



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
PROGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**La participación ciudadana en el Consejo Consultivo del  
Consumo en México.**

**TESIS**

**Que para optar por el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos  
Públicos, presenta:**

**Sara Daniela Fitz Palafox**

**Tutora principal**

**Dra. Cristina Puga Espinosa**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM

**Comité lector y sínodo:**

**Dra. Fiorella Mancini**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

**Dr. Miguel Armando López Leyva**, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM

**Dr. Pablo Armando González Ulloa**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,  
UNAM

**Dr. Eduardo Villarreal Cantú**, Centro de Investigación y Docencia Económicas  
(CIDE)

Ciudad Universitaria, Ciudad de México. Junio de 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

## **Agradecimientos**

A mi tutora Cristina Puga Espinosa porque sin su apoyo y orientación, este trabajo no hubiera podido ser realizado. También con mucho afecto a Fiorella Mancini y Miguel Armando López Leyva por la orientación metodológica y conceptual que me dieron desde el comienzo de este trabajo.

A Eduardo Villarreal Cantú y Pablo Armando González Ulloa por sus comentarios y observaciones que, como estudiosos de la participación ciudadana, aportaron a este trabajo.

A las personas que me compartieron sus experiencias: Rafael Regla, Virginia Ramírez, Maximiliano Cárdenas Durham, Laura Breña, Margarita Luna Ballina, Roberto Alegría Soní, Issa Luna Pla.

A mis compañeras de Profeco Claudia Islas y Lulú Ramírez.

A mi compañero de vida Pablo Borchí Klapp por impulsarme en cada paso de esta aventura.

A mi mamá y papá, Josefina y Ricardo, por su apoyo a lo largo de mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México y al programa de Posgrado de Ciencias Políticas y Sociales por darme la oportunidad de continuar con mi formación académica.

Agradezco, también al Programa Nacional de Posgrados de Calidad de la Comisión Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haber hecho posible la realización de mis estudios de posgrado.

Dedicada a Noah Sebastián Borchí Fitz

## ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS</b> .....	13
1.1. La nueva condición gubernamental .....	13
1.2. Las políticas públicas y la toma de decisiones .....	16
1.3. El proceso de democratización en México .....	21
1.3.1. Características del régimen político mexicano y su proceso de cambio ..	24
1.3.2. El papel de la sociedad civil .....	28
1.4. La participación ciudadana.....	34
1.5. Estudio de la participación ciudadana .....	41
1.5.1. Interfaces socioestatales.....	41
1.5.2. Sistemas Asociativos Complejos .....	45
<b>CAPÍTULO 2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR</b> .....	49
2.1. Contexto internacional y nacional de la protección al consumidor .....	52
2.2. Protección del consumidor en México. Creación de Profeco y el INCO ....	56
2.2.1. Participación social en la protección al consumidor .....	60
2.2.2. Consejo Directivo y Consejo Consultivo.....	66
2.3. Procuraduría Federal del Consumidor y su labor institucional .....	75
2.3.1. Organización administrativa y funciones .....	78
2.3.2. Programas de participación ciudadana .....	79
<b>CAPÍTULO 3. EL CONSEJO CONSULTIVO DEL CONSUMO</b> .....	84
3.1. Características del Consejo Consultivo del Consumo.....	85
3.1.1. Diseño institucional del CCC.....	86
3.1.2. Forma de trabajo.....	90

3.1.3. Evolución del perfil de los consejeros .....	95
CAPITULO 4. ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO .....	100
4.1. Evolución de las propuestas del CCC: desde la elaboración, a su seguimiento y su realización .....	111
4.1.1. Elaboración de las propuestas .....	113
4.1.2. Seguimiento de las propuestas .....	116
4.1.3. Realización de las propuestas.....	117
4.1.4. Conclusiones sobre el funcionamiento del CCC .....	121
Reflexiones finales .....	123
Bibliografía .....	132
<b>ANEXOS</b> .....	143
Anexo 1. Fotografías .....	143
Anexo 2. Temas tratados en los Grupos de Trabajo del CCC, 2008 -2017 .....	145
Anexo 3. Fecha de ingreso de los consejeros, 2012 - 2016.....	146
Anexo 4. Documentos revisados del CCC, abril de 2012 a diciembre de 2016 ..	147
Anexo 5. Matriz de Sesiones del CCC, 2012-2016 .....	148
Anexo 6. Seguimiento de temas generales por Procurador, 2012 – 2016 .....	169

## INTRODUCCIÓN

La Procuraduría Federal del Consumidor, mejor conocida como Profeco, fue creada en 1976 y es la primera institución en México que dota a los ciudadanos de herramientas prácticas para defender sus derechos, incluso antes de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos comenzara sus labores en 1990.

La institución ha logrado transformar sus vínculos con la sociedad de acuerdo con las exigencias de participación de cada momento histórico. Una de las formas que Profeco ha tenido para interactuar con la sociedad es a través de mecanismos como el Teléfono del Consumidor, grupos de consumidores y el consejo consultivo.

El consejo, al igual que la institución, se fue adaptando a los estándares participativos del momento, pasando por una nula interacción social en 1976 a una interacción más activa y propositiva a partir de 1992.

Ese cambio institucional de apertura a la participación de la sociedad se debe a que, durante las últimas décadas, se produjo una tendencia hacia la apertura de actividades que antes estaban destinadas exclusivamente al gobierno. Al interior, el gobierno necesitaba superar viejas formas autoritarias de gobernar y, al exterior, aumentar su capacidad para dar respuesta a nuevas demandas sociales.

El gobierno mexicano pasó de una larga historia de autoritarismo del régimen político que se gestó a partir de la Revolución Mexicana de 1910, a un proceso de *transición democrática* que trata de transparentar procesos públicos, incluir a la ciudadanía en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas y generar una base más pareja para la contienda electoral, entre otros fines.

Gran parte de ese camino fue motivado por el desencanto en los procesos electorales y la avalancha de dinámicas sociales complejas. En cuanto a los procesos electorales, destacan los escándalos sobre la compra de votos y la caída del sistema en la elección presidencial de 1988, entre otros. En cuanto a las dinámicas sociales, la paulatina reducción del gasto público, el aumento poblacional, el debilitamiento de las organizaciones corporativas y la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores, entre muchos otros factores (*Cfr.* Loaeza 2010; Casas Cárdenas 2012; Labastida 2015; Velásquez García, 2010)

Esta situación hizo evidente que el gobierno no contaba con la suficiente capacidad para atender las demandas de la sociedad, las cuales también ponían en duda la legitimidad del régimen. Ante esto, fomentó la creación de nuevos espacios de interacción con la sociedad más allá del voto a través de mecanismos formales, reconocidos por la administración pública.

Estos mecanismos de participación ciudadana diseñados desde la administración pública pueden ser los buzones de quejas, las oficinas de transparencia, los grupos de trabajo, los comités ciudadanos o los consejos consultivos. Estos últimos son los que nos interesa estudiar.

Un consejo consultivo es un mecanismo formal de participación ciudadana que busca que sus participantes incidan en los asuntos públicos, en donde actores sociales y gubernamentales interactúan periódicamente a través del *diálogo y la comunicación* para proponer acciones concretas y alcanzar los objetivos que le dieron vida a esa interacción (Cfr. Aguirre 2015, 22) (Cfr. Isunza y Hevia 2010).

El alcance de este mecanismo es promover la comunicación de ida y vuelta entre ciudadanía y gobierno, pero sin transferir el poder de decisión a la sociedad, lo que significa que la decisión final siempre será tomada por los funcionarios públicos a pesar de que la sociedad pueda tener opiniones encontradas al respecto (Cfr. Isunza y Hevia 2010).

Dado que las propuestas de los consejos consultivos no son vinculantes, existen fuertes críticas sobre si estos espacios realmente sirven para crear políticas públicas de mejor calidad y ser espacios donde se profundiza la calidad de la democracia, o si son sólo una simulación por parte del gobierno, ya que son probablemente el mecanismo formal de participación ciudadana más utilizado en la administración pública.

Al respecto, Felipe Hevia (2011) y otros autores identificaron 409 mecanismos de participación ciudadana, de los cuales 146 (35.6%) tenían una función de consulta. De igual manera, en 2016 la Secretaría de Gobernación publicó los resultados del “compromiso de Gobierno CG-090” respecto al involucramiento social en el quehacer gubernamental, en el que se calcularon 380 mecanismos de los cuales

146 (38%) fueron catalogados como consejos, pero sin especificar su labor, incidencia o características (Secretaría de Gobernación 2016). Para el año 2018, la Secretaría de Gobernación contabilizó 329 mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública de los cuales el 57% los catalogó como consejos (Secretaría de Gobernación 2018).

Estudios como estos dan cuenta de la “preferencia gubernamental por la creación de consejos”, sin embargo “sorprende su escasa importancia como tema de estudio” (Isunza y Hevia 2012, 107). Es ante esta situación que surge nuestro problema de investigación, identificar si los consejos consultivos son efectivos para mejorar las políticas públicas y la calidad de la democracia dada su amplia utilización en la administración pública.

Para analizar su funcionamiento y tipo de interacción nos ayudamos de dos perspectivas teóricas: las Interfaces Socioestatales planteada por Ernesto Isunza (2005,2006) y los Sistemas Asociativos Complejos (SAC) de Matilde Luna y José Luis Velasco (2017). La primera perspectiva teórica permite situar al consejo consultivo en términos de la relación que se establece entre sociedad y gobierno y la segunda observar la interacción entre los actores que participan a partir de elementos como la *autonomía*, la *representación* y el origen *colectivo/heterogéneo* de los consejeros.

La pregunta central de investigación fue: ¿En qué medida las propuestas elaboradas en los consejos consultivos pueden influir en la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones? Específicamente nos preguntamos, ¿Qué factores determinan que las propuestas elaboradas por los consejeros de un consejo consultivo se lleven a cabo?

La respuesta tentativa a la pregunta central fue que las propuestas derivadas de la interacción entre funcionarios públicos y representantes sociales en los mecanismos de participación ciudadana, como los consejos consultivos, sí pueden influir en la toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas.

Con base en el problema de estudio y la pregunta central de investigación la hipótesis general que guía este trabajo es que los consejos consultivos como



mecanismos de participación ciudadana institucionalizada, que operan como órganos de dirección en dependencias cuyo funcionamiento depende de la interacción con la sociedad, permiten una interacción directa de funcionarios públicos con representantes sociales para elaborar propuestas de política pública que pueden influir o no en los procesos de toma de decisiones. Cuando las propuestas influyen en la toma de decisiones de una dependencia pública es cuando existe la apertura, la voluntad política y la pertinencia institucional para que eso suceda. Por el contrario, las propuestas no influyen en la toma de decisiones de una dependencia pública cuando no hay voluntad política para que suceda o cuando la dependencia pública no tiene el alcance institucional para llevarlas a cabo.

Algunos de los factores que determinan que las propuestas elaboradas en un consejo consultivo sean realizadas por una dependencia están vinculados a tres etapas a través de las cuales transitan sus propuestas: elaboración, seguimiento y realización.

En la *primera etapa* de elaboración de las propuestas, son importantes: la periodicidad de las sesiones, la asistencia de los consejeros, su nivel de participación y el conocimiento de los temas tratados en el Consejo; En la *segunda etapa* de seguimiento de propuestas: la voluntad política de los funcionarios en turno, la estabilidad institucional y la sistematización y comunicación dentro de la dependencia pública; En la *tercera etapa* de realización de las propuestas: la voluntad política de los funcionarios, la coordinación interinstitucional, la concordancia con las atribuciones de la dependencia para realizar las propuestas, la presión social o mediática y las facilidades técnicas, operativas y presupuestales.

**Tabla 1. Algunos elementos que caracterizan las etapas a través de las cuales transitan las propuestas de un consejo consultivo**

<b>Etapa 1: elaboración</b>	<b>Etapa 2: seguimiento</b>	<b>Etapa 3: realización</b>
La periodicidad de las sesiones, la asistencia de los consejeros, su nivel de participación y el conocimiento de los temas tratados en el Consejo	La voluntad política de los funcionarios en turno, la estabilidad institucional y la sistematización y comunicación dentro de la dependencia pública	La voluntad política de los funcionarios, la coordinación interinstitucional, la concordancia con las atribuciones de la dependencia para realizar las propuestas, la presión social o mediática y las facilidades técnicas, operativas y presupuestales

Fuente: Elaboración propia

Con base en lo anterior, la investigación fue guiada por los siguientes objetivos:

- Identificar los principales factores que afectan o favorecen la realización de las propuestas de los consejeros de un consejo consultivo.
- Establecer niveles de seguimiento y realización de propuestas para conocer el grado de influencia que tiene un consejo consultivo en una dependencia pública.
- Establecer en qué medida los consejos consultivos pueden influir en el proceso de toma de decisiones públicas.

Tomando en cuenta que los consejos consultivos son el mecanismo de participación ciudadana más utilizado en la Administración Pública, su estudio a profundidad sobre sus logros y alcances es muy pertinente. Estos mecanismos deben ser analizados tomando en cuenta que no son modelos perfectos y que ninguno reúne todas las características ideales (Font, 2004:39) que las perspectivas teóricas describen.

En la investigación se comprobó, por un lado, que algunos de los factores importantes para la realización de las propuestas son la voluntad política de los funcionarios públicos para llevarlas a cabo, que las propuestas estén diseñadas conforme con las atribuciones y posibilidades técnico-operativas de la institución, la coordinación de trabajos con otras dependencias y que el tema se encuentre en los

primeros lugares de la agenda pública y mediática. Por otro lado, se comprobó que los consejeros tienen la capacidad de influir en las acciones de una dependencia pública, dados sus conocimientos y la familiarización que tengan con las labores y facultades de la institución.

También se comprobó que cuando ha habido compromiso por ambas partes se han logrado realizar políticas o acciones que germinaron como propuestas en el Consejo. Por otra parte, cuando no ha habido compromiso e interacción de ambas partes las propuestas no avanzan.

Nuestro caso de estudio es el Consejo Consultivo del Consumo instalado en el año 2005, que tiene como antecedentes dos figuras de consejos previos dentro de Profeco: el Consejo Directivo establecido desde la primera Ley de Protección al Consumidor de 1976 y el Consejo Consultivo de 1992, resultado de la reforma a la Ley mencionada (Véase Tabla. 3). Por tanto, una de las razones para estudiarlo es que el consejo consultivo de Profeco es pionero en la conformación de espacios de participación en México, y a pesar de que en los años de su creación (1976) la participación de la sociedad civil en espacios institucionalizados no figuraba en la escena pública, el consejo ya se conformaba como un espacio de encuentro entre distintos actores que dialogaban en torno a una problemática social, que al paso de los años fue evolucionando y conformándose como un espacio que actualmente incluye a distintos actores: empresarios, representantes de organizaciones sociales y funcionarios públicos.

Otra razón, que va muy de la mano con la anterior, es que su funcionamiento forma parte de la evolución de los mecanismos de participación ciudadana dentro de una institución pública. También podemos decir que se eligió como caso de estudio por la relevancia del tema del consumo de la que todos formamos parte y por la disponibilidad de la información sobre sus trabajos y acciones, principalmente durante el periodo de estudio que es de 2012 al 2016 ya que tuve oportunidad de trabajar en esa institución durante dos años, en los cuales presencié varias sesiones del consejo y conocí de primera mano procesos y documentos de trabajo.

La elección del periodo de estudio se debe a que a pesar de que la figura actual del consejo existe desde hace varios años, es entre 2012 y 2016 donde se cuenta con

mayor disponibilidad de información sobre sus trabajos. Esto incluye disponibilidad de versiones estenográficas de las sesiones, órdenes del día, actas, acuerdos, vídeos y presentaciones de *power point* que en los periodos anteriores eran escasas. Asimismo, se seleccionó el periodo más reciente disponible al inicio de la realización de este trabajo para que la investigación fuera lo más vigente posible.

Los datos que se utilizaron en el análisis se obtuvieron de diversas fuentes: 1. La revisión documental de las versiones estenográficas, videos de las presentaciones y actas del consejo; 2. La realización de tres entrevistas a consejeros y cuatro entrevistas a ex funcionarios de Profeco para precisar información. Uno de ellos compartió documentos fundacionales del consejo; 3. El Centro de Documentación de Profeco en donde se obtuvo información sobre la creación de Profeco, su fusión con el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y fotografías de algunas reuniones del Procurador Pliego Montes con asociaciones de consumidores; y 4. Los documentos obtenidos a través de la solicitud de acceso a la información a Profeco con el número de folio 1031500002318.

La información se organizó con las fuentes antes mencionadas para ubicar las propuestas del consejo y el seguimiento por parte de los funcionarios de Profeco y se sistematizó en un documento llamado “matriz de sesiones”. Para comenzar el análisis se revisaron las versiones estenográficas disponibles y los acuerdos del CCC para ubicar las propuestas de los consejeros. Posteriormente, se hizo un recuento de esas propuestas y se establecieron niveles de seguimiento con base en la información encontrada sobre los trabajos de Profeco.

De los documentos disponibles, se contabilizaron 216 propuestas hechas por los consejeros, y se pudo obtener información de 155 propuestas. De esas 155 propuestas Profeco dio seguimiento a 89, lo que equivale al 57%. Por lo que en términos generales y preliminares se puede decir que el CCC sí influye sobre las acciones de Profeco. Sin embargo, este resultado tiene ciertos matices que se mencionan en el último capítulo.

Esta investigación está organizada en 4 capítulos. En el Capítulo 1 se desarrolla el objeto de estudio: la incorporación de nuevos actores que participaban en el quehacer gubernamental de toma de decisiones. Se hace un breve recuento

histórico sobre el cambio de paradigma mundial en los procesos de decisión del gobierno que incluyen a la sociedad y a los empresarios en los espacios de toma de decisiones que anteriormente estaban destinados únicamente para los políticos.

Se revisa el paso de políticas de gobierno que no involucraban la participación de la sociedad a un proceso de democratización en México, impulsado por factores políticos y sociales, que genera espacios para la participación de la sociedad en los asuntos públicos.

Finalmente, se exponen las dos perspectivas teóricas que estudian a los consejos consultivos: las Interfaces Socioestatales y los Sistemas Asociativos Complejos. La primera de ellas basada en el posicionamiento del ciudadano frente al gobierno y la segunda, basada en los elementos de funcionamiento interno de dichos mecanismos.

En el Capítulo 2, se hace una revisión histórica e institucional de Profeco y el Instituto Nacional del Consumidor (INCO), ambas instituciones creadas en 1976 bajo los estándares de un contexto internacional cada vez más influyente. Se revisó cómo la naturaleza del INCO necesitó de la constante interacción y comunicación con los consumidores a través de sus programas y acciones. Estas interacciones iban desde la publicación de la Revista del Consumidor, hasta los programas de radio y televisión. Posteriormente, con la fusión de ambas instituciones en 1992, Profeco ha sido la encargada de organizar los mecanismos de participación ciudadana del Instituto, los cuales van desde el buzón de quejas, grupos de consumidores, programa de quejas y denuncias, hasta el CCC.

En el Capítulo 3, se describen las características del CCC, su diseño institucional y su forma de trabajo. En el Capítulo 4, se analiza el funcionamiento del caso de estudio con base en los datos recabados y se analiza cómo es que las propuestas de los consejeros del CCC pasan por 3 etapas: de elaboración, seguimiento y realización. En cada una de estas etapas se detallan los factores de los cuales depende su ejecución.

Finalmente exponemos algunas conclusiones sobre el funcionamiento del CCC y su influencia sobre las acciones de Profeco.

## **CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA TOMA DE DECISIONES PÚBLICAS**

### **1.1. La nueva condición gubernamental**

A partir del fenómeno de la globalización y del neoliberalismo económico, el cambio social, político y económico en muchas regiones del mundo ha sido constante. Las transacciones económicas a través de medios electrónicos o la intensificación de importaciones y exportaciones de bienes y servicios alrededor del mundo son ejemplos visibles de dichos cambios. Esa interacción inagotable de diversos factores económicos, tecnológicos y financieros ha complejizado los problemas públicos y ha dado lugar al encuentro de actores, tanto públicos como privados, en el escenario del quehacer gubernamental a nivel nacional e internacional, para tratar de solucionarlos.

Como resultado, se han implementado por parte de algunos gobiernos distintas visiones de organizar cómo se toman las decisiones y quienes participan.

México no ha estado exento de estos cambios. Hacia finales del siglo XX, la organización estatal mexicana se inclinó hacia una horizontalidad en términos de la interacción y el número de actores que participaban en los procesos políticos de toma de decisiones. Luis Aguilar menciona que actualmente hay “un mayor número de grupos sociales en interlocución con el gobierno” y que esa interlocución “reduce la independencia o autonomía que el poder público solía poseer para definir por sí mismo problemas, agenda, prioridades y políticas” (2010, 21).

En los últimos años, “en todos los niveles del plano institucional, local, nacional o supranacional” hemos podido observar “esfuerzos de coordinación plural o multisectorial” que han transformado la manera en la que se toman las decisiones políticas. Cada vez más los procesos de política verticales y centralizados se apoyan en una lógica horizontal en donde participan actores de distinta naturaleza social (muchas veces con posiciones contradictorias) que antes no estaban involucrados en el quehacer gubernamental para solucionar problemas sociales específicos (Velasco 2014, 191).

La tendencia a la descentralización del poder gubernamental se profundizó aún más con las dinámicas derivadas de la globalización, lo que generó un profundo cambio en la participación social, impulsándose estructuras abiertas y dinámicas, en donde otros actores como los empresarios y las organizaciones civiles ganaron mayor número de espacios de actuación. Esto generó una mayor interacción y comunicación entre distintos actores y el gobierno. También destaca el componente democrático del gobierno que fomenta la participación e inclusión de la ciudadanía en sus decisiones (Somuano 2016, 408).

Al respecto de estos cambios y de la inclusión de distintos actores en la toma de decisiones, existen diversos conceptos que tratan de explicar y caracterizar este fenómeno. Sobresalen dos enfoques que han tratado de visualizar y caracterizar esta nueva condición: el enfoque de *redes de política* y el enfoque de *gobernanza*.

El enfoque de *redes* caracteriza la diversidad y cooperación que tienen distintos actores, tanto públicos como privados, durante el proceso de elaboración de políticas públicas tratando de dejar atrás los arreglos unilaterales que el gobierno hacía para su elaboración (Porrás 2001). Hace hincapié en que la elaboración de políticas ya no es unidireccional, sino que se entrelazan redes de actores de múltiples niveles dentro de la organización de gobierno como fuera de ella para dar cauce a dicha elaboración (Evans 1998). Adicionalmente están integradas por una diversidad de actores que cuentan con una racionalidad limitada de los hechos y que tienen sus propios intereses, recursos e información por lo que en muchos casos se pueden generar conflictos entre ellos que deben ser superados dada su interdependencia y la idea de realización de metas conjuntas (Klijn 1998, 36).

En términos generales podemos decir que estos actores participan con el fin de: 1. Mejorar los procesos de gobierno (o ayudar a resolver problemas comunes); 2. Ampliar el ejercicio democrático (haciendo uso de los nuevos mecanismos de participación ciudadana) e 3. Influir en la definición de las políticas (Arellano y Blanco 2013).

Desde el enfoque de *redes* el proceso de elaboración de políticas públicas es resultado de la interacción y coordinación estratégica entre múltiples actores dado que ningún actor tiene la capacidad para hacerla por cuenta propia. Sin embargo,

hasta ahora el enfoque no esclarece cómo funcionan internamente esas redes, en parte, porque no hay un espacio físico de negociación entre ellos y por tanto se asume que las negociaciones se dan en ámbitos privados.

Por su parte, el enfoque de la *gobernanza* puede ser entendido como una forma de gobierno que, para la toma de decisiones públicas, involucra a distintos actores sociales (por ejemplo, representantes de organizaciones de la sociedad civil, empresarios o expertos en un tema sectorial). La idea central es que, dadas las crecientes complejidades contextuales, el gobierno tiene que gestionar los asuntos públicos en red o en colaboración con diversos actores integrantes de la sociedad y de la cúpula empresarial para poder tomar decisiones que afectan a la población en general (Aguilar 2010).

Agustí Cerrillo (2005), continúa con la línea analítica de Luis Aguilar y señala que gobernanza es una *nueva forma de gobernar* más cooperativa, donde las instituciones públicas y las no públicas, actores públicos y privados, participan y cooperan en la formulación y aplicación de políticas públicas. Somuano (2016, 409), en sintonía con estos dos autores, habla de la “gobernanza colaborativa” como “la creación, ejecución e implementación de las acciones del gobierno [que] deben estar respaldadas por los valores compartidos de los ciudadanos y sus organizaciones, quienes pueden o no tener una autoridad formal”.

La característica de la “gobernanza colaborativa”<sup>1</sup> es que hace explícito que las políticas tienen la función de impulsar decisiones públicas, en colaboración con distintos actores, para que se logren cambiar y mejorar servicios o acciones del gobierno con soluciones distintas a las que los funcionarios públicos hubieran ideado por sí solos. Por ejemplo, la colaboración entre actores implica que el gobierno delegue ciertas responsabilidades para brindar un servicio considerado como público, encargándose únicamente de supervisar el desempeño de los

---

<sup>1</sup> *Collaborative governance*, como se escribe en inglés, es definida por (Ansell y Gash 2007) como: “Un acuerdo gubernamental donde una o más instituciones públicas se involucran directamente con actores no estatales interesados en un proceso colectivo de toma de decisiones que es formal, orientado al consenso y deliberativo y que tiene como objetivo hacer o implementar políticas públicas o administrar programas públicos o activos”.

Texto original: *A governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets.*



actores externos como puede ser el caso de las escuelas u hospitales privados en nuestro país.

Esta nueva condición gubernamental es una realidad que no podemos pretender que no es necesaria para la gestión del ámbito gubernamental. Sin embargo, es pertinente preguntarnos, ¿hasta qué punto la participación de otros actores mejora la toma de decisiones? ¿cómo pueden los nuevos actores (sociedad civil y empresarios) incidir en el proceso de toma de decisiones? El siguiente apartado nos ayudará a esclarecer estos cuestionamientos.

## **1.2. Las políticas públicas y la toma de decisiones**

Los nuevos actores<sup>2</sup> se involucran en la toma de decisiones públicas a través de espacios y mecanismos en donde se formulen políticas públicas. Sin embargo, para esa relación debe existir un entorno democrático que permita la participación de la sociedad en las decisiones y acciones de gobierno (Arellano y Blanco 2013, 34).

A pesar de que no hay un consenso sobre qué son las políticas públicas (ya que sus definiciones se derivan de distintos puntos de vista, en momentos históricos diferentes y hacen referencia a distintos tipos de políticas, por ejemplo, de carácter educativo, financiero o cultural, entre muchas otras) una definición útil es aquella que las define como: el “conjunto de decisiones y acciones intencionales” de las instituciones públicas dadas las relaciones entre los actores sociales, empresariales y políticos que se reúnen para definir “los problemas públicos a solucionar, los mecanismos a utilizar en su ejecución y los instrumentos para evaluar las acciones, resultados e impactos” de dichas acciones (Villarreal Cantú 2013).

---

<sup>2</sup> Los denominados nuevos actores, suelen ser organizaciones académicas, empresariales o sociales que dado el ambiente democrático para participar buscan de manera abierta influir en la definición de las políticas públicas (Arellano y Blanco: 2013, 22).

De hecho, los actores que más participan en los asuntos públicos suelen ser aquellos que tienen mayores recursos económicos, simbólicos, mediáticos y humanos, con conocimientos especializados o privilegiados que usan como carta de canje para participar en la toma de decisiones públicas.

En resumen, las políticas públicas son acciones o decisiones legítimas (y legales) de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación (comunicación o acercamiento) entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos (Arellano y Blanco 2013, 27) y que están pensadas para tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos (Pallares 1988).

Al respecto de la definición anterior podemos señalar, por lo menos, dos consideraciones: la condición de lo que es “público” y la participación de nuevos actores en la vida nacional.

1. Por un lado, lo “público”<sup>3</sup> tiene dos sentidos:

- a) Cuando la acción es generada por instituciones públicas (al margen de su normatividad y procedimientos administrativos) para desempeñar sus labores. Aunque en algunos casos no se requiere que su participación sea exclusiva (Pallares, 1988: 143), por ejemplo, en la prestación de servicios médicos por parte de instituciones privadas.
- b) Cuando se toma en cuenta la opinión de la sociedad para tomar decisiones de gobierno y garantizar que las políticas busquen un beneficio colectivo (Arellano y Blanco: 2013, 21).

2. Por otro lado, la participación de nuevos “actores” es una respuesta a la complejización de los fenómenos sociales, la información limitada con la que cuenta el gobierno y la disminución de sus capacidades institucionales para resolver, implementar o evaluar todas las acciones políticas, sociales o económicas que se requieren para un pleno funcionamiento gubernamental (tal como lo mencionamos en el apartado anterior).

---

<sup>3</sup> En los dos casos señalados no se incluyen otro tipo de políticas como gubernamentales o estatales que también son públicas pero que no necesariamente involucran a actores sociales para diseñarlas.

Por lo anterior, podemos decir que las políticas públicas tienen las siguientes características:

1. Son llevadas a cabo por autoridades legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. (Arellano y Blanco 2013, 28)

La siguiente pregunta sería, ¿Cómo logran estos nuevos actores influir en la toma de decisiones? Para entender cómo estos actores tratan de influir en los asuntos públicos, el enfoque de las políticas públicas retoma el concepto de “poder público” de la Ciencia Política, tal y como lo advierten Elder y Cobb (2017) y Casar y Maldonado (2010).

Desde el punto de vista de la Ciencia Política, y aplicado a las políticas públicas, el *poder* es entendido como la capacidad de influir sobre decisiones que afectan a la sociedad en su conjunto<sup>4</sup> y también como la capacidad de influir en el rango o tipo de alternativas consideradas (Elder y Cobb 2017) para tratar de solucionar un problema público. En otras palabras, el poder es la capacidad de influir en cómo los funcionarios públicos definen un problema público y qué acciones toman al respecto. Por ejemplo, para contrarrestar el problema de la obesidad infantil el gobierno puede implantar medidas de prevención, sanción o regulación y en

---

<sup>4</sup> Para fines de esta investigación retomamos la idea de la capacidad de influencia de los actores como lo expone la Ciencia Política, aunque consideramos que los actores no influyen necesariamente por su perfil o conocimientos, sino que su capacidad de influencia es circunstancial y está condicionada por los límites de participación del propio mecanismo donde pretenden influir. Por ejemplo, no es lo mismo tratar de influir en las acciones de una dependencia pública desde un Consejo Consultivo que desde un comité técnico de carácter temporal (véase el Capítulo 3).

cualquier caso estaría respondiendo a la opinión o demanda de un grupo o grupos específicos.

Detengámonos un momento para conocer el *ciclo de las políticas públicas* para definir en qué momento los actores pueden influir en las decisiones que las encaminan. Para analizar las políticas públicas se ha desarrollado un modelo analítico denominado el *ciclo de políticas públicas* que consta de distintas etapas (*stages heuristic*) y que algunos por su simplicidad o esquematización lo retoman desde el punto de vista de un libro de texto o manual (*textbook approach*). Vale la pena recapitular este modelo porque es pionero en el análisis de política pública como un campo académico específico cuyo desarrollo se le atribuye principalmente a Harold Lasswell (1956) y Jones (1970) (Sabatier 2007, 6).

El modelo, es decir, la manera en la que se analiza el ciclo responde a una lógica de racionalidad y ordenamiento, desde la cual la política pública tiene etapas *observables* que dan cuenta del inicio y fin de las decisiones y acciones que la conforman para así poder explicarlas. Algunas veces se ha pensado en ciclos diversos con más o menos etapas, aunque responden a una misma visión: analizar la política pública a partir del seguimiento de momentos específicos.

Por tanto, el modelo del *ciclo de políticas públicas* es un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de ordenamiento y explicación de una política (Aguilar 1992).

La mayor parte de la literatura coincide en que el ciclo cuenta con: 1. La identificación o construcción de un *problema público*; 2. Su incorporación a la *agenda pública*; 3. La toma de *decisiones de política* para atacar las causas del problema. 4. La implementación de *instrumentos* técnicos o legitimación y; finalmente 5. La *evaluación* a partir de sus resultados o fallas en la implementación.

Al respecto de este modelo, Luis Aguilar (2010) menciona que el diseño o formulación de la política pública corresponde a un conjunto *predecisional* de actividades analíticas y políticas, mientras que la segunda etapa corresponde a un conjunto *posdecisional* de implementación y evaluación de las políticas.

El modelo del ciclo es un primer acercamiento con el proceso de políticas públicas y es arriesgado considerarlo un esquema normativo que es fiel a la realidad. Consideremos que es un modelo que tiene un alcance limitado<sup>5</sup> para lograr captar toda la complejidad del proceso de elaboración de las políticas públicas pero que resulta útil retomarlo para justificar el proceso a través de cual los actores (sociales, académicos y empresariales) tratan de influir en la definición de un problema público y por tanto en la toma de decisiones.

De acuerdo con el ciclo de políticas públicas la primera etapa o acción es *definir un problema público* para que pueda ser solucionado con base en las acciones e instrumentos de política que implemente una dependencia de gobierno. En la vida cotidiana observamos situaciones que pueden ser consideradas como “problemas públicos” por ejemplo, la recolección de basura, la distribución de agua potable, el incremento de la violencia, la publicidad engañosa, la obesidad, entre muchas cuestiones, sin embargo, no todos son susceptibles de ser considerados o atendidos por los funcionarios como problemas públicos ¿por qué? ¿qué hace que algunas propuestas para solucionar los problemas públicos sean consideradas y se reflejen en acciones concretas?

Como primer componente para dar respuesta a esa pregunta podemos decir que un problema público es considerado como tal, cuando hay alternativas para solucionarlo y esas alternativas pueden ser gestionadas por los gobiernos. Si no se

---

<sup>5</sup> Aunque este modelo resulta útil porque ayudar a diseccionar *momentos* específicos de la política pública (por ejemplo, se puede observar de manera ordenada y separada sus fases), presenta desventajas considerables (Aguilar 2010:31) (Sabatier 2007:7):

1. En la realidad el ciclo no es una imagen con un inicio y fin delimitados, por tanto, no es un ciclo genuino;
2. Presupone que las etapas son inamovibles, por lo que no permite ver al proceso como una construcción dinámica y causal, integrada por acciones intelectuales y políticas que son interdependientes;
3. Las fronteras entre una y otra etapa no están claramente delimitadas, razón por la cual el enfoque puede conducir a errores en el análisis de políticas porque está basada en la concepción esquemática y lineal de la realidad;
4. Identifica a los actores del Estado como parte de un todo homogéneo como seres inertes, lo que desvirtúa la participación de personas y organizaciones con intereses objetivos particulares y diversos, intentando influir, negociar y presionar.

cumplen esas dos condiciones, de acuerdo con la literatura, no hay un problema público y por tanto no se puede tomar en cuenta.

Por ejemplo, para nuestro caso de estudio, observamos que algunas propuestas que hacen los consejeros del CCC no son consideradas porque no hay forma de gestionarlas o porque su gestión no depende totalmente de Profeco sino de su coordinación con otras instituciones públicas (Véase Capítulo 4).

### **1.3. El proceso de democratización en México**

Como recién mostramos, para que la labor del gobierno se enriquezca con las aportaciones de la sociedad durante la elaboración de las políticas públicas debe existir un entorno democrático que permita su participación e incidencia en las decisiones y acciones (Arellano y Blanco 2013, 34). En nuestro país el entorno democrático (que es aún inacabado) se ha ido configurando a lo largo de más de cuarenta años.

Aquí, como en muchas partes de mundo occidental, la democracia, o la instauración de mecanismos e instituciones democráticas, no se dio de manera automática. La configuración de las instituciones y del régimen político del siglo XX ha condicionado la participación de la ciudadanía en la vida pública. Para entender las limitaciones y logros de esa participación es pertinente conocer cómo era la relación gobierno-sociedad y cómo es hoy en día. En el siguiente párrafo Isunza (2006, 271) logra captar esa situación:

Partimos de que en México se encuentra en un proceso de desarticulación del régimen social-autoritario, lo que se traduce en una mixtura de instituciones civiles y estatales. Por un lado, existen nuevos interlocutores sociales que han dejado de funcionar como correas de transmisión de partido de Estado (el PRI). [...] A partir de los años ochenta, y en ámbito federal desde los noventa, se da una nueva realidad de autoridades elegidas con legitimidad (gracias a la progresiva limpieza de las elecciones) y sometidas al escrutinio de la ciudadanía, la cual reclama, cada vez más, rendición de cuentas de los funcionarios públicos. En tercer término, los actores, con sus demandas, son poco a poco más diversos y plurales. Finalmente se va generalizando el descrédito de las dádivas clientelares del antiguo régimen,

frente a las cuales se definen políticas públicas que remiten progresivamente a nociones de ciudadanía.

El fenómeno de apertura a la participación de nuevos actores en el quehacer gubernamental suele llamarse *proceso de democratización*<sup>6</sup> y en nuestro país se ha visibilizado en los últimos años con actividades que antes estaban destinadas exclusivamente al gobierno (Uvalle Berrones 2009).

El gobierno mexicano pasó de una larga historia de autoritarismo del régimen político, que se gestó a partir de la Revolución Mexicana de 1910<sup>7</sup>, a un proceso de *transición democrática*<sup>8</sup> que trata de transparentar procesos públicos, incluir a la ciudadanía en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas y generar una base más pareja para la contienda electoral, entre otros fines.

Por ejemplo, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI ahora INAI) en 2002<sup>9</sup> permite a las personas acceder con mayor facilidad a la información pública que antes era exclusiva del gobierno. Para llegar a este punto, la sociedad mexicana y el gobierno se han enfrentado a acontecimientos, como la crisis económica de 1982 o al proceso electoral de 1988, que han puesto en juego la

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Tilly, la democratización: “es la creación de un régimen relativamente amplio, igual y categórico, que ofrece protección y que se rige por unas consultas mutuamente vinculantes”.

“La democratización son todos los pasos que da un régimen para alcanzar un mayor grado de regularidad, amplitud, igualdad, consultas vinculantes y protección”. “En la práctica también precisa la creación de una ciudadanía” que significa una serie de derechos y obligaciones mutuas que vinculan a los agentes gubernamentales con las personas sometidas a la autoridad del gobierno” (Tilly y Wood 2010, 249).

<sup>7</sup> Al respecto, Loaeza menciona que “la Revolución Mexicana de 1910 es un proceso de construcción nacional -de las identidades políticas- que sentó las bases tanto del Estado autoritario como de la identidad nacional” (2010, 39).

<sup>8</sup> Para fines de esta investigación, la *transición democrática* hace referencia al cambio estructural y legal que ha tenido el régimen político mexicano en los últimos cuarenta años. Es importante mencionar que el cambio del régimen político mexicano se ha dado de una manera paulatina y en diferentes grados a partir de la segunda mitad del siglo XX, por lo que no es un hecho contundente y no tiene una fecha específica de arranque. Es una etapa de construcción que algunos autores como Labastida y López (2004, 750) denominan “la transición prolongada” en términos de la lentitud en la que se han producido las “nuevas reglas políticas” entre los actores.

<sup>9</sup> Con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 el IFAI cambia su nombre a INAI, Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

estabilidad del régimen político mexicano y que han ayudado a orientarlo hacia un cambio democrático para la recomposición del régimen.

Algunos sucesos que ayudaron a presionar a favor de un cambio en el sistema político mexicano fue la movilización de los actores sociales que exigieron a las autoridades que sus voces fueran escuchadas, incluso por la vía armada, como ocurrió con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994. Otro episodio que movilizó a la sociedad fue la reacción ante el terremoto de 1985 que sacudió la Ciudad de México, donde se impuso el poder organizativo de la sociedad para demandar al gobierno cuestiones como reintroducir los servicios eléctricos, telefónicos, agua potable, saneamiento de calles, entre otros problemas que necesitaban la rápida respuesta del gobierno.

Los cuestionamientos al partido político en el poder (PRI) provenientes de los partidos de oposición, las protestas públicas, la conformación de grupos sociales más organizados, las marchas y exigencias sociales, entre otros factores, dieron pie a la posibilidad de cambio del régimen político “mediante reformas legales” (Labastida 2015, 123) como las reformas políticas de 1977 y 1996<sup>10</sup>.

Actualmente podemos decir que, de manera legal, hemos transitado de un régimen político cerrado a uno abierto y plural. *Abierto*, porque permite la injerencia de la sociedad en los asuntos públicos, la alternancia política y la creación de espacios institucionalizados para la interacción directa entre el gobierno y la sociedad, y candidatos independientes; Y *plural*, porque asegura la coexistencia de partidos políticos de oposición con posibilidades similares de ganar elecciones y la pluralidad reflejada en la integración de la Cámara de diputados y senadores.

Pero ¿cómo funcionaban antes las instituciones? y ¿cómo se tomaban las decisiones antes del proceso de democratización? En el apartado siguiente se hará

---

<sup>10</sup> La reforma política de 1977 elevó a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público y amplió el sistema de partidos y su participación en el Congreso (Cámara de Diputados 2017)

La reforma de 1996, por su parte, “trajo consigo una nueva oleada de experimentación participativa” (Olvera 2009, 12) que puso fin al control gubernamental de las elecciones federales al crearse el Instituto Federal Electoral (Cámara de Diputados, 2017).



un breve recuento de las características del régimen político mexicano para poder señalar más adelante los logros democráticos alcanzados.

### **1.3.1. Características del régimen político mexicano y su proceso de cambio**

Las condiciones institucionales previas al proceso de democratización en México pueden resumirse en cuatro componentes: 1. La figura presidencial; 2. Centralismo; 3. Corporativismo y; 4. Clientelismo político. Estos componentes son clave para entender algunas de las complicaciones y limitaciones que ha tenido la vida democrática de nuestro país y por tanto, en la puesta en marcha de espacios para que la ciudadanía participe.

1. *La figura presidencial*, como la conocemos hoy en día, se fue gestando en los años posteriores al derrocamiento de la dictadura de Porfirio Díaz (1911). En un principio el fortalecimiento jurídico de la figura presidencial, establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917, fue evitar que el Congreso volviese a nombrar a un presidente de manera unilateral. Sin embargo, la idea original se tergiversó y el congreso dotó al presidente de un gran poder de acción y decisión. El presidente se volvió una figura cargada de poder debido a que era jefe de Estado, de Gobierno, de las Fuerzas Armadas, de la Administración Pública, y a partir de 1929, también se le nombró líder del Partido hegemónico. Con una figura tan blindada no era necesario rendir cuentas a ningún órgano de gobierno o ciudadano ni dar explicaciones sobre el cambio o remoción del personal en su gabinete y en general de todo el aparato administrativo.

La *figura presidencial* representaba, por tanto, una figura *autoritaria* y antidemocrática que era contraria al tipo de régimen político y de relaciones entre gobierno y sociedad que se esperaba hubiera en una democracia.

2. El *centralismo político* también ayudó a nutrir la conformación del régimen autoritario. Dicho centralismo se refiere a dos cuestiones básicas: a) Que las decisiones políticas eran tomadas por una misma persona (el presidente); y b)

Desde un mismo lugar (la Ciudad de México)<sup>11</sup>. Lo que ocasionó una subordinación inevitable de las fuerzas políticas locales y regionales al poder central.

3. Los componentes del *corporativismo* y el *clientelismo* políticos también ayudaron a la caracterización del régimen político mexicano. Por un lado, el *corporativismo* se refiere a una forma de representación de intereses grupales y organización social que está sujeta al Estado y que implica que quienes no forman parte de esa representación quedan fuera de los beneficios que pudieran derivarse de ella.

Por medio del “partido oficial (Partido de la Revolución Mexicana -PRM- después Partido de la Revolución Institucional -PRI- en 1946) y las organizaciones sindicales semioficiales” se planteaban y daba cause a las demandas sociales (Córdova 1974, 33). A los integrantes se les otorgaban beneficios (o prestaciones) como servicios médicos, bonos anuales, vacaciones, además de subsidios estatales al consumo [...] a la vivienda popular, así como la construcción de servicios urbanos y un aparato educativo estatal” (Isunza 1998, 189), entre muchos otros.

Aun cuando la estructura piramidal del corporativismo era compleja (una base representada por todas las personas beneficiadas de los apoyos sociales, seguida por los líderes políticos o sindicales, hasta llegar a una cima representada por el presidente de la República) no logró incluir a toda la población. Pero resultó efectiva para ejercer un “férreo control sobre los diferentes aparatos de Estado” simulando “una democracia representativa” (Peralta-Varela 2014, 18) que ayudaba a mantener la estabilidad y afianzar un apoyo social al partido en el poder.

4. Por otro lado, el *clientelismo* es un recurso de apoyo político que ha funcionado gracias al intercambio de favores entre sociedad y gobierno, por ejemplo, votos a cambio de beneficios sociales. En un inicio los grupos sociales (o sectores):

---

<sup>11</sup> Estas cuestiones, por su parte, tiene sus raíces en dos cuestiones fundamentales: 1. Una cuestión *histórica* que continuó con la tradición virreinal de establecer en la Ciudad de México la sede de “los Poderes de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2017, artículo 44°); y 2. El factor *geográfico* (que va de la mano con la cuestión anterior) que determinó que la Ciudad de México fuera el punto de distribución y encuentro político debido al acceso de complicadas zonas montañosas que cruzan la República Mexicana.

obreros, campesinos o clase trabajadora (Córdova 1974:39) fueron los que más se beneficiaron de esta práctica.

Los dos componentes anteriormente descritos (*corporativismo* y el *clientelismo*) propiciaron una ecuación de diseño político perfecto: a mayores prestaciones sociales mayor respaldo político (reflejado en el voto) y a mayor lealtad política mejores oportunidades de ascenso político. Por tanto, el *clientelismo* y el *corporativismo* políticos garantizaban, por un lado, que las demandas sociales escalaran hasta ser tratadas por el poder ejecutivo; y, por otro lado, un ascenso para aquellos líderes políticos o sindicales que mostraban lealtad y disciplina.

Por muchos años las recompensas se distribuyeron únicamente en el grupo conformado por los “sectores” y los funcionarios públicos. De esta manera, existía un grupo que no recibía “beneficios sociales” y quedaba fuera del sistema (Bizberg 2010).

Eventualmente este grupo fue orillado a organizarse para exigir una respuesta a sus demandas por vías distintas a las oficiales. Sus protestas eran focos de desestabilización del régimen y, por tanto, se les reprimió, muchas veces de manera violenta e intolerante.

A partir de los años setenta, bajo un contexto de crisis económica y cambios políticos que pusieron en duda este modelo, el Estado empezó a perder su fuerza como protagonista en el ámbito económico y social, ya que se rebasaron sus capacidades administrativas y económicas para dar respuesta a todas las exigencias sociales.

El desplome del régimen político mexicano del siglo XX comenzó a perder su fuerza, principalmente, por tres situaciones: 1. La falta de oposición al partido hegemónico; 2. El cambio demográfico a partir de los años sesenta<sup>12</sup>; y 3. El nuevo modelo

---

<sup>12</sup> La composición poblacional pasó de ser una población mayoritariamente rural -después de la Revolución- a una población urbana entre 1970 y 1980. A partir de esos años la mayoría de la población comenzó a tener acceso a la educación y a la formación profesional diversificada (esto en comparación con los oficios de ferrocarrileros u obreros) ampliándose de esta manera las profesiones y el poder adquisitivo de la sociedad, entre otros cambios.

económico neoliberal gestado en los años ochenta<sup>13</sup>. Y en general, la sociedad se organizó para exigir mejores condiciones en los ámbitos de la vida pública (salud, educación, medio ambiente, mayor representación política, consumo, entre muchas otras) donde la presencia del gobierno era débil.

Respecto al primer punto, la falta de oposición al partido hegemónico se debió a que ningún partido político acumuló la fuerza necesaria para representar una verdadera oposición. En parte por la captación de organizaciones civiles en las fuerzas políticas priistas y a su sistema corporativo. Desde 1946 (año de creación del PRI) y hasta 1977 los partidos opositores como el Partido Acción Nacional (PAN) o el Partido Comunista Mexicano (PCM) y algunos otros (de simulación) como el Partido Popular Socialista (PPS) o el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) no representaron una verdadera fuerza de oposición.

Respecto al segundo punto, el aumento poblacional hacia finales de la década de 1960 comenzó a desequilibrar el sistema corporativista porque eran cada vez más las personas que demandaban beneficios sociales, como vivienda y servicios de salud. Ante esa situación, el sistema político comenzó a mostrar debilidades al no ser capaz de procesar todas las demandas sociales ni de frenar los estragos del mal manejo de la economía.

La complejización del panorama nacional e internacional que se vislumbró a partir de la segunda mitad del siglo XX motivó a ciertos sectores de la sociedad a movilizarse para demandar el debido funcionamiento de las “instituciones democráticas” y básicamente lograr que lo “que dice la Constitución y las leyes sea respetado y tenga vigencia” (Cadena-Roa 2016, 8).

---

<sup>13</sup> En 1982, la crisis económica obligó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a adoptar medidas comerciales que incluyeron la participación de nuevos actores en la economía nacional y que de alguna manera restaron preponderancia al Estado para planear y estructurar la vida pública. El nuevo modelo económico requería reducir el gasto público (principalmente los subsidios), privatizar las empresas públicas y reducir las barreras arancelarias del mercado interno.

Respecto al tercer punto, en el ámbito económico, se comienza a gestar la crisis del modelo proteccionista que terminó por derrumbarse en 1982<sup>14</sup>. La crisis económica obligó al gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) a adoptar nuevas reglas comerciales que incluyeron la participación de nuevos actores en la economía nacional y, de alguna manera, quitó peso al predominio estatal de la planeación y estructuración de la vida pública.

El enfoque económico neoliberal se presentó como un nuevo camino económico que requería reducir el gasto público (principalmente los subsidios), privatizar las empresas públicas y reducir las barreras arancelarias del mercado interno por lo que los subsidios y las empresas paraestatales comenzaron a desaparecer. Esta fue una de las razones por las cuales se transformó la capacidad directiva del gobierno, perdiendo lentamente su hegemonía, dando un impulso a la participación de nuevos actores en las decisiones públicas.

### **1.3.2. El papel de la sociedad civil**

Los acontecimientos históricos que hemos descrito hasta hora dan cuenta del proceso que ha vivido nuestro país en términos del alejamiento del autoritarismo y de la ampliación de las funciones institucionales para abrir paso a la participación de la ciudadanía en asuntos que conciernen a todos. Sin embargo, como ya lo comentamos, gran parte de ese camino fue motivado por el desencanto en los procesos democráticos y la avalancha de dinámicas sociales complejas como la paulatina reducción del gasto público, el aumento poblacional, el debilitamiento de las organizaciones corporativas y la reducción del poder adquisitivo de los trabajadores, entre muchos otros factores.

Actualmente, la participación de la sociedad en la vida política del país tiene muchos méritos y algunos desencuentros históricos. Su involucramiento en la vida nacional ayuda, entre otras cosas, a hacer evidentes algunos problemas o situaciones desfavorables para un determinado grupo de personas que por sí solas

---

<sup>14</sup> El presidente José López Portillo (1976-1982) trató de mitigar esta situación en dos sentidos: Primero, pedir dinero prestado a otros países, y segundo, aumentar el gasto público para inducir la expansión del mercado interno, pero ambos sin buenos resultados.

no tendrían los recursos para llamar la atención del gobierno. Su capacidad de organización en “redes comunicativas y de trabajo” (Puga 2014, 32) es lo que les permite transmitir con mayor facilidad, de lo local a lo nacional, sus propuestas o soluciones a diversos problemas públicos.

Sin importar el tema que traten, es gracias a esa conformación de redes de apoyo y de trabajo que las Organizaciones de la Sociedad Civil<sup>15</sup> han podido “mejorar sus posibilidades de alcanzar fines determinados” e incluso han podido influir “en la reforma de las instituciones” y decisiones públicas.

Los desencuentros se han dado, por un lado, al interior de la propia organización civil, con el peligro de la falta de representatividad ciudadana, ya que las organizaciones sociales generalmente están conformadas por ciudadanos que tienen mayores recursos (tiempo, dinero y conocimientos) que aquellos que están menos organizados e informados<sup>16</sup>, lo que provoca un grado de exclusión en la toma de decisiones y, por otro lado, desencuentros en la interacción con el gobierno a través de los mecanismos de participación ciudadana, de los que hablaremos más adelante.

Aun con los logros de la organización de la sociedad para exigir que se respeten sus derechos civiles y políticos, la sociedad mexicana no ha tenido una cultura asociativa fuerte debido al desarrollo histórico e institucional de país en el que la iglesia y el gobierno han estado prácticamente al frente de ella desde la época colonial. El régimen posrevolucionario, como ya lo mencionamos, fue clave en la

---

<sup>15</sup> Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden definirse como asociaciones conformadas de manera autónoma por la sociedad dado su interés en defender o promocionar ciertos derechos. Para cumplir con sus objetivos buscan relacionarse, de manera formal o informal, con los tomadores de decisiones para que respondan a sus peticiones (Cadena Roa 2015, 9).

<sup>16</sup> Desde la década de 1990 ha habido un incremento en la conformación de OSC en México, sin embargo, detrás de ese crecimiento también existe una “alta mortalidad” de organizaciones e improvisación de un buen número de ellas. Las causas de los cortos ciclos de vida están en la alta competencia por los limitados recursos financieros disponibles, la falta de acceso público y transparente a financiamientos que permitan desarrollar y profesionalizar su trabajo, y un marco regulatorio de requisitos legales y fiscales complejos que las organizaciones tienen dificultades para cumplir. (Tapia 2011, 418)

instauración del sistema corporativo, clientelar y “paternalista” que ancló “todo tipo de organización social al partido de Estado” (Aguirre 2015, 60).

Sin embargo, la organización de la sociedad ha tenido un papel relevante en el cambio de régimen político. Su influencia en la vida pública se vislumbró desde la segunda mitad del siglo XX con movilizaciones sociales y la conformación de asociaciones con temáticas específicas dados los problemas que comenzaron a afectar a “las sociedades contemporáneas” como el repliegue de los apoyos públicos<sup>17</sup>, temas medioambientales, de discriminación, de corrupción, de escrutinio político, de seguridad pública o transparencia (Puga 2014, 32), entre muchos otros que se suman día con día.

El ejemplo más representativo, para el caso del proceso de democratización en nuestro país, fue “la lucha por elecciones libres, limpias e imparciales [que] llevó a la formación de numerosas organizaciones locales que más adelante confluyeron en redes como el Movimiento Ciudadano por la Democracia y Alianza Cívica”. Las numerosas organizaciones que se formaron alrededor de esta temática y que presionaron al gobierno “coadyuvaron al ciclo de reformas jurídicas e institucionales cuya expresión más notable fue, primero, la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y sus similares en los estados y el Distrito Federal y, después, a su ‘ciudadanización’ en los años siguientes” (Cadena Roa 2015, 10).

El auge organizativo de la sociedad se dio a la luz de acontecimientos como los cambios en el modelo económico, el abandono de diversas políticas proteccionistas, la creciente desigualdad social y las transformaciones político-sociales que se visibilizaron en la década de 1960 y 1970 (*Cfr.* Aguirre, 2015:60).

---

<sup>17</sup> Después de la Segunda Guerra Mundial las teorías sobre el “Estado de Bienestar” crearon una tendencia hacia considerar al Estado como el único actor con la capacidad de solucionar los problemas sociales, distribuir los recursos, planificar la economía y regular al mercado. En este sentido, la concepción del Estado giró en torno a “un modelo canónico” que trataba de intervenir en todos los temas de la vida pública (Subirats 2012, 2).

A partir de los años setenta, bajo un contexto de crisis económica y cambios políticos que pusieron en duda este modelo, el Estado empezó a perder su fuerza como protagonista en el ámbito económico y social, ya que se rebasaron sus capacidades administrativas y tecnológicas para dar respuesta a todas las exigencias de la sociedad.

Recordemos que, durante la primera mitad del siglo XX, la participación autónoma de la ciudadanía prácticamente no existió, ya que estaba ligada a “los partidos políticos, especialmente al PRI” y a “otros factores de poder como la iglesia católica y los empresarios” (Casas 2012, 140).

A partir de la década de 1980 la mayoría de las organizaciones concentraron sus actividades en tres grandes rubros: 1. Atender demandas sociales desatendidas por el gobierno; 2. Mitigar los efectos de la adopción del modelo económico neoliberal (como el caso del El Barzón fundado en los noventa dada “la emergencia” que atravesaban los productores agrícolas debido a la falta de subsidios), y 3. Hacer efectivo el ejercicio democrático (*Cfr.* Aguirre, 2015) plasmado en el papel.

Para los años noventa<sup>18</sup>, la crisis de los mecanismos tradicionales de representación ciudadana, la erosión del autoritarismo y el desmantelamiento de las capacidades organizativas del gobierno, la “sociedad civil” se concebía con un papel protagónico en la arena pública y se proyectaba la imagen de un sector en crecimiento e influyente en las políticas y la transición democráticas (Tapia 2011,

---

<sup>18</sup> Se crearon organizaciones como la Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia fundada en 1990 o Alianza Cívica fundada en 1994. Asimismo, en 1991 se firmó el Acuerdo Nacional para la Democracia (Acude) y en 1994 se realizó ante el gobierno una petición ciudadana denominada “20 compromisos por la Democracia” que comunicaba, entre otras cuestiones, el respeto al voto, el fortalecimiento del Poder Legislativo y el fortalecimiento de los Derechos Humanos que incluía el “derecho ciudadano a la información” (Letras Libres 200).

En 1993 algunas organizaciones ciudadanas trataron de “sacar adelante una ley que las reconociera como órganos de interés público y también garantizara que el Estado se comprometía no sólo a respetar sus actividades, sino también a fomentarlas y apoyarlas”. Entre las organizaciones más activas estaba: “el Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de apoyo Mutuo (FAM) y la Fundación Miguel Alemán”. Estas y otras organizaciones “promovieron foros regionales y nacionales de consulta” con el propósito de alcanzar un acuerdo sobre el contenido de la Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las OSC (Aguilar, 2005: 30). Finalmente, en el 2004 se aprobó la Ley Federal de Fomento.

En 1995 más de 500 organizaciones sociales se dieron cita en el Encuentro Nacional de Organizaciones Ciudadanas (ENOC) para exigir espacios para la participación y la representación de la Sociedad Civil, y la inclusión de las organizaciones (principalmente en la elaboración de políticas públicas), en un diálogo nacional y abierto para la discusión de lo que ellas llamaron la “construcción de la nación” (San Juan, 1999:161 citado por Aguirre, 2015:63).



417), por ejemplo, a partir de la reforma política de 1993 se les permitió a las OSC ser observadoras de las elecciones.

Dentro de la Administración Pública Federal la justificación de la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los procesos de toma de decisiones se fundó tanto en la necesidad de cubrir un déficit de gestión como por la presión ejercida desde la ciudadanía (Díaz Aldret 2017, 350).

Ante un papel más activo de la sociedad, el gobierno tuvo que relacionarse con ella de distinta manera a la que había estado acostumbrado en décadas pasadas (sobre todo tratando de superar las prácticas clientelares de las que hablamos). Por un lado, la sociedad que había sido testigo de actos de fraude, corrupción y represión por parte del gobierno; y, por otro lado, el gobierno desconfiado de la sociedad por considerarla una amenaza a la estabilidad política del país (como lo fueron los partidos de oposición en su momento y los movimientos sociales de las décadas de 1960 y 1970).

Con la llegada a la presidencia de la República de Vicente Fox en el año 2000, se articula en la Administración Pública un discurso de aprecio a los trabajos realizados por las Organizaciones de la Sociedad Civil para enriquecer los trabajos gubernamentales y el proceso de elaboración de políticas públicas a través de mecanismos de participación ciudadana (*Cfr.* PND 2001-2006). Con lo que despegó la creación de mecanismos de participación ciudadana en toda la Administración Pública.

A partir del año 2000, se extienden y crean disposiciones jurídicas y normativas que dan fundamento a la Participación Ciudadana en la Administración Pública. Por ejemplo, la publicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en 2002; la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) en 2004. Y también, Acuerdos internacionales que impulsan este ejercicio, como la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción en 2003 y el proyecto de la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011.

Sobre la LFFAROSC Chávez, González y Venegas (2017, 16) mencionan que “su importancia radica en que a partir de ella se establece un modelo de normatividad que garantiza, ante todo, el respeto a la libertad de asociación [...] y la autonomía de las organizaciones, abriendo de esta forma, una oportunidad para generar mayor confianza en el sector no lucrativo, a través de reglas del juego claras para las acciones sin fines de lucro de las OSC y al proporcionar información que transparente el uso de los recursos públicos (Tapia y Robles 2006:64)”.

Esta Ley representó un esfuerzo real por tratar de romper con la relación clientelar que la sociedad mantenía con el gobierno y a pesar de este esfuerzo por tratar de impulsar las acciones de la sociedad civil en nuestro país los resultados no han sido los óptimos dados algunos problemas operativos que representa la Ley, por ejemplo, que el presupuesto destinado para financiar proyectos es variable y que depende de las administraciones en turno, entre otros problemas. (Chávez, González y Venegas 2017, 72)

Sin embargo, para muchos estudiosos todavía hay una oferta reducida de espacios participativos y los logros de las que existen son magros (Somuano 2016) (Isunza y Hevia 2012).

Gracias a la exaltación de los beneficios que ofrece la participación de la ciudadanía en los procesos de elaboración de políticas públicas, cada vez se cuestiona menos su contribución real en la vida democrática del país.

Algunos autores como Mónica Tapia (2011, 420) mencionan que las OSC contribuyen a generar mejores políticas públicas al:

- Fomentar la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno
- Garantizar los derechos humanos y el Estado de derecho
- Contribuir a la formulación, el financiamiento y la prestación de servicios públicos
- Promover la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y la toma de decisiones
- Incorporar a más actores privados a la esfera pública

Fernando Somuano (2016, 411) también enlista algunos beneficios:

- La formación de capital social individual y colectivo
- La efectividad de las políticas
- El estímulo de gobiernos más responsables y transparentes
- El diseño de políticas justas y más incluyentes

A pesar de los argumentos en favor de la participación ciudadana en la gestión pública, también hay argumentos en contra. Algunos de estos argumentos giran en torno a que la participación ciudadana consume más recursos administrativos y presupuestales para fomentar sus actividades; incluso, algunos plantean que la labor del gobierno se obstaculiza al permitir la injerencia de grupos sociales (Somuano, 2016: 415-416).

También la injerencia de la ciudadanía representa desafíos para el gobierno, por ejemplo, asignar mayor presupuesto para esas actividades, capacitar y canalizar el trabajo burocrático, ya que algunos funcionarios públicos necesitan sensibilizarse con el tema y conocer los objetivos y estrategias de una determinada política, minimizar la incertidumbre sobre los procesos de política pública por cambios administrativos repentinos, entre muchos otros, y por último el desafío de descargar la responsabilidad de una política pública en ciudadanos que no necesariamente tienen el conocimiento, las habilidades técnicas, políticas o administrativas para asumirlas (Callahan 2007: 154 citado por Somuano, 2016: 416).

#### **1.4. La participación ciudadana**

Los espacios formales de interacción entre el gobierno y la sociedad no tuvieron una importancia significativa para el régimen político mexicano (que en buena medida figuraban como sistemas clientelares) hasta finales del siglo XX y principios del siglo XXI, periodo en el cual las instituciones públicas presenciaron una democratización que permitió la participación de las organizaciones sociales y sus representantes en la toma de decisiones públicas.

La apertura institucional a la participación y de nuevas formas de intervención en la política puede estar relacionada con una crisis de representación, resultado de los fracasos de la *democracia representativa* para darle voz al ciudadano.

Antes de hablar del papel que tiene la democracia en la creación de los mecanismos de participación ciudadana es necesario saber qué es la democracia. La democracia puede ser definida como un “sistema de gobierno que tiene como propósito último garantizar el acceso de los ciudadanos al disfrute de los derechos políticos, cívicos y sociales”. De hecho, “todo modelo de democracia gira alrededor del principio de participación política de los ciudadanos como fórmula de inclusión de la sociedad en los asuntos públicos” (Peschard 2006), ya sea que lo hagan por medio del voto<sup>19</sup> (*democracia representativa*) o por medio de otros mecanismos como consejos, comités, asambleas o comisiones (*democracia participativa*). En ambos casos implica que los ciudadanos se involucren en los asuntos públicos, aunque en niveles diferenciados.

La *democracia participativa*, que es la que nos interesa tratar, implica que los ciudadanos tomen parte en las decisiones públicas, pero con mayor intensidad, profundidad y periodicidad en comparación con la democracia representativa (en particular con el ejercicio del voto).

Al respecto, Viejo et al (2009, 43), mencionan que el modelo de *democracia participativa* “busca que la implicación de los ciudadanos sea más frecuente y directa, evitando sustituir sus capacidades de decisión por las de sus representantes”, ya que “los ciudadanos son los mejores conocedores de sus problemas” y del entorno en el que viven.

Antes de analizar el concepto de “participación ciudadana” que deriva de la *democracia participativa*, es importante detenernos a explicar qué se entiende por *participación*, ya que actualmente es uno de los términos más usados “en el lenguaje político cotidiano”. De acuerdo con Mauricio Merino (2001: 9) participar “significa ‘tomar parte’ convertirse uno mismo en parte de una organización que

---

<sup>19</sup> Por mucho tiempo las elecciones prevalecieron como única “institución democrática total” (Rosanvallon 2007, 96) sin dar cabida a otras formas de participación de los ciudadanos. Hoy en día, el voto resulta insuficiente para representar y dar voz a los ciudadanos.

reúne a más de una sola persona. Pero también significa ‘compartir’ algo con alguien [...]. De modo que la participación es siempre un acto social” voluntario, en donde un ciudadano quiere sostener una relación con otro u otros por una razón determinada.

Particularmente, *participar* en el ámbito de lo público<sup>20</sup> implica: 1. Que los ciudadanos realicen algunas acciones para relacionarse con el aparato estatal a través de sus instancias gubernamentales. Y aun cuando los ciudadanos no realicen acciones, en las sociedades modernas no tienen opción de elegir si quieren participar o no, ya que, “no participar en absoluto [...] es un voto de confianza a quienes toman las decisiones” y, por tanto, se considera como una forma de participación (Merino, 2001:10) ; 2. Que lo pueden realizar de manera colectiva o individual, aunque siempre se espera que persigan fines colectivos; y c) que sea una actividad que tiene repercusiones sociales (Cfr. Álvarez 1997, citado por López Serrano y López Serrano 2009).

A diferencia de la participación social o política<sup>21</sup>, la participación ciudadana “está relacionada con el involucramiento de los ciudadanos en la administración pública”, ya sea por medio de mecanismos participativos como el referéndum, plebiscito, consultas ciudadanas o por medio de la cooperación o involucramiento en espacios donde se elaboran las políticas públicas (Serrano Rodríguez 2015, 96).

Retomando los elementos anteriores, podemos decir que la participación ciudadana es la posibilidad que tiene la sociedad de contribuir e influir en las decisiones gubernamentales que le afectan, sin necesidad de formar parte de la Administración Pública (CITCC, 2008: 5).

---

<sup>20</sup> Lo público se refiere a: 1. Lo que es común a todos, lo que representa el interés general o colectivo por sobre los intereses particulares. 2. Lo que es visible o manifiesto porque no se oculta o no es secreto. 3. Lo que es abierto o accesible a todos, que es de uso común, abierto en el que no se pueden excluir a los ciudadanos. (Rabotnikof 2005, 30-31)

<sup>21</sup> La participación social es aquella en la cual los individuos pertenecen a asociaciones u organizaciones para defender los intereses de sus integrantes en donde el Estado no es el principal locutor, sino otras instituciones sociales (Villareal, 2010). La participación política tiene que ver con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones de representación social y en las instituciones del sistema político, como son los partidos políticos, las cámaras, las elecciones, los ayuntamientos, entre otros (García 2000, Somuano 2005, Weiner 1971). Las obras son citadas por Azucena Serrano (2015:95)

Sin embargo, el concepto de “participación ciudadana” tiene una raíz polisémica y hace alusión a muchos tipos y niveles de participación<sup>22</sup>. Una de las definiciones más socorridas de “participación ciudadana” es aquella que la define como una *acción política* que expresa, con múltiples sentidos, la interacción directa entre agentes sociales en los asuntos públicos (Cunill 1997, 74).

Existe un debate acerca de cómo denominar de manera más precisa esta nueva relación y la manera de observarla, abriendo un abanico de posibilidades tan amplia como sea posible. Nuria Cunill (1997), por ejemplo, pone en evidencia la inevitable interacción que actualmente tienen los “agentes sociales” que interactúan para realizar acciones de interés público. Esta interacción puede recibir diversos nombres a la luz de “la creciente complejidad -y fuerza- que adquieren las relaciones” entre diversos actores sociales y políticos (Isunza y Hevia 2010, 60).

Por ejemplo, algunos la nombran simplemente “participación ciudadana” Alicia Ziccardi (2004), Nuria Cunill (1997), “Redes de Gobernanza”, “Sistemas Asociativos Complejos” Matilde Luna y José Luis Velasco (2017), “Instancias Públicas de Deliberación” Felipe Hevia (2011) e “Innovaciones Democráticas”, Ernesto Isunza y Adrián Gurza (2010), Laura Montes de Oca (2014), “Interfaces Socioestatales”, Ernesto Isunza y Felipe Hevia (2010, 2012), entre otras denominaciones.

Independientemente del nombre que reciban “se trata, en la mayoría de los casos, de formas acción conjunta que responden a la necesidad de alternativas viables que superen las dificultades derivadas de la lejanía entre sociedad y gobierno, de la complejidad de las tareas y, justamente de la falta de representatividad de gobernantes electos, a partir de arreglos institucionales que permitan la solución de problemas y la toma de decisiones entre diversos sectores interesados y organizados” (Puga s.f.).

---

<sup>22</sup> Lester W. Milbrath (1965) propuso en los años sesenta una serie de dicotomías para tratar de distinguir algunas de las formas que podía adoptar la participación, a saber: abierta o cubierta; autónoma o por invitación; episódica o continua; simbólica o instrumental, verbal o no verbal, individual o social, entre muchas otras dicotomías. Estas formas de clasificación son muestra de la complejidad para tratar el tema de la Participación Ciudadana (Milbrath 1965: 5, en Merino 2001:32-33).

Más allá de su denominación también importante es observar su calidad y las condiciones bajo las cuales se da esa participación. Siguiendo a Ziccardi (2004, 247) para que la “participación ciudadana” se dé deben existir, por lo menos, dos condiciones: 1. Un gobierno receptivo, confiable y tolerante para que los ciudadanos se involucren efectivamente en los asuntos públicos (ya sea informando, debatiendo, implementando o evaluando políticas públicas) y; 2. Una sociedad con incentivos para participar (que vean reflejada su participación), informada, organizada, preparada, heterogénea y diversa en términos de los perfiles e intereses.

Pero ¿para qué sirve la participación de la ciudadanía? Una vez más, podemos decir que sirve para que los ciudadanos incidan en los asuntos públicos. Hevia e Isunza (2010) dirían que su fin es incidir en la determinación de las políticas públicas ¿La manera en que logran incidir o no?, es otra cuestión. En sí, la pertinencia de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas se torna inevitable en un contexto social, político y económico complejo bajo una *nueva condición gubernamental* en la que “los gobiernos enfrentan grandes retos para resolver por sí solos problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados y en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales que demandan soluciones colaborativas” (Thomson y Perry 2016 citado por Díaz 2017, 350).

También se puede entender la participación ciudadana a partir del medio en donde se desarrolla: la participación *institucionalizada* y la participación *autónoma*.

Por un lado, la *participación institucionalizada*, se refiere a mecanismos accionadores organizados a través de un marco legal y normativo establecido por la Administración Pública, por ejemplo, por medio de programas públicos, como el Presupuesto Participativo de la Ciudad de México o las consultas públicas de las dependencias gubernamentales.

Contrariamente, la *participación autónoma* no cuenta con un marco normativo de referencia y no es acompañada por ninguna instancia gubernamental, es decir, que todos los mecanismos accionadores son organizados desde la sociedad. Un ejemplo suelen ser las juntas vecinales para resolver temas como el abastecimiento

de agua, el alumbrado o las medidas de seguridad a tener en cuenta en un vecindario determinado.

En sentido estricto, la participación ciudadana institucionalizada puede surgir desde los mecanismos de la *democracia participativa* (consejos, comités, asambleas) o desde la *democracia representativa* (las elecciones, los partidos políticos). Por esa razón algunos autores hacen una ramificación extra de la “participación ciudadana” acotándola en: *participación electoral* y *participación no electoral*.

Los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que ofrecen las instancias gubernamentales generalmente tienen una cierta regularidad y permanencia, pueden aparecer en el nivel federal, estatal o local, tienen fines específicos y trabajan diversos temas de interés público. Además, están inscritos en un marco regulador.

En México desde finales del siglo pasado, el gobierno ha tratado de institucionalizar su relación con la sociedad a través de mecanismos denominados formales, institucionales o reconocidos por la Administración Pública. Por ejemplo, hasta 1983 se incluyen en una Ley Federal las palabras: “participación y consulta social”. La creación de la Ley Federal de Planeación se considera un parteaguas para tratar de institucionalizar la participación de la ciudadanía a través de la creación de “comités y consejos consultivos” (Olvera, 2009:7).

De acuerdo con Hevia e Isunza (2012, 107) la tendencia de fomentar la creación de Consejos Consultivos en la Administración Pública comenzó en 1982 en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982 – 1987) con la implementación del Sistema Nacional de Planeación Democrática que creó Consejos de Planeación Democrática en todos los estados y municipios. En la administración de Carlos Salinas (1989 – 1994), como parte del Programa Nacional Solidaridad, se crearon comités de Solidaridad y consejos consultivos en políticas sectoriales. Ernesto Zedillo (1994 – 2000) implementó consejos consultivos en diversos ámbitos de ciertas políticas sectoriales, buscando representar “la voz” de diversos actores, particularmente aquellos con información especializada en el campo, pero manteniendo los procesos de decisión en la esfera gubernamental. Con Vicente Fox (2000 – 2006), estas instancias mantuvieron su formalización a través de



reglamentos, leyes y, cada vez más, en reglas de operación, sumándose la tendencia creciente de cuerpos consultivos en estados y municipios.

Como lo mencionamos en el apartado anterior, con la transición política del año 2000 se da un nuevo y marcado impulso para diseñar y establecer mecanismos *formales* de participación ciudadana. Para la propia Administración Pública, los mecanismos de participación ciudadana son formas a través de las cuales se facilita la interacción con actores sociales, en función de las necesidades, intereses, expectativas y percepciones de la sociedad (CITCC:2008, 6).

El propósito de la creación de estos mecanismos ha sido que los actores gubernamentales y sociales trabajen de manera conjunta para enriquecer el diseño de las políticas públicas y así superar las políticas autoritarias (*Cfr.* Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006).

La intención gubernamental de interactuar con nuevos actores a través de mecanismos de participación ciudadana podría deberse a tres factores: 1. La necesidad de ampliar su capacidad institucional (lo que incluye la elaboración de políticas públicas más eficaces) y fortalecer el ejercicio democrático fuera del periodo electoral; 2. Dar respuesta a las demandas sociales para la creación y apertura de nuevos espacios formales de participación; 3. La necesidad de un mecanismo de legitimación de la toma de decisiones gubernamentales.

Felipe Hevia y otros colaboradores (2011, 69) realizaron un mapeo de las instancias públicas que tienen como fin la interacción de los ciudadanos y el gobierno para “informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación”. Concluyeron que las instancias que más están presentes en la administración pública son aquellas “intraestatales” o en las que participan únicamente funcionarios públicos, le siguen las instancias “socioestatales” en las que la sociedad está involucrada con una intervención mayoritariamente consultiva y en menor proporción están los espacios en donde la sociedad está a cargo de la propia instancia.

## 1.5. Estudio de la participación ciudadana

Ante la llamada democratización del país y la creación de espacios de participación ciudadana el reto académico es saber de qué manera interactúan estos actores, cuáles son las reglas que permiten este acercamiento, cómo se diseñan esos mecanismos de encuentro y cómo influyen los representantes sociales en la toma de decisiones públicas, entre otros cuestionamientos.

Como lo mencionamos, existen muchas perspectivas teóricas a partir de las cuales se puede estudiar un mecanismo de participación ciudadana. El presente trabajo se apoya en dos de ellas: las Interfaces Socioestatales que ubican el tipo de relación entre los participantes y los Sistemas Asociativos Complejos que, gracias a algunos elementos analíticos, ubican cómo se da la relación entre los actores, es decir cuáles son las dinámicas internas de esa relación. Comencemos por dar a conocer la perspectiva teórica de las Interfaces Socioestatales.

### 1.5.1. Interfaces socioestatales

Para dar respuesta a la pregunta ¿Qué tipo de relación tienen estos actores? y ¿De qué manera interactúan?, retomamos el concepto de *interfaz socioestatal* que permite reducir la lógica de las interacciones entre la sociedad y el gobierno a dos formas básicas de intercambio más allá de los actores concretos que le dan vida: la interacción *formal* y la *informal*. En ambos casos los actores que interactúan con el gobierno tienen sus propios intereses, ideas y valores; lo que genera conflicto, intercambio y acción (Isunza 2005).

Por un lado, las interacciones informales (o autónomas), son entendidas como un espacio de intercambio y conflicto que no está regulado en un marco normativo. A este tipo de interacción se le denomina simplemente *interfaz*. Un ejemplo de ello podría ser un mitin o una marcha que suelen crear tensión. Contrariamente, las interacciones formales (reguladas o institucionalizadas) son aquellas que se denominan *interfaces socioestatales*. Un ejemplo es un consejo consultivo donde participan funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil dadas ciertas reglas de interacción.

La perspectiva de análisis que proponen los autores se resume en seis premisas básicas (Hevia e Insunza 2010: 62):

1. La *interfaz* es un espacio social constituido por los intercambios de sujetos intencionales. Estas interfaces se materializan en un campo concreto en el que se da la disputa por un tipo específico de bienes. Consecuentemente, la interfaz es:
  - a. Un espacio de conflicto.
  - b. Un espacio donde se efectúan relaciones (comúnmente) asimétricas entre sujetos sociales.
2. La *interfaz socioestatal* es uno de los posibles espacios de intercambio, y se compone de sujetos sociales y sujetos estatales.
3. Los sujetos de la interfaz pueden ser individuales o colectivos.
4. Los sujetos, tanto por su lugar en el espacio social cuanto por su historicidad, portan proyectos sociopolíticos (estrategias, normas y valores).
5. Los sujetos establecen relaciones, en las que intercambian bienes, prestigio, etc.
6. Debido a que las relaciones entre sujetos implican prácticamente siempre relaciones asimétricas, la escala es una variable fundamental para analizar los casos concretos de interfaces, esto es, de relaciones sociedad civil-Estado.

El alcance de la interfaz socioestatal depende de su naturaleza: 1. Cognitivas o de información, que resultan en acuerdos no vinculantes (relaciones de “saber”); y 2. Políticas o de colaboración, que resulta en acuerdos vinculantes (relaciones de “hacer”, o tipos políticos)” (Insunza 2006, 271, 272).

Las interfaces *cognitivas* (Hevia e Insunza 2010: 64-65) pueden ser:

- a. Interfaces de contribución (participación social informativa), en la cual la sociedad civil informa al Estado. Ej. Buzones de quejas y mecanismos de atención ciudadana.
- b. Interfaz de transparencia (información gubernamental), en la que el Estado informa a la sociedad civil. Ej. Páginas de internet gubernamentales, informes y campañas mediáticas.

- c. Interfaz comunicativa (colaboración informativa), en la que la sociedad civil y el Estado se informan y comunican mutuamente. Ej. El Consejo Consultivo del Consumo con un carácter no vinculante de sus propuestas.

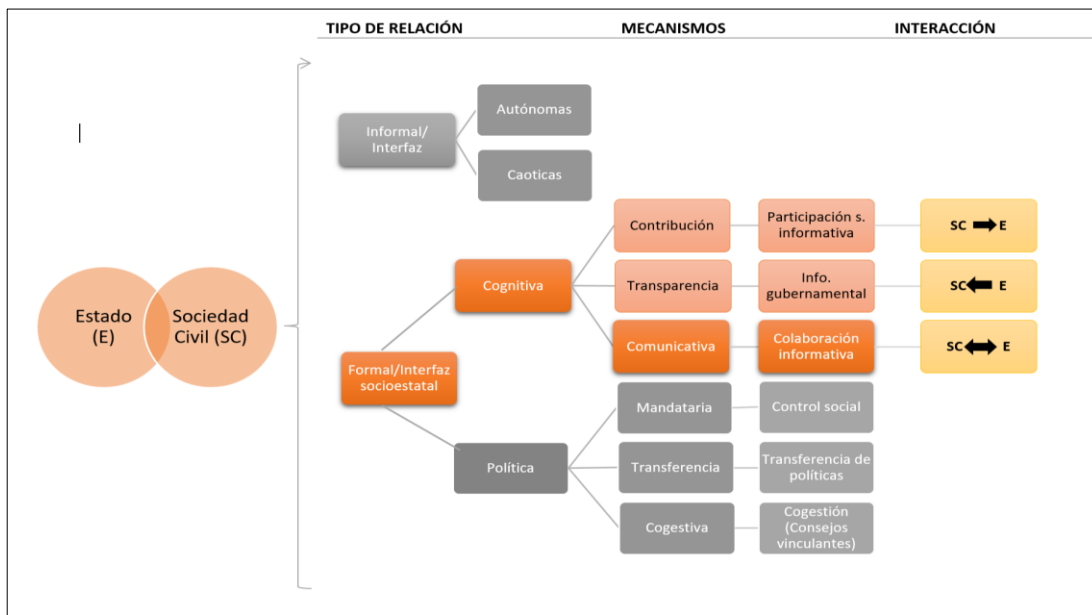
Las interfaces de tipo *político* son (Hevia e Insunza 2010: 65):

- a. Interfaz mandataria (democracia directa, control social), en la que la sociedad civil controla, domina o dirige al Estado. Ej. Referéndum, plebiscito.
- b. Interfaz de transparencia (transferencia de políticas), en la que el Estado controla, domina o dirige a la sociedad civil. Ej. Proyectos de desarrollo social gestionados por organizaciones civiles y obras de participación social.
- c. Interfaz cogestiva (cogestión), en la que la sociedad civil y el Estado mantienen una relación de cogestión. Ej. Consejos Electorales y consejos cuyas decisiones tiene un carácter vinculante.

Estos dos tipos de interfaces suelen estar determinadas por la política pública y los proyectos sociopolíticos de los actores (estatales y sociales), lo que significa que la situación política del país determina más el funcionamiento de las interfaces que el propio alcance de la interfaz (Insunza, 2010:61).

Para resumir el marco teórico que proponen Hevia e Insunza (2010) se presenta el siguiente esquema:

## Gráfico 1. Modelo teórico de las Interfases Socioestatales



Fuente: Elaboración propia con base en las ideas expuestas por Felipe Hevia y Ernesto Insunza (2010)

La interfaz socioestatal que nos interesa analizar es aquella interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa (ISCC). Ya que una ISCC posibilita el diálogo, la transferencia de información y una interacción constante que las interfases de corte informativo, como los buzones de quejas, no logran fomentar, ya que, en aquellas, una vez disipada una duda o pregunta concluye la interacción.

Por tanto, es esta interfaz socioestatal que promueve la comunicación de ida y vuelta entre la ciudadanía y el gobierno, pero sin transferir el poder de decisión a la sociedad, lo que significa que la decisión final siempre será tomada por los funcionarios públicos a pesar de que la sociedad pueda tener opiniones encontradas al respecto. Por el contrario, en las Interfases Socioestatales Política de corte Cogestiva si se transfiere poder de decisión a la sociedad.

### 1.5.2. Sistemas Asociativos Complejos

Si bien el concepto de interfaces socioestatales nos permite identificar a grandes rasgos el tipo de relación que existe en cada espacio de participación ciudadana, podemos tomar de referencia la perspectiva teórica de los Sistemas Asociativos Complejos (SAC) de Matilde Luna y José Luis Velasco (2017) para revisar la forma en que interactúan los actores que participan en cada uno de ellos. Esta teoría se basa en los enfoques de *redes* y de *gobernanza*. Los autores definen a los SAC como “entidades formalizadas que tratan de resolver problemas colectivos y conflictos a través de la cooperación de actores políticos y sociales heterogéneos”<sup>23</sup>, especialmente asociaciones sociales, empresariales, gubernamentales, tanto internacionales como nacionales que, para participar, en la resolución del problema que los convoca, superan barreras territoriales, institucionales e identitarias.

Por lo que la teoría de los SAC es un esfuerzo por tratar de trazar con mayor detalle la relación y la interacción entre actores en un mecanismo de participación ciudadana específico, centrándose en los tipos de comunicación e interacción entre los participantes.

La composición de los integrantes, sus intereses por participar, los problemas que buscan solucionar y las alternativas para lograrlo son parte de la complejidad que acompaña a estos sistemas de asociaciones. De acuerdo con José Luis Velasco (2014, 222) su complejidad depende de cinco características:

1. *Autonomía sistémica*. Cuando “son capaces de generar sus propias reglas, fijar sus propios objetivos y tomar sus propias decisiones”. Esta autonomía puede ser limitada dadas las reglas del juego internas, sin embargo, en términos del funcionamiento de la Administración Pública sí son autónomos.
2. *Autonomía individual*. Cuando “están ahí voluntariamente, controlan sus propios recursos y pueden retirarse cuando lo decidan”.

---

<sup>23</sup> Texto original: “*Formalized entities that deal with collective problems and conflicts through the cooperation of highly heterogeneous social and political actors.*” (Luna y Velasco 2017, 20)

3. *Diversidad*. Cuando “proceden de distintos ámbitos sociales, tienen diferentes trayectorias profesionales” y diferentes características personales y habilidades técnicas.
4. *Interdependencia*. Cuando “ninguno de ellos puede resolver por sí solo el problema del que se ocupa el sistema”. Las razones del problema son diversas y se necesita del conocimiento y la ayuda de otros para resolverlo.
5. *Dinamismo*. Cuando las fronteras del sistema se contraen o expanden según la integración o exclusión de los participantes lo que puede cambiar en cualquier momento; Las metas de la acción asociada son cambiantes y la estructura organizativa es flexible.

De los incisos anteriores, la interdependencia, la diversidad y dinamismo son quizá los mejores ejemplos de la “nueva condición gubernamental” descrita en el primer punto de este capítulo, porque suponen que las organizaciones gubernamentales y aquellas que no lo son, deben encontrarse para dialogar, emprender y coordinar acciones en conjunto para solucionar “los problemas que los convocan y afectan” (Luna y Chávez 2014, 188). Las interacciones de estos actores, que están motivadas por buscar la solución a un problema público, suelen estar categorizadas en las *interfases socioestatales* como cognitivas > comunicativas y políticas > co-gestivas.

La *diversidad*, es una de las características más interesantes de los SAC porque trae consigo diferentes ideas y posiciones, incluso diferentes lógicas o “lenguajes” (Luna y Chávez, 2014, 192) dadas las distintas formaciones académicas y profesionales de los participantes. Por tanto, el mayor reto de los SAC es coordinar las acciones de sus integrantes, procesar las diferencias y los conflictos entre ellos, tomar decisiones colectivas y resolver problemas comunes con la intervención de integrantes autónomos e interdependientes (Velasco, 2014: 223).

Antes de continuar es importante mencionar que los SAC son un tipo ideal que busca analizar y explicar las interacciones que tienen los actores sociales y el gobierno. Debido a que hay muchos tipos de mecanismos de participación se espera que no todos los sistemas asociativos estudiados cumplan a cabalidad con las características mencionadas. Por ejemplo, en algunos de ellos no se podrá

observar la *autonomía sistémica* porque las reglas de participación o interacción fueron creadas previamente por una dependencia pública.

Las características mencionadas también ayudan a distinguir a los SAC de otras experiencias asociativas que no suelen ser complejas (por ejemplo, las asociaciones campesinas u obreras). Recordemos que lo más sobresaliente es “la interacción de los miembros” (individuales, organizaciones, asociaciones, representaciones firmas o instituciones) y las tensiones que deben sortear para llegar a acuerdos (Luna y Velasco, 2017: 24) y tratar de resolver el problema que los convoca.

Para analizar esa y otras características Matilde Luna y José Luis Velasco (2017,23) descomponen los SAC en cuatro elementos: 1. Sus propiedades distintivas, las cuales determinan su funcionamiento y desempeño; 2. Sus características, es decir, las manifestaciones visibles de esas propiedades; 3. Los mecanismos y factores que permiten su funcionamiento, decisiones y actuación; y 4. Los criterios que pueden ser utilizados para evaluar su desempeño.

**Tabla 2. Modelo conceptual de los Sistemas Asociativos Complejos**

1. Propiedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Autonomía individual</li> <li>– Autonomía sistémica</li> <li>– Interdependencia</li> <li>– Dinamismo</li> </ul>
2. Características generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Origen colectivo y membresía heterogénea</li> <li>– Ingreso voluntario y salida formalmente libre</li> <li>– Preferencia por decisiones colectivas</li> <li>– Orientación a la resolución de problemas</li> <li>– Metas múltiples, inconsistentes y cambiantes</li> <li>– Escasa institucionalización</li> </ul>
3. Factores y Mecanismos que facilitan la integración y funcionamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Confianza y traducción (dimensión social)</li> <li>– Toma de decisiones, representación y liderazgo (dimensión política)</li> </ul>
4. Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Funcional (efectividad, eficacia y eficiencia)</li> <li>– Asociativa (capacidad para coordinarse, legitimidad y contribución social)</li> </ul>

Fuente: (Luna y Velasco, 2017: 24). Traducción propia.



Por último, dado que el objetivo principal del modelo es generar un referente analítico que permita evaluar el desempeño de los SAC y entender su lógica de actuación, más adelante utilizaremos algunos de sus elementos para poner a prueba el funcionamiento de nuestro caso de estudio.

Por último, para recapitular, en las páginas anteriores ubicamos nuestro objeto de estudio: la incorporación de nuevos actores que participaban en el quehacer gubernamental de toma de decisiones. Este cambio de organización estatal lo ubicamos en un contexto internacional y nacional. En el caso de México vimos que durante la mayor parte del siglo XX el gobierno se caracterizó por impulsar políticas autoritarias que no involucraban la participación de la sociedad. Sin embargo, hacia finales de ese siglo, la incapacidad del gobierno para resolver algunos problemas públicos como el descontento poblacional por la falta de representación política o de servicios lo llevó a incluir a la ciudadanía en el diseño, aplicación y evaluación de las políticas públicas.

También vimos que el proceso de apertura democrática, no acabada, se expandió hacia distintos niveles de la Administración Pública fomentando con mayor auge mecanismos formales de participación ciudadana, los cuales han sido estudiados desde distintas perspectivas teóricas, entre ellas las interfaces socioestatales y los sistemas asociativos complejos.

En el siguiente capítulo, comenzaremos por estudiar la evolución social e institucional de Profeco y hablaremos de sus principales funciones. Finalmente, ubicaremos al Consejo Consultivo del Consumo dentro de los programas de participación ciudadana que tiene la institución.

## CAPÍTULO 2. PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Profeco, creada en 1976, es la segunda procuraduría en nuestro país con la finalidad de defender los Derechos Humanos. Incluso, antes que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comenzara sus labores en 1990.

El registro más antiguo de la defensa de los derechos fundamentales en nuestro país es la Ley de Procuraduría de Pobres de 1847, escrita en San Luis Potosí por Ponciano Arriaga y aunque tuvo un periodo escasamente de un año, sentó las bases para las defensorías públicas.<sup>24</sup>

Por lo que podemos afirmar que Profeco es la primera institución en nuestro país que dota a los ciudadanos de herramientas prácticas para defender sus derechos, ya que varios de sus programas y acciones se han basado explícitamente en la interacción con la sociedad.

Poco a poco, por razones que explicaremos más adelante, se fueron diseñando mecanismos que involucran cada vez más a la ciudadanía pasando por la creación de grupos de consumidores a las Acciones Colectivas y el Consejo Consultivo del Consumo.

La labor de Profeco es muy amplia: proteger los derechos de toda la población consumidora, que en resumen somos todos los habitantes de México. Por esa razón resulta obvio que interactúe directamente con los consumidores, con expertos y personas conocedoras de temas de consumo para desarrollar mejores mecanismos de protección y así cumplir con su misión institucional.

---

<sup>24</sup> “Las Procuradurías de Pobres, fueron una novedad para su tiempo, la defensa de las personas desvalidas, con la posibilidad de denunciar ante las autoridades respectivas, y pedir pronta e inmediata reparación sobre cualquier exceso, agravio, vejación o tropelía que contra los pobres se cometieren, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado; sin embargo, Vicente del Busto, Manuel M. Castañeda y Manuel Arriola, iniciaron sus gestiones como Procuradores al 15 de Mayo de 1847, y un año después, el 30 de mayo de 1848 comunicaron su renuncia. La vigencia de esta noble Institución fue muy corta, sin embargo, en 1852, se reincorpora la defensa de los pobres, como una función del Supremo Tribunal, y en la actualidad esa función la realiza la Defensoría Social, con su antecedente de la Defensoría de Oficio, dependiente del Poder Ejecutivo en el ámbito estatal y del Poder Judicial, en el ámbito federal.” (Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí s.f.)

Todos los programas de vinculación con la sociedad que ha tenido Profeco a lo largo de su vida institucional y sus tres Consejos<sup>25</sup> (de los que hablaremos más adelante) demuestran que esa vinculación es más que necesaria. Véase Tabla 3.

Podemos decir que la figura del consejo consultivo ha evolucionado a lo largo de 42 años junto con Profeco, ya que cada consejo cumplió y ha cumplido con las expectativas de participación ciudadana del momento. Además, es una institución pionera en la aplicación de mecanismos de participación ciudadana en nuestro país.

El primer Consejo de 1976, restringió la participación de los consumidores y de las asociaciones porque no formaba parte de la lógica gubernamental en aquellos años. Recordemos que no existía una interacción abierta entre la sociedad y el gobierno y que cualquier tipo de interacción entre ellos se daba únicamente a través de los líderes gremiales o de sindicales como Fidel Velázquez, Líder de la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

El segundo Consejo de 1992, comenzó a incluir a representantes de instituciones educativas y de consumidores sin especificar su elegibilidad o designación. Esta apertura se debió a dos cuestiones: por un lado, a las transferencias de requisitos que se estaban dando a nivel internacional en este tipo de Consejos y, por otro lado, a la discusión legislativa sobre la participación sustantiva de las organizaciones de consumidores en el Consejo, lo que ayudó a forjar el mecanismo del Consejo como la conocemos hoy en día.

El tercer Consejo de 2005, por su parte y a diferencia de los otros dos, fue creado coyunturalmente bajo la idea de un Gobierno Abierto, tratando de hacer partícipes principalmente a los consumidores y sus organizaciones para equilibrar las fuerzas empresariales (privadas) que se habían formado con los otros dos Consejos.

Los Consejos de Profeco evolucionaron junto con la institución y ésta a su vez evolucionó por distintas situaciones: una de ellas fueron las crisis políticas que en los años ochenta comenzaron a nivelar la balanza de distintas fuerzas políticas del país, desmoronando poco a poco la hegemonía del PRI lo que dio lugar a que

---

<sup>25</sup> La figura del Consejo dentro de Profeco ha evolucionado en: 1. Un Consejo Directivo en 1976; 2. Un Consejo Consultivo en 1992 y; 3. Un Consejo Consultivo del Consumo en 2005.

hubiera una alternancia política y con ello se implementaran nuevas formas de trabajo en la Administración Pública, incluida la Profeco. Otra situación importante fueron las crisis económicas de las décadas de los ochenta y noventa, que provocaron una desestabilización del poder adquisitivo de los habitantes del país y que presionaron a Profeco para que diseñara acciones específicas para mitigar esa situación como la publicación semanal de lista de precios oficiales o programas educativos para verificar el etiquetado de esos productos que por su bajo costo o calidad pudieran ser nocivos para la salud.

También cabe mencionar la propia creación de Profeco y el INCO en 1976 para promover el cumplimiento de las tarifas y precios oficiales, dada la situación de inestabilidad económica que vivía en el país y de la presión por cumplir las políticas de protección al consumidor que se estaban dando en el mundo. Otro acontecimiento importante fueron las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que iniciaron en 1985 (Revista Comercio Exterior, sep. 1992) y que tuvieron como resultado la fusión del INCO y Profeco en 1992, lo que forzó a Profeco a crear nuevas áreas administrativas. Asimismo, la reforma constitucional al artículo 28° que en 1983 incentivó la conformación de asociaciones de consumidores apoyados por la Procuraduría que hasta la fecha siguen en marcha, entre otros acontecimientos. Debido a ese tipo de acontecimientos, Profeco amplió o modificó sus competencias institucionales para tratar de adaptarse a las demandas de cada tiempo.

A continuación, hacemos un recuento del contexto de creación de Profeco y los detalles de las evoluciones de los Consejos.

## 2.1. Contexto internacional y nacional de la protección al consumidor

La creación de Profeco es resultado de acontecimientos nacionales e internacionales que se desarrollaron a lo largo del siglo XX y que pusieron en evidencia la pertinencia de crear instancias de gobierno que protegieran a los consumidores.

A principios del siglo XX, por ejemplo, se dio el primer movimiento de gran escala realizado por consumidores estadounidenses. De acuerdo con Ovalle Favela, el movimiento fue provocado por “el aumento de los precios, los escritos polémicos de *Upton Sinclair*<sup>26</sup> y los escándalos derivados de las sustancias farmacéuticas”. La movilización y las exigencias de los consumidores estadounidenses derivaron en la aprobación de leyes por parte del gobierno, como “la Ley sobre la Genuinidad de las Sustancias Alimenticias y Farmacéuticas de 1906; la Ley sobre la Inspección de Carne del mismo año” y la creación de la “Comisión Federal para el Comercio en 1914” (Ovalle 2000, 3-4); así como en la creación de la primera Unión de Consumidores en 1936 (Procuraduría Federal del Consumidor 2004).

Alrededor del mundo, la promoción de los derechos de los consumidores por parte de los gobiernos tiene como antecedente el mensaje del presidente John Fitzgerald Kennedy al Congreso de los Estados Unidos el 15 de marzo de 1962<sup>27</sup>. En dicho mensaje, Kennedy fue el primer líder mundial en mencionar que: “por definición, todos somos consumidores. Éste es el grupo económico más grande que afecta y es afectado por casi todas las decisiones económicas públicas y privadas. Sin embargo, constituyen a la vez el único grupo importante en la economía que están organizados eficazmente y cuyas opiniones a menudo no son escuchadas”<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Upton Sinclair fue un escritor estadounidense que publicó en 1906 un libro llamado “La Jungla” en el que denuncia las precarias condiciones laborales y sanitarias de los lugares en los que se procesaba la carne en la ciudad de Chicago, Estados Unidos.

<sup>27</sup> Sin embargo, el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea firmado en Roma el 25 de marzo de 1957 que entró en vigor hasta 1958, mejor conocido como el Tratado de Roma ya consideraba “la protección de los consumidores”. Incluso al tema de la “protección de los consumidores” se le dedicó un capítulo entero (Gobierno de España 2002, 69).

<sup>28</sup> John F. Kennedy, "Special Message to the Congress on Protecting the Consumer Interest", 15 de marzo de 1962. Texto original: *Consumers, by definition, include us all. They are the largest economic group in the economy, affecting and affected by almost every public and private economic decision. [...] But they are the only important group in the economy who are not effectively organized, whose views are often not heard.*

Este mensaje fue un catalizador social y jurídico que encajó bien con los reclamos sociales del momento. El mercado era cada vez más dinámico, y la oferta de nuevos productos no cesaba y los salarios habían aumentado en Europa y en Estados Unidos lo que incrementó el poder de compra de los consumidores.

Sin embargo, los consumidores obtenían productos y servicios de mala calidad sin tener la posibilidad de reclamar o tener el respaldo legal necesario. Esta situación puso en evidencia la urgencia de aplicar leyes e instancias para proteger los intereses de los consumidores y la necesidad de regular y normalizar los productos y servicios ofrecidos por los proveedores.

Tras percibir el agravio constante, los consumidores se organizaron gradualmente para exigir productos y servicios de mejor calidad y recibir protección. El caso emblemático de la organización de los consumidores fue la Organización Internacional de Consumidores Unidos (IOCU por sus siglas en inglés) que comenzó a operar en 1960 con el acompañamiento de cinco organizaciones de distintos países como *Consumentenbond*, organización holandesa fundada en 1953 o como la organización australiana *Choice* fundada en 1959 (antes se le conocía como la *Australian Consumer Organisation*).

Con el tiempo y con la proliferación de más organizaciones de consumidores, durante las décadas de 1960 y 1970, sus tareas se profesionalizaron. Pasaron del reclamo informal al análisis de productos, asesoría jurídica y propuestas legislativas. Uno de los mayores logros de IOCU (ahora conocida como *Consumers International*) fue la campaña en favor de la resolución 39/248 de la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobada en 1985 la cual estableció “las principales características que deben tener las leyes de protección del consumidor” (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD 2016).

En consonancia con los movimientos de consumidores, en 1973 se emitió la resolución 543/73 de la Asamblea Consultiva del Consejo de Europa de la cual derivó en el texto definitivo de la Carta Europea de Protección de los Consumidores. En dicha Carta se reconocieron cuatro derechos fundamentales: 1. El Derecho a la protección y a la asistencia de los consumidores; 2. El Derecho a la reparación de daño; 3. El Derecho a la información y educación; y 4. El Derecho de los

consumidores a organizarse en asociaciones y a ser representados en diversos organismos (Ovalle 2000, 5). Este hecho fue importante porque no sólo se dio vida jurídica a los derechos básicos de los consumidores, sino que la Carta se convirtió en el referente a partir del cual se guiaron otros instrumentos jurídicos para redactar los derechos de los consumidores (Cfr. Ovalle 2000, 7).

La década de los ochenta también registró importantes avances en materia de derechos del consumidor. En 1985, como ya se mencionó, se aprobaron las Directrices para la Protección de los Consumidores y en ese mismo año, el 15 de marzo, se comenzó a conmemorar el día mundial de los derechos del consumidor<sup>29</sup>. Es así como la figura del consumidor pasó de ser invisible para los gobiernos, durante los siglos anteriores, a ser un sujeto visible y protegido jurídicamente a finales del siglo XX.

En comparación con Estados Unidos, en México la protección de los derechos de los consumidores fue una cuestión normativa y no asociativa, por lo que los principales esfuerzos para organizar a los grupos de consumidores principalmente han tenido su origen en el gobierno en lugar de surgir desde la sociedad civil. Aun cuando el asociacionismo no era tan poderoso como en los Estados Unidos, en México el tema de los derechos de los consumidores ha sido discutido y promovido por organizaciones de consumidores como la Asociación Mexicana de Estudios para la Defensa del Consumidor (AMEDEC) fundada por Arturo Lomelí Escalante en 1970 (también se menciona que se creó en 1971) y cuya organización es considerada por Profeco como la primera organización de consumidores en México (Procuraduría Federal del Consumidor 2008, 29). Su fundador, Arturo Lomelí, también participó en la redacción de la revista *La voz del Consumidor* publicada en México y presentada ante la IOCU para su publicación. Sin embargo, desde hace algunos años AMEDEC no ha presentado ninguna actividad, aunque se fueron sumado nuevas organizaciones de consumidores<sup>30</sup> que llevan a cabo diversas

---

<sup>29</sup> Año con año la organización de *Consumers International* propone temas o campañas en todo el mundo para movilizar acciones a favor de los consumidores. Para el año 2018, la campaña fue "haciendo mercados digitales más justos".

<sup>30</sup> En la página de [www.corresponsabilidad.gob.mx](http://www.corresponsabilidad.gob.mx) se encuentran registradas como activas 106 organizaciones de la sociedad civil que tienen como actividad principal "la promoción y defensa de los derechos de los consumidores". [Consultado en junio de 2019]

labores de promoción y protección de los derechos de los consumidores, entre las activas se encuentran: Colectivo Ecologista Jalisco, A.C, fundado en 1986; El poder Consumidor A.C. (2006), Alconsumidor A.C. (2006), Incontrare A.C. (1995) Instituto Mexicano de Educación para el Consumo, Alcomprar A.C., la Fuerza del Consumidor Unido A.C., Tendiendo Puentes A.C., entre otras.

La normatividad de protección al consumidor fue promovida por el gobierno mexicano dadas dos situaciones; la primera, por la regulación internacional impulsada sobre todo por el gobierno de los Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas y la oleada de exigencias de consumidores que a nivel internacional cobraron fuerza durante los años setenta. La segunda, debido a la situación de inestabilidad económica que vivía el país.

El 22 de diciembre de 1975 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) y entró en vigor el 5 de febrero de 1976 estableciendo un esquema de regulación de precios y protección legal a los consumidores ante situaciones de inequidad en las transacciones comerciales.

La LFPC le dio vida a Profeco y al Instituto Nacional del Consumidor (INCO)<sup>31</sup>. Este hecho posicionó a México como el segundo país de América Latina (después de Brasil) en tener una ley de protección al consumidor y el primero en crear una Procuraduría que protegiera los derechos de los consumidores (*Cfr.* Ovalle 2000, 20).

Durante los años siguientes continuaron las labores para reforzar la figura legal del consumidor en México. Seis años después de la promulgación de la LFPC, en 1983, se reformó el artículo 28° constitucional con el fin de que el derecho de los consumidores fuera un derecho constitucional: “la ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses”. Además de buscar un reconocimiento constitucional, la reforma trató de incentivar a los

---

<sup>31</sup> En 1992 dada la preocupación de no duplicar funciones y bajo el contexto de la negociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte se decidió fusionar las actividades del INCO con las de Profeco.



consumidores para conformar organizaciones, lo que posibilitó a Profeco a crear, por ejemplo, los “grupos de consumidores” y los “comités de consumidores”.

La situación económica de México de los años setenta instauró la imperiosa necesidad de crear una instancia de gobierno que ayudase a contrarrestar los efectos negativos de la inestabilidad de precios y regular el sistema de comercialización en el país. La insostenibilidad del modelo del “desarrollo estabilizador” propició que México viviera una fuerte inflación, endeudamiento público e inconformidad por parte de los empresarios y consumidores debido principalmente a los esquemas de monopolios y controles de precios<sup>32</sup> con los que contaba el Estado mexicano (Roldán 2013, 6).

Durante los años posteriores a la promulgación de la LFPC -durante los sexenios de López Portillo (1976 -1982), Miguel de la Madrid (1982- 1988) y Carlos Salinas (1988-1994)- la situación económica seguía siendo desfavorable para llevar a cabo transacciones comerciales sanas y por tanto, la tarea principal de proteger los derechos de los consumidores se hacía más complicada quedando en evidencia que la creación de Profeco y su aparato legal estaba más enfocado en regular la economía y controlar el comercio a gran escala debido a la crisis petrolera, la devaluación del peso, la expropiación de la banca, la hiperinflación y los pactos de estabilidad económica (Roldán, 2013).

## **2.2. Protección del consumidor en México. Creación de Profeco y el Inco**

Antes que el presidente Luis Echeverría Álvarez enviara al Congreso el proyecto de Ley de Protección al Consumidor en 1975, el gobierno mexicano ya había impulsado de manera desarticulada programas que tenían la finalidad de proteger los intereses de los consumidores, específicamente el “ingreso” de la clase trabajadora quienes eran más vulnerables dados los aumentos de precios en productos de primera necesidad.

---

<sup>32</sup> En el discurso conmemorativo del 42° aniversario de la Profeco, Rogelio Cerda Pérez, mencionó que el “proteccionismo a ultranza” permitía el control de precios de “200 productos”. (<https://www.youtube.com/watch?v=sLEsmXbgjFY>, visto el 23 de febrero de 2018)

Incluso, algunos programas fueron creados bajo la presión que ejercía “el movimiento obrero organizado” de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) encabezado por Fidel Velázquez<sup>33</sup> y por la inestable situación económica nacional debido a “la escalada inflacionaria que a nivel mundial se estaba produciendo y que era parte de los desajustes provocados por el aumento de los precios del petróleo” (Lomelí y Zebadúa 1998, 111)

En este sentido y para combatir esa situación, se creó el Fondo Nacional de Garantía y Fomento al Consumo de los Trabajadores (Fonacot) en 1974, los “sistemas de comercialización como cooperativas, almacenes de consumo, tiendas sindicales, la CONASUPO [Compañía Nacional de Subsistencias Populares, 1961] y el programa de los 16 puntos” (Cámara de Diputados 1975).

Finalmente, la iniciativa del Ley de Protección al Consumidor llegó a la Cámara de Senadores el 22 de noviembre de 1975. Sobre este hecho, Lomelí y Zebadúa (1998, 132) mencionan que las Comisiones del Senado involucradas en el tema, “abrieron un diálogo con los grupos de población interesados: obreros, campesinos, amas de casa, comerciantes, industriales y autoridades administrativas”. Es probable que este ejercicio se llevara a cabo con el propósito incorporar las opiniones de las personas al contenido de la Ley para hacerla más oportuna.

El 20 de diciembre de 1975 la Cámara de Diputados aprobó por unanimidad la iniciativa de Ley enviada por la Cámara de Senadores. Finalmente, la Ley de Protección al Consumidor fue publicada el 22 de diciembre de 1975 y entró en vigor el 5 de febrero de 1976.

Con la nueva Ley, el gobierno mexicano creó dos instituciones: el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y la Procuraduría Federal del Consumidor (Profeco). Las labores de ambas estaban bajo el amparo de la Secretaría de Industria y Comercio (Secofi)<sup>34</sup> cuya labor de acompañamiento estaba definida en la LFPC.

---

<sup>33</sup> La relación entre Profeco y el líder sindical Fidel Velázquez fue muy clara desde los inicios de la institución. (Véase Anexo 1).

<sup>34</sup> Desde al año 2000, la Secretaría de Industria y Comercio cambió de nombre a Secretaría de Economía.

En aquel momento, la Secofi jugaba un papel protagónico en cuanto a la protección de los derechos de los consumidores. Algunas de sus atribuciones eran: fijar precios de productos, normas y procedimientos, dictar resoluciones, acuerdos o medidas administrativas, sancionar, obligar a los proveedores a cumplir la Ley, entre otras facultades muy específicas, por ejemplo, en temas de ventas a domicilio o garantías (LFPC, 1975: artículo 6°). Estas atribuciones cumplían con el robustecimiento institucional de la Secretaría, en comparación con las actividades asignadas a la Profeco: vigilancia, asesoría y representación.

Por su parte, las atribuciones que se le dieron a la Procuraduría fueron actividades administrativas de bajo perfil que, aunque estaban encaminadas a representar los derechos de los consumidores, en todo momento dependían de la aprobación de la Secretaría, por lo que su intervención era más correctiva “como conciliadora y árbitro” que como autoridad (Ortega 1989, 88).

Aunque podemos decir que las atribuciones de Profeco han ido fortaleciéndose al paso de los años, por ejemplo, la acción de cobrar las multas directamente sin tener como intermediario a la Secretaría de Hacienda le ha dado “dientes” a la institución, sus actividades siguen teniendo un perfil moderado dado que no puede conducirse de manera independiente a la línea de acción que marque la Secretaría de Economía.

Sus atribuciones principales, según la LFPC, consistían en vigilar y denunciar ante la Secretaría las violaciones a la LFPC y las faltas que cometieran los proveedores en detrimento de los consumidores. Además, sus labores administrativas eran “proporcionar asesoría gratuita a los consumidores”, “representar colectivamente a los consumidores”, “estudiar y proponer medidas [...] de protección al consumidor” y “en general, velar en la esfera de su competencia por el cumplimiento” de la Ley (LFPC, 1975).

Como último eslabón de la cadena de mando quedaba el INCO que estaba a cargo principalmente del ámbito educativo, preventivo, de investigación y de difusión sobre el ejercicio de los derechos del consumidor.

Algunas de sus actividades quedaron definidas en el artículo 68° de la Ley de 1975:

- Informar y capacitar al consumidor en el conocimiento y ejercicio de sus derechos.
- Orientar al consumidor para que utilice racionalmente su capacidad de compra.
- Orientarlo en el conocimiento de prácticas comerciales publicitarias lesivas a sus intereses.
- Auspiciar hábitos de consumo que protejan el patrimonio familiar y promuevan un sano desarrollo y una más adecuada asignación de los recursos productivos del país.

Para cumplir con su propósito y funciones el INCO trabajó con “tres programas” institucionales relacionados con el análisis e investigación de los problemas del consumo, la orientación y educación en medios de comunicación y la orientación y educación de los consumidores en forma directa (Ortega 1989, 90).

El INCO tuvo la labor de informar a la sociedad y, por tanto, tenía que estar en contacto directo con los consumidores a través de medios impresos, radio, televisión y orientación directa en sus oficinas<sup>35</sup>. Sus publicaciones giraban en torno a temas como precios y lugares de compra, salud, alimentación y nutrición, “tecnologías domésticas”, hábitos de consumo, ahorro y gasto, entre muchos otros (Morales 1992, 96) (Ortega, 1989: 90).

Sus dos principales fuentes impresas fueron la Revista del Consumidor, que actualmente continúa en circulación con un tiraje aproximado de 20 mil ejemplares mensuales, y el “Periódico del Consumidor”<sup>36</sup> que en 1989 tenía un tiraje de 150 mil ejemplares quincenales y 32 periódicos regionales (Ortega, 1989: 92).

El Instituto también se valía de programas de televisión para realizar su labor. Entre los que se encontraban: el “Foro del consumidor” de 1980; “desde el mercado” de

---

<sup>35</sup> De acuerdo con las fuentes citadas, el INCO comenzó a producir sus propios programas de radio y televisión aproximadamente en 1979 y hasta 1987 tuvo su propio estudio de televisión y cabina de radio.

<sup>36</sup> De acuerdo con María Eugenia Bracho, el periódico del consumidor se publicó entre agosto de 1980 y 30 de junio de 1995 distribuyéndose como suplemento del periódico La Prensa (Bracho 2002, 99).

1986; “quién es quién en los precios” de 1987<sup>37</sup>; “del otro lado de la etiqueta” y “consumiendo un rato grato” de 1989 (Procuraduría Federal del Consumidor 2006). En la radio, contaba con programas como “el programa del consumidor” de 1979; “el tío Pepe” de 1980; “Consumo misterio” de 1986; “buena compra” de 1988 y “del otro lado de la etiqueta” en 1990 (*ibidem*). Para 1989 todos los programas eran “transmitidos semanalmente por 139 estaciones en toda la República” con una duración aproximada de media hora o una hora en horarios variados (Ortega, 1989: 92).

### **2.2.1. Participación social en la protección al consumidor**

Cuando Profeco y el INCO fueron creadas por la Ley Federal de Protección al Consumidor (LFPC) de 1976, sus funciones estaban claramente diferenciadas. Profeco se enfocó más a la resolución y conciliación de quejas y denuncias que en los programas de educación y capacitación dirigidos a la población en general que dirigía el INCO.

El INCO complementó sin duda la función de Profeco con acciones destinadas a empoderar a los ciudadanos por medio de los conocimientos necesarios para exigir sus derechos a través de capacitaciones, talleres, pláticas informativas y actividades que ayudaron a fomentar la defensa de los derechos como consumidores, y esas sencillas actividades crean tal vez, los primeros registros que se tienen dentro de la Administración Pública de intentos formales por dotar a los ciudadanos de los instrumentos y conocimientos necesarios para defender sus derechos.

El trabajo para tratar de empoderar al ciudadano fue retomado por Profeco en la década de los noventa cuando ambas instituciones se fusionan.

En cuanto a programas institucionales que estaban orientados a la participación de la ciudadanía figuraban: “el teléfono del consumidor” (que también continúa vigente), la recepción de quejas por violaciones a la Ley, las solicitudes para obtener orientación, cursos de capacitación (principalmente a promotores institucionales,

---

<sup>37</sup> Aunque el programa “quién es quién en los precios” comenzó a difundirse formalmente en abril de 1977 pero no era tan conocido. Actualmente, continúa publicándose a través de los distintos medios informativos de Profeco, incluso en aplicaciones digitales.

miembros de sindicatos y profesores), materiales impresos y suscripciones a la revista del consumidor (Cfr. Morales 1992, 94) (Cfr. Ortega 1989, 93).

Una de las innovaciones institucionales más importantes del Instituto, en cuanto a espacios de participación social, fue la operación de un Consejo Directivo (1976) para proponer acciones y programas de trabajo. Es importante recordar que en él no figuraba la participación de organizaciones de consumidores o consumidores *de a pie*, pero sí participaban diversos actores gubernamentales, empresariales, sindicales, organizaciones obreras y campesinas, y hasta Cámaras de comercio e industriales que imprimieron al Consejo un cierto aire de pluralidad pero que no llegaba a satisfacer la representación de toda la población consumidora.

Ese Consejo Directivo estaba encabezado por el Secretario de Industria y Comercio y un director general nombrado por el presidente de la República (LFPC 1975, artículo 74°). Su estructura orgánica la integraban:

- Los titulares de las Secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, de Agricultura y Ganadería, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otros.
- Además, un vocal designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tres por las organizaciones obreras, dos por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal, uno por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto, del seno de una organización de carácter privado que se haya distinguido por su labor de protección a los consumidores (LFPC, 1975: artículo 71°)

El Consejo debía sesionar por lo menos una vez cada sesenta días para aprobar el “presupuesto anual”, “aprobar el programa [...] del Instituto”, “conocer los informes de labores realizadas y expedir el reglamento interno”, entre otras atribuciones (LFPC 1975, artículo 73°); que ha decir verdad eran meramente administrativas.

Sin embargo, dicho Consejo no consideraba a las organizaciones de consumidores genuinamente constituidas, sino únicamente a organizaciones privadas (entendidas como Cámaras industriales y de comercio, sindicatos y empresas), como se lee en su estructura orgánica. El artículo 58° de la Ley mencionaba que podrían ser “coadyuvantes de la Procuraduría, toda clase de autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones de consumidores” (LFPC, 1975). Tomamos en consideración que en aquellos años no se pensaba que la ciudadanía pudiera involucrarse como lo hace hoy en día en ese tipo de espacios, debido principalmente a que su participación provenía claramente de la estructura corporativa gestada décadas atrás.

Por lo anterior, podemos decir que la conformación de este Consejo Directivo si bien un tanto plural, acuñó una visión semejante a la *Comisión Nacional Tripartita* instaurada en 1971 para tratar de institucionalizar “los mecanismos de consulta y negociación para la conformación de las políticas gubernamentales” de carácter económico y social entre empresarios, líderes sindicales y funcionarios públicos. (Luna 1984, 30).

Aun cuando los grupos de consumidores no estuvieron representados en el Consejo Directivo por las razones arriba mencionadas, sí lograron posicionarse como foco de atención de las actividades del Instituto al ser las principales en recibir información, capacitación y asesoría en temas de consumo.

La constante interacción que tenía la ciudadanía y el Instituto fue afinando cada vez más los programas y contenidos informativos<sup>38</sup>, pasando por periódicos y programas de radio a fomentar también la creación de grupos de consumidores e incluso más tarde la creación del Consejo Consultivo del Consumo<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> (Morales, 1992:100), habla de un estudio titulado “la organización colectiva de los consumidores, alternativas para su constitución y registro” en el que se da cuenta de este auge. Dicho estudio no se logró localizar.

<sup>39</sup> Cuando el INCO se fusionó con Profeco, todas sus actividades fueron reorganizadas en una Coordinación de Educación, la cual actualmente es la oficina encargada de coordinar los trabajos del CCC.

Desde el arranque de sus labores el INCO reflejó en sus programas de trabajo un esfuerzo por interactuar con los consumidores sobre todo con programas de orientación sobre sus derechos y formación de grupos de consumidores para recibir capacitaciones sobre el contenido de la Ley de Protección al Consumidor. Al paso de los años el Instituto, fortaleció alianzas con otras dependencias públicas con el fin de informar y proteger a los ciudadanos de abusos en temas de alimentación en las escuelas, abasto de combustibles, de enseres y productos de la canasta básica, verificación de productos avícolas o marítimos, entre muchas otras.

El trabajo del Instituto fue muy importante para establecer una relación directa entre gobierno y ciudadanía. Un ejemplo que ilustra esta situación es que ante la devastación que dejó el terremoto de 1985, el Teléfono del Consumidor brindó un servicio de 24 horas durante 11 días para proporcionar números telefónicos, domicilios de instituciones de asistencia y en colaboración con Locatel (servicio telefónico a la ciudadanía), también, se proporcionaron nombres de personas fallecidas, heridas y hospitalizadas; se presentaron quejas sobre el abuso y alza de precios de productos básicos, entre otras acciones. Durante este corto periodo, se recibieron 83,600 llamadas. (Morales 1992, 76). En entrevista con Laura Breña se corroboró esta información.

Al paso de los años la creciente demanda ciudadana de estos programas e interacciones tuvo como respuesta por parte de Instituto crear otras formas de organización, por ejemplo, los “grupos de compra en común” y los “comités de abasto” (Morales, 1992: 84) que tenían como finalidad proporcionar al consumidor productos básicos a precio de mayoreo y conseguir aquellos alimentos que eran difíciles de encontrar (Labariaga s.f.)<sup>40</sup>.

Cuando se fusionó el Instituto con Profeco, los funcionarios públicos trataron de dar continuidad a estos y otros programas de organizaciones de consumidores, por

---

<sup>40</sup> Con información del año 2015, en la página oficial de Profeco se despliegan las actividades que pueden llevar a cabo los Grupos de Consumidores, entre ellas están las *compras en común* que pueden entenderse como la continuación de los programas del INCO de “Grupos de Compra en Común” y los “Comités de Abasto”. Actualmente, por su naturaleza organizativa, estos programas pueden prestarse a malas prácticas o funciones clientelares en épocas electorales.



ejemplo, creando el “Programa Nacional de Organización Colectiva de los Consumidores” (Morales 1992, 81), cuyos objetivos eran:

- Promover una conciencia solidaria a escala nacional, que mediante la acción colectiva organizada permitiera una eficaz defensa y protección de los intereses de la población consumidora en general.
- Impulsar la organización colectiva de los consumidores, usuarios e inquilinos integrándolos en *Comités<sup>41</sup> de Defensa y Protección al consumidor* en todas aquellas organizaciones tradicionalmente establecidas y sectores representativos de la sociedad.
- Motivar en toda la población la organización social para el consumo; *creando cooperativas de consumo, grupos de compra en común, tiendas sindicales, populares y rurales*; así como todas aquellas alternativas viables para la protección del salario y el poder adquisitivo de la población consumidora.
- Capacitar a los integrantes de los organismos de consumidores y arrendatarios (inquilinos) para que divulgaran entre los miembros de sus organizaciones u de la colectividad con efectos multiplicadores el contenido de la Ley Federal de Protección al Consumidor funciones y servicios que corresponden a la Procuraduría Federal del Consumidor.

Dichos Comités estaban integrados por “consumidores y arrendatarios (inquilinos)” que tenían funciones de vigilancia, denuncia y “colaboración estrecha” con la Profeco para hacer valer la LFPC y contribuir “al sano desarrollo de las relaciones comerciales”. De acuerdo con Morales, la razón de esa colaboración era que dispusieran de “medios directos” de capacitación, “asesoramiento continuo y permanente”, “información de las atribuciones” de Ley, así como “todos los servicios” que Profeco ponía a “disposición de los consumidores” (1992, 82).

Sin embargo, la razón subyacente de Profeco para desarrollar una relación con la sociedad (de acuerdo con nuestra propia lectura de los hechos) fue que los Comités pudieran, dados los conocimientos que adquirirían en las capacitaciones y el

---

<sup>41</sup> En el año 2016 el entonces procurador Ernesto Nemer retoma este tipo de organización de consumidores denominándolas “Comités de consumo responsable” para “abrir canales directos de diálogo y participación con la sociedad” con el fin de “formalizar quejas, denuncias y acciones colectivas (Procuraduría Federal del Consumidor 2016).

asesoramiento difundidos, interponer quejas y denuncias para hacer más eficiente la tarea institucional de la Procuraduría en problemáticas como el incumplimiento de las normas mexicanas, anomalías en cuanto a la difusión de la publicidad, precios, calidad, especificaciones y etiquetado de productos, entre otros. Problemas que incluso continúan hoy en día sin poder mitigarse certeramente.

Aun cuando es muy probable que algunos consumidores se hayan beneficiado con la conformación de grupos y con la participación en los comités, las acciones del INCO y de la Procuraduría no fueron significativas para transferirles voz a los consumidores, para modificar, por ejemplo, una política pública o la propia Ley. Fue de alguna manera, una relación unidireccional en la que no se generaba un cambio y no se permitía la participación o injerencia activa de las organizaciones en las decisiones gubernamentales.

Al paso de los años fue necesario abrir cada vez más *frentes de protección* a los consumidores que fueran más efectivos para tratar de equilibrar las relaciones entre la población consumidora y los proveedores, pensando en que los primeros necesitan mayor protección debido a la limitada información con la que disponen y su precaria capacidad de litigio.

La figura legal de “acciones de grupo” cubrió parte de ese *frente*. Con la reforma a la LFPC del 2004, se dotó a Profeco de personalidad jurídica para representar a los consumidores ante tribunales correspondientes (artículo 26). A pesar de ello, esta figura legal se accionó hasta el 2007 bajo el nombre legal de Acciones Colectivas<sup>42</sup>. Hasta el año de 2012 se pudo ampliar el espectro de protección, abriendo la posibilidad de que los propios consumidores en grupo pudieran presentar sus demandas antes los tribunales sin necesidad de ser acompañados por Profeco.

---

<sup>42</sup> Con la reforma de 2004, las “acciones de grupo” contempladas en la Ley de 1992, se renombran como “acciones colectivas”. De acuerdo con la opinión del “presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Guillermo Ortiz Mayagoitia”, las acciones colectivas se refieren “a la capacidad” para que grupos o comunidades “conjunten sus derechos y obtengan un valor agregado al resultado de los procedimientos jurisdiccionales a favor de toda la comunidad”. “Las acciones colectivas no se refieren únicamente a la posibilidad de ampliar el número de involucrados en un litigio o controversia para que accedan a un mismo expediente, sino que se trata de ampliar el margen de litigios concluidos, para que su resultado sea benéfico, incluso, para quienes no litigaron en ese momento” (Arellano y Cárdenas 2011, 4).

Ese proceso pasó por una reforma al artículo 17° constitucional en el año 2010 y una reforma a la reglamentación en el “Libro V del Código Federal de Procedimientos” en 2012. Permitiendo, como ya se dijo, que los grupos de consumidores y asociaciones tengan la oportunidad de “demandar antes los tribunales, la defensa de los derechos colectivos” en materia, no sólo de protección al consumidor, sino también de protección al medio ambiente, la competencia económica, entre otros (Procuraduría Federal del Consumidor 2016).

Es importante tener presente que la injerencia de la participación de la ciudadanía en las labores de protección a los consumidores fue evolucionando con las prácticas políticas del momento, las demandas sociales que exigían nuevas formas de interacción con el gobierno y el empoderamiento ciudadano que fue impulsado desde el Instituto.

### **2.2.2. Consejo Directivo y Consejo Consultivo**

En 1992, con la fusión del INCO y Profeco se derogó la LFPC de 1975<sup>43</sup> y se promulgó una nueva Ley que tuvo como principal objetivo no duplicar labores administrativas, fortalecer la presencia nacional de la institución y atender de manera más oportuna a la sociedad. De esta manera, la nueva institución fue pensada para: 1. Fortalecer “su vocación federal mediante la desconcentración y especialización de sus actividades” y; 2. Ser más dinámica abriendo “espacios al conjunto social para que éste incida en la definición y desarrollo de sus tareas” (García 2005, 98).

En la exposición de motivos e iniciativa de la Ley, expuestas ante la Cámara de Diputados el 26 de noviembre de 1992 se expresa que “la creación de canales permanentes de comunicación entre las instituciones y la sociedad” deben conducir a “una procuración de la mayor importancia” debido a que “la estructura social del país” se está dinamizando y que “el establecimiento de [nuevas] formas de organización y participación” permiten a la sociedad “incorporarse a la toma de

---

<sup>43</sup> Antes de 1992, la Ley Federal de Protección al Consumidor fue modificada en varias ocasiones: el 7 de enero de 1982, 7 de febrero de 1985, 12 de enero de 1988 y el 4 de enero de 1989. En estas reformas aún no se consideraba la figura del consejo consultivo.

decisiones básicas para resolver sus problemas de manera directa y oportuna”. Además, se enfatiza que la “dinámica de las transformaciones conduce hacia una mayor presencia ciudadana en las tareas de gobierno” (García 2005, 94-95).

Con la reconfiguración institucional no se abandona la figura del Consejo Directivo, pero adquiere un nuevo nombre: consejo consultivo, abonando a la idea de abrir canales de comunicaciones entre la sociedad y el gobierno. Este Consejo fue pensado para seguir siendo presidido por el Secretario de Comercio y Fomento y continuaba reproduciendo una forma de participación vertical que no preveía que los consumidores y sus organizaciones formaran parte del Consejo. Su función principal era “asesorar a la Secretaría en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor” y “opinar sobre [las normas oficiales mexicanas] y problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría” (LFPC 1992, artículo 31°).

En cuanto a su composición, el Consejo estaba integrado por: “un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior<sup>44</sup>; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores designados por acuerdo del secretario del Comercio y Fomento Industrial” (LFPC 1992, artículo 31°).

La participación de las organizaciones de consumidores como contrapeso para equilibrar la presencia de los proveedores en el pleno no fue clara y una vez más se tenía que recurrir a la interpretación de la Ley para poder reunir y cumplir con la presencia de tres representantes de consumidores.

Si bien la creación del Consejo Consultivo puede leerse como la continuación de los trabajos del Consejo Directivo del INCO, esto no es así. Las discusiones, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, en torno a la reforma de la LFPC del año 1992, ayudaron a impulsar el tema del mecanismo con un nuevo enfoque.

En la iniciativa de Ley, se mencionó la “creación de un Comité Asesor” para auxiliar a la Secretaría “en materia de protección al consumidor, integrado por

---

<sup>44</sup> De acuerdo con el texto de García (2005) esa propuesta está basada en las directrices de la ONU sobre protección al consumidor.

representantes de los sectores productivos y de las organizaciones de consumidores, designados por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, a propuesta del Procurador Federal del Consumidor” (García, 2005: 100).

Posteriormente, en el dictamen emitido por la Cámara de Diputados, el 11 de diciembre de 1992, se aceptó “de manera favorable la propuesta de crear un Consejo Consultivo en materia de protección al consumidor que sirva como asesor independiente de las autoridades, para garantizar la mejor operación del nuevo sistema normativo que propone la Ley” (García, 2005:110).

Dentro de las modificaciones hechas a la iniciativa de Ley por parte de los diputados, se contempló la del artículo 31°, que establecía la figura del Consejo Consultivo (1992), el que hemos señalado como el segundo Consejo de Profeco. La modificación puntualizaba<sup>45</sup> “quiénes deberían” integrarlo para poder actuar como figura “auxiliar de las autoridades en esta materia” y para ello se consideró a un representante de la Secretaría, [...] y de la Procuraduría, tres representantes de los consumidores, tres representantes de los proveedores, y un representante de las instituciones de país” e invitados que fueran consumidores o proveedores, de acuerdo con el tema de la sesión. Además, se propuso sustituir la palabra organizaciones de consumidores por el de “entidades legalmente reconocidas” (García, 2005:115), comenzando a haber una clara distinción entre las organizaciones informales de consumidores (como grupos vecinales) y aquellas

---

<sup>45</sup> Finalmente, el artículo 31° de la LFPC de 1992, quedó de la siguiente manera: Como auxiliar de las autoridades, funcionará un consejo consultivo para la protección al consumidor cuyas funciones serán:

1. Asesorar a la Secretaría en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere esta ley;
2. Opinar sobre los problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría; y
3. Las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial.

El consejo consultivo estará integrado por un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres proveedores, designados por el acuerdo respectivo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial, de entre las entidades legalmente reconocidas. El secretario designará al presidente del consejo.

El consejo podrá invitar a sus sesiones de trabajo a las organizaciones de proveedores y de consumidores, directamente vinculados con el tema de la sesión.

organizaciones de consumidores legalmente constituidas que Profeco nombra asociaciones de consumidores<sup>46</sup>.

En las discusiones llevadas a cabo en la Cámara de Diputados sobre la incorporación de las organizaciones de consumidores en el consejo consultivo se puede apreciar que, para algunos legisladores, la participación de esas organizaciones era indispensable dada la tarea que implica la protección de los derechos de los consumidores y las complejas relaciones que se generan a partir de acto de consumir.

Al respecto, por ejemplo, el diputado Francisco Hernández Juárez (del Partido Popular Socialista) expresó:

“Pensamos que para lograr los objetivos de protección de los derechos del consumidor y lograr también una mayor equidad en las relaciones de consumo en el país, es necesario integrar en el consejo consultivo las organizaciones sociales de defensa del consumidor; que ahora no se contempla en el dictamen en forma concreta”. [...] “si lo hacemos, estaremos recogiendo el espíritu de la iniciativa expresada en la exposición de motivos.

En nuestro país [la] participación [de organizaciones sociales de consumidores] es incipiente y es muy deformada, casi es corporativa. [Por lo que] El consejo consultivo no es representativo de las distintas organizaciones sociales y por lo tanto no refleja el propósito que plantea la [...] iniciativa” (García 2005, 120-121)

Por su parte, el diputado Adolfo Alonso Kunz Bolaños (del Partido de Auténtico de la Revolución Mexicana), menciona que:

“En el artículo 31 estamos proponiendo la modificación del segundo párrafo, toda vez que en la propuesta se reserva al Secretario de Comercio y Fomento Industrial, la designación

---

<sup>46</sup> En el año 2005 Profeco define a las *asociaciones de consumidores* como “organizaciones de la sociedad civil que se une con el fin de resolver problemas de consumo, dispuestas a dialogar con el Estado mexicano para participar en la toma de decisiones que los afectan o podrían afectarlos como consumidores. Para ello identifican y analizan las causas del fenómeno de consumo o el problema que quieren resolver y construyen un plan de trabajo en torno al cual organizan sus actividades a través de proyectos estratégicos y líneas de acción” (Procuraduría Federal del Consumidor 2008, 29).

Desde el 2006, Profeco distingue tres tipos de grupos de consumidores organizados: 1. Las organizaciones de consumidores: como grupos de ciudadanos que se reúnen periódicamente con un promotor de Profeco para recibir información, orientación o capacitación para la defensa de sus derechos; 2. Las asociaciones de consumidores: grupos de ciudadanos constituidos en asociaciones civiles (A.C.), u otra figura reconocida por el Estado mexicano, cuyo objeto social está vinculado al fenómeno de consumo; y 3. Las organizaciones consumeristas: organizaciones de la sociedad civil que consideran el consumo (responsable, ético, sustentable y justo) uno de los medios para alcanzar sus fines peculiares (Procuraduría Federal del Consumidor 2008, 30).

de todos los integrantes del consejo consultivo. Nosotros proponemos que esta designación sea plural, y en tal caso el artículo quedaría en estos términos: 'El consejo consultivo estará integrado por un representante de la Secretaría, designado por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, el cual presidirá el Consejo; por un representante de la Procuraduría Federal del Consumidor, designado por un titular, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior, designado en común acuerdo de las mismas; por tres representantes de los consumidores, designados por sus organizaciones y por tres representantes de los proveedores, designados igualmente por sus organizaciones' (García 2005, 124).<sup>47</sup>

Otros comentarios giraron en torno a la idea de proveer nuevas formas de actuar y mecanismos para que la ciudadanía y las asociaciones de consumidores pudieran relacionarse eficazmente con los funcionarios públicos y superar el intercambio mínimo que tenían con la Ley de 1976, la cual se limitaba a apoyarlos para la constitución de organizaciones de consumidores y darles asesoría (*Cfr.* García 2005, 150-151) sobre temas de consumo. Aunque la idea de promover y apoyar la constitución de organizaciones de consumidores no fue descartada y continuó dentro de las labores de Profeco.

Otra arista de la discusión se centró en la preocupación por tratar de hacer que más organizaciones de consumidores se conformaran, ya que, se estimaba que, "de un total de 155 mil 938 consumidores organizados, tan sólo 2 mil 912 pertenecían a asociaciones de genuinamente constituidas". Es decir, que para ese momento ya era evidente que el grueso de las organizaciones pertenecía a sindicatos que formaban parte de algunas de las centrales corporativas del país como la CTM, por lo que era necesario fomentar la creación de asociaciones genuinamente constituidas. (*Cfr.* García 2005, 172)

Tiempo después, durante la segunda ronda de discusiones (del 18 de diciembre de 1992) los Senadores abonaron firme a la idea de conformar un consejo consultivo en donde los ciudadanos y las organizaciones tuvieran un papel más protagónico. Su postura era contundente, ya que apoyaban la creación de un

---

<sup>47</sup> El autor menciona el dictamen "recoge una vieja propuesta de las Naciones Unidas para que las organizaciones de consumidores participen junto con las organizaciones de enseñanza superior". Pensando en la democratización de "la integración del consejo consultivo". (García 2005, 124-125)

“comité asesor” para auxiliar a la Secofi en sus labores mediante la “conurrencia de los sectores productivos y organizaciones de consumidores” (Cfr. García 2005, 233-234) con el fin de equilibrar las discusiones sobre la oferta y la demanda de bienes y servicios.

Durante las discusiones también hubo algunas críticas. A continuación, destacamos tres de ellas: 1. La idea de la dependencia que Profeco seguía teniendo con la Secofi; 2. La inclusión superficial de las organizaciones de consumidores en las labores de la institución por no incorporarlas en la administración sustantiva y 3. La participación únicamente de representantes de consumidores como parte de la idea de “participación de la sociedad” en el mecanismo del consejo consultivo, en donde se debían incluir a los ciudadanos.

Los debates legislativos sobre la labor y la relación de Profeco con la ciudadanía dan cuenta de dos cosas: que la concepción del consejo consultivo incluye a un cuerpo ciudadano que se adelanta a muchísimos otros dentro de la administración pública; y que la reflexión sobre las labores de importancia social de Profeco rebasa sus propias fronteras.

Por lo anterior, lo que en el fondo se estaba replanteando era la relación del ciudadano con la Institución y su papel protagónico como consumidor y actor con posibilidades de incidir en las decisiones de Profeco. Lo que representó un punto de partida en la participación de la ciudadanía en las labores de la institución, comenzando a migrar de la exclusiva titularidad de sus derechos a la inserción y participación para defenderlos individualmente o como representantes de alguna organización de consumidores.

A continuación, la Tabla 3. sintetiza las diferencias y la evolución de los consejos que ha tenido Profeco, a los que nos hemos referido hasta ahora. Asimismo, en el próximo capítulo veremos con detalle uno de ellos, el Consejo Consultivo del Consumo.



**Tabla 3. Características de los tres consejos de Profeco**

Nombre	Periodo de actividad	Fundamento legal	Integrantes	Funciones	Autoridades
Consejo Directivo	1976 - 1992	Ley de Protección al Consumidor 1976	Los titulares de las Secretarías de Industria y Comercio, Hacienda y Crédito Público, Salubridad y Asistencia, Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, de Agricultura y Ganadería, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, entre otros; Además, un vocal designado por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, tres por las organizaciones obreras, dos por las organizaciones de campesinos y ejidatarios, uno por la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad Agrícola, Ganadera y Forestal, uno por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, uno por la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y uno designado por el propio Consejo Directivo del Instituto, del seno de una organización de carácter privado que se haya distinguido por su labor de protección a los consumidores (LFPC, 1975, artículo 71°)	Aprobar el presupuesto anual y el programa de trabajo del Instituto; Conocer los informes de labores realizadas y expedir el reglamento interno; Considerar los asuntos que le comenta al Director General y reunirse una vez cada 60 días, entre otras atribuciones (LFPC 1975, artículo 73°)	<p><b>Presidentes</b> Luis Echeverría Álvarez (1970-1976); José López Portillo (1976 – 1982); Miguel de la Madrid (1982 – 1988); Carlos Salinas (1988 – 1994).</p> <p><b>Secretarios</b> <i>Secretaría de Industria y Comercio</i> (1974 - 1976) José Campillo Sainz</p> <p><i>Secretaría de Comercio</i> (1976 - 1977) Fernando Solana (1977 - 1982) Jorge de la Vega Domínguez</p> <p><i>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</i> (1982 - 1988) Héctor Hernández Cervantes (1988 - 1994) Jaime Serra Puche</p> <p><b>Procuradores</b> Salvador Pliego Montes (1976 - 1988) Ignacio Pichardo Pagaza (1988 - 1989) Emilio Chuayffet Chemor (1989 - 1990) Javier Coello Trejo (1990 - 1991) Alfredo Baranda García (1991 - 1994)</p>

Consejo Consultivo	1992- 2004	Ley de Protección al Consumidor 1992	"Un representante de la Secretaría, por otro de la Procuraduría, por un representante de las instituciones nacionales de enseñanza superior; hasta tres representantes de los consumidores y hasta tres de los proveedores designados por acuerdo del secretario del Comercio y Fomento Industrial" (LFPC 1992, artículo 31°)	Asesorar a la Secretaría en cuestiones relacionadas con las políticas de protección al consumidor y opinar sobre los proyectos de normas oficiales mexicanas que se pretenden expedir en los supuestos a que se refiere esta ley; Opinar sobre los problemas específicos relacionados con los intereses del consumidor y dar cuenta de ello a la Secretaría y a la Procuraduría; y Las demás que como órgano consultivo le confiera el acuerdo respectivo del Secretario de Comercio y Fomento Industrial.	<p><b>Presidentes</b> Carlos Salinas (1988 – 1994); Ernesto Zedillo (1994 – 2000); Vicente Fox (2000 – 2006).</p> <p><b>Secretarios</b> <i>Secretaría de Comercio y Fomento Industrial</i> (1988 - 1994): Jaime Serra Puche (1994 - 2000): Herminio Blanco Mendoza</p> <p>Secretaría de Economía (2000 - 2003): Luis Ernesto Derbez (2003 - 2005): Fernando Canales Clariond</p> <p><b>Procuradores</b> Alfredo Baranda García (1991 - 1994) Fernando Lerdo de Tejada Luna (1994 - 1997) Roberto Campa Cifrian (1997 - 1999) María Eugenia Bracho González (1999 - 2000) María Eugenia Bracho González (2000 - 2004) Carlos Francisco Arce Macías (2004 - 2006)</p>
Consejo Consultivo del Consumo	2005 a la fecha	Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo, publicado en el Diario Oficial de la Federación	El presidente del Consejo es el Procurador Federal del Consumidor; El Secretario Técnico es el Coordinador General de Educación y Divulgación; Los consejeros son personas físicas con trayectoria y prestigio reconocidos en materia de consumo o en el ámbito económico, social o cultural	Emitir opiniones respecto de los planes y programas de trabajo de la Procuraduría, así como presentar propuestas con relación a éstos; Ayudar a la Procuraduría en la promoción de la participación de la sociedad, divulgación de los derechos del consumidor y educación para el consumo; Analizar temas de importancia	<p><b>Presidentes</b> Vicente Fox (2000 – 2006); Felipe Calderón (2006 – 2012); Enrique Peña (2012 – 2018); Andrés Manuel López (2018 – a la fecha).</p> <p><b>Secretarios</b> (2003 - 2005): Fernando Canales Clariond</p>

			<p>de México y representantes de organismos y asociaciones de la sociedad civil involucradas en la problemática del consumo; Un representante que designe la Secretaría de Economía como invitado permanente; Y opcionalmente, el presidente puede invitar a las sesiones a representantes de distintas dependencias públicas, por ejemplo: de la Secretaría de Energía, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), por nombrar algunas.</p>	<p>y de alto impacto social en materia de consumo y de defensa de los intereses de los consumidores, así como proponer soluciones dentro del marco legal que rige a la Procuraduría; Impulsar la participación ciudadana en las diversas tareas y acciones de protección al consumidor; Promover la realización de foros y demás eventos en coordinación con instituciones interesadas, con el fin de permitir el intercambio de ideas entre los diversos actores en las relaciones de consumo, así como de consultas a la ciudadanía para contar con mejores elementos al estructurar los planes y programas de la Procuraduría y promover la creación de consejos consultivos en las diversas entidades federativas; Aprobar su Reglamento interno de funcionamiento; Enfocar sus actividades con base en el Plan de Trabajo aprobado; Orientar las acciones de los Grupos de Trabajo; y las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto de su creación.</p>	<p>(2005 - 2006): Sergio García de Alba  (2006 - 2008): Eduardo Sojo Garza-Aldape  (2008 - 2010): Gerardo Ruiz Mateos  (2010 - 2012): Bruno Ferrari García de Alba  (2012 - 2018): Ildefonso Guajardo Villarreal  (2018 - A la fecha): Graciela Márquez Colín</p> <p><b>Procuradores</b>  Carlos Francisco Arce Macías (2004 - 2006)  Antonio Morales de la Peña (2006 - 2011)  Bernardo Altamirano Rodríguez (2011 - 2012)  Humberto Benítez Treviño (2012 - 2013)  Alfredo Castillo Cervantes (2013 - 2014)  Lorena Martínez Rodríguez (2014 - 2016)  Ernesto Nemer Álvarez (2016 - 2017)  Rafael Ochoa Morales (2017)  Rogelio Cerda Pérez (2017 - 2018)  Ricardo Sheffield Padilla (2018 - En el cargo)</p>
--	--	--	---	--	---

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Federal de Protección al Consumidor de 1976, 1992, 2004 y el Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo de 2005.

### **2.3. Procuraduría Federal del Consumidor y su labor institucional**

Como hemos mencionado en distintos momentos de este documento, Profeco tiene el mandato legal de: 1. Proteger los intereses de los consumidores y defender sus derechos; 2. Prevenir y corregir prácticas abusivas en las relaciones de consumo; 3. Fortalecer jurídicamente a los consumidores brindándoles información, asesoría y defensa; 4. Incidir en la política regulatoria y mantener actualizado el marco jurídico en materia del consumidor.

Más allá de lo anterior, el área de competencia de Profeco es muy amplia, entramada y compleja debido a las constantes interacciones que debe tener con otras dependencias públicas y las regulaciones nacionales e internacionales que debe seguir. Es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal de servicio a la sociedad, con personalidad jurídica y patrimonio propios (LFPC, 2017: artículo 20) nació con una falla de origen al no contar con plena autonomía sistémica (Luna y Velasco, 2017) y presupuestal<sup>48</sup> y en general sus acciones dependen, por un lado, de la Secretaría de Economía y, por otro lado, del nombramiento o remoción del Procurador por parte del “presidente de la República” (LFPC, 2017: artículo 28°).

La naturaleza jurídica de Profeco limita su alcance y el desarrollo de su misión institucional, ya que en todo momento depende de factores y decisiones externas a ella, como las decisiones presidenciales. Ésta falla de origen ha condicionado su actuación y resultados a lo largo de cuarenta y dos años.

Al interior, ésta limitada por el desempeño de funcionarios públicos que traen consigo agendas políticas distintas y a veces contradictorias entre sí. Cada uno de los procuradores ha desempeñado un papel importantísimo en la promoción y difusión de la labor de la institución. Los procuradores pioneros como Salvador

---

<sup>48</sup> Durante la redacción de esta tesis, se publicaron el 11 de enero de 2018 en el Diario Oficial de la Federación nuevas reformas a la LFPC. Los cambios incluyeron una mayor autonomía sistémica y presupuestal para Profeco sobre todo en cuestiones de multas y sanciones. A partir de esta fecha Profeco puede ordenar arresto administrativo de 36 horas como medida de apremio (art. 25°, LFPC) y las multas son consideradas como créditos fiscales y la institución las puede cobrar directamente (art. 134 bis, LFPC). (Central Ciudadano y Consumidor 2018)

Pliego Montes cimentaron acciones que Profeco continúa haciendo hasta nuestros días como la publicación de la Revista del Consumidor.

Al paso de los años, pareciera que el ímpetu por crear nuevas formas de combatir los problemas de consumo fue cesando hasta que las innovaciones tecnológicas abrieron la puerta a otras posibilidades de interacción con los consumidores como lo demuestran las denuncias a través de la página de Profeco o la visualización de la Revista en línea.

Todos los procuradores, sin excepción, han sido abogados como lo dispone la LFPC y muchos de ellos tienen estudios de posgrado en economía o administración pública en México o en el extranjero. El proceso de designación de los procuradores ha cumplido con las disposiciones legales, pero en los últimos años dista mucho de colocar al frente de Profeco profesionistas altamente capacitados para cumplir cabalmente con su labor.

Durante el periodo de estudio (2012-2016), cinco procuradores estuvieron al mando de Profeco y mantuvieron su cargo en promedio un año<sup>49</sup>. La etapa más corta fue de seis meses y la más larga de un año y diez meses. Esta situación ha sido motivo de fuertes críticas mediáticas<sup>50</sup> ya que, por un lado, muestra la falta de compromiso profesional de los procuradores con la institución, y en general con la administración pública, y, por otro lado, revela intenciones político-partidistas que están por encima de su cargo, como por ejemplo la búsqueda de candidaturas estatales en el Estado de México y Aguascalientes<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> Sin contar a Rafael Ochoa Morales, quien ha sido Procurador interino dos veces.

<sup>50</sup> “Profeco, el trampolín de los políticos priistas: 4 titulares en 4 años”. Periódico digital: Huffington post México. <http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/03/22/profeco-el-trampolin-de-los-politicos-priistas-4-titulares-en-a-21921571/>

“Profeco, trampolín político del PRI y el desprecio a los consumidores”. Periódico digital: Arena Pública. <https://arenapublica.com/articulo/2017/08/22/6917/profeco-consumidor-trampolin-politico-duopolios-dominantes-de-mercado-competencia>

“En menos de 5 años, la Profeco ha tenido 6 procuradores”. Periódico digital: Animal Político. <http://www.animalpolitico.com/2017/08/5-anos-6-titulares-profeco/>

“Un pañuelo llamado Profeco”. Periódico digital: 24 horas. <http://www.24-horas.mx/los-meritos-un-panuelo-llamado-profeco/>

<sup>51</sup> Esta situación no es nueva para Profeco. Por ejemplo, en 1988 José Ignacio Pichardo Pagaza fue designado el segundo procurador del consumidor, pero dejó su cargo un año después para ser gobernador del Estado de México. [http://www.milenio.com/firmas/antonio\\_juarez/Importancia-Profeco\\_18\\_692510807.html](http://www.milenio.com/firmas/antonio_juarez/Importancia-Profeco_18_692510807.html)

Todos ellos al momento de su designación contaban con una sólida carrera en la Administración Pública tanto a nivel local como a nivel federal. La mayoría de ellos, antes de ocupar el cargo de Procurador/a ya habían colaborado en puestos de alto nivel en Secretarías como la de Educación, Gobernación, Seguridad Pública, la Procuraduría General de la República y en Hacienda y Crédito Público. A nivel local algunos de ellos se desempeñaron en numerosos puestos en el Estado de México principalmente en la Procuraduría General de Justicia del Estado de México, en el Gobierno Distrito Federal y Aguascalientes.

Además, algunos habían ascendido a puestos políticos, por ejemplo, tres de los cinco procuradores se desempeñaban en cargos legislativos representado al Partido Revolucionario Institucional en diferentes momentos de su carrera política.

Si bien, todos los procuradores tienen experiencia como funcionarios públicos, no todos tienen experiencia desarrollando funciones que estén encaminadas a generar políticas y acciones que refuercen la participación de la ciudadanía en asuntos públicos. Sólo dos de los cinco procuradores tienen algún tipo de experiencia o estudios en políticas públicas y sólo un procurador tiene experiencia en puestos clave de la Administración Pública que tiene como objetivo desarrollar programas y políticas sobre participación ciudadana y vinculación con organizaciones sociales.

Otro punto de contraste es que sólo dos procuradores participaron activamente como fundadores o como integrantes de organizaciones sociales y sólo uno de ellos forma parte de una organización que desarrolla temas sobre consumo.

Una cuestión particular más de las personas que llegan a ocupar el puesto de procurador/a es que pareciera que la Procuraduría es una parte del pastel que sobra al momento de que todas las Secretarías de Estado han sido ocupadas. Es sabido que algunos procuradores han llegado a ocupar el cargo por una cuota política, ya sea porque no fueron asignados como responsables de alguna Secretaría o como integrantes del poder legislativo.

Esta situación, también nos dice que en repetidas ocasiones Profeco ha sido utilizado como trampolín político. Una espera que puede tener varios beneficios como un puesto de mayor rango en alguna dependencia pública, un puesto de

elección popular o la realización anticipada de una campaña política disfrazada de acciones en favor de la ciudadanía. Lo anterior, ha ocasionado un precario desempeño de algunos procuradores que estuvieron más enfocados en sus estrategias políticas de partido que en la encomienda institucional de proteger los derechos de los consumidores.

### **2.3.1. Organización administrativa y funciones**

La mayoría de las áreas administrativas de la Procuraduría se han reconfigurado una y otra vez para tratar de ajustarse a las necesidades administrativas, sociales, legales, presupuestales e institucionales del momento. Pero sin duda, es a partir de cambios contextuales, como las reformas a la LFPC, que esas reconfiguraciones son evidentes. En 1994, por ejemplo, se dotó de mayor responsabilidad y atribuciones a las delegaciones estatales de Profeco lo que reconfiguró administrativamente a la oficina central de la Procuraduría.

En 1992 cuando las funciones del Instituto fueron absorbidas por la Procuraduría se consolidó una oficina de investigación y divulgación (actualmente esta área recibe el nombre de Coordinación General de Educación y Divulgación). Esta integración incluía el Laboratorio Nacional del Consumidor<sup>52</sup>, el área de radio y televisión, de capacitación, de fomento a las actividades de las organizaciones de consumidores y la oficina encargada de dar seguimiento a las actividades del consejo consultivo.

En esa misma área, es hasta el año 2001 que las tareas de atender a las organizaciones de ciudadanos y a las organizaciones del sector social se ubicaron en la Dirección General de Organizaciones de Consumidores (Bracho 2002, 107).

Un caso ejemplar más, respondió a una demanda social, debido al aumento en el número de quejas y denuncias por violaciones a los precios de productos, que forzó

---

<sup>52</sup> En 1981 se creó el Centro de Pruebas y Análisis el Consumo (CEPAC) que dependía del INCO y con la fusión institucional, a partir de 1992, se le conoce como el Laboratorio Nacional del Consumidor (Bracho, 2002) que posteriormente dejó el área de Educación para formar parte de la Subprocuraduría de Verificación y Vigilancia.

a Profeco a abrir una oficina exclusivamente para ese propósito en enero de 1989, ya que 1976 esa oficina no estaba contemplada en el organigrama.

La Subprocuraduría de Telecomunicaciones fue creada por un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2015 (que entró en vigor el 7 de septiembre de 2015). Si bien su creación respondió al aumento del número de demandas interpuestas por los usuarios de telecomunicaciones, también lo exigió el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación de nuestros días.

Otro ejemplo, es el área de “monitoreo de la publicidad” de la Subprocuraduría de Servicios que se creó por un decreto publicado el 15 de diciembre de 2011. La reforma contempló el fortalecimiento institucional de la Subprocuraduría para investigar, verificar y analizar los casos de posibles prácticas de publicidad engañosa.

Por lo anterior, podemos asegurar que plasmar todos los cambios administrativos que ha sufrido la Procuraduría es una labor ardua que no corresponde a este trabajo de investigación. Sin embargo, sí podemos resaltar que actualmente, la Procuraduría cuenta con cinco áreas estratégicas para su funcionamiento: la Subprocuraduría de Servicios, la Subprocuraduría de Verificación, la Subprocuraduría Jurídica, la Coordinación General de Educación y Divulgación y la Subprocuraduría de Telecomunicaciones; y que cada una de estas cinco áreas implementa, con distintos medios y programas, acciones que pretenden proteger y promover los derechos de los consumidores.

### **2.3.2. Programas de participación ciudadana**

Gran parte de la labor de Profeco no sería posible sin la participación de aquellos consumidores que vigilan, denuncian y exigen mejores condiciones de consumo. Sin embargo, muchos de los programas de participación<sup>53</sup> no llegan a ser conocidos

---

<sup>53</sup> Programas como *Concilianet* que es un servicio de solución de controversias en línea, en el que se desahogan las audiencias de conciliación vía internet con aquellos proveedores de bienes y servicios que tienen celebrado un convenio de colaboración con Profeco para tal fin. Otro programa es *Buró Comercial* que es una plataforma electrónica donde se publica información relevante sobre



por el grueso de los consumidores, por razones como el desinterés de la población por informarse, el difícil acceso a la información (tanto en medios impresos como digitales), además tanto falta de capacitación al personal y de recursos para atender a los consumidores, como por la falta de medios y recursos por parte de los consumidores para conocer o acceder a los programas, además por la incompetencia de los funcionarios públicos por transmitir correctamente los objetivos, los requisitos para acceder a los programas o por falta de voluntad política para solucionar de raíz los problemas que aquejan a los consumidores *de a pie*.

Del conjunto de programas y canales de comunicación que tiene Profeco para comunicarse e involucrarse con la sociedad, se han elegido cuatro mecanismos que pueden ser considerados los más conocidos y los más emblemáticos: 1. El programa de Quejas y Denuncias; 2. Los Grupos de Consumidores; 3. La vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil y; 4. El Consejo Consultivo del Consumo.

El objetivo de exponer brevemente en qué consisten estos cuatro mecanismos es delimitar el alcance que han tenido y el posible nivel de influencia que los ciudadanos pueden ejercer en las acciones llevadas a cabo por Profeco para proteger y promover los derechos de los consumidores:

### ***Programa de Quejas y Denuncias***

El programa de quejas y denuncias es por excelencia un mecanismo de participación ciudadana directa a través del cual Profeco da únicamente respuesta a las demandas de los consumidores, no es un espacio de diálogo sino de comunicación unidireccional.

El programa está dirigido a toda la población y no condiciona o excluye la participación de la ciudadanía, como en el caso del Consejo o la vinculación con las Organizaciones de la Sociedad Civil. Para accionar este mecanismo basta con

---

más de 450 proveedores de bienes y servicios, así como de diversos sectores, referente a número de quejas recibidas, porcentaje de conciliación, motivos de reclamación, sanciones impuestas y contratos de adhesión. Otro más es *Quién es Quién en los Precios* que es una herramienta para ayudar a los consumidores a comprar productos al mejor costo teniendo la posibilidad de comparar precios.

tener una línea telefónica o acudir directamente a Profeco en cualquier oficina del país.

Siguiendo con el modelo de las interfaces socioestatales este mecanismo se catalogaría como una *interfaz socioestatal cognitiva de contribución*.

### **Grupos de Consumidores**

Los grupos de consumidores se conforman de personas interesadas en conocer y difundir los derechos de los consumidores. Los grupos son conformados por los “promotores” del área de Educación y Divulgación que están distribuidos por todo el país. Sin embargo, estos grupos están conformados en gran medida por grupos cautivos como padres de familia o estudiantes, lo que provoca que se desintegren con facilidad al término del ciclo escolar o que su conformación dependa de circunstancias ajenas a Profeco.

En ocasiones, los grupos de consumidores también funcionan como espacios de participación política porque suelen responder a los intereses políticos de los funcionarios en turno, por ejemplo, convocándose únicamente a los simpatizantes – o miembros de los grupos- para que sean beneficiarios de algún programa por encima de otros consumidores que no pertenecen a ningún partido político. Pocos grupos son auténticos. Este mecanismo es débil porque no existe una forma confiable de medir su impacto en el cambio de conducta de los consumidores después de haber participado en ellos.

### **Programa de vinculación con Organizaciones de la Sociedad Civil**

Este mecanismo es principalmente informativo, unidireccional y no considera abiertamente la opinión de las OSC. Conforme a las reglas de este programa, en algunos casos las OSC pueden ser invitadas a los eventos especiales, foros y mesas de trabajo, incluso a opinar acerca de las reformas a la Ley. En algunas ocasiones se pide su opinión con relación a algún tema en especial, pero esta actividad no determina un canal de comunicación constante, es decir, que la participación de las organizaciones está condicionada por la oferta que brinde la institución.

Siguiendo con el modelo de las interfaces socioestatales este mecanismo se catalogaría como una *interfaz socioestatal cognitiva de transparencia*.

### ***El Consejo Consultivo del Consumo***

Es un mecanismo bidireccional, permanente que está conformado por representantes sociales y funcionarios públicos. Las reuniones son periódicas con fechas acordadas y se analizan en conjunto “diversos temas en materia de consumo y protección al consumidor”. Este mecanismo es más especializado, en comparación con los otros ya que pretende “fomentar la participación de la ciudadanía” no sólo para que informen o participen como espectadores, sino que busca que los consejeros propongan “programas y acciones públicas relacionadas con las atribuciones de Profeco” y en consecuencia darle a la Procuraduría herramientas para que actúe (Reglamento Interno de Funcionamiento del CCC, 2015).

En el capítulo revisamos la creación de Profeco y las condiciones que llevaron a la última evolución del CCC, el cual es el centro de análisis de esta investigación.

De acuerdo a nuestra revisión, encontramos que Profeco es pionera en defender los derechos de los consumidores y representa la primera institución enfocada en la defensa de los Derechos Humanos como tal, aún antes de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el año 1990.

Respecto al Consejo Consultivo del Consumo descubrimos que su creación estaba en sintonía con el impulso de los mecanismos de participación ciudadana que se dio a partir del año 2000, con la transición política. Sin embargo, descubrimos que este mecanismo tenía como antecedente el Consejo Directivo de 1976 y el Consejo Consultivo de 1992. El Consejo Directivo fue considerado como un mecanismo que incluía a empresarios y funcionarios con el objetivo de proponer al INCO políticas de protección al consumidor. Posteriormente, con la fusión Profeco e INCO, el Consejo pasó por otro ajuste en 1992 para incluir a representante de instituciones de enseñanza superior, tres representantes de consumidores y tres de proveedores. Y posteriormente para el año 2005 evolucionó en lo que actualmente conocemos como CCC.

Este último consejo es el que estudiaremos a profundidad en los siguientes capítulos y el cual catalogamos como una *interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativo* (ISCC).

### **CAPÍTULO 3. EI CONSEJO CONSULTIVO DEL CONSUMO**

Como lo hemos mencionado, un consejo consultivo es un mecanismo formal de participación ciudadana que busca que sus participantes incidan en los asuntos públicos, en dónde actores sociales y gubernamentales interactúan periódicamente a través del diálogo y la comunicación, dada la preocupación o propósito compartido, para proponer acciones concretas y alcanzar los objetivos que le dieron vida a esa interacción (*Cfr. Aguirre 2015, 22*).

Como lo mencionamos en la introducción, los consejos consultivos son probablemente el mecanismo formal de participación ciudadana más utilizado en la Administración Pública Federal. Prueba de ello es que en el año 2018, la Secretaría de Gobernación contabilizó 329 mecanismos de participación ciudadana dentro de la Administración Pública y el 57% de ellos los catalogó como consejos (*Secretaría de Gobernación, 2018*).

Algunos estudios completos como el del Hevia (2011) se basan en perspectivas normativas u operativas que tienen un alcance analítico limitado para observar las particularidades de los Consejos, por ejemplo, a partir de esos estudios no es posible conocer el funcionamiento “informal”, las dinámicas entre participantes, el tipo de interacción para dialogar o diferir, los contenidos de las sesiones, entre otras cosas. Al respecto, tanto Felipe Hevia como Ernesto Isunza señalan que, a pesar de la preferencia gubernamental por la creación de Consejos Consultivos, y de la permanencia de algunos de ellos, sorprende su escasa importancia como tema de estudio (2012:107).

Los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable (CCDS) y los Consejos de Planeación son los que más se han estudiado (Hevia e Isunza 2012, 111). Para dichos autores, los CCDS son considerados como un caso de éxito debido a sus 22 años de funcionamiento normativo y 20 años de operación efectiva (*Programa de las Naciones Unidas 2017*). Todo lo anterior dota a esos Consejos como casos emblemáticos de los mecanismos de participación ciudadana, por lo menos de forma, ya que todavía hay pocos estudios sobre las interacciones de los consejeros y la manera en la que se toman las decisiones.

En este apartado analizamos el caso del Consejo Consultivo del Consumo como ejemplo de una interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa (ISCC) que también analizaremos a través elementos analíticos de las SAC en la relación gobierno y sociedad (Véase Capítulo 1).

### **3.1. Características del Consejo Consultivo del Consumo**

Antes de enlistar las características del Consejo Consultivo del Consumo es necesario hacer un breve recuento sobre las bases de su creación. La figura del Consejo siempre ha estado presente en la institución, pero evolucionó en tres momentos. Primero, ubicamos un Consejo (1976) que incluyó a Cámaras industriales y sindicatos. Posteriormente existió un Consejo (1992) que incluyó a representantes de organizaciones de consumo y personas representantes del ámbito académico y social. Finalmente nos encontramos en un tercer Consejo (2005) que incluye a personas representantes de organizaciones de consumo y representantes de los ámbitos académico, social y empresarial (Véase Tabla 3).

En entrevista, Rafael Regla y Virginia Ramírez comentaron que antes de su relanzamiento en 2005, la procuradora María Eugenia Bracho propuso diversas modificaciones a la LFPC en 2004, entre ellas reformar el artículo 31° que anulaba la figura del consejo consultivo de 1992. En su lugar se esperaba que la procuraduría llevara a cabo consultas con representantes de los sectores público, social y privado, y con organizaciones de consumidores para la elaboración de planes y programas de trabajo (artículo 31° LFPC, 2004).

En comparación con el primer y el segundo Consejo de Profeco, la idea de ese cambio fue ofrecer un espacio de interacción con la sociedad civil lo más auténtico posible. Recordemos que anteriormente las asociaciones de consumidores carecían de una presencia en los espacios de decisión de Profeco.

Con la reforma aprobada, el procurador Carlos Arce Macías da a conocer el “Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo” el 27 de abril de 2005, el cual puso énfasis en la labor de la ciudadanía y las consultas para estructurar los planes y programas de la Procuraduría (Acuerdo, artículo 5°, fracción

V). Además, en el Acuerdo se aprecia que se trató de buscar una relación más cooperativa entre los funcionarios y la ciudadanía para fomentar y fortalecer los mecanismos de participación y enriquecer las diversas actividades que desarrolla Profeco.

Durante la sesión de instalación del Consejo, llevada a cabo en julio de 2005, Carlos Arce expresó que el Consejo que se preveía en la LFPC de 1992 no había operado de manera óptima en trece años y que la razón principal se debió a que no cumplió con la labor primordial de reunir y dar voz a las organizaciones de consumidores, ya que, en su lugar, se había privilegiado la voz de proveedores, sindicatos y Cámaras<sup>54</sup>.

La instalación del tercer Consejo fue considerada por Carlos Arce, y para algunos funcionarios, como la primera ocasión en que los representantes sociales trabajarían con Profeco con el propósito de analizar diversos temas en materia de consumo y de protección al consumidor, proponer programas y acciones públicas (Informe de labores 2006 - 2012).

Además, por primera vez se establecieron abiertamente los perfiles que debían tener los consejeros: “personas físicas con trayectoria y prestigio reconocidos en materia de consumo o en el ámbito económico, social o cultural de México y representantes de organismos y asociaciones de la sociedad civil involucradas en la problemática del consumo” (Acuerdo 2005, artículo 2°). Esta versión del Consejo no incluía de manera explícita a representantes de Cámaras industriales, de comercio, sindicatos o empresas como posibles participantes sino únicamente a personas físicas que se desarrollan en distintos ámbitos y representantes de asociaciones de consumidores.

### **3.1.1. Diseño institucional del CCC**

El diseño institucional del CCC no se plasmó en un Reglamento sino hasta el año 2015. Antes de esa fecha funcionaba con base en su Acuerdo de creación cuyo

---

<sup>54</sup> Actualmente, la Procuraduría cuenta con una oficina especial para la atención a proveedores, denominada “Servicio a entidades proveedoras” que depende de la Subprocuraduría de Verificación.

nivel de detalle no alcanzaba a profundizar en algunos puntos sobre la administración del Consejo.

Conforme al Acuerdo de creación de 2005, la tarea del CCC es:

1. Emitir opiniones respecto de los planes y programas de trabajo de la Procuraduría, así como presentar propuestas con relación a éstos;
2. Ayudar a la Procuraduría en la promoción de la participación de la sociedad, divulgación de los derechos del consumidor y educación para el consumo;
3. Analizar temas de importancia y de alto impacto social en materia de consumo y de defensa de los intereses de los consumidores, así como proponer soluciones dentro del marco legal que rige a la Procuraduría;
4. Impulsar la participación ciudadana en las diversas tareas y acciones de protección al consumidor;
5. Promover la realización de foros y demás eventos en coordinación con instituciones interesadas, con el fin de permitir el intercambio de ideas entre los diversos actores en las relaciones de consumo, así como de consultas a la ciudadanía para contar con mejores elementos al estructurar los planes y programas de la Procuraduría y promover la creación de consejos consultivos en las diversas entidades federativas;
6. Aprobar su Reglamento interno de funcionamiento;
7. Enfocar sus actividades con base en el Plan de Trabajo aprobado;
8. Orientar las acciones de los Grupos de Trabajo; y las demás que sean necesarias para el cumplimiento del objeto de su creación.

Como veremos más adelante, aun cuando las labores del Consejo son propiamente consultivas, las cinco primeras actividades de la lista ayudan a incidir de manera directa o indirecta en la toma de decisiones de Profeco. Esto se reflejará, en parte, cuando Profeco toma en cuenta las propuestas del Consejo para realizar acciones de protección al consumidor porque van acorde con sus actividades o alcances institucionales.

### ***Estructura***



En 2015 se aprobó el Reglamento Interno del Consejo donde se formalizó su estructura. De acuerdo al artículo 6° de este documento quedó de la siguiente manera:

1. El presidente del Consejo es el Procurador Federal del Consumidor
2. El Secretario Técnico es el Coordinador General de Educación y Divulgación
3. Los consejeros son personas físicas con trayectoria y prestigio reconocidos en materia de consumo o en el ámbito económico, social o cultural de México y representantes de organismos y asociaciones de la sociedad civil involucradas en la problemática del consumo
4. Un representante que designe la Secretaría de Economía como invitado permanente
5. Y opcionalmente, el presidente puede invitar a las sesiones a representantes de distintas dependencias públicas, por ejemplo: de la Secretaría de Energía, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) y la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (Cofepris), por nombrar algunas.

Vale la pena señalar que esta estructura refleja que el Consejo es entendido dentro de Profeco como un espacio de importancia limitada ya que la oficina encargada de su administración y desempeño no es la del Procurador sino la oficina de Educación.

A pesar de esa limitación, resalta la consideración de contar con invitados especiales a las sesiones. Como veremos a continuación, la participación de funcionarios de otras dependencias es importante para conocer la viabilidad de las propuestas y ayudar en su seguimiento y realización ya que aportan cifras o datos que abonan a la discusión.

Por ejemplo, durante la sesión ordinaria XVIII (22 de agosto de 2012) se invitó al Director General de Normas de la Secretaría de Economía, Cristian Turégano para hablar sobre el desarrollo de un dispositivo para controlar el despacho de gasolinas y a Daniel Enrique Guerrero Rodríguez representante de la Secretaría de Energía quién habló brevemente de los canales de comercialización de Pemex (Petróleos Mexicanos), todo ello en razón de la discusión de normas mexicanas sobre la medición y despacho de gasolina durante la sesión. Durante la gestión del

procurador Bernardo Altamirano, en comparación con otras y aun cuando no se dejó de invitar a expertos, su participación fue menos activa.

También los coordinadores de Grupos de Trabajo son importantes para dar seguimiento y ayudar a la realización de propuestas porque permiten conocer la viabilidad o tiempo de espera que tardarían en realizarse al presentar los avances logrados en términos de la gestión interna y conocer la posibilidad de realización dada la comunicación con funcionarios de otras dependencias.

### ***Los consejeros***

Siguiendo con los documentos fundacionales del CCC y el Reglamento Interno se prevé que haya máximo 20 consejeras y consejeros bajo el principio de equidad de género, es decir, que se tenga un equilibrio de participación entre consejeras y consejeros.

Asimismo, los consejeros ejercen “el cargo en forma honorífica, sin recibir sueldo o contraprestación por el mismo, y por ello, no tendrán vinculación alguna de carácter laboral o de prestación social con la Procuraduría” (art. 3° Reglamento).

La condición de honorífica determina en gran parte que las propuestas del Consejo no sean vinculantes, aunque Profeco podría encaminar acciones con base en las propuestas de los consejeros.

La postulación de nuevos consejeros está a cargo del presidente del Consejo quien los propone a consideración personal conforme a “los perfiles” más apropiados (art. 8° Reglamento). Los consejeros también pueden proponer a candidatos por medio de la comunicación con la Secretaría Técnica, pero siempre quedan a consideración de la Presidencia y de la votación ante el Pleno del Consejo.

Un caso poco frecuente en el CCC es que los consejeros se autoinviten, aunque sí hubo un caso. En entrevista con Maximiliano Cárdenas, ex funcionario de Profeco mencionó que Alfonso Ramírez Cuellar había sido considerado como consejero debido a que él se autoinvitó al CCC. Aunque, las razones subyacentes de su aceptación se desconocen.

Generalmente es el Procurador(a) quien realiza las invitaciones de manera directa. Siempre resulta complicado evaluar si los consejeros seleccionados cumplen con

el perfil establecido por el reglamento y sí son mejores que aquellos que no se tomaron en cuenta. Aunque se debe reconocer que en él han participado representantes de organizaciones comprometidas con la protección a los derechos de los consumidores y distinguidos académicos.

Los consejeros pueden permanecer en su cargo “4 años con la posibilidad de continuar por un periodo igual cuando así lo determine la mayoría de los miembros del Consejo” (Art. 4º, Acuerdo). También está previsto que los consejeros que no desean cumplir con su periodo presenten su renuncia por escrito.

### **3.1.2. Forma de trabajo**

El trabajo del CCC se desarrolla durante las sesiones ordinarias que deben ser programadas por lo menos tres veces por año<sup>55</sup> y la sesión de instalación celebrada cada dos años en la que se elabora un diagnóstico sobre las problemáticas de consumo que estén relacionadas con los objetivos del Consejo. El fin de la sesión de instalación es integrar por votación un plan de trabajo que sirva como marco para organizar la gestión del Consejo a través de Grupos de Trabajo.

Otra de las tareas del Consejo es presentar cada dos años un “diagnóstico de la problemática del consumo” que sirve como base para incorporar un Plan de Trabajo del Consejo (Artículo 32º, 2015).

En términos generales, lo que se espera de la labor de los consejeros, de acuerdo con el Reglamento (2015), es que participen activamente presentando propuestas, acciones y proyectos de mejora ante los Grupos de Trabajo o de manera individual para que Profeco tome decisiones y elabore acciones para proteger los derechos de los consumidores.

Sin embargo, la realidad es que no todos los consejeros participan por igual. Hay quienes proponen nuevos temas de discusión o nuevas maneras de afrontar un

---

<sup>55</sup> El Consejo puede desarrollar tres tipos de sesiones:

1. La de instalación -bienal-: en esta sesión se propone el calendario de sesiones, la creación y conformación de los Grupos de Trabajo.
2. Las ordinarias: se llevan a cabo conforme al calendario que se aprueba en la sesión de instalación.
3. Las extraordinarias: éstas están sujetas a las necesidades del CCC y a petición del presidente y de los consejeros

problema público. Por ejemplo, el consejero Alejandro Calvillo abanderó, por varias sesiones, el tema de la semaforización del etiquetado de alimentos y bebidas para facilitar la lectura de los aportes nutrimentales y terminar con el etiquetado porcentual que actualmente tenemos. La propuesta no fue fructífera dentro de Profeco debido a que algunos intereses económicos de varias compañías serían trastocados. Incluso el caso llegó hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Animal Político 2018) pero los votos fueron desfavorables para lograr el cambio del etiquetado de productos. Por otro lado, hay otros consejeros que no elaboran propuestas de fondo para reajustar la política pública del consumo. En estos casos normalmente se limitan a lanzar propuestas en aras de mejorar las propuestas ya elaboradas por otros compañeros.

### ***Grupos de Trabajo***

Los Grupos de Trabajo son parte medular del funcionamiento del Consejo y de la creación de propuestas realizables<sup>56</sup>. En ellos los consejeros interactúan intensamente porque deben estar en constante comunicación para trabajar y por lo tanto los resultados de esas colaboraciones pueden desembocar en acciones concretas y resultados visibles.

Los grupos están diseñados para desarrollar propuestas sobre temas específicos que por su grado de importancia o complejidad requieren de un ejercicio de diálogo más profundo entre los actores involucrados. Los temas que se analizan y discuten en los grupos se derivan de las líneas de acción que se generan cada dos años del plan de trabajo, aunque dichos grupos pueden seguir funcionando mientras no se apruebe el Plan de Trabajo que los modifique o renueve.

Están conformados por un funcionario y por lo menos por tres consejeros (Art. 39°, 2015) y los consejeros pueden pertenecer a más de un grupo. Además, el grupo está coordinado por un funcionario de Profeco que debe ser conocedor del tema tratado y es asignado a consideración del presidente del Consejo.

---

<sup>56</sup> En el año 2008, el presidente del Consejo, el procurador Antonio Morales de la Peña propuso la creación de los Grupos de Trabajo para agilizar su labor.

El coordinador del grupo tiene la obligación de convocar a los consejeros por lo menos dos veces al año (Artículo 43°, 2015), dar seguimiento a los trabajos desarrollados y exponer los avances realizados durante la sesión próxima. Algunos consejeros comentaron que los Grupos de Trabajo son un espacio a través de cual se pueden desarrollar más propuestas y trabajos conjuntos. Algunas propuestas realizadas por Profeco fueron planteadas por los consejeros en los Grupos de Trabajo, como la propuesta realizada por la consejera Jessica Rojas Alegría de conformar *consejos consultivos de consumo*<sup>57</sup> en toda la República Mexicana.

Las reuniones de trabajo pueden celebrarse en cualquier lugar que determinen los integrantes del Grupo o pueden llevarse a cabo conferencias virtuales haciendo uso de los medios electrónicos disponibles<sup>58</sup>. Los documentos del Consejo muestran que la mayoría de las sesiones se han llevado a cabo en las oficinas centrales de Profeco.

Desde 2008 las líneas de trabajo de los Grupos se han mantenido sin muchos cambios, por ejemplo: Educación y participación ciudadana, Defensa del Consumidor, Verificación, Derechos Humanos y Acciones Colectivas, Reformas Estructurales o Reformas a la LFPC<sup>59</sup>. Su continuidad está relacionada con los objetivos institucionales de Profeco. También, ha habido casos en los que se forman los grupos por factores contextuales como en el caso del Grupo de Trabajo de Reformas Estructurales. Este fue creado en el año 2014 expresamente para tratar el tema de los servicios de telecomunicaciones debido al creciente uso de

---

<sup>57</sup> Los Consejos Consultivos de Consumo Estatal (CCCE) comenzaron a instalarse por segunda ocasión en el año 2015 con la ayuda y apoyo de la Coordinación de Educación en la Ciudad de México. Tienen una estructura igual a la del CCC federal y sesionan de manera independiente, aunque rinden cuentas a la oficina central. Anteriormente, en el año 2012 se hizo un primer intento por instalar estos consejos, pero sólo se lograron instalar 5 en todo el país. No se le dio seguimiento al proyecto hasta la propuesta de la consejera Jessica Rojas Alegría.

<sup>58</sup> En el año 2015 se renovó el portal del CCC para tratar de crear una plataforma interactiva que permitiese mantener una interacción virtual con la institución, los miembros del CCC y los ciudadanos que estuviesen interesados en temas de consumo

El objetivo principal fue desarrollar un novedoso esquema de trabajo entre los miembros del Consejo y Profeco aprovechando los medios electrónicos para difundir, almacenar y compartir la información relacionada con las actividades que lleva a cabo el Consejo y los Grupos de Trabajo que lo conforman.

A pesar de esfuerzo que se realizó por crear ese portal, la página del CCC estuvo dada de baja desde enero y hasta finales de año 2018.

<sup>59</sup> Para conocer los temas de los Grupos de Trabajo desde 2008 al 2017, véase el anexo 2.

tecnologías para realizar compras en línea, transacciones o interacciones y con ello, mitigar el origen del número creciente de quejas contra servicios de telefonía móvil e internet. (Véase Anexo 2).

### **Sesiones**

A pesar de que las sesiones de trabajo son un motor de funcionamiento y un signo de vigencia y reconocimiento a este mecanismo de participación, estas no se realizan con la frecuencia necesaria, así como con el tiempo y planeación adecuadas. Esto no sólo limita la calidad del trabajo del Consejo, sino que puede ser una muestra de desinterés por parte de la Procuraduría.

A continuación, se muestra el protocolo que el Presidente sigue durante las sesiones:

1. Pasa lista y declara el quórum indispensable para iniciar la sesión (la mitad de los consejeros más uno)
2. Lee y aprueba el Acta de la sesión anterior (en caso de las sesiones ordinarias)
3. Trata los asuntos anotados en la orden del día
4. Abre la discusión para los “asuntos generales”
5. En los casos de integración de nuevos consejeros, al final de la sesión se realiza la votación.

El Secretario Técnico ayuda a dirigir las sesiones y es responsable de convocar a los consejeros en las fechas acordadas, mantener la comunicación con ellos y sistematizar toda la información concerniente a los trabajos. Siendo el Coordinador del área de Educación y Divulgación, debe resguardar toda la información sobre el Consejo y sistematizarla.

Con base en la lectura que se hizo de las versiones estenográficas del 2012 al 2016, la duración promedio de las sesiones es de dos a tres horas que resultan insuficientes para que se expongan todas las propuestas de los consejeros. En ese breve lapso los funcionarios públicos son quienes hacen un mayor uso de la palabra porque durante las sesiones, y de acuerdo con el protocolo, primero se exponen las acciones y los resultados que ha tenido la Procuraduría en materia de protección al

consumidor y posteriormente se pasa a la discusión de los “asuntos generales” en donde todos los consejeros pueden aportar alguna propuesta.

Como el tiempo de discusión durante las sesiones es insuficiente, las reuniones de los Grupos de Trabajo y las reuniones extraoficiales son fundamentales para desarrollar de manera minuciosa las propuestas y acciones del Consejo. Por ejemplo, el Grupo de Trabajo sobre publicidad engañosa elaboró en 2012 los “lineamientos para el análisis y verificación de la publicidad”.

**Tabla 4. Sesiones ordinarias del Consejo Consultivo del Consumo  
2012 - 2016**

<b>Año</b>	<b>Procurador(a) en turno</b>	<b>Sesiones Ordinarias</b>	<b>Fecha</b>
2012	Bernardo Altamirano Rodríguez	Sesión Ordinaria XVII	17 abril 2012
		Sesión Ordinaria XVIII	22 agosto 2012
		Sesión Ordinaria XIX	22 noviembre 2012
2013	Humberto Benítez Treviño	Sesión Ordinaria XX	19 marzo 2013
	Alfredo Castillo Cervantes	Sesión Ordinaria XXI	22 noviembre 2013
2014	Lorena Martínez Rodríguez	Sesión Ordinaria XXII	3 junio 2014
		Sesión Ordinaria XXIII	11 diciembre 2014
2015		Sesión Ordinaria XXIV	11 marzo 2015
		Sesión Ordinaria XXV	14 septiembre 2015
2016	Ernesto Nemer Álvarez	Sesión Ordinaria XXVI, XXVII, XXVIII	2 diciembre 2016

Fuente: Elaboración propia con base en los documentos del CCC

Como observamos en la tabla anterior, tres de los cinco procuradores realizaron sólo una sesión ordinaria durante su gestión. Esto ocasionó mucha incertidumbre entre los consejeros respecto a la continuidad de los trabajos del Consejo, lo cual fue mencionado varias veces durante las sesiones revisadas.

Esta situación pone en evidencia que *mientras más inestable sea la administración de Profeco más debilitado se ve el trabajo y el alcance del Consejo*. Por un lado, existe un retraso en los trabajos que tiene que ver con el tiempo en el que los nuevos funcionarios se familiarizan con los trabajos del Consejo. Por otro lado, los cambios en el proyecto político de cada Procurador ocasionan modificaciones a las

prioridades y la agenda de trabajo del Consejo. Más adelante profundizamos este punto, resaltando que posiblemente se trata de qué tanta *voluntad política* o interés tienen o no los funcionarios para dar seguimiento a las labores del Consejo.

### **3.1.3. Evolución del perfil de los consejeros**

Debido a la complejidad y múltiples aristas que tiene el tema del consumo y su tratamiento, es casi imposible afirmar que todos los intereses de los consumidores están representados en el CCC, ya que es parte de su naturaleza como sistema asociativo complejo (Luna y Velasco, 2017). En él han participado muchos consejeros con distintos orígenes colectivos, que conforman un grupo heterogéneo y que representan a distintas organizaciones e intereses.

De acuerdo a la información que publicó Profeco en el portal del Consejo, desde su creación en 2005 al 2017 el CCC se puede dividir en tres generaciones de integrantes<sup>60</sup>.

Los perfiles profesionales de los consejeros han sido principalmente abogados y en menor medida comunicólogos, químico-farmacobiólogos, sociólogos, internacionalistas, politólogos, médicos, ingenieros, arquitectos, ecólogos y antropólogos, por nombrar algunas profesiones. Esta diversidad profesional se ve reflejada en el tipo de propuestas que han realizado en el pleno y en los Grupos de Trabajo en los que han participado, lo cual puede arrojar pistas respecto al tipo de propuestas que han realizado.

En términos generales los consejeros que son abogados suelen realizar propuestas encaminadas a reformar la Ley o a crear mecanismos de protección que disponen

---

<sup>60</sup> Desde su creación en el año 2005 al 2017, el CCC ha llevado a cabo treinta sesiones ordinarias con tres generaciones de consejeros de acuerdo con información publicada por Profeco:

1. De 2005 a 2007, participaron 21 consejeros.
2. De 2007 al 2011 con la participación de nueve consejeros.
3. La tercera generación se instaló el 9 de septiembre de 2011 contando con la participación de 15 integrantes, de los cuales tres renunciaron por lo que el 11 de diciembre de 2014 se incorporaron 5 nuevos integrantes y posteriormente el 2 de diciembre de 2016 un consejero concluyó su periodo al tiempo en que el un consejero se integró.



en la LFPC. Otras profesiones como químicos, médicos, ingenieros o ecólogos suelen proponer temas de verificación, creación de normas o regulación de productos. Profesiones como comunicólogos o sociólogos suelen enfocarse más en campañas de difusión y concientización sobre productos nocivos o malas prácticas de consumo.

En cuanto a las generaciones del CCC, la *primera generación* (2005-2007) estaba integrada principalmente por académicos, representantes de organizaciones sociales, asociaciones civiles y en menor medida a representantes del rubro empresarial, tomando como referencia lo que señaló el Procurador Carlos Arce en la sesión de instalación de este consejo, se decidió dejar afuera a las cámaras empresariales y sindicales ya que éstas ya contaban con canales directos de comunicación con los funcionarios del gobierno.

Entre los personajes destacables de la primera generación del CCC podemos nombrar a Néstor García Canclini, antropólogo que en 1995 escribió un libro sobre los consumidores y los ciudadanos en la época de la globalización y a José Sarukhán Kermez, biólogo investigador que fue rector de la Universidad Nacional Autónoma de México de 1989 a 1997.

La *segunda generación* (2008-2011) estaba constituida en su mayoría por representantes de organizaciones sociales y asociaciones civiles. Entre sus participantes se incluían integrantes de asociaciones enfocadas a contribuir a la defensa de los consumidores, como Incontrare o Alconsumidor, así como integrantes de la academia. Sin embargo, es en esta generación que comienzan a figurar con mayor fuerza algunos representantes empresariales o de instituciones privadas.

Para las primeras dos generaciones, a pesar de que los representantes de asociaciones sociales o académicos constituyeron en su conjunto el grueso de los representantes del Consejo, sí hubo una proporción considerable de empresarios y de organizaciones privadas que en principio no fueron considerados abiertamente en este espacio, debido a que los fundadores del CCC pensaban que estos actores pueden llegar a colaborar de manera directa con los funcionarios públicos dadas las formas de comunicación más directas que tienen para trabajar.

En cuanto a la *tercera generación* (2012-2016) se observan dos cuestiones: 1. Hay una considerable participación de empresarios, en comparación con los consejos anteriores y 2. Esta generación está integrada por consejeros con una exposición mediática considerable ya que colaboran como columnistas en el periódico *El Universal*, *El Reforma* y *Sin Embargo* o porque son especialistas en temas de transparencia pública o en estudios de mercado.

Algunos de ellos han formado parte de comités de expertos en temas de consumo, han realizado campañas de concientización sobre las problemáticas a las que se enfrenta la población consumidora como la obesidad, han publicado investigaciones académicas sobre competitividad, han formado parte de grupos de expertos nacionales o internacionales o han participado en otros consejos, como el caso de Irene Levy quien es presidenta de Obervatel, A.C. y exconsejera del Instituto Federal de Telecomunicaciones (Ifetel)<sup>61</sup>; otro ejemplo es Jorge Villalobos Grzybowicz quien es presidente ejecutivo del Centro Mexicano para la Filantropía A.C. (Cemefi) e integrante del consejo consultivo del Servicio Profesional de Carrera, del Consejo para la Determinación de las Mercancías Decomisadas y del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil. En este último, Jessica Rojas Alegría también formó parte.

**Tabla 5. Proporción del Consejo Consultivo del Consumo por tipo de representación, 2005 - 2016**

Tipo de representación	Porcentaje de cada generación		
	2005-2007	2008-2011	2012-2016
Académica	22%	21%	13%
Empresarial	9%	15%	50%
Social	70%	63%	38%
<b>Total</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>	<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en documentos del CCC

<sup>61</sup> Desde febrero de 2018 es integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.

En este periodo también hay consejeros que representan organizaciones de índole social que desarrollan temas de consumo como actividad principal o secundaria como el caso de El Poder del Consumidor, A.C., Observatel, A.C., Consejo Mexicano de Normalización y Evaluación de la Conformidad (Conmenor) y Acciones Colectivas A.C., Centro Mexicano para la Filantropía (Cefemi) y Tendiendo Puentes, A.C., por citar algunas.

En cuanto a las organizaciones que han sido representadas en el Consejo, se encuentran: Transparencia Mexicana, A.C., el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), A.C. y el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), entre otras. También han sido representadas instituciones educativas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Iberoamericana, la Universidad de Sonora, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la Universidad Anáhuac, entre otras instituciones educativas.

Sin embargo, como habíamos mencionado es la generación del Consejo que tiene el mayor porcentaje de organizaciones empresariales como la Confederación de Cámaras Industriales de México (Concamin), la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (Canacintra), que de acuerdo con ellas buscan desarrollar mejores condiciones para la comercialización, diseño, verificación y producción de productos

La Tabla 5. muestra el cambio en la conformación del CCC por el tipo de representación<sup>62</sup>. La presentación social solía tener un 70% en la primera generación llegando a 38% en la tercera generación. Lo mismo ocurrió con los empresarios, que en 2005-2007 constituían el 9 % de los consejeros y que en la tercera generación llegaron a representar al 50% de los consejeros.

---

<sup>62</sup> Para fines de esta investigación el tipo de representación se dividió en tres grandes rubros: el *académico*, el *empresarial*, que incluyen actividades del ámbito privado como pueden ser periodísticas o de consultoría, y el rubro *social* que incluye a organizaciones gremiales, sindicatos y asociaciones civiles.

Además, es importante señalar que las generaciones de consejeros fueron establecidas por Profeco con base en los cambios de integración o salida de los consejeros y no por el número de años.

Sin embargo, esta recomposición se debe a que, como lo mencionan Matilde Luna y José Luis Velasco (2017), la representación de los actores en los SAC es diversa y su membresía no es estática, sino que van entrando y saliendo actores a lo largo del tiempo, recomponiendo constantemente el sistema. Por lo que, podemos entender este cambio en la proporción de la composición del Consejo como reflejo de *la nueva condición gubernamental*<sup>63</sup> que revisamos en el Capítulo 1, donde el diálogo entre diversos actores en el proceso de toma de decisiones enriquece las propuestas y a los mecanismos de participación como las ISCC lejos de hacerles daño.

Esto se debe a que se fomenta el diálogo entre diversos actores que de otra manera o fuera de las interfaces socioestatales no se daría. Sí bien es cierto que los empresarios suelen tener otras vías de comunicación más directas con los funcionarios públicos, su voz también es necesaria para profundizar el entendimiento entre los actores involucrados.

A continuación, presentamos el análisis sobre el funcionamiento del CCC con base en los detalles específicos del funcionamiento que revisamos en este capítulo.

---

<sup>63</sup> La pertinencia de la participación de los ciudadanos en las políticas públicas se torna inevitable en un contexto social, político y económico complejo bajo una *nueva condición gubernamental* en la que “los gobiernos enfrentan grandes retos para resolver por sí solos problemas sociales cada vez más complejos, con recursos siempre limitados y en un entorno de rápido cambio tecnológico y de crecientes interdependencias organizacionales que demandan soluciones colaborativas” (Thomson y Perry 2016 citado por Díaz 2017, 350).

## CAPITULO 4. ANÁLISIS DEL ESTUDIO DE CASO

En este apartado analizaremos la influencia que tiene el Consejo Consultivo del Consumo (CCC) sobre la elaboración de políticas públicas y toma de decisiones de Profeco y cuáles son los factores que la determinan.

Retomemos que el consejo consultivo es un mecanismo de participación ciudadana dentro del mapa de las Interfaces Socioestatales en el cual podemos ubicarla como una interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa (ISCC) que busca que sus participantes incidan en las decisiones gubernamentales, privilegiando la comunicación de ida y vuelta, sin que formen parte de la Administración Pública.

Como lo mencionamos en el primer capítulo, utilizar el concepto de ISCC nos ayuda a entender que el mecanismo del CCC promueve únicamente la comunicación de ida y vuelta entre consejeros y funcionarios, sin la posibilidad de transferirles a estos últimos poder de decisión, lo que significa que la decisión final siempre la toman los funcionarios.

Todo lo que se discute en un consejo consultivo se queda únicamente en un plano informativo o en “acuerdos no vinculantes”, ya que los funcionarios pueden o no tomar en cuenta las propuestas u opiniones de los consejeros. Sin embargo, la interacción entre diversos actores conocedores de temas de consumo puede enriquecer o modificar la perspectiva que los funcionarios de Profeco tienen, lo que abre el espectro sobre las maneras de concebir un problema público de consumo y cómo resolverlo, haciendo que las opiniones y la información proporcionada por los representantes de la sociedad obtenga un peso considerable al momento que los funcionarios tomen decisiones.

Al interior, las ISCC tienen una dinámica propia que puede ser analizada desde elementos analíticos de la teoría de los *Sistemas Asociativos Complejos* (SAC) de Luna y Velasco (2017), que revisamos en el Capítulo 1. De ella retomamos principalmente tres elementos analíticos para observar la interacción entre los actores que participan en el CCC, estos fueron: la *autonomía*, la *representación* y el origen *colectivo/heterogéneo* de los consejeros.

Respecto a la *autonomía*, Luna y Velasco (2017) diferencian entre la *autonomía sistémica* y la *autonomía individual*. Por ejemplo, el Consejo depende de Profeco y su Procurador para realizar sus funciones y por tanto no tiene una *autonomía sistémica* o propia del mecanismo, ya que siempre se necesita de su conducción para sesionar. Eso hace que el CCC sea vulnerable ante las crisis políticas internas y externas, y que han ocurrido con entrada y salida de distintos Procuradores en poco tiempo.

Sin embargo, los consejeros tienen *autonomía individual* en la medida en que pueden decidir cuándo participar, cómo participar, qué aportar y en qué momento abandonar el Consejo, lo cual también es una de las características de los SAC: que sus integrantes pueden ingresar voluntariamente y salir formalmente de manera libre. Por tanto, la *autonomía individual* de los consejeros los dota de la posibilidad de representar y hablar por una causa.

Respecto a la *representación* el Consejo ha tenido etapas de reacomodo proporcional que han migrado de una alta representación social en el periodo de 2005 a 2007 a una alta representación empresarial de 2012 a 2016 (Véase Tabla 5). Esto conduce a que ciertas acciones se prioricen más que otras en función del perfil mayoritario de los consejeros que las proponen, aunque recordemos que, como menciona Luna y Velasco (2017), esta situación es completamente normal ya que en un mecanismo de participación, la interacción entre actores es dinámica por la naturaleza en cuanto a sus metas y su integración.

Por ejemplo, algunas acciones impulsadas por la representación empresarial dentro del Consejo son el caso de las verificaciones aduaneras, la firma de convenios con Cámaras industriales, la vigilancia de la entrada de productos provenientes de otros países, entre otros. En contraste, las acciones que puede llegar a priorizar una representación social están más enfocadas a promover acciones para orientar a los consumidores o agilizar los trámites en la institución.

Por último, respecto al *origen colectivo* y *heterogéneo* de los integrantes del Consejo, los actores que se convocan suelen ser muy diversos y por tanto tienen distintos intereses, formaciones profesionales y distintas perspectivas para definir y abordar un problema, en este caso de consumo.

La *diversidad* que se genera en un mecanismo de participación en el que convergen distintas ideas y opiniones respecto a un problema público trae consigo diferentes maneras de pensarlo y distintas formas de solucionarlo, por tanto, ese puede ser el mayor reto de un consejo consultivo visto desde la perspectiva de los SAC, coordinar acciones y tratar de resolver problemas comunes con la intervención de actores autónomos e interdependientes (Luna y Chávez, 2014).

En el capítulo anterior mencionamos que los perfiles que han participado en el Consejo han sido diversos, pero mucho de ellos han sido abogados y en menor medida comunicólogos, químico-farmacobiólogos, sociólogos, entre otras profesiones. Ciertamente en algunas ocasiones, la diversidad de origen y las distintas formaciones profesionales generan, conflictos de comunicación entre los participantes que pueden llegar a obstaculizar acuerdos o la consecución de sesiones. Aunque durante la revisión de los documentos no se identificó problema alguno respecto a la heterogeneidad de los consejeros.

Sin embargo, durante la entrevista realizada al consejero Roberto Alegría Soní, con representación empresarial, mencionó que las aportaciones de uno de sus compañeros le parecían poco relevantes porque el tema de la ecología no tiene relación con la protección y seguridad de los consumidores. Para él, la visión de protección está enfocada a generar normas para regular los productos o los procesos de producción que en generar programas de concientización sobre el uso de los recursos no renovables o programas de capacitación para cuidar el medio ambiente.

Esta afirmación, como la del consejero, deja ver que más que un conflicto que puede llegar a obstaculizar los trabajos del Consejo, las opiniones distintas entre consejeros forman parte de esta *diversidad*, de la que hablamos, en cuanto a puntos de vista que son importantísimos para optimizar el funcionamiento y las propuestas del Consejo.

A pesar de las visiones encontradas que se pueden llegar a dar, lo importantes es pensar que los consejeros se reúnen esperando solucionar un problema de consumo que no podrían resolver cada uno por separado, esto tiene que ver con otra de las propiedades de los SAC: *la interdependencia*. Es decir, que se necesitan

visiones diversas para encontrar las soluciones más convenientes a problemas complejos.

Una vez dichas estas las consideraciones conceptuales, podemos iniciar con la sección de análisis de los datos.

### ***Tratamiento de los datos***

Para realizar el análisis del CCC se seleccionó el periodo de actividades de 2012 a 2016. La elección se debe a que a pesar de que la figura actual del Consejo existe desde 2005, es entre 2012 y 2016 donde se cuenta con mayor disponibilidad de información sobre sus trabajos. Esto incluye disponibilidad de versiones estenográficas de las sesiones, órdenes del día, actas, acuerdos, videos y presentaciones de *power point* que en los periodos anteriores eran escasas. Asimismo, se seleccionó el periodo más reciente disponible al inicio de la realización de este trabajo para que la investigación fuera lo más vigente posible.

Los datos que utilizamos en el análisis se obtuvieron de diversas fuentes: 1. La revisión documental de las versiones estenográficas, videos de las presentaciones y actas del Consejo; 2. La realización de tres entrevistas a consejeros y cuatro entrevistas a ex funcionarios de Profeco para precisar información. Uno de ellos compartió documentos fundacionales del Consejo; 3. La visita al Centro de Documentación de Profeco en donde se obtuvo información sobre la creación de Profeco, su fusión con el Instituto Nacional del Consumidor (INCO) y fotografías de algunas reuniones con asociaciones de consumidores; 4. La solicitud de información con el número de folio 1031500002318 en el que se pidieron documentos de trabajo, minutas y conformación de grupos, entre diversos documentos sobre el funcionamiento del CCC.

A continuación, describimos como se organizó la información de las fuentes antes mencionadas para ubicar las propuestas del Consejo y el seguimiento por parte de los funcionarios de Profeco.

### ***Matriz de sesiones***

Para comenzar el análisis leímos las 8 versiones estenográficas disponibles de las sesiones del periodo 2012-2016 (Véase Anexo 4). Posteriormente, hicimos un



recuento de las propuestas de trabajo que se generaron durante las sesiones, sistematizando la información en un documento llamado “matriz de sesiones” para establecer niveles de seguimiento y realización de las propuestas.

En él se desglosaron el año, el número de sesión, los nombres de los Procuradores en turno, el nombre de los consejeros, las propuestas, los temas generales y específicos a los que hacen referencia, las acciones realizadas por Profeco, una columna de semaforización para ubicar el nivel de seguimiento de las propuestas y por último una columna de la fuente a través de la cual se obtuvo la información (Véase Anexo 5).

En cuanto al nivel de seguimiento, se separó la información en tres categorías. 1. Propuestas a partir de las cuales Profeco realizó una o más acciones. 2. Propuestas a las que se le dio seguimiento, pero no se realizaron acciones concretas o estas fueron insuficientes<sup>64</sup>. 3. Propuestas a las que no se les dio seguimiento.

La manera en la que se observó este seguimiento fue a partir de revisar el portal de Profeco, los informes de labores, declaraciones en medios de comunicaciones, etc., y cualquier otra fuente de información relevante a la propuesta observada. En muchos casos se pudo determinar con certeza que a una propuesta no se le dio seguimiento porque la información debería de haber aparecido en un lugar específico y no fue así.

Hubo otros casos en donde la búsqueda de información no arrojó noticias sobre el seguimiento de la propuesta. Sin embargo, no tenemos la certeza de que se hayan o no llevado a cabo porque no había una fuente de información específica en dónde debería de haber aparecido el estado del seguimiento de la propuesta. Por ello antes de analizar las propuestas decidimos separar este último caso de propuestas como “no rastreadas”.

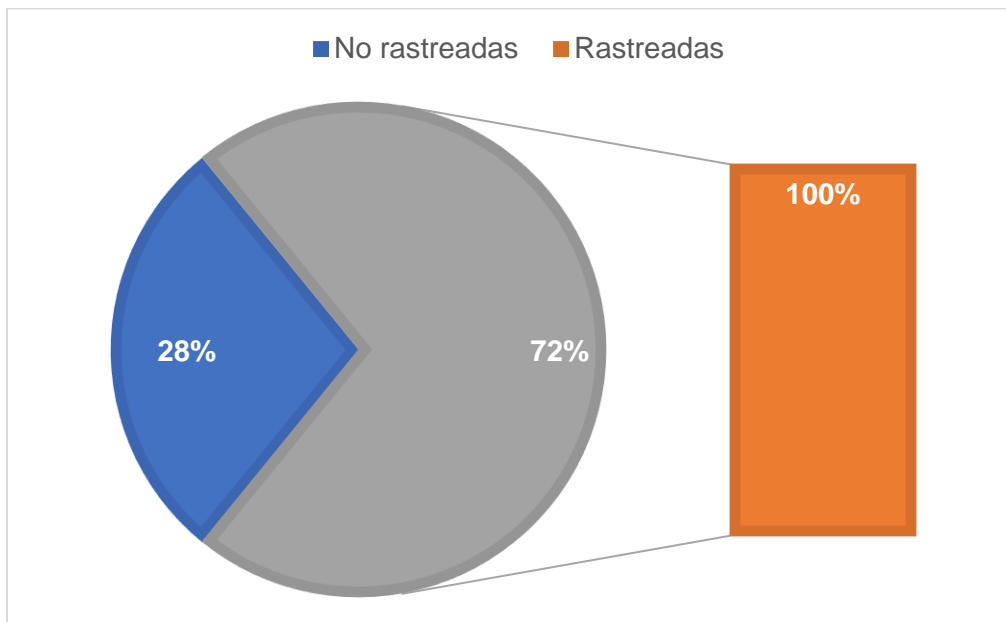
---

<sup>64</sup> Para esta categoría se consideran como acciones concretas aquellas como “nombrar”, “afirmar” o “mencionar” por algún medio oficial o no oficial la posibilidad o la voluntad de ser realizadas. De igual forma se consideran como insuficientes las acciones que no se cumplieron al cien por ciento, por ejemplo, en el caso de verificar, instalar o elaborar un número específico de acciones para cumplir con la propuesta.

En algunos casos no se registró ninguno de los tres niveles propuestos debido a la falta de información o a la dificultad para acceder a ella.

De los documentos disponibles, se contabilizaron 216 propuestas hechas por los consejeros<sup>65</sup>. De las cuales se encontró información sobre 155 propuestas y de ese total se les dio seguimiento a 89 propuestas lo que equivale al 57%.

**Gráfico 2. Propuestas rastreadas y no rastreadas del CCC (2012 – 2016)**



Fuente: Elaboración Propia

Tomando en cuenta únicamente las propuestas rastreadas, en términos porcentuales la semaforización de las 216 propuestas quedaría como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 6. Porcentaje de seguimiento que Profeco dio a las propuestas del Consejo (2012 – 2016)**

Semaforización		Porcentaje
1	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	57%
2	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	15%
3	No dio seguimiento y no realizó acciones	28%
<b>Total</b>		<b>100.00%</b>

Fuente: Elaboración propia

<sup>65</sup> Esto quiere decir que se tomaron como propuestas aquellas declaraciones que de manera explícita proponían o recomendaban a Profeco realizar o frenar acciones concretas. No se tomaron en cuenta aquellas declaraciones u opiniones que no llegaban a concretar una recomendación.

De acuerdo con la tabla anterior, se le dio seguimiento al 72% de las propuestas y se tuvieron resultados satisfactorios en el 57%, por lo que hasta ahora podemos sugerir que el Consejo sí influye en las acciones de Profeco. Sin embargo, tenemos que matizar y tomar con mucha precaución ese resultado preguntándonos ¿A qué tipo de temas se les dio seguimiento?

### ***Temas generales de discusión***

La siguiente tabla muestra los temas generales que fueron propuestos durante las sesiones del Consejo.

**Tabla 7. Número de propuestas del CCC por tema general (2012 – 2016)**

<b>Temas generales</b>	<b>Recuento</b>	<b>Porcentaje</b>
Funcionamiento interno	66	30.55%
Actualización, difusión y/o publicación de información	48	22.22%
Vinculación	43	19.91%
Regulación y procuración	34	15.74%
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	13	6.02%
Normalización y Verificación	12	5.55%
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia

Los temas generales más recurrentes durante las sesiones es el tema del “funcionamiento interno” con el 31% del total de las propuestas. Dentro de este tema se encuentran cuestiones como la conformación de los Grupos de Trabajo, la conformación de las agendas, los tiempos para realizarlas o la incorporación de nuevas herramientas de trabajo tanto de Profeco como del Consejo.

Este rubro representa el porcentaje más elevado y muestra que la mayor parte del tiempo los consejeros junto con los funcionarios públicos hablaron sobre el mejoramiento de los procesos internos del Consejo o de la institución. Esto restó intensidad al tipo de propuestas que se hubiesen podido desarrollar si estos aspectos no tuvieran que ser mejorados. Por lo anterior, *la debilidad en el diseño organizacional de propio Consejo y de la oficina encargada de sus asuntos, restó*

*profundidad a las discusiones y planteamientos que los integrantes del Consejo pudieran haber hecho.*

El segundo tema general más recurrente es la “actualización, difusión y/o publicación de información” con el 22% del total de las propuestas. En esta clasificación se encuentran cuestiones como la publicación de información de contratos, acuerdos o incumplimientos, invitaciones a la población para participar en programas o eventos, entre otras cuestiones más de carácter informativo.

Nos parece que esto es un resultado natural de este tipo de interfaz socioestatal, la cual privilegia la transferencia de información y no es vinculante, por lo que su principal herramienta de trabajo es la publicación de información.

Menos de la mitad de los temas más recurrentes incluyen “Vinculación” (por ejemplo, firmas de convenios), “Regulación y Procuración” (por ejemplo, regulación de normas de etiquetado de productos), “Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades” (por ejemplo, coordinar estrategia para combatir la obesidad), “Normalización y Verificación” (por ejemplo, que el diseño de Normas Oficiales Mexicanas incluya la participación de los consumidores). Debido a que todos estos temas requieren acciones ejecutivas y políticas que van más allá del alcance del Consejo, es de esperar que estos sean los menos trabajados.

**Tabla 8. Niveles de seguimiento de las propuestas por Procurador\***

<b>Procurador (a)</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>Total</b>
Lorena Martínez Rodríguez	24.36%	5.77%	12.18%	42.31%
Bernardo Altamirano Rodríguez	14.74%	3.21%	5.13%	23.08%
Ernesto Nemer Álvarez	5.77%	2.56%	7.69%	16.03%
Alfredo Castillo Cervantes	8.33%	2.56%	2.56%	13.46%
Humberto Benítez Treviño	3.85%	1.28%	0.00%	5.13%
<b>Total general</b>	<b>57.05%</b>	<b>15.38%</b>	<b>27.56%</b>	<b>100.00%</b>

\*Para conocer la semaforización, véase Tabla 6. Fuente: Elaboración propia

En la Tabla 8. presentamos un resumen del seguimiento que le dio cada Procurador a las propuestas del CCC realizadas del 2012 al 2016. La Procuradora que tuvo el mayor seguimiento de propuestas fue Lorena Martínez con un 24% de ellas. De manera paralela, Humberto Benítez y Ernesto Nemer tuvieron el peor desempeño en este rubro, con el 6% y 4% de seguimiento. Sin embargo, debemos tomar en

cuenta que Lorena Martínez fue la Procuradora que más tiempo duró en el cargo, mientras que Benítez y Nemer fueron quienes menos tiempo duraron en el cargo. *Esto sugiere que un factor para el avance de los trabajos del CCC es la duración del Presidente del Consejo en el cargo (Véase el Anexo 6).*

### **Seguimiento por consejero**

Ahora veamos el desempeño que tuvieron los consejeros. Durante el periodo de abril de 2012 a diciembre de 2016 participaron en total 18 consejeros.

**Tabla 9. Años de duración en el cargo y el % de las propuestas realizadas durante el periodo 2012 – 2016 que generó cada consejero**

<b>Consejero</b>	<b>Años en el cargo hasta 2016</b>	<b>% del total de propuestas realizadas</b>
1. Alejandro Calvillo Unna <sup>66</sup>	6	16.75%
2. Jessica Rojas Alegría	6	14.66%
3. Irene Levy Mustri	6	14.14%
4. Roberto Alegría Soní	4	10.47%
5. Margarita Luna Ballina	6	8.90%
6. Mateo Alfredo Castillo Ceja	2	7.85%
7. Issa Luna Pla	6	6.28%
8. Raúl Picard del Prado	5	5.24%
9. José Roldán Xopa	6	2.62%
10. Luis Toussaint Elosúa	0	1.57%
11. Daniel Moreno Chávez	4	1.57%
12. Alex Ricardo Caldera Ortega	2	1.05%
13. Enriqueta Medellín Legorreta	6	1.05%
14. Verónica Baz Suárez	4	0.52%
15. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz	3	0.52%
16. Jorge Villalobos Grzybowicz	2	0.52%
17. Marco Antonio León Félix	5	0.52%
18. Omar Pérez Padilla	2	0.52%

Fuente: Elaboración propia

La tabla anterior presenta una comparación entre la duración de los consejeros en el cargo y el porcentaje de propuestas que ellos generaron del total de propuestas realizadas en el Consejo durante el periodo de análisis. Existe una aparente correlación entre el tiempo que cada consejero se mantiene en el cargo y la cantidad

<sup>66</sup> En este caso se sumó el 1.57% correspondiente a Xaviera Cabada que fue a una sesión en su representación.

de propuestas que realiza. Asimismo, podemos sugerir que a medida que los consejeros pasan más tiempo en el cargo, su ritmo de formulación de propuestas aumenta. Esto se puede ver en el hecho de que cuatro de los consejeros que tienen 6 años en el cargo aportan cada uno más de 8% de las propuestas. Por su parte, seis de los consejeros que tienen máximo 4 años en el cargo aportan cada uno menos del 2% de las propuestas. Podemos concluir que *mientras más tiempo tenga el consejero en el cargo, más familiarizado está con las labores de la institución, por lo que le es más sencillo seguir aportando, y dar seguimiento a las labores de Profeco.*

De manera excepcional, por ejemplo, resaltan el consejero Roberto Alegría Soní, que con 4 años en el cargo aporta 10% de las propuestas, y la consejera Enriqueta Medellín Legorreta, que con 6 años aporta apenas 1% de las propuestas. En el caso de Alegría Soní, la entrevista que se le realizó demuestra que él es un personaje muy activo en el ámbito de las normas sobre la seguridad de los productos a través de su trabajo en Concamin. En el caso de Enriqueta Medellín, el análisis de las sesiones demuestra que su asistencia al Consejo fue escasa. *Ante esto podemos sugerir que el factor “años de duración” en el cargo es relevante pero no es determinante. Además del ritmo de trabajo que genera la permanencia de los consejeros en sus puestos, otro factor importante es la asistencia y el interés en los temas del Consejo.*

A pesar de los cambios administrativos que sufrió Profeco, el periodo entre 2011 y hasta 2017 ha sido el más estable en cuanto a la duración de los consejeros con un promedio de 5.5 años. Esto en comparación con una mayor inestabilidad de los integrantes del Consejo en sus primeros años en donde se registró una duración promedio de 3.3 años en sus cargos.

*Además, es posible que los consejeros al ganar experiencia sobre el funcionamiento interno de Profeco puedan elaborar propuestas más atinadas que tienen una alta probabilidad de ser realizadas. Otra situación probable, es que los consejeros al ser invitados por el Presidente del Consejo (y sus posibles allegados) tienen la*

*posibilidad de comunicar sus propuestas en el Pleno y a través de canales de comunicación directos*<sup>67</sup>.

Como podemos observar en la siguiente tabla, el consejero con el mayor número de propuestas realizadas fue Alejandro Calvillo con el 17% del total quien estuvo en su cargo por 8 años, en contraste con Omar Pérez Padilla y Verónica Baz Suárez que estuvieron 2 y 4 años respectivamente y quienes realizaron apenas un 0.52% de las propuestas. Esa situación se puede explicar por factores que condicionan la actuación de los consejeros, por ejemplo, el nivel de asistencia, el número de años en su cargo, su conocimiento de los temas sobre el consumo, el seguimiento que le dan a los acuerdos y sus ganas de participar.

**Tabla 10. Porcentaje de propuestas realizadas<sup>68</sup> por los consejeros y su tipo de representación, 2012 - 2016**

Consejero	Porcentaje de propuestas realizadas	Tipo de representación
1. Alejandro Calvillo Unna	16.75%	Social
2. Jessica Rojas Alegría	14.66%	Social
3. Irene Levy Mustri	14.14%	Social
4. Roberto Alegría Soní	10.47%	Empresarial
5. Margarita Luna Ballina	8.90%	Empresarial
6. Mateo Alfredo Castillo Ceja	7.85%	Social
7. Issa Luna Pla	6.28%	Académica
8. Raúl Picard del Prado	5.24%	Empresarial
9. Marco Antonio León Félix	4.19%	Empresarial
10. José Roldán Xopa	2.62%	Social
11. Jorge Villalobos Grzybowicz	2.09%	Social
12. Daniel Moreno Chávez	1.57%	Social
13. Luis Toussaint Elosúa	1.57%	Empresarial
14. Enriqueta Medellín Legorreta	1.05%	Social
15. Alex Ricardo Caldera Ortega	1.05%	Académica

<sup>67</sup> Un ejemplo es la propuesta del consejero Roberto Alegría Soní: “Definir el parámetro mínimo de los megas que ofrecen las compañías y establecerlas en un contrato”. Durante la entrevista que se sostuvo con el consejero mencionó que él dio a conocer su propuesta durante la sesión ordinaria XXV y que también la comunicó directamente al Subprocurador de Telecomunicaciones, Carlos Ponce.

<sup>68</sup> En esta tabla se registraron únicamente 191 propuestas del total de las 216 propuestas contabilizadas, debido a que en las sesiones XXI, XIII y XXV no se elaboraron versiones estenográficas y por tanto no fue posible rastrear los nombres de los consejeros que realizaron propuestas.

16. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz	0.52%	Social
17. Omar Pérez Padilla	0.52%	Empresarial
18. Verónica Baz Suárez	0.52%	Social
<b>Total</b>	<b>100%</b>	-

Fuente: Elaboración propia

La Tabla 10, busca ampliar la explicación sobre los factores que pueden determinar la actuación de los consejeros. En este caso se compara el tipo de representación con el porcentaje de propuestas realizadas. Para fines de esta investigación el tipo de representación se dividió en tres grandes rubros: el *académico*, el *empresarial*, que incluyen actividades del ámbito privado como pueden ser periodísticas o de consultoría, y el rubro *social* que incluye a organizaciones gremiales, sindicatos y asociaciones civiles. Los tres consejeros que encabezan el número de propuestas pertenecen al rubro Social, *lo que podría sugerir que esta condición propicia una mayor participación en el Consejo*. Además, como se presenta en la Tabla 5., esto se ve reforzado por el hecho de que en el periodo 2012 – 2016 existe un mayor porcentaje de representantes del rubro Empresarial que del Social.

#### **4.1. Evolución de las propuestas del CCC: desde la elaboración, a su seguimiento y su realización**

En los párrafos anteriores revisamos algunos factores que determinan la cantidad de propuestas que se generan en el CCC. En la siguiente sección revisamos los factores que determinan que tanto estas propuestas pueden evolucionar y convertirse en acciones concretas de Profeco. En el Gráfico 3. se presenta un esquema para identificar los momentos de evolución de las propuestas, así como los factores que condicionan cada etapa y los actores y dependencias involucradas.



**Gráfico 3. Factores que determinan la elaboración, seguimiento y realización de las propuestas del CCC**

 <b>1</b> <b>ELABORACIÓN</b>	<b>Factores que condicionan cada etapa</b>	<b>Actores y dependencias involucradas</b>
<b>2</b> <b>SEGUIMIENTO</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Periodicidad de las sesiones</li> <li>• Asistencia de los consejeros</li> <li>• Duración en el cargo</li> <li>• Ganas de participar</li> <li>• Conocimiento de los temas tratados</li> <li>• Duración de las sesiones</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Consejeros</b></li> <li>• Funcionarios públicos de alto nivel de Profeco.</li> <li>• Funcionarios de otras dependencias.</li> </ul>
<b>3</b> <b>REALIZACIÓN</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voluntad política</li> <li>• Estabilidad institucional</li> <li>• Sistematización y comunicación intrainstitucional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios públicos de alto nivel de Profeco.</li> <li>• Personal administrativo.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia

Como se observa en el gráfico anterior, los consejeros del CCC solamente participan en la primera etapa de elaboración de propuestas, demostrando que se trata de una interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa en donde el objetivo de su encuentro es principalmente fomentar el diálogo y la transferencia de

información de un tema en particular, pero sin intervenir directamente en la decisión de política pública. A pesar de ello, dentro de estos mecanismos debe existir, lo que Luna y Velasco (2017) denominan como una preferencia por las decisiones/acuerdos que se toman en conjunto dado que al ser parte de un SAC los actores son interdependientes, por ello, aunque los consejeros sólo participen en la primera fase, los funcionarios públicos pueden realizar las propuestas si a su vez confluyen ciertos factores en tres momentos específicos del proceso: 1. En la elaboración de propuestas. 2. En el seguimiento de las propuestas y 3. En la realización de las propuestas.

A continuación, revisamos cada uno de los factores a detalle:

#### 4.1.1. Elaboración de las propuestas

El primer factor que puede determinar la elaboración de propuestas es el número de propuestas que se generan en el Consejo. Esto tiene que ver el nivel de “asistencia”, “duración en el cargo”, sus “ganas de participar”, su “conocimiento en los temas” tratados y la duración de las sesiones de cada consejero. Como se muestra en la Tabla. 11, de acuerdo con las actas de sesión, no todos los consejeros que asisten participan haciendo propuestas, algunos de ellos se limitan a votar sobre la aprobación de los acuerdos o a opinar sobre algún tema. De la lectura del trabajo de Luna y Velasco (2017) deducimos en que esto posiblemente esta relacionado con la heterogeneidad y diversidad de los actores, ya que no todos visualizan o comprenden de la misma manera un problema público.

**Tabla 11. Asistencia de los consejeros y su participación (2012 -2016)**

Año	Sesión	Consejeros que asistieron	Consejeros que hicieron propuestas	% de los consejeros que realizaron propuestas
2012	XVII	8	8	100%
2012	XVIII	6	4	66%
2012	XIX	9	5	55%
2013	XX	7	4	57%
2013	II extra.	n.d.	8	-
2013	XXI	n.d.	n.d.	-
2014	XXII	11	10	90%
2014	XXIII	n.d.	n.d.	-
2015	XXIV	11	9	81%

2015	XXV	n.d.	n.d.	-
2016	XXVI, XXVII, XVIII	9	8	88%

Fuente: Elaboración propia

Si bien, la falta de participación puede limitar la cantidad de propuestas que generan los consejeros, otra de las principales limitantes es la duración de las sesiones. Estas van de dos a tres horas que muchas veces resultan insuficientes para realizar propuestas. Es en la recta final de las sesiones cuando se discuten los temas generales que dan la pauta para que los consejeros propongan acciones. Por tanto, *el poco tiempo del que disponen para hacer uso de la palabra puede limitar el número de propuestas que elaboran.*

Más allá de la cantidad de propuestas, otro factor es la experiencia o conocimiento que tienen los consejeros. Cuando los consejeros son expertos o conocedores a profundidad de los temas de consumo y de las labores de la institución suelen realizar propuestas más específicas que son realizables y que forman parte del campo de acción que tiene Profeco. Aunque también depende de los temas que Profeco estén trabajando en ese momento y si son parte o no de sus labores institucionales.

Por ejemplo, el caso de los consejeros expertos en temas de normalización que, si bien proponen acciones relacionadas con el tema, la realización de esas acciones depende mucho de las atribuciones institucionales de Profeco y del conocimiento que las autoridades puedan tener al respecto. De esta manera, no es lo mismo para Profeco realizar acciones para “combatir la entrada ilegal de tabaco y azúcar” que dependería de la coordinación con otras dependencias como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) que “verificar 49 aduanas en lugar de verificar 65 mil puntos de venta para evitar el comercio ilegal”, que resulta una atribución exclusiva de Profeco.

Por otro lado, la elaboración de propuestas también depende de factores institucionales, por ejemplo, de la convocatoria a las sesiones. Como lo hemos mencionado los imparables cambios de Procuradores han entorpecido los tiempos de publicación de la convocatoria y el seguimiento a los trabajos del Consejo, ya

que con cada nuevo procurador se hace una pausa y se retoma el ritmo de trabajo a su manera.

Por tanto, la realización de las sesiones en los tiempos establecidos también es reflejo del compromiso y del seguimiento que los funcionarios públicos dan a las propuestas, lo que a su vez genera *confianza estratégica* (Luna y Velasco 2017,105) entre los participantes, es decir una suerte de certeza en que los trabajos del Consejo traen beneficios mutuos, tanto para los funcionarios como para los consejeros. Como se muestra en la siguiente tabla, mientras más tiempo pase entre una sesión y otra es más complicado para los consejeros retomar las ganas de participar y solicitar a los procuradores que realicen acciones inmediatas, es decir comienza por generarse una suerte de desconfianza en la efectividad del mecanismo.

**Tabla 12. Tiempo transcurrido entre las sesiones del CCC (2012 – 2016)**

<b>Procurador(a) en turno</b>	<b>Fecha de sesión</b>		<b>Tiempo entre sesiones</b>
Bernardo Altamirano Rodríguez	Sesión Ordinaria XVII	17 abril 2012	-
	Sesión Ordinaria XVIII	22 agosto 2012	4 meses
	Sesión Ordinaria XIX	22 noviembre 2012	3 meses
Humberto Benítez Treviño	Sesión Ordinaria XX	19 marzo 2013	4 meses
Alfredo Castillo Cervantes	Sesión Extraordinaria II	18 de julio 2013	4 meses
	Sesión Ordinaria XXI	22 noviembre 2013	4 meses
Lorena Martínez Rodríguez	Sesión Ordinaria XXII	3 junio 2014	7 meses
	Sesión Ordinaria XXIII	11 diciembre 2014	6 meses
	Sesión Ordinaria XXIV	11 marzo 2015	3 meses
	Sesión Ordinaria XXV	14 septiembre 2015	6 meses
Ernesto Nemer Álvarez	Sesión Ordinaria XXVI, XXVII, XXVIII	2 diciembre 2016	15 meses

Fuente: Elaboración propia

#### 4.1.2. Seguimiento de las propuestas

En el segundo nivel, los factores que determinan el seguimiento de las propuestas son institucionales, pero principalmente por cuestiones internas, como la *voluntad política*, la *estabilidad institucional* y la *sistematización de la información del Consejo* para ser el vínculo *comunicador entre áreas de Profeco*. Veamos cada una a detalle:

1. La *voluntad política*. De acuerdo con las entrevistas realizadas a los consejeros, más allá de visiones partidistas o políticas la motivación personal e institucional es determinante para que se les dé seguimiento a las propuestas.

De esta manera, las entrevistas también sugieren que el grado de compromiso que los funcionarios tienen con el Consejo impacta directamente en la motivación o confianza de los consejeros por participar. Ya que, si ellos perciben que los funcionarios están motivados para trabajar los temas del Consejo, los consejeros encuentran más conveniente aportar más propuestas, nuevos temas y tiempo de trabajo.

Al respecto, la consejera Margarita Luna Ballina comentó que “hay muchas cosas que se pueden materializar o no” también depende de “que los funcionarios quieran hacerlo” ya que “el Consejo propone, pero nunca va a tener una acción de más presión que de exponer los temas”.

Sin embargo, la voluntad política o la falta de ésta no es un hecho aislado o propio de las personas, tiene que ver, probablemente, con otros factores de arraigo político que no son ajenos a la manera en que funcionan las instituciones. Primero, es probable que el funcionamiento del CCC todavía no sea percibido por los funcionarios como un recurso o vía de trabajo colaborativo entre la sociedad y el gobierno; Segundo, es probable que no se valore su trabajo porque los funcionarios parten del entendido de que su función es consultiva y que por tanto no hay una sanción en cuanto a realizar las propuestas o no.

2. La *estabilidad institucional*. Mientras que no haya cambios significativos en el personal administrativo, incluyendo al Procurador, los acuerdos del Consejo tienen la posibilidad de continuar en el radar institucional y darles cause.

Esto lo podemos notar en el número de propuestas realizadas. Recordemos que durante las administraciones de los dos procuradores que más duraron en el cargo, se realizaron el mayor número de acciones para dar respuesta a las propuestas de los consejeros: Bernardo Altamirano 15% y Lorena Martínez 24% de un total de 57% de propuestas realizadas (Véase Tabla 8).

3. *Sistematización de la información del Consejo* - ser el vínculo comunicador entre áreas de Profeco. Los cambios de administración evidenciaron que no hay un orden o sistematización de la información del Consejo. Un ejemplo de esto es que cada vez que había un cambio de administración, la oficina encargada tenía que elaborar materiales u oficios sobre las labores del Consejo para informar a los nuevos dirigentes. Una correcta sistematización de su información hubiera podido remediar esta situación al tener al día reportes y un mapeo del seguimiento de los trabajos realizados. Esta es una situación que limita la elaboración de propuestas ya que requiere que se invierta mayor tiempo en los asuntos de “funcionamiento interno” mencionados anteriormente.

#### **4.1.3. Realización de las propuestas**

En el tercer nivel, los factores que determinan la realización de las propuestas pueden ser individuales o institucionales (internos y externos). A continuación, desglosamos cada uno de ellos.

##### ***Factores individuales: voluntad política***

La *voluntad política* es un factor individual que sigue estando presente ya que la realización de las propuestas depende principalmente, del interés que el Procurador, como presidente del Consejo, tengan al respecto y de los demás funcionarios públicos.

En este sentido, **volvemos enfatizar que la *voluntad política* no se trata de una cuestión partidista sino de una forma de trabajo y convicción de los funcionarios públicos sobre la importancia de las aportaciones del Consejo para el fortalecimiento de la institución.** En este sentido, por ejemplo, durante el intercambio y el diálogo en una ISCC se van encontrando los puntos de acuerdo y desacuerdo – como forma natural de relacionarse personas con distinta representación social o modo de ver

el mundo - para resolver el problema que le dio vida al mecanismo pero para ello tiene que sentirse, por ambas partes, que su funcionamiento es necesario.

### ***Factores institucionales: coordinación interinstitucional y atribuciones de Profeco***

Es importante considerar que la voluntad política es un motor, pero no es el único. En algunos casos la realización de las propuestas del Consejo no depende 100% de la toma de decisiones en Profeco, sino de la *vinculación y coordinación con otras dependencias públicas*.

Profeco es una institución que depende principalmente de la Secretaría de Economía y de la determinación que ésta haga de la política de protección al consumidor (Art. 19, LFPC). Sin embargo, también debe coordinarse con otras dependencias públicas para cumplir con sus objetivos institucionales, por ejemplo: con la Secretaría de Salud y Cofepris para el control de riesgos sanitarios y de alertas sobre algunos productos nocivos para la salud de los consumidores; con la Secretaría de Gobernación para la verificar de promociones; con la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para los temas de Telecomunicaciones, entre muchas otras<sup>69</sup>.

Existe una línea muy delgada entre las atribuciones de Profeco y las de otras dependencias, lo cual limita el seguimiento de algunas propuestas. Un ejemplo claro de ello es que, durante la segunda sesión extraordinaria del Consejo, el consejero Roberto Alegría Soní propuso “que Profeco sea líder de la normalización”. A esta

---

<sup>69</sup> El Programa Nacional de Protección a los Derechos del Consumidor (2013-2018) establece los objetivos, estrategias y líneas de acción, alineadas al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el marco de los objetivos de “un México Próspero”.

En él se plantea que la defensa de los consumidores representa un desafío que deben hacerle frente todas las entidades gubernamentales del país que tienen incidencia en la protección de los derechos del consumidor, como son “la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), Petróleos Mexicanos (PEMEX), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad (SENASICA), el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI), la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS), el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa), la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF) y la Dirección General de Normas de la Secretaría de Economía”.

propuesta no se le dio seguimiento, ni se realizó ninguna acción por parte de Profeco porque no se encuentra dentro de sus atribuciones. Para ello se necesitaría modificar la LFPC y atribuirle a Profeco la expedición de Normas en México.

**Factores externos: presión social y mediática**

La *presión social y mediática* son grandes aliados para canalizar las propuestas de los consejeros. En un momento determinado los problemas que se desea contener son aquellos que son más evidentes y por lo tanto se realizan acciones prontas para mitigarlos. Por ejemplo, la creación de la Subprocuraduría de Telecomunicaciones en el año 2015 fue la respuesta al número creciente de quejas en los servicios de telefonía móvil y compras por internet. Las propuestas respecto a estos temas tuvieron eco debido a la coyuntura del número elevado de quejas.

**Tabla 13. Ejemplos de propuestas a las que se les dio seguimiento por factores externos**

Tema	Propuesta	Seguimiento de Profeco
Telecomunicaciones	"Que Profeco participe en la elaboración del nuevo marco jurídico en telecomunicaciones para definir facultades entre ella y el Ifetel"	Dio seguimiento y se realizó una o más acciones concretas
Telecomunicaciones	"Dar a conocer la Carta de Derechos mínimos de los usuarios de telecomunicaciones en todos los medios posibles de Profeco"	
Verificación de gasolineras	"Se prevé que la Subsecretaría de Verificación presente una propuesta para asegurar la verificación de gasolineras"	
Verificación de gasolineras	"Actualización de la NOM 185 sobre verificación de gasolineras"	

Fuente: Matriz de sesiones, elaboración propia.



### ***Factores internos: facilidades técnicas, operativas y presupuestales***

Además del interés de los funcionarios por los trabajos del Consejo se necesita que Profeco cuente con herramientas técnicas, operativas y presupuestales necesarias para emprender acciones correspondientes. Por ejemplo, en 2015 el consejero Roberto Alegría propuso “que Profeco pudiera desarrollar la actividad de procuraduría de productos básicos: para productos orgánicos, genéticamente modificados, entre otros.”

A esta propuesta sí se le dio seguimiento, pero no se realizaron acciones concretas o fueron insuficientes. En junio de 2015 se firmó un convenio con el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria (Senasica) para fortalecer la cultura sanitaria en los consumidores y reducir al máximo los riesgos a la salud. Cabe destacar que el convenio contempló acciones de difusión referente a calidad de productos agroalimentarios; organismos genéticamente modificados destinados a consumo humano; y el fomento de productos orgánicos para promover el consumo socialmente responsable, a través de publicaciones como la “Revista del Consumidor”, editada por la Profeco y “El Itacate del Viajero” o “Comer Sano y Vivir para Contarlo” de Senasica (Comunicado de prensa, Profeco junio 2015).

Sin embargo, para que Profeco desarrolle la actividad de procuraduría de productos básicos se necesitaría un ajuste institucional mayor como emprender la coordinación con otras instituciones, modificar la LFPC para extender sus atribuciones y capacitar al personal para que puedan verificar dichos productos, entre muchas otras acciones.

#### 4.1.4. Conclusiones sobre el funcionamiento del CCC

En términos generales podemos decir que el CCC influye sobre las acciones de Profeco porque cerca del 60% de las propuestas que se generaron en el periodo de análisis resultaron en una acción concreta por parte de la institución. Sin embargo, tenemos que tomar este resultado con precaución ya que el principal tema de trabajo del CCC es mejorar el propio diseño -o funcionamiento interno- de la ISCC. Por ello, las acciones de Profeco que surgieron a partir de propuestas del Consejo no siempre están relacionadas a la protección de los consumidores u otros temas de participación ciudadana.

Sin embargo, este resultado puede hablarnos de la falta de eficiencia del consejo pero también pensemos en que, al tratarse de un sistema asociativo complejo (Luna y Velasco, 2017) sus participantes son *diversos, con diversas maneras de ver el mundo*, valores e intereses y que lo que buscan al coordinarse y sostener una relación es *tratar de resolver un problema* que de manera individual les costaría más trabajo, por tanto, al tener *un entorno cambiante* la constante es la adaptación al cambio y a los ajustes que se tengan que hacer para hacer más eficiente el mecanismo y dé mejores resultados.

Por tanto, pensemos en que el consejo y los funcionarios públicos que lo encabezan, constantemente están aprendiendo y ajustando la manera en la que se trabaja dentro de estas interfaces socioestatales, ya que éstas no son entes estáticos.

En otro orden de ideas, como pudimos ver, luego de que el consejo elabora una propuesta existen dos etapas posteriores que determinan si ésta resultará en una acción concreta, en las cuales no están involucrados los consejeros.

En términos generales podemos sugerir que para aquellas propuestas que van más allá de mejoras al diseño del CCC, su éxito en las etapas posteriores a su elaboración tiene que ver con la unión oportuna de ciertos factores que *incluyen la voluntad política, que la propuesta este acorde con las atribuciones y posibilidad de Profeco y que el tema se encuentre en los primeros lugares de la agenda pública.*

A su vez la viabilidad de estos temas depende de que tan bien este elaborada la propuesta o de su utilidad para conseguir los objetivos de la institución, la cual también va en función del conocimiento que tengan los consejeros del tema y de las atribuciones de Profeco. Finalmente es difícil que la institución destine personal e impulso político a proyectos que no son parte de las prioridades de la institución. Por ello, para que una propuesta de este tipo resulte en una acción concreta se requiere que este dirigida a uno de los principales temas de trabajo de la institución. En este sentido, destaca la creación de la Subprocuraduría de Telecomunicaciones en 2015 ante las quejas recibidas sobre el tema. Esto contrasta con la falta de acción para seguir la propuesta de crear una [Sub]procuraduría de productos básicos, el cual no era un tema prioritario para Profeco.

## Reflexiones finales

En este proyecto de investigación tratamos de entender si un mecanismo de participación ciudadana como el Consejo Consultivo del Consumo de Profeco tiene influencia sobre las acciones de la institución y por tanto ayuda a mejorar los procesos democráticos del país, accionando la gobernanza colaborativa y ayudando a diseñar políticas públicas.

De acuerdo a nuestra revisión, encontramos que Profeco es pionera en defender los derechos de los consumidores y representa la primera institución enfocada en la defensa de los Derechos Humanos como tales, aún antes de la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el año 1990.

A su vez, el Consejo Consultivo de Consumo fue creado en sintonía con el impulso de los mecanismos de participación ciudadana que se dio con la transición política a partir del año 2000. Sin embargo, este mecanismo tiene como antecedente el Consejo Directivo de 1976, que era un mecanismo que incluía a empresarios y funcionarios con el objetivo de proponer al INCO políticas de protección al consumidor. Posteriormente, con la fusión Profeco e INCO, pasó por otro ajuste en 1992 para incluir a representante de instituciones de enseñanza superior, tres representantes de consumidores y tres de proveedores. Para el año 2005 evolucionó en lo que actualmente conocemos como CCC.

Es decir, que el CCC es un mecanismo de participación que es resultado de la evolución institucional de una figura pionera en la administración pública – un consejo- que ha modificado la manera en la que se relacionan distintos actores con los funcionarios públicos a través de diferentes formas de diálogo e interacción.

A partir del modelo propuesto por Isunza y Hevia, afirmamos que el CCC es una interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa, porque *promueve la comunicación de ida y vuelta entre consejeros y funcionarios, sin la posibilidad de transferirles a estos últimos poder de decisión, lo que significa que la decisión final siempre la toman los funcionarios*. Su funcionamiento abona a la vida democrática de nuestro país porque funciona como puente de comunicación para que funcionarios y representantes de la sociedad dialoguen para tratar de resolver el

problema público que los convoca a partir de tomar en cuenta los elementos expuestos para generar políticas públicas.

En su historia el CCC de Profeco ha realizado diversas aportaciones, tales como la creación de Grupos de Trabajo como herramienta para generar algunas propuestas más específicas a la instalación de los *Consejos Consultivos de Consumo* en toda la República Mexicana.

Otra aportación es la promulgación del Reglamento Interno de Funcionamiento (2015) en el que se especifican sus atribuciones y formas de organización. Con este reglamento la existencia de los Grupos de Trabajo quedó protegida a pesar de los cambios institucionales que Profeco pueda sufrir en el futuro.

Al sesionar el Consejo promueve, indirectamente, un ejercicio de *rendición de cuentas* de la institución a la sociedad, la *vigilancia social* sobre las acciones del gobierno, la apertura a la *pluralidad de ideas y heterogeneidad* de actores para resolver problemas públicos.

Por ejemplo, la información que se presenta durante las sesiones ayuda a generar bases para que los consejeros se informen y cuestionen acciones (u omisiones) realizadas por la institución. La información proporcionada brinda la oportunidad de conocer de primera mano *las dinámicas de trabajo* entre las áreas administrativas de la institución y su vínculo con otras instituciones. Esto ayuda, entre otras cosas, a que los consejeros puedan generar propuestas más específicas debido al conocimiento que adquieren. En algunas ocasiones la información que presentan los funcionarios durante las sesiones es inédita o son datos preliminares que posteriormente son incluidos en los informes de labores.

Respecto a la *pluralidad* el Consejo fomenta que en él participen diferentes perfiles que suman diferentes conocimientos, puntos de vista, maneras de actuar y formas de concebir un mismo problema público. La pluralidad enriquece el proceso de toma de decisiones porque para llevarlas a cabo se consideran diferentes puntos de vista e intereses de los participantes.

Su composición *heterogénea* como lo describe la perspectiva teórica de los SAC, en términos de su integración, es una aportación a la democracia porque la distingue

de *organizaciones* corte *tripartita* (empresarios, líderes sindicales y funcionarios públicos), recurrentes en los arreglos políticos del siglo pasado que no incluían la participación de la sociedad. Actualmente en el Consejo se reúnen representantes del sector social, académico y empresarial que buscan incidir en las decisiones de protección al consumidor que toma Profeco, es decir su *origen colectivo* es distinto, como lo señala Luna y Velasco (2017, 24).

A pesar de sus aportaciones, tiene la limitación de ser un *mecanismo no vinculante* en términos de su diseño debido a que su principal función, como interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa es la transferencia de información y el diálogo. Esto podría poner en duda si su funcionamiento influye en las decisiones de Profeco, sin embargo, al analizar su funcionamiento descubrimos evidencia que nos sugiere que sí puede llegar a tener influencia.

De manera general, podemos decir que el Consejo de Profeco vista como una interfaz socioestatal cognitiva de corte comunicativa es un espacio de encuentro y desencuentro, conflicto y acción (Isunza 2005), en cuanto a las distintas visiones propuestas entre los consejeros que participan y que puede ser influyente en la medida que los factores mencionados anteriormente confluyan para lograr que las propuestas se materialicen en acciones concretas. Sin embargo, presenta algunas limitaciones en cuanto a su desempeño que condicionan su actuación. A continuación, se presentan tres limitaciones generales:

1. *La inestabilidad institucional.* El CCC ha sesionado ininterrumpidamente por catorce años a pesar de los cambios administrativos de Profeco, no obstante, el relevo de procuradores iniciado en 2013 ha condicionado su ritmo de trabajo. Los nuevos procuradores demandan tiempo para empaparse de la labor de la institución y posponen, hasta donde sea necesario, el seguimiento de las labores del Consejo. Una vez retomado el trabajo, ocupan la mayor parte del tiempo en presentarse ante los nuevos funcionarios y en dar a conocer su agenda de trabajo. Dichos cambios limitan los resultados del Consejo ya que cada vez que ocurren, las labores (incluso administrativas) vuelven a empezar desde cero disminuyendo la posibilidad de realizar acciones y profundizar en temas y estrategias específicas.

Al respecto, debemos resaltar que mientras se dan los cambios administrativos, los funcionarios públicos que quedan al mando son indispensables para el seguimiento de las labores de la institución, pero de ellos no depende el seguimiento a los temas del Consejo porque el Procurador es quien lo preside.

2. *Falta de autonomía sistémica.* Desde su concepción, el Consejo depende de Profeco, y su procurador, para realizar sus funciones. Es parte su la naturaleza, y a pesar de eso, el CCC no pretende integrarse a las labores de la administración pública sino continuar siendo un organismo consultivo que expone opiniones y propuestas para que Profeco proteja a los consumidores de manera más efectiva. Sin embargo, el Consejo necesita ser más visible en las funciones de Profeco y tener un consejo con *autonomía sistémica* que realicen acciones por sí mismo en una institución estable.

3. *Designación de sus integrantes.* Al igual que muchos Consejos Consultivos, una limitación que presenta el CCC es el proceso de designación de sus integrantes. Este proceso está controlado por el Procurador y los funcionarios públicos quienes proponen a los nuevos consejeros con base en criterios personales y poco claros (ya sea por vínculos de amistad, por la familiarización con el trabajo del candidato o por una recomendación) y omiten hacer una convocatoria abierta que permitiría que más representantes interesados pudieran participar.

Por tanto, resultaría difícil evidenciar si existe una relación entre la actuación que tienen los consejeros por ser invitados a modo y el nivel de acuerdo o desacuerdo que presentan durante las sesiones. Aunque, por esa razón es probable que algunos consejeros no expresen desacuerdos extremos respecto a la actuación institucional de Profeco.

Finalmente, en cuanto al seguimiento que cada Procurador les dio a las propuestas, podemos decir que dependió en gran medida de factores como el tiempo que estuvieron en el cargo y su interés; por cuestiones administrativas, presupuestales y de seguimiento interno; la coordinación con otras dependencias; y el alcance de las propuestas con base en las atribuciones de Profeco. Pero sobre todo de su interés.

### ***Algunas propuestas***

En el Capítulo 4 retomamos los trabajos de Isunza (2005, 2006) e Isunza y Hevia (2010) y de Luna y Velasco (2017), vistos en el Capítulo 1. Sobre las interfaces socioestatales cognitivas de corte comunicativa vimos que son mecanismos en los que la sociedad puede participar en la toma de decisiones públicas a través de una interacción con el gobierno en donde se privilegia el diálogo y la transferencia de información.

De acuerdo al análisis realizado en Capítulo 4, en términos generales podemos decir que el CCC influye sobre las acciones de Profeco porque cerca del 60% de las propuestas que se generaron en el periodo de análisis (2012 -2016) resultaron en una acción concreta de la institución. Sin embargo, tenemos que tomar este resultado con cautela ya que el principal tema de trabajo del CCC es mejorar el propio diseño de esta interfaz socioestatal, lo cual es parte de un proceso de aprendizaje dentro de estos mecanismos. Por ello, las acciones de Profeco que surgieron a partir de propuestas del Consejo no siempre están relacionadas a la protección de los derechos de los consumidores.

Vimos que luego de que el CCC elabora una propuesta existen dos etapas posteriores (seguimiento y realización) que determinan si ésta resultará en una acción concreta, en las cuales no están involucrados los consejeros.

En términos generales podemos sugerir que para aquellas propuestas que van más allá de mejoras al diseño del CCC, su éxito en las etapas posteriores tiene que ver con la unión oportuna de ciertos factores que incluyen: la voluntad política, que la propuesta esté diseñada acorde con las atribuciones y posibilidades técnico-operativas de Profeco, y que el tema se encuentre en los primeros lugares de la agenda pública y mediática.

Debido a que el Consejo depende directamente del Procurador, su *voluntad política* puede definir a qué temas se le da el apoyo necesario para concretarse o en qué momento lo llevarán a cabo, ya que la voluntad política puede formar parte de una visión estratégica que tengan o no los procuradores sobre las aportaciones de los trabajos del Consejo a la institución, pensando en qué tanto su funcionamiento es una carga institucional o una nueva vía para ser más eficiente a la institución. A su



vez la viabilidad de estos temas depende de que tan bien esté elaborada la propuesta, la cual va en función del conocimiento que tengan los consejeros del tema, de las atribuciones institucionales de Profeco y de su carga de trabajo.

Es difícil que la institución destine personal e impulso político a proyectos que no son parte de las prioridades de la institución o de los propios funcionarios. Por ello, para que una propuesta de este tipo resulte en una acción concreta se requiere que esté dirigida a uno de los principales temas de trabajo de la institución o que los consejeros y la población presionen a la institución para que la lleve a cabo.

La carga de trabajo de Profeco, resultado quizás de su inestabilidad institucional o de la falta de voluntad política para dar orden a las labores de la institución, impiden que el Consejo como mecanismo de participación se fortalezca y tenga más atribuciones.

Los consejeros, por su parte, también deben de tener voluntad para asistir a las sesiones, participar activamente, proponer temas o acciones novedosas que vayan acorde con las atribuciones de Profeco, ejercer más su papel de consejeros y exigir información sobre los trabajos de la institución.

Por tanto, para que el mecanismo funcione se requiere un compromiso por ambas partes. Por un lado, una institución que convoque en los tiempos establecidos y les dé seguimiento a las propuestas, y, por otro lado, consejeros que asistan, participen y que expongan propuestas e información oportuna para enriquecer los trabajos de la institución. Cuando ha habido compromiso por ambas partes se han logrado realizar propuestas que germinaron como políticas en el Consejo. Y, cuando no ha habido compromiso e interacción de ambas partes las propuestas no avanzan.

Incluso, al alejarnos del análisis de funcionamiento del Consejo podemos observar problemas satelitales que también influyen en su funcionamiento. Por ejemplo, la falta de representatividad, la falta de valoración del mecanismo y el desconocimiento de los funcionarios públicos sobre los sus alcances y funciones del CCC.

El problema de la falta de representatividad ciudadana en los consejos consultivos provoca un grado de exclusión en la toma de decisiones públicas. Como mencionamos en líneas anteriores, suelen estar conformados por las personas y

organizaciones sociales que tienen más recursos (tiempo, dinero y conocimientos) que aquellos ciudadanos que están menos organizados e informados.

Sobre la falta de valoración del mecanismo por algunos funcionarios, este problema es latente debido a que es difícil cambiar las dinámicas internas de una dependencia pública. Muchas de sus labores siguen siendo opacas como lo fueron en el siglo pasado. Inclusive, estos mecanismos, para informar a la sociedad, todavía son vistos por algunos funcionarios como una carga de trabajo.

Finalmente, el problema la falta de conocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre los alcances del Consejo o su falta de interés es un problema grave que puede llegar a obstaculizar sus trabajos. Ya que, al no conocer sus ventajas como el intercambio de información, poner a prueba nuevas maneras de proteger a los consumidores, consensar un programa o hacer alianzas para fortalecer las labores propias de la institución, le resta importancia y lo acciona de manera normativa por cumplir con indicadores de participación ciudadana.

Otro problema observado al final de la investigación fue que a algunas propuestas se les dio seguimiento, incluso, años después de haber sido realizadas, lo que sugiere que el tiempo también es un factor de realización (Véase Anexo 5).

En este sentido, si quisiéramos hacer acciones concretas para mejorar la influencia de Consejo sobre los trabajos de Profeco podríamos:

- Mejorar el diseño institucional de Profeco y del CCC para que se destine menos tiempo a temas de su funcionamiento interno.
- Asegurar que los consejeros pasen la mayor cantidad de años posibles en el cargo para que desarrollen la experiencia necesaria para que sus propuestas vayan acorde a las atribuciones y posibilidades técnico-operativas de Profeco.
- Hacer acciones para que la voluntad política del Procurador este más alineada con los trabajos de la institución y por tanto del Consejo para que sea más probable el seguimiento de las propuestas.

Esta investigación es apenas un parteaguas para profundizar en el tema, pero a pesar de eso, nos arroja mucha información sobre los factores que determinan que

un mecanismo de participación ciudadana como el CCC tenga un impacto positivo sobre los procesos democráticos.

A continuación, mencionamos una serie de recomendaciones. Primero aquellas sobre el alcance de esta investigación y segundo sobre las Interfaces Socioestatales Cognitivas de corte Comunicativa (ISCC).

1. Sobre el alcance de esta investigación, en primer lugar, se podría reevaluar el concepto de propuestas rastreadas y no rastreadas utilizado para determinar la matriz de sesiones. En nuestra investigación se descartaron del análisis aquellas propuestas de las cuales no se encontró ninguna información más allá de su primera mención hecha por los consejeros. Si en su lugar las acomodáramos dentro del grupo de propuestas a las que no se le dio seguimiento por parte de Profeco, entonces el indicador de “influencia” del Consejo disminuiría considerablemente (del 57% de la realización de las propuestas bajaría a 41%) matizando nuestra conclusión de que el Consejo sí influye significativamente sobre las acciones de Profeco.
2. En segundo lugar, se podría hacer un estudio específico para comprobar el resultado que presentamos en el Capítulo 4 (Véase Tabla 9) donde nos sugiere que *mientras más tiempo tenga el consejero en el cargo, más familiarizado está con las labores de la institución, por lo que le es más sencillo seguir aportando, y dar seguimiento a las labores de Profeco*. Por ejemplo, una de las consejeras más activas, Margarita Luna Ballina, trabajó en el área de Difusión de Profeco, lo que abre la posibilidad a que su conocimiento sobre las atribuciones de la institución este más relacionada con su trayectoria laboral que con sus años de experiencia en el Consejo. En este sentido, un análisis que nos permita determinar qué factores se necesitan para que las propuestas de los consejeros sean coherentes con las atribuciones y posibilidades técnico-operativas de Profeco, nos permitirá robustecer las recomendaciones de este trabajo.
3. En tercer lugar, si bien este trabajo forma parte de una nueva tendencia en la literatura que busca entender a profundidad los procesos dentro de mecanismos de participación ciudadana, como los Consejos Consultivos, es

importante que este tipo de investigaciones se extienda a otros Consejos para poder crear reglas que nos permitan entender estos mecanismos en conjunto. Esto permitirá crear nuevos diseños analíticos para entender otros tipos de mecanismos de participación ciudadana.

4. En cuarto lugar, es importante que un trabajo posterior revise a profundidad los factores y opciones de diseño institucional que permitan alinear la voluntad política de los procuradores con los trabajos del CCC. De manera sencilla se podrían sugerir acciones como hacer que las propuestas del Consejo sean vinculantes para Profeco, que el seguimiento de las propuestas tenga una auditoría pública, aumentar la relevancia mediática del CCC; Sin embargo, la complejidad de este tema requiere un trabajo que excede los alcances de esta investigación.

Sobre los consejos consultivos entendidos como ISCC recomendamos reivindicar su aportación a la vida democrática del país. Consejeros y ciudadanos, podrían optar por exigir modos de trabajo distintos haciendo que ellos tengan una agenda de trabajo a largo plazo con la institución; hacer uso inagotablemente de los canales de comunicación que tienen con los funcionarios. Hacerse más presentes; Demandar que Profeco atienda otros problemas de consumo que forman parte de los debates a nivel nacional e internacional; Ayudar a Profeco crear un plan de trabajo conjunto no sólo en función de las problemáticas del consumo sino de sus atribuciones para que en conjunto evalúen sectores de consumo que son prioritarios atender; hacer que el Consejo rinda cuentas a la ciudadanía sobre sus propuestas y logros.

Mecanismos de participación ciudadana como este han servido para darle a los ciudadanos un espacio para que sus demandas sean escuchadas en un ejercicio de democracia participativa; también ha servido para que la ciudadanía exija información, presione a los funcionarios para que realicen sus labores de encomienda, para conocer cómo y por qué los funcionarios toman tales o cuales decisiones. Por esas razones es importante fortalecerlos y ampliar sus funciones para que haya más participación.

A pesar de los logros que han tenido mecanismos de participación como el CCC, todavía no son plenamente valorados en la Administración Pública, incluso organismos autónomos y organizaciones de la sociedad civil ha sido recientemente criticados por ser “ineficaces” para la vida pública y corren el peligro de desaparecer. Sin embargo, no se pueden generalizar y es necesario tener presente que la participación ciudadana ha sido un logro en términos democráticos en comparación con la vida política del siglo XX.

Finalmente, podemos decir que, a pesar de las limitaciones de funcionamiento del Consejo Consultivo del Consumo, su presencia como mecanismo de participación ciudadana aporta al ejercicio democrático en nuestro país.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa, 1992.
- . *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- Aguirre, Yolanda. *La calidad de la participación en los Consejos Consultivos, estudio comparativo entre dos casos mexicanos en el periodo 2011-2014*. Tesis doctoral, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2015.
- Animal Político*. 29 de agosto de 2018.  
<https://www.animalpolitico.com/2018/08/scjn-etiquetado-alimentos-bebidas/>  
(último acceso: septiembre de 2018).
- Ansell, Chris, y Alison Gash. «Collaborative Governance in Theory.» *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2007: 543-571.
- Arellano, David, y Felipe Blanco. «Políticas Públicas y Democracia.» marzo de 2013: 63.
- Arellano, Efrén, y Guadalupe Cárdenas. *Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico*. Documento de trabajo núm. 120, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados LXI Legislatura, 2011.
- Bizberg, Ilán. «Una democracia vacía. Sociedad civil, movimientos sociales y democracia.» En *Los grandes problemas de México*, de coordinadores Ilán Bizberg y Francisco Zapata, 21-60. México: El Colegio de México, 2010.
- Bracho, María Eugenia. *Acción y visión de Profeco. La protección del consumidor como instrumento económico*. Informe institucional, México: Procuraduría Federal del Consumidor, 2002.
- Cadena Roa, Jorge. *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2015.
- Cadena-Roa, Jorge. «Las organizaciones de los movimientos sociales y los movimientos sociales en México, 2000 - 2014.» Análisis, Friedrich Ebert Stiftung , México, 2016.
- Cámara de Diputados. «II Dictamen de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión - Ley Federal de Protección al Consumidor.» Dictamen de Ley, México, 1975.
- . «[www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx).» 2017.  
[http://www.diputados.gob.mx/museo/s\\_nues12.htm](http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm).

- Casar, María Amparo, y Claudia Maldonado. «Formación de agenda y procesos de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política.» En *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*, de Mauricio Merino, Guillermo M. Cejudo y (comps.), 323. México: FCE, CIDE, 2010.
- Casas, Ernesto. *Participación ciudadana en la democracia: experiencias contemporáneas en España y México*. Porrúa, 2012.
- Central Ciudadano y Consumidor. *Animal político*. 22 de enero de 2018. <https://www.animalpolitico.com/blogueros-c-al-cubo/2018/01/22/reforma-proteccion-al-consumidor/>.
- Cerrillo, Agustí. «La gobernanza hoy: introducción.» En *La Gobernanza Hoy: 10 textos de referencia*, 11-35. Madrid: INAP, 2005.
- Chávez, Carlos, Pablo González, y Gustavo Adolfo Venegas. *Retos, perspectivas y horizontes de las organizaciones de la sociedad civil en México. Los caminos hacia una reforma de la LFFAROSC*. México: Instituto Belisario Domínguez, 2017.
- Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, CITCC. «Participación Ciudadana... ¿Para qué? Hacia una política de Participación Ciudadana en el Gobierno Federal.» México, 2008.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, UNCTAD. *Directrices para la Protección del Consumidor*. Nueva York y Ginebra, 2016.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. 2017.
- Córdova, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. México: Era, 1974.
- Cunill, Nuria. «Repensando lo público a través de la sociedad.» *CLAD*, 1997.
- Díaz Aldret, Ana. «Participación Ciudadana en la gestión y en las políticas públicas.» *Gestión y Política Pública* XXVI, nº 2 (2017): 341-379.
- Elder, Charles D., y Roger W. Cobb. «Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos.» En *Antologías de Política Pública. Problemas públicos y agenda de gobierno*, de Luis F. Aguilar Villanueva, 284. México: Porrúa, 2017.
- Ernesto, Isunza, y Adrián Gurza. *La innovación democrática en América Latina. Tramas y nudos de la representación, la participación y el control social*. Editado por Universidad Veracruzana Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Publicaciones de la Casa Chata, 2010.
- Evans, Mark. «Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica.» *Gestión y Política Pública* VII, nº 2 (1998): 229-266.

- Font, Joan, Ismael Blanco, Ricard Gomà, y Marina Jarque. «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica.» En *Participación Ciudadana en las políticas públicas*, de Manuel Canto Chac. México: Siglo XXI, 2012.
- García, Rodolfo. *Tratado sobre derecho de protección al consumidor*. México: Porrúa, 2005.
- Gobierno de España. «Versión consolidada del tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.» *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 2002: 1-152.
- Guttman, Dan. «De gobierno a gobernanza: La nueva ideología de la rendición de las cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características.» *Gestión y Política Pública*, 2004: 5-40.
- Hevia, Felipe, Samana Vergara-Lope, y Homero Ávila Landa. «Participación Ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal.» *Perfiles latinoamericanos*, julio-diciembre 2011.
- Isunza, Ernesto. *Interfaces sociedad civil - Estado en México: hacia una tipología de la direccionalidad de los procesos de democratización*. Ponencia, Porto Alegre: XXV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 2005, 1-19.
- Isunza, Ernesto. «Para analizar los procesos de democratización: interfaces socioestatales, proyectos políticos y rendición de cuentas.» En *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación ciudadana y control social*, de Alberto Olvera y Ernesto Isunza, 265-291. México: Cámara de Diputados/ Miguel Ángel Porrúa/ Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Universidad Veracruzana, 2006.
- Isunza, Ernesto. *Tradiciones, modernidad postmetafísica y eticidad democrática: hacia un nuevo modelo de análisis sociopolítico y su aplicabilidad al México contemporáneo (1968-1993)*. Tesis doctoral, Madrid: Departamento de Sociología, Universidad Complutense de Madrid, 1998.
- Isunza, Ernesto, y Felipe Hevia. «La perspectiva de la interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-estado en México.» En *La democratización frustrada*, de Alberto Olvera. México: CIESAS, 2010.
- Isunza, Ernesto, y Felipe Hevia. «Participación acotada: consejos consultivos e incidencias en políticas públicas en el ámbito federal mexicano.» En *Nuevas Instituciones de democracia participativa en América Latina: la voz y sus consecuencias*, de Maxwell Cameron, Eric Hershberg y Kenneth Sharpe, 105 - 135. 2012.



- Klijin, E. «Policy networks: an overview.» En *Managing Complex Networks*, de W. J. M. & Koppenjan, J.F. Kickert. Londres: Sage, 1998.
- Labariaga, Pedro. *México. Enciclopedia Jurídica Online*. s.f. <https://mexico.leyderecho.org/instituto-nacional-del-consumidor/> (último acceso: 2017).
- Labastida, Julio. «La transición, del autoritarismo a la democracia en México.» En *Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y vida universitaria*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.
- Letras Libres. *Compromisos por la democracia*. Editado por La redacción. México, 31 de mayo de 200.
- Loeza, Soledad. *La metamorfosis del Estado: del jacobinismo centralizador a la fragmentación democrática*. Vol. XIV, de *Los grandes problemas de México. Instituciones y procesos políticos*, de Loeza Soledad y Jean-Francoise Prud'homme (coords.), 23-70. México: El Colegio de México, 2010.
- Lomelí, Eduardo, y Emilio Zebadúa. *La política económica de México en el Congreso de la Unión (1970-1982)*. Primera. Distrito Federal: Colegio de México; Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados; IPN; FCE., 1998.
- López Leyva, Miguel Armando, y Jorge Cadena Roa. «Reflexiones finales: sobre la vigencia de las teorías de la democratización para estudiar América Latina.» En *La democracia en México y América Latina: Claves de lectura*, de Miguel Armando López Leyva, Fernando Castaños y Julio Labastida Martín del Campo, 358. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2012.
- López Serrano, Jesús, y Javier López Serrano. «La participación política ciudadana; sus límites y controles institucionales en el caso mexicano.» *Estudios Políticos* (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM), nº 16 (enero-abril 2009): 9-44.
- López, Miguel Armando, y Julio Labastida. «México: una transición prolongada (1988-1996/97).» *Revista Mexicana de Sociología* octubre -diciembre, nº 4 (2004): 749-806.
- Luna, Matilde. «Los empresarios y el régimen político mexicano. Las estrategias tripartitas de los años setenta.» *Estudios Políticos* 3, nº 1 (enero-marzo 1984): 28-34.
- Luna, Matilde, y Carlos Chávez. «Socialización, gobernanza y rendimiento social en sistemas asociativos complejos.» En *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, de Sara Gordon y Ricardo Tirado, 291. México: Instituto de Investigaciones Sociales, 2014.

- Luna, Matilde, y José Luis Velasco. *Complex Associative Systems: cooperation amid diversity*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2017.
- Montes de Oca, Laura. «¿Innovaciones democráticas? Análisis del Consejo Consultivo de telecomunicaciones en México.» *Revista mexicana de sociología* 76, nº 2 (abril - junio 2014): 287 - 320.
- Morales, Liboria. *La función preventiva del Inco como una alternativa para defender y evitar violaciones hacia el consumidor*. Tesis, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.
- Olvera, Alberto. *La participación ciudadana y sus retos en México. Un breve estudio del desarrollo de la cultura y de las instituciones participativas y diagnóstico de su problemática actual, con propuestas para hacer funcionales las instancias de participación democrática*. Secretaría de Gobernación, México: Secretaría de Gobernación, 2009.
- Ortega, Margarita. «Información al Consumidor.» *Revista de Administración Pública* (Instituto Nacional de Administración Pública), nº 75 (septiembre-diciembre 1989): 87-94.
- Ovalle, José. *Derechos del Consumidor*. México: Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, UNAM, 2000.
- Pallares, Francesc. «Las políticas públicas: el sistema político en acción.» *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)* Octubre - Diciembre, nº 62 (1988).
- Peralta-Varela, Carlos. *La cotidianidad de la democracia participativa. Junta de gobierno y consejos ciudadanos*. Jalisco: ITESO, 2014.
- Peschard, Jacqueline. «Prólogo.» En *Modelos de democracia*, de Eduardo Zamarrón de León, 9-13. México: Instituto Mora, Instituto Electoral de Querétaro, 2006.
- Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí. «Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.» s.f.  
<http://www.stjslp.gob.mx/pjudicial/difusion/pdf/PONCIANO%20ARRIAGA%20LEIJA.pdf> (último acceso: 15 de noviembre de 2018).
- Porrás, Martínez José Ignacio. «Policy Network o rde de políticas públicas: Una introducción a sus metodología de investigación.» *Estudios Sociológicos*, 2001: 721-745.
- Procuraduría Federal del Consumidor. «¡Feliz día mundial de los Derechos del Consumidor!» *El mandado*, marzo 2004.
- Procuraduría Federal del Consumidor. «Acciones de grupo.» Boletín Informativo, 2016.

- . *Asociaciones de Consumidores*. Editado por Jessica Juárez. México, 2008.
- . «Boletín 110.» 12 de octubre de 2016.  
<https://www.gob.mx/profeco/prensa/boletin-110-crea-la-profeco-comites-de-consumo-responsable-para-abrir-canales-directos-de-dialogo-y-participacion-con-la-sociedad> (último acceso: 2018).
- Procuraduría Federal del Consumidor. «Estamos al aire radio y tv Profeco.» *Revista del Consumidor*, mayo 2006: 1-6.
- Procuraduría Federal del Consumidor. «Informe de labores 2006 - 2012.» México, 2012.
- Programa de las Naciones Unidas. *Análisis de la estructura y operación de los Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2011-2016*. Primera. Ciudad de México, 2017.
- Puga, Cristina. «Participación democrática: los límites del diseño institucional.» En *El malestar con la representación en México*, de Jorge Cadena-Roa y Miguel Armando López Leyva. México: Ficticia/IISUNAM, en prensa., s.f.
- Puga, Cristina. «Notas sobre el origen de las asociaciones.» En *Para una historia de las asociaciones en México (siglos XVIII al XX)*, de Isnardo Santos. Clío, 2014.
- Rabotnikof, Nora. *El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: Instituto de Investigaciones Filosóficas -UNAM, 2005.
- Roldán, José. «La procuraduría Federal del Consumidor y la regulación. Una relación compleja.» Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., México, 2013.
- Rosanvallon, Pierre. *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. México: Manantial, 2007.
- Rosas Martínez, Alejandro. «El derecho a participar, los consejos consultivos y los consejos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México.» *Tesis para obtener el título de Licenciado en Derecho*. Facultad de Estudios Superiores Aragón, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008.
- Sabatier, Paul A. «The need for better theories.» En *Theories of the policy process*, de Paul A. Sabatier, 3-17. EUA: Westview Press, 2007.
- Sartori, Giovanni. *La democracia en 30 lecciones*. Traducido por Lorenza Foschini. México: Debolsillo, 2015.
- Secretaría de Gobernación. *Registro de Dependencias y Entidades con Mecanismos de Participación Ciudadana*. 2018.

[https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico/resource/23853528-f66d-46b2-bf99-373c512484e6?inner\\_span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico/resource/23853528-f66d-46b2-bf99-373c512484e6?inner_span=True) (último acceso: 13 de mayo de 2019).

- Secretaría de Gobernación. «Reporte sobre el involucramiento y participación de la sociedad civil en el quehacer de la Administración Pública Federal 2015.» Resultados principales del Compromiso de Gobierno CG-090 “Promover el respeto y la inclusión con programas realizados conjuntamente con la sociedad civil organizada”, Secretaría de Gobernación, 2016, 19.
- Serrano Rodríguez, Azucena. «La participación ciudadana en México.» *Estudios Políticos* (Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM), enero-abril 2015: 93-116.
- Sommano, María Fernanda. «La participación en la gestión pública en México.» En *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, de María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, 529. México: Colegio de México, 2016.
- Subirats, Joan. «Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta.» *CLAD Reforma y Democracia*, octubre 2012.
- Tapia, Mónica. *Organizaciones de la Sociedad Civil y Políticas Públicas*. Vol. XVI, de *Políticas Públicas. Los grandes problemas*, de José Luis Méndez (coord.). México: El Colegio de México, 2011.
- Tilly, Charles, y Lesley J. Wood. *Los movimientos sociales, 1968 - 2008*. Traducido por Ferran Esteve. Barcelona: Crítica, 2010.
- Uvalle Berrones, Ricardo. «Gestión de redes institucionales.» (Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México) 2009: 41-72.
- Uvalle, Berrones Ricardo. *Perspectiva de la Administración Pública Contemporánea*. Toluca: Instituto de Administración Pública del Estado del México, 2007.
- Velasco, José Luis. «Líderes y liderazgo en los sistemas asociativos complejos.» En *El rendimiento social de las organizaciones sociales*, de Sara Gordon y Ricardo Tirado, 291. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2014.
- Viejo, Raimundo, Marc Martí-Costa, Marc Parés, Paulo Resende, y Ricard Vilaregut. «La participación ciudadana en la esfera pública: enfoques teórico-normativos y modelos de democracia.» En *Participación y calidad democrática*, de Marc Parés. Barcelona: Ariel, 2009.

Villarreal Cantú, Eduardo. «Políticas Públicas, reflexiones sobre algunos elementos teóricos.» *Primer seminario de política pública y presupuesto público con perspectiva de género*. México: ONUMJERES, 2013. 21.

Zamarrón de León, Eduardo. *Modelos de democracia*. México: Instituto Mora, Instituto Electoral de Querétaro, 2006.

Ziccardi, Alicia. *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*. México: UAM, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2004.

Ziccardi, Alicia. «Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local.» En *Participación ciudadana en las políticas públicas*, de Manuel Canto Chac, 275. México: Siglo XXI, 2012.

## Documentos

Cámara de Diputados. “Plan Nacional de Desarrollo 2001 -2006”. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, Consultado el 15 de marzo de 2017.

Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo del Consumo, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 27 de abril de 2005. Disponible en: [https://ccc.profeco.gob.mx/wp-content/uploads/2014/12/a\\_cons\\_consulpfc\\_27abr05.pdf](https://ccc.profeco.gob.mx/wp-content/uploads/2014/12/a_cons_consulpfc_27abr05.pdf)

Reglamento Interno de Funcionamiento del Consejo Consultivo del Consumo, 2015. Disponible en: <https://ccc.profeco.gob.mx/documents/2018/09/reglamento-funcionamiento-ccc.pdf/>

Ley Federal de Protección al Consumidor 2018. Disponible en: <https://ccc.profeco.gob.mx/documents/2018/01/ley-federal-profeco.pdf/>

Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. 11 de agosto de 2017. Disponible en: [https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico/resource/212e22e5-163e-4161-9a9b-552e86bff84a?inner span=True](https://datos.gob.mx/busca/dataset/unidad-de-desarrollo-politico-y-fomento-civico/resource/212e22e5-163e-4161-9a9b-552e86bff84a?inner_span=True)

## Videos

Profeco. “Discurso conmemorativo del 42° aniversario de la Profeco”. Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=sLEsmXbgjFY>

\_\_\_\_\_ “Mensaje del Procurador Bernardo Altamirano en la Sesión de instalación del CCC, 9 de septiembre de 2011”. Disponible en línea en:

<https://www.youtube.com/watch?v=5sXmQRSAGgQ>. (visto el 8 de nov de 2017)

\_\_\_\_\_ “Sesión Ordinaria XXV del Consejo Consultivo del Consumo”.

Disponible en línea en: [https://www.youtube.com/watch?v=Kn1mTmJ\\_VYc](https://www.youtube.com/watch?v=Kn1mTmJ_VYc)

\_\_\_\_\_ “Sesiones Ordinarias XXVI, XXVII, XXVIII del Consejo Consultivo del Consumo”. Disponible en línea en:

<https://www.youtube.com/watch?v=Gt2qRuoMzmc>

\_\_\_\_\_ “Consejo Consultivo del Consumo: propósitos y expectativas”.

Disponible en línea en: <https://www.youtube.com/watch?v=8mkq3ZBwies>

### **Notas periodísticas**

Periódico digital: Huffington post México. 22 de marzo de 2017. “Profeco, el trampolín de los políticos priistas: 4 titulares en 4 años”. Disponible en:

[http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/03/22/profeco-el-trampolin-de-los-politicos-priistas-4-titulares-en\\_a\\_21921571/](http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/03/22/profeco-el-trampolin-de-los-politicos-priistas-4-titulares-en_a_21921571/)

Periódico digital: Arena Pública. 22 de agosto 2018. “Profeco, trampolín político del PRI y el desprecio a los consumidores”. Disponible en:

<https://arenapublica.com/articulo/2017/08/22/6917/profeco-consumidor-trampolin-politico-duopolios-dominantes-de-mercado-competencia>

Periódico digital: 24 horas. “Un pañuelo llamado Profeco”. Disponible en:

<http://www.24-horas.mx/los-numeritos-un-panuelo-llamado-profeco/>

Periódico digital: Animal Político. 5 de agosto de 2017. “En menos de 5 años, la Profeco ha tenido 6 procuradores”. Disponible en:

<http://www.animalpolitico.com/2017/08/5-anos-6-titulares-profeco/>

Antonio Juárez. 1 de marzo de 2016. “importancia de la Profeco”. Periódico digital: Milenio. Disponible en: [http://www.milenio.com/firmas/antonio\\_juarez/Importancia-Profeco\\_18\\_692510807.html](http://www.milenio.com/firmas/antonio_juarez/Importancia-Profeco_18_692510807.html)

### **Peticiones de acceso a la información**

Número de folio 1031500002318 realizada a la Procuraduría Federal del Consumidor

### **Entrevistas semiestructuradas**

(MLB) - Margarita Luna Ballina, consejera del Consejo Consultivo del Consumo. Video llamada por Skype, 07 de junio 2018.

(RAS) - Roberto Alegría Soní, consejero del del Consejo Consultivo del Consumo. Oficinas de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, CONCAMIN, Ciudad de México, 11 de junio 2018.

(ILP) - Issa Luna Pla, ex consejera del Consejo Consultivo del Consumo. IIJ – UNAM, Ciudad de México, 12 de junio 2018.

(RR) - Rafael Regla, ex funcionario de Profeco, Director General de Organización de Consumidores, Cafetería Librería Rosario Castellanos, Ciudad de México, 16 de enero de 2018.

(VR) - Virginia Ramírez, ex funcionaria de Profeco, Directora de Capacitación en la Coordinación de Educación. Cafetería Librería Rosario Castellanos, Ciudad de México, 8 de febrero de 2018.

(MCD) - Maximiliano Cárdenas Durham, ex funcionario de Profeco, Director General de Telecomunicaciones. Cafetería el Péndulo Condesa, Ciudad de México, 31 de julio de 2018.

(LB) - Laura Breña, ex funcionaria de Profeco, particular de la Directora General del Instituto Nacional del Consumidor, Clara Jusidman. Cafetería Sanborns Coyoacán, Ciudad de México, 19 de diciembre de 2018.

## ANEXOS

### Anexo 1. Fotografías



Fidel Velázquez, líder sindical de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) -a la izquierda- con Salvador Pliego Montes, Procurador del Consumidor.

Fuente: Archivo histórico del Centro de Documentación (Cedoc) de la Procuraduría Federal del Consumidor.





En las instalaciones del Archivo de la Procuraduría Federal del Consumidor con Lourdes Ramírez, unas de las encargadas. Noviembre 2018.



Integrantes de la Dirección de Capacitación de Profeco, de la cual formé parte, al término de la Sesión XXIII Ordinaria del CCC. Diciembre 2014.

## Anexo 2. Temas tratados en los Grupos de Trabajo del CCC, 2008 -2017

Periodo	Temas
18 de noviembre de 2008 a 8 de septiembre de 2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asociaciones de consumidores</li> <li>• Consumo saludable</li> <li>• Consumo sustentable</li> <li>• Educación formal para el consumo</li> </ul>
9 de septiembre de 2011 a 18 de marzo de 2013	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad engañosa</li> <li>• Verificación de combustibles</li> <li>• Acciones colectivas y derechos humanos</li> <li>• Transparencia y Participación Ciudadana</li> </ul>
19 de marzo de 2013 a 10 de marzo de 2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Publicidad engañosa</li> <li>• Reformas al marco jurídico de protección al consumidor</li> <li>• Participación Ciudadana</li> <li>• Verificación</li> </ul>
11 de marzo de 2015 a 1 de junio de 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y Participación Ciudadana</li> <li>• Defensa del Consumidor</li> <li>• Reformas estructurales</li> <li>• Derechos humanos y acciones de protección de los consumidores</li> </ul>
2 de junio de 2017 a la fecha	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Educación y cultura del consumo responsable</li> <li>• Vinculación y Participación Ciudadana</li> <li>• Servicios de telecomunicaciones y nuevas tecnologías</li> <li>• Verificación de productos básicos y combustibles</li> </ul>

Fuente: Petición de acceso a la información a Profeco, número de folio 1031500002318

### Anexo 3. Fecha de ingreso de los consejeros, 2012 - 2016

<b>Consejero(a)</b>	<b>Cargo</b>	<b>Fecha de ingreso</b>
1. Alejandro Calvillo Unna	Presidente de El Poder del Consumidor, A.C.	24/04/2009
2. Adelina Galindo Romero	Jefa del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora	9/09/2011
3. Irene Levy Mustri	Presidenta de Observatel, A.C.	9/09/2011
4. Marco Antonio León Félix	Presidente Nacional de Sociedad Mexicana de Inocuidad y Calidad para Consumidores de Alimentos, A.C.	3/06/2014
5. Margarita Luna Ballina	Especialista en publicidad y comunicación	9/09/2011
6. Issa Luna Pla	Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM	9/09/2011
7. Jessica Rojas Alegría	Integrante de la Junta Directiva de Tendiendo Puentes, A.C.	9/09/2011
8. José Roldán Xopa	Vicepresidente de Acciones Colectivas, A.C.	9/09/2011
9. Raúl Picard del Prado	Presidente de las Comisiones de Comercio Interior y Mejora Regulatoria de Concamin	22/11/2012
10. Roberto Alegría Soní	Director General del Consejo Mexicano de Normalización y Evaluación de la Conformidad, A.C.	19/03/2013
11. Jorge Villalobos Grzybowicz	Presidente Ejecutivo del Centro Mexicano para la Filantropía	9/09/2011
12. Roy Alberto Campos	Presidente de Consulta Mitofsky	11/03/2015
13. María Enriqueta Medellín Legorreta	Directora de Conciencia de Aguascalientes Ecológica, A.C.	11/03/2015
14. Alex Ricardo Caldera Ortega	Universidad de Guanajuato Campus León	11/03/2015
15. Mateo Alfredo Castillo Ceja	Miembro del Consejo Internacional Punto Focal en México para la Carta de la Tierra	11/03/2015
16. Alfonso Ramírez Cuellar	Presidente Nacional de El Barzón, A.C.	11/03/2015
17. Luis Toussaint Elosua	Presidente del Sector Industrial de Alimentos, Bebidas y Tabacos, de CANACINTRA	12/2016
18. Omar Pérez Padilla	Director General del Instituto Mexicano de Normalización y Certificación, A.C. y presidente de la Comisión de Mejora Regulatoria de CONCAMIN	2011

#### Anexo 4. Documentos revisados del CCC, abril de 2012 a diciembre de 2016

<b>Año</b>	<b>Sesión</b>	<b>Versión estenográfica</b>	<b>Presentación <i>power point</i></b>	<b>Acta de sesión</b>	<b>Orden del día</b>
2012	XVII	Revisado	n.d.	Revisado	Revisado
2012	XVIII	Revisado	n.d.	Revisado	Revisado
2012	XIX	Revisado	n.d.	Revisado	Revisado
2013	XX	Revisado	n.d.	Revisado	Revisado
2013	II extra.	Revisado	n.d.	n.d.	n.d.
2013	XXI	n.d.	Revisado	Revisado	Revisado
2014	XXII	Revisado	Revisado	Revisado	Revisado
2014	XXIII	n.d.	Revisado	Revisado	Revisado
2015	XXIV	Revisado	Revisado	Revisado	Revisado
2015	XXV	n.d.	Revisado	Revisado	Revisado
2016	XXVI, XVII, XVIII	Revisado	n.d.	Revisado	Revisado

n.d.: no disponible. Fuente: Elaboración propia

Nota: con la información disponible en las fuentes documentales se creó la base datos con todas las propuestas de los consejeros

## Anexo 5. Matriz de Sesiones del CCC, 2012-2016

Procurador(a) en turno	Año	Sesión	Propuestas	Consejero (a) que lo propone	Tema general
Bernardo Altamirano Rodríguez	2012	Sesión Ordinaria XVII	Fortalecer la educación para el consumo en temas de ecología, reciclaje y consumo responsable	Margarita Luna Ballina	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
		Sesión Ordinaria XVII	Conocer qué es lo que los consumidores visitan en el Portal del Consumidor	Verónica Baz Suárez	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XVII	Crear Consejos Consultivos de Consumo Estatales	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XVII	Precisar el número de integrantes de los consejos estatales dentro del manual de conformación	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XVII	Que se den a conocer la integración de los consejos estatales en la página oficial de Profeco	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XVII	Transparentar las acciones del CCCE en el portal de la Profeco, además de establecer un mecanismo para articular sus actividades en el consejo Nacional	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XVII	Hacer un taller con periodistas para que sepan en dónde está la información en el portal del consumidor	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
		Sesión Ordinaria XVII	Publicar en el portal del consumidor acciones de Profeco para vincular informativamente a periodistas y OSC en las labores de la institución	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Que los consejeros difundan en sus cuentas de redes sociales las labores de la Procuraduría	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información		

Sesión Ordinaria XVII	Seguir informando a los consumidores pese a la veda electoral	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVII	Colocar kioscos informativos para aquellas personas que no tienen acceso al portal del consumidor	Issa Luna Pla	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVII	Ubicar qué es lo que está sucediendo en los consejos estatales, articular tareas y mantener la comunicación	Omar Pérez Padilla	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVII	Que los consejeros tengan un CD con toda la información de las sesiones	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVII	Que los contratos sobre telecomunicaciones sean públicos	Alejandro Calvillo Unna	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVII	Que Profeco y Cofetel trabajen en conjunto para lograr un acceso a la información de precios sobre los servicios de telecomunicaciones	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Estar al pendiente de la consulta pública a la NOM 184 sobre telecomunicaciones	Irene Levy Mustri	Normalización y Verificación
Sesión Ordinaria XVII	Que los consejeros y la sociedad participen en hacer comentarios sobre los lineamientos sobre publicidad engañosa	Margarita Luna Ballina	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Que Profeco y Cofepris dialoguen para no duplicar funciones	Margarita Luna Ballina	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Firma de convenio con Cofepris	Margarita Luna Ballina	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Que Profeco participe en el seminario del IIJ de la UNAM sobre "el Derecho a la información de los consumidores y la publicidad responsable"	Issa Luna Pla	Vinculación

Sesión Ordinaria XVII	Que se difunda el seminario del IJ por la web de Profeco y se le dé amplia difusión	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVII	Tener la posibilidad de poder participar o estar enterados de cómo va el proceso del dictamen de la Cofemer sobre "el proyecto de lineamientos para el análisis y verificación de análisis y publicidad"	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Que se nombre delegado de Profeco en Aguascalientes para poder dialogar sobre un proyecto de economía solidaria	Alejandro Calvillo Unna	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVII	Regular la publicidad engañosa	n.d.	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XVII	Firmar un convenio con la CNDH	Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz	Vinculación
Sesión Ordinaria XVII	Promocionar los procedimientos de verificación de Profeco para que las empresas se familiaricen con él	n.d.	Normalización y Verificación
Sesión Ordinaria XVIII	Que Profeco analice la publicidad de los productos "milagro" de "Genoma Lab"	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XVIII	Analizar el acuerdo firmado con Cofepris para la regulación de los productos milagro	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XVIII	Solicitar una investigación a la Secretaría de Economía sobre el acaparamiento de empresas productoras de huevo debido al alza de dicho producto	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XVIII	Acciones para prevenir la propagación de la publicidad engañosa	n.d.	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades

Sesión Ordinaria XVIII	Publicar las resoluciones y demandas de las Acciones Colectivas que ha emprendido Profeco	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVIII	Utilizar el microsítio de Acciones Colectivas para informar a la sociedad sobre las demandas y dar mayor difusión a los trabajos de Profeco	Margarita Luna Ballina	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVIII	Que los consumidores conozcan el seguimiento de las demandas hechas a través de la figura jurídica de Acciones Colectivas	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XVIII	Incluir la cuota de equidad de género en los CCCE	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVIII	Que la convocatoria de coinversión social se publique cada año	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVIII	Elaborar formatos de evaluación cualitativa y cuantitativa de la actuación de los CCCE	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVIII	Abrir espacios a los jóvenes en los mecanismos de protección de los derechos de los consumidores	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XVIII	Convenio con el Museo Interactivo de Economía	n.d.	Vinculación
Sesión Ordinaria XIX	Presentación de los informes de los grupos de trabajo	n.d.	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XIX	Difundir información sobre la Convocatoria de Coinversión Social para que más organizaciones de consumidores puedan participar	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XIX	Crear de un grupo o subgrupo de trabajo que le dé seguimiento a la NOM 184	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XIX	Promover una convención internacional para la protección de los consumidores en donde Profeco sea líder de la región	Issa Luna Pla	Vinculación



		Sesión Ordinaria XIX	Dar seguimiento a los lineamientos para analizar la publicidad que desarrolló el grupo de trabajo sobre publicidad engañosa	n.d.	Regulación y procuración
		Sesión Ordinaria XIX	Respetar la agenda de trabajo a la entrada de la siguiente administración	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XIX	Realizar reuniones con el consejo nacional y los estatales para posicionar una agenda general	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XIX	Hacer llegar a los ciudadanos los trabajos del CCC a través de los medios disponibles y formar un grupo de difusión para ese fin	Margarita Luna Ballina	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XIX	Descentralización de las funciones de Profeco y trabajar también a nivel estatal	n.d.	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XIX	Dar continuidad a los trabajos del CCC con la llegada de la nueva administración y que el CCC no pierda su carácter de "ciudadanización" de posicionamiento de temas y acompañamiento de los trabajos de Profeco	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XIX	Que el CCC tenga la capacidad de autoconvocarse, sea autónomo	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XIX	Pensar a la obesidad y "mal" etiquetado de productos como problemas de salud pública	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Humberto Benítez Treviño	2013	Sesión Ordinaria XX	Difundir las labores de Profeco, informar más a la sociedad los ciudadanos sobre qué hace la Profeco y cuáles son esos medios que tiene	Margarita Luna Ballina	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XX	Utilizar el término "consumidor responsable o vigilante" ya que el término "consumidor inteligente" es inapropiado	Margarita Luna Ballina	Actualización, difusión y/o publicación de información

		Sesión Ordinaria XX	Formar un grupo el trabajo de difusión, educación o comunicación educativa	Margarita Luna Ballina	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XX	Inspeccionar a la industria informal y fortalecer la industrial formal	Raúl Picard del Prado	Regulación y procuración
		Sesión Ordinaria XX	Tratar los temas sobre el etiquetado engañoso de alimentos y bebidas que desarrollan las empresas	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
		Sesión Ordinaria XX	Dar seguimiento a los derechos de la infancia y de los niños como consumidores	Alejandro Calvillo Unna	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
		Sesión Ordinaria XX	Informar sobre los avances de los grupos de trabajo a todos los miembros del Consejo	Alejandro Calvillo Unna	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XX	Establecer un grupo o subgrupo de trabajo para impulsar con mayor fuerza los trabajos de verificación	Roberto Alegría Soní	Funcionamiento interno
Alfredo Castillo Cervantes	2013	II Sesión extraordinaria	Informar si todas las compañías de telecomunicaciones tienen inscrito su contrato de adhesión ante Profeco	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
		II Sesión extraordinaria	Publicar el nombre de las empresas que han cumplido con la NOM 184 y cuáles no	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
		II Sesión extraordinaria	Que Profeco participe en la elaboración del nuevo marco jurídico en telecomunicaciones para definir facultades entre ella y el Ifotel	Irene Levy Mustri	Vinculación
		II Sesión extraordinaria	Publicar las sanciones los proveedores para evitar que se propaguen malas prácticas comerciales	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
		II Sesión extraordinaria	Sancionar ejemplarmente a los proveedores que incumplan la LFPC	Jorge Villalobos Grzybowicz	Regulación y procuración
		II Sesión extraordinaria	Abrir un canal de comunicación entre Profeco y la Secretaría de Salud para discutir sobre la protección al grupo vulnerable: población	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación

	infantil dentro de la publicidad		
II Sesión extraordinaria	Regular de la publicidad de alimentos, bebidas y etiquetado	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
II Sesión extraordinaria	Dar protección a la población infantil con programas de difusión	Margarita Luna Ballina	Actualización, difusión y/o publicación de información
II Sesión extraordinaria	Regular la publicidad dirigida a la población más vulnerable: los niños	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
II Sesión extraordinaria	Actualizar los lineamientos sobre publicidad engañosa con base en la reforma del artículo 6° constitucional sobre el derecho a la información	Issa Luna Pla	Regulación y procuración
II Sesión extraordinaria	Incluir a los consejeros o al grupo de trabajo sobre "publicidad" en las negociaciones o reuniones con Cofepris y la SSa para abordar el tema de la publicidad engañosa dirigida a niños y la obesidad infantil	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
II Sesión extraordinaria	Transparentar acciones y los protocolos de verificación para darles certeza y legalidad	Issa Luna Pla	Funcionamiento interno
II Sesión extraordinaria	Actualizar la información del portal del consumidor sobre la publicidad engañosa	Issa Luna Pla	Actualización, difusión y/o publicación de información
II Sesión extraordinaria	Que Profeco participe en la elaboración del nuevo marco jurídico del Ifetel para diferenciar ámbitos de competencia	Irene Levy Mustri	Vinculación
II Sesión extraordinaria	Implementar medidas correctivas más que medidas sancionadoras	José Roldán Xopa	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
II Sesión extraordinaria	Que en el diseño Normas Oficiales Mexicanas se incluya la participación de los consumidores	José Roldán Xopa	Normalización y Verificación

II Sesión extraordinaria	Crear un grupo de trabajo para desarrollar el tema de la difusión, información y educación a los consumidores	Margarita Luna Ballina	Funcionamiento interno
II Sesión extraordinaria	Combatir el comercio ilegal para evitar que entren al país productos que incumplen con las Normas Oficiales Mexicanas	Roberto Alegría Soní	Regulación y procuración
II Sesión extraordinaria	Dejar de nombrar a la "regulación técnica" como Normas Oficiales Mexicanas y referirse a ellas como "estándares industriales"	Roberto Alegría Soní	Normalización y Verificación
II Sesión extraordinaria	Verificar las 49 aduanas en lugar de verificar 65 mil puntos de venta para evitar el comercio ilegal	Roberto Alegría Soní	Normalización y Verificación
II Sesