicos y agenda de gobierno*).

Anexo 1

Actividades de las OSC inscritas en el Registro Federal

Actividad de acuerdo con LFFAROSC	Número de OSC	Porcentaje del total
Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico	11 611	42.4 %
Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural	7 356	26.9 %
Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud	7 353	26.9 %
Fomento de acciones para mejorar la economía popular	7 349	26.9 %
Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales	6 051	22.1 %
Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas	5 845	21.4 %
Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias	5 502	20.1 %
Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos	5 385	19.7 %
Promoción de la equidad de género	4 840	17.7 %
Apoyo a la alimentación popular	4 478	16.4 %
Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad	4 278	15.6 %

Actividad de acuerdo con LFFAROSC	Número de osc	Porcentaje del total
Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta Ley	3 961	14.5 %
Asistencia jurídica	3 676	13.4 %
Actividades cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público	3 576	13.1 %
Promoción del deporte	2 275	8.3 %
Participación en acciones de protección civil	1 821	6.7 %
Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana	885	3.2 %
Actividades que determinen otras leyes	564	2.1 %
Promoción y defensa de los derechos de los consumidores	49	0.2 %
Total	27 365	

Fuente: Ana Aldret Díaz, *et al.*, “Legitimidad y transparencia de las organizaciones de la sociedad civil en México: ¿actores neutrales o interesados?”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm. 239, 2020, pp. 49-50.