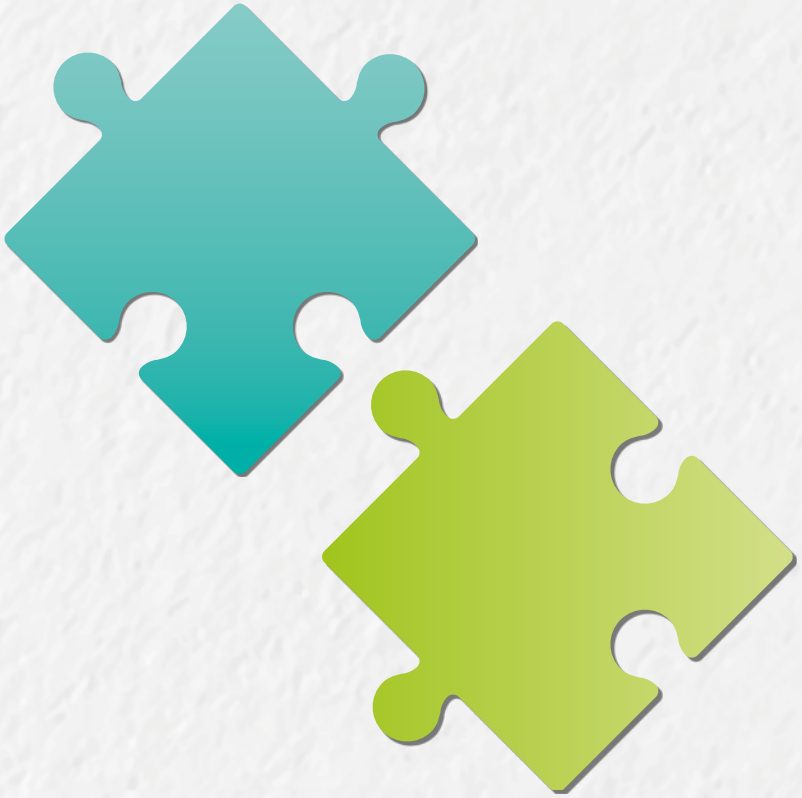
GUÍA DE INCIDENCIA

EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA

CCC MÉXICO
CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA

MEXICO
Red por los Derechos de la Infancia en México

GUIA DE INCIDENCIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA



CCC MÉXICO
CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA

MEXICO
Red por los Derechos de la Infancia en México

Dirección Ejecutiva:
Juan Martín Pérez García

Coordinación Ejecutiva:
Valeria Geremia

Autoras:
María del Rosario Espinosa Martínez, Carolina Maza Moreno y Viridiana Maldonado Ríos.

Diseño: La Liga Comunicación

Red por los Derechos de la Infancia en México
Av. México Coyoacán Núm. 350,
Col. General Anaya, C.P. 03340,
Ciudad de México

www.derechosinfancia.org.mx
Twitter: @derechoinfancia
Facebook: derechosinfancia.org.mx
Instagram: redim_mx

Primera edición 2019
© Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra siempre y cuando sea para fines no lucrativos y se cite a la fuente.
Impreso y hecho en México

Este proyecto ha sido financiado por la Comisión Europea. Sus contenidos y opiniones son sólo responsabilidad de la Red por los Derechos de la Infancia en México y pueden no reflejar necesariamente el posicionamiento de la Comisión Europea.

Contenido

Presentación: 4
Nota metodológica 5

Primera parte: Marco Conceptual 7
Participación ciudadana 7
Incidencia política 10
Incidencia colaborativa 12
Marco legal de derechos humanos 14
Derecho a la participación 18
Derechos de la infancia 20

Segunda Parte: Análisis de casos de incidencia colaborativa 25
Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA) 25
Antecedentes 25
Contexto 25
Momentos clave de la negociación de la ley 30
Actores destacados en la negociación 30
Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios en el proceso de incidencia 31
Obstáculos para la construcción de acuerdos 31
Factores que facilitaron la construcción de acuerdos 32
Cambios más significativos 33
Aprendizajes y recomendaciones 33
Lecciones aprendidas 33
Recomendaciones a otras OSC que deseen hacer incidencia 34
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes 37
Antecedentes 37
Contexto 37
Momentos clave de la negociación de la Ley 39
Actores destacados en la negociación 40

Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios del proceso de incidencia 41
Obstáculos en el proceso de incidencia 41
Factores que facilitaron el proceso de incidencia 42
Cambios más significativos 42
Aprendizajes y recomendaciones 43
Lecciones aprendidas 43
Recomendaciones a otras OSC que deseen hacer incidencia 44

Proceso de diálogo: *Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un Aire Limpio* 47
Antecedentes 47
Contexto 47
Definición de roles 49
Actores destacados en la negociación 51
Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios para el proceso de incidencia 52
Estrategias utilizadas 52
Obstáculos para la construcción de acuerdos 53
Factores que facilitaron la construcción de acuerdos 53
Cambios más significativos 53
Aprendizajes y recomendaciones 55
Lecciones aprendidas 55
Recomendaciones a otras OSC que deseen hacer incidencia 55

Tercera parte: Aprendizajes y conclusiones 59
Elementos de la incidencia colaborativa en los casos analizados 60
Obstáculos 61
Conclusiones 62
Bibliografía marco teórico 63
Bibliografía de los casos de estudio 63
Lista de personas entrevistadas 64

Presentación

La presente Guía de Incidencia en Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia es un esfuerzo conjunto de la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Centro de Colaboración Cívica (CCC). A solicitud de la REDIM, el CCC realizó un ejercicio de sistematización de los casos emblemáticos de incidencia en los que la participación de la REDIM tuvo un impacto sustantivo. Para el CCC, por su parte, esta colaboración era una oportunidad de relevar el aporte metodológico que ha utilizado en dos de estos casos y que es la base de su trabajo en incidencia colaborativa.

La primera parte de esta Guía es un marco teórico desde el cual ambas organizaciones consideran su aporte en los casos ya mencionados. Se analizan los conceptos básicos de participación ciudadana; de incidencia política y el novedoso enfoque de incidencia colaborativa; y, de manera más precisa la incidencia colaborativa en el legislativo; finalmente, el marco legal de derechos humanos y de los derechos de la infancia.

La segunda parte incluye los casos de análisis: la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA); la Ley Nacional del Sistema de Justicia Penal para Adolescentes (LNSJPA); y el Proceso de diálogo *"Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un Aire Limpio"*. En el proceso de gestión de la LGDNNA el rol de la REDIM y de UNICEF es destacado; de hecho, son las dos instituciones líderes que mayor reconocimiento tienen por las personas entrevistadas. En los siguientes dos, el de Justicia para Adolescentes y el de Aire Limpio, fue el CCC quien aportó el diseño metodológico y la conducción del proceso. En estos últimos, la REDIM funcionó como un aliado fundamental y entusiasta promotor de las iniciativas.

El análisis de cada uno de los casos tiene una estructura semejante, que incluye:

1. Antecedentes, en esta sección se describe el contexto de donde surge el proceso de incidencia; las razones que motivaron a las organizaciones promotoras a llevar adelante dicho proceso; los actores destacados y los roles que jugaron los distintos participantes.
2. En la segunda sección, se describen las estrategias utilizadas, así como los factores propicios del proceso de incidencia y los que constituyeron un obstáculo para construir acuerdos en torno al objetivo propuesto.
3. Cambios más significativos: en este apartado se enlistan todos los cambios que las personas entrevistadas consideran como un aporte sustantivo logrado por el proceso de gestión de una ley.
4. Aprendizajes y recomendaciones, en esta parte, se recogen los aprendizajes tanto personales como organizacionales que dejó la participación en cada proceso, así como una sección final de lo que haría diferente si tuviera la oportunidad de cambiar la historia de este.

Finalmente, se ofrecen algunas conclusiones que permiten identificar las particularidades de cada uno de estos casos, así como aquellos elementos generalizables que sean útiles para mejorar la intervención de la sociedad civil en futuros procesos de incidencia.

Nota metodológica

La realización de esta Guía se logró mediante un análisis documental bibliográfico, hemerográfico y la realización de entrevistas en profundidad con personas líderes en cada uno de los casos analizados. Este es un análisis de carácter interpretativo, no es legal ni de técnica legislativa, ni pretende ser una descripción detallada de todas las etapas y circunstancias de lo sucedido en los casos. Es una reconstrucción de los hechos desde el enfoque de la incidencia colaborativa y con el aporte sustantivo de las personas entrevistadas. Las entrevistas se pactaron con carácter confidencial por lo cual no se hacen alusiones personales en los textos, pero sí se citan los nombres de las mismas al final de cada caso.

Primera parte: marco conceptual

En las siguientes líneas se presentan las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana e incidencia política, así como los principios rectores e instrumentos que se requieren para alcanzar un lenguaje común. De ambos conceptos se detallan sus principios, ventajas, retos y características. El marco conceptual orientará el análisis de los casos de estudio que integran la presente Guía de Incidencia en Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia, a saber, la Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA), la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA) y el Proceso de diálogo "Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un Aire Limpio".

La correlación entre participación ciudadana, incidencia y democracia efectiva, parte del supuesto de que los ciudadanos tenemos un rol fundamental en el desarrollo y bienestar de nuestras comunidades que no puede ser delegado solamente a nuestros representantes políticos. La sociedad civil organizada también juega un papel primordial en la promoción de la participación en la definición de las políticas públicas y en el monitoreo del desempeño de la administración pública para el mejoramiento de las instituciones democráticas. Así, el rol estratégico de las organizaciones de la sociedad civil se encuentra asociado a la capacidad que tengan de participar e incidir en aquellos espacios donde se toman las decisiones que les afectan (Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático 2011, 20).

Participación ciudadana

En este documento, entendemos la participación ciudadana como un derecho humano y, al mismo tiempo, una obligación de la ciudadanía. El derecho humano a la participación tiene su base jurídica en numerosos tratados internacionales de carácter vinculante para los estados, como México, y en instrumentos regionales a través de los cuales los países firmantes se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública. El marco normativo del derecho a la participación se detallará en el siguiente apartado, sin embargo, adelantamos que la ***"Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública"*** y el *"Informe de la Relatora Especial sobre el derecho al agua y el saneamiento"*, Catarina de Alburquerque, nos servirán de base para construir el marco conceptual del derecho a la participación ciudadana.

En este sentido, la Carta Iberoamericana define a la participación ciudadana en la gestión pública como *"un proceso de construcción social de políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas"*.

La participación ciudadana fomenta nuevas formas de interacción en la cual tienen mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural. (XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 4).

Por su parte, para Catarina de Alburquerque, la participación es un proceso que fortalece la vida pública, legitima la capacidad de las personas para tomar decisiones de forma autónoma y hacer valer sus derechos, por lo que la participación se configura como una vía para garantizar la democracia y en consecuencia funge como un antídoto en contra de la corrupción (De Alburquerque 2014, 3, XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 4). Sin embargo, es necesario que la participación se realice bajo ciertas condiciones, es decir, que exista un verdadero compromiso por parte de los actores para asumir sus responsabilidades, y

un fuerte sentido de identidad del colectivo participante (Estrategia de Participación y Diálogo 2016).

La relatora señala como principales retos de la participación asegurar que ésta se realice de forma inclusiva, activa, libre y significativa en todos los ámbitos y etapas. Se deben generar entonces, condiciones de igualdad, vencer la cultura de las bajas expectativas ciudadanas y del cinismo vigente entre los funcionarios encargados de implementarla e involucrar características que vayan más allá de los actos simbólicos o del mero intercambio de información y consulta su-perficial. (De Alburquerque 2014, 6) Algunos retos clave que destaca la relatora son:

a) La participación incluye involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación, el ámbito de las cuestiones y los temas que se tratarán, su enfoque metodológico, así como las etapas dentro del proceso. Es decir, la participación debe de ser previa y activa. Ello implica involucrar a las y los interesados en la elección de la modalidad de la participación (elección de lugares y horas de reunión, grado de contacto y medios de comunicación, entre otros).

b) Para garantizar la participación, el Estado debe de crear espacios para la participación. Los Estados deben de invitar a la participación y crear oportunidades para que ésta exista des-de el inicio del proceso deliberativo y antes de que se haya tomado cualquier decisión.

c) También, se debe de capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos. Se tiene que brindar información sobre la forma de acceder a los espacios de participación y los procedimientos para participar. En dicho proceso, se debe otorgar el tiempo suficiente para que dichos espacios y procedimientos se ajusten a las particularidades (idioma, grado de alfabetización, horarios, lugares y acceso físico a los lugares dónde se realizará el proceso participativo) de los titulares de derecho, y así se garantice que existan plazos razonables de participación.

d) Se tiene que garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad. Ésta debe realizarse de forma independiente, por tanto, debe quedar exenta de cualquier forma de coacción directa o indirecta. El Estado debe de garantizar el ejercicio de la participación libre de manipulaciones y sin estar ligada a condiciones o condicionantes. Las personas participantes deben de ser capaces de manifestar abiertamente sus preocupaciones y solicitar cualquier tipo de información, sin temor a represalias, en un espacio seguro.

e) La participación social debe estar fundamentada; por tanto, se tiene que asegurar el acceso *"pleno y en pie de igualdad"* a la información, que permita a la persona formarse una opinión sobre lo que se está dirimiendo. Para garantizar igualdad en el acceso a la información:
I) la información tiene que estar disponible, ser clara, coherente, objetiva y completa;

II) debe de presentarse en varios formatos y con un vocabulario adecuado;
III) el costo no debe de ser un obstáculo para acceder a ella;
IV) la comunicación debe de realizarse mediante varios canales y medios de difusión;
V) el acceso a la información debe de regirse por el principio de máxima difusión.

f) Se tienen que ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones. Un participación significativa, implica garantizar que las opiniones de las personas reciban atención e influyan en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales de la toma de decisiones *"incluidas las decisiones estratégicas sobre la orientación general de la legislación y las políticas, las prioridades en la utilización de los recursos y las cuestiones de distribución y redistribución"* (De Alburquerque 2014, 27).

9) Por último, se tiene que velar por la inclusión y se tiene que abordar de manera consciente (De Alburquerque 2014, 13). Se necesita reconocer las costumbres y jerarquías, las pautas de desigualdad arraigadas, determinar quiénes están marginados y los obstáculos (físicos, económicos, instituciones, sociales ligados a actitudes, entre otros) que enfrentan. Con base en ello, se debe de ajustar la modalidad para que la participación sea efectiva.

La Carta Iberoamericana fundamenta la participación ciudadana en la gestión pública en los siguientes principios:

1. **Constitucionalización**: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere.
2. **Igualdad**: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.
3. **Autonomía**: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.
4. **Gratuidad**: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.
5. **Institucionalización**: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.

6) **Corresponsabilidad social:** la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos, de los ciudadanos y ciudadanas.

7) **Respecto a la diversidad y no discriminación en los procesos de participación ciudadana:** en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.

8) **Adecuación tecnológica:** con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas. (XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 4-5).

Es necesario que estos principios se encuentren integrados en el proceso de formación de políticas públicas desde la fase de formulación, como en la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados (XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 6).

El principio novedoso que introduce la Carta Iberoamericana es el de la corresponsabilidad social que entiende la participación ciudadana como un derecho activo exigible a los poderes públicos y una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad. Por consiguiente, se concibe a la participación como un proceso de doble vía que requiere dos condiciones: que los entes y órganos públicos sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad y que; las ciudadanas y los ciudadanos, las comunidades, los pueblos indígenas y los colectivos sociales integren, conozcan, dialoguen, deliberen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales. (XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 9).

Dentro de los procesos participativos existen posibilidades de inclusión de actores que son diferentes dependiendo de las metas del proceso. En todo caso, existen niveles de participación que deben ser contemplados:

- **Participación básica**: Las personas participan formando grupos de trabajo para consolidar objetivos determinados en un proyecto. Sin embargo, este tipo de participación no tiene incidencia sobre la formulación, únicamente se les toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.
- **Participación interactiva:** Los grupos locales organizados tienen una colaboración más cercana en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica

procesos de enseñanza y aprendizajes sistemáticos que estén estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.

- **Autodesarrollo**: Los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las cuales se realizan en forma de asesoría, como socios y aliados. (Estrategia de Participación y Diálogo 2016).

En conclusión, la participación es un proceso en el cual la ciudadanía tiene la capacidad de incidir en la construcción de las políticas públicas, es en sí un derecho y una obligación, a partir de la cual se fortalece la capacidad de las personas para tomar decisiones y hacer valer sus derechos.

En ese sentido, la participación se constituye como un derecho humano del cual emanan obligaciones para los Estados, mismas que deben ser consideradas dentro de su marco constitucional. Asimismo, los Estados deben ratificar los instrumentos internacionales que garanticen este derecho y actuar en correspondencia creando los mecanismos de denuncia ante la falta de garantía del mismo.

Es por ello que se debe tomar a la participación como un elemento esencial para la democracia y para la autonomía, consolidándose como un antídoto contra la corrupción, ya que pone al descubierto la mala administración y los intereses creados, además legitima la obligación de los funcionarios públicos de responder y rendir cuentas ante la opinión pública.

Incidencia política

En línea con lo anterior y siguiendo a Mckinley (2002, 7), podemos afirmar que para garantizar y fortalecer la democracia real y efectiva, se necesitan abrir distintas vías a través de las cuales diferentes sectores de sociedad civil puedan hacer avanzar sus agendas e impactar en las políticas públicas participando democrática y sistemáticamente en la toma de decisiones sobre asuntos que afectan su vida, y una de esas vías es la incidencia política.

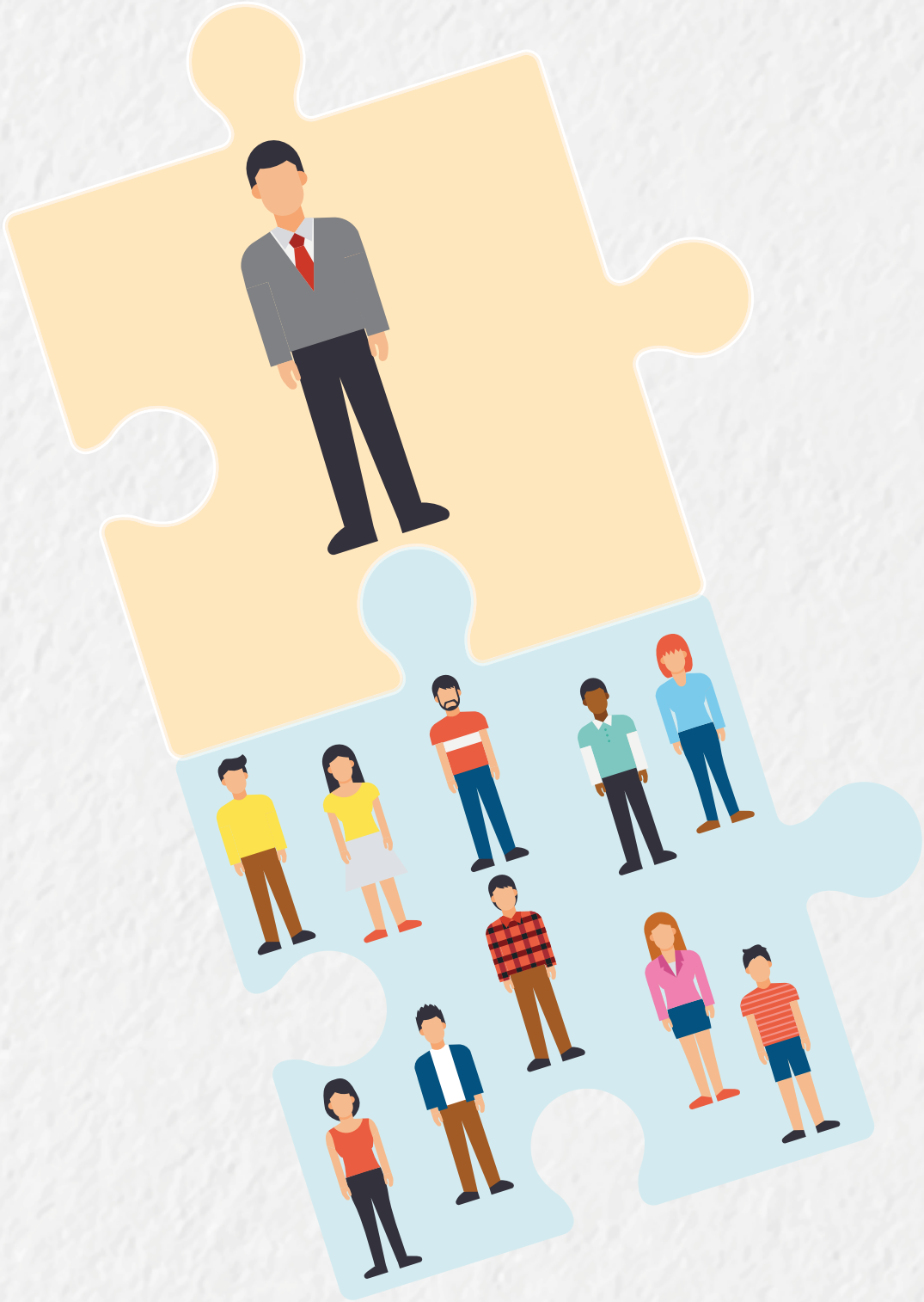
Se reconoce como incidencia política a los esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, y/o en el cambio de políticas públicas, prácticas, ideas y valores que perpetúan la desigualdad, el perjuicio y la exclusión, por medio de actividades coordinadas dirigidas a ganar acceso y generar influencia sobre personas que tienen poder de decisión en asuntos de importancia para un grupo en particular o para la sociedad en general. Es decir, en la medida en que la ciudadanía logre influir en la toma de decisiones dentro de las instancias de poder del Estado, estará ejerciendo su propio poder como sociedad civil. (Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático 2011, 28, Mckinley 2002, 6).

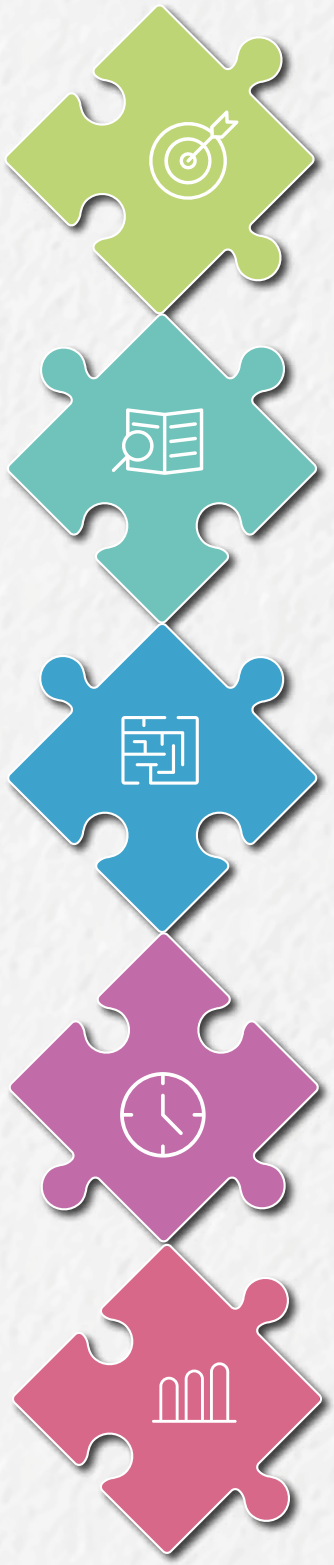
¿Para qué se hace incidencia política? En la literatura encontramos numerosas razones para incidir desde la perspectiva de la sociedad civil:

- Para resolver problemas específicos a través de cambios en programas y políticas públicas.
- Para proponer una aproximación colectiva a un problema de índole social.
- Para hacerle llegar las propuestas de las y los ciudadanos a los tomadores de decisiones.
- Para generar canales de comunicación para que la ciudadanía se exprese más allá de su voto.
- Para traducir valores compartidos en políticas públicas que los reflejen.
- Para defender los derechos y hacerlos realidad.
- Para buscar mejores condiciones de vida para las personas.
- Para democratizar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones y así consolidar la democracia.
- Para controlar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.
- Para fortalecer y empoderar a la sociedad civil.

Dichas razones para incidir brindan numerosas ventajas en términos del fortalecimiento de la sociedad civil como un agente de cambio y un actor político interesado, activo y propositivo, y de un ejercicio democrático que sirve y responde a los intereses de los gobernados.

Ahora bien, para incidir de manera efectiva se debe elaborar un **plan de incidencia.** Dicho plan se define como un proceso diseñado para alcanzar el objetivo planteado por un grupo o coalición que desea modificar una política pública. Obedece a una planeación estratégica, en la que se establecen los objetivos, los roles que asumirán los distintos miembros del grupo, la identificación de actores clave





y las acciones mediante las cuales impulsarán la agenda de incidencia. Dicho plan de Incidencia contiene cinco elementos claves (Mckinley 2002) (Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático 2011):

1) Objetivos claros (sobre qué). Se debe de comenzar con la identificación del problema a atender, distinguir entre las causas y las consecuencias, para después pasar al planteamiento de alternativas de acción o propuestas de solución concretas al problema identificado. Es importante identificar la "visión del cambio deseado", mirar hacia el futuro para poder construir los objetivos que se tienen que lograr para llegar a ese futuro deseado.

2) Actores definidos (en quién y junto a quién). Las preguntas por responder son: ¿en quiénes buscamos incidir y junto a quién incidimos? Se tiene que identificar el grupo meta en quién se busca incidir que en términos de incidencia política éste puede ser: el poder ejecutivo, el poder legislativo, el poder judicial, la comunidad internacional, los gobiernos de otros países, otras organizaciones de la sociedad civil. Además, es necesario identificar el nivel de poder (mapa de poder) de los actores en quienes se busca incidir - decisores, con capacidad de veto y aquellos con influencia -, las relaciones de poder e influencia entre ellos, los intereses que los motivan, y las posibles áreas de influencia que puede desplegar la organización al incidir.
Por otro lado, la decisión de junto a quiénes incidimos condiciona o potencia la eficacia de la incidencia. Así se aboga por la posibilidad de concretar coaliciones, bajo el supuesto que formar coaliciones con otros grupos de similares valores, intereses y objetivos, permite a sus miembros combinar sus recursos y llegar a ser más poderosos que cuando ellos actuaban cada uno por su lado (Douglas 1991, 81).

3) Estrategias y actividades (cómo). El Plan de Incidencia contiene estrategias y actividades que nutren y concretan la participación ciudadana, entre ellas (Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático 2011, 44):

4) Plan de actividades (cuándo y con qué recursos). El plan de actividades debe de detallar el resultado esperado, los indicadores, la persona responsable, la fecha y el recurso para cada actividad.

5) Un sistema de monitoreo y evaluación. Para aprender de los éxitos y los fracasos, y así fortalecer las capacidades de incidencia de las organizaciones. Se deben evaluar los aspectos ejecutivos y relacionales del plan, así como los resultados y sus impactos.

Incidencia colaborativa

Existen dos tipos de incidencia política que se distinguen por sus estrategias y actividades: incidencia adversarial o confrontativa e incidencia colaborativa. Organizar y amenazar con huelgas, manifestaciones o proclamas, son algunos ejemplos de estrategias de incidencia adversarial. Por su lado, la incidencia colaborativa se vale de otro tipo de estrategias que trascienden la incidencia confrontativa como: celebrar reuniones con decisores, proponer estrategias de cambio, emprender y divulgar investigaciones independientes, construir alianzas estratégicas multisectoriales, entre otras.

El presente documento tiene como casos de estudio procesos de incidencia colaborativa, así que conviene profundizar en su definición y en los factores internos de la sociedad civil que tendrán que ser valorados y trabajados para que ésta logre cambios concretos en las políticas públicas a través de los esfuerzos de incidencia colaborativa.

La incidencia colaborativa es *una intervención ordenada de personas y organizaciones que, de manera no confrontativa, tiene la finalidad de influir en espacios de decisión y opinión* a través de la activación de procesos políticos que permitan un abordaje transformador y resolutivo del conflicto, ampliando el debate en torno a la

Cabildeo (Lobby)
Visitas directas
Llamadas
Presentaciones
Espacios de negociación
Procesos de construcción de consenso
Educación y sensibilización
Investigaciones
Foros
Talleres
Seminarios
Publicaciones
Videos
Teatro popular
Visitas domiciliarias
Festivales artísticos
Campañas de educación cívica
Incorporación de población afectada
Asambleas
Reuniones
Procesos de construcción de consenso
Talleres de liderazgo
Visitas
Talleres de capacitación
Actividades de fortalecimiento institucional
Actividades para la formación de coaliciones
Comunicación
Conferencias de prensa
Entrevistas
Campos pagados
Visitas a juntas editoriales
Artículos
Cartas a la persona editora
Reportajes
Eventos para cultivar relaciones para periodistas
Movilización
Huelgas
Marchas
Tomas
Vigilias
Plantones

cuestión conflictiva y las diversas perspectivas para su solución. Sus características:

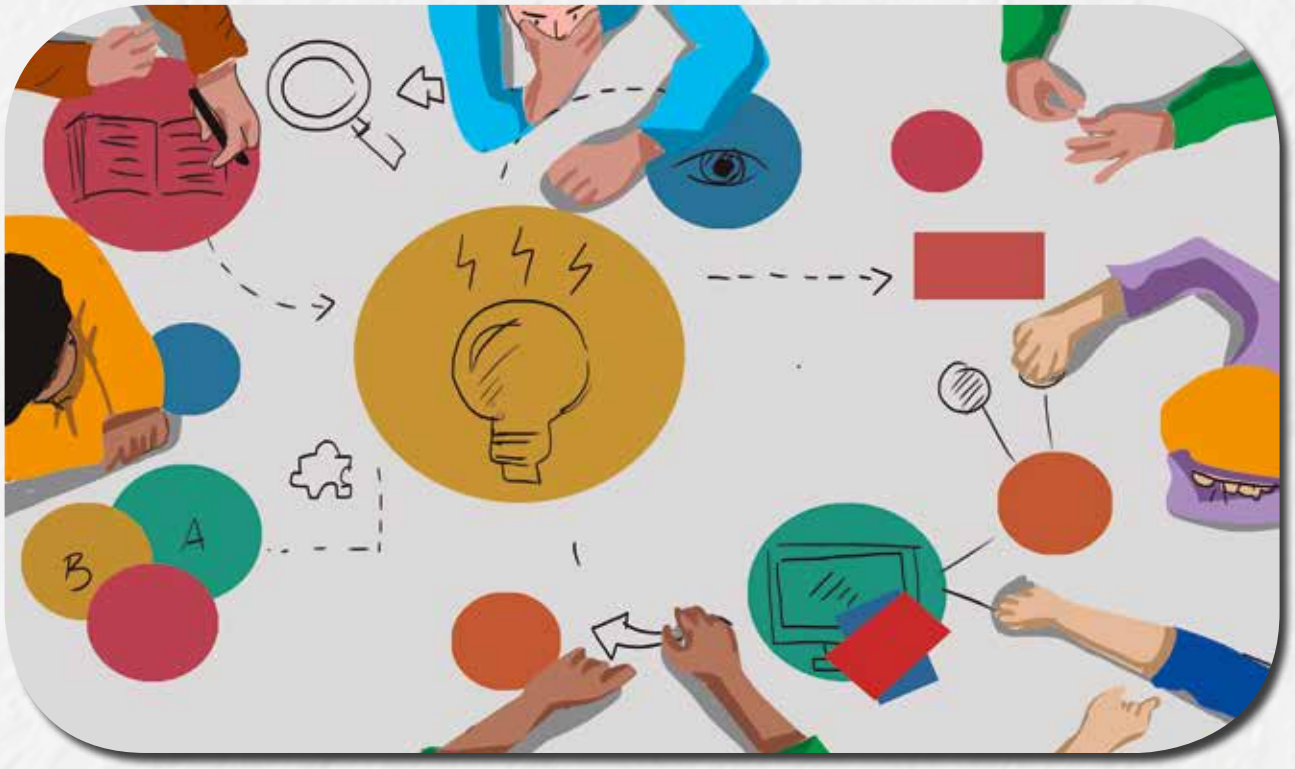
I) busca la construcción de relaciones y coaliciones de personas o grupos que aborden de manera conjunta cuestiones públicas;
II) la colaboración se configura como una herramienta fundamental para resolver los problemas de fondo;
III) genera propuestas conjuntas;
IV) no niega ni elimina el conflicto;
V) combina distintas herramientas y tácticas;
VI) busca transformar a las personas, las relaciones, las estructuras y la cultura;
VII) y mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad. (Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático 2011, 29-30).

Incidencia de la sociedad civil en el poder legislativo

Dos de los casos de estudio que vamos a analizar, además de ser procesos de incidencia colaborativa, son procesos donde el poder legislativo fue el actor en quién se buscó incidir. Así profundizaremos en los procedimientos del legislativo en México, su contexto y las características de la incidencia en el legislativo de sociedad civil.

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial (Art. 46, CPEUM). El poder Legislativo se deposita en el Congreso General o de la Unión y se divide en dos cámaras: diputados (500) y senadores (128). El poder Legislativo es el órgano responsable de producir las normas legales que expresan la voluntad del pueblo mexicano y que se constituyen en las normas primordiales del ordenamiento jurídico mexicano, únicamente sometidas a la Constitución (Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis s.f.). García Máynez (2000), distingue seis etapas en la elaboración de la ley en México:

1. **Iniciativa**. Según el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM (2016) el presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión, y las legislaturas de los estados tienen derecho de iniciar leyes o decretos.
2. **Dictamen**. Las iniciativas presentadas por el presidente o las legislaturas de los estados pasan directo a comisión, y las iniciativas de diputados y senadores se sujetan a lo que designe el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. En dicho Reglamento (Art. 95-134) se estipula que todas las iniciativas deben pasar a la comisión o comisiones correspondientes para su análisis, elaboración del proyecto de dictamen y deliberación. El proyecto



de dictamen incluye una fase expositiva (justificación) y una propositiva sobre la cual los miembros de la comisión votarán posteriormente. El proyecto de dictamen debe de estar aprobado por todos los miembros de la comisión, en caso de que el dictamen sea negativo se debe de establecer la razón del rechazo.

3. **Discusión**. Durante esta etapa las cámaras deliberan sobre las iniciativas. Conforme el reglamento antes mencionado, se establecen los intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones de aquellos proyectos de ley o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras (Art. 72, CPEUM). En las cámaras se realizan dos lecturas: primero se entrega a los legisladores el proyecto de ley para que lo conozcan, estudien y preparen sus intervenciones, una vez que una ley o decreto se haya aprobado en términos generales, se discutirán en lo particular aquellos artículos que desean enmendar, modificar o mejorar durante el desarrollo del debate. Si un artículo fuese rechazado, se regresa a la comisión para su reelaboración.

4. **Aprobación**. Es el acto por medio del cual, las cámaras aceptan una ley a través de un sistema electrónico de asistencia y votación. En caso de ser aprobado un proyecto en la cámara de origen, este pasa para su discusión a la cámara revisora. A) Si es aprobado por la cámara revisora el proyecto de ley pasa al ejecutivo quien si no tiene observaciones lo publica inmediatamente. B) Si se desecha en parte, modifica o adiciona en la cámara revisora, el proyecto regresa a la cámara de origen donde sólo se discute lo revisado o adicionado. B1) En caso de que las observaciones sean aceptadas el proyecto pasa directo al Ejecutivo, B2) Si las observaciones se desechan y la cámara revisora no insiste en ellas el proyecto pasa al Ejecutivo, y B3) Si las observaciones se desechan y la cámara revisora insiste en ellas el proyecto no puede volverse a presentar en el periodo de sesiones, salvo si ambas cámaras deciden expedir el proyecto en los artículos aprobados. (Art. 72, CPEUM).

5. **Promulgación**. Se le conoce como aprobado a un proyecto que no ha sido regresado con observaciones a la cámara de origen por el Ejecutivo dentro de diez días hábiles. Si el Ejecutivo desecha todo o en parte el proyecto, este regresa a la cámara de origen. Si se confirma por dos terceras partes en la de origen pasa a la cámara revisora y se vuelve a confirmar por la misma mayoría, el proyecto será ley y regresa al Ejecutivo para su promulgación y publicación en el Diario Oficial de la Federación o en las Gacetas Oficiales de los Estados (Art. 72, CPEUM). Lo anterior sirve para darlo a conocer a quienes deben cumplirla.

6. **Inicio de la vigencia.** Es el periodo en el cual inicia a regir la ley.

Desde 1997 el Congreso Mexicano se ha caracterizado por la ausencia de mayorías absolutas. En medio del debate entre aquellas personas que piensan que tal situación ha evitado la concreción de reformas de gran calado y es un obstáculo para la gobernabilidad del país, y las que defienden que la ausencia de mayorías es una respuesta del electorado y fortalece la expresión de la pluralidad, destaca el hecho que se han producido acuerdos parlamentarios en torno a reformas transcendentales entre ellas la de transparencia (2004), justicia penal y seguridad pública (2008), vida silvestre (2008) acciones colectivas (2010-2011), derechos humanos (2011), sistema integral de justicia penal para adolescentes (2016), entre otras. En los pasados casos, organizaciones de la sociedad civil (OSCs)

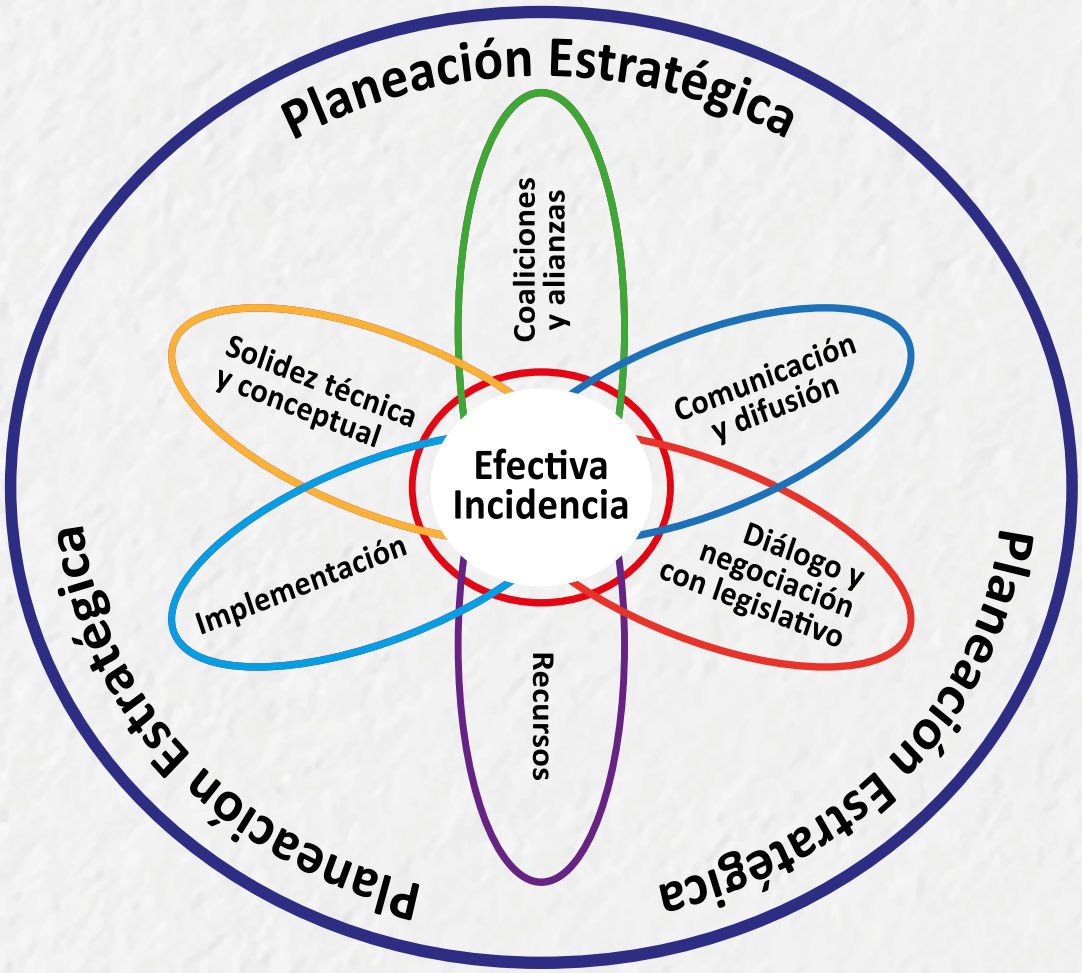
han jugado un papel importante ya que han colocado sus temas en la agenda, elevado la calidad del debate, creado un contrapeso efectivo ante grupos de poder, generado propuestas técnicas robustas e impulsado acuerdos legislativos multipartidarios para convertir las propuestas en política pública.

Algunos elementos del contexto político ofrecen oportunidades para que las OSCs puedan incidir, avanzar sus agendas y contribuir a la gobernabilidad democrática del país, como las que destacan Hernández y Parra (2012, 10-11):

- El surgimiento de una nueva cultura política, donde es necesario responder a la polarización y a la competencia electoral con estrategias de negociación e interlocución de distintos sectores.
- El notable desprestigio de las clases políticas y la percepción de lejanía de los legisladores con la ciudanía.
- La fuerte exigencia y presión social de los ciudadanos para que los legisladores actúen.
- La apertura de los medios de comunicación a los nuevos actores sociopolíticos y ciudadanos.
- La necesidad de mejorar el marco legal para responder a la complejidad nacional y su adecuada implementación.

Frente a estos elementos, la sociedad civil organizada brinda contribuciones notables al proceso legislativo y se ha convertido en un actor clave en la construcción de acuerdos debido a que funciona como articuladora de intereses comunes; contribuye al fortalecimiento técnico de las iniciativas aprobadas por el legislativo; eleva el nivel de debate; sirve de "memoria histórica" en las distintas comisiones del legislativo; posee un papel clave en el monitoreo, seguimiento y evaluación de la implementación de leyes; es constructora de puentes entre la población afectada y quienes ejecutan las políticas públicas; ejerce diplomacia ciudadana; detecta problemáticas, las hace públicas y las canaliza (Hernández y Parra 2012).

En el documento *"La Sociedad Civil Organizada en un Congreso son Mayorías"* (2012), Hernández y Parra, realizaron un análisis de siete casos de estudio para identificar aprendizajes y buenas prácticas de procesos de incidencia colaborativa en el legislativo de sociedad civil. Ellas encontraron que las OSCs emplearon estrategias complejas y multidimensionales para construir la viabilidad política de sus propuestas y sacar adelante sus iniciativas. Esas estrategias son variadas y únicas dependiendo de los contextos, sin embargo, todas contemplaron acciones en cada una de las dimensiones del siguiente diagrama:



Adaptación del CCC basada en el Modelo del *Institute for Public Strategies*

La sociedad civil mexicana ha acumulado una amplia experiencia en los procesos de incidencia en el legislativo, y ha logrado implementar estrategias que contemplan la mayoría de las dimensiones arriba detalladas. Sin embargo, todavía existen algunos retos o dilemas que las organizaciones enfrentan en este proceso de participación ciudadana, entre ellos: buscar transparencia y transparentarse; dilema de lo posible versus lo deseable, donde el reto es tener paciencia y audacia para cosechar lo posible del presente; dilema entre diálogo versus coerción, o utilizar ambos como estrategias que se complementan; dilema entre las decisiones ejecutivas versus las incluyentes; producción de recursos comunes; y ampliar su base de apoyo para equilibrar el poder en el proceso de incidencia (Hernández y Parra 2012, 36-37).

La sociedad civil tiene que valorar y trabajar en algunos factores internos para lograr cambios concretos en las políticas públicas a través de los esfuerzos de incidencia colaborativa. La incidencia es más efectiva en la medida que las organizaciones son capaces de revisar al interior temas relacionados con los siguientes aspectos:

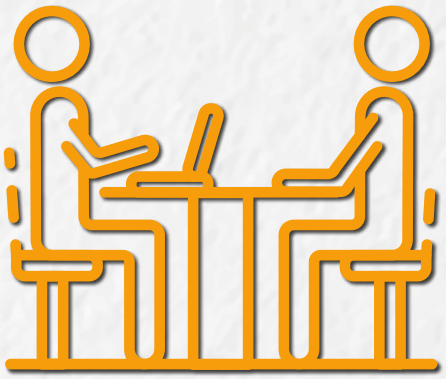
- Democracia interna desde la etapa de planificación y cuidando la perspectiva de género.
- Disposición de interactuar con el gobierno de la forma más constructiva y menos confrontativa.
- Disposición de construir alianzas para lograr mayor impacto en la incidencia.
- Visualización del proceso de incidencia dentro de una estrategia global de transformación (proceso acumulativo) a largo plazo.
- Claridad en la misión del grupo o coalición en la que se participa.
- Manejo básico de conocimientos sobre la institucionalidad del Estado.
- Conocimiento del contexto político actual.
- Manejo de información y capacidad de investigación.
- Un componente educativo interno y continuo de autoanálisis, formación y capacitación.
- Acuerdos claros entre las personas u organizaciones que impulsan la iniciativa de incidencia (esquema de gobernanza).
- Disponibilidad de dedicar recursos humanos y económicos a la iniciativa de incidencia.

