

NEGOCIACIÓN POLÍTICA
EN DEMOCRACIA:
diez prácticas efectivas



NEGOCIACIÓN POLÍTICA
EN DEMOCRACIA:
diez prácticas efectivas

MARA I. HERNÁNDEZ, FABRICIO BRODZIAK
y JOSÉ DEL TRONCO

TOLUCA, MÉXICO · DOS MIL DIECISIETE

JZ6045
N384
2017

Negociación política en democracia : diez prácticas efectivas / Mara I. Hernández, Fabricio Brodziac y José del Tronco. —1a. ed.— México : IEEM, Centro de Formación y Documentación Electoral, 2017.

109 p. — (Cuadernos de Formación Ciudadana ; 10).

ISBN 978-607-9496-40-1

1. Negociación 2. Democracia
I. Hernández, Mara I., coautora II. Brodziac, Fabricio, coautor III. Tronco, José del, coautor

Ilustración de la portada:

Acuerdos y democracia

Ilustración digital, 27 x 36 cm, 2017

Flor de María Gutiérrez García

Esta investigación, para ser publicada, fue arbitrada y avalada por el sistema de pares académicos en la modalidad de doble ciego.

Serie: Cuadernos de Formación Ciudadana núm. 10

Primera edición, noviembre de 2017.

D. R. © Mara I. Hernández, 2017.

D. R. © Fabricio Brodziac, 2017.

D. R. © José del Tronco, 2017.

D. R. © Instituto Electoral del Estado de México, 2017.

Paseo Tollocan núm. 944, col. Santa Ana Tlapaltitlán,

C. P. 50160, Toluca, México.

www.ieem.org.mx

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 978-607-9496-40-1

ISBN de la versión electrónica 978-607-9496-41-8

Los juicios y afirmaciones expresados en este documento son responsabilidad de los autores, y el Instituto Electoral del Estado de México no los comparte necesariamente.

Impreso en México

Publicación de distribución gratuita

Recepción de colaboraciones en ceditorial@ieem.org.mx

y en ceditorial.ieem@gmail.com



CONSEJO GENERAL

Consejero Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Consejeros Electorales

María Guadalupe González Jordan

Saúl Mandujano Rubio

Miguel Ángel García Hernández

Francisco Bello Corona

Laura Daniella Durán Ceja

Sandra López Bringas

Secretario Ejecutivo

Francisco Javier López Corral

Representantes de los partidos políticos

PAN	Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo
PRI	César Enrique Sánchez Millán
PRD	Javier Rivera Escalona
PT	Joel Cruz Canseco
PVEM	Esteban Fernández Cruz
MC	César Severiano González Martínez
NA	Efrén Ortiz Álvarez
MORENA	Ricardo Moreno Bastida
PES	Carlos Loman Delgado
VR	Daniel Antonio Vázquez Herrera



Sylvia Aguilera García
Directora Ejecutiva

Rosario Espinosa Martínez
Directora del Programa de Fortalecimiento de Capacidades

Nadjeli Babinet Rojas
Directora del Programa de Desarrollo Sustentable

Ana Paulina Cerdán Corona
Directora del Programa de Seguridad Ciudadana

Adriana Reyes Coca
Directora Administrativa

Oficiales de Programa

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

Área administrativa

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

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecemos el apoyo del Centro de Colaboración Cívica (ccc) como institución promotora y copatrocinadora del primer proyecto de investigación en el que se basan las recomendaciones y ejemplos de este texto. Otras instituciones que apoyaron dicha investigación son la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-México, el Instituto Mora, la Fundación Este País, el Senado de la República y el Instituto Federal Electoral (IFE, ahora INE). Los autores también agradecemos a todos los investigadores que colaboraron en esta investigación, cuyos resultados fueron publicados en el libro *Un Congreso sin Mayorías: Mejores Prácticas en Negociación y Construcción de Acuerdos*, el cual sirvió de base para elaborar las primeras versiones de este texto. Agradecemos en particular a José del Tronco, quien además es uno de los coordinadores de una investigación en curso sobre la negociación y deliberación del Pacto por México y sus reformas, de la cual se retomaron algunos ejemplos. Este segundo programa de investigación ha sido financiado por Flacso-México y la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Tecnológico de Monterrey. Gracias también a la Fundación Ebert por el apoyo financiero para la redacción del manual: *¿Cómo negociar en un Congreso sin mayorías? Diez prácticas efectivas*, de Hernández y Brodziak, editado por el ccc y la Fundación Friedrich Ebert en 2010, el cual constituyó un importante esfuerzo de síntesis de hallazgos que retomamos para

este texto.¹ Asimismo, deseamos expresar nuestra gratitud al Consejo Directivo del CCC por sus comentarios a anteriores versiones de este texto, en particular a Antonio Purón por sus recomendaciones de reestructuración.

Por último, agradecemos al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) por su apoyo para la edición de este texto en el marco del cumplimiento de los objetivos del Programa de Negociación, Mediación y Diálogo del Centro de Investigación y Docencia Económica (Pro-Diálogo-CIDE), cuya misión es generar y difundir conocimiento en este campo de estudio y práctica, con el propósito más amplio de contribuir a una cultura de paz.

¹ Este texto retoma elementos del formato y contenido de dicho manual, pero incorpora ejemplos de negociaciones políticas más recientes, cambios importantes al contenido, diseño y formato, así como un nuevo marco conceptual y revisión bibliográfica.

RESUMEN EJECUTIVO

Esta publicación tiene la doble intención de contribuir al debate público sobre lo que constituyen las prácticas de negociación efectivas y apegadas a principios democráticos, y de proporcionar herramientas puntuales para negociar acuerdos que atiendan problemas públicos complejos en contextos de pluralidad política.

El marco teórico y las recomendaciones reflejan el estado del arte de la teoría de la negociación, así como los hallazgos de 10 años de investigación sobre prácticas de negociación política y cabildeo ciudadano en el Congreso de la Unión mexicana, una arena fundamental de toma de decisiones en nuestro país, que además refleja la complejidad del escenario público nacional, la cultura política y la pluralidad de visiones que existen sobre los problemas del país. Los ejemplos que se incluyen en este texto reflejan las vivencias de una multiplicidad de actores de distintos partidos políticos y sectores que han destacado por su participación en la construcción de acuerdos legislativos, lo cuales fueron entrevistados en el contexto de los proyectos de investigación mencionados.

¿Qué es una negociación efectiva? Desde la perspectiva de los autores, quienes retoman los enfoques contemporáneos de la teoría de la negociación (Fisher, Ury y Patton, 2001; Thompson 2000; Lewicki *et al.*, 2011; Mnookin y Suskind, 1999), una negociación *efectiva* es aquella que deriva en acuerdos satisfactorios para las partes, en la medida en que responden a sus respectivos intereses y necesidades (optimizando las posibilidades ganar-ganar) y generan condiciones para construir relaciones colaborativas de largo plazo. Por lo tanto, una negociación efectiva

requiere que las partes intercambien información sobre sus respectivos objetivos o intereses, sean flexibles y capaces de explorar opciones creativas que integren las necesidades de las partes, y utilicen algún criterio objetivo para distribuir el valor generado en la negociación de forma mínimamente justa o razonable (Fisher, Ury y Patton, 2001; Susskind y Cruikshank, 1987). En la literatura se han identificado múltiples obstáculos para que florezcan este tipo de negociaciones (Arrow *et al.*, 1995) y se prescriben una serie de prácticas que pueden aplicarse a un sinnúmero de escenarios (Fisher, Ury y Patton, 2001; Thompson 2000; Lewicki, Roy J. *et al.*, 2011). Sin embargo, trasladar estas recomendaciones a un contexto político complejo, como el mexicano, no debe hacerse en automático. Antes es necesario caracterizar dicho contexto y definir qué hace distinta a una negociación *política* de una negociación cualquiera.

¿Qué es una negociación política efectiva? Las negociaciones políticas implican que hay representantes y representados, lo que significa que no basta que los intereses de quienes están en la mesa se vean reflejados en el acuerdo (Mnookin y Susskind, 1999). Una **negociación política efectiva** debe producir acuerdos satisfactorios para las partes (enfoque ganar-ganar) que sean, además, estables en el tiempo y legítimos frente a los representados, es decir, la ciudadanía (Susskind y Cruikshank, 1987). Hay tres dimensiones que es indispensable considerar para que podamos hablar de una negociación *política* efectiva:

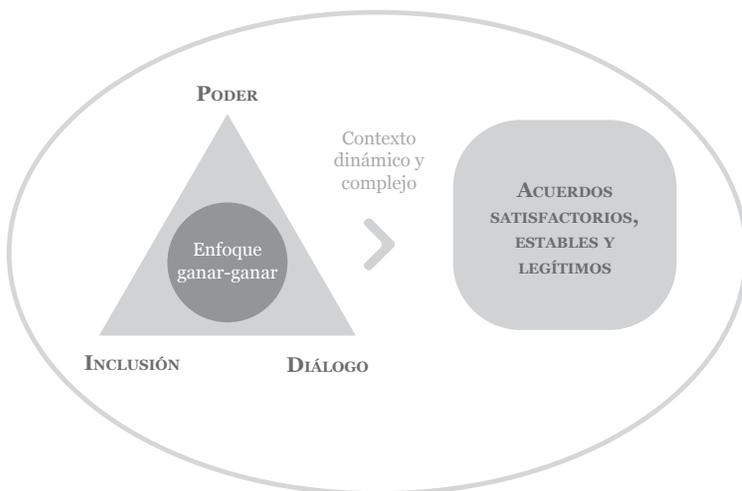
- **Diálogo.** Los acuerdos deben basarse en un diálogo de calidad, en el cual los problemas se aborden en su complejidad, con la mejor información disponible, y donde las distintas necesidades o perspectivas se pongan sobre la mesa para dar lugar a un intercambio sólido y reflexivo de argumentos (Habermas, 1998; Elster, 1998; Mansbridge *et al.*, 2012). Este tipo de conversación es más la excepción que la regla en el contexto político mexicano (Hernández *et al.*, 2009), pero no deja de ser un criterio importante para evaluar si una negociación política se ha llevado a cabo en representación de *la ciudadanía*.
- **Inclusión.** El proceso de diálogo y negociación debe posibilitar la expresión de las distintas opiniones, necesidades y perspecti-

vas de la ciudadanía, en forma directa o por conducto de representantes que hagan suyas las demandas o puntos de vista.

- **Poder.** El poder es fundamental para asegurar un lugar en la mesa de negociación, para visibilizar los intereses que deben ser tomados en cuenta y para evitar acuerdos arbitrarios o que signifiquen un retroceso en la atención al problema público de interés. El reto es utilizar este poder *con* otros actores, para construir acuerdos legítimos, estables y efectivos, en lugar de emplear el poder en forma autoritaria *sobre* quienes no lo tienen.

Importancia del contexto. Tanto los equilibrios de poder como los actores que es necesario incluir varían enormemente en el tiempo, de un sector a otro, dependiendo del orden (u órdenes) de gobierno involucrado, o en función de la ubicación geográfica de los actores afectados por el resultado de la negociación. Estos factores se refieren al *contexto* de la negociación política, el cual es fundamental comprender y analizar si se pretende articular una estrategia de negociación política efectiva.

El siguiente gráfico resume el enfoque de negociaciones políticas efectivas propuesto:



El *enfoque ganar-ganar* está en el centro indicando que la recomendación es optimizar las posibilidades de generar valor para todas las partes con intereses legítimos en la negociación, pero en el modelo se reconoce que existen al menos tres factores adicionales para que una negociación *política* derive en *acuerdos satisfactorios, estables y legítimos*, que son: 1) el *poder* que se refleja en la capacidad de ser un actor relevante en la mesa de negociación, con posibilidades de enfrentar resistencias al cambio; 2) el nivel de *inclusión* de las distintas perspectivas y grupos de interés, y 3) la calidad del *diálogo* sobre el problema público en cuestión. Todo ello en el marco de un contexto dinámico y complejo que no puede perderse de vista a lo largo de todo el proceso de negociación.

Barreras para una negociación política efectiva. Lograr una negociación política efectiva en contextos de pluralidad política implica sortear un sinnúmero de barreras asociadas a nuestra cultura política, a nuestra arquitectura institucional (Béjar, 2003 y 2006) y a nuestra condición humana (Arrow *et al.*, 1995). Por ejemplo, está documentado que los seres humanos padecemos sistemáticamente de sesgos cognitivos que impiden ver el potencial ganar-ganar en una negociación; son extendidos los prejuicios entre partidos políticos y entre éstos y la ciudadanía, así como la comunicación limitada entre partidos y entre éstos y los distintos grupos ciudadanos; la multiplicidad de grupos de interés complejiza la toma de decisiones; la cultura autoritaria que prevalece en nuestro país no favorece el desarrollo de relaciones de confianza horizontales; las reglas del juego no incentivan la rendición de cuentas ni la construcción de acuerdos, entre otras barreras.

Con la transición democrática en México quedaron atrás los tiempos en los que una sola persona o institución podía dictar la solución o tomar una decisión de manera unilateral. De ahí que sea indispensable sortear estas barreras para construir acuerdos incluso entre rivales políticos.

Diez prácticas efectivas de negociación. A pesar de dichas barreras, líderes políticos y sociales de distintas orientaciones ideológicas han demostrado que es posible negociar y construir acuerdos multipartidarios que cumplen, en mayor o menor medida, con los atributos propuestos. A continuación, presentamos diez prácticas y recomendaciones puntuales para impulsar negociaciones políticas efectivas. Todas

ellas retoman el estado del arte en teoría de la negociación y se reflejan en experiencias concretas de legisladores y legisladoras mexicanas en la última década (2006-2016).

1. Analiza el contexto e identifica a los actores clave. Un primer paso para definir una estrategia de negociación política es elaborar un análisis de contexto que incluya un mapeo de todos los actores que serán afectados directamente por el resultado de la negociación, a quienes están involucrados en el proceso formal de toma de decisiones y a quienes tienen poder de veto, formal o informal, sobre la decisión. Además de los actores clave, un análisis útil para tomar decisiones debe identificar los siguientes aspectos:

- Los intereses y necesidades de cada uno de los actores clave.
- Las dinámicas de relacionamiento entre actores.
- Los factores que constituyen conectores entre los miembros de las comunidades impactadas más directamente y aquellos que son factor de división.
- Oportunidades y amenazas que presenta el entorno político, económico y social para el avance de la agenda en cuestión.

El análisis de contexto es esencial para cualquier paso subsecuente y deberá actualizarse a medida que el proceso avance en respuesta a cambios relevantes, como es el surgimiento de nuevos actores, choques económicos, desastres naturales, coyunturas político-electorales, u otros. Es posible afirmar que no puede haber una estrategia efectiva de negociación política sin una lectura robusta del contexto.

2. Usa los medios para generar urgencia y discusión pública. Frente a la competencia electoral, una buena estrategia de comunicación puede posicionar un tema en la opinión pública y generar un sentimiento generalizado de urgencia que motive la colaboración entre partidos. Para ello es indispensable:

- Utilizar distintos medios de comunicación en forma creativa.
- Definir mensajes claros y sencillos.

- Hacer alianzas con voceros que tengan credibilidad para hablar sobre la problemática y plantear soluciones.

3. Construye una coalición amplia y plural. Desde el enfoque de *negociaciones políticas efectivas*, las coaliciones son una fuente de poder fundamental para asegurar un lugar en la mesa de negociación y para garantizar que los intereses prioritarios se tomen en cuenta. Una vez que se ha identificado a los actores relevantes, sus dinámicas de relacionamiento en el contexto actual, así como sus necesidades, es posible definir una estrategia para construir una coalición. Algunas preguntas útiles para definir una estrategia de formación de alianzas y coaliciones son:

- ¿Quiénes son indispensables para construir una coalición ganadora?
- ¿Qué persona a la que tenemos acceso puede influir sobre algún actor renuente?
- ¿Qué tan poderosos son los actores renuentes? ¿Hay manera de construir una coalición ganadora sin ellos o es necesario buscar aliados que los puedan neutralizar?
- ¿Cuál es la coalición mínima para poder bloquear un acuerdo perjudicial o desventajoso?

4. Identifica interlocutores confiables y sé confiable. Sin un mínimo de confianza entre los negociadores es muy difícil generar condiciones para el diálogo franco que requiere una negociación *ganar-ganar*. Los interlocutores confiables son fundamentales para generar un diálogo de calidad y tienen las siguientes características:

- Cuentan con el respaldo explícito de su grupo parlamentario.
- Son concedores del tema.
- Saben cumplir acuerdos.
- Escuchan a todos los actores, a pesar de las diferencias.
- Tienen experiencia y vínculos de confianza con legisladores de otros partidos.

Aquellos líderes interesados en construir una trayectoria política de largo plazo deben cultivar una reputación de interlocutores confiables y ser capaces de identificar quiénes son confiables para privilegiar la interlocución con ellos.

5. Busca soluciones ganar-ganar. En contextos de pluralidad política es muy difícil que los temas avancen si no se plantea una negociación en la que todos los que suscriban el acuerdo perciban que han avanzado su agenda. A continuación, se enlistan algunas tácticas para promover una negociación *ganar-ganar* en el Congreso:

- Presentar las necesidades e intereses de forma clara y sencilla.
- Subrayar el objetivo común y de interés público que subyace a la propuesta.
- Identificar actores poderosos afectados por la propuesta y dialogar con ellos buscando incorporar sus necesidades e intereses legítimos.
- Ser *suaves con la persona y duros con el problema*; es decir, centrarse en las ideas y las necesidades en juego evitando descalificaciones personales.
- Generar soluciones creativas para integrar intereses en tensión.
- Buscar integrar paquetes de reformas con iniciativas de distintos partidos.
- Buscar esquemas para compartir *la medalla* y los reflectores entre las distintas fuerzas políticas.

6. Conforma un espacio seguro de diálogo. Cuando los políticos están frente a los medios de comunicación, tienden a subrayar sus diferencias frente a otras fuerzas políticas por medio de mensajes simplificados y posicionamientos políticos rígidos, lo cual dificulta las negociaciones. De ahí la importancia de generar espacios seguros de diálogo, en los que los actores se puedan escuchar, mostrarse flexibles en la negociación y deliberar con mayor profundidad. Para generar el espacio seguro en donde se pueda negociar, recomendamos lo siguiente:

- Conformar grupos de trabajo pequeños pero con representación de los distintos grupos y partidos políticos que se pretende incluir en el acuerdo.
- Designar a un facilitador o secretario técnico que modere la discusión y dé seguimiento a los acuerdos.
- Establecer reglas claras para el grupo de trabajo, por ejemplo: centrarse en el mérito técnico de las propuestas; no filtrar nada a los medios; honrar la palabra; evitar ataques y descalificaciones personales; privilegiar el consenso al interior del grupo de trabajo; así como comunicar, defender y cabildear los acuerdos del grupo frente a los respectivos grupos o partidos políticos representados en el grupo de trabajo.
- Mantener informadas a las organizaciones o partidos políticos sobre los avances de sus representantes en los grupos de trabajo y buscar ratificar los acuerdos.
- Integra a expertos o académicos a los grupos de trabajo.
- Combinar los espacios seguros de diálogo de los grupos de trabajo con espacios públicos de participación ciudadana y rendición de cuentas.

7. Fomenta la comunicación entre instancias decisorias.

Muchas iniciativas de reforma se quedan en el tintero cuando pasan de una cámara a otra. Por ejemplo, para evitar que los acuerdos de una instancia de decisión sean bloqueados por otra, recomendamos:

- Generar un acuerdo entre las instancias sobre cuál de ellas llevará el liderazgo, para evitar que se dupliquen esfuerzos que deriven luego en bloqueos mutuos.
- Mantener informados a los actores clave de las otras instancias y cabildear con ellos el acuerdo que se busca impulsar.
- Integrar equipos mixtos de trabajo entre las distintas instancias, como son los grupos de trabajo bicamerales entre Senado y Cámara de Diputados.

8. Organiza consultas y foros públicos plurales. Las consultas o foros públicos son un complemento esencial al trabajo en grupos pequeños y cerrados al público, pero también pueden ser una simulación que aporte poco a la construcción de acuerdos. Para que los foros y consultas logren aumentar la efectividad de las negociaciones recomendamos:

- Consensuar las agendas, los tiempos y las metodologías de los foros y consultas entre los distintos partidos o actores clave en la construcción del acuerdo.
- Comprometer a los actores clave que estarán negociando el acuerdo a estar presentes durante todas las sesiones del foro.
- Asegurar la participación de expertos con mucha credibilidad y de distintas corrientes.
- Convocar a los medios de comunicación y a líderes de opinión para asegurar la difusión.

9. Trabaja con expertos y organizaciones civiles bajo principios de gobierno abierto. La participación de los académicos, los expertos y las organizaciones civiles aumentan la calidad del diálogo, permiten construir acuerdos técnica y jurídicamente sólidos, además de aumentar la legitimidad de los acuerdos, sobre todo cuando se hace bajo los principios de *gobierno abierto*, un nuevo modelo de gobernanza orientado a trabajar bajo principios de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas para la innovación en la solución de retos públicos. Para sacar el mayor provecho de la participación de expertos y organizaciones civiles desde este nuevo paradigma, recomendamos:

- Conocer la opinión de expertos y organizaciones civiles especializadas antes de presentar públicamente cualquier iniciativa.
- Promover que sean voceros aliados del planteamiento del problema y de la iniciativa.
- Integrar a un pequeño grupo de expertos (dos o tres) al grupo de trabajo multipartidista seleccionados por consenso del grupo.

- Fomentar que estos expertos socialicen los avances del proceso de negociación con la comunidad de práctica del tema en cuestión más ampliamente.
- Adherirse a los principios de gobierno abierto a lo largo de todo el proceso.

10. Procura recursos financieros suficientes. Entre más polémico el tema o más profundos sean los cambios buscados, es de esperarse que mayor será la cantidad de recursos necesarios para impulsar el cambio. A continuación, se enlistan algunas de las fuentes más comunes:

- Las comisiones legislativas, las juntas de Coordinación Política del Senado y Cámara de Diputados, el gobierno federal y otras entidades públicas interesadas en impulsar la iniciativa.
- Agencias de cooperación internacional interesadas en el tema en cuestión.
- Otras alianzas con actores que tengan recursos propios e interés en el tema, como puede ser el sector privado u organizaciones filantrópicas.

En general, es recomendable diversificar las fuentes de financiamiento para obtener más recursos y darle mayor legitimidad al esfuerzo.

Reflexión final. En el contexto de una incipiente cultura democrática y dada la persistencia de prácticas clientelares y autoritarias, las negociaciones políticas en México enfrentan un sinnúmero de barreras que les restan efectividad e impiden generar acuerdos satisfactorios, estables y legítimos. Incluso los casos de éxito, de los cuales hay mucho que aprender, son vistos por los propios actores políticos como excepciones a la regla (Hernández *et al.*, 2009). Ante esta situación, el punto de partida para quien aspira a construir acuerdos políticos de esta naturaleza es construir y mantener una reputación de interlocutor confiable, capaz de escuchar, concededor(a) de los temas y cumplidor(a) de palabra, incluso frente a interlocutores que no sean confiables. Esto

podrá parecer poco redituable en coyunturas políticas específicas, pero permite construir relaciones colaborativas de largo plazo, incluso entre rivales políticos, cuyo mutuo entendimiento es necesario mientras vivamos en democracia, sobre todo en contextos de pluralidad política, como lo es, comúnmente, un cuerpo legislativo.

INTRODUCCIÓN

Esta publicación tiene dos objetivos. El primero es contribuir al debate público sobre lo que constituyen prácticas de negociación política útiles para construir acuerdos y, a la vez, congruentes con principios democráticos. En tiempos de la *posverdad*, en el escenario político nacional e internacional se han normalizado prácticas de manipulación mediática, actos de corrupción que se maquillan para quedar impunes y acuerdos cupulares en los que influyen en forma desmedida los llamados *poderes fácticos* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2004). En este contexto, la palabra *negociación* —máxime cuando se habla de asuntos de interés público— ha llegado a tener una connotación peyorativa, sinónimo de *contubernio*, en donde los representantes y unos pocos con poder se reparten el pastel a espaldas de los representados. La firma del Pacto por México por las principales fuerzas políticas del país generó un entusiasmo generalizado en la opinión pública y permitió que se reformara más de 40 % de los artículos de la Constitución. No obstante, el entusiasmo fue menguando, la oposición abandonó el Pacto y muchos actores que se sintieron excluidos de la lógica de este acuerdo cupular salieron a criticarlo. En el imaginario colectivo de los ciudadanos volvió a instalarse la idea de que las negociaciones políticas son para beneficiar a unos cuantos, específicamente a los que participan de ellas.

Frente a la desconfianza que genera la posibilidad de *negociar*, actores políticos y sociales optan con frecuencia por cancelar esta vía. La intención es llamar la atención sobre demandas no resueltas y colo-

car temas en la discusión pública con la mínima interlocución posible, pero no siempre se alcanza una solución satisfactoria. La imposibilidad de dialogar en condiciones donde predomina la razón, la buena fe y la disposición a construir acuerdos suele derivar en parálisis política, retrasos en la atención a problemas y escalamiento de conflictos.

El concepto de *negociación política efectiva* que proponemos en este texto permite trascender lo que vemos como una falsa disyuntiva de las negociaciones cupulares entre dejar de lado los principios o defender dogmáticamente los principios sin permitir el diálogo con el otro. Una negociación política efectiva, como la definimos en este texto, implica tanto la conciliación de intereses de quienes negocian, como la adecuada representación de los intereses y perspectivas ciudadanas en su pluralidad. Nuestra definición no es descriptiva de lo que es la norma en nuestra actual cultura política, pues está comprobado que muchas negociaciones políticas ocurren sin considerar el interés de los ciudadanos. Sin embargo, el escrutinio público en la toma de decisiones es cada vez mayor, por lo que el costo político de las prácticas de negociación tradicionales va en aumento. En consecuencia, cada día hay más funcionarios públicos y actores políticos dispuestos a regirse por principios de legitimidad democrática para sustentar sus decisiones, lo que les permite —además de resolver problemas públicos— ostentarse como *buenos* representantes ante la ciudadanía. Los ejemplos que usaremos en este texto para ilustrar las buenas prácticas de negociación dejarán en claro que lo que aquí proponemos no es un ejercicio teórico alejado de nuestra realidad política. Por el contrario, es la evidencia de que las mejores prácticas políticas de negociación han incidido positivamente en la formulación de políticas públicas relevantes, y que además coinciden con lo que las escuelas contemporáneas de negociación recomiendan.

La descripción detallada de estas prácticas, con sus respectivos ejemplos, atienden al segundo objetivo del texto, que es proporcionar herramientas puntuales para negociar acuerdos que atiendan problemas públicos complejos en contextos de pluralidad política, en congruencia con principios democráticos.

Para tal propósito, este trabajo extrae las principales lecciones de quince casos de negociaciones políticas que generaron acuerdos legis-

lativos de gran calado. Estos casos de estudio se basaron en entrevistas a profundidad con los distintos actores que participaron en el proceso de negociación y se realizaron en el marco de tres programas de investigación. El primer programa buscaba explicar cómo una legislatura que había empezado a golpes y empujones había logrado aprobar reformas en temas de gran trascendencia como la del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (Issste) en 2006, transparencia en 2007, electoral en 2007, fiscal en 2007, energética en 2008, seguridad y justicia (o penal) 2008, así como un proceso de diálogo en materia de cambio climático que derivó en una ambiciosa agenda legislativa en la materia. Este programa generó dos publicaciones que son la principal referencia para la elaboración de la presente: Hernández, Mara; Del Tronco, José, y Sánchez, Gabriela, 2009; Hernández y Parra, 2017. El segundo programa se centra en documentar esfuerzos de sociedad civil para incidir en reformas legislativas, del cual también se retoman algunos ejemplos de casos como la Ley Antisecuestro en 2010, la reforma que introduce la figura de acciones colectivas en 2010-2012, para la defensa de los derechos de los consumidores, y la reforma al 10. constitucional en materia de derechos humanos en 2012. El tercer proyecto, aún en curso, documenta las negociaciones y deliberaciones en torno al Pacto por México y cinco de sus principales reformas: la educativa de 2013, la de telecomunicaciones de 2013-2014, la energética de 2014-2015, la electoral de 2014, y la de transparencia de 2013-2015. Se trata de un programa que busca documentar cómo se negoció el Pacto y las reformas que surgieron a la luz de éste, bajo la coordinación de José del Tronco y Mara I. Hernández. Los resultados de este tercer programa aún no han sido publicados en su totalidad, pero se retoman algunos ejemplos para actualizar este texto.

Los tres programas de investigación documentan las formas de negociación y deliberación —dentro y fuera del Congreso— que permiten la construcción de los consensos o mayorías necesarias para aprobar reformas de gran impacto, y emplean el mismo enfoque metodológico, que es el estudio de caso con base en entrevistas a profundidad a los principales actores involucrados (véase Hernández *et al.*, 2009). Para la identificación de los actores se utilizó el método de la bola de nieve

(Goodman, 1961). Los estudios de caso no son conducentes a probar hipótesis de carácter causal, pero sí son la herramienta metodológica más útil para “comprender de primera mano personas y eventos” relevantes (Yin, 2004, p. 2), pues lo que importaba documentar era la vivencia de los actores que protagonizaron las negociaciones, las estrategias que siguieron y las prácticas que emplearon para lograr sus objetivos. Ahora bien, el enfoque también reconoce un hallazgo fundamental de la psicología social que ha sido corroborado por las neurociencias, el cual advierte que los individuos tenemos percepciones sesgadas de la realidad en función de nuestros objetivos e intereses (Ward *et al.*, 1997). Esto implica que todo relato personal de una negociación es por definición subjetivo y sesgado, es por ello que todas las buenas prácticas aquí recogidas fueron validadas como tal por dos o más actores de distintos partidos o sectores que coinciden en destacar dicha práctica como clave para la construcción del acuerdo en cuestión.

El texto consta de dos grandes secciones. La primera propone un modelo de *negociaciones políticas efectivas* a manera de marco conceptual, donde se destacan el poder, la inclusión y el diálogo como las principales dimensiones a considerar para la construcción de acuerdos satisfactorios, legítimos y estables. Posteriormente, esta sección describe algunas barreras al enfoque propuesto. La segunda sección presenta recomendaciones para negociar y construir acuerdos con el enfoque propuesto y de cara a las barreras mencionadas. Las recomendaciones se ilustran con ejemplos concretos emanados de los casos de estudio.

MARCO CONCEPTUAL

La negociación política efectiva y sus principales barreras

¿Qué es una negociación efectiva?

Los estudiosos de la negociación la definen como un proceso en el cual dos o más partes buscan objetivos particulares, en ocasiones, percibidos como incompatibles (Carnevale y Pruitt, 1992), o “un asunto de estrategia [donde] el propósito ... es maximizar tu beneficio” (Thompson, 2001). Sin embargo, esto no implica que toda negociación deba ser vista como un proceso meramente distributivo, en el que lo que gana una parte, lo pierde la contraparte. Existen diversos enfoques y estilos de negociación.

Varios teóricos de la negociación han observado que, frecuentemente, las partes se aproximan a la negociación como si se tratara de un juego *suma cero*, o ganar-perder, donde todo lo que gana una de las partes, lo pierde la otra (Arrow *et al.*, 1995). A esta forma de negociación también se le conoce como *regateo tradicional* o enfoque ganar-perder, en el cual los negociadores buscan extraer el mayor beneficio posible para sí mismos en función de la correlación de fuerzas entre las partes y obviando la existencia de intereses comunes y compatibles. Bajo este tipo de enfoque, los negociadores emplean tácticas como el engaño, ocultar información sobre sus verdaderos intereses, amenazas y tomar posiciones rígidas. En ciertos momentos, este enfoque puede ser efectivo para maximizar la ganancia personal o para equilibrar el

poder entre partes desiguales, pero, frecuentemente, llevan a resultados ineficientes en el mediano y largo plazo, pues impiden establecer relaciones colaborativas mutuamente beneficiosas.

Otro enfoque común equipara la negociación con claudicar o ceder con el propósito de evitar un conflicto mayor y, en el mejor de los casos, llegar a un justo medio. Este enfoque puede derivar incluso en acuerdos perder-perder, en el que ninguna de las partes queda satisfecha con el acuerdo y el único consuelo es saber que las otras partes tampoco están satisfechas.

Finalmente, a partir de la década de 1970, practicantes e investigadores (Fisher, Ury y Patton, 2001; Thompson 2000; Lewicki *et al.*, 2011; Mnookin y Susskind, 1999) han enfatizado otro estilo o enfoque que se centra en optimizar el potencial *ganar-ganar* de las negociaciones, donde las partes tratan de alcanzar soluciones creativas, de mutuo beneficio, que satisfagan los intereses prioritarios de ambas partes, sentando las bases para una relación colaborativa de largo plazo, propiciando un abordaje constructivo de los conflictos. Lo *inaceptable* para alguna de las partes daña la relación y altera la sostenibilidad en el tiempo de los acuerdos, por lo que no es considerada una alternativa deseable de solución, incluso si beneficia a uno de los negociadores. De tal manera, esta corriente establece que una negociación *efectiva* es aquella que deriva en acuerdos satisfactorios para las partes (optimizando las posibilidades ganar-ganar) y generan condiciones para construir relaciones colaborativas de largo plazo. Este enfoque pone en tela de juicio que las negociaciones sean juegos de suma-cero en donde las partes deben necesariamente competir o regatear para hacer avanzar su agenda. En contraste, se reconoce que las partes en una negociación generalmente son interdependientes y por ende tienen una mezcla de intereses donde algunos pueden estar encontrados y otros no.

En términos analíticos, se reconocen dos dimensiones, comunes a casi cualquier negociación. Por un lado, la reclamación de valor de cada parte en la negociación, es decir, la proporción del valor total que se apropia cada quien como resultado del acuerdo logrado. El subproceso de reclamar el valor —o el tipo de acuerdo que se enfoca en esta etapa— es denominado negociación distributiva o negociación basada

en el poder. La segunda dimensión es la relacionada con el valor total creado por el acuerdo final que resulta de la negociación. El estilo de negociación que enfatiza esta dimensión es denominado *negociación basada en intereses, colaborativa*” o de *ganancias mutuas* (Walton y McKersie, 1965; Susskind y Cruikshank, 1987). La mayoría de los analistas (como Fisher y Ury, 1981; o Lewicki *et al.*, 2011) reconocen que los negociadores efectivos suelen lograr puntajes altos en ambas dimensiones, porque se esfuerzan en entender y satisfacer su propio interés y los intereses de sus contrapartes. En la medida en que las contrapartes perciben que sus intereses están siendo tomados en cuenta se reducen también las resistencias para avanzar la agenda propia y, por ende, es más probable que ambas partes puedan lograr un acuerdo satisfactorio. Sin embargo, en la literatura sobre el tema se han identificado múltiples barreras para que florezcan este tipo de negociaciones y se prescriben una serie de prácticas que pueden aplicarse a un sinnúmero de escenarios (Arrow *et al.*, 1995).

Un ejemplo muy usual para ilustrar las barreras que existen para aplicar negociaciones basadas en intereses es la parábola de la naranja (Fisher, Ury y Patton, 2001). Cuenta la historia que dos hermanas reñían por una única naranja que había en el frutero. Ambas hermanas insistían en haberla pedido primero y en estar dispuestas a todo por obtenerla. Justo cuando parecía que lucharían por la fuerza para adjudicarse la naranja, interviene la mamá y decide quitarles la fruta para dividirla por la mitad, en actitud muy salomónica. Al recibir su mitad, la hermana grande se exprime medio vaso de jugo y tira la cáscara a la basura, mientras que la hermana chica ralla la cáscara de su mitad para utilizarla como ingrediente para un pastel y se deshace del jugo.

En esta historia, el enfoque ganar-perder queda bien ilustrado por la pelea que protagonizaron las hermanas, buscando cada una satisfacer su necesidad a costa de la otra. El enfoque perder-perder lo representa la madre tomando una decisión salomónica, en la que la mitad de la naranja se tira a la basura. Finalmente, si las hermanas o la madre se hubiesen tomado el tiempo de conocer y expresar sus mutuas necesidades, con un simple ¿para qué quieres la naranja?, la posibilidad de una solución *ganar-ganar* hubiese surgido de manera natural. Desde este

último enfoque (Susskind y Cruikshank, 1987; Fisher, Ury y Patton, 2001; Thompson, 2000; Lewicki *et al.*, 2011) la clave para construir acuerdos mutuamente beneficiosos está en:

- **Identificar las necesidades y los intereses prioritarios** de cada una de las partes, más allá de las posiciones rígidas y reduccionistas. En muchos casos, la sola exploración de intereses permite identificar posibles intercambios mutuamente beneficiosos. Un buen ejemplo de esto es el caso del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 2007: una reforma electoral que prohibiera la venta de *spots* era prioritaria para el PRD, a cambio de no obstaculizar la reforma fiscal que para la administración panista de ese tiempo era fundamental. La identificación de intereses diferenciados que no están contrapuestos no garantiza que se cumplan con otros criterios (como un diálogo de calidad) para una negociación política efectiva, pero sí es un paso necesario.
- **Buscar soluciones creativas** que permitan compatibilizar los distintos intereses y necesidades, además de potenciar los beneficios comunes. La invención de soluciones creativas es una herramienta fundamental para crear valor en las negociaciones y evitar que alguna de las partes se sienta coaccionada a claudicar a principios importantes. Varias innovaciones que se introdujeron con la reforma electoral de 1996 (la tinta indeleble o la credencial para votar, entre otros) constituyeron soluciones creativas para que la oposición pudiera competir en condiciones de equidad, a la vez que el partido en el poder generaba confianza en el resultado de las elecciones y, por ende, estabilidad política.
- **Acordar criterios objetivos** para repartir el pastel, en aquellos aspectos que sean estrictamente distributivos. Diversos estudios han documentado que cuando el resultado de una negociación se percibe como injusto, las personas son capaces de movilizar recursos para castigar a quienes los han agraviado, oponerse o bloquear decisiones, incluso cuando quien castiga incurre en un costo alto para infligir el castigo (Babcock y

Loewenstein, 1997; Babcock y Olson, 1992; véanse también Bazerman, Curhan y Moore, 2001; Tyler *et al.*, 1997). Esta condición humana de preferencia por trato justo está plenamente documentada en diversos estudios con método experimental (véanse Fehr y Gächter 2000; Babcock y Loewenstein, 1997), y explica que si los conflictos se extienden en el tiempo, llevan a la parálisis, a resultados perder-perder e incluso a distintas formas de violencia. De ahí la importancia de buscar criterios objetivos de justicia para fundamentar la repartición del valor. Por ejemplo, en una negociación sindical acordar aumentos salariales con base en aumentos en productividad o reducción de costos; o en la negociación presupuestal del Congreso acordar fórmulas basadas en índices de pobreza o niveles de recaudación para la distribución de recursos públicos entre entidades federativas.

Desde la perspectiva de los autores, una negociación *efectiva* es aquella que logra construir acuerdos satisfactorios para la persona focal y para sus contrapartes, optimizando el potencial ganar-ganar, pues además de convenir a los intereses y necesidades propios, toma en cuenta los de las otras partes y con ello genera condiciones para construir relaciones colaborativas de largo plazo. En este sentido, una negociación es efectiva en la medida en que las partes han creado valor y se ha distribuido en forma satisfactoria.

¿Qué es una negociación *política* efectiva?

Una negociación que satisface las necesidades prioritarias de las partes y que sienta las bases para una relación de largo plazo puede ser muy bien valorada en el ámbito privado, donde dos o más partes negocian en el entendido de que tienen libertad para decidir sobre los asuntos que están en juego, sin obligación de considerar el posible impacto a terceros. En contraste, una negociación *política* es aquella en la que se delibera sobre un asunto de interés público y en la que participan representantes del Estado cuyo mandato es velar por los

distintos intereses ciudadanos, así como líderes de distintos grupos de la sociedad que reclaman también el derecho a representar colectivos. Las negociaciones políticas implican que hay representantes y representados, con lo cual no basta que los intereses de quienes están en la mesa se vean reflejados en el acuerdo (Mnookin y Susskind, 1999). Una **negociación política efectiva** debe producir acuerdos satisfactorios para las partes (enfoque ganar-ganar) que sean, además, estables en el tiempo y legítimos frente a los representados, es decir, la ciudadanía (Susskind y Cruikshank, 1987).

Los acuerdos son **satisfactorios** para los actores participantes en la negociación en la medida en la que toman en cuenta sus intereses y necesidades prioritarios, además de que mejoran el *statu quo* (enfoque ganar-ganar). Serán **estables** en el tiempo si los tomadores de decisión los consideran razonables y, por ende, están dispuestos a respetarlos y a impulsar su instrumentación, lo cual es fundamental para darle coherencia y continuidad a las decisiones que toman los gobernantes en representación de los ciudadanos; en contraste con el ámbito privado, donde los participantes pueden modificar sus acuerdos o decisiones constantemente, sin mayores consecuencias para terceros. Y, por último, las negociaciones políticas producen acuerdos **legítimos** en la medida en que posibilitan la participación crítica de la ciudadanía en una discusión pública y abierta, además, ofrecen una argumentación pública que justifica el acuerdo final en términos del interés público.

Los contextos dentro de los cuales se desarrollan las negociaciones políticas se caracterizan por su singularidad y por su complejidad. Sin embargo, es indispensable considerar ciertos ingredientes mínimos o dimensiones para que podamos hablar de una negociación *política* efectiva, capaz de generar acuerdos satisfactorios, estables y legítimos. A continuación, se presentan estas dimensiones:

1. **Diálogo.** Es importante reconocer que en una sociedad diversa el interés público se compone de una amplia gama de necesidades e intereses de grupos y sectores heterogéneos que pueden verse afectados o beneficiados de forma distinta por una misma propuesta. Además, las grandes amenazas al interés público son

fenómenos complejos que no tienen soluciones prefabricadas. La pluralidad y la complejidad sólo pueden procesarse a través del diálogo. Los acuerdos deben basarse en una interlocución de calidad, en la cual los problemas se aborden en su complejidad (Habermas, 1998; Elster, 1998; Mansbridge *et al.*, 2012).

Toda negociación política efectiva requiere de un diálogo de calidad. Una deliberación de calidad, en el contexto de una negociación política, cumple con las siguientes tres características (Habermas, 1998; Elster, 1998; Mansbridge *et al.*, 2012):

- a) Se socializa la mejor información disponible sobre la problemática en cuestión.
- b) La fuerza del mejor argumento se impone por encima de la coerción.
- c) Se escuchan y toman en cuenta las necesidades, los intereses y las perspectivas de los participantes, en ánimo de buscar acuerdos ganar-ganar (Mansbridge *et al.*, 2010).

Este tipo de conversación es más la excepción que la regla en el contexto político mexicano (Hernández *et al.*, 2009), pero no deja de ser un criterio importante para evaluar si una negociación política se ha llevado a cabo en representación de *la ciudadanía*.

Las preguntas que debemos hacernos durante el proceso de negociación son: ¿estamos incluyendo la información y opiniones de expertos?, ¿la negociación está basada en un intercambio de argumentos sólidos o dominan las amenazas y chantajes?, ¿los participantes expresan y escuchan sus respectivos intereses y necesidades a lo largo de la negociación?

2. **Inclusión.** La inclusión se refiere a *la capacidad que tuvieron los ciudadanos afectados de expresar sus opiniones y perspectivas durante el proceso de diálogo y negociación*. Esto es fundamental para darle estabilidad y legitimidad a un acuerdo. Abordemos primero el atributo de *estabilidad*. En negociacio-

nes sobre asuntos públicos, que involucran a múltiples actores, la construcción de coaliciones mínimas posibilita la aprobación formal de políticas públicas o reformas legislativas. Sin embargo, se ha documentado que la exclusión de actores relevantes del proceso de toma de decisiones tiende a generar acuerdos que luego resisten o vetan esos mismos actores (Susskind y Cruikshank, 1987; Susskind, McKearnan y Thomas-Larmer, 1999; Tyler *et al.*, 1997). Como se mencionó anteriormente, la resistencia se incrementa cuando los actores han percibido un trato injusto en el proceso. Un buen proceso puede lograr que actores acepten decisiones que no les son favorables (Tyler *et al.*, 1997). Pero cuando la decisión es percibida como injusta de forma y fondo, la combinación puede ser explosiva. De acuerdo con la evidencia empírica (Tyler *et al.*, 1997), un proceso justo implica como mínimos que los intereses de todas las partes han sido escuchados y considerados en la decisión final.

Muchas políticas o proyectos públicos se han frenado en el país por grupos de ciudadanos, en ocasiones relativamente pequeños, que temen ser afectados o que perciben que el proceso de negociación fue excluyente y que por ende los acuerdos no reflejan adecuadamente sus intereses o valores. Esto sucedió en Ciudad de México recientemente, cuando un grupo de vecinos se organizó para bloquear la construcción del proyecto de desarrollo urbano y comercial que se llamó Corredor Cultural Chapultepec, diseñado y concesionado sin tomar en cuenta valores e intereses de quienes habitaban en las inmediaciones del complejo en cuestión, a pesar de que se afectaría directamente el patrimonio y la calidad de vida de estos vecinos (Serdán, 2015). El grupo de vecinos rebautizó el proyecto como *#Shopultepec*, por considerarlo atado a intereses comerciales ajenos al interés público, y lograron frenar el proyecto tras ganar una consulta que organizó el gobierno de Ciudad de México en respuesta a su activismo de oposición. En contraste, cuando las personas se sienten incluidas y participan en un diálogo o negociación es mucho más factible que se comprometan a respetar y a hacer

cumplir los acuerdos. Es decir, es más probable que los acuerdos sean estables.

La inclusión también incrementa la *legitimidad* de los acuerdos. Si bien es imposible incluir la participación activa de todos los ciudadanos afectados por una decisión política, entre mayor sea la diversidad de perspectivas recogidas y tomadas en cuenta, mayor será la probabilidad de que el acuerdo responda a los intereses y necesidades de una gama amplia de ciudadanos —incluyendo derechos de minorías con menor capacidad de hacerse oír— y que éstos perciban que han sido adecuadamente representados. La inclusión de distintas voces también incrementa la calidad de la deliberación, pues nos asegura que las distintas perspectivas (cada una con sus respectivos sesgos) sobre un problema complejo han sido incorporadas al análisis. Esto también redundan en mayor legitimidad (Mansbridge *et al.*, 2012; Habermas, 1999).

Algunas preguntas clave para el legislador son: ¿existe un mecanismo explícito para asegurar que se escuchen y tomen en cuenta las voces y perspectivas de los distintos actores y sectores afectados?, ¿hay una estrategia clara para asegurar que los actores que se pretende incluir en la coalición se sientan incluidos, escuchados y comprometidos con la propuesta?, ¿se han previsto espacios de diálogo entre los distintos puntos de vista para buscar integrar perspectivas legítimas que puedan estar en tensión?

La teoría de la negociación, con su enfoque estratégico, no proporciona criterios para evaluar si un acuerdo está en línea con el interés público o no. Sin embargo, en la teoría política contemporánea, el llamado *giro deliberativo* (Habermas, 1999; Dryzek, 2000; Mansbridge *et al.*, 2012) ofrece una respuesta contundente: en una sociedad compleja y plural, la función de los procedimientos democráticos es producir decisiones legítimas o válidas en tanto representación del interés público (o dicho de otro modo *para el pueblo; desde el pueblo*). Esta legitimidad o validez tiene que ver con la calidad de la deliberación que sustenta las decisiones públicas. Es decir, si una decisión pública no se

sometió al escrutinio público y tomó en cuenta las distintas voces en un intercambio razonado y de calidad, entonces probablemente no sea óptima o carecerá de legitimidad. Las dos dimensiones que componen una deliberación de calidad son: i) el diálogo basado en el intercambio de razones y ii) la inclusión de las distintas voces o la igual capacidad de los afectados para hacerse oír (Hernández *et al.*, 2009). A medida que una negociación política se ajuste más o menos a estos dos criterios (diálogo de calidad e inclusión), entonces podemos esperar que los acuerdos que emanen de ella serán más o menos legítimos. Estos dos criterios son ideales, en el sentido de que no es razonable esperar un diálogo perfecto o una inclusión total. Sin embargo, representan principios democráticos universales y, en ese sentido, sí podemos hablar de mayor o menor grado de legitimidad o señalar déficits de legitimidad donde éstos sean evidentes. En una democracia constitucional, las libertades de asociación, expresión y prensa —cuando son efectivas— generan un piso mínimo de igualdad para la inclusión en la discusión pública y tienden a elevar la legitimidad de los acuerdos producidos por las negociaciones políticas.

Ahora bien, un foro académico o una asamblea pública pueden convertirse en un proceso deliberativo excepcional, con un diálogo plural y de calidad, sin que eso se traduzca en una decisión pública efectiva. De ahí que sea fundamental incluir una tercera dimensión para hacer posible la construcción de acuerdos políticos:

- 3. Poder.** Más allá del enfoque que se utilice para negociar, hay un elemento presente en toda negociación: el poder. En una negociación *política*, el primer reto es ser un actor con el poder suficiente para sentarse en la mesa. No obstante, el poder, entendido sencillamente como *la capacidad objetiva y percibida que tiene un actor para satisfacer sus intereses*, tiene distintas dimensiones que lo nutren, como son la posibilidad de emplear la fuerza física como recurso de última instancia, el estatus del negociante, las alianzas que se han construido o la solidez técnica de los argumentos empleados. Un concepto que engloba varias fuentes de poder, y que suele tener un impacto definitorio en las negociaciones, es el llamado *mejor alternativa a un acuerdo*

negociado (MAAN) (Raiffa, 1982; Fisher, 1983). Éste puede definirse como el mejor escenario previsible para un negociador en caso de no lograr un consenso con su contraparte, es decir, la mejor de las alternativas a las que puede acceder un negociador en caso de que la negociación falle.

Para un profesionalista que negocia un contrato laboral para un nuevo empleo, el MAAN está dado por la mejor oferta que ese profesionalista prevé que podría recibir por parte de otro empleador. Para el empleador, el MAAN está dado por los términos en los que esperaría poder contratar al mejor candidato disponible en caso de no llegar a un acuerdo. Claramente, entre mejores alternativas tenga el empleador, mayor será su poder de negociación, y viceversa. Si las alternativas de ambas partes son muy atractivas (es decir, ambos tienen un muy buen MAAN), entonces es posible que no exista un acuerdo que sea más beneficioso para ambas partes que sus alternativas, en cuyo caso no será conveniente llegar a un acuerdo. Si en comparación, las alternativas no son tan atractivas como lo que las partes esperan obtener de la negociación, entonces es probable que exista lo que se denomina *zona de posible acuerdo* (ZOPA) y que el acuerdo final se ubique dentro de ella. En principio, nadie tendría por qué aceptar un acuerdo que no sea al menos tan bueno como su MAAN. Por el contrario, si existe una ZOPA, harían mal las partes en atrincherarse en posiciones duras de negociación que les impidan llegar a un acuerdo que puede ser mejor, para *ambos*, que sus alternativas.

El problema con el MAAN es que no siempre es fácil calcular o prever cuál será ese escenario o alternativa si efectivamente fracasa la negociación. Un buen negociador está siempre consciente de su MAAN y el de su contraparte. Además, busca oportunidades de mejorarlo (como el profesionalista que explora varias oportunidades laborales), o buscaría maneras de empeorar el MAAN de su contraparte (como lo hace el sindicato con la amenaza de huelga o un movimiento social que amenaza con sacar a sus seguidores a las calles o salir a medios).

En un enfoque ganar-ganar, el negociador evitará utilizar su poder para amenazar o coaccionar a su contraparte, pero lo tendrá presente para asegurarse un lugar en la mesa de negociación, para defenderse de un negociador que lo quiera explotar y como parámetro para asegurar que ha logrado un acuerdo benéfico. En un enfoque ganar-perder, basado en el poder, éste será la principal arma para extraer la rebanada más grande posible del pastel.

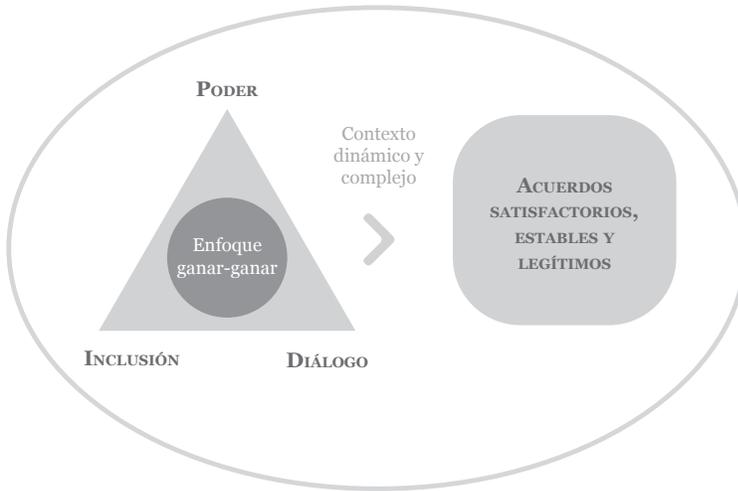
En una arena como el Congreso, usualmente ningún legislador tiene *a priori* el poder de impulsar su agenda. Esto obliga a todos a buscar alianzas, diseñar estrategias mediáticas efectivas y construir argumentos sólidos que les permitan articular el voto favorable de una mayoría de diputados. El MAAN de cada legislador en lo particular es débil, pero cuando se articulan alianzas al interior de una bancada o entre bancadas y se tiene una buena estrategia de medios, la balanza de poder se modifica y el MAAN se va fortaleciendo. Sin poder de negociación la legisladora o el legislador están sujetos a la buena voluntad de sus colegisladores. En este sentido, algunas preguntas pertinentes son: ¿se han construido suficientes alianzas para impulsar la agenda deseada o para detener cambios contrarios a ella?; si los aliados que se prevé sumar a la coalición no estuvieran interesados, ¿con quién más podría construirse una alianza?; si fracasa la negociación, ¿qué otros medios se podrían utilizar para avanzar la agenda deseada?; ¿cuál es la estrategia para elevar el costo político de oponerse a la agenda que se quiere impulsar?

Contexto dinámico y complejo. Tanto los equilibrios de poder como los actores que es necesario incluir y sus respectivas necesidades varían enormemente en el tiempo, de un sector a otro, dependiendo del orden (u órdenes) de gobierno involucrado, o en función de la ubicación geográfica de los actores afectados por el resultado de la negociación. Estos factores se refieren al *contexto* de la negociación política, el cual es fundamental comprender y analizar si se pretende articular una estrategia de negociación política efectiva.

El contexto de toda negociación política es dinámico y complejo. Sin una adecuada lectura del mismo es muy fácil cometer errores graves, como excluir a un actor importante de la mesa de negociación, o afectar de manera desproporcionada a un grupo social sin un programa adecuado de compensación. Este tipo de errores puede incluso derivar en acuerdos políticos que exacerben los conflictos, en lugar de resolver el problema público en cuestión.

Un buen ejemplo de lo que sucede cuando no se hace un adecuado análisis del contexto sucedió en el sexenio de Vicente Fox con el proyecto de construcción del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México en la zona ejidal del municipio de San Salvador Atenco. Si bien se negoció con las respectivas dependencias, el Congreso había aprobado presupuesto para iniciar el proyecto, y había acuerdos con los inversionistas, la estrategia de relacionamiento con actores omitió considerar que las tierras que se pretendía expropiar eran ejidales y que estos actores tenían intereses, necesidades y valores que podían entrar en conflicto con el proyecto como se había concebido. Tampoco previeron que estos actores excluidos tenían capacidad de organización. Así pues, no es casualidad que fueran justamente estos ejidatarios quienes se articularan para bloquear un proyecto que ellos percibieron como contrario a sus intereses y modo de vida, al punto de tornarlo políticamente inviable (Moreno Sánchez, 2010). Otro ejemplo interesante es la rebelión zapatista de 1994. Si bien hay interpretaciones muy diversas y múltiples causas que explican el surgimiento de este movimiento, varios autores y el propio discurso zapatista lo relacionan con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) (Chomsky, 1999), un tratado que fue producto de una negociación política de alto nivel que diversos sectores acusaron de ser excluyente, particularmente los indígenas y campesinos productores de granos. También se identifica como factor relevante la caída de los precios internacionales del café (Tello, 1995) —que afectó de manera importante a diversas comunidades indígenas chiapanecas— como un antecedente importante de la rebelión que alimentó el descontento con la globalización y por ende con el TLC. Un buen análisis del contexto económico y social en Chiapas habría identificado estos factores como potencialmente desestabilizadores del acuerdo.

El siguiente gráfico resume el enfoque de negociaciones políticas efectivas propuesto:



En el centro del triángulo, el modelo tiene el *enfoque ganar-ganar*, lo que indica que la recomendación es optimizar las posibilidades de generar valor para todas las partes que tienen intereses legítimos en la negociación, pero el modelo reconoce que existen al menos tres factores adicionales para que una negociación *política* derive en *acuerdos satisfactorios, estables y legítimos*, que son: 1) el *poder* que se refleja en la capacidad de ser un actor relevante en la mesa de negociación, con posibilidades de enfrentar resistencias al cambio; 2) el nivel de *inclusión* de las distintas perspectivas y grupos de interés que se verán afectados directamente por el acuerdo al que se llegue, y 3) la calidad del *diálogo* sobre el problema público en cuestión. Todo ello en el marco de un contexto dinámico y complejo que no puede perderse de vista a lo largo de todo el proceso de negociación.

Diez barreras para una negociación política efectiva

Si el enfoque ganar-ganar aparece como el más atractivo, ¿por qué no se utiliza con más frecuencia? Los expertos en negociación y resolución de conflictos han identificado una serie de barreras que se presentan sistemáticamente en distintos contextos de negociación y que inhiben el empleo del enfoque ganar-ganar. Algunas de las barreras que se presentan con mayor frecuencia son:

- 1. Miopía y cortoplacismo.** En la mayoría de las negociaciones complejas —como las negociaciones en el Congreso— hay aspectos centrales para ambas partes que tienen carácter suma cero, donde todo lo que gana uno lo pierde el otro, como en el caso de la distribución de recursos públicos en las negociaciones presupuestales o el salario en las negociaciones sindicales. Cuando la negociación llega a estos asuntos, los negociadores suelen perder de vista el potencial ganar-ganar de la negociación y la tentación de emplear tácticas ganar-perder son mucho mayores, como lo demuestran las numerosas huelgas o los casos de parálisis en la negociación presupuestal. De hecho, aún en estas situaciones, los daños a la relación y las ineficiencias asociadas al empleo de estas tácticas pueden resultar mucho más costosas, en el mediano y largo plazo, que emplear un enfoque ganar-ganar. Sin embargo, los negociadores tienden a ser miopes y se concentran excesivamente en las ganancias de corto plazo o en los aspectos meramente distributivos de la negociación, como si se tratara de un juego de suma cero, donde todo lo que gana uno lo pierde el otro (Arrow *et al.*, 1995).

La recomendación para enfrentar esta barrera es centrarse en los intereses y necesidades de las partes, más allá de las posiciones, para identificar justamente ese potencial ganar-ganar. Pero esto no siempre es fácil cuando no existe una comunicación fluida entre las partes. Ahora bien, es importante enfatizar que las ventajas del enfoque ganar-ganar no se limitan a situaciones donde no hay aspectos distributivos suma cero. Al contrario,

entre más polarizado esté un asunto más importante es buscar formas razonables y legítimas de resolverlo si se quiere evitar el escalamiento de conflicto. Buscar y acordar criterios objetivos de referencia para resolver los asuntos de carácter suma cero genera acuerdos más legítimos y ayuda a mantener un espíritu ganar-ganar aún en negociaciones muy complejas y polarizadas, pero para ello se requiere una mirada de largo aliento que trascienda los cortoplacismos. En el caso de la reforma electoral de 1996 la negociación se complicó hasta que no se consensaron criterios para distribuir el presupuesto público para partidos políticos.

- 2. Percepciones subjetivas de la realidad y la justicia.** Las personas tienden a ver y recordar lo que es congruente con sus teorías, sus intereses y creencias preconcebidas, lo cual genera una apreciación inevitablemente subjetiva de la realidad (Ward *et al.*, 1997). Estas subjetividades llevan a que las partes en disputa perciban que los suyos han actuado de modo más honesto en el pasado que los otros y que han recibido mayor maltrato del que han dado. También genera que se valoren más las concesiones y las propuestas que uno hace que aquéllas hechas por el adversario. Otro sesgo común que se ha documentado es que los negociadores tienden a sobreestimar su *MAAN* (Babcock y Loewenstein, 1992). Así, el resultado neto de estas subjetividades será una tendencia de los involucrados a hacer evaluaciones sesgadas de las propuestas de acuerdo que hace la contraparte, o a demandar más de lo que un observador externo juzgaría razonable.

Esto mismo sucede con las ideas de justicia que cada parte tiene en una negociación. Las personas siempre buscan que se les trate de manera justa y equitativa. Por ello, frecuentemente, las partes están dispuestas a renunciar a la posibilidad de llegar a un acuerdo beneficioso, si se percibe que éste es injusto y beneficia desproporcionadamente a la otra parte. Estos sesgos en la apreciación de la realidad y en las nociones de justicia suelen llevar a parálisis y escalamiento de conflictos. El negociador efectivo está obligado a reconocer estas subjetividades y a escuchar al que tiene perspectivas e intereses distintos.

- 3. Prejuicios.** En general, los individuos suelen poner poca atención en los factores contextuales (como la dinámica del conflicto, los roles o los antecedentes históricos) que puedan influir en la conducta de los individuos y, por el contrario, son propensos a atribuir estas conductas a rasgos de personalidad o a características inherentes a los miembros de un grupo. Este tipo de sesgo explica muchos de los prejuicios entre grupos políticos antagónicos, entre clases sociales o grupos raciales. Los prejuicios dificultan un diálogo constructivo entre partes que puedan estar en conflicto. Esto no significa que la posición y actitudes de un grupo frente a otro no puedan estar fundadas en eventos reales que en el pasado hayan minado la confianza o incluso causado daño. También es probable que en función de ese pasado o de diferencias de valores irreconciliables cierto grupo decida legítimamente suspender el diálogo con otro grupo por convicción. El problema de los prejuicios es que impiden percibir cuando una persona o grupo se comporta de manera contraria al estereotipo negativo que el grupo en conflicto tiene, lo cual a su vez dificulta el establecimiento de dinámicas colaborativas.
- 4. Comunicación limitada.** Algunas veces los canales de comunicación son inexistentes o tan limitados que las partes no tienen oportunidad de externar sus preocupaciones o de proveer a cada quien con la información necesaria para enmarcar propuestas eficientes. El Congreso ofrece distintos espacios formales para el intercambio entre legisladores, pero dada la sobrecarga de asuntos a tratar y la tendencia a privilegiar el diálogo entre los legisladores del mismo partido, la comunicación abierta y franca entre partidos es muy escasa. Esto se agrava si además no existe la voluntad de buscar esta comunicación como resultado de la desconfianza y de los intereses partidistas.
- 5. Multiplicidad de grupos de interés.** Una serie de problemas o barreras estructurales surgen cuando las negociaciones involucran múltiples grupos de interés. Por ejemplo, es común que ciertos grupos de interés o movimientos sociales estén compuestos por muy diversas facciones, lo cual dificulta una

adecuada representación en la mesa de negociación y además puede generar que los acuerdos alcanzados sean cuestionados. También sucede con frecuencia que las personas afectadas por una decisión o un acuerdo no pueden ser representadas en las mesas de negociación y, mientras su ausencia puede incrementar las posibilidades de llegar a un acuerdo, también puede disminuir las posibilidades de que el acuerdo atienda todos los intereses relevantes. Otros ejemplos de este tipo de barrera son la falta de articulación y acuerdos al interior de los partidos políticos o la multiplicidad de dependencias que componen al Poder Ejecutivo federal que, con frecuencia, cabildan en sentidos opuestos.

6. **Fallas en la representación de grupos o personas.** Esta barrera se refiere a que un representante en la mesa de negociación pueda tener intereses muy distintos y en conflicto con los de los representados. En el caso del Congreso, es común que un legislador asignado para negociar un tema pierda comunicación con su bancada y construya acuerdos que, posteriormente, no gozan del respaldo de su partido. También hay muchos ciudadanos que se sienten ajenos a los políticos que, supuestamente, los representan. Cuando se pierde la representatividad es difícil que una negociación produzca acuerdos legítimos (véanse Mnookin y Susskind, 1999).
7. **Barreras culturales o simbólicas.** Hay conflictos particularmente difíciles de resolver por la vía de la negociación y la mediación por factores de tipo cultural o simbólico. Estos casos difíciles suelen compartir dos elementos clave: primero, los grupos en disputa tienen identidades culturales distintas; segundo, los precede una historia de agravios mutuos o de dominación u opresión de una de las partes. Si bien es importante clarificar que los individuos tenemos múltiples identidades y que el concepto de identidad es dinámico, por lo que es simplista esperar que una persona esté predeterminada a reaccionar de cierta manera sólo por pertenecer a un grupo social marginado u opresor, estos conflictos pueden ser difíciles de franquear, sobre todo cuando el proceso de negociación obvia la búsqueda de una aceptación

del sentido de identidad de cada una de las partes. Cuando la identidad está en juego en un conflicto social, las sesiones de diálogo pueden ser sumamente largas y tortuosas, continuando por generaciones y tornándose circulares.

También se ha documentado que las interacciones entre grupos donde existe una historia de opresión, subordinación o dominación tienden a reproducir los patrones del pasado, agudizando o perpetuando la desigualdad, en lugar de permitir nuevos términos de relacionamiento (Smith, 1982). El problema no es que los intereses sean tan divergentes que no se puedan negociar soluciones, sino que las identidades divergentes de las partes demandan que aquellas historias de opresión o agravio sean reconocidas y explicitadas, antes de que se puedan articular intereses y necesidades concretos en aras de construir un acuerdo legítimo que no reproduzca las asimetrías (Hall y Heckscher, 2003). En conflictos interculturales también sucede que la identidad de un grupo se acaba construyendo en resistencia u oposición al otro. Este tipo de barrera se manifiesta con toda claridad en los diálogos entre el Congreso y movimientos sociales como el movimiento zapatista y el movimiento encabezado por Javier Sicilia. Frente a este tipo de barreras ha surgido el llamado enfoque de *transformación* de conflictos, donde se busca atender las causas estructurales de la inequidad para lograr una transformación en las relaciones entre actores (Lederach, 1995 y 2015).

8. **Competencia electoral.** En todas las democracias representativas los políticos compiten por el voto de los ciudadanos enfatizando sus diferencias y las ventajas que cada cual ofrece en contraste con las otras alternativas. En este sentido, las elecciones son juegos de suma cero donde todo lo que gana un partido lo pierden otros. En contextos electorales hay pocos incentivos a colaborar entre partidos políticos y construir acuerdos que puedan redituarse más a un partido que a otro. La cercanía de elecciones y, en general, la competencia por votos aumenta la renuencia de todos los partidos a generar acuerdos sobre asuntos que son controvertidos o impopulares, como el aumento de impuestos.

9. **Cultura política autoritaria.** Los países con democracias nuevas tienen el reto de remontar formas autoritarias de hacer política que están muy arraigadas en la cultura y que tienden a persistir incluso después de la transición hacia una democracia electoral (Avritzer, 2009; Olvera, 2016). En México estas *formas* de hacer política incluyen la falta de transparencia en la toma de decisiones, la utilización de amenazas o chantajes para neutralizar a la oposición y la crítica o cooptación de líderes sociales intercambiando beneficios por apoyo o control político. Estas prácticas impiden explorar las necesidades genuinas de los grupos ciudadanos y promueven dinámicas de tipo ganar-perder con el adversario que generan exclusión o *impasse*.
10. **Reglas del juego democrático mal diseñadas.** Las reglas del juego en una democracia pueden ayudar a que las negociaciones políticas sean más efectivas o también pueden constituir una gran barrera. En particular, las reglas deben incentivar a los actores políticos a dialogar entre sí y a rendir cuentas a los ciudadanos. Cuando esto no sucede, se refuerza el uso de prácticas autoritarias y se distorsionan los procesos de negociación política, convirtiéndolos en procesos ineficientes que, en el mejor de los casos, benefician sólo a unos cuantos. A continuación, se enlistan algunos ejemplos de arreglos institucionales o reglas del juego que en México restan efectividad a las negociaciones políticas:
 - **La falta de mecanismos efectivos de participación ciudadana y rendición de cuentas** afectan la calidad de toda democracia, y en México se han visto avances pero hay mucho camino por recorrer (Isunza y Olvera, 2006). En particular, mecanismos como el referéndum, la consulta popular, la iniciativa ciudadana o las candidaturas independientes son de difícil acceso para los ciudadanos y por ello no operan aún como contrapesos efectivos al poder de los partidos políticos ni promueven todavía que éstos se conecten más con la ciudadanía. Una excepción a esto son las candidaturas independientes, que sí han proliferado en los últimos años, aun

cuando persisten críticas en torno a los requisitos que se establecen para registrar candidatos sin partido.

- **La falta de incentivos o mecanismos para asegurar coaliciones gobernantes estables**, pues el partido que gana la mayoría simple en las elecciones presidenciales no necesariamente tiene la mayoría absoluta en el Congreso para impulsar los acuerdos que considera necesarios, como ha sucedido desde 1997. Como los partidos políticos no están obligados a construir agendas compartidas, cada asunto tiene que negociarse por separado y es sujeto a estancarse por consideraciones electorales. Esta situación no es privativa de México y ha sido identificada por expertos en política comparada como un problema de gobernabilidad —generador incluso de inestabilidad política— en tanto dificulta la construcción de acuerdos mínimos para el funcionamiento democrático en sistemas presidenciales, particularmente en América Latina (Linz, 1990; Lujambio, 2001).
- **Instituciones deliberativas mal diseñadas**. En términos generales, las reglas bajo las cuales operan los cuerpos deliberativos colegiados pueden facilitar o entorpecer el diálogo y la construcción de acuerdos. Al interior de las cámaras del Congreso de la Unión, por ejemplo, hay reglas (Béjar, 2003; Islas, 2006) que operan en contra de la efectividad de las negociaciones, como son el exceso de legisladores y de comisiones ordinarias, lo que dispersa los recursos y los esfuerzos; el exceso de participantes en cada comisión (hasta 30 legisladores) que resta calidad al diálogo y dificulta la construcción de acuerdos; el derecho que tienen los legisladores de participar en hasta tres comisiones, lo cual dispersa sus esfuerzos y les resta compromiso; el excesivo poder que tienen los grupos parlamentarios para distribuirse el presupuesto bajo criterios partidistas sin la obligación de fortalecer un servicio civil de carrera y la contratación de apoyos técnicos especializados; ausencia de reglas para priorizar iniciativas, entre otros.

DIEZ PRÁCTICAS PARA UNA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EFECTIVA

En este apartado presentamos diez prácticas para promover negociaciones políticas efectivas en México, de cara a las barreras mencionadas en la sección anterior. Estas prácticas resumen los hallazgos de Hernández *et al.* (2009) y retoman ejemplos de otros proyectos de investigación, uno sobre cabildeo ciudadano (Hernández y Parra, 2017) y otro sobre las negociaciones del Pacto por México y las principales reformas legislativas que de él se derivaron (Hernández *et al.*, 2009). Estos esfuerzos recogen las mejores prácticas de negociación y construcción de consensos identificadas por actores políticos y sociales mexicanos, a la luz de la teoría contemporánea sobre negociación, y son pertinentes para construir acuerdos políticos efectivos, legítimos y estables en contextos de pluralidad política.

A manera de resumen, a continuación, enumeramos las diez prácticas que te recomendamos si eres un actor político o estás interesado en incidir en acuerdos políticos sobre temas de tu interés, y describimos cómo se relacionan con el modelo propuesto.

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
1. Analiza el contexto e identifica a los actores clave	▲	▲	▲
2. Usa los medios para generar urgencia y discusión pública	▲		▲
3. Construye una coalición amplia y plural	▲	▲	▲
4. Identifica interlocutores confiables y sé confiable			▲
5. Busca soluciones ganar-ganar		▲	▲
6. Conformar un espacio seguro de diálogo			▲
7. Fomenta la comunicación entre instancias decisorias		▲	
8. Organiza consultas y foros públicos plurales		▲	▲
9. Trabaja con expertos y organizaciones de la sociedad civil bajo principios de gobierno abierto			▲
10. Procura recursos financieros suficientes	▲		

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
1. Analiza el contexto e identifica a los actores clave	▲	▲	▲

Un primer paso para definir una estrategia de negociación política es elaborar un análisis de contexto que incluya un mapeo de todos los actores que serán afectados directamente por el resultado de la negociación, a quienes están involucrados en el proceso formal de toma de decisiones y a quienes tienen poder de veto, formal o informal, sobre la decisión. Además de identificar a los actores clave, un análisis útil para tomar decisiones debe identificar los siguientes aspectos:

Recomendaciones

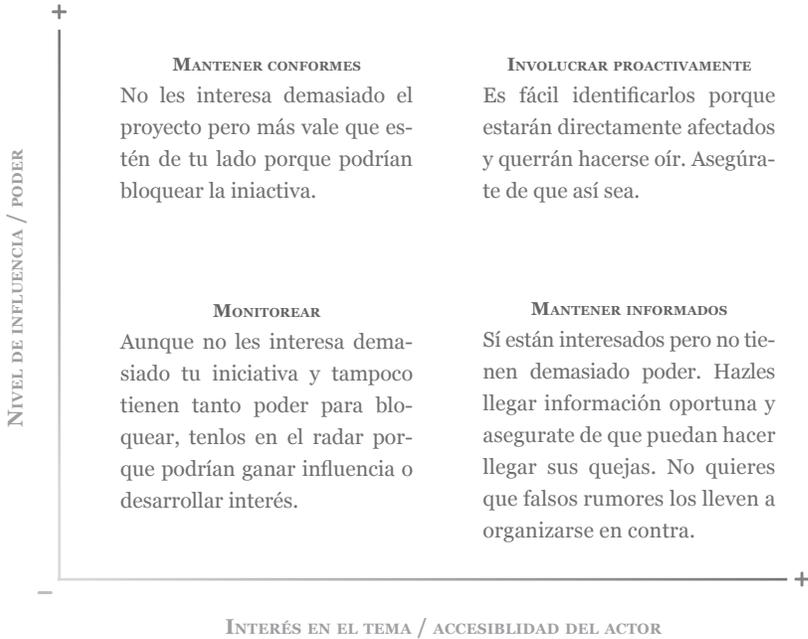
- **Identifica y prioriza a los actores relevantes.** Dada la complejidad de los problemas públicos, un mapa de actores puede identificar infinidad de actores relevantes, lo cual puede resultar abrumador. ¿Qué se requiere exactamente para que un actor sea *clave*? ¿Qué implicaciones tiene para mi estrategia que un actor sea *clave*? Es fundamental que midas tus fuerzas y diferencias la intensidad con la que involucrarás a diferentes tipos de actores con base en algún criterio claro de prelación. No es buena idea que ese criterio sea qué tan a favor de tu proyecto están. Es buena idea involucrar a tus aliados naturales, pero si ya están convencidos, quizá no requieran tanto involucramiento como aquellos que temen ser impactados negativamente.

La siguiente gráfica muestra una herramienta útil para determinar la importancia de los actores y diferenciar el nivel de intensidad y tipo de relación que se debe buscar con cada uno. Se trata de una herramienta que utilizan tanto mediadores de conflictos sociales complejos, como empresas de cabildeo y estratégica política.

Como lo muestra el gráfico, los actores clave prioritarios son aquellos que tienen un alto nivel de influencia y mucho in-

terés en el tema (cuadrante superior derecho). A esos actores hay que involucrarlos proactivamente a todo lo largo del proceso. Sus intereses deben ser considerados desde las etapas más tempranas del proyecto o iniciativa legislativa para tratar de integrarlos desde el planteamiento inicial, en la medida de lo posible. Si no es posible integrar sus intereses prioritarios, entonces debe desarrollarse una estrategia para contenerlos o neutralizar su resistencia. En segundo lugar, también hay actores que podrían llegar a organizarse y bloquear si no reciben información oportunamente (cuadrante inferior derecho), por lo que es indispensable mantenerlos informados y también asegurar que puedan hacer llegar sus objeciones, con esto evitarás que se organicen para bloquear, como sucedió en el caso de *#Shopultep*. Por su parte, a los actores con poco poder y poco interés hay que monitorearlos para estar atentos en caso de que desarrollen interés, mientras que si tienen poco interés pero un nivel importante de poder o influencia es indispensable indagar sobre sus intereses para que la iniciativa o proyecto no los vulnere. Si estos actores desarrollan alguna inconformidad a lo largo del proceso podrían activarse para bloquear. Un ejemplo de esto fue Andrés Manuel López Obrador, quien no se opuso de inicio al proyecto del aeropuerto en 2001 y se enfocaba en otros asuntos de su gestión como jefe de gobierno del Distrito Federal, pero se solidarizó con los ejidatarios cuando surgió el movimiento opositor, lo cual generó un ambiente mucho más adverso al proyecto.

Mapeo de actores



Ejemplo. Diversos estudios identifican la falta de preparación como uno de los principales errores que cometen sistemáticamente las personas en sus negociaciones. Quizá por eso no podamos identificar un solo testimonio donde algún legislador haya mencionado al análisis sistemático del contexto como factor clave en las negociaciones del Congreso. No obstante, organizaciones civiles que lideraron los esfuerzos de incidencia en el Congreso y otras instancias para promover derechos reproductivos y sexuales o para reducir la muerte materna en México durante el sexenio 2006-2012 se reunían periódicamente para analizar el contexto y mapear actores. Con base en este análisis desarrollaron planes de acción y distribuyeron tareas de acercamiento e interlocución con actores que fueron clave en el

impulso a sus agendas.² O volviendo al ejemplo del Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, en el proyecto que está ahora en construcción ha quedado de manifiesto que no sólo se está negociando con inversionistas y legisladores para obtener el presupuesto necesario, también ha habido un intenso involucramiento de las comunidades ejidales —un actor que sin duda debe ubicarse en el cuadrante superior derecho— para propiciar entre ellos un respaldo mayoritario al proyecto (“Vendieron tierras...”, 2014). Ese involucramiento no implica lograr un respaldo unánime a la política pública, pero sí puede neutralizar o restar fuerza a los grupos opositores.

- **Indagar sobre los intereses de los actores clave.** Los proyectos o iniciativas que logran integrar intereses de actores que puedan estar en tensión tienen más probabilidad de ser políticamente viables. En algunas ocasiones es relativamente obvio lo que a cada actor le interesa prioritariamente, pero en muchas otras los interlocutores tienen agendas ocultas o sencillamente nadie les ha consultado. En cualquier caso, es fundamental tener claridad sobre los intereses de quienes se verán afectados por la decisión de política pública o la reforma en cuestión. Por *intereses* debemos entender al *conjunto de objetivos que motivan a los actores relevantes, lo cual incluye deseos, necesidades o valores tangibles o intangibles*.

Ejemplo. Los impulsores de la reforma de transparencia de 2007 —de entre quienes destacan el presidente del entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), Alonso Lujambio, y juristas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), como Sergio López Ayllón— tenían como objetivo principal elevar y homogeneizar los estándares de transparencia en las entidades federativas. El análisis de actores y sus intereses dejó en claro que la principal resistencia vendría de parte de

² Esta afirmación se basa en la experiencia de la primera autora de este texto, y otras colegas del ccc, como facilitadoras de varias de estas reuniones de planeación.

los gobiernos estatales que estaban cómodos con los márgenes de discreción que ofrece la opacidad y que objetarían una ley general argumentando que se trataba de una regresión centralista, en tiempos en los que el federalismo era bien valorado en la opinión pública como un avance democrático. Anticipando esta resistencia, los impulsores acordaron no impulsar una ley general y en lugar de ello establecer sólo un conjunto de principios constitucionales a los cuales tendría que sujetarse la legislación estatal.

- **Oportunidades y amenazas que presenta el entorno político, económico y social para el avance de la agenda en cuestión.** El típico análisis FODA (análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) es una excelente alternativa para mapear las oportunidades y amenazas que ofrece el contexto de una negociación política. Aunque es bastante común, muchos actores obvian este importante paso. Sin un análisis de oportunidades y amenazas se corre el riesgo de iniciar una campaña a destiempo o de desaprovechar una coyuntura política favorable.

Ejemplo. Después de años de trabajo en la construcción de una agenda compartida para una reforma educativa, la elección presidencial de 2012 fue identificada como una coyuntura ideal para posicionar la necesidad del cambio en la opinión pública. Fue en este contexto que un colectivo amplio de organizaciones especializadas en educación, lideradas entre otras por Muévete por la Educación y Mexicanos Primero, decidieron lanzar una campaña que incidió decisivamente en la reforma constitucional en materia educativa de 2013. Otro ejemplo de aprovechamiento asertivo de coyunturas fue la negociación del Pacto por México durante el periodo de transición. Se trató de un periodo idóneo para que el candidato electo forjara alianzas, pues aún no tenía la presión de tomar decisiones de gobierno y estaba en plena luna de miel con el electorado.

- **Los factores que constituyen conectores al interior de las comunidades impactadas directamente y aquellos que son factor de división.** Todas las comunidades —desde las más grandes a nivel nacional, hasta las más pequeñas a nivel

local— están definidas por factores que las cohesionan y hacen resilientes para enfrentar situaciones adversas colaborativamente, así como factores que dividen y generan conflicto. Las negociaciones políticas inevitablemente resultan en decisiones que impactan sobre estos factores. De ahí que ciertos acuerdos políticos puedan servir para cohesionar aún más a una comunidad o para dividirla. Un buen análisis de contexto identifica conectores y divisores al interior de las comunidades afectadas, para luego anticipar los impactos que pudieran tener ciertas decisiones o políticas públicas en ellos. Cuando esto se hace de manera sistemática y con el fin de evitar causar daño en el contexto, se denomina *enfoque sensible al conflicto*.

Ejemplo. Aunque no tenemos registro de legisladores que operen explícitamente con un *enfoque sensible al conflicto*, el petróleo ha sido históricamente un factor de unidad nacional del cual todo político está consciente. Y los legisladores que negociaron las reformas energéticas de 2008 y de 2014-2015 no fueron la excepción. Aunque ambas reformas buscaban incrementar la participación privada en el sector, en la primera reforma los legisladores del Partido Revolucionario Institucional (PRI) optaron por una reforma de corte gradualista frente a la posición de cambio más radical que buscaba el presidente Calderón. Esta reforma de 2008 buscó colocar al fortalecimiento de Petróleos Mexicanos (Pémex) y su autonomía de gestión en el centro del discurso público de la reforma. Construir sobre el valor simbólico cohesionador de Pémex evitó divisiones al interior del PRI mismo y permitió que una coalición amplia y plural avalara la reforma y su implementación. En la segunda reforma, que implicó cambios más radicales para permitir la inversión privada ahí donde Pémex había sido el único jugador, el Ejecutivo, el PRI y el PAN anticiparon que podría darse un fenómeno de polarización y desarrollaron una estrategia de comunicación en la que se aseguraba a los ciudadanos que la reforma traería precios más bajos en electricidad y gas. Es posible que esta estrategia haya sido efectiva para neutralizar a los opositores y

evitar movilizaciones masivas, aun así, la reforma dividió a la clase política que se había unificado en torno al Pacto por México y su implementación sigue siendo objeto de conflicto frente a diversos grupos sociales y comunidades afectadas que se han declarado en resistencia.

- **Actualización periódica del análisis.** El contexto de cualquier negociación política es dinámico, por lo que deberá actualizarse a medida que el proceso avance en respuesta a cambios relevantes, como es el surgimiento de nuevos actores, choques económicos, desastres naturales, coyunturas político-electorales u otros. Es posible afirmar que no puede haber una estrategia efectiva de negociación política sin una lectura robusta del contexto.

Ejemplo. Las organizaciones civiles que impulsaron la Ley de Transición Energética para promover el desarrollo de las energías limpias en México fracasaron en incluir esta nueva ley en el paquete original de ordenamientos que integraron la reforma energética de 2014-2015, debido a la resistencia del sector privado. Sin embargo, hacia finales de 2015 surgió la coyuntura ideal: la Cumbre de París y los acuerdos en materia de cambio climático que México suscribía orgullosamente. Este histórico acuerdo se convirtió en *el* tema de la coyuntura y fue en este contexto que expertos y organizaciones civiles como Latin America Regional Climate Initiative(Larci) y Greenpeace hicieron llegar al presidente su petición de que impulsara la ley. Para el presidente se trató de una oportunidad ideal para capitalizar el tema con la opinión pública nacional, y una vez que los objetivos de la ley se posicionaron en los medios y el presidente se comprometió a impulsarla, el sector privado se quedó solo en sus intentos por frenarla.

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
2. Usa los medios para generar urgencia y discusión pública	▲		▲

Los políticos de distintos partidos compiten todos los días por espacios en los medios y, para ello, enfatizan las diferencias que tienen con congresistas de otros partidos. Basta abrir el periódico cualquier día para leer declaraciones contrastantes, acusaciones o descalificaciones por parte de los legisladores. En una democracia donde existe competencia electoral, esta dinámica *ganar-perder* es normal y no va a desaparecer.

Sin embargo, la presencia ciudadana y la atención de los medios también promueven la rendición de cuentas por parte de los representantes populares, quienes estarán presionados para explicar por qué sus reformas están en línea con el interés público, o por qué van a votar en contra de un proyecto. En este sentido, una estrategia de comunicación para posicionar un tema en la opinión pública puede generar un sentimiento generalizado de urgencia que dé pie a la colaboración entre partidos. También puede incidir favorablemente en la calidad de la deliberación pública y generar incentivos para que los resultados de la negociación realmente atiendan las demandas ciudadanas. Construir este ánimo *ganar-ganar*, en línea con el interés público, es el primer gran reto que enfrentará quien quiera promover la aprobación de una reforma. Para lograr este objetivo es indispensable utilizar distintos medios de comunicación en forma creativa, con **mensajes claros y sencillos**, así como **hacer alianzas con voceros que tengan credibilidad** para hablar sobre la problemática y plantear soluciones.

Recomendaciones

Existen cuatro grandes vías para armar una campaña en medios:

- **Paga una campaña en medios.** La presión de los medios y de los ciudadanos para que se logre un acuerdo en torno a un problema suele ser la mejor vitamina para generar el ánimo colaborativo. Esta presión eleva los costos de quedarse fuera de la mesa de la negociación o de bloquear activamente los acuerdos.

Ejemplo: Cuando el presidente Felipe Calderón presentó su iniciativa para impulsar la reforma energética en 2008, invirtió muchos recursos en una intensa campaña mediática para informar a la ciudadanía sobre la crisis petrolera que se avecinaba y, de esta manera, convencerla de la urgencia de aprobar una reforma. El Senado también contribuyó a generar esta presión ciudadana con la amplia difusión que se le dio a los más de 70 días de foros sobre el tema. Al final, legisladores del PRI, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), PAN y Partido de la Revolución Democrática (PRD) trabajaron durante largas jornadas para lograr un acuerdo en materia petrolera, aun cuando todos los analistas dudaban que esto fuera posible en un tema tan controversial. En contraste con esta buena práctica, el Pacto por México se presentó sin una estrategia clara de comunicación social, lo cual explica parcialmente que su aceptación en la opinión pública se fuera erosionando con el tiempo.

- **Conforma una alianza con medios o líderes de opinión.** Montar una campaña en medios puede ser muy caro. Una alternativa es convencer a los medios de la importancia del tema y tenerlos como aliados en su difusión.

Ejemplo. En el caso de la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal de 2008, la Red de Juicios Orales y Debido Proceso —una coalición ciudadana compuesta por organizaciones sociales, académicos, expertos, medios de comunicación y empresarios— impulsó la reforma en materia de justicia penal más profunda en la historia del México moderno con la introducción de los juicios orales y un sistema adversarial de impartición de justicia. Para promover su proyecto, la Red conformó alianzas estrechas con medios y editoriales prestigiosos que hicieron suyo el tema y lo posicionaron

sin cargo alguno. También la reforma constitucional en materia educativa de 2013 contó con el apoyo de comunicadores influyentes que contribuyeron a posicionar el tema en la opinión pública.

- **Forma una alianza con otros actores que puedan hacer ruido en medios.** También existen otras estrategias para promover colaboración entre legisladores de distintos partidos, como la conformación de redes ciudadanas o conseguir el respaldo de otros actores poderosos que atraigan la atención de los medios.

Ejemplos. Para impulsar la reforma constitucional en materia de transparencia de 2007, el entonces IFAI optó por buscar el apoyo de cinco gobernadores de distintos partidos para que ellos presentaran el proyecto de reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información. Frente a este planteamiento pluripartidista se generó un ánimo colaborativo que condujo a un acuerdo unánime de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados para impulsar la iniciativa. La Red de Juicios Orales también se constituyó como un aliado clave para impulsar la reforma penal de 2008 al organizar foros y presentaciones públicas que recibieron una excelente cobertura mediática.

- **Arma una campaña en medios alternativos como *Facebook*, *Twitter* y *YouTube*.** Estos medios son gratuitos y su penetración está en aumento, por lo que ya se han convertido en una herramienta esencial para colocar temas en la agenda pública. Es importante reconocer que, por su naturaleza descentralizada, estos medios sólo pueden funcionar si logramos colocar un mensaje que se conecte con el sentir de los usuarios, particularmente, con los líderes de opinión en estos foros alternativos con quienes es recomendable construir alianzas.

Ejemplos. Durante los procesos de negociación de las reformas política (2012) y de transparencia (2013-2015), las campañas #TransparenciaYa y #ReformaPolíticaYa en Twitter fueron muy exitosas para generar respaldo ciudadano y voluntad política para aprobar las reformas deseadas por la coalición impulsora. Por su parte, durante el proceso de negociación de la Ley Antisecuestro, los impulsores de la reforma estuvieron muy ac-

tivos en Twitter difundiendo los avances y presionando cuando se estancaba la negociación. La Red de Juicios Orales utilizó las redes sociales para difundir el documental *El Túnel* que cuenta con cerca de 100 mil reproducciones en YouTube, y que ilustra de forma muy convincente los problemas de acceso a la justicia en México.

Cualquiera que sea la vía que utilices para tu campaña en medios, es fundamental que tomes en cuenta tu análisis de contexto para determinar: ¿a qué actores van dirigidos tus mensajes? y ¿cuál es la coyuntura óptima para lanzar la campaña o para realizar actividades mediáticas puntuales, como una conferencia de prensa o un foro? El análisis de contexto debe actualizarse en cada paso de la estrategia de comunicación, pues tanto los medios tradicionales como las redes sociales responden a coyunturas y darán seguimiento a tu tema sólo si se acomoda a la coyuntura del momento o si no hay otros eventos más importantes que cubrir. En redes sociales, por ejemplo, tienes dos vías para que tus mensajes lleguen a tu público objetivo: o utilizas el tema (*hashtag*) del momento o logras que tu campaña sea el tema (*trending topic*) de la coyuntura.

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
3. Construye una coalición amplia y plural	▲	▲	▲

Una coalición sirve para construir el poder necesario para impulsar un cambio deseado, o bien para bloquear un acuerdo o decisión no deseada. Entre más fuerte sea una coalición, es más difícil hacer viable una decisión que excluya sus intereses y por ende más riesgoso excluirla de la negociación, además de que resulta costoso políticamente oponerse o criticar públicamente su agenda.

Desde un enfoque *ganar-perder*, las alianzas y coaliciones se utilizan frecuentemente para buscar *mayoritear* o coaccionar a quienes

están fuera de la coalición. También se pueden emplear para excluir temas que son contrarios al interés particular de una o varias de las partes. Algunos opinan que esto último fue lo que ocurrió con las reformas en materia de transparencia en 2007 y la reforma energética en 2008, dado que algunos de los temas más importantes para la ciudadanía —como la transparencia de sindicatos y partidos políticos— no se abordaron en virtud de las alianzas que establecieron sindicatos y partidos políticos en los procesos de negociación.

Desde el enfoque de *negociaciones políticas efectivas*, las coaliciones son útiles para asegurar un lugar en la mesa de negociación y para garantizar que las necesidades e intereses prioritarios del negociador o negociadora se tomarán en cuenta. La construcción de una coalición es, en sí misma, una negociación y, cuando se logra un acuerdo, los aliados mejoran su posición de poder frente a otras partes.

Coaliciones ganadoras

Una coalición ganadora es la que tiene el poder o los votos necesarios para imponer su agenda o tomar una decisión por sí misma. En un Congreso sin mayorías como el mexicano, generalmente, no existen coaliciones ganadoras estables, pues ningún actor o partido tiene el poder de imponer decisiones unilateralmente. En este contexto, la construcción de coaliciones es la única forma de asegurar avances. Estas coaliciones pueden ser sólo entre los tomadores de decisiones, como son aquellas que se forman entre legisladores de distintos partidos, o pueden incluir a una gama más amplia y plural de actores. Entre más plural e incluyente sea una coalición, mayor será su poder en la negociación y mayor será la legitimidad de los acuerdos alcanzados; sin embargo, también será más difícil procesar internamente las diferencias.

Ejemplos. En la negociación para la firma del Pacto por México participó sólo la cúpula de los tres principales partidos políticos, con lo cual se aseguraba el respaldo mayoritario en el Congreso. Del mismo modo, en el caso de la reforma al Issste de 2006,

PAN y PRI formaron una coalición que, con el apoyo de la cúpula del sindicato, fue suficiente para lograr los votos necesarios para su aprobación en el Congreso en tiempo récord. Sin embargo, algunos actores cuestionan la legitimidad de las negociaciones cupulares por considerar que reflejan un conjunto acotado de intereses y no hubo suficiente tiempo para un debate público en el que se pudieran ventilar las críticas y propuestas alternativas.

En contraste, la coalición amplia y plural que se formó entre senadores del PAN, el PRI, el PRD, el PVEM, academia y sociedad civil, para impulsar las reformas de transparencia de 2013-2015, gozó de mucho más reconocimiento público y legitimidad, además de que logró remontar importantes resistencias en el gobierno federal y gobiernos estatales. También destaca en el mismo sentido la coalición en torno a la Red de Juicios Orales, que logró impulsar la aprobación de los juicios orales con el apoyo de líderes de distintos sectores y con el voto de legisladores de los principales partidos políticos, a pesar de las diferencias con el proyecto presentado por el Ejecutivo y del escepticismo de actores poderosos, como las barras de abogados y el mismo Poder Judicial. Pese a las dificultades, diferencias de interpretación y resistencia en el proceso de implementación, prevalece un consenso entre todas las fuerzas políticas y la opinión pública respecto de la trascendencia de esta reforma y la importancia de avanzar en su correcta implementación.

Coaliciones bloqueadoras

Una coalición bloqueadora es la que tiene la fuerza suficiente para bloquear un acuerdo o una decisión desfavorable para sus miembros.

Ejemplo. Actores de distintas fuerzas políticas reconocen que la coalición que desplegó Andrés Manuel López Obrador con el Frente Amplio Progresista (FAP), por medio de su movimiento social, fue esencial para que no se aprobara un proyecto de reforma

energética en *fast-track* en alianza PAN-PRI y abrió el proceso a las distintas fuerzas políticas, lo cual aseguró al PRD un lugar en la mesa de negociación de esta reforma en 2008. Esto, paradójicamente, a pesar de que varios actores afirman que la dirigencia del FAP nunca tuvo intenciones de negociar este tema. Esta coalición no logró bloquear la reforma energética de 2014, quizá por la gran fuerza política que adquirió la coalición ganadora que impulsó la reforma a la sombra del Pacto por México, y porque la dirigencia del PRD optó por convocar a una consulta popular para frenar la reforma por cauces institucionales, en lugar de privilegiar la movilización para bloquear su aprobación.

Recomendaciones

De acuerdo con los teóricos en negociación (véanse Raiffa, 1982, pp. 257-274, y Sebenius, 1996, pp. 324-348) y con los casos documentados, podemos destacar tres recomendaciones importantes para la formación de coaliciones en aras de promover una negociación política efectiva:

- **Define claramente a quiénes y en qué orden invitar.** Analiza primero tus intereses e identifica con quiénes tienes intereses comunes u opuestos. Para generar una coalición amplia y sólida, suele ser necesario conseguir el apoyo de varios actores —unos más valiosos que otros— para la coalición. Entre más aliados subas a la coalición es más difícil llegar a acuerdos que satisfagan a todos los miembros de la misma, pero también es mayor la fuerza que puede tener y el costo de quedar fuera.

Por otro lado, el orden en el que se invita a los actores tiene una enorme relevancia, ya que hay actores muy valiosos para la coalición que estarán más dispuestos a sumarse si otros ya dijeron que sí. A éstos es preferible no invitarlos hasta contar con los apoyos que los motivarán a sumarse, pues la gente no suele retractarse. Incluso, es común que a ciertos actores sólo sea relevante invitarlos para que otros deseen sumarse a la coalición.

Ejemplo. En el caso de la reforma constitucional en materia de transparencia de 2007 —cuyo objetivo central fue homologar estándares en el acceso a la información a nivel nacional por medio del establecimiento de principios generales— era previsible que los estados resistieran cualquier esfuerzo de la federación por imponer una legislación a nivel nacional en un asunto de su competencia. Este obstáculo se flanqueó mediante la creación de una coalición plural de gobernadores dispuestos a impulsar el tema, incluso antes de que la iniciativa llegara al Congreso.

- **Busca formar una coalición ganadora y otra bloqueadora.** El negociador astuto conforma una coalición bloqueadora para protegerse de acuerdos no deseados, a la vez que busca construir una coalición ganadora favorable a sus intereses.

Ejemplos. El PRI, durante los sexenios en los que fue oposición, logró construir coaliciones bloqueadoras con el PRD y otras fuerzas políticas; simultáneamente, mantenía negociaciones con el PAN para formar coaliciones ganadoras. El PRD también ha sido muy exitoso en la formación de coaliciones bloqueadoras que han permitido frenar reformas que este partido considera contrarias a su agenda, en temas como impuestos a alimentos y medicinas.

- **Busca que los acuerdos de la coalición sean percibidos como justos y razonables por todos sus miembros.** Cuando existen más de dos partes en una negociación, las posibles alianzas se multiplican. Una vez establecida una coalición, siempre existe la posibilidad de que se reconfigure, sobre todo debido a que los intereses de los miembros no son homogéneos. Es común que un actor externo haga una oferta atractiva a algún miembro de la coalición para motivarlo a romper la coalición.

Ejemplo. Al inicio de la LX Legislatura (2006-2009), el PRD operó como un bloque en coalición con el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia. Hacia el final de la legislatura, la coalición se rompió y una fracción del PRD se mostró dispuesta a formar coaliciones ganadoras con el PRI y el PAN, mientras que la otra parte se mantuvo como coalición bloqueadora con el PT y Convergencia.

En la medida en que los acuerdos que sostienen a una coalición se perciban como justos y mutuamente beneficiosos, ésta tenderá a ser más estable. En este sentido, en la medida en que los partidos políticos —que son en sí mismos coaliciones de largo plazo— establecen y cumplen con reglas claras y razonables, las divisiones internas son menos probables.

Algunas preguntas útiles que puedes hacerte para elaborar una estrategia para formar alianzas o coaliciones son:

- ¿Quiénes son indispensables para construir una coalición ganadora?
- ¿Qué persona a la que tenemos acceso puede influir sobre algún actor renuente?
- ¿Qué tan poderosos son los actores reuentes? ¿Hay manera de construir una coalición ganadora sin ellos o es necesario buscar aliados que los puedan neutralizar?
- ¿Cuál es la coalición mínima para poder bloquear un acuerdo perjudicial o desventajoso?

BUENAS PRÁCTICAS
PODER INCLUSIÓN DIÁLOGO

**4. Identifica interlocutores confiables
y sé confiable**


Un rasgo fundamental para el éxito de los grupos de trabajo es la participación de legisladores que sean interlocutores confiables. Sin un mínimo de confianza entre los negociadores es muy difícil generar condiciones para el diálogo franco que requiere una negociación *ganar-ganar*. Los interlocutores confiables son fundamentales para generar un diálogo de calidad, donde la fuerza del mejor argumento pueda imponerse por encima de las luchas de poder que tradicionalmente dominan en las negociaciones políticas mexicanas.

Recomendaciones

Lo que te recomendamos es que cultives una reputación de interlocutor confiable y que sepas identificar a otros para privilegiar la interlocución con ellos. A continuación, se detallan los rasgos más importantes que deben tener los interlocutores confiables.

- **Cuentan con el respaldo explícito de su grupo parlamentario.** Las negociaciones en el Congreso mexicano están fuertemente supeditadas a la dinámica partidista. Contar con el aval del grupo parlamentario asegura que los acuerdos alcanzados con tu interlocutor sean presentados en sus respectivas bancadas en un ambiente de cordialidad y apertura. Si el legislador *se va por la libre* es más probable que luego enfrente oposición de sus propios compañeros de bancada.

Ejemplos. Las Comisiones están llenas de iniciativas que presentan legisladores a título personal y que se quedan en “la congeladora” porque no cuentan con el respaldo de ningún partido. En todos los casos de reformas legislativa que se han comentado aquí, los legisladores que negociaron los acuerdos tenían el mandato explícito de su bancada para negociar el tema en cuestión. Es decir, representan a su partido en la mesa de negociación para este tema en particular y son responsables de mantener a su fracción parlamentaria informada sobre los avances.

- **Son concedores del tema y comparten información confiable.** Los políticos deben atender problemas muy diversos y, en este sentido, son generalistas. Sin embargo, es importante buscar legisladores con un mínimo de especialización y que tengan información de calidad sobre el tema, ya sea por estudios o por experiencia previa trabajando en la materia. Una alternativa es que el grupo de negociadores en su conjunto se comprometa a asistir a un curso, seminario o viaje de estudios que genere un piso de conocimiento compartido, basado en evidencia y en la mejor información disponible sobre el problema.

Ejemplos. Para la negociación de la reforma fiscal en 2007 y la reforma en materia de seguridad y justicia en 2008, los viajes de estudio de los diputados fueron esenciales para generar este conocimiento común. En la negociación de la reforma energética 2008, los foros cumplieron con esta misma función. En el caso de las reformas electorales en 2008 y 2014, así como en las reformas de transparencia de 2007 y de 2013-2015, los negociadores organizaron audiencias públicas con expertos a las que todos asistieron, eran conocedores del tema y se reconocían unos a otros como tales. Tener este mínimo de especialización es fundamental para mantener un nivel alto de interlocución.

- **Saben cumplir acuerdos.** En la política es común hacer promesas y construir acuerdos que, por diversas razones, no pueden cumplirse. Un interlocutor confiable cumple sus acuerdos y construye una reputación. En particular, sabe reconocer y comunicar su mandato, ratifica los acuerdos con su bancada o con el líder de ésta, y cumple con los compromisos asumidos a título personal.

Ejemplos. Durante la negociación tripartita que derivó en la firma del Pacto por México, durante las negociaciones de la reforma electoral de 2007, y en el grupo de trabajo plural que redactó el proyecto de Ley General de Transparencia aprobado en 2015, los actores participantes acordaron no filtrar nada a los medios mientras los diálogos se llevaran a cabo. Todos cumplieron con su palabra, lo cual fue fundamental para generar confianza y para que todos se comprometieran a impulsar los acuerdos a los que llegaron al interior de sus respectivas bancadas y organizaciones sociales.

- **Escuchan a todos los actores, a pesar de las diferencias.** Saber escuchar es una de las cualidades más importantes que debe tener un legislador para construir acuerdos con representantes de otras fuerzas políticas. Esta cualidad implica cultivar una genuina curiosidad por comprender la perspectiva, los intereses y las necesidades del que piensa diferente, así como la ca-

pacidad de que el otro se sienta escuchado, aunque no estemos de acuerdo con lo que diga.

Ejemplos. Los legisladores priistas que impulsaron la reforma constitucional penal en 2008 fueron ampliamente reconocidos por legisladores de otros partidos por su capacidad de escucha frente a representantes de otros partidos. Paradójicamente, uno de los aspectos más difíciles de la negociación fue la conciliación entre priistas de una y otra cámara, que avanzaron en proyectos paralelos que no se habían dado el tiempo de escuchar.

- **Tienen experiencia y vínculos de confianza con legisladores de otros partidos.** Los interlocutores confiables suelen tener experiencia negociando acuerdos políticos —aunque no sea directamente en el legislativo— que les ayuda a desarrollar capacidades esenciales para la construcción de acuerdos como la buena escucha, la creatividad, la persuasión y la flexibilidad. Además, construyen a lo largo de su carrera lazos de confianza con integrantes de otras fuerzas políticas. Estos vínculos son de gran utilidad para construir un espacio de diálogo franco.

Ejemplo. Este rasgo también fue particularmente notable en el caso de las reformas electorales de 2007 y de 2014, en las que varios de los actores tenían una relación personal añeja durante la cual desarrollaron respeto mutuo y confianza, pese a pertenecer a distintos partidos políticos.

Conviene tener en mente esta lista para que construyas y cuides tu reputación. Elige los temas en los que te quieres especializar y evita ser “ajonjolí de todos los moles”; honra tu palabra y comprométete sólo con aquello que puedas cumplir. Recuerda que toma toda una vida construir confianza y que se destruye con mucha facilidad.

BUENAS PRÁCTICAS

PODER

INCLUSIÓN

DIÁLOGO

5. Busca soluciones ganar-ganar



Como lo definimos anteriormente, una negociación política efectiva es aquella que logra integrar las diversas perspectivas y los intereses legítimos de las partes (ganar-ganar), trascendiendo posiciones rígidas de carácter suma cero (ganar-perder). En un Congreso es muy difícil que los temas avancen si no se plantea una negociación en la que todos los que voten a favor perciban que han avanzado su agenda.

Recomendaciones

Buscar interlocutores confiables y ser confiables es una premisa básica para que la información respecto de los intereses y necesidades de los actores pueda fluir en aras de construir acuerdos ganar-ganar. A continuación se enlistan otras tácticas útiles para promover soluciones ganar-ganar:

- **Presentar las necesidades e intereses de forma clara y sencilla.** Son pocos los legisladores que tienen tiempo para leer extensos reportes o investigar sobre un tema. De ahí la importancia de presentar la información en forma sencilla y visualmente atractiva, con énfasis en las necesidades ciudadanas que busca satisfacer la propuesta que se está impulsando.
- **Subrayar el objetivo compartido que subyace a la propuesta.** Los procesos exitosos de negociación subrayan el interés general que defienden. Frases como “los derechos humanos no tienen partido”, han servido como bandera para impulsar cambios legislativos trascendentales.

Ejemplo. En el caso de la Ley Antisecuestro, los impulsores subrayaron, en todo momento, el interés compartido por abatir

el delito de secuestro. En palabras de un entrevistado que impulsó esta iniciativa, lo más importante es “buscar los objetivos en común, los opuestos ahí van a estar, pero si se avanza con los comunes, los opuestos dejan de serlo tanto y se genera una dinámica en la que, a pesar de haber intereses opuestos, los comunes permiten convivir con los que no lo son”.

- **Identificar a actores poderosos afectados por la propuesta y dialogar con ellos.** Los legisladores que se opongan a la propuesta que se está impulsando seguramente estarán defendiendo puntos de vista o intereses afines a grupos de interés, sectores o instituciones específicas que podrían verse afectados si prospera la iniciativa. Es importante tener claro quiénes son estos actores afectados, pues seguramente estarán cabildeando en contra de la iniciativa mientras su perspectiva no sea tomada en cuenta. Una vez que se les ha identificado, es recomendable tener acercamientos con ellos para conocer mejor sus argumentos y explorar si existen caminos para tomarlos en cuenta sin desvirtuar la propuesta.

Ejemplos. El presidente de la Comisión de Justicia en la Cámara de Diputados estableció un diálogo continuo con jueces y con abogados que se oponían a la reforma penal de 2008. Por su parte, la iniciativa para legislar la figura de las acciones colectivas como mecanismo para proteger los derechos de los consumidores no adquirió viabilidad política hasta que los intereses y preocupaciones del sector empresarial fueron recogidos en la ley reglamentaria, aunque hay quienes opinan que en este caso se desvirtuó la propuesta original. En contraste, varios expertos consideran que la reforma fiscal de 2007 excluyó los intereses del sector empresarial, lo cual dio lugar a la aprobación de un impuesto (el Impuesto Especial a Tasa Única, IETU) que atendía al interés común de aumentar la recaudación, pero no tomaba en cuenta necesidades legítimas del sector empresarial, por tratarse de un gravamen que inhibía la inversión. En cualquier caso, si se busca una negociación política *efectiva*, es preferible conocer de primera mano las objeciones de los grupos afectados y explorar alternativas para conocer sus preocupaciones legítimas.

- **Mantener la disposición al diálogo con los que piensan diferente.** Un entrevistado definió esta idea muy bien: “dialogar con quienes no tenemos ninguna diferencia es muy fácil pero generalmente improductivo. El reto radica en hacerlo con quien te plantea escenarios con los que te sientes incómodo o que te cuesta trabajo identificar. Si se logran romper esas barreras y generar un diálogo transparente, estaremos trabajando en un campo fértil para la producción de acuerdos”.

Ejemplo. Esto fue un atributo fundamental de los negociadores de la reforma electoral en 2007. Las posiciones políticas estaban muy polarizadas por el conflicto poselectoral del año anterior y, pese a esto, legisladores clave del PAN y del PRD mantuvieron abiertos los canales de comunicación para escucharse y negociar una reforma que fuera aceptable para ambas partes.

- **Ser suaves con la persona y duros con el problema.** Centrarse en el mérito de las ideas evitando descalificaciones personales es fundamental para crear y mantener un ánimo de negociación ganar-ganar.

Ejemplo. Por un lado, en el caso de la negociación de la Ley Antisecuestro 2010, los participantes evitaron en todo momento los ataques personales y mantuvieron un diálogo muy respetuoso a lo largo de todo el proceso. En palabras de un entrevistado, es importante “que perciban que estás dispuesto a sumar y no a destruir”. Por otro lado, otros entrevistados opinan que los impulsores de la reforma para introducir acciones colectivas como mecanismo de defensa de los derechos de los consumidores en 2010-2012 se cerraron algunas puertas de diálogo al emitir descalificaciones personales durante la negociación en contra de varios actores, argumentando que sus posiciones eran ilegítimamente sesgadas a favor del sector empresarial. Esto se reflejó en un distanciamiento entre los activistas impulsores de la reforma y los legisladores que la estaban negociando, que a su vez llevó a la aprobación de una legislación secundaria en 2012 que introducía una serie de obstáculos para que los consumidores la pudieran utilizar efectivamente en la defensa de sus derechos frente las em-

presas. Otra versión es que la coalición empresarial que operó en esta negociación fue muy efectiva en impulsar su agenda de diluir el impacto de esta reforma y que los legisladores involucrados no estuvieron dispuestos a enemistarse con el sector empresarial en un año electoral. Lo cierto es que los canales de comunicación sí se cerraron y el impacto de la reforma se diluyó.

- **Generar soluciones creativas para integrar intereses en tensión.** Aun cuando exista disposición a colaborar, es común que los distintos actores involucrados en una negociación política tengan distintas visiones sobre cómo resolver un problema, o que tengan necesidades distintas. Una vez que los intereses y necesidades se han puesto sobre la mesa, las partes pueden ser creativas en la búsqueda de soluciones que integren los intereses y necesidades subyacentes a sus respectivas visiones.

Ejemplo. En el contexto de la emblemática reforma electoral de 1996, a los partidos de oposición les preocupaba la práctica de que los electores pudieran votar más de una vez, en lo que se conocía como la práctica de *el carrusel*. El partido en el poder era quien tenía a su disposición recursos públicos y vehículos para organizar esta operación, lo cual dejaba a la oposición en desventaja. Y aunque las casillas ordinarias tuvieran listas del padrón para que votaran sólo los votantes designados, *los carruseles* seguían siendo un riesgo sobre todo en las casillas especiales, donde se podía votar para presidente sólo con la credencial de elector. Una opción era cancelar estas casillas especiales, pero esto afectaría a los ciudadanos en tránsito. Frente a estas necesidades en tensión, alguien tuvo la brillante idea de desarrollar la tinta indeleble que a la fecha se usa para marcar el dedo de quienes votan a fin de que no puedan ir a otra casilla a emitir un segundo voto. El resultado fue que se pudo dar mayor certeza a la oposición al mismo tiempo que se garantizaba el derecho del ciudadano en tránsito a votar fuera de su distrito.

Las negociaciones sobre la reforma electoral en 2007 se dieron en un contexto de polarización por el conflicto poselectoral. En este contexto, para el PRD era fundamental remover al presi-

dente del entonces Instituto Federal Electoral (IFE), ahora Instituto Nacional Electoral (INE), por considerar que su actuación en el proceso electoral de 2006 había sido parcial; para el PAN era importante construir un nuevo acuerdo político electoral para no poner en riesgo la estabilidad política del país, particularmente, de cara a la elección intermedia, pero también era importante evitar que el acuerdo contribuyera a restarle credibilidad al resultado de la elección al cuestionar la imparcialidad del presidente del IFE. Lo que se acordó fue introducir la renovación escalonada de consejeros, acortando el mandato de una parte del consejo sin que esto implicara pedir la renuncia de los consejeros cuestionando su desempeño como árbitros. Con esta figura se concedía la remoción del presidente bajo un criterio imparcial.

En la reforma de seguridad y justicia de 2008, las soluciones creativas fueron fundamentales para lograr un acuerdo entre dos posiciones que parecían irreconciliables. En esta reforma se introdujo la figura de los jueces de control,³ con la cual se considera el interés del Ejecutivo de ampliar sus capacidades para investigar a sospechosos de pertenecer al crimen organizado, a la vez que satisfacía la preocupación de las organizaciones sociales y de la oposición de establecer controles a las autoridades encargadas de investigar y perseguir el delito con el fin de evitar abusos de poder. En esta misma reforma se introducían los juicios orales y nuevos principios de debido proceso, lo cual implicaba una transformación profunda en las reglas y modos de operar del sistema, para lo cual el Ejecutivo no se sentía preparado. El acuerdo fue sí aprobar la reforma, pero con un plazo de ocho años para construir capacidades antes de que entrara en vigor el nuevo sistema. Esto permitió integrar las necesidades tanto de los impulsores de la reforma como de quien estaría encargado de implementarla.

³ Con la reforma constitucional se crea esta figura. Los jueces de control están especializados y tienen el mandato de atender en forma inmediata (24 horas las peticiones del ministerio público, cuando se trata de sospechosos de pertenecer al crimen organizado).

- **Buscar integrar paquetes de reformas con iniciativas de distintos partidos.** Otra fórmula para construir acuerdos ganar-ganar es identificar iniciativas prioritarias para distintos partidos o actores, e integrar un paquete de reformas a impulsar. Este esquema permite que cada partido u actor incluya su iniciativa prioritaria y que por lo mismo esté dispuesto a impulsar las prioridades de los otros. Se trata de una práctica que puede ser muy eficaz para avanzar rápido, aunque se corre el riesgo de que las iniciativas no se discutan por sus méritos y se aprueben sólo porque “a cambio me aprueban mi reforma”. La clave está en complementar esta práctica con diálogo de calidad e inclusión para cada iniciativa.

Ejemplo. En el caso de las reformas electoral y fiscal de 2007 se acordó que el PAN apoyaría la reforma electoral que demandaban el PRI y, sobre todo, el PRD, a cambio de que el PRI apoyara la reforma fiscal que solicitaba el Ejecutivo panista, y de que el PRD no la obstaculizara. Como éste hay varios ejemplos más, pero quizá el más emblemático es el Pacto por México (2012). De acuerdo con testimonios de los presidentes del PAN, el PRI y el PRD, el Pacto se construyó en una lógica ganar-ganar al reflejar las prioridades de reforma de las tres fuerzas políticas. Destaca la inclusión de las reformas política, educativa, de transparencia y en telecomunicaciones que proponía la oposición, a cambio de la inclusión de la reforma energética y de condiciones de gobernabilidad en un congreso dividido, prioridades del PRI. El resultado fue que se reformó más de 40 % de los artículos de la Constitución en un periodo de menos de tres años, sin embargo muchos actores criticaron que varias de las reformas del Pacto carecieran de un diálogo de calidad y que se excluyera a actores relevantes del diálogo.

- **Buscar esquemas para compartir la medalla y los reflectores.** Cuando los políticos buscan reflectores para sí o para su partidos político, despiertan las suspicacias o la apatía de los líderes de otros partidos, cuyo apoyo requerirán para aprobar cualquier iniciativa. Las reformas que se aprueban en un con-

greso sin mayorías suelen estar vinculadas a esfuerzos multipartidarios, en los cuales se comparte el mérito de la reforma entre fuerzas políticas o el costo político de las mismas. Las iniciativas unipersonales y de un solo partido son enemigas de la construcción de acuerdos. Si los partidos acuerdan esquemas para compartir la medalla, resulta más fácil construir un ánimo *ganar-ganar* y sentar las bases para la colaboración en futuras negociaciones. A continuación, algunos ejemplos:

Ejemplos. Las iniciativas de reforma constitucional en materia de transparencia 2007 y de seguridad y justicia de 2008 fueron presentadas en la Cámara de Diputados con las firmas de legisladores de las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso. Eso contribuyó a generar un ánimo colaborativo y ambas iniciativas fueron aprobadas en menos de un año de haberse presentado. Otro ejemplo es el de la reforma energética de 2008. Ese año, antes de aceptar sentarse a la mesa de negociación para dictaminar la iniciativa del Ejecutivo, el PRD, el PRI y el PVEM presentaron sus propias iniciativas y el acuerdo fue que todas las iniciativas fueran dictaminadas en conjunto para sacar adelante una sola reforma. El mensaje fue claro: no era la reforma de un solo partido, sino un esfuerzo colaborativo que sintetizó las propuestas de diversas fuerzas políticas.

BUENAS PRÁCTICAS

PODER INCLUSIÓN DIÁLOGO

6. Conforma un espacio seguro de diálogo



Cuando los políticos están frente a los medios de comunicación, tienden a enfocarse en subrayar sus diferencias frente a otras fuerzas políticas, a través de mensajes simplificados y posicionamientos políticos rígidos. Un legislador entrevistado lo describe de la siguiente forma: “cuando están los medios es puro show”.

Este tipo de comportamiento es comprensible en la lógica de la competencia electoral; sin embargo, dificulta el diálogo de calidad, promueve que la discusión se centre en las posiciones y no en los intereses y necesidades subyacentes, además de que limita la posibilidad de una escucha genuina. De ahí la importancia de generar espacios seguros de diálogo, en los que los actores puedan escucharse, mostrarse flexibles en la negociación y deliberar con mayor profundidad, sin preocuparse por el *periodicazo* del día siguiente. En todos los casos de estudio documentados por Hernández, Del Tronco y Sánchez (2009, p. 5), los entrevistados señalan que los acuerdos se construyeron en espacios seguros de diálogo y negociación, de carácter informal, donde los medios de comunicación no estuvieron presentes.

Recomendaciones

- **Conforma un grupo de trabajo pequeño y multipartidista.** El espacio diseñado formalmente para discutir y negociar las reformas son las comisiones legislativas. Desafortunadamente, con hasta 30 miembros, el diálogo es escaso y predomina el ausentismo. Además, cada legislador pertenece a varias comisiones (hasta tres), lo cual limita el compromiso y el tiempo que le pueden dedicar a cada una de éstas. Frente a esta realidad, lo que ha funcionado en muchos casos es la conformación de grupos de trabajo pequeños, integrados por entre seis y ocho legisladores de distintos partidos. La conformación del grupo dependerá de la estrategia que se ha seguido para conformar la coalición ganadora. Puede estar integrada por legisladores de las tres fuerzas políticas con mayor representación o, incluso, por legisladores de dos fuerzas políticas con capacidad de aprobar una reforma. Sólo conviene recordar que entre más amplia sea la coalición, mayor el costo de oponerse a ella y mayor será la legitimidad del acuerdo alcanzado.

Ejemplos. En las negociaciones para las reformas de transparencia (2007), electoral (2007), penal (2008) y energética

(2009), se formaron pequeños grupos de trabajo con uno o dos legisladores del PAN, el PRI y el PRD en los que se dialogó y se construyeron los acuerdos que le dieron viabilidad política a las reformas.

- **Designa a un facilitador o secretario técnico.** Los presidentes de comisión y sus secretarios técnicos son candidatos naturales para facilitar los trabajos del pequeño grupo de legisladores. Ellos cuentan con presupuesto para contratar personal técnico especializado y con infraestructura para construir espacios seguros de diálogo y darles seguimiento a los acuerdos conforme se alcancen.

Los procesos de negociación exitosos requieren de un liderazgo que se asuma como facilitador y constructor de puentes entre diversas fuerzas políticas. Esto es esencial para generar la confianza necesaria para construir acuerdos.

Ejemplos. En la LX Legislatura (2006-2009), legisladores de todos los partidos reconocen el valor de liderazgos facilitadores como los senadores Pedro Joaquín Coldwell, Jesús Murillo Karam y Francisco Labastida Ochoa, presidentes de las comisiones de Puntos Constitucionales, Gobernación y Energía, respectivamente; así como el diputado César Camacho, presidente de la Comisión de Justicia, y Publio Rivera, secretario técnico de la Comisión de Puntos Constitucionales, quienes fueron fundamentales para la construcción de un ambiente propicio al diálogo en las reformas de transparencia (2007), energética (2008) y penal (2008) y de transparencia.

Ser facilitador implica estar dispuesto a escuchar a todas la voces y perspectivas representadas en la mesa de negociación, así como buscar fórmulas creativas para armonizar intereses, en lugar de aferrarse a una propuesta propia prediseñada. Esto puede ser clave para lograr las reformas que a tu partido le interesan. Implica ponerse *la cachucha* de facilitador y dejar *la camiseta* de partido en un segundo plano.

Ahora bien, en la práctica los presidentes de comisión y sus secretarios técnicos con frecuencia responden más a la di-

námica partidista que al interés común de aprobar reformas que resuelvan los problemas de la ciudadanía. Cuando el tema es particularmente delicado o existe mucha desconfianza entre los partidos, puede resultar útil que un facilitador externo e imparcial cumpla con esta función. Para ello es fundamental que cuente con el aval de todos los miembros del grupo de trabajo y que sea percibido como imparcial frente a los distintos intereses en juego. También es útil que el facilitador conozca los temas a discusión.

Ejemplo. En el caso de la reforma electoral en 2007, Jorge Alcocer fue designado por el grupo de trabajo para darle seguimiento a los acuerdos, facilitar la discusión y elaborar propuestas que tomaran en cuenta los intereses de todas las partes representadas en la mesa de negociación (PAN, PRI y PRD).

- **Establece reglas claras de convivencia.** Para que un espacio de diálogo sea efectivo, es muy importante que se establezcan y cumplan acuerdos mínimos de convivencia. Estos acuerdos contribuyen a construir confianza y permiten crear un ambiente propicio para el diálogo. A continuación, se enlistan algunos ejemplos de reglas que han servido en el pasado:
 - Escucharse mutuamente, sobre todo frente a las diferencias.
 - Centrarse en el mérito técnico de las propuestas.
 - No filtrar nada a los medios.
 - Honrar la palabra.
 - Evitar ataques y descalificaciones personales.
 - Privilegiar el consenso al interior del grupo de trabajo.
 - Comunicar, defender y cabildear los acuerdos del grupo frente a los respectivos grupos parlamentarios.

Ejemplo. Durante las negociaciones de la reforma electoral (2007), los legisladores que integraron el pequeño grupo de trabajo coinciden en señalar que las reglas de convivencia fueron clave para lograr el acuerdo final, sobre todo porque fueron respetadas por todos los integrantes.

- **Mantén informada a tu bancada sobre los avances y ratifica los acuerdos.** Es muy común que el diálogo y el *rapport* que se establece entre los negociadores genere mayor disposición a ceder ante los intereses de las otras partes, que la disposición que tendrán los miembros de la bancada que no han participado en la negociación. Por ello, es fundamental que, a lo largo de toda la negociación, se busquen oportunidades para que fluya la información sobre los avances entre el grupo de trabajo y las respectivas bancadas. Especialmente, cuando se trata de temas controversiales. Al inicio de la negociación, cada miembro del grupo debe tener claro su mandato y los intereses que va a defender, pero durante la negociación los avances en torno a las divergencias deben irse socializando para asegurar que son aceptables para todas las bancadas representadas en el grupo de trabajo.

Ejemplos. En la negociación de la reforma energética en 2008, el PRI hizo una intensa labor de negociación interna para delimitar los alcances de la negociación, sin estos consensos internos, los negociadores priistas difícilmente hubieran podido alcanzar los acuerdos logrados con el PAN, el PRD y el PVEM. Por su parte, las negociaciones sobre la reforma electoral en 2007 implicaron intensas sesiones de diálogo entre los negociadores y sus respectivas bancadas, sobre todo al interior del PAN, para quien fue muy difícil aceptar la remoción del presidente del IFE. Contrario a esta recomendación, el Pacto por México se negoció sin la participación de legisladores, lo cual generó resistencias al interior de las bancadas del PRD y el PAN. Estas resistencias no se remontaron hasta que fueron incluidos en las negociaciones, en una etapa posterior a la firma del Pacto.

- **Integra a expertos o académicos al grupo de trabajo.** Los asesores y secretarios técnicos en el Congreso no siempre son expertos de los temas, pues además de que su responsabilidad es tratar asuntos muy diversos, el servicio civil de carrera y la profesionalización de estos cuerpos es todavía incipiente. Frente a esta realidad, es conveniente que los grupos de trabajo informales integren o mantengan una estrecha colaboración con expertos que ten-

gan credibilidad y puedan aportar información de la mejor calidad disponible. Estos expertos elevan el nivel del debate y son capaces de colocar información relevante en la que todos confíen. Esto, en contraste con la desconfianza que puede generar información que aportan los actores partidistas o los grupos que hacen cabildeo en favor de intereses particulares, gremiales o sectoriales.

Ejemplo. En la negociación de las reformas penal (2008), de derechos humanos (2012) y de transparencia (2007 y 2013-2015), destaca la participación activa de expertos independientes que elevaron la calidad del diálogo y los acuerdos alcanzados.

- **Combina el espacio seguro de diálogo con espacios públicos de participación ciudadana y rendición de cuentas.** Dado que la transparencia es un valor fundamental de la deliberación democrática, es importante combinar espacios seguros con espacios públicos donde se puedan expresar distintas perspectivas y se rindan cuentas de las razones que motivaron o no el acuerdo.

Ejemplo. El Pacto por México, y buena parte de las reformas que derivaron de éste, careció de foros públicos y plurales en los que distintas voces pudieran escucharse y criticar los acuerdos alcanzados en espacios seguros. También está el caso de la reforma electoral en 2007 que careció de este tipo de espacios, lo cual generó muchas críticas por parte de académicos, líderes sociales y medios de comunicación que se sintieron excluidos. Este déficit de foros mina la legitimidad de los acuerdos y resta respaldo ciudadano a los cambios. Otro caso de ausencia de espacios públicos de participación ciudadana es la reforma energética de 2014-2015, cuando la coalición impulsora excluyó a las voces críticas de los foros organizados. En contraste, las reformas de transparencia de 2007 y de 2013-2015 fueron enriquecidas con audiencias públicas y plurales en las que se señalaron deficiencias y se discutieron los aspectos polémicos de los proyectos que se habían acordado en espacios seguros de diálogo. Lo mismo ocurrió con la reforma en materia energética de 2008, en la que legisladores de las distintas fuerzas políticas acordaron la agenda e invitados a fin de asegurar pluralidad.

BUENAS PRÁCTICAS

PODER INCLUSIÓN DIÁLOGO

7. Fomenta la comunicación entre instancias decisorias



Muchas iniciativas de cambio se quedan en el tintero cuando pasan de una instancia decisoria a otra. En el Congreso esto pasa de una cámara a otra, especialmente, cuando la cámara receptora tiene un proyecto distinto sobre el mismo tema. También sucede que la cámara colegisladora no le da la misma importancia a las iniciativas que llegan de la otra cámara que a las propias. Para sacar adelante un acuerdo político en algún tema controversial, es fundamental propiciar una comunicación fluida entre instancias decisorias.

Ejemplo. Uno de los principales retos de la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia en 2008 fue que el Senado trabajó durante meses en un proyecto de reforma, enfocado a resolver el problema de seguridad, mientras que en la Cámara de Diputados se trabajó un proyecto que buscaba una reforma profunda al sistema de justicia penal, con el fin de introducir juicios orales y un sistema acusatorio más equitativo y expedito. Ambos proyectos estuvieron cerca de fracasar cuando se encontraron y los legisladores de cada cámara se centraron en defender su proyecto. El asunto se resolvió a través de un acuerdo explícito en el que el involucramiento de los coordinadores parlamentarios fue clave para que senadores y diputados trabajaran juntos y la Cámara de Diputados fuera definida como la cámara de origen.

Recomendaciones

La comunicación entre instancias es más fácil cuando se generan acuerdos sobre cómo procesar los asuntos. A continuación, se enlis-

tan ejemplos de acuerdos que pueden propiciar la comunicación entre ambos órganos legislativos:

- **Genera un acuerdo entre instancias sobre cuál llevará el liderazgo.** En la administración pública siempre hay instancias que tienen facultades redundantes o concurrentes. Acordar quién llevará el liderazgo ayuda a prevenir conflictos o parálisis. En el caso del Congreso, lo ideal es generar un acuerdo explícito entre senadores y diputados sobre cuál será la cámara de origen en el tema.

Ejemplo. El presidente Felipe Calderón envió su iniciativa de reforma energética en 2008 al Senado de la República y lo anunció en todos los medios de comunicación. La respuesta del Senado fue organizar una serie de foros a los cuales invitaron a diputados de todos los partidos. Con esta acción, el Senado tomó el liderazgo del tema en forma explícita y, a la vez, incluyó desde un principio, la voz de los diputados. En el caso de las reformas electoral y fiscal en 2007 se acordó que el Senado legislaría la reforma electoral y la Cámara de Diputados se encargaría de la reforma fiscal. Cuando cada una de estas reformas llegó a la colegisladora, ambas fueron aprobadas en tiempo récord.

- **Mantén informados a los actores de las otras instancias y cabildea tu iniciativa con ellos.** En el Congreso de la Unión, por ejemplo, es importante que la cámara que lleve el liderazgo mantenga a la colegisladora informada de sus avances y cabildee su reforma una vez aprobada en la cámara de origen. Esto último es importante porque en la colegisladora no necesariamente estarán comprometidos con el tema y posiblemente tengan otras prioridades.
- **Integra equipos mixtos de trabajo.** Otra estrategia es involucrar a actores de las diversas instancias en grupos de trabajo. En caso del Congreso, una práctica que puede ser efectiva es incluir a senadores y diputados en el grupo pequeño de legisladores encargado de negociar la reforma.

Ejemplos. Durante la negociación de la reforma electoral en 2007, el Senado fue la cámara de origen, pero integró a un diputado de cada uno de los tres partidos mayoritarios (PAN, PRI y PRD) al pequeño grupo de legisladores que negoció la reforma. Estos diputados se encargaron de cabildear la reforma en la Cámara de Diputados, mientras se aprobaba en el Senado. Otro caso fue la reforma energética de 2008 en la que los senadores fueron muy proactivos al mantener a los diputados muy bien informados e incluidos en la negociación. Esto fue clave para que la reforma se aprobara en la Cámara de Diputados, sin mayores fricciones, tras su aprobación en el Senado.

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
8. Organiza consultas y foros públicos plurales		▲	▲

Los foros públicos son un complemento esencial cuando se trabaja en grupos pequeños y en espacios cerrados al público. Sin estos espacios se corre el riesgo de que el acuerdo alcanzado pierda legitimidad al percibirse una falta de transparencia en la negociación. También puede restarle calidad al acuerdo la ausencia de perspectivas que enriquezcan la discusión y eleven la calidad de la interlocución. Entre otros beneficios, los foros y las consultas:

- Ayudan a colocar el tema en la agenda política y a generar sentimiento de urgencia, sobre todo si tienen buena cobertura mediática.
- Permiten que se escuchen distintas voces y propuestas innovadoras, más allá de los planteamientos de los partidos políticos, con lo cual se genera mayor inclusión.
- Pueden generar conocimiento compartido entre legisladores de distintos partidos y elevar la calidad del diálogo.

Cabe destacar que los foros también pueden ser utilizados como una estrategia para retrasar el proceso de negociación y, en última instancia, obstaculizar su aprobación al enfatizar las diferencias y plantear posiciones rígidas. También es común que los legisladores aprovechen el foro para protagonizar en los medios y no como un insumo para una negociación política efectiva. Por su parte, las consultas también pueden ser objeto de manipulación para que el organizador de la misma obtenga las respuestas que quiere oír al manipular las preguntas o consultar sólo a los grupos afines a su partido.

Recomendaciones

A continuación, se enlistan algunas recomendaciones para lograr que los foros y las consultas realmente sirvan para que la negociación política sea más efectiva:

- **Consensa las agendas, los tiempos y las metodologías de los foros y consultas entre legisladores de los distintos partidos.** Esto fomenta un ánimo colaborativo entre los legisladores, garantiza una mayor pluralidad en la participación y evita que se *partidice* el proceso.

Ejemplo. Los temas y los asistentes a los foros sobre la reforma energética en 2008 fueron ampliamente apoyados entre todas las fuerzas políticas del Senado. Esto contribuyó a generar un ánimo de colaboración entre partidos, a pesar de las rispideces que se suscitaron cuando el Ejecutivo presentó la iniciativa y el PRD lo acusó de querer sacar un acuerdo en *fast-track* con el PRI.

En el marco de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos de la Ley para la Reforma del Estado (Cenca), durante la legislatura 2006-2009, se hicieron numerosas consultas y foros para incluir a una pluralidad de actores de la sociedad civil y a expertos. Los plazos y formatos de estos ejercicios fueron negociados entre representantes de todas las fuerzas políticas. Si bien algunos esperaban que este proceso

generaría un mayor número de acuerdos, senadores de distintos partidos opinan que generó confianza y ánimo colaborativo en una legislatura que arrancó, literalmente, a golpes y empujones.

- **Compromete a los legisladores que estarán negociando el acuerdo a estar presentes durante todas las sesiones del foro.** Aunque los foros sean de excelente nivel, si los legisladores sólo se presentan para los actos de protocolo y no participan activamente en los mismos, se pierde la oportunidad de generar conocimiento compartido y de legitimar este tipo de espacios.

Ejemplo. En el caso de los foros para la reforma energética 2008, fue notable la presencia de legisladores de las comisiones dictaminadoras y de coordinadores parlamentarios de los distintos partidos durante todas las sesiones del foro. Los legisladores participantes aseguran que la presencia de sus compañeros en el foro fue clave para generar un piso de conocimiento compartido entre quienes negociaron la reforma y, también, para poner sobre la mesa propuestas innovadoras —como el fomento de energías renovables— que no estaban en la propuesta del Ejecutivo y no se habían incluido en la negociación.

- **Asegura la participación de expertos con mucha credibilidad y de distintas corrientes.** Los expertos o *vacas sagradas* atraen a los legisladores y a los medios de comunicación, además de elevar la calidad del diálogo, como ya se dijo.

Ejemplo. En el Diálogo sobre Cambio Climático y Seguridad Nacional 2011, los legisladores de distintos partidos políticos valoraron la participación de reconocidos expertos, como el Dr. Mario Molina, pues aseguraron que ayudó a generar una comprensión común y más profunda del problema, además de colocar el tema en la agenda legislativa de todos los partidos con un lenguaje común.

Otro ejemplo es el de la negociación de la reforma constitucional en materia de transparencia (2007), en la que la Comisión de Puntos Constitucionales consultó ampliamente a expertos de universidades y organizaciones civiles más prestigiosas para tomar en cuenta sus opiniones en relación con la reforma.

- **Convoca a los medios de comunicación y a líderes de opinión para difundir el foro o los resultados de la consulta ampliamente.** La cobertura mediática ayuda a generar sentimiento de urgencia entre la población e incentiva la discusión del tema en la opinión pública.

Ejemplos. Durante los foros sobre la reforma energética de 2008, legisladores de todos los partidos escucharon las distintas voces durante días y días, lo cual permitió que al finalizar los foros, hubiera elementos para un diagnóstico compartido.

BUENAS PRÁCTICAS	PODER	INCLUSIÓN	DIÁLOGO
9. Trabaja con expertos y organizaciones de la sociedad civil bajo principios de gobierno abierto			▲

Ya se habló sobre las ventajas de incluir a expertos en los grupos de trabajo informales o en los foros. En esta sección enfatizamos las ventajas de incluir a expertos y organizaciones civiles de forma sistemática en las distintas etapas del proceso de construcción del acuerdo político. En varios de los casos, como en las reformas electoral 2007, de transparencia 2007 y 2013-2015, y de justicia 2008, se constató la relevancia de la participación activa de expertos en los distintos temas con el fin no sólo de informar y dar voz a los distintos actores, sino de ofrecer propuestas y alternativas técnica y jurídicamente sólidas.

Cuando los expertos y las organizaciones de la sociedad civil se involucran en las distintas etapas del proceso se apropian de la propuesta de reforma a la par que los tomadores de decisión formales, que en el Congreso son los legisladores. Este nivel de intensidad en el involucramiento es acorde con los principios del llamado *gobierno abierto*. La Alianza para el Gobierno Abierto se creó en 2011 y México es uno de los ocho países fundadores. Actualmente, la Alianza integra a más de 60 países. El gobierno federal (2015) define gobierno abierto como el “nue-

vo modelo de gobernanza que busca transformar la relación gobierno sociedad” sobre la base de “una cultura de transparencia, participación, colaboración y rendición de cuentas” a lo largo de todo el ciclo de la política pública para innovar “soluciones a retos públicos”. En materia legislativa se habla de *parlamento abierto*.⁴ La idea de *parlamento abierto* retoma los conceptos rectores del gobierno abierto y los aterriza en el proceso legislativo. De acuerdo con Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional (2013):

1. Los parlamentos abiertos garantizan el cumplimiento del principio constitucional de máxima publicidad y el acceso a la información parlamentaria y legislativa.
2. Además, publican de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para el ciudadano, utilizando formatos sencillos y mecanismos de búsqueda simple.
3. Publican en formatos abiertos el análisis, la deliberación y la votación de los trabajos en comisiones parlamentarias y de las sesiones plenarias.
4. Garantizan el acceso y transmisión pública de las sesiones plenarias.
5. Los parlamentos abiertos publican información detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado al cuerpo legislativo.
6. Publican información detallada sobre los representantes populares, los funcionarios y el personal del cuerpo legislativo, incluidas la declaración patrimonial y de intereses de los representantes.

⁴ Cabe mencionar que las organizaciones civiles participantes en la Alianza para el Gobierno Abierto en México decidieron retirarse de la alianza en respuesta al escándalo de espionaje de Pegasus, lo cual podría derivar en la salida de México de la alianza global (“Espionaje gubernamental”, 2017). No obstante, los principios de gobierno abierto siguen siendo referente internacional y a nivel estatal subsisten esfuerzos de colaboración entre el gobierno y la sociedad civil en algunas entidades federativas.

7. Los parlamentos abiertos cuentan con mecanismos y herramientas para un monitoreo y control ciudadano eficaz.
8. Los parlamentos abiertos aseguran una participación ciudadana inclusiva en los proyectos legislativos.
9. En el ámbito tecnológico, dan preferencia a la utilización de formatos en datos abiertos, *software* libre y código abierto.
10. En su tarea sustantiva, los parlamentos abiertos promueven legislación a favor de políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno; asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen esos principios”.

Así pues, está claro que la participación activa de expertos y organizaciones civiles en las distintas etapas de la negociación es congruente con los principios de gobierno y parlamento abiertos, siempre y cuando se haga bajo principios de transparencia y rendición de cuentas. Este tipo de participación puede tener importantes beneficios en el resultado de las negociaciones políticas y, más ampliamente, en el proceso de formulación de políticas públicas, como: 1) mejorar la calidad del diagnóstico; 2) dar mayor calidad al diálogo al generar un piso común de información de calidad y confiable; 3) contribuir a colocar el tema en medios; 4) ayudar a centrar la discusión en el problema y no en los intereses partidistas; 5) incrementar la transparencia del proceso deliberativo; 6) elevar la calidad a los acuerdos alcanzados; 7) comunicar las virtudes del acuerdo alcanzado a la opinión pública; 8) dotar de mayor legitimidad a la decisión de política pública, y 9) asegurar un adecuado seguimiento y control ciudadano durante la implementación.

Recomendaciones

- **Conocer la opinión de académicos y organizaciones de la sociedad civil especializadas antes de presentar cualquier iniciativa.** La pertinencia y solidez técnica de una iniciativa es fundamental para darle viabilidad política. Antes de presentar cualquier iniciativa es importante tener las opiniones

de los expertos más reconocidos en el tema en cuestión, y garantizar que tu diagnóstico recoge la mejor información disponible y que tus propuestas de políticas pública están basadas en evidencia. Comprobarás que incluso algunos expertos estarán interesados en ayudar con la redacción de la iniciativa.

Ejemplos. La iniciativa de reforma energética que presentó el PRD en el Senado fue elaborada por un grupo de expertos de la UNAM afines a la ideología del partido. Esta iniciativa sirvió como base para las negociaciones del PRD en el marco de la reforma en 2008. Por su parte, la Red de Juicios Orales redactó la iniciativa que presentó el presidente de la Comisión de Justicia junto con otros diputados y que sirvió como base para la reforma constitucional penal en 2008.

- **Seleccionar a los expertos por consenso de todo el grupo de trabajo.** Es importante que los externos que participen gocen de amplia credibilidad al interior del grupo de trabajo. En ocasiones es difícil encontrar un experto que sea de la confianza de todos los partidos, frente a lo cual se puede ampliar el grupo de expertos para que sean dos o tres. Ahora bien, si el grupo de expertos se amplía demasiado se corre el riesgo de que el diálogo se complique.

Ejemplo. Esto sucedió en el caso de la reforma en materia de seguridad y justicia en 2008. Los expertos —uno por partido— adoptaron posiciones opuestas que, en ocasiones, frenaron el avance de las discusiones. En este mismo caso, los legisladores optaron por dividir el grupo de trabajo en dos: un grupo de legisladores que lideraba la negociación política y un grupo de expertos que traducía los acuerdos políticos en términos técnicos óptimos. Este esquema de trabajo permitió que se generaran sinergias entre la capacidad política de los legisladores y el conocimiento técnico de los expertos.

- **En temas complejos, buscar que el grupo de expertos represente a la pluralidad de perspectivas que haya sobre el tema.** Como regularmente no hay un experto que sea de la confianza de todos los partidos y la sociedad civil se caracte-

riza por la diversidad de perspectivas que la componen, es recomendable que el grupo de expertos y las organizaciones de la sociedad civil que se invite a colaborar represente la pluralidad de perspectivas que coexisten en las comunidades de práctica.

Ejemplo. El grupo de trabajo que se formó para elaborar la Ley General de Transparencia incluyó a representantes de los siguientes tres colectivos: Red Nacional por la Rendición de Cuentas, México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia. El colectivo representaba una posición más antisistema, mientras que la Red tuvo una posición comparativamente más conciliadora y México Infórmate aglutinó a periodistas de los estados. Esta pluralidad en la representación de expertos y sociedad civil fue clave para que los acuerdos alcanzados gozaran de legitimidad. La pluralidad también favoreció que se integraran distintos tipos de saberes en la elaboración de la iniciativa. Por ejemplo, mientras que Ana Cristina Ruelas, representante del Colectivo, era experta en estándares y jurisprudencia internacional, Natalia Calero, la representante de la Red, conocía muy bien la realidad de los órganos garantes.

- **Fomentar que los expertos y las organizaciones de la sociedad civil participantes socialicen los avances con otros expertos, líderes de sociedad civil y la opinión pública en general.** La participación de dos o tres expertos en el grupo de trabajo puede servir para mantener vínculos con un círculo más amplio de expertos y líderes de sociedad civil que, de otro modo, no podrían tener voz en el proceso. Mientras que los legisladores mantienen comunicación con sus respectivas bancadas, los expertos pueden enriquecer el proceso manteniendo el flujo de información con actores clave, externos al Congreso. Ahora bien, es fundamental que el proceso de socialización se facilite con pleno respeto a las reglas de convivencia adoptadas por el grupo de trabajo.

Ejemplo. Esta estrategia se siguió en la negociación de la reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información en 2007 y fue el ingrediente que permitió gene-

rar un amplio consenso social en torno a la reforma, a pesar de que los legisladores no aceptaron incluir a sindicatos y partidos políticos como sujetos obligados a cumplir con los principios de transparencia. Actores como Alonso Lujambio, Ricardo Becerra y Sergio López Ayllón jugaron un papel fundamental al explicarle a los colectivos de organizaciones civiles por qué la reforma constituía un avance importante para que las entidades federativas incrementaran sus estándares de transparencia, a pesar de la mencionada limitación.

- **Apegarse a los principios y prácticas de gobierno abierto.** Si bien ya hemos visto numerosos ejemplos de participación de expertos y organizaciones de la sociedad civil, este involucramiento no siempre se ciñe a los principios de gobierno abierto. Cuando los expertos participan en espacios cerrados cuyos acuerdos no son transparentados a la ciudadanía, cuando un puñado de *expertos* se apropia de la representación de la sociedad civil sin consultar a los colectivos relevantes, o cuando la participación se da sólo en el planteamiento del problema pero no en el diseño de la solución, el proceso se aleja del concepto de gobierno abierto y el involucramiento de estos actores puede percibirse como oportunista, tanto por los propios actores como por otros ciudadanos no invitados a participar.

Ejemplo. La intensidad y la calidad del involucramiento de expertos y sociedad civil para la elaboración, la discusión y la aprobación de la Ley General de Transparencia 2015 no tiene precedente. Representantes de las distintas fuerzas políticas representadas en el Senado acordaron trabajar en un grupo de trabajo con representantes de cada uno de los tres colectivos para elaborar conjuntamente un proyecto de la Ley General de Transparencia que fue comentado y enriquecido por un conjunto amplio de expertos, organizaciones civiles y actores relevantes. El proyecto fue discutido en audiencias públicas caracterizadas por su pluralidad y fue cabildeado tanto por sociedad civil como legisladores, en aras de procesar múltiples observaciones que hicieran dependencias del gobierno federal. Una vez que se

aprobó, las organizaciones civiles salieron a aplaudir el acuerdo y a explicarle a la opinión pública su trascendencia. Actualmente, los expertos y las organizaciones de la sociedad civil que se involucraron trabajan activamente en el seguimiento a la implementación de la reforma.

BUENAS PRÁCTICAS**PODER INCLUSIÓN DIÁLOGO**

10. Procura recursos financieros suficientes ▲

Entre más polémico sea el tema o más profundos sean los cambios buscados, mayor será la cantidad de recursos necesarios para impulsar el cambio. Generar un sentimiento de urgencia entre la opinión pública, construir coaliciones amplias, organizar foros, distribuir propaganda y ejecutar otras acciones de incidencia y persuasión, requiere de tiempo y de dinero. Los 70 días de foros en el Senado y los numerosos mensajes del gobierno federal sobre la reforma energética, en 2008; los 5 millones de pesos que gastó el IFAI en promover su reforma constitucional, en 2007, así como los cuantiosos recursos que se especula destinó la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (Usaid, por sus siglas en inglés) para promover la Red de Juicios Orales, muestran que promover una reforma puede ser excesivamente caro.

Ahora bien, los recursos no son neutros políticamente para todos los actores. Aun cuando el actor o actores utilizan recursos externos (donaciones, financiamiento internacional, etcétera) para promover un cambio legislativo necesario, el origen de los mismos puede generar tensión. Por ejemplo, si los recursos vienen de la comunidad internacional, habrá legisladores que sientan que están negociando con intereses extranjeros o que se está vulnerando la soberanía nacional, incluso cuando las propuestas de reforma sean planteadas por actores nacionales. Tampoco hay que perder de vista que las agencias de cooperación

tienen agendas que representan intereses que no necesariamente están alineados con el interés nacional, por lo que vale la pena tener cautela.

Recomendaciones

Conseguir recursos es una tarea que requiere de tiempo y planeación. A continuación, se enlistan algunas de las fuentes financieras más comunes en el trabajo legislativo:

- **Las comisiones legislativas.** Las comisiones cuentan con algunos recursos, pero son escasos y esto es un problema estructural del trabajo legislativo. Sin embargo, la organización de foros y el acceso a medios sí está al alcance de las comisiones en razón de la infraestructura con la cual cuenta el Congreso. Las comisiones también pueden solicitar recursos adicionales a la Junta de Coordinación Política para eventos, viajes de estudio, talleres o proyectos de investigación. Estas peticiones tienen más posibilidades de aprobarse si la petición llega firmada como un acuerdo multipartidario de la comisión y si, adicionalmente, el presidente de la comisión le da seguimiento a su aprobación en la Junta.
- **Recursos del gobierno federal y otras entidades públicas.** El gobierno federal y órganos del estado como el INE y el INAI cuentan con una mayor cantidad de recursos.

Ejemplo. Para la reforma energética en 2008, el gobierno federal absorbió los costos de la intensa campaña en medios de comunicación para generar conciencia sobre la problemática del sector entre la ciudadanía. Esta campaña fue importante para poder superar el mito de que una reforma a Pémex era políticamente inviable. Durante la discusión sobre la reforma constitucional en materia de transparencia (2007), el IFAI aportó recursos para la celebración de foros en todo el país y para la contratación de expertos.

- **Cooperación internacional.** Las agencias de cooperación internacionales y las fundaciones filantrópicas también suelen tener interés en impulsar cambios institucionales para atender las grandes situaciones problemáticas del país. Conviene revisar las agendas de estas instituciones para ver si hay alguna interesada en los temas que te interesa impulsar. Es importante mencionar que las agencias de cooperación generalmente no pueden financiar actividades de cabildeo directamente, ni tampoco actividades con fines electorales. Sin embargo, sí pueden financiar mapeos de actores, la elaboración de diagnósticos, revisión de buenas prácticas internacionales, esfuerzos de capacitación y viajes de estudio para actores clave, así como la organización de foros públicos y plurales, entre otras actividades estratégicas para una negociación política exitosa.

Ejemplo. Para impulsar la reforma constitucional en materia de justicia penal 2008, la agencia del gobierno norteamericano, Usaid, invirtió recursos para impulsar los juicios orales y la transición hacia un sistema adversarial de justicia penal.

- **Otras alianzas.** En alianza con la sociedad civil o con gobiernos estatales también se puede atraer la atención de los medios sin que sea demasiado costoso.

Ejemplo. Durante la negociación de la reforma penal (2008) arriba mencionada, los senadores invitaron a reconocidos académicos que trabajaron pro-bono para analizar la iniciativa que presentó el presidente en la materia.

En general, es recomendable diversificar las fuentes de financiamiento para obtener más recursos y darle mayor legitimidad al esfuerzo.

REFLEXIÓN FINAL

Este texto parte de reconocer un conjunto de factores que restan efectividad y dificultan la construcción de acuerdos satisfactorios, estables y legítimos como producto de las negociaciones políticas en México. Sin embargo, la experiencia acumulada por actores políticos que se han conducido como interlocutores confiables e innovadores en sus prácticas políticas demuestra que sí hay estrategias que aumentan la efectividad de las negociaciones políticas y permiten construir acuerdos con los atributos mencionados, aún en contextos de pluralidad política, como los congresos en los que ningún partido político tiene la mayoría absoluta. Como ejemplos de estas prácticas está la participación directa de expertos con mucha credibilidad que han contribuido a elevar el nivel del debate y a asegurar la calidad técnica de acuerdos fundamentales para el fortalecimiento del marco de derechos en México —como sucedió con las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia penal (2008), y con las de transparencia (2007 y 2013-2015)—; también están las reuniones multipartidistas en espacios seguros de diálogo, que permiten generar un clima de confianza propicio para la negociación colaborativa y un diálogo de calidad en torno a las reformas energética de 2008, electoral de 2007, así como las de transparencia 2007 y 2013-2015.

Pero aún queda un largo camino por recorrer si se pretende que dichas prácticas se conviertan en una *cultura* parlamentaria de diálogo y negociación. Como documentan Hernández *et al.* (2009), los propios actores políticos se refieren a los casos de éxito como excepciones, de

los cuales habría que aprender para lograr un mejor funcionamiento de instituciones como el Congreso. Si estas buenas prácticas formaran parte de la normalidad en el funcionamiento del Congreso y otras arenas, a nadie sorprendería su aplicación y pasarían a formar parte de una *nueva* cultura política, y todo actor político con cierta experiencia las emplearía automáticamente.

Los ejemplos utilizados a lo largo de este texto también demuestran que actores como los legisladores federales emplean buenas prácticas y estrategias ganar-ganar, a la par de estrategias o enfoques ganar-perder, en las que el poder se ejerce para excluir actores o temas de interés público de la agenda. Por ejemplo, la ley del servicio profesional docente, en el marco de la reforma educativa 2013, excluyó al magisterio y a padres de familia de los espacios de diálogo relevantes para el diseño de la reforma, lo cual se tradujo en la exclusión de temas importantes para estos actores que ahora ponen en riesgo su implementación.

Otro ejemplo interesante es el conjunto de reformas en materia de transparencia y acceso a la información de la última década. La reforma de 2007 excluyó a los sindicatos y a los partidos políticos como sujetos obligados, sólo porque los legisladores de distintos partidos acordaron que excluirlos convenía a sus intereses, aun cuando en el debate público había consenso en torno a la necesidad de incluirlos. Esto, sin duda, le restó legitimidad al acuerdo al sesgar los resultados del proceso en favor de los intereses partidistas y sindicales, en detrimento del interés público, pero en su momento hubo consenso en el sentido de que la reforma era un avance importante. Años más tarde, en el nuevo proceso de reforma de transparencia de 2013-2015, la sociedad civil y los expertos colocaron este tema —y otros en la materia— en la agenda pública y quedó subsanado el déficit, tras un proceso de negociación sin precedente por la calidad de las deliberaciones y la participación activa de la sociedad civil organizada. Esta participación se hizo a través de redes amplias y plurales de organizaciones que trabajaron durante años sobre el tema y generaron un entorno de exigencia para que se atendiera. La nueva reforma no sólo incluye a partidos y sindicatos como sujetos obligados a cumplir con los principios de transparencia, sino que además crea el Sistema Nacional de Transparencia, junto con otros cambios de

gran trascendencia. Este caso ilustra que en ocasiones las negociaciones políticas permiten sólo avances graduales para ciertos temas, que en el tiempo permiten consolidar transformaciones más radicales, sobre todo cuando se construyen coaliciones amplias para impulsarlos.

Ante esta incipiente cultura política de negociación y diálogo, el punto de partida es, primero, una invitación a que los actores políticos interesados en legitimarse como líderes democráticos trabajen desde su trinchera para promover negociaciones políticas efectivas. Esto sólo se puede hacer si se enfocan en construir y mantener su reputación de interlocutores confiables, capaces de escuchar, concededores de los temas y cumplidores de su palabra, incluso cuando se topen con interlocutores que no sean confiables. También es fundamental reconocer que los problemas complejos sólo pueden abordarse efectivamente si se toman en cuenta las distintas perspectivas e intereses que existen en torno a éstos. Ello implica un acercamiento reflexivo y receptivo frente a los distintos actores, aun cuando éstos puedan presentar sus demandas de forma disruptiva. Estas actitudes podrán parecer poco redituables en coyunturas políticas específicas, pero en el largo plazo permitirán a este nuevo tipo de líderes producir mejores soluciones a los problemas públicos y construir relaciones colaborativas incluso con sus rivales políticos, a quienes necesitarán mientras vivamos en democracia, y más aún si les toca legislar en un congreso sin mayorías.

La segunda invitación es para la ciudadanía, en el sentido de generar entornos de mayor exigencia y rendiciones de cuentas, no sólo en tiempos de elecciones o frente a actos visibles de corrupción o negligencia administrativa, sino también en la forma en la que sus representantes negocian y dialogan para construir acuerdos en su nombre, partiendo del reconocimiento de que esa ciudadanía es diversa y está fragmentada, pero cuenta cada día con mayores herramientas para informarse y articularse. México requiere de una sociedad civil más organizada en su pluralidad y capaz de constituirse a sí misma como un (o varios) actor(es) presente(s) en las negociaciones políticas que abordan los problemas que más aquejan.

El reto que enfrentan actores políticos y sociales es utilizar la imaginación política para innovar prácticas y metodologías que permitan

incluir e integrar a las distintas voces en los procesos de negociación política que aborden problemas públicos complejos. No es fácil lograr negociaciones efectivas, con legitimidad democrática. Los espacios cerrados son muy útiles para construir confianza y explorar posibles acuerdos, pero deben documentarse y complementarse con foros de discusión abierta que permitan que los acuerdos políticos retomen la discusión pública y se sometan al escrutinio ciudadano. Ello es fundamental para evitar que la efectividad se logre a costa de la legitimidad democrática. Aquí hemos enlistado sólo algunas prácticas cuya naturaleza complementaria puede aprovecharse para construir trayectorias de efectividad y legitimidad. Esperamos sirvan para estimular la imaginación política de los actores hacia el futuro y ayudar a la construcción de una cultura de negociación política efectiva y democrática.

Fuentes de consulta

- Arrow, Kenneth; Mnookin, Robert; Ross, Lee; Tversky, Amos; y Wilson, Robert (1995). *Barriers to Conflict Resolution*. Nueva York: Norton / The Stanford Center on Conflict and Negotiation.
- Avritzer, Leonardo (2009). *Democracy and the Public Space in Latin America*. Princeton University Press.
- Babcock, Linda y Loewenstein, George (1997). "Explaining Bargaining Impasse: The Role of Self-Serving Biases". *Journal of Economic Perspectives* 1 (11), 109-126.
- Babcock, Linda y Olson, Craig (1992). "The Causes of Impasses in Labor Disputes". *Industrial Relations*, 2 (31), 348-360.
- Bazerman, Max H.; Curhan, Jared R.; y Moore, Don A. (2001). "The Death and Rebirth of the Social Psychology of Negotiation". En Garth J. O. Fletcher y Margareth S. Clark (Eds.), *Blackwell Handbook of Social Psychology: Interpersonal Processes* (pp. 196-228). Blackwell Publishing.
- Béjar, Luisa (2003). "Representación parlamentaria y disciplina partidista". En Rosa María Mirón y Luisa Béjar (Coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Béjar, Luisa (2006). "Las comisiones ordinarias en el Congreso de la Unión", en *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.
- Buchanan, James y Tullock, Gordon (1980). *El cálculo del consenso*. Madrid: Espasa Calpe.

- Cárdenas, Enrique (Dir.) (2009). *Evaluación del desempeño del Poder Legislativo*. México: Centro de Estudios Espinosa Yglesias.
- Carnevale, Peter J. y Pruitt, Dean G. (1992). "Negotiation and Mediation". *Annual Review of Psychology*, 43 (1), 531-582.
- Concha, Gastón y Naser, Alejandra (2012). "El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad". Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006, 30 de mayo). "Situación actual de la comisión legislativa". En *Reglamentos y prácticas del Congreso de la Unión*. Recuperado el 2 de julio de 2009, de www.diputados.gob.mx/cesop/
- Chomsky, Noam (1999). *Profit Over People: Neoliberalism and Global Order*. Seven Stories Press.
- Dryzek, John. S. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations*. Nueva York: Oxford University Press.
- El País* (2016). "'Posverdad', palabra del año, 17 de noviembre". Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2016/11/16/actualidad/1479316268_308549.html
- Elster, Jon (1998). "Introduction". En Jon Elster (Coord.), *Deliberative Democracy* (pp. 1-18). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (Coord.) (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- "Espionaje gubernamental quiebra Alianza por el Gobierno Abierto" (2017, 23 de mayo). *El Economista*. Recuperado de <http://economista.com.mx/sociedad/2017/05/23/espionaje-gubernamental-quiebra-alianza-gobierno-abierto>
- Fehr, Ernst y Gächter, Simon (2000). "Fairness and Retaliation: The Economics of Reciprocity". *The Journal of Economic Perspectives*, 3 (14), 159-181.
- Fisher, Roger (1983). "Negotiating Power Getting and Using Influence". *American Behavioral Scientist* 27 (2): 149-166.
- Fisher, Roger; Ury, William; y Patton, Bruce (2001). *Sí... de acuerdo*. México: Norma.
- Goodman, Leo (1961). "Snowball Sampling". *Annals of Mathematical Statistics*, 32, 148-170.

- Griffin, Dale y Ross, Lee (1991). "Subjective Construal, Social Inference and Human Misunderstanding". En Mark Zanna (Ed.), *Advances in Experimental Social Psychology* (tomo 21, pp. 319-359). Nueva York: Academic Press.
- Gobierno Federal (2015, 14 de agosto). Presentación para el Seminario de Innovación y Modernidad en la Administración Pública. Recuperado de <https://es.slideshare.net/pirocho/gobierno-abierto-construyendo-buenos-gobiernos>
- Habermas, Jürgen (1998). *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Hall, Lavina y Heckscher, Charles (2001). "Negotiating Identity: First-Person Plural Subjective". En T. Kochan y D. Lipsky, *Negotiations and Change* (pp. 279-297).
- Heller, William y Weldon, Jeffrey (2003). "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados". En Rosa María Mirón y Luisa Béjar (Coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia* (pp. 85-119). México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Hernández, I. Mara y Brodziak, Fabricio (2010). *¿Cómo negociar en un congreso sin mayorías? Diez prácticas efectivas*. Fundación Frederich Ebert en México / Centro de Colaboración Cívica.
- Hernández, Mara; Del Tronco, José; y Sánchez, Gabriela (2009). *Un congreso sin mayorías: mejores prácticas de negociación y construcción de acuerdos*. México: Flacso Mexico / Centro de Colaboración Cívica.
- Hernández, Mara I. y Parra Rosales, Luz Paula (2017). "Lecciones aprendidas. Buenas prácticas en cabildeo ciudadano". En Mara I. Hernández y Luz Paula Parra Rosales (Coords). *Cabildeo ciudadano y democracia en México: diez años de sociedad civil e incidencia efectiva*. México: Instituto Belisario Domínguez / Centro de Colaboración Cívica [también disponible en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3687/cabildeo%20%281%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>]

- Islas, Víctor Hugo (2006). "Reforma al Congreso, adecuación de las prácticas parlamentarias y participación ciudadana". En *Gobernabilidad y consenso en el Poder Legislativo: las reformas pendientes*. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública / Cámara de Diputados.
- Vera, Ernesto Isunza y Olvera Rivera, Alberto (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.
- Lederach, John Paul (1995). *Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures*. Syracuse University Press.
- Lederach, John (2015). *Little Book of Conflict Transformation: Clear Articulation of the Guiding Principles by a Pioneer in the Field*. Skyhorse Publishing.
- Lewicki, Roy J.; Saunders, David M.; y Barry, Bruce (2011). *Essentials of negotiation*. Boston, MA: McGraw-Hill / Irwin.
- Linz, Juan (1990). "Democracia: presidencialismo o parlamentarismo". En Óscar Godoy (Ed.), *Hacia una democracia moderna, la opción parlamentaria* (pp. 43-107). Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Lujambio, Alonso (2001). *Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Magar, Eric y Vidal, Romero (2007). "El impasse mexicano en perspectiva comparada". *Foreign Affairs*, 7, 117-131.
- Manin, Bernard (1996). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza.
- Mansbridge, Jane *et al.* (2010). "The Place of Self-Interest and the Role of Power in Deliberative Democracy". *Journal of Political Philosophy* 18 (1): 64-100.
- Mansbridge, Jane *et al.* (2012). "A Systemic Approach to Deliberative Democracy". *Deliberative Systems: Deliberative Democracy at the Large Scale* (pp. 1-26).

- Mnookin, Robert H. y Susskind, Lawrence E. (1999). *Negotiating on Behalf of Others*. Thousand Oaks, California / Londres / Nueva Delhi: Sage.
- Moreno Sánchez, Enrique (2010, enero-abril). “El aeropuerto y el movimiento social de Atenco”. *Convergencia*, 52, 79-96.
- Nacif, Benito (2006). ¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México (Cuadernos de Trabajo núm. 183). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Nacif, Benito (2007). *Para entender las instituciones políticas del México democrático* (col. Documentos de Trabajo núm. 194). México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Ochman, Marta (2008). “Construyendo las estrategias de negociación: las estrategias para una negociación integrativa”. En Marta Ochman (Coord.), *Negociación efectiva*. México: Miguel Ángel Porrúa / EGAP Tecnológico de Monterrey / Cámara de Diputados de la Nación.
- Ochs, Jack y Roth, Alvin (1989, junio). “An Experimental Study of Sequential Bargaining”. *American Economic Review*, 79, 202-217.
- Olvera, Alberto (2016, enero-abril). “La crisis política, los movimientos sociales y el futuro de la democracia en México”. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 226, 279-296.
- Pzeworski, Adam (2001). “Deliberación y dominación ideológica”. En J. Elster, *La democracia deliberativa*. Madrid: Gedisa.
- Raiffa, Howard (1982). *The art and science of negotiation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Serdán, Alberto (2015, 3 de diciembre). “Diez puntos para entender Shopultepec”. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-dato-quechaco/2015/12/03/diez-puntos-para-entender-shopultepec/>
- Serna de la Garza, José María (2006). “Reflexiones y propuestas sobre la representación y el cabildeo legislativo”. *Segundo Ciclo de Mesas Redondas. Reformas Urgentes al Marco Jurídico del Congreso Mexicano*. México: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias de la Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Sebenius, James (1994). “Sequencing to Build Coalitions: With Whom Should I Talk First?”. En Richard Zeckhauser, Ralph Keeney y Ja-

- mes Sebenius (Eds.), *Wise Choices: Decisions, Games, and Negotiations* (pp. 324-348). Boston: Harvard Business School Press.
- Siegel, Sidney y Lawrence Fouraker (1960). *Bargaining and Group Decision Making*. Nueva York: McGraw Hill Book Co.
- Sirvent, Carlos (2003). "Una aproximación al gobierno interno de la Cámara de Diputados y el trabajo en comisiones". En Rosa María Mirón y Luisa Béjar (Coords.), *El Congreso mexicano después de la alternancia*. México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República.
- Smith, Kenwyn K. (1982). *Groups in Conflict: Prisons in Disguise*. Kendall Hunt Pub Co.
- Susskind, Lawrence y Cruikshank, Jeffrey (1987). *Breaking the impasse*. Nueva York: Basic Books.
- Susskind, Lawrence; McKernan, Sarah; y Thomas-Larmer, Jennifer (1999). *The Consensus Building Handbook*. Nueva York: Sage.
- Tello, Carlos (1995). *La rebelión de las Cañadas*. México: Cal y Arena.
- Transparencia Mexicana (2013, 19 de junio). "Parlamento abierto: una nueva relación con la ciudadanía". *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-arena-electoral/2013/06/19/parlamento-abierto-una-nueva-relacion-con-la-ciudadania/>
- Thompson, Leigh (2001). *The Mind and Heart of the Negotiator*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Thompson, Leigh (2000). *The Mind and Heart of the Negotiator*. Prentice Hall Press.
- Tyler, Thomas *et al.* (1997). *Social Justice in a Diverse Society*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- "Vendieron tierras en Atenco para el AICM a 1.5 mdp la hectárea" (2014, 4 de septiembre). *El Economista*. Recuperado de <http://economista.com.mx/industrias/2014/09/04/vendieron-tierras-atenco-aicm-15-mdp-hectarea>
- Walton, Richard E. y McKersie, Robert B. (1965). *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. Nueva York: McGraw Hill.
- Ward, Andrew *et al.* (1997). "Naive Realism in Everyday Life: Implications for Social Conflict and Misunderstanding". En Edward

Reed, Elliot Turiel y Terrance Brown, *Values and Knowledge* (pp. 103-135). Hillsdale, Nueva Jersey: Lawrence Erlbaum.

Yin, Robert K. (2004). "Case Study Methods". En *Complementary Methods for Research in Education* (3a. ed.). Washington, D. C.: American Educational Research Association.

Nota sobre los autores

Mara I. Hernández es investigadora y coordinadora del Programa de Negociación, Mediación y Diálogo del CIDE. Doctora por el Massachusetts Institute of Technology (MIT), especializada en negociación, construcción de consensos y resolución de conflictos. Es egresada de la Maestría en Administración Pública de Harvard. Es miembro fundador del Consensus Building International Global Network, que agrupa especialistas a nivel mundial. Fue directora general del Centro de Colaboración Cívica, institución pionera en diálogo multiactor, resolución de conflictos y construcción de coaliciones en México. Ha sido asesora del Senado de la República y consultora de diversas instituciones, como la ONU, el gobierno canadiense y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés). Es coautora del libro *Un Congreso sin mayorías: mejores prácticas de negociación y construcción de acuerdos*, y de diversos artículos sobre negociación y deliberación en el Poder Legislativo, como “Effectiveness and Legitimacy in Democratic Reform: The Case of Transparency Reform in Mexico” o “Reforma energética y representación política? La importancia de la negociación y la deliberación pública”. Ha sido profesora en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Tecnológico de Monterrey y el CIDE, y tiene una práctica de *coach* personal en negociación estratégica y resolución de conflictos. Cuenta con más de 10 años de experiencia formando líderes de distintos sectores, mediante el desarrollo de capacidades de diálogo, negociación y construcción de coaliciones, así como conduciendo procesos de construcción de consensos, mediación de conflictos y formación de coaliciones ciudadanas.

Fabrizio Brodziak es titular del Área de Inversión Responsable de Zuma Energía. Entre sus principales tareas se encuentran conducir las relaciones con comunidades y trabajadores, así como asegurar el cumplimiento ambiental de la empresa. Es maestro en Planeación y Política Social por la London School of Economics y licenciado en Ciencia Política por el ITAM. Durante más de ocho años fue director de proyectos del Centro de Colaboración Cívica, donde diseñó y dirigió procesos de negociación multiactor en asuntos de interés público, principalmente para el empleo colaborativo de los recursos naturales y la construcción, el diseño y la planeación de políticas públicas participativas. Entre sus publicaciones se encuentran, en coautoría, *¿Cómo negociar en un Congreso sin mayorías?* y *Diálogo multiactor y construcción de consensos en el proceso legislativo: mejores prácticas internacionales en diseño y facilitación*. Pertenece a la cohorte 14 del programa Leadership for Environment and Development (LEAD) del Colegio de México (Colmex).

José del Tronco es doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de posgrado en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona (2005-2008) y una estancia de investigación en la Universidad de Salamanca (2007), ambas de España. Tiene el título de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos por la Flacso-México y ha trabajado como docente en distintas universidades de Argentina, donde también se desempeñó como investigador y redactor del informe de competitividad del World Economic Forum (entre 2000 y 2002). Desde 2005 es docente en la Maestría en Políticas Públicas Comparadas. Sus temas de investigación son confianza ciudadana y calidad de la representación en América Latina; evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, y mediación de conflictos y gestión de ambientes escolares seguros en México.

Índice

Resumen ejecutivo	11
Introducción	23
Marco conceptual. La negociación política efectiva y sus principales barreras	27
¿Qué es una negociación efectiva?	27
¿Qué es una negociación <i>política</i> efectiva?	31
Diez barreras para una negociación política efectiva	41
Diez prácticas para una negociación política efectiva	49
Reflexión final	97
Fuentes de consulta	101
Nota sobre los autores	109



JUNTA GENERAL

Pedro Zamudio Godínez

Consejero Presidente

Francisco Javier López Corral

Secretario Ejecutivo

Víctor Hugo Cíntora Vilchis

Director de Organización

Liliana Martínez Garnica

Directora de Participación Ciudadana

Alma Patricia Bernal Ocegüera

**Encargada del despacho de la
Dirección de Partidos Políticos**

José Mondragón Pedrero

Director de Administración

Rocío Martínez Bastida

Directora Jurídico-Consultiva

Jesús Antonio Tobías Cruz

Contralor General

María Verónica Veloz Valencia

Jefa de la Unidad de Comunicación Social

Juan José Rivaud Gallardo

Jefe de la Unidad de Informática y Estadística

Igor Vivero Avila

Jefe del Centro de Formación y Documentación Electoral

Luis Samuel Camacho Rojas

Jefe de la Unidad Técnica de Fiscalización

Mariana Macedo Macedo

**Jefa de la Unidad Técnica para la
Administración de Personal Electoral**

COMITÉ EDITORIAL

Presidente

Pedro Zamudio Godínez

Integrantes

Francisco Javier López Corral

Raúl Ávila Ortiz

Pablo Castro Domingo

Gloria Jovita Guadarrama Sánchez

Ramiro Medrano González

Lourdes Morales Canales

Martha Elisa Nateras González

Secretario Técnico

Igor Vivero Avila

Subjefa de Documentación y Promoción Editorial

Graciela Martínez Huerta

Área de Promoción Editorial

Diseño gráfico y editorial

Jorge Becerril Sánchez

María Guadalupe Bernal Martínez

Editorial

Tania López Reyes

Luther Fabián Chávez Esteban

Azálea Belem Eguía Saldaña

Marisol Aguilar Hernández

Isabel Núñez Garduño

María Fernanda Valdés Figueroa



La primera edición de *Negociación política en democracia: diez prácticas efectivas* se terminó de imprimir en noviembre de 2017 en los talleres de Grupo Editorial Jano S. A. de C. V., ubicado en Sebastián Lerdo de Tejada pte. 904, esq. con Agustín Millán, col. Electricistas Locales, Toluca, México, C. P. 50040.

La edición estuvo a cargo del Área de Promoción Editorial del Centro de Formación y Documentación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México. Esta edición consta de 1500 ejemplares.

En la formación se utilizó la fuente tipográfica Georgia, diseñada por Matthew Carter en 1993.

Publicación de distribución gratuita