Marco legal de derechos humanos

Como se mencionó anteriormente, el derecho a la participación está afianzado en el marco legal en materia de derechos humanos del cuál, también, se desprenden los derechos de la niñez. A su vez, de la normativa internacional de derechos humanos emanan las obligaciones que los Estados deben cumplir en la materia y las garantías que deben brindar para su protección.

Derecho a la participación

El derecho humano a la participación tiene su base jurídica en numerosos tratados internacionales de carácter vinculante para los estados firmantes, como México, en el que los países se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública.



Normativa internacional y regional

La reforma Constitucional del 2011 en materia de derechos humanos eleva a los Tratados Internacionales a rango constitucional y en consecuencia todos aquellos instrumentos que recojan el derecho a la participación también gozan del mencionado rango. A continuación, algunos tratados e instrumentos internacionales y regionales que recogen el derecho a la participación:

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 21 establece que "toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país".
2. La Declaración sobre el Derecho al desarrollo en la que encontramos en su artículo 23 las características de la participación: *"activa, libre y significativa"*.
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incluye el derecho a "participar en la dirección de asuntos políticos directamente o por medio de representantes" (Art. 25).
4. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer estipula en su artículo 14 el derecho de las mujeres que viven en zonas rurales a "participar en la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo en todos los niveles".
5. El Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo) dicta la obligación del Estado de asegurar la libre participación y los derechos de los pueblos a participar en el desarrollo y al uso de sus recursos naturales (Art. 6-7).
6. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas marca el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado (Art. 5), el derecho a determinar y elaborar prioridades y estrategias de desarrollo (Arts. 20 y 23), y la condición del *"consentimiento libre, previo e informado"* (Art. 19).
7. La Convención sobre los Derechos del Niño tiene como objetivo garantizar que la participación de los niños sea significativa; el artículo 12 de dicha Convención demanda que niñas y niños tengan "un espacio" y "una voz", es decir una oportunidad para expresar sus opiniones (audiencia) con la debida información y con plenas facultades, y que se garantice la "influencia", entendida como la adopción de las medidas al respecto (De Alburquerque 2014, 7, 10).

8. La Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica" incluye dentro de sus apartados los derechos a la participación real y efectiva, y a la participación política directa.
9. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que *"propone un lenguaje común sobre democratización de la gestión pública en Iberoamérica para su mejora al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, y ofrece un marco de referencia no vinculante jurídicamente para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades"* (XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno 2009, 3).

Normativa nacional

La CPEUM también garantiza el derecho a la participación directa (Arts. 35), a la participación en el desarrollo (Art. 26, apartado A), y a la participación y consulta de los pueblos indígenas (Art. 2). Este último artículo recoge las obligaciones para asegurar el desarrollo de los pueblos a través de su participación.

Además, encontramos otras leyes generales que regulan y caracterizan a la participación y protocolos que la reglamentan, como:

1. La Ley de participación ciudadana, la cual en su Título Tercero (Art. 12- 85), establece los instrumentos de participación ciudadana, así como los mecanismos para su aplicación.
2. La Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por organizaciones de la sociedad civil, señala como parte de las obligaciones del Consejo Técnico Consultivo impulsar la participación ciudadana y de las organizaciones en el seguimiento, operación y evaluación de las políticas del Estado mexicano (Art. 29 fracción II).
3. La Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética establece las obligaciones de la Secretaría de Energía de promover la participación social durante la planeación, aplicación y evaluación del Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables (Art. 11, fracción I) en específico sobre los proyectos de generación de electricidad a partir de energías renovables con una capacidad mayor de 2.5 mega-watts, donde se procurará la participación de las comunidades locales y regionales mediante reuniones y consulta públicas (Art. 21 fracción I).

4. La Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, que en su artículo 5 marca la participación social y la concertación en el diseño y aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de energía.

5. El Protocolo para la Implementación de Consultas a Pueblos y Comunidades Indígenas de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) donde se enumeran los niveles de participación de los pueblos indígenas, se establecen las características de la consulta y se reglamenta sus procedimientos.

Derechos de la infancia

Normativa Internacional sobre los derechos de las niñas y los niños

En 1924 la Sociedad de las Naciones aprobó la Declaración de Ginebra, un documento histórico que por primera vez reconocía y afirmaba la existencia de derechos específicos de los niños, así como la responsabilidad de los adultos hacia ellos. A partir de entonces surgen otros documentos que recogen y reconocen el derecho de la infancia una protección especial. A continuación, se enumeran dichos documentos y se señala aquello que los estados firmantes (aquellos que se adhieren) reconocen en la materia.

1. La Declaración Universal de Derechos Humanos (diciembre 1948). Reconocen: "cuidados y asistencia especiales".
2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (mayo 1948). Reconocen: "protección, cuidados y ayuda especiales".
3. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. PIDCP (diciembre de 1966, Adhesión de México, 1981) *Vinculante*.
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" (noviembre 1969, Adhesión de México, 1981) Vinculante. Reconocen: "las medidas de protección que su condición de menor requiere". "Derechos a un nombre y a una nacionalidad". "Protección especial". "Derecho a no ser condenado a la pena de muerte". "A no ser encarcelado junto con adultos". "A ser procesado con mayor celeridad". "El derecho del niño acusado de una infracción penal a ser llevado ante un tribunal especializado".
5. Segunda Declaración de los Derechos del Niño (noviembre 1959). Consagra algunos los siguientes principios fundamentales:

"el derecho del niño a una protección especial, vinculada con el concepto del desarrollo integral del niño y de su libertad y dignidad". "Se reconocen las necesidades psico-afectivas del niño y sus implicaciones en la unidad de la familia y en el cuidado del niño privado de ésta". "Se reafirma la importancia del «Interés Superior del Niño», como norte que debe orientar toda legislación en la materia". "Se reconoce la importancia de medidas legislativas para el reconocimiento y protección de los derechos del niño".

6. La Convención de los Derechos del Niño (noviembre de 1989, Adhesión de México, 1990) Vinculante. Una de sus características importantes son las numerosas referencias a los instrumentos internacionales antes mencionados, de esta manera, la Convención sobre los derechos del niño es el resultado de la amplia incorporación los conceptos supremos a favor de la protección de la niñez.
7. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (mayo de 2000, Adhesión de México, 2002) *Vinculante*.
8. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño Relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía (mayo de 2000, Adhesión de México 2002). *Vinculante*.
9. El Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones (2014, México aún no lo ha ratificado).
10. El Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores formas de trabajo infantil y la Acción inmediata para su Eliminación. *Vinculante*.
11. La Convención Interamericana sobre la Restitución Internacional de menores. *Vinculante*.
12. La Convención de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional. *Vinculante*.
13. La Convención Interamericana sobre el tráfico internacional de menores. *Vinculante*.
14. El Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. *Vinculante*.
15. El Convenio 138 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la edad mínima para el trabajo ratificado por México. *Vinculante*.
16. Las Reglas de Beijing referentes a la administración de justicia de menores.
17. Las Directrices de Riad (1990) para la prevención de la delincuencia juvenil.
18. Las Reglas para la protección de Menores Privados de Libertad.

Normativa Nacional

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ahora toca presentar a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como nuestra normativa nacional y de ella los artículos claves en materia de derechos humanos. A partir de entonces los derechos humanos se hacen ley en nuestro país. Se convierten en una materia que no puede, ni debe, ser olvidada ni obviada por las y los servidores públicos. La Constitución les otorga un papel irrenunciable como garantes de derecho. En junio del año 2011 se reforman los artículos 1°, 3° y 4°constitucional a decir:

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado

Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.
Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas".

Artículo 3ro. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios–, impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y media superior. La educación preescolar, primaria y secundaria conforman la educación básica; ésta y la media superior serán obligatorias.
La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente, todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la Patria, **el respeto a los derechos humanos** y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia.

I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios".

Artículo 4to. En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.
Los ascendientes, tutores y custodios tienen la obligación de preservar y exigir el cumplimiento de estos derechos y principios.
El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad: XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

Segunda Parte: análisis de casos de incidencia colaborativa

Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes (LGDNNA)

Antecedentes

En este apartado se ubica el proceso de gestión de ley en el marco histórico correspondiente. Se trata de identificar los principales antecedentes y actores que reconocieron la situación propicia y convocaron al proceso, los momentos clave en la negociación de la ley, y los participantes al proceso.

Contexto

A pesar de que México era uno de los países que había pugnado por los derechos de los niños, niñas y adolescentes en toda América Latina, no había logrado implementar los compromisos generados de la Convención sobre los Derechos del niño (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1989). Al inicio del pasado sexenio (2012-2018), las políticas gubernamentales continuaban dirigidas por un enfoque paternalista y asistencialista, cuyo eje institucional lo constituía el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los respectivos sistemas estatales y municipales. El DIF como un Organismo Público Descentralizado tiene como misión:

Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social, Pública y Privada, promover la prestación y profesionalización de los servicios en la materia, establecer prioridades y la concurrencia de acciones entre los diferentes órdenes de gobierno, los sectores social y privado, para la promoción, prevención y protección de los servicios asistenciales estudiando las causas y efectos de los problemas prioritarios de la asistencia social, para crear soluciones orientadas a modificar y mejorar la calidad de vida que enfrenta la población, que por alguna circunstancia social, jurídica o física se ven impedidos para su desarrollo (DIF Nacional , 2010).

Dentro de las funciones principales del DIF que están a su cargo en la presente administración se encuentran:

- Coordinar el Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;
- Promover y prestar los servicios de asistencia social a los que se refieren la Ley General de Salud y la Ley de Asistencia Social; así como la protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes;

- Promover el desarrollo de la familia y de la comunidad;
- Realizar acciones de apoyo educativo, para la integración social y de capacitación para el trabajo a los sujetos de la asistencia social;
- Proponer a la Secretaría de Salud, en su carácter de administradora del patrimonio de la beneficencia pública, programas de asistencia social que contribuyan al uso eficiente de los bienes que lo componen;
- Operar establecimientos de asistencia social en beneficio de niñas, niños y adolescentes, adultos mayores y personas con algún tipo de discapacidad o en situación de vulnerabilidad;
- Realizar y promover estudios e investigaciones sobre asistencia social, con la participación, en su caso, de las autoridades asistenciales de las entidades federativas y de los municipios;
- Prestar servicios de asistencia jurídica o de orientación social a personas en situación de vulnerabilidad;
- Poner a disposición del Ministerio Público los elementos a su alcance en la protección de personas con alguna discapacidad o niñas, niños y adolescentes en los procedimientos civiles y familiares que les afecten, de acuerdo con las disposiciones legales correspondientes;
- Recomendar y promover el establecimiento de organismos de asistencia social en las entidades federativas y municipios, prestar a estos apoyos y colaboración técnica y administrativa;
- Participar o elaborar según corresponda, en la formulación de programas sectoriales y especiales derivados del Plan Nacional de Desarrollo, en su ámbito de responsabilidad; así como coordinar su implementación, desarrollo y seguimiento;
- Promover la creación y el desarrollo de instituciones públicas y privadas de asistencia social;
- Supervisar y evaluar conforme a la normatividad aplicable, la actividad y los servicios de asistencia social que presten instituciones públicas y privadas;
- Proteger los derechos de niñas, niños y adolescentes, cuando los mismos se encuentren vulnerados, en términos de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y las demás disposiciones legales aplicables;
- Impulsar la colaboración y coordinación, entre las autoridades federales, de las entidades federativas, municipales y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias en materia de protección y restitución de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Si bien el DIF es reconocido por su importante labor como una instancia de coordinación de la política social, también era señalado por no poder atender las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de la infancia. No bastaba la asistencia social para garantizar los derechos de esta amplia franja de la población. Por otra parte, dentro de sus limitaciones también se encontraba el hecho de que muchas de sus acciones no contaban con el nivel de profesionalismo requerido para dar

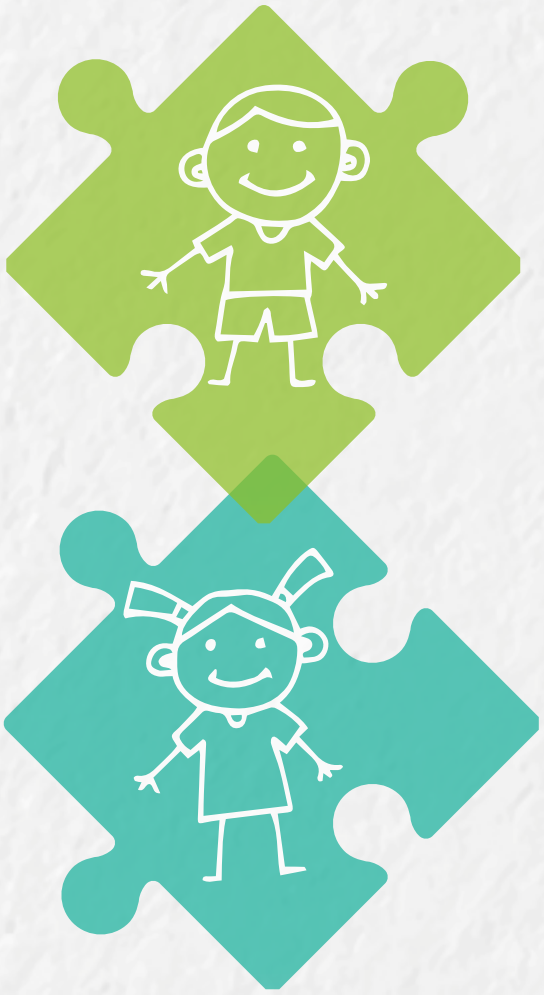
una atención de calidad a los sectores que lo demandaban.

Asimismo, dicha Institución no contaba con un diagnóstico integral de la situación de las niñas, niños y adolescentes en el país, carecía de un enfoque de derechos para cumplir con la protección debida para este sector de la población, y no contaba con un marco normativo robusto, por lo que su campo de actuación era limitado.

En 2000, se había creado la Ley Federal para la protección de los derechos de niños niñas y adolescentes (Senado de la República, 2000) que, al ser una Ley Federal, no tenía obligatoriedad a nivel estatal, establecía un marco jurídico débil, carecía de un adecuado sistema de protección integral, y no tenía presupuesto específico para su operatividad. En este sentido, tanto instancias internacionales como organizaciones de la sociedad civil empezaron a generar presión para que el legislativo impulsara una ley de orden general, ya que las propuestas generadas hasta ese momento no resolvían de fondo los problemas a lo que se enfrentaba ese sector de la población.

En virtud de lo anterior, la Comisión de Derechos de la Niñez de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó una iniciativa de ley *"Proyecto de Ley General de Protección Integral de los Derechos de la Niñez"*, sin embargo, dicho proyecto presentaba serias dificultades para promover y garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes en México, toda vez que predominaba y mantenía una mirada asistencial hacia la infancia. La iniciativa requería ajustes estructurales, desde un enfoque garantista, con lenguaje inclusivo y con un planteamiento claro de distribución de competencias y obligaciones concretas, así como modificaciones sustanciales en su articulado para que se encontrara a la altura de las reformas realizadas y armonizada con los convenios internacionales de los que México es parte (Red por los derechos de la infancia en México 2012).

Cabe resaltar que gracias al trabajo realizado por la REDIM junto con UNICEF este proyecto no se consolidó; ya que realizó un fuerte trabajo de cabildeo con legisladores, así como la movilización de



las organizaciones en actos simbólicos coordinados, en el marco de una campaña denominada "Por una ley de altura". No obstante, dicho proyecto de Ley fungió como catalizador para la futura propuesta realizada por las mencionadas organizaciones.

En el año 2014 se cumplían 25 años de la firma de la citada Convención. México la había ratificado desde 1990, pero no había avanzado en la adecuación de su legislación que permitiera los arreglos institucionales necesarios para proteger y garantizar los derechos de la infancia, según lo comprometido en esas instancias internacionales. Era una ocasión propicia para que se atendiera el asunto de manera integral, tal como se estaba haciendo en otros temas.

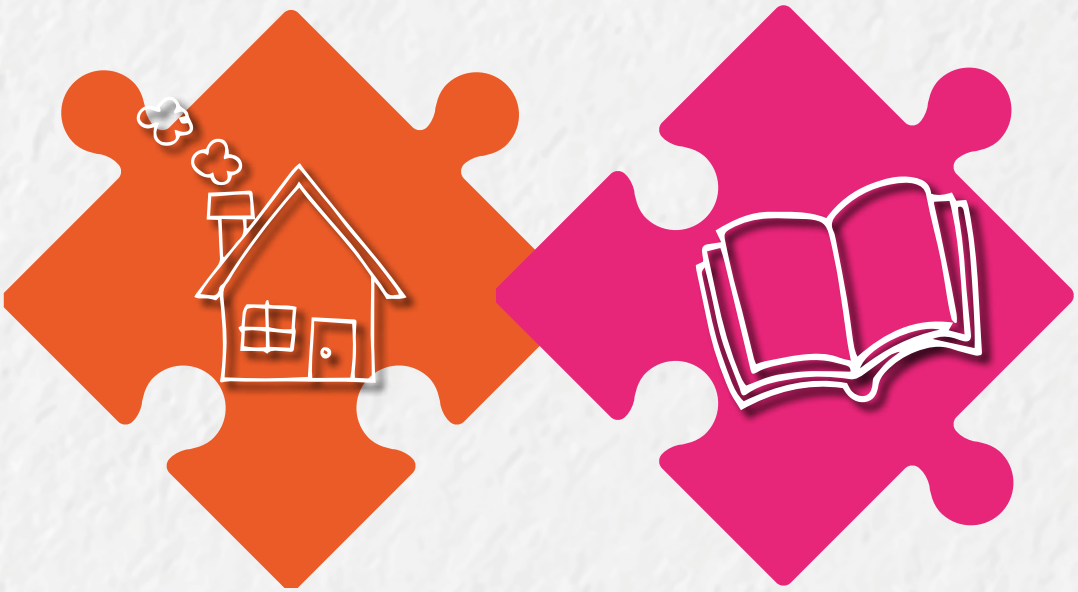
Desde el año 2001 hasta el treinta y uno de octubre 2014, el Comité de los derechos del niño había emitido una serie de observaciones generales en donde señalaban la urgencia de realizar modificaciones, tanto normativas como institucionales. (UNICEF, 2014). En septiembre de 2014 (Milenio Diario , 2014) la Red por los derechos de la infancia (REDIM) presentó su Informe Alternativo en Ginebra sobre *"La situación de garantía de los derechos de niñas, niños y adolescentes en México"*. Ese documento se integró bajo la premisa de que los principales desafíos para garantizar y hacer efectivos los derechos contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño se debían en gran medida a la ausencia de un sistema integral de protección de derechos que lograra articular la política pública dirigida a la infancia. En dicho informe se ilustraron las diferentes problemáticas que afectaban los derechos de niñas, niños y adolescentes en México, y se incluyó también una "agenda emergente" que hizo hincapié sobre las graves violaciones de derechos humanos, como tortura, desapariciones forzadas, narco-explotación y feminicidio. Esta acción fue previa a la presentación del informe oficial que el gobierno mexicano en febrero del 2015.

La situación de violencia desatada por la confrontación entre las bandas de narcotraficantes y las fuerzas federales y

militares afectaba directa e indirectamente a miles de niños, niñas y adolescentes. No había ninguna estructura institucional que explicara qué estaba pasando con esos niños, cuántos eran, dónde estaban, cuántos desplazados de sus comunidades de origen, cuántos reclutados por el crimen, entre otras. Pero no sólo ese sector infantil sufría desprotección, también los niños migrantes, los trabajadores, los niños y niñas con discapacidad como lo mostró el emblemático caso del albergue liderado por Rosa del Carmen Verduzco, alias Mamá Rosa, hicieron ver la urgencia de contar con mecanismos adecuados para su protección. La decisión de la Procuraduría General de la República de declarar como inimputable a Rosa Del Carmen generó un grave malestar social (Méndez, 2014).

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), su consejo Consultivo y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) tomando como base las últimas recomendaciones emitidas por el Comité sobre los Derechos del Niño de la ONU, crearon la iniciativa "*10 por la Infancia*", la cual contempló 10 acciones prioritarias para avanzar en la agenda de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, mismas que a continuación se señalan:

1. Garantizar a todos los niños y niñas, salud y nutrición adecuadas en la primera infancia para asegurar un buen comienzo en la vida.
2. Asegurar el acceso a agua potable y alimentos saludables en todas las escuelas, así como estrategias educativas para una buena nutrición.
3. Otorgar actas de nacimiento gratuitas a todos los niños en su primer año de vida.
4. Garantizar una educación de calidad para los casi 40 millones de niños y adolescentes en el país, con especial atención a aquellos con alguna discapacidad.
5. Garantizar apoyos para que todos los adolescentes puedan ingresar y terminar la escuela media superior.
6. Abrir espacios de participación para adolescentes en la familia, la escuela y la comunidad.
7. Asegurar que los adolescentes cuenten con información y servicios de salud sexual y reproductiva para reducir los embarazos tempranos.
8. Impulsar la aprobación de la Ley Federal de Justicia para Adolescentes y su efectiva implementación.
9. Proteger a niños y adolescentes contra la violencia en la familia, la escuela y la comunidad.
10. Presentar una iniciativa de Ley General sobre Derechos de la Infancia y la Adolescencia, que promueva proteja y garantice sus derechos.



Asimismo, en dicha iniciativa se puntualizó que el cumplimiento de estas diez acciones contribuía directamente al logro 15 objetivos dentro del Plan Nacional de Desarrollo, mismos que buscaban de manera general garantizar los derechos de la infancia a través de un mejor diseño institucional y programático, así como un incremento en la inversión en el bienestar de los más pequeños de acuerdo con el principio del interés superior del niño establecido en la legislación nacional e internacional, por lo que resultaba imperante que la iniciativa fuera implementada en cada uno de los Estados de la República.

Es por ello que el 10 de octubre de 2014 en el marco de la XLVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), Isabel Crowley, representante de UNICEF en México, expresó ante los Gobernadores la importancia de la adhesión de la CONAGO a la iniciativa "10 por la infancia", misma que fue aprobada por unanimidad por parte de los Gobernadores, lo cual representó un acto sin precedentes por la niñez de México.

Por otro lado, el Gobierno Federal había impulsado una serie de reformas estructurales con gran presteza que fueron severamente cuestionadas por un amplio espectro social y académico y había dejado de lado asuntos importantes como la atención de la infancia en México. El Ejecutivo federal presentó entonces la iniciativa de Ley General de los Derechos de

niñas y niños y adolescentes, con carácter preferente. Esto significa una iniciativa que *"no sean de reforma constitucional e implica su discusión y votación por el pleno de la cámara de origen en un plazo máximo de treinta días naturales (...). El propósito de esta figura es agilizar aquellos proyectos que el presidente de la República considere primordiales para la nación"* (Sistema de Información Legislativa).

Esta iniciativa de ley se vio como una oportunidad de generar consensos al interior de las fracciones parlamentarias y, al mismo tiempo, contar con amplio respaldo social. De hecho, es la única iniciativa que se ha presentado con este carácter en el país, lo que obligó a ambas cámaras a hacer el dictamen en el tiempo establecido. En el Senado se asumió como una prioridad. El carácter de preferente fue lo que permitió la agilización de su discusión y posterior aprobación. En palabras de una persona entrevistada, *"si la Ley no hubiera sido empujada como preferente aún estaría atorada".*

Sin embargo, el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo, seguía postulándose bajo un enfoque asistencialista y contenía insuficiencias que no garantizaban una protección integral de niñas, niños y adolescentes es entonces cuando se integró un equipo de trabajo conformado por seis senadores líderes de diferentes fracciones parlamentarias, y sus asesores, la REDIM y UNICEF, que en palabras de una persona entrevistada *"no solo ayudó a determinar los puntos críticos que debían estar contenidos en la Ley, sino que además, constituía un medio de presión para que se consideraran los criterios establecidos de lo contrario, una institución como la UNICEF no avalaría el proyecto de ley".* El producto de este trabajo fue la modificación en un 80% del contenido del proyecto de ley.

Paralelo al trabajo de redacción del proyecto de ley, que realizaban el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), se establecieron acciones puntales para consolidar dicho proyecto. La REDIM se encargó de posicionar el tema en el interés de la ciudadanía, mientras que la Unicef se ocupó de las relaciones institucionales, no obstante, ambos trabajaban bajo la misma línea, con los mismos objetivos y el mismo lenguaje.

Finalmente, la Ley fue promulgada el 3 de diciembre de 2014 por el entonces presidente Enrique Peña Nieto, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 4, misma que entró en vigor el día 5 de ese mismo mes. El DIF contaba un plazo de 90 días para reformar su estatuto orgánico y formalizar la creación de una Procuraduría Federal, y 180 días después de la publicación del decreto, debería quedar expedido el Reglamento e instalado el Sistema Nacional de protección (Entra en vigor Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 2014). (Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, 2014).

Momentos clave de la negociación de la ley

I. Presentación de iniciativa preferente por parte del presidente de la República.
II. Las observaciones finales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño de la ONU donde se evidenciaba la urgencia de realizar modificaciones institucionales y normativas en la materia.
III. Conformación de un equipo técnico de alto nivel entre las Comisiones de la niñez, grupos vulnerables, derechos humanos, y representantes de UNICEF y REDIM.
IV. Identificación de los problemas técnicos de la ley presentada, sobre todo el enfoque asistencialista que prevalecía y que no satisfacía estándares internacionales en derechos de la infancia. Se evidenciaron las deficiencias y necesidades urgentes a subsanar.
V. Planteamiento de una hoja de ruta, para mejorar sustancialmente la iniciativa: disposiciones particulares e innovadoras.
VI. Integración del equipo de seis senadores representantes de sus fracciones parlamentarias (Partido Revolucionario Institucional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática), quienes tenían reconocimiento y capacidad política y con un equipo técnico profesional.
VII. Integración de la sociedad civil al equipo de trabajo.
VIII. Aportes técnicos y conceptuales, realizados por la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
IX. Discusión en la Cámara de Diputados, donde la presidenta de la Comisión defendió el proyecto. Hubo ajustes en lo relativo a derechos reproductivos, pero aún con esos ajustes, se logró un alto estándar de derechos.
X. Presentación del dictamen en tiempo y forma.
XI. Aprobación de la ley.

Actores destacados en la negociación

- Isabel Crowley, representante de Unicef México;
- Juan Martín Pérez García, director ejecutivo de REDIM;
- La Senadora Angélica de la Peña;
- El Senador Juan Carlos Romero Hicks;
- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos;
- La Organización de los Estados Americanos;
- Los seis Senadores líderes de sus fracciones parlamentarias;
- Las seis comisiones del Senado, dos del PRI, dos del PAN y dos del PRD;
- La Diputada presidenta de la Comisión de la Niñez, Verónica Juárez Piña;
- Asesores de los diferentes senadores.

Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios en el proceso de incidencia

En esta sección se identifican las acciones que los diferentes actores tomaron en función de sus capacidades, habilidades, relaciones, expertise, capital político, entre otros. Se identifican también las situaciones u ocasiones propicias, así como las variables externas al grupo que incidieron de manera positiva o negativa en el proceso de construcción de acuerdos que llevaría a la aprobación de la ley.

I. Estrategias utilizadas: interlocución política a cargo de la entonces representante de UNICEF, Isabel Crowley y del director ejecutivo de REDIM, Juan Martín Pérez García. Consistió sobre todo en dar información a senadores y diputados sobre los estándares de la ley de acuerdo a la Convención. Fue un trabajo intenso de acercamiento y de abrir las puertas de los senadores a la iniciativa.
II. Trabajo técnico: consistió en un trabajo de pares entre las comisiones del Senado, UNICEF y REDIM en la adaptación de los estándares internacionales con la iniciativa de ley preferente, para crear un sistema de protección integral y garantista.
III. Estrategia de medios: consistió en un trabajo de difusión de la iniciativa. Asistencia a programas de televisión y generación de contenidos para columnas de periódicos, todo subrayando la importancia de la perspectiva de derechos en la ley. Se aprovechó el gran interés de los medios en el tema, sobre todo cuando estos se dieron cuenta de que los senadores estaban en contra de la iniciativa del presidente. Se supo adaptar la información técnica para alimentar mensajes dirigidos al gran público y se realizó una estrategia de comunicación con aliados: *"hubo un impacto muy fuerte en medios que nos hubiera costado millones y fue gratis. La REDIM hizo mucho trabajo y logró picar el interés de los medios".*
IV. Alianza de UNICEF con REDIM: con el objetivo de ir en la misma línea técnica y política y, ser más efectivos. En palabras de una persona entrevistada, *"teníamos que decir en un mensaje fuerte y común que la iniciativa preferente del presidente no cumplía los estándares mínimos. No era una ley garantista. Se dijo frente a todos que no era así y fue una apuesta arriesgada pero tuvo al final un resultado favorable porque había otras voces, no sólo UNICEF y la REDIM, sino que además contamos con el respaldo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, la Alianza por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México, organizaciones de la sociedad civil, de manera individual hablaron, muchos hablamos y todos dijimos lo mismo".*

Obstáculos para la construcción de acuerdos

I. El periodo de tiempo fue corto, se contaba sólo con 30 días. A algunas personas entrevistadas, les quedó la sensación de que pudieron haber mejorado la ley si hubieran tenido más tiempo. En palabras de una persona entrevistada: *"como la iniciativa se planteó tan rápido, no hubo tiempo de perfeccionar el contenido, redactar de forma distinta o pensar las cosas con más profundidad".*
II. El peso de las visiones conservadoras, no garantistas, que estaban en contra de los avances de la Ley General. Hubo temas muy debatidos como el derecho de los padres a decidir sobre la educación de sus hijos o el derecho a tener información sobre su desarrollo sexual. Algunas personas afirmaban que el estado quitaría a los padres el derecho a educarlos y que la información sexual fomentaría la homosexualidad y el aborto. Eso angustiaba a algunos legisladores porque temían enfrentar la presión de esos grupos.
III. La incertidumbre sobre cuál iba a ser la respuesta del gobierno federal o del DIF frente a los cambios que UNICEF y REDIM propusieron a la iniciativa presidencial. Algunos de los actores hicieron mucho trabajo de explicar y convencer al gobierno del porqué de los cambios. Sin embargo, el corto tiempo no dio oportunidad de reaccionar a quienes estaban en contra de la iniciativa.
IV. La oposición de algunos funcionarios públicos a cargo de instituciones de atención a la infancia, tal vez porque la ley cuestionaba su quehacer o retaba su forma tradicional de pensar.
V. Algunos actores percibieron ciertas dificultades de la Comisión de Derechos Humanos del Senado, poco acostumbrada a participar en procesos colaborativos.

VI. La diversidad de perspectivas que existen en la sociedad civil. En algunos momentos, las organizaciones garantistas se mostraron intolerantes con algunas organizaciones con un enfoque asistencialista o paternalista, lo que generó desconfianza y falta de apoyo de algunas de ellas a la ley.

Factores que facilitaron la construcción de acuerdos

I. El trabajo previo de análisis y reflexión que realizaron REDIM y UNICEF sobre el sistema de protección integral permitió posicionar y gestionar rápidamente la ley. En voz de la REDIM: "se realizó una lectura del contexto en que se había desarrollado la REDIM, y hasta se cuestionaron las decisiones que se tomaron en un inicio, para poder determinar qué tipo de relaciones se tendría con el gobierno y los fondos para los programas".
II. El Informe Alternativo de REDIM ante el Comité de los Derechos del Niño, lo que colocó el tema en un punto focal tanto a nivel nacional como internacional. A consecuencia de este informe, el Comité elaboró las Observaciones sobre lo que se tenía que cambiar.
III. La reforma del artículo 73 constitucional donde se le otorgó al Congreso la facultad de legislar sobre derechos de la infancia. Los medios de comunicación tomaron la nota. Hubo debate y se colocó en la agenda.
IV. La presentación de la ley con carácter de preferente en un momento tan importante. A pesar del poco tiempo con el que se contó, se logró pasarla a dictamen en tiempo y fue aprobada.
V. La participación e influencia de la sociedad civil destaca a nivel nacional la relevancia de REDIM por su expertise, la cantidad de organizaciones que la apoyaban, incluso algunas de corte conservador y, por el impacto que generaba en la opinión pública.
VI. La coyuntura favorable a nivel internacional tanto con actores regionales como la Red Latinoamericana de niñas, niños y adolescentes, así como con los organismos internacionales como UNICEF, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, la CIDH y la OEA.
VII. El verdadero compromiso de los senadores líderes y el trabajo de equipo de las diferentes fracciones parlamentarias y las comisiones de diferentes partidos políticos. Ellas y ellos supieron llegar a un acuerdo a pesar de su diferente filiación política: "los senadores estaban abiertos a escuchar y a incluir cosas. Querían saber cómo era más adecuado hacerlo y trabajaron muchísimo, abrieron la puerta a UNICEF y a REDIM".
VIII. El trabajo fuerte y cotidiano de los asesores de los senadores. Se conformó un equipo de trabajo de los asesores de todos los senadores e invitaron a UNICEF como testigo y asesor. Tuvieron la capacidad de aprender y de trabajar juntos.

"No sé si fue el momento o la situación, pero se puede cuando hay muchos sectores con una misma idea y un mismo enfoque. Cuando se conjuntan como en el caso de la ley, hubo muchos actores de diferentes sectores con el mismo objetivo. No fue algo que se impuso y que no se comparte, tiene que ver con una preocupación social. Hubo una conjunción de actores que tenían el mismo enfoque. Hay preparación técnica, se sabe qué se quiere y cómo se debe hacer. Se basa en estándares, cuando hay una apertura de los tomadores de decisiones para escuchar y atender esos cambios. Si esas cosas se juntan y si no hay elecciones ni nada que estorbe, [las cosas avanzan]"

Cambios más significativos

Con apoyo en la técnica de evaluación cualitativa denominada Cambio Más Significativo (MSC, por sus siglas en inglés) creada por Davis y Dart (Davis, 2005), en esta sección se trata de evaluar de manera participativa los principales cambios que las personas entrevistadas observan a partir de la intervención del grupo en el proceso de incidencia. Dado que no está basada en indicadores sino en las historias que los involucrados en el proceso cuentan, esta sección recoge los que son percibidos como cambios más significativos en la realidad que se pretendía transformar.

I. La ley como tal, es un hito histórico, *"marca un antes y después en términos de protección de derechos de la infancia, porque genera una nueva forma de hacer política para la infancia"*.
II. La creación de un sistema de protección integral, en el cual se amplió el campo de acción que venía desempeñando el DIF ya que su actuación radicaba únicamente en dar asistencia. *"Si un niño era vulnerado, no había cómo resarcirlo, a partir de la creación de esta ley se cuentan con los mecanismos para una atención integral"*.
III. La designación de personas adecuadas para entender el enfoque de la nueva ley, el caso de Ricardo Bucio como Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, quien tenía claro el marco general y contaba con la capacidad técnica y política para encauzar las acciones a la integración, la inclusión, y la participación de la sociedad con el estado.
IV. Una gran novedad introducida por la ley es la creación de estándares aplicables a todos los Estados de la federación, ya hay un parámetro en garantía de derechos que antes no existía.
V. Se crearon nuevas instituciones y mecanismos, entre otras:
   - El Sistema de Protección Integral.
   - La Secretaría Ejecutiva del Sistema de Protección de niños y niñas a nivel federal, estatal y municipal.
   - Las Procuradurías de Protección.
   - Un Registro Nacional de Centros de Asistencia Social, con un censo de niños, niñas y adolescentes albergados; una base de datos sobre niños, niñas y adolescentes migrantes y otra de acogimiento familiar.
VI. En palabras de un representante de sociedad civil: *"el cambio es realmente significativo y a partir de esta creación [de la ley] vinieron muchas acciones más, por ejemplo, la creación de la Comisión para los niños en el legislativo. Es algo que es totalmente benéfico, porque además utilizan la Plataforma de la Infancia Cuenta como su fuente de información"*.
VII. Como en otros procesos semejantes, había mucha expectativa en la aprobación de la ley. Todas las personas entrevistadas están de acuerdo en lo valioso que fue trabajar en la parte normativa, pero concuerdan que por sí misma la ley no cambia la realidad. Se vislumbra la urgente necesidad de pasar de la construcción normativa a la realidad/impacto/implementación.
VIII. Hay muchos retos porque la implementación es difícil, pero si se logran implementar los Sistemas de Protección Integral y el trabajo de las procuradurías se estaría logrando que tanto el gobierno federal como los gobiernos estatales trabajen con una coordinación más articulada para una política no asistencial y no sectorizada.
IX. Un cambio relevante fue el posicionamiento de la sociedad civil como un actor fuerte y que las autoridades pudieran verla como una aliada para la construcción de un proceso legislativo.
X. Otro cambio significativo fue consolidar las alianzas entre UNICEF y las organizaciones de la sociedad civil, especialmente con la REDIM, *"a partir de este proceso se ha trabajado de la mano para generar propuestas, abrir espacios de dialogo y debate, asimismo UNICEF, es considerada como un puente entre las organizaciones y las autoridades, la cual no sólo empatiza sino respalda las acciones de la sociedad civil en pro de los derechos de la infancia"*.

Aprendizajes y recomendaciones

En este último apartado se sistematiza el legado de este proceso, y otros posibles procesos de incidencia. Se divide en lecciones aprendidas, recomendaciones a otras organizaciones que deseen hacer incidencia y un colofón sobre lo que las personas entrevistadas no volverían a hacer o harían de otra manera, si pudieran volver en el tiempo y rectificar sus decisiones.

Lecciones aprendidas

I. Integrantes de la sociedad civil afirman haber aprendido a ser más tolerantes con las perspectivas distintas a las propias; a cambiar el lenguaje y abrir su visión personal, aunque una persona entrevistada lamenta no haber integrado de manera suficiente a quienes se oponían al proceso, pues seguramente tenían miedo al cambio, a lo nuevo, sin entender de fondo la propuesta.
II. Se rompió el paradigma del trabajo individual y sectorial, se reconoce que para incidir se tiene que aceptar la diversidad y trabajar con objetivos claros. En esto también juega un papel importante el fortalecimiento de los lazos de confianza entre los actores: *"absolutamente sin los lazos de confianza este proceso no hubiera sido posible, ya que a partir de ello todo se desarrolló: la articulación, la fuerza, pudimos identificar los momentos clave y concretar la construcción de la ley"*.

III. Se reconoce que faltó integrar más a la academia para fortalecer una perspectiva más amplia: *"en el momento de hacer algunas propuestas para los complementos de la ley, era un buen momento para llamar a expertos de academia (...) Hubiera estado bien acercarse a académicos que tienen experiencia"*.

IV. El manejo del tiempo es un aspecto fundamental. En este sentido, se sugiere aprovechar todos los momentos propicios para incidir que se dan a nivel internacional, por ejemplo, cuando se acercan las audiencias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, o bien, cuando los estados tienen que mostrar los avances de cumplimiento de los acuerdos internacionales de los que sean parte.

V. Por otra parte, el hecho de haber contado con una iniciativa preferente que debía pasar en un mes limitó los momentos para reflexionar sobre si lo que se estaba proponiendo era lo más adecuado: *"faltó tiempo para ver la congruencia de todo el documento y revisarlo"*.

VI. Se aprendió la importancia de respaldar los temas en los que se va a incidir con trabajo técnico fuerte. *"Hacer más trabajo técnico que acompañe posicionamiento político. Pasar de lógica de discurso anti-Estado a un discurso más propositivo"*.

VII. Finalmente, una lección aprendida se da en el sentido de mejorar la estrategia de publicidad y comunicación de la importancia del tema: *"mejoraría los recursos para visibilizar el tema, de forma que sean mucho más creativos no sólo para los adultos sino para los niños y adolescentes utilizando nuevas tecnologías"*.

Recomendaciones a otras OSCs que deseen hacer incidencia

I. Una persona de la sociedad civil afirma que *"no se debe perder de vista el carácter crítico y autocrítico de la sociedad civil"* y sugiere permanecer atentos al compromiso social de su labor y a la participación que se debe tener en las políticas públicas mediante los siguientes aspectos: tener un objetivo claro y una visión definida; coordinación, organización, y saber aprovechar las diferencias de todas las organizaciones participantes.

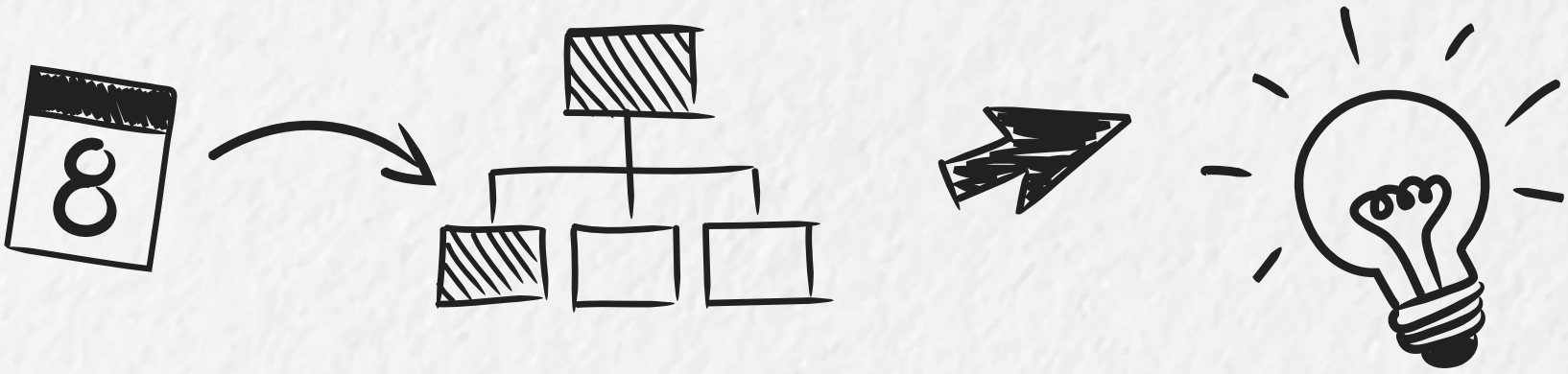
II. Buscar incidir en los congresos locales y no sólo a nivel federal. Se debe tener un estudio previo de que autoridades y actores son los en que recae la responsabilidad de tomar decisiones, para enfocar su actuación y trabajar con quienes son responsables de la aplicación y cumplimiento de la ley.

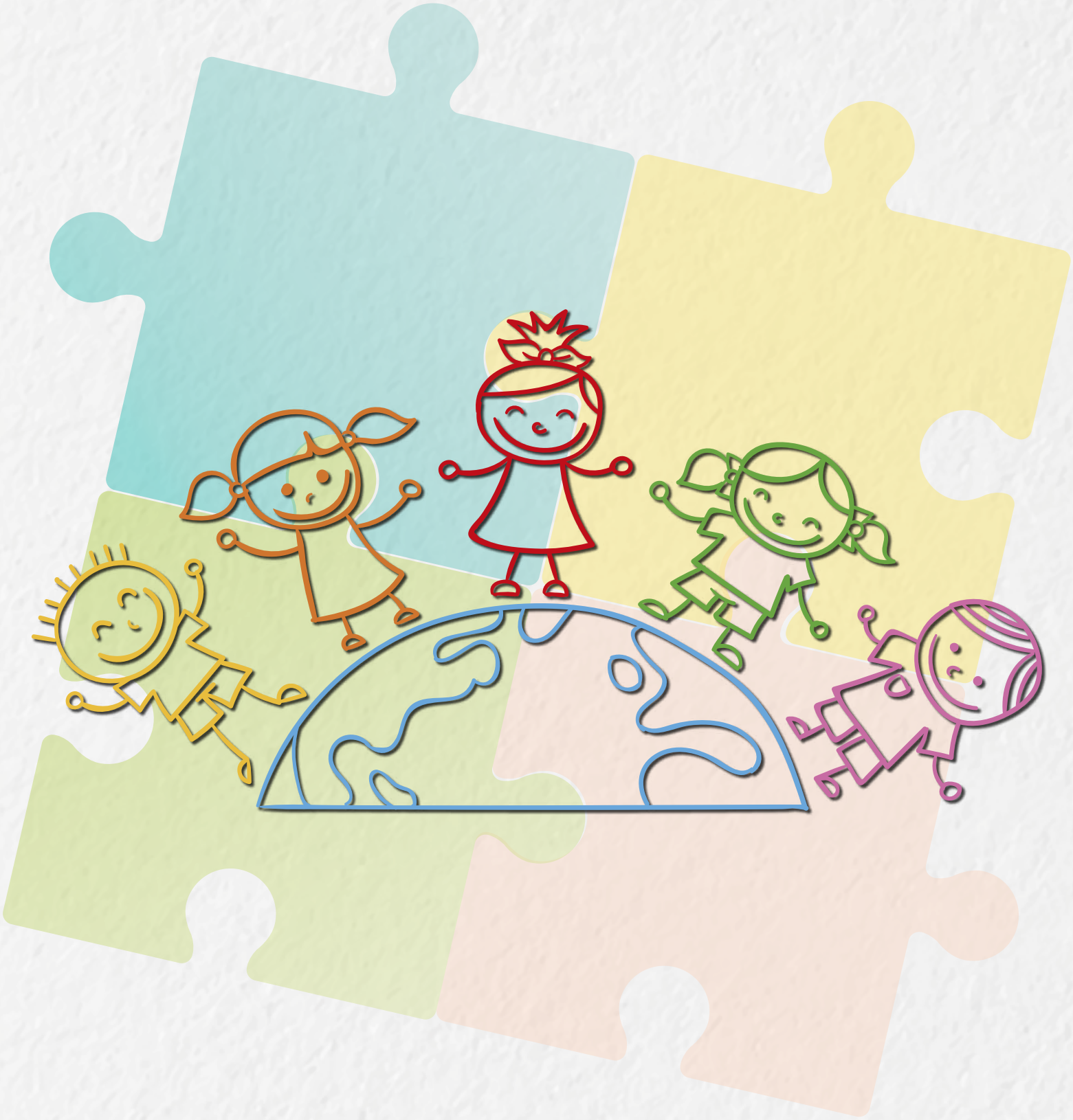
III. La sociedad civil tiene que estar unida en términos teóricos y prácticos, hacer alianzas con los que tienen diferentes experiencias y abordajes a pesar de tener diferentes áreas de trabajo y enfoques, hay líneas que convergen, que permiten unir fuerzas y trabajar en objetivos conjuntos, ya que de esta forma conjunta su expertise y el trabajo se enriquece.

IV. Fortalecer el seguimiento y monitoreo: *"construcción de observatorios/esquemas de rendición de cuentas donde la sociedad civil esté presente y supervise y exija una respuesta y actuar efectivo del Estado"*.

V. Tener un verdadero compromiso por la defensa de los derechos de niños y niñas: *"en México hay una gran capacidad, grandes recursos y hay que aprovecharlo. México todavía tiene muchas cosas por hacer, se debe tener un verdadero compromiso y ser conscientes de la importancia de que este trabajo cambie vidas, cada uno de nosotros tiene que actuar"*.

VI. *"Es necesario que las organizaciones de la sociedad civil se encuentren bien informadas sobre el tema, pero sobre todo tener pasión y empoderarse con ello, empeñarse en su totalidad, seguros de lo que quieren lograr, utilizar todos los medios que se tienen para lograrlo, que no tengan miedo, deben de tener la fuerza moral para levantar la voz ante lo que no es justo, todos tenemos que trabajar para construir un futuro mejor para las niñas, niños y adolescentes de México"*.





Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes

Antecedentes

En este apartado se desarrollan los antecedentes del proceso de elaboración de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes (LNSIJPA), el proceso de diálogo e incidencia para el desarrollo de la misma, los actores estratégicos que participaron en el proceso y los principales momentos de la negociación de la Ley.

Contexto

El 12 de diciembre del 2005 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 18° Constitucional en materia de justicia para adolescentes, (Reforma artículo 18 Constitucional, 2005) que establece como ejes para la transición de un sistema tutelar a un sistema integral de justicia para los adolescentes los siguientes puntos:

- La edad penal obligatoria se estableció entre 12 y 18 años.
- Los derechos fundamentales que se reconocen a todo individuo adulto son aplicables también a los adolescentes.
- La Especialización de autoridades en el sistema de justicia para adolescentes.
- Las Medidas cautelares aplicables desde un enfoque de reinserción del adolescente, considerando la atención a sus necesidades.
- La prelación de las formas alternativas de justicia en el caso de adolescentes (Medios Alternos de Solución de Conflictos).
- La garantía del debido proceso.
- Le excepcionalidad del internamiento.

El 27 de diciembre del 2012 se publicó la Ley Federal de Justicia para Adolescentes (LFJA) (Ley Federal de Justicia para Adolescentes, 2012), que buscaba sentar las bases para implementar un sistema de justicia especializado para adolescentes, el cual había quedado pendiente luego de la reforma al artículo 18° Constitucional en 2005. Sin embargo, desde la perspectiva de actores representativos tanto de la sociedad civil como de la academia y el gobierno, se contaba con diversas preocupaciones y cuestionamientos en relación a la misma, en particular:

I) dicha Ley no se encontraba armonizada con el sistema acusatorio de justicia penal ni con el Código Nacional de Procedimientos Penales;

II) no se garantizaban los derechos fundamentales que reconoce la Constitución para todo individuo; y

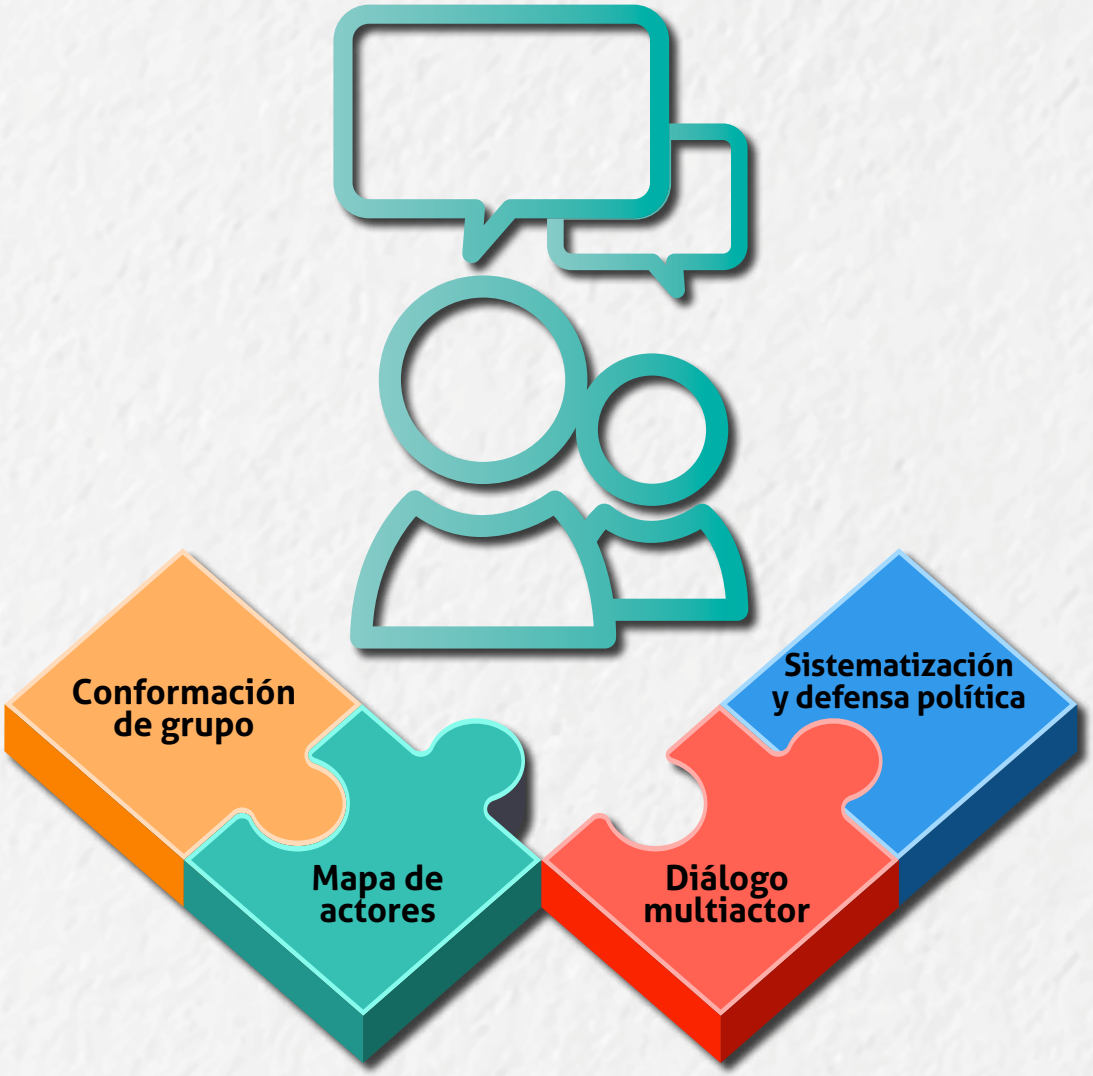
III) no se vislumbraba la implementación de los ejes contenidos en la reforma del artículo 18 Constitucional. En suma, era notorio que no se había realizado un estudio a profundidad ajustado al sistema de ordenamientos en materia internacional y de derechos humanos, y que la ley no respondía a las necesidades reales que se tenían en el sistema.

Como ya se mencionó, la aprobación de la LFJA suscitó el interés y la preocupación de diversos actores por asegurar que el marco normativo garantizara su congruencia con el Nuevo Sistema de Justicia Penal y con los estándares internacionales en materia de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Es así que en 2014 la Fundación Mexicana para la Reintegración Social (REINTEGRA), el Instituto de Justicia Procesal Penal (IJPP), Institución Renace A.B.P., la Red de Especialistas en Seguridad Pública y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM), apoyadas por el Centro de Colaboración Cívica (CCC) como institución facilitadora, convocaron a un proceso de diálogo y construcción de acuerdos sobre el fortalecimiento del marco legal del sistema de justicia para adolescentes en México. La intención de este proceso fue habilitar un espacio

plural de reflexión en el que actores clave de la sociedad civil, la academia, el gobierno y organismos internacionales pudiesen desarrollar recomendaciones de criterios mínimos que debería contener el sistema de justicia para adolescentes en nuestro país; en este proceso de diálogo participaron en total 86 representantes de dichos sectores.

El Centro de Colaboración Cívica diseñó la metodología que guio el proceso, basada en la Construcción de Consensos (Susskind, L., McKearnan, S., y Thomas-Larmer, J. (Eds.), 1999). El objetivo central de la metodología fue crear un proceso plural e incluyente que reflejara las preocupaciones de los diferentes sectores. Como consta en la siguiente gráfica, las etapas del proceso fueron cuatro:

I) la conformación del grupo convocante,
II) la realización del mapa de actores,
III) la facilitación de las sesiones de diálogo multiactor, y
IV) la sistematización de los resultados y la defensa política de los mismos.



El objetivo de las entrevistas fue recuperar las preocupaciones y perspectivas de los actores clave con respecto al sistema de justicia para adolescentes y proveer los insumos para el desarrollo del proceso de diálogo. El segundo paso consistió en mesas temáticas de discusión que se concentraron en profundizar en los hallazgos de la etapa anterior y en generar propuestas de criterios mínimos que debería contener el marco legal del sistema de justicia para adolescentes. Finalmente, se redactó un documento en el cual se sistematizaron las reflexiones y recomendaciones emanadas de dichas mesas temáticas. Su intención fue ser un insumo que abonara a tener una discusión productiva e incluyente para garantizar que el marco legal del sistema de justicia para adolescentes fuera verdaderamente integral y cumpliera con su misión de reinserción de adolescentes en conflicto con la ley penal (Centro de Colaboración Cívica , 2014).

A partir de los resultados del diagnóstico participativo y de la identificación de las carencias anteriormente mencionadas en la Ley Federal de Justicia para Adolescentes, las organizaciones se plantearon la necesidad de una legislación nacional en la materia, por lo que era indispensable impulsar la aprobación en la Cámara de Diputados de la reforma constitucional al artículo 73 fracción XXI, presentada el 25 de marzo de 2014 por las senadoras Angélica de la Peña Gómez, Arely Gómez González, Hilda Estela Flores Escalera y Roberto Gil Zuarth, la cual tenía por objeto otorgar al Congreso de la Unión la facultad para expedir una legislación única en materia de justicia para adolescentes. El 2 de julio del 2015 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional mencionada, misma que estableció en su segundo artículo transitorio que el Congreso de la Unión debería expedir dentro del término de 180 días la legislación nacional en materia de justicia para adolescentes (Reforma artículo 73 Constitucional, 2015).

Una vez aprobada la reforma al 73 Constitucional, las diferentes organizaciones enfrentaron el dilema de generar un proyecto de ley o bien un proyecto de código en la materia, optaron por impulsar un proyecto de Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes, en lugar de una Ley especializada, pues desde su punto de vista esta legislación recurriría con frecuencia a la supletoriedad del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), con procedimientos no aplicables para los y las adolescentes. Es así comoen noviembre de 2015 presentaron en conjunto un proyecto de código ante la Cámara de Senadores.

El proyecto de código tomaba como base: **1)** el diagnóstico participativo previamente realizado, para conocer las preocupaciones y recomendaciones de los actores clave en la materia - autoridades, jueces, defensores, expertos, académicos, usuarios y ex-usuarios del sistema, representantes de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales; **2)** el diagnóstico técnico y legal en la materia[1]; **3)** proyectos anteriores elaborados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC).

Se buscó que el proyecto se encontrara alineado tanto al Código Nacional de Procedimientos Penales como a la Ley de Nacional de Ejecución de Sanciones. Previo a la presentación del proyecto de código en abril de 2015, la senadora Angélica de la Peña había presentado ante el Pleno de la Cámara de Senadores el proyecto de la Ley Nacional del Sistema de Justicia para Adolescentes Infractores.

Como parte de la estrategia de comunicación el grupo convocante y la SETEC, se llevó a cabo los días 29 y 30 de septiembre del 2015, el *Foro Nacional sobre Justicia para Adolescentes*, en el cual se discutieron los puntos fundamentales que deben ser tomados en cuenta para la elaboración de la legislación única procedimental de esta materia, así como para dar a conocer el proyecto de iniciativa del Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes.

Una vez presentado el proyecto de código ante el Pleno de la Cámara de Senadores, las organizaciones de la sociedad civil que conformaban el grupo convocante iniciaron la fase de cabildeo político y negociación para posicionar su proyecto y que fuera tomado en cuenta durante la construcción legislativa. El grupo estableció ciertas alianzas con senadores de diversos partidos políticos que apoyaron e impulsaron el mencionado proyecto. Asimismo, se estableció un proceso de cabildeo político durante el desarrollo de los espacios de negociación, con otros actores para encontrar los puntos de convergencia con el otro proyecto de ley que existía y superar las diferencias e intereses entre los dos proyectos presentados, para la formulación de una sola ley, como se describe en el siguiente apartado.[2] Finalmente, la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio del 2016, misma que entró en vigor a los dos días de su publicación (Ley Nacional del Sistema Integal de Justicia Penal para adolescentes, 2016).

Momentos clave de la negociación de la Ley

I. Formación de un grupo/coalición entre la Fundación Mexicana para la Reintegración Social (REINTEGRA), el Instituto de Justicia Procesal Penal, Institución Renace A.B.P., la Red de Especialistas en Seguridad Pública, la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) y diversos actores involucrados, entre ellos Cauce Ciudadano A.C., UNICEF y el Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia, MSI México/USAID, para el proceso de redacción y elaboración del proyecto. Esta diversidad de actores, los cuales trabajan el tema de adolescentes desde diferentes ángulos, permitió que la iniciativa se vislumbrara de forma multidisciplinaria, lo cual enriqueció de sobremanera el proyecto y permitió la generación de un trabajo muy completo. En palabras de una persona entrevistada: "sentarnos todos los actores de las diferentes instituciones que trabajan directamente en el tema para hacer la revisión, es decir el diagnóstico, creó un grupo fuerte, cercano y unido por los estándares que buscábamos".

[1] El Grupo Convocante contó con el apoyo del Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia, MSI México /USAID para el diagnóstico legal y técnico del proceso.

[2] Véase: http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_210416_2.pdf

II. La aprobación de la reforma al artículo 73 Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de julio del 2015, ya que permitió que el Congreso de la Unión pudiera legislar en materia de justicia para adolescentes.

III. La aceptación del Proyecto de Código realizado por las organizaciones de la sociedad civil, por parte de los senadores: Martha Elena García Gómez, María Del Pilar Ortega Martínez, Mariana Gómez Del Campo y Fernando Yunes Márquez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional; la Senadora María Cristina Díaz Salazar y el Senador Enrique Burgos García, del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional; los Senadores Alejandro De Jesús Encinas Rodríguez y Armando Ríos Piter, del Grupo Parlamentario Partido de la Revolución Democrática; y la senadora Martha Angélica Tagle Martínez como senadora Independiente.

IV. La publicación de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de diciembre del 2014, ya que sentó las bases para impulsar la legislación en materia de justicia para adolescentes.

V. La construcción de consensos y negociación al interior del grupo sobre los contenidos del proyecto, para que el mismo fuera respaldado por todos los integrantes del grupo convocante.

Actores destacados en la negociación

Algunas personas entrevistadas consideran que no hubo un actor principal que haya sido el factor clave para el éxito del proceso: *"la mayor fortaleza radicaba en la expertise de cada uno de los actores, que le brindaron al proyecto un piso adecuado en cada etapa de la incidencia"*. Otras personas entrevistadas, por su parte, consideraron como actores clave del proceso a los siguientes:

- La senadora Martha Tagle Martínez
- El senador Juan Carlos Romero Hicks
- La senadora Martha Elena García Gómez
- El Instituto Renace A.B.P.
- El Instituto de Justicia Procesal Penal
- La Red por los Derechos de la Infancia en México
- La organización Cauce Ciudadano A.C.
- UNICEF México
- El Sistema Nacional de Protección Integral de niñas, niños y adolescentes
- Diversos partidos políticos y Jueces federales que avalaron el proyecto que se había realizado
- La Fundación Mexicana de Reintegración Social
- La Red de Especialistas en Seguridad Pública
- La organización Centro de Colaboración Cívica
- Management Systems International como asesor externo al proceso

Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios del proceso de incidencia

En este apartado se describen las acciones que los diferentes actores tomaron en función de sus capacidades, habilidades, relaciones, expertise, capital político, entre otros. Se identifican también las situaciones u ocasiones propicias, así como las variables externas al grupo que incidieron de manera positiva o negativa en el proceso de construcción de acuerdos que llevaría a la aprobación de la ley.

A continuación, se enumeran las principales estrategias utilizadas durante el proceso de incidencia:

I. Integración del grupo convocante conformado por cinco organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema desde una diversidad de enfoques: la prevención del delito; la promoción y defensa de derechos de niñas, niños y adolescentes; la reintegración social y la asesoría legal a quienes experimentan conflictos penales; y una organización facilitadora del diálogo con una postura neutral sobre el tema.
II. Generación de un espacio de diálogo multiactor para caracterizar el contexto e identificar los criterios mínimos que debería contener el marco legal del sistema de justicia para adolescentes y, de este modo, garantizar el pleno respeto de los derechos de las y los adolescentes, así como para asegurar la adecuada implementación del sistema.
III. Construcción del proyecto del Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes y revisión de las iniciativas existentes para ver la forma en la que estaban abordando las áreas prioritarias del sistema: *"este análisis fue sumamente importante, ya que durante el cabildeo pudimos defender nuestra postura y contra argumentar pues conocíamos los demás proyectos".*
IV. Las organizaciones aliadas llevaron a cabo una estrategia de incidencia con el Legislativo, con gestiones al interior de las Cámaras para hacer llegar a los tomadores de decisiones las recomendaciones de la sociedad civil en la materia. *"Primordialmente las reuniones personales que se tuvieron tanto con los senadores para darles a conocer el proyecto y poder así avalarlo e impulsarlo en la Cámara, como con los jueces que nos dieron sus consideraciones técnicas y especializadas en torno al tema y los cuales estuvieron de acuerdo con el modelo propuesto".*
V. Estrategia de comunicación, en lo general, y en particular el Foro de Justicia para Adolescentes. *"Se emplearon medios de comunicación, más que para avalar nuestro proyecto, fue para impulsar al legislativo en la aprobación de la ley. Se aprovecharon las relaciones establecidas previamente con la radio y la televisión para abrir los espacios dentro de estos medios de comunicación, y las redes sociales para atraer la atención de la sociedad en torno al tema, eso sumado a la realización del foro de justicia para adolescentes del cual se obtuvo grandes resultados".*

Obstáculos en el proceso de incidencia

I. Los actores entrevistados coinciden que un obstáculo durante el proceso fueron las inconsistencias técnicas y jurídicas del otro proyecto de ley: por ejemplo, dicho proyecto no se encontraba apegado a los estándares internacionales, contenía elementos basados en el antiguo sistema de justicia y mezclaba los conceptos de tutela con el tratamiento de adicciones. Se tuvo que hacer mucha presión para que estas inconsistencias no fueran tomadas en cuenta en la construcción de la ley.
II. Otro factor que obstaculizó el proceso fue que las organizaciones de la sociedad civil fueron excluidas de los espacios de negociación durante el cabildeo político para la elaboración de la ley y se tomaron las decisiones sin su participación: *"nosotros no estuvimos presentes en los espacios de negociación, por lo que se tomaron decisiones a puerta cerrada que bajan la calidad del proyecto, aunado al hecho de que tales acciones cierran el espacio para que el proyecto se discuta y se llegue a buenas propuestas".* Además, las organizaciones consideraban que la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la implementación del Sistema de Justicia Penal era un aliado dentro del Ejecutivo que podía impulsar su proyecto y eso no sucedió.
III. La proximidad del cierre del periodo de sesiones en el Senado también influyó, pues puso presión para expedir dicha legislación en ese periodo.
IV. Hubo muchas tensiones entre las organizaciones de la sociedad civil que impulsaban un proyecto de un código y la senadora que encabezaba su proyecto de ley, ya que el contenido de ambos proyectos se contraponían. Por una parte, la senadora consideraba que el instrumento jurídico aplicable era una ley y no un código, porque era un instrumento jurídico con características distintas y lo necesario en este contexto era contar con una ley con carácter de especialización. Al contrario, las organizaciones de la sociedad civil consideraban que el proyecto de la senadora contenía diversas inconsistencias y no se encontraba apegado a los estándares internacionales en materia de justicia para adolescentes: *"el otro proyecto contemplaba una ley mucho más enunciativa, contenía muchas inconsistencias técnicas y se basaba en la vieja doctrina penal".*

Finalmente, se pudieron integrar aspectos de ambas posturas en el texto final de la ley aprobada, no obstante, no hubo una conciliación de ambas posiciones.[3]

V. Asimismo, las personas entrevistadas de sociedad civil perciben que durante la fase de negociación hubo una preferencia hacia el proyecto de la senadora dentro del sector legislativo y gubernamental, por lo que, desde su perspectiva, algunas decisiones se tomaron de forma sesgada.

VI. Otro obstáculo encontrado por una persona de la sociedad civil fue el contexto, ya que durante el desarrollo del proceso existían temas de gran presión e interés a nivel nacional e internacional, que impedían que se pudiera colocar el tema como una prioridad dentro de la opinión pública: *"mientras desarrollábamos el proyecto se presentó el movimiento de los jóvenes desaparecidos de Ayotzinapa [que acaparó los reflectores] y el de nosotros no figuraba como un tema coyuntural"*.

VII. Finalmente, consideran como un obstáculo el desinterés y la falta de apoyo por parte de otras organizaciones de la sociedad civil no interesadas en el proyecto y de jueces federales: *"estoy convencido que con una mayor fuerza por parte de la sociedad civil y de otros actores se hubieran logrado mejores resultados en el proyecto"*.

Factores que facilitaron el proceso de incidencia

I. La experiencia que tenía el grupo de instituciones y organizaciones que se sentaron a trabajar en el proyecto. Esto fue realmente clave pues se contó con la participación de expertos internacionales y se tomaron en consideración las buenas prácticas realizadas en otros países: *"nuestra gran fuerza radicaba en la diversidad de actores que integrábamos el equipo, lo cual permitía que cada actor pudiera construir un piso adecuado en cada etapa de incidencia"*.

II. La elaboración de un proyecto bien estructurado, robusto y que atendía las necesidades reales que tenía el sistema ayudó de manera considerable para defenderlo.

III. Los insumos obtenidos en las entrevistas con actores clave para medir el pulso de las carencias del sistema y así, obtener propuestas y consideraciones valiosas de mejora.

IV. Otro factor de importancia fueron los vínculos y las conexiones que se establecieron con los legisladores: *"que ellos apoyaran nuestro proyecto fue una gran fuerza durante la construcción y el cabildeo"*.

V. El foro de justicia para adolescentes que sirvió como primer acercamiento a diversos actores que se fueron sumando a nuestro proyecto, además de ser una forma para darle difusión al tema.

Cambios más significativos

Con apoyo en la técnica de evaluación cualitativa denominada Cambio Más Significativo (MSC, por sus siglas en inglés) creada por Davis y Dart (Davis, 2005), en esta sección se trata de evaluar de manera participativa los principales cambios que las personas entrevistadas observan a partir de la intervención del grupo en el proceso de incidencia. Dado que no está basada en indicadores sino en las historias que los involucrados en el proceso cuentan, esta sección recoge los que son percibidos como cambios más significativos en la realidad que se pretendía transformar.

I. El impacto es totalmente visible: a partir de la creación de la ley hubo una restructuración del sistema acusatorio para adolescentes, se cuenta ahora con áreas especializadas, tanto en su proceso como en la ejecución, se establecieron competencias para cada orden de gobierno. En palabras de una persona entrevistada de sociedad civil: *"considero que fue un gran proyecto, se logró un éxito en lo general, el 70% de nuestro proyecto se plasmó en la Ley, por lo que sí representa un beneficio para el Sistema de Justicia para Adolescentes"*.

II. Los beneficios que se lograron son las derogaciones de las legislaciones locales en la materia y la creación de una ley

[3] Véase en: "Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes" http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/reu/docs/dictamen_210416_2.pdf

que homologa los criterios para todos los estados, sobre todo al momento de imponer las penas: *"los cambios son visibles, por ejemplo, en el Estado de Aguascalientes hubo una reducción de la pena de 20 años a 5 años".*

III. Para una persona entrevistada, un cambio significativo se dio al interior del Legislativo al contar con mayores elementos para la construcción de un marco regulatorio en la materia a partir de diversos proyectos de ley. Se generaron parámetros de análisis, al dictaminar dos propuestas se permitió revisar y tomar en consideración aquellas que aportaran mayores beneficios para el sistema de justicia para adolescentes.

IV. Actualmente se cuenta con un piso sólido de derechos para los adolescentes, es decir, se estableció dentro de la Ley una articulación efectiva de seguimiento de medidas privativas y no privativas de la libertad; la ley generó una mejora del programa de reinserción; y finalmente, el sistema penal de adolescentes se encuentra armonizado con el sistema acusatorio.

Aprendizajes y recomendaciones

En este último apartado, se sistematiza el legado de este proceso, y para otros posibles procesos de incidencia. Se divide en lecciones aprendidas, recomendaciones a otras organizaciones que deseen hacer incidencia y un colofón sobre lo que las personas entrevistadas no volverían a hacer o harían de otra manera, si pudieran volver en el tiempo y rectificar sus decisiones.

Lecciones aprendidas

I. Las personas entrevistadas perciben como una lección aprendida la capacidad que tiene la sociedad civil para realizar propuestas legislativas de buena calidad y generar incidencia dentro del ámbito legislativo: *"reconocer las fortalezas de las organizaciones civiles, esto es al ver el nivel de incidencia que tuvimos en ese proceso legislativo, realmente nos hicimos escuchar hacia las autoridades y legisladores, eso nos lleva a tener una sensación propositiva para la resolución de otros conflictos".*

II. Considerar igualmente valiosas tanto la viabilidad técnica o jurídica dentro del desarrollo del proyecto, como la viabilidad política y trabajar conforme a ella, calibrando los tiempos políticos, considerando los choques de poder y los procesos electorales que influyen en la consolidación del proyecto.

III. Debe existir un mayor acercamiento entre los grupos de incidencia sobre todo en los grupos que tienen un interés real de cohesión, ya que estas organizaciones siguen trabajando, aunque no se cuente con financiamiento.

IV. La necesidad de seguir trabajando en el cambio de paradigma en torno al sistema de justicia por parte de la ciudadanía ya que aún persiste una visión de corte conservador-punitivo y con sistema tutelar para adolescentes infractores de la ley.

V. Analizar con rigor los contextos políticos e institucionales que engloban los poderes legislativo y judicial. Las organizaciones de la sociedad civil pocas veces le dan la debida importancia a la expertise en estos tipos de temas: *"si no conoces aquello que quieres modificar, tu aspiración no se materializará nunca"*.

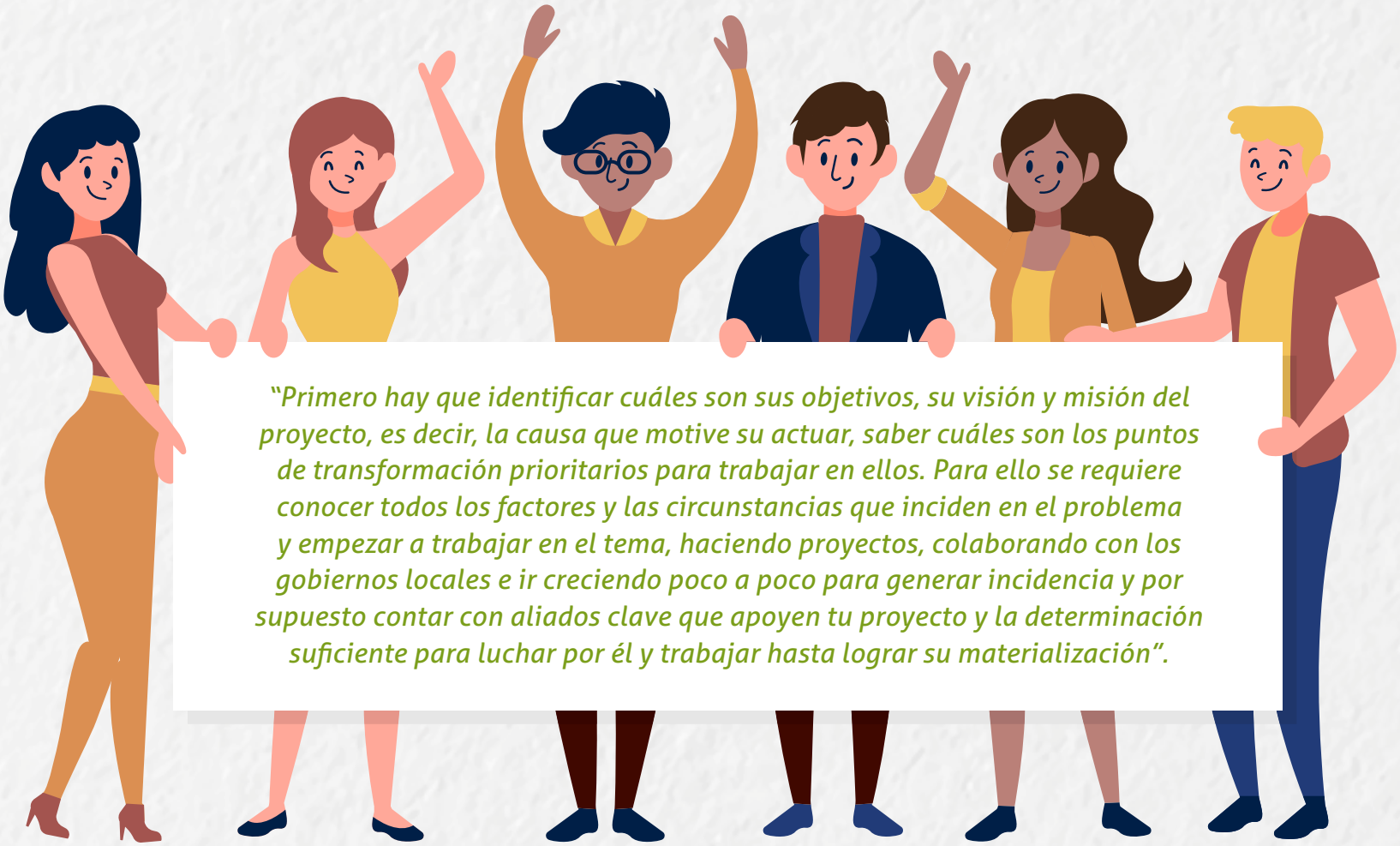
VI. A partir de la construcción de un proyecto de política pública, se requiere establecer alianzas dentro del legislativo para la defensa del proyecto durante el cabildeo.

VII. *"Una lección que me deja este proceso es que dentro de la sociedad civil existen muchos prejuicios y menosprecio sobre la Administración Pública Federal, sin embargo, es necesario entender las problemáticas gubernamentales y estructurales a las que se enfrenta para poder comprender su lógica y a veces sus decisiones y de esta forma aprender a trabajar juntos"*.

VIII. Se reconoce que al grupo promotor le faltó estrategia de comunicación - conferencias de prensa, por ejemplo - y únicamente se trabajó en un foro con distintos actores del sistema judicial y legislativo para visibilizar el impacto, pero realmente no hubo una estrategia real para que la ciudadanía pudiera visibilizar el tema como importante.

IX. Finalmente, para algunas personas, las actitudes personales hacia posturas antagónicas también son importantes en un proceso de estas dimensiones. Adoptar un tono diplomático y establecer una relación cordial para identificar intereses comunes en las posturas aparentemente diversas, pudo haber allanado el camino para avanzar en la agenda común.

Recomendaciones a otras OSCs que deseen hacer incidencia



"Primero hay que identificar cuáles son sus objetivos, su visión y misión del proyecto, es decir, la causa que motive su actuar, saber cuáles son los puntos de transformación prioritarios para trabajar en ellos. Para ello se requiere conocer todos los factores y las circunstancias que inciden en el problema y empezar a trabajar en el tema, haciendo proyectos, colaborando con los gobiernos locales e ir creciendo poco a poco para generar incidencia y por supuesto contar con aliados clave que apoyen tu proyecto y la determinación suficiente para luchar por él y trabajar hasta lograr su materialización".

I. "Dar a esta labor su debida importancia, entender que es una acción profesional no es un tema amateur, se requiere un análisis de programas y de política pública, metodología y modelos escala, tener argumentos sustentados en la evidencia, contar con un banco de propuestas que puedan ser integrados en la coyuntura y poder generar cambios".
II. Contar con redes y alianzas de diferentes organizaciones de la sociedad civil y un equipo de profesionales que puedan aportar herramientas y estrategias fuertes y sólidas. Por ejemplo, se necesitan personas que entiendan el manejo de la Administración Pública Federal y en materia presupuestal, que realicen el análisis de las coyunturas que otras temáticas se están moviendo a la par del proyecto, así como el análisis político de una forma mucho más profunda.
III. Definir la asignación de funciones que cada organización va a realizar: "dentro del grupo no todos tienen que hacer todas las funciones, más bien se trata de seleccionar su participación para cada etapa del proceso dependiendo su expertise, poniendo especial énfasis en el momento de las negociaciones y cabildeo".
IV. Establecer una estrategia de comunicación con un lenguaje común, asimismo las estrategias no deben limitarse a redes sociales o prensa, sino buscar otras formas de llegar al grueso de la población.
V. Homologar discursos entre las propias organizaciones; por ejemplo, que todos manejen un enfoque de derechos humanos.
VI. Construir un diálogo inteligente que permita que las negociaciones se realicen de forma diplomática, sin comprometer los objetivos planteados en el proyecto.
VII. Considerar los temas y la presión pública que se está viviendo al momento de plantear la propuesta: "no lanzar tu proyecto cuando los ojos están puestos en otro lado".
VIII. Mantener un diálogo constante con actores políticos: "los políticos y políticas siempre están en el circuito, mantener un diálogo constante con ellos los convierte en tus promotores, quienes te otorgan validez y confianza para ser tu aliado".
IX. De acuerdo con las personas entrevistadas, un buen momento es cuando empieza el periodo legislativo, ya que los legisladores se encuentran más dispuestos a trabajar, de alguna manera tienen que empezar a hacerse notar. Por otra parte, es importante encontrar cuáles son las personas clave que pueden influir en la decisión de los legisladores; así como identificar cuáles legisladores quieren que respalden su proyecto, sobre todo de los principales partidos porque son los que más fuerza tienen en las cámaras.
X. Hacerse presentes durante las sesiones de discusión de la comisión para poder influir en las decisiones.
XI. El momento oportuno te lo da la coyuntura o cuando el tema ya está dentro de la opinión pública y hay demasiada presión para atenderle, el Estado no puede dar marcha atrás y requiere soluciones para solventarlo; otra estrategia es generar la coyuntura.
XII. La presión internacional, por ejemplo, cuando se le requieren informes de cumplimiento al gobierno mexicano y ser cercano a instituciones como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Proceso de diálogo: "Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un Aire Limpio."

Antecedentes

En este apartado se describe el proceso de diálogo "*Hacia ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio*", en el cual se ubican los factores que detonaron la construcción de este movimiento, los momentos clave en la construcción de acuerdos y los actores estratégicos que participaron en el proceso. Gran parte de la información de este documento está respaldada por el documento diagnóstico denominado *"Mapa de Actores. Hacia ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio"* (Centro de Colaboración Cívica, 2013) y en el documento final denominado *"Hacia ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio"* (Poder del Consumidor, IMCO, CEMDA, CTSEmbarq, REDIM, Bicired, Fundación Tláloc y CEJMéxico, 2013) que surgió como producto de dicho proceso de diálogo.

Contexto

Preocupados por el deterioro en la calidad del aire en México y por la prevención de sus impactos en la salud, los ecosistemas y la competitividad, un grupo de organizaciones civiles constituidas como un grupo promotor realizaron el proceso de diálogo denominado *"Hacia Ciudades Saludables y Competitivas: Moviéndose por un Aire Limpio"* el cual fue financiado por la Fundación Hewlett, y tuvo por objeto impulsar la mejora de la calidad del aire en las principales ciudades del país. Tal grupo estuvo constituido por: Bicired, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México (CTS EMBARQ México), El Poder del Consumidor, Fundación Tláloc, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM) e iniciaron sus actividades en 2012. El Centro de Colaboración Cívica fungió como la organización facilitadora del proceso de diálogo, desde la etapa de diagnóstico hasta la construcción de acuerdos y como un Secretariado técnico para el seguimiento de los acuerdos alcanzados.

Según consta en el documento Mapa de Actores (CCC, 2013): *"la principal preocupación compartida entre los diferentes sectores son los daños a la salud, a la economía y a los ecosistemas que provoca la contaminación atmosférica proveniente de las fuentes móviles. Particularmente existe una preocupación por las afectaciones a la salud de las poblaciones más vulnerables (niños, adultos mayores, personas con enfermedades respiratorias) y con los grupos que por el tipo de actividades que realizan se ven directamente afectados por una mala calidad del aire (deportistas, ciclistas, trabajadores de la calle, entre otros)".*

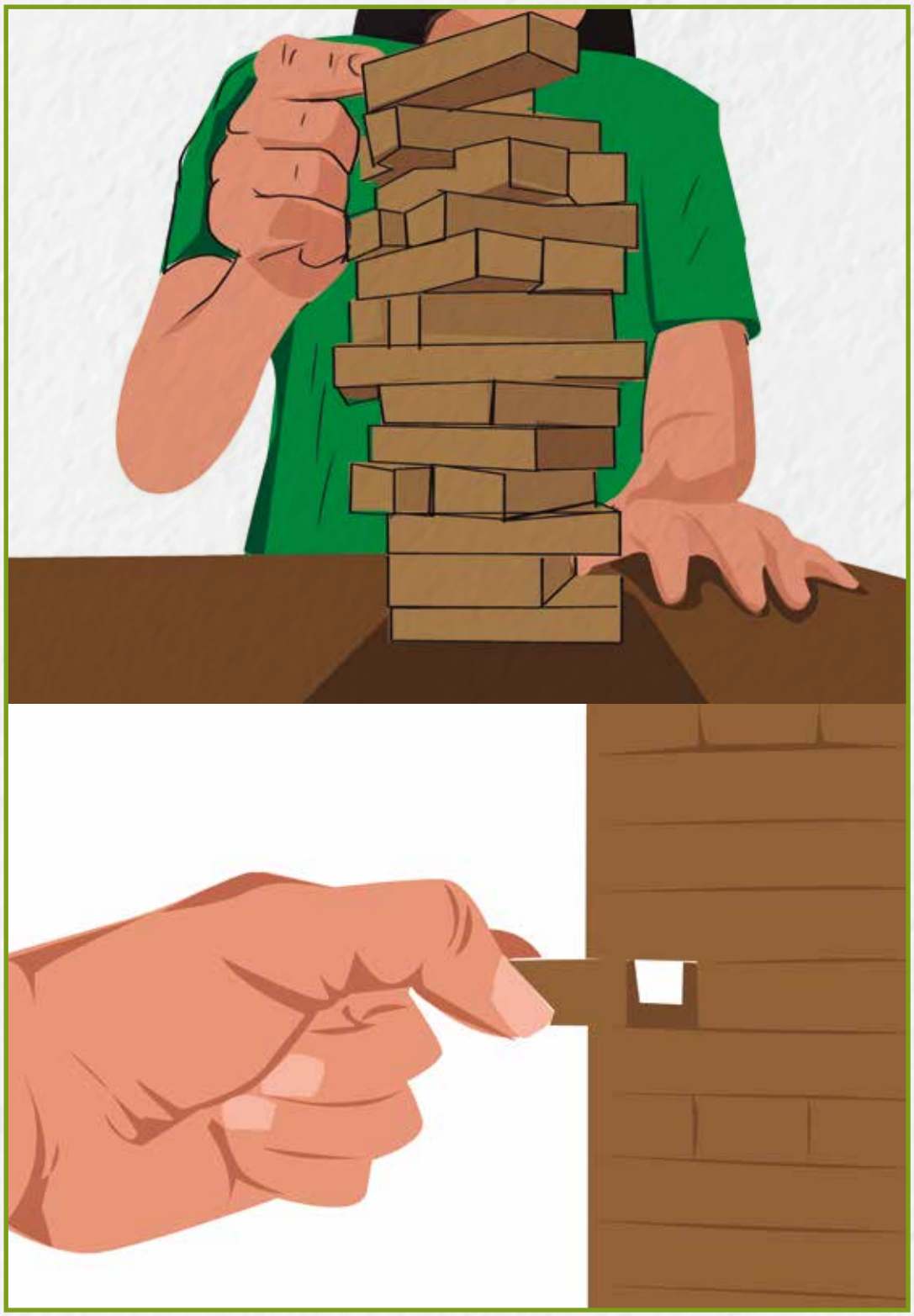
Algunos datos que el grupo convocante destacó como sustento de su preocupación en el documento Hacia ciudades saludables y competitivas (2013) son:

- La Organización Mundial de la Salud (OMS) estimó que en 2010 murieron 14,734 mexicanos por padecimientos asociados a las altas concentraciones de partículas en el aire.
- El Sistema Nacional de Información en Salud indicó que la mortalidad por enfermedad respiratoria es la tercera causa de muerte en niños y niñas de 0 a 4 años. En este sector de la población ocurre además el 90% de las muertes por infección respiratoria aguda (IRA) y el 60% de la mortalidad por asma. Asimismo, del año 2000 al 2010 el porcentaje de nacimientos con bajo peso se incrementó de 5.9% a 8.9%.
- El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estimó que más del 90% de la contaminación del aire en las ciudades en los países en desarrollo es ocasionado por las emisiones vehiculares, como consecuencia del alto número de vehículos aunado a un mantenimiento vehicular deficiente, a la infraestructura inadecuada y la baja calidad de los combustibles.
- La contaminación del aire en las ciudades reduce la calidad de vida de sus habitantes, al incrementar los gastos en salud (a nivel público y privado), las caídas en productividad, las muertes por exposición a contaminantes y la pérdida en capital humano. La competitividad es la capacidad que tiene una ciudad para atraer y retener talento e inversiones, pero la contaminación atmosférica ahuyenta a las personas más preparadas y que agregan mayor valor a la economía, las cuales ahora eligen vivir en zonas con mayor calidad de vida. Por ello, para que una ciudad sea competitiva es fundamental que mejore su calidad del aire.

El objetivo final de todo el proceso era, según una persona entrevistada para esta investigación: "generar una estrategia de calidad del aire y a partir de esos insumos realizar propuestas para el gobierno federal".

Otra persona participante del proceso complementa que *"nuestro objetivo principal era incidir en la agenda de gobierno. Nos propusimos metas de corto, mediano y largo plazo; sin embargo, nos concentramos en empujar las propuestas que consideramos prioritarias, las cuales versaban en la actualización de las NOMs (ozono y partículas)".*

El Centro de Colaboración Cívica diseñó la metodología que guio el proceso, basada en la Construcción de Consensos (Susskind, L., McKearnan, S., y Thomas-Larmer, J. (Eds.), 1999). El objetivo central de la metodología fue crear un proceso plural e incluyente que reflejara las preocupaciones de los diferentes sectores.



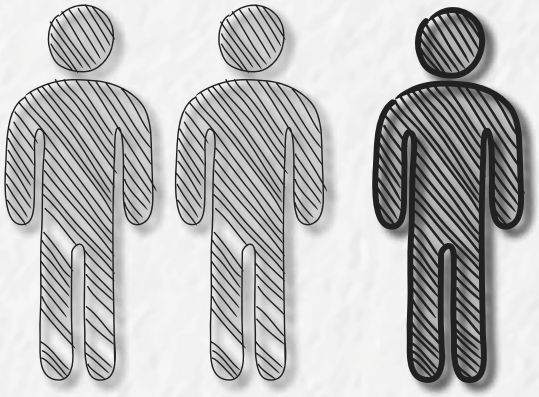
El primer paso de esta metodología consistió en la realización de entrevistas para la elaboración de un mapa de actores o diagnóstico de percepciones que se constituyó en *"el principal insumo para la construcción de un documento guía para la toma de decisiones sobre el impacto de las emisiones vehiculares en la calidad del aire para la salud, el medio ambiente y la competitividad"*.

La primera versión del documento denominado Mapa de Actores, incluyó 69 entrevistas a profundidad y 29 actores adicionales incluyeron sus perspectivas en este mapeo durante la primera sesión de diálogo. El documento, sintetizó *"las coincidencias y divergencias entre estos actores con relación a la contaminación del aire, los factores que la generan y sus principales impactos. También se presentaron algunas recomendaciones para lograr un proceso de diálogo incluyente, efectivo y con mayores posibilidades de impactar en las políticas públicas"*.

Se realizó un segundo diálogo donde se concretaron las acciones a corto, mediano y largo plazo que el grupo convocante debía llevar a cabo para alcanzar los objetivos planteados, incluyendo al sector privado, académicos y autoridades para lograr acuerdos inclusivos y legítimos. El producto final de este proceso se encuentra en el documento ya citado *"Hacia ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio"* (El Poder del consumidor, et al. 2013).

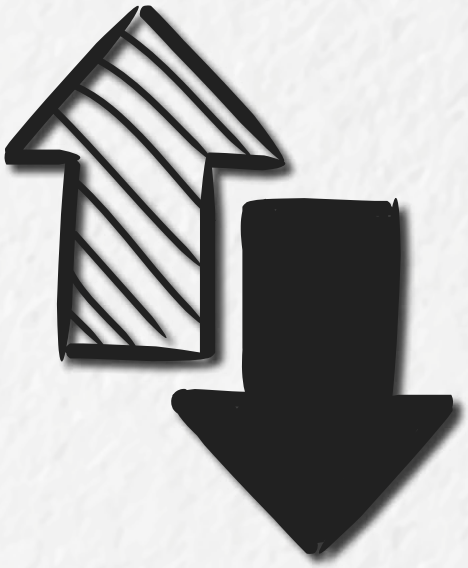
Definición de roles

Al interior del grupo convocante se definieron roles de acuerdo con el expertise y fortalezas de cada organización. De acuerdo con el testimonio de uno de los participantes, *"gracias a la organización y buena coordinación de todos lo que estaban colaborando se definieron muy bien las funciones de cada organización y se generó información muy valiosa a partir de la expertise de cada una de las organizaciones"*.



En general, el grupo convocante realizó tanto acciones conjuntas como acciones diferenciadas por grupos de trabajo, principalmente se dividió en grupos de personas que: **1)** realizaron incidencia directa con las autoridades; **2)** se dedicaron a generar insumos técnicos; **3)** estuvieron a cargo de generar incidencia en la opinión pública, es decir, generar un sentimiento de urgencia en torno problema de calidad del aire en la ciudadanía y un empoderamiento y sensibilización de grupos en situación de vulnerabilidad como niños, niñas y adolescentes, adultos mayores y ciclistas. Es importante resaltar que, a cada una de las reuniones de trabajo, asistió un integrante de las áreas de comunicación de cada una de las organizaciones para trabajar de manera paralela la estrategia de incidencia y la estrategia mediática. Como asesor externo del grupo, la empresa Cuadrante: estrategia y comunicación, brindaba asesoría sobre la estrategia mediática y de comunicación.

A continuación, se describen las principales actividades y roles que desempeñó cada una de las organizaciones:



- **Centro de Colaboración Cívica:**
  - o Diseño metodológico del proceso.
  - o Facilitación del proceso de diálogo y construcción de acuerdos.
  - o Secretaría técnica para dar seguimiento a los acuerdos del grupo.
- **Bicired:**
  - o Acciones callejeras y actividades de comunicación para difundir la problemática a la sociedad.
  - o Exposiciones de carteles con la temática *"me muero por respirar"*.
  - o Concurso de video *"muévete en corto"*.
  - o Creación de estrategias en redes sociales, por ejemplo, lluvia de mensajes en twitter *"me muevo en bici"*.
  - o Monitoreo ciudadano de la calidad del aire: *"échale huevos al monitoreo"*.
  - o Organización del Séptimo Congreso Nacional de Ciclismo, en el cual se abordaron las afectaciones a los ciclistas por la mala calidad del aire.
- **IMCO:**
  - o Investigaciones que permitieron generar datos duros y poder posicionar el tema.
  - o Colaboración y análisis del Índice Nacional de Calidad de Salud y Calidad del Aire.
  - o Estudio "¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México?"
  - o Investigaciones para fortalecer la estrategia de incidencia de sociedad civil.
  - o Mapeo de actores sobre la NOM 044 y NOM 86.
  - o Análisis de las barreras de implementación de las Normas Oficiales Mexicanas.
- **Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)**
  - o Análisis estratégico en materia de tecnologías y combustibles limpios.
  - o Análisis del marco regulatorio derivado de la reforma energética para el desarrollo de combustibles limpios.
  - o Incidencia directa y fortalecimiento de capacidades de gobiernos.
  - o Apoyo al gobierno en ajustes del anteproyecto de la Norma Oficial Mexicana 044.
  - o Fortalecimiento y alianzas con actores clave, por ejemplo, PEMEX.
  - o Campañas de comunicación y sensibilización.
  - o Taller sobre regulación de vehículos ligeros para capacitar a diversas organizaciones no gubernamentales y al gobierno sobre la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas.
  - o Monitoreo de exposición personal en sistemas de transporte colectivo de la Ciudad de México.
- **Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México (CTS EMBARQ México)**
  - o Insumos técnicos para la actualización normativa.

- o Conferencias y seminarios para sensibilizar sobre el tema.
- o Seminario online *"Haz la de tos"*.

• **El Poder del Consumidor**

- o Acciones de comunicación estratégica para posicionar la problemática
- o Boletines y conferencias de prensa.
- o Encuestas sobre la calidad del aire.
- o Generación de información sobre el tema y sus afectaciones.
- o Reporte público de la calidad del aire del primer semestre del 2014.
- o Publicación del documento *"Zona Metropolitana del Valle de México hacia el colapso vial"*.
- o Foros y congresos nacionales para el análisis, discusión, y propuesta de políticas públicas de movilidad urbana sustentable.

• **Fundación Tláloc**

- o Incidencia y fortalecimiento de capacidades de gobiernos locales.
- o Acompañamiento del PROAIRE de Toluca.
- o Fortalecimiento de capacidades de gobiernos municipales.
- o Observaciones al proyecto de Ley de Movilidad Sustentable en el Estado de México.
- o Posicionamiento del tema en la opinión pública.
- o Abordaje semanal de la calidad del aire en radio *"Con sentido"*.
- o Brochure de buenas prácticas y el valor de generar procesos participativos.
- o Lanzamiento de la Estrategia *"Mira lo que respiras"*.

• **Red por los Derechos de la Infancia (REDIM)**

- o Acciones para generar un sentimiento de urgencia sobre el problema.
- o Participación en acciones públicas para visibilizar el problema y sus afectaciones.
- o Elaboración y difusión de infografía sobre el carbón negro y la percepción del riesgo.
- o Trabajo con niñas, niños y adolescentes.
- o Conformación de consejos infantiles para el monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre medio ambiente y salud.
- o Propuesta metodológica de trabajo con niñas, niños y adolescentes.
- o Realización de materiales educativos para niños, niñas y adolescentes sobre el impacto que tienen las políticas públicas en el derecho a la salud y medio ambiente sano.
- o Organización de diálogos entre niñas, niños y adolescentes con autoridades para compartir sus experiencias y entregar sus propuestas.

"...dentro del grupo creamos mayor sensibilidad sobre los derechos de la infancia, no deben de ser vistos como objetos de protección, ni como víctimas, sino como sujetos de derechos, fue necesario dejar de pensar por ellos e involucrarlos con la problemática, es por ello que se desarrollaron estrategias como llevar a dialogar a los niños y las niñas con COFEPRIS, el cual tuvo un fuerte impacto para los fines que se buscaban".

Actores destacados en la negociación:

- Las organizaciones constituidas como grupo convocante: Bicired, Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), Centro de Transporte Sustentable EMBARQ México (CTS EMBARQ México), El Poder del Consumidor, Fundación Tláloc, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) y la Red por los Derechos de la Infancia en México (REDIM).
- Cuadrante: estrategia y comunicación, como asesor externo de la estrategia mediática y de comunicación.

- Representantes de cámaras empresariales como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).
- Representantes del Gobierno Federal.
- Algunos funcionarios de Gobiernos locales.
- Académicos.
- Representantes de la industria.

Los representantes de los sectores antes enlistados son una muestra de los participantes en el diálogo. Cuando se preguntó a las personas entrevistadas sobre cuál de todos fue el más efectivo para alcanzar sus objetivos, hay una percepción de que no hubo un solo actor clave para alcanzar el éxito de los objetivos. Señalan el mérito, por una parte, de la Fundación Hewlett en la convocatoria y en el otorgamiento de los recursos necesarios para el proceso, pero sobre todo porque *"generó una dinámica amable y un ambiente propicio para el éxito del proyecto"*. Por otro lado, atribuyen mérito a la estrategia conjunta del Grupo convocante, pues tenían claridad en los objetivos a alcanzar y en las acciones a realizar.

Las estrategias, los obstáculos y los factores propicios para el proceso de incidencia

En esta sección se identifican las acciones que el grupo tomó en función de lo que poseía: las capacidades, habilidades, relaciones, expertise, capital político, entre otros. Se identifican también las situaciones u ocasiones propicias, así como las variables externas al grupo que incidieron de manera positiva o negativa en el proceso de construcción de acuerdos.

Estrategias utilizadas:

I. Reuniones de planeación estratégica: *"para definir la forma de organización y las acciones para incidir dependiendo del tipo de organización"* y *"fijar bien los objetivos que buscaba nuestro trabajo y alinear nuestras acciones para el logro de los mismos"*.
II. Focalización de las acciones: a cada organización se le asignaron unas tareas específicas con tiempos determinados.
III. Estrategia de medios: *"se realizó una estrategia de medios, en el que cada organización generó su forma de hacerse visible en medios dependiendo de su forma de actuar"*. Hubo boletines, conferencias de prensa, entrevistas, redes sociales, *"hubo un ejercicio importante de medición de la contaminación para reporteros"*.
IV. Investigaciones sobre el tema de muy alta calidad: por ejemplo, el estudio del IMCO *"¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México?"* (IMCO, s.f.)
V. Diálogos incluyentes: no se excluyó a nadie, por más discordantes que fueran las voces o perspectivas: *"existió un buen diálogo por parte de las organizaciones involucradas y eso se reflejó en la lista de propuestas que se presentaron ante el gobierno federal, las cuales tenían un fuerte sustento técnico y científico"*.

Obstáculos para la construcción de acuerdos

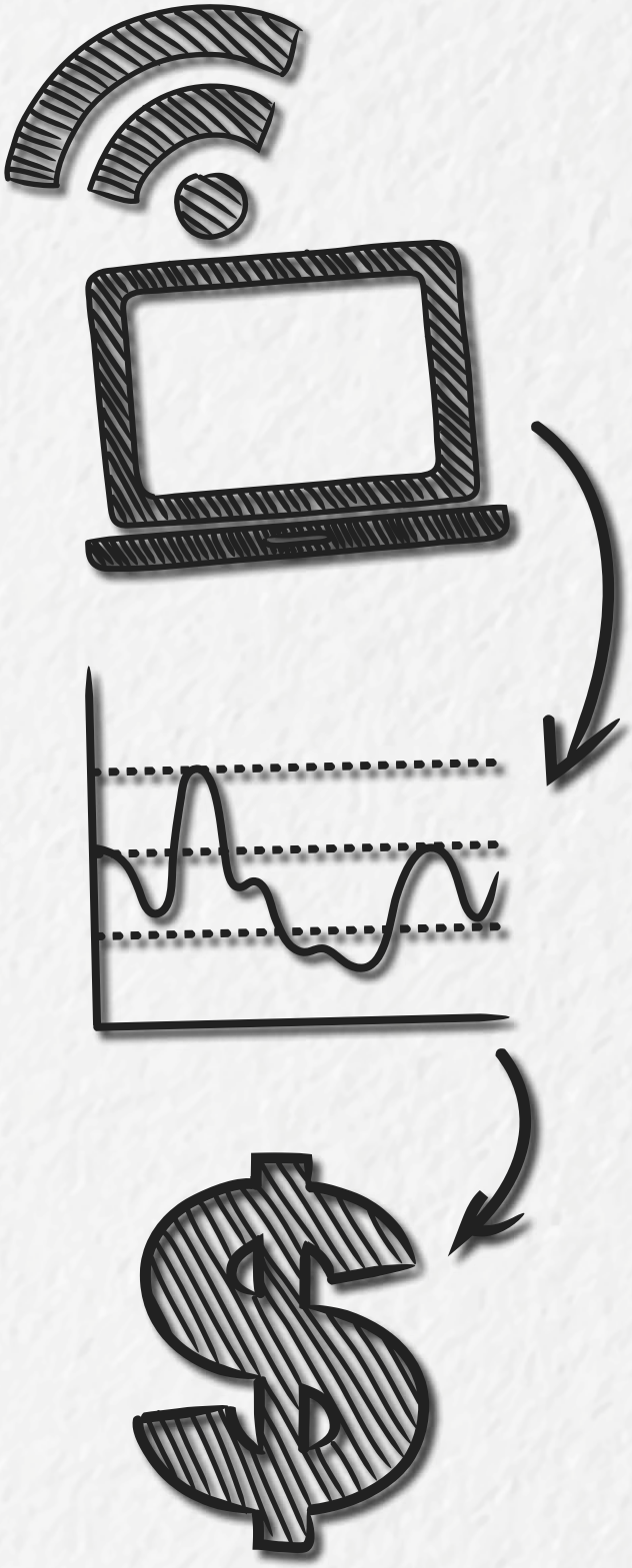
I. Una dificultad importante, más no un obstáculo, al interior del mismo grupo convocante, fue el desnivel de información con el que contaba cada una de las organizaciones. Había algunas con mucha y de muy alta calidad, mientras otras contaban con casi nada. El grupo tuvo que subsanar esta diferencia mediante la creación de *"espacios previos para explicar la naturaleza de la contaminación, es decir, generar una línea base de conocimiento acerca de la importancia y trascendencia de la calidad del aire en México"*.
II. Durante las mesas de trabajo en los espacios de diálogo, la diversidad y, con frecuencia oposición de intereses de los diferentes sectores participantes; por ejemplo, entre la industria y los gobiernos locales. Tal oposición impedía que los representantes del gobierno federal pudieran atender los problemas de manera más profunda por tratar de mediar entre dos posturas muy polarizadas.
III. Una persona entrevistada de la sociedad civil mencionó la dificultad que percibió en tratar de negociar con la Comisión Federal de Protección contra Riesgos Sanitarios (COFREPRIS), a su juicio, *"mostraba mucha resistencia por la influencia que ejercía el Gobierno del Distrito Federal, ya que fue uno de los principales opositores del proyecto"*.
IV. Se reconoció como dificultad el proceso normativo para la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas porque deben cumplir con varias etapas conforme lo establecido en la Ley de Metrología y Normalización y, posteriormente con la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFREPRIS).
V. Finalmente, una persona de la sociedad civil mencionó como obstáculo las grandes críticas ya que en la actualización de las Normas Oficiales Mexicanas no lograron alcanzar los estándares de la OMS sin reconocer los alcances obtenidos en hacer más estrictas dichas normas.

Factores que facilitaron la construcción de acuerdos

I. El conocimiento que las organizaciones del grupo convocante tenían sobre el tema.
II. Las organizaciones dejaron a un lado sus divergencias sobre su modo de trabajar y enfocaron sus acciones en el logro de los objetivos planteados.
III. La entrega personal que hicieron las organizaciones del documento final *"Hacia ciudades saludables y competitivas"*, al presidente Enrique Peña Nieto y a otros actores estratégicos, pues esto *"permitió posicionar el tema y generó mucha presión para que todas las demás dependencias tuvieran una mayor apertura para trabajar con el proyecto"*.

Cambios más significativos

Con apoyo en la técnica de evaluación cualitativa denominada Cambio Más Significativo (MSC, por sus siglas en inglés) creada por Davis y Dart (Davis, 2005), en esta sección se trata de evaluar de manera participativa los principales cambios que las personas entrevistadas observan a partir de la intervención del grupo en el proceso de incidencia. Dado que no está basada en indicadores sino en las historias que los involucrados en el proceso cuentan, esta sección recoge los que son percibidos como cambios más significativos en la realidad que se pretendía transformar.



I. A nivel estructural, *"el mayor impacto fue sentar las bases para una mejora en la calidad del aire de las ciudades de México. Y a partir de esta ruta crítica se generaron acciones robustas y contundentes como formas de política pública por parte del gobierno tanto federal como local"*. Se crearon directrices para que el Gobierno Federal trabaje de manera consistente por la calidad del aire. Por ejemplo, se lograron integrar las propuestas estratégicas del grupo de una manera tan sustancial en altos niveles de toma de decisión, que forman parte actualmente de la Estrategia Nacional de Calidad del Aire. Además, se llevaron a cabo avances que permitieron establecer una ruta de seguimiento que debe continuar en la actualización de las normas, por ejemplo, en la actualización de la NOM 044 que regula los límites máximos permisibles de emisiones contaminantes de los vehículos con motores Diesel y en la promoción de los combustibles de ultra bajo azufre y la tecnología benéfica para el ambiente. Igualmente, se obtuvieron acuerdos en la actualización de las normas de ozono y partículas para seguir avanzando hacia los estándares OMS en las siguientes revisiones de las normas.

II. Una persona entrevistada considera que el mismo proceso de diálogo y acuerdos es un cambio significativo, pues las personas participantes del diálogo pudieron poner en un documento una serie de propuestas consensadas y dirigidas a los responsables de la política pública.

III. Se considera que este proceso de diálogo fue exitoso porque a partir de el se dio un cambio en la agenda política en los temas relativos a la generación de contaminantes y su impacto en la calidad del aire. Entre los principales resultados se pueden observar:

- De manera concreta se llevó a cabo la actualización de dos Normas Oficiales Mexicanas (NOM-020 y NOM-025) relativas a la concentración de ozono (O3) y los valores límite, permisibles para la concentración de partículas suspendidas.
- El Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA) modificó sus niveles de medición de contaminación.
- La Comisión Ambiental de la Megalópolis (CAMe) eliminó la fase de pre-contingencia.
- Se sentaron las bases para el Índice Nacional de Calidad del Aire, y se impulsó la creación de diversos ProAires en los Estados.

IV. En el sector académico y en el de las instituciones gubernamentales se animó la reflexión y el debate sobre el tema. Eso abonó a elevar el nivel de la discusión. Además, se generaron sinergias fructíferas entre actores del sector público, privado, academia y sociedad civil, que han permitido posicionar ciertos temas en la agenda pública que favorecen la mejora de la calidad del aire en el país.

V. Las campañas realizadas generaron en la sociedad un gran interés y una gran concientización sobre la percepción de riesgo que genera la calidad del aire; eso ayudó a que la misma gente pueda exigir a las autoridades responsables mejores acciones para asegurar una buena calidad del aire en México.

VI. Una persona reconoce que, si bien los objetivos que se propuso el grupo convocante se cumplieron en su mayoría, *"no se logró equiparar las Normas Oficiales Mexicanas a los estándares de la Organización Mundial de la Salud. La actualización aumentó entre 50 o 60% los niveles establecidos, eso sin duda se traduce en una mejora en la calidad del aire en nuestro país, así como las demás acciones que se dieron consecuencia de estas actualizaciones a las NOMs"*.

Aprendizajes y recomendaciones

En este último apartado, se sistematiza el legado de este proceso, para futuras acciones de incidencia. Se divide en lecciones aprendidas, recomendaciones a otras organizaciones que deseen hacer incidencia y un colofón sobre lo que las personas entrevistadas no volverían a hacer o harían de otra forma si pudieran volver en el tiempo y rectificar sus decisiones.

Lecciones aprendidas

I. Una lección valiosa es la fuerza que generó la complementariedad de las organizaciones convocantes y la inclusión de los más diversos actores en el diálogo. Esto se reflejó en el éxito del proyecto. Por otro lado, cada una de las organizaciones se posicionó mejor en la escena política y social. Varias de ellas fueron ampliamente reconocidas por la sociedad y hasta incrementaron su membresía.
II. Se destaca el éxito que generó imprimirle creatividad a los mensajes de concientización, lo que permitió llegar al gran público: *"debemos realizarlos de forma que no sea tan compleja su comprensión, que sea totalmente entendible, por ejemplo, a través de videos"*.
III. Tener claridad del límite del proyecto, para focalizar las acciones y no alargarse innecesariamente. Entusiasmados por el avance de sus objetivos, el grupo decidió ampliar el periodo de duración del proyecto sin contar ya con financiamiento. Esto generó diferencias entre las organizaciones y eso causó que, al final, el proyecto fuera un peso más que un beneficio para varias de las organizaciones que ya no contaban con financiamiento para darle seguimiento.
IV. El grupo convocante generó una buena relación entre sus miembros, a pesar de las dificultades que enfrentaron. Sin embargo, una vez que se concluyó el proceso todas las organizaciones continuaron trabajando por su lado.
V. Este proceso de diálogo dejó fuera al sector industrial, el automovilista y la industria petrolera y, se considera que debieron ser invitados. En aquel momento, fue una decisión difícil de tomar para el grupo: *"nuestra inquietud respecto de si invitarlas o no, versaba en nuestro temor de que más que un beneficio pudiera entorpecer el proceso, sentíamos que era como tener el enemigo en casa, por esa razón decidimos no incluirlos"*.
VI. Se reconoció la diversidad de actores como una fortaleza, y cada una de las preocupaciones expresadas fue aceptada como legítima. Así se construyó de manera compartida un entendimiento común sobre los retos en la materia.

Recomendaciones a otras OSC que deseen hacer incidencia

I. Primero se requiere tener claridad sobre el objetivo del proyecto, además es necesario que la coalición se encuentre unida y se realice de forma clara la asignación de las funciones para cada organización ya que a partir de ello se genera la fuerza suficiente para poder incidir. Por otra parte, es necesario tener una buena comunicación interna y generar consensos sobre los objetivos que se pretenden abordar. Asimismo, se requiere generar propuestas firmes y bien sustentadas, es decir, basadas en datos duros e información confiable, y finalmente tener una estrategia de comunicación creativa que permita generar el interés de la sociedad.
II. Definir desde la estrategia que rol tendrá cada organización y focalizar las acciones en diferentes rubros: quién generará datos duros, quién realizará la estrategia de difusión,

quién se abocará a realizar las propuestas de políticas públicas o análisis legislativo, así como quién se encargará de la fase de negociación (cabildeo) o bien quién realizará las denuncias y protestas públicas que permitan poner el problema como asunto prioritario. Todo eso otorgará legitimidad a las acciones. *"Ser leal a los objetivos/mandatos del proyecto y dirigir todas tus acciones a su logro y tener un diálogo fluido con otros actores que forman parte de tu grupo convocante: la unión hace la fuerza".*

III. No hay un momento ideal para incidir, pues se recomienda aprovechar los *"momentos coyunturales que casi siempre devienen de una crisis o un punto de quiebre en el tema, ya que es justo en ese momento donde hay una mayor apertura por parte de las autoridades para trabajar sobre él".* No obstante, resulta necesario tener estrategias claras, contenidos y acuerdos sobre posturas del grupo establecidos, para poder reaccionar de manera rápida, pero a la vez coherente y con sustancia en los contenidos. En caso contrario, los mensajes que se quieran mandar en estos momentos coyunturales carecerán de la claridad suficiente para tener un impacto real.

IV. Generar unión entre las organizaciones ya que a partir de esto se crea mucha más fuerza para poder incidir; es trascendental contar con una muy buena comunicación interna y un consenso en los objetivos a trabajar. En este marco, debe procurarse la generación de espacios de escucha y resolución interna de conflictos que puedan surgir, así como mecanismos de fortalecimiento de capacidades en materia de comunicación dentro del grupo.

V. Las propuestas deben ser totalmente claras y entendibles, sustentadas en datos duros que generen certidumbre y no meras apreciaciones o suposiciones. Para ello, generar alianzas con el sector académico resulta fundamental, para visibilizar datos, criterios objetivos y voces legitimadas técnicamente para validar la postura que se está impulsando.

VI. En diversas evaluaciones realizadas sobre el proceso, los actores participantes de los diferentes sectores destacaron como un acierto la posibilidad de contar con una organización neutral para facilitar el proceso, para permitir la expresión libre de las opiniones, preocupaciones y propuestas de las diferentes personas. Se reconoció que esto generó mayor confianza para participar en el caso de sectores que podrían tener tensiones con ciertos grupos o prejuicios respecto a la postura de ciertos actores.

VII. El tener la posibilidad de tener espacios sólo para sociedad civil o para sociedad civil y expertos para generar propuestas y estrategias de incidencia claras, favoreció una interlocución con gobierno y empresas más ordenadas, que tuvo mayores posibilidades de éxito en la incidencia.

Tercera parte: aprendizajes y conclusiones

A lo largo de estos tres casos analizados se ha podido constatar el rol estratégico que juegan las organizaciones de la sociedad civil como promotoras de la participación ciudadana para lograr incidir en los espacios donde se toman las decisiones que afectan la vida social.

Cada caso presenta sus particularidades, en el de la LGDNNA, por ejemplo, la incidencia se realizó al más alto nivel a través de la hábil gestión de la representante de UNICEF México y del respaldo de la REDIM. Sin la fuerza moral que significaba la presencia de Isabel Crowley, el resultado hubiera sido diferente. En este caso, la sociedad civil estuvo representada básicamente por la REDIM, la cual aglutina a más de 70 organizaciones a nivel nacional que trabajan en pro de la infancia.

En el segundo y tercer caso, el de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes y el de calidad del aire, el proceso respondió a un diseño metodológico riguroso donde las organizaciones de la sociedad civil se conformaron como una coalición promotora de una iniciativa de ley en el primer caso y, de una propuesta de insumos para el Gobierno Federal, en el segundo. Estos dos casos contaron con la facilitación de una organización experta en construcción de procesos colaborativos por lo que el desarrollo de las acciones estaba bajo control de personas expertas independientes del tema en cuestión.

Debe aclararse que ninguno de los tres casos fue promovido por las autoridades, sino que fue la misma sociedad civil quien bajo diversas formas de organización logró posicionar su tema y alcanzó logros importantes, tales como: la aprobación de dos leyes y la actualización de Normas Oficiales que regulan la concentración de contaminantes que afectan la calidad del aire.

Por lo tanto, las sugerencias propuestas por la relatora de las Naciones Unidas a los gobiernos (De Alburquerque 2014) para promover la participación, las cumplieron en diversas medidas las organizaciones líderes conformadas como grupos convocantes del proceso. Estos grupos fueron quienes establecieron reglas de participación, delimitaron temas y establecieron las reglas de participación. Ellos mismos crearon un espacio para la participación, libre y significativa en la medida en que se dieron a sí mismos condiciones de libertad, de tiempo y de seguridad para la participación.

Los casos analizados se propusieron resolver problemas específicos a través de cambios en las políticas públicas, en este caso, el respeto y la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; la garantía de los derechos de los adolescentes en situación penal y, finalmente, la calidad del aire en la República Mexicana que afecta de manera importante a la infancia.

El éxito de estos tres procesos radica no sólo en lo que ha logrado para la infancia en México, sino también en haber empoderado a la sociedad civil y haberla posicionada como un agente de cambio y un actor político activo, organizado, y propositivo. El proceso mismo es un modelo de ejercicio de la democracia participativa como complemento de la democracia representativa.

Los casos analizados, se perciben además como casos de éxito porque son ejemplos del proceso de incidencia colaborativa, no adversarial. En este sentido, si bien su finalidad es influir en espacios de decisión, esto se logra a través de un abordaje transformador del conflicto. Esto significa, no negar la conflictividad intrínseca de la vida social sino considerar todas las divergencias como una oportunidad de enriquecer la comprensión del fenómeno y una manera inclusiva de atenderla. Significa también tender bases firmes de diálogo y construcción de acuerdos multi-actor basados en el consenso, entendido como el esfuerzo de buena fe de todas las partes por alcanzar un acuerdo con el cual todos puedan vivir (Susskind, L., McKearnan, S., y Thomas-Larmer, J. (Eds.) 1999).

Elementos de la incidencia colaborativa en los casos analizados

Destaca en los tres casos, la labor de interlocución política de los actores con legisladores y tomadores de decisión. En el caso de la LGDNNA, fue una labor de proveer de información y asesoría técnica a los senadores y diputados, así como a sus equipos de trabajo sobre los estándares internacionales para la redacción de la ley. En el caso de la LNSIJPA, las organizaciones aliadas llevaron a cabo un intenso cabildeo al interior de las Cámaras para dar a conocer sus recomendaciones sobre la justicia para los adolescentes. Finalmente, en el caso del proceso de calidad del aire, lograron generar progresivamente un sentimiento de urgencia sobre una problemática que no era reconocida como prioritaria en la opinión pública, así como incidir en el ejecutivo a diferentes niveles, desde los grupos de trabajo de las normas, hasta la entrega de manera personal de sus propuestas al presidente de la República.

En segundo término, una estrategia fundamental es la planeación estratégica permanente. Esto es más claro en los dos últimos casos analizados LNSIJPA y el proceso de calidad del aire, donde la planeación rigurosa de los roles, los tiempos, los recursos, los objetivos, y los aliados, rindió los frutos esperados de una manera eficiente. En el caso, el de LGDNNA, se nota más el logro de un trabajo de muchos años de la REDIM que, en el momento oportuno, aprovecha el *timing* político para avanzar de manera ágil su agenda a favor de la infancia.

Otra estrategia fundamental es el trabajo técnico sólido de las organizaciones que utilizan como un punto de partida para la interlocución con los tomadores de decisión: "Informe Alternativo ante el Comité de los Derechos del Niño"; *"Proyecto de Código Nacional de Justicia Penal para Adolescentes"* y la revisión de las iniciativas existentes; *"¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México?"* y *"Zona Metropolitana del Valle de México hacia el colapso vial"*.

Sin duda la construcción de alianzas estratégicas y coaliciones son un pilar de la incidencia colaborativa, pues hace ver que el objetivo es un asunto que compete a más de un actor interesado en el tema y le da fuerza y presencia a la gestión. En el primer caso analizado, el binomio UNICEF-REDIM fue fundamental para impulsar la LGDNNA y sumar a su causa a otros actores de peso como la OEA, la CIDH, seis Senadores de seis fracciones parlamentarias y sus equipos, seis comisiones del Senado y sus asesores. En el caso de la LNSIJPA, se constituyó una coalición integrada por REINTEGRA, RENACE, REDIM, Red de Especialistas en Seguridad Pública, Instituto de Justicia Procesal Penal bajo la coordinación del CCC. Finalmente, en el caso del Diálogo por la calidad del aire, fue la Fundación Hewllett quien convocó al proceso a Bicired, CEMDA, EMBARQ-México, Poder del Consumidor, Fundación Tláloc, IMCO y REDIM, conformando con ellos un amplio grupo convocante. En cada uno de estos casos, se identificaron las alianzas que construyeron con otros actores tanto al interior del legislativo como con la academia, los empresarios, algunos representantes de gobiernos locales y funcionarios del poder federal.

Como se ha señalado en el marco teórico, una parte sustantiva del proceso de incidencia está relacionada con la estrategia de difusión de la urgencia del tema y de la modificación de las políticas para atenderlo. En esto hay muchas y creativas acciones. Destaca el uso de los medios tradicionales de difusión como son la prensa escrita, los programas de radio y televisión, así como de las diversas redes sociales. Se incluyen también aquí la realización de foros, como el muy significativo Foro de Justicia para Adolescentes, el cual tuvo un gran peso en la opinión pública. Destaca el tercer caso como muestra de una amplia estrategia de difusión dirigida al gran público y no sólo a tomadores de decisión: acciones callejeras; exposición de carteles; concursos de video; monitoreo ciudadano; Congreso nacional de ciclismo; campañas de sensibilización; talleres y seminarios; reporte público de la calidad del aire; *brochure* de buenas prácticas y valor de generar procesos participativos; infografías sobre el carbón negro; y, creación de consejos infantiles para el monitoreo y evaluación de políticas públicas sobre medio ambiente y salud; materiales educativos para niñas y niños; y, organización de diálogos con niñas y niños y sistematización de estas experiencias.

En los dos últimos casos destaca la creación de espacios de diálogo multi-actor para caracterizar el contexto e identificar criterios a considerar en la creación de la propuesta de leyes o de normas. Una persona entrevistada hizo notar que se trató de un diálogo inteligente, que no excluyó a nadie por más discordante que fuera su opinión. Esta presencia multi-actor otorgaba mayor legitimidad a las propuestas consensadas pues no eran el producto del interés de un solo actor sino de la mayor parte posible de voces afectadas e inclusive incluía las voces de los propios tomadores de decisión, quienes hacían suyas las propuestas para posicionarlas directamente en los espacios de diseño e implementación de la política pública.

Obstáculos

A pesar de los grandes beneficios que trae aparejados la participación ciudadana a la construcción de la política pública, algunos funcionarios resisten la construcción de procesos colaborativos por varias razones: no los conocen; no están acostumbrados a ellos; y/o los consideran un elemento que obstaculiza y aumenta su trabajo cotidiano. Como quedó de manifiesto en los casos antes analizados, ni la Comisión de Derechos Humanos del Senado entendía de qué se trataba la gestión participativa de una ley.

En este mismo sentido, no es fácil para los funcionarios abrir ciertos espacios de negociación a la sociedad civil. En el caso de la LNSIJPA, la coalición promotora se quejó de que hubo negociaciones

a puerta cerrada al interior del Senado. Ellos afirman que, en esas reuniones se tomaban decisiones importantes donde ellos tenían aportes que realizar, pero no pudieron ingresar.

Por otra parte, también se dan ciertos resabios de celo profesional o de estatus entre los y las legisladoras que no están acostumbrados a las iniciativas emanadas de la sociedad civil. Eso generó cierto tiranteo entre la iniciativa interna y la iniciativa externa para la LNSIJPA, a pesar de los esfuerzos de conjunción de ambas.

Al interior de las coaliciones o grupos convocantes, un obstáculo es el desnivel de información que existe por el mismo tema a pesar del genuino interés que tengan en resolverlo. Por otra parte, la diversidad de actores en una coalición amplia debe llevarlos a mantener una buena comunicación interna y a contar con un efectivo sistema de construcción de acuerdos con el fin de mantener unida a la coalición en pro de alcanzar sus objetivos.

Al exterior, un obstáculo que se presenta en el proceso de incidencia son algunos rasgos de intolerancia con quienes piensan distinto, sobre todo cuando se tiene la certeza de que ellos están alineados con estándares internacionales de respeto a los derechos humanos. Cualquier voz discordante es considerada retrógrada o conservadora sin darle la oportunidad de expresar sus intereses y preocupaciones sobre el tema.

Conclusiones

I. Un proceso multi-actor es intrínsecamente diverso y la diversidad exige ciertas habilidades y competencias de los individuos que las promueven. Dos habilidades señaladas por las personas entrevistadas son la tolerancia y la autocrítica. Tolerancia con quienes piensan distinto dentro de la coalición como fuera de ella. Si bien la coalición integra la mayor cantidad posible de voces o perspectivas, no las tienen todas. Fuera de ella habrá quienes critiquen sus objetivos, sus métodos, o sus estrategias. Y la recomendación de las mismas personas entrevistadas es saber escuchar las críticas e integrarlas en un ejercicio autocrítico de su actuación.

II. El proceso multi-actor y el trabajo de coalición rompe el paradigma del trabajo individual y sectorial, por lo cual los miembros de una coalición deben estar preparados para trabajar con objetivos comunes que, al mismo tiempo, aporten al fortalecimiento de su propia organización. No es un trabajo sencillo porque la mayoría busca obtener el premio de manera individual, pero estos procesos les han enseñado a los participantes que, la coalición les rindió buenos frutos a pesar de haberlos compartido con otros.

III. Los casos antes presentados muestran la importancia de un buen análisis del contexto para aprovechar las oportunidades que ofrecen al proceso las coyunturas favorables, como el inicio de sesiones en las Cámaras o cuando el gobierno mexicano debe presentar informes de avance y cumplimento ante organismos internacionales. Sin embargo, una coyuntura favorable, como la que se le presentó a la LGDNNA al ser presentada como iniciativa preferente, puede tener riesgos. A ésta le impuso limitaciones que después reconocerían sus promotores; en este caso, no haber integrado debidamente a la academia en este proceso. Existen también los imponderables, es decir, sucesos que no estaban contemplados en el análisis del contexto que atrapan la atención de la opinión pública, como la tragedia en Ayotzinapa durante el debate de la LNSIJPA. Ante eso, queda fortalecer la interlocución al interior del legislativo y esperar un momento propicio para continuar con el proceso.

IV. Saber delimitar el alcance del proceso desde el inicio del mismo y saber poner fin a la coalición es una cualidad de un buen proceso colaborativo. Desconocer el alcance y el fin de la coalición generará divergencias al interior de esta y un sentimiento de frustración generalizado. A pesar de que, para algunos haya habido logros importantes, otros afirmarán que se quedaron a mitad del camino.

V. Urge en todos estos procesos fortalecer el seguimiento y el monitoreo de las iniciativas aprobadas, pues no basta con tener la ley para transformar la realidad. Las personas entrevistadas insisten en construir esquemas de rendición de cuentas de los gobiernos, en los cuales sea la sociedad civil quien supervise y monitoree el cumplimiento de los compromisos y exija respuestas.

VI. La incidencia colaborativa exige el fortalecimiento del *expertise* de la sociedad civil en varios aspectos. Entre ellos, conocer de manera más profunda de las políticas públicas, del Congreso y de su funcionamiento, del presupuesto gubernamental, de las fracciones parlamentarias y sus líderes. El expertise de la sociedad civil es fundamental a la hora de entablar diálogo y construir acuerdos con los tomadores de decisión.

VII. Otro *expertise* fundamental está relacionado con la capacidad de establecer un diálogo inteligente, que les permita negociar de manera efectiva sin comprometer los objetivos planteados en el proceso. Las habilidades comunicativas son un pilar fundamental de la incidencia colaborativa. Si la idea es superar la protesta con propuesta, entonces gestionar esa propuesta en un lenguaje asertivo es una habilidad central. Como afirmó una persona entrevistada, se debe ser al mismo tiempo, "diplomática y astuta" para incidir en el legislativo.

VIII. Proceso de diálogo como meta aprendizaje. Para muchas personas entrevistadas, más allá de los logros concretos del proceso de incidencia (una ley, una norma, una agenda), su participación en el mismo fue un aprendizaje valioso porque ejercitaron sus propias capacidades de comunicación, negociación y construcción de acuerdos. Por otra parte, también puso a prueba sus prejuicios y estereotipos sobre "el gobierno", "la sociedad civil", "los empresarios", "los transportistas" y, se dieron la oportunidad de conocer los puntos de vista de aquellos a quienes habían etiquetado previamente.

Bibliografía marco teórico

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. 2016. «Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.» *diputados.gob.* 27 de Enero. Último acceso: 7 de Julio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm.

De Alburquerque, Catarina. 2014. *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho al agua y el saneamiento.* A/69/213, Sexagésimo noveno periódo de sesiones: Asamblea General Naciones Unidas.

Dirección General del Centro de Documentación, Información y Análisis. s.f. «Procedimiento legislativo.» *diputados.gob.* Último acceso: 7 de Julio de 2016. http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/prosparl/iproce.htm.

Fundación Directorio Legislativo; Fundación Cambio Democrático. 2011. «Manual Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos.» Proyecto Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos, Buenos Aires.

Hernández, Mara, y Luz Paula Parra. 2012. «La Sociedad Civil Organizada en Congreso sin Mayorías: Aprendizajes y recomendaciones para un cabildeo ciudadano efectivo.» *Centro de Colaboración Cívica* A.C. 1-38.

Máynez, García. 2000. «Introducción al Estudio del Derecho.» *Innovalibre.* Último acceso: 7 de Julio de 2016. https://innovalibre.files.wordpress.com/2009/08/garciamaynezcap1a72.pdf.

Mckinley, Andrés. 2002. *Manual para la incidencia política.* Manual, El Salvador: Oficina en Washington para Asuntos Lationamericanos (WOLA).

XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. 2009. «Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.» Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa", Lisboa, 1-15.

Bibliografía de los casos de estudio

Asamblea General de las Naciones Unidas. (20 de noviembre de 1989). Obtenido de https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/555/07/IMG/NR055507.pdf?OpenElement

Centro de Colaboración Cívica. (2013). Mapa de Actores. Hacia ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio. Ciudad de México, México: Documento interno de trabajo.

Centro de Colaboración Cívica. (2014). Proceso de diálogo y construcción de acuerdos sobre el marco legal del sistema de justicia para adolescentes. Documento interno de trabajo. México.

Davis, R. a. (2005). The Most Significant Change Technique. A Guide for its Use.Obtenido de http://www.mande.co.uk/docs/MSCGuide.pdf

DIF Nacional. (2010). Obtenido de http://sn.dif.gob.mx/dif-nacional/mision-y-vision/

IMCO. (s.f.). Calidad del Aire. Obtenido de ¿Cuánto nos cuesta la contaminación del aire en México?: http://imco.org.mx/calculadora-aire/

Ley Federal de Justicia para Adolescentes. (27 de diciembre de 2012). México. Obtenido de https://www.sspc.chiapas.gob.mx/leyes/federal/LEY_FEDERAL_DE_JUSTICIA_PARA_ADOLESCENTES.pdf

Ley General de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. (04 de diciembre de 2014). Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGDNNA_041214.pdf

Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para adolescentes. (16 de junio de 2016). México. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNSIJPA.pdf

Méndez, A. (23 de julio de 2014). La actuación de la PGR en el caso de Mamá Rosa huele a impunidad, dicen penalistas. La Jornada, pág. 10.

Milenio Diario. (22 de septiembre de 2014). Estado mexicano viola derechos de los niños, señala informe. Obtenido de http://www.milenio.com/politica/Informe_ninos-adolescentes-Estado_Mexicano-derechos_de_ninos-violaciones_0_377362479.html

Poder del Consumidor, IMCO, CEMDA, CTSEmbarq, REDIM, Bicired, Fundación Tláloc y CEJMéxico. (Mayo de 2013). Acuerdos Finales. Hacia Ciudades saludables y competitivas. Moviéndose por un aire limpio. Ciudad

de México: Centro de Colaboración Cívica. Obtenido de http://colaboracioncivica.org/esp/wp-content/uploads/2013/06/acuerdos_calidad_del_aire.pdf

Reforma artículo 18 Constitucional. (12 de diciembre de 2005). México. Obtenido de http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=2101661&fecha=12/12/2005

Reforma artículo 73 Constitucional. (10 de julio de 2015). México. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015

Senado de la República. (29 de mayo de 2000). Obtenido de http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Ley_PDNNA.pdf

Sistema de Información Legislativa. (s.f.). Iniciativa preferente. Obtenido de http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=255

Susskind, L., McKearnan, S., y Thomas-Larmer, J. (Eds.). (1999). The Consensus Buildng Handbook. A Comprehensive Guide to Reaching Agreement. California: Sage Publications.

UNICEF. (2001). Observaciones Generales del Comité de los derechos del niño. Obtenido de http://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf

Lista de personas entrevistadas

- Agustín Martínez. Integrante Colectivo Bicired
- Alicia Vargas: Presidenta del Consejo Directivo de REDIM
- Alma Meneses: Ex miembro de REDIM
- Angélica de la Peña: Senadora de la República por el Partido de la Revolución Democrática
- Danaé Peña. Oficial de Programa, Centro de Colaboración Cívica
- Fátima Masse. Ex integrante del Instituto Mexicano para la Competitividad.
- Isabel Crowley: Ex Representante de UNICEF México
- Javier Carrasco: Instituto de Justicia Procesal Penal
- Juan Martin Pérez: Director Ejecutivo de REDIM
- Karla Gallo: UNICEF México
- Leonardo Mier:UNICEF México
- Martín Carlos Sánchez Bocanegra. Director RENACE
- Nadjeli Babinet, Directora de Desarrollo Sustentable, Centro de Colaboración Cívica
- Paulina Cerdán Corona: Directora de Seguridad y Derechos Humanos, Centro de Colaboración Cívica
- Rosa María Ortiz: Ex Relatora de Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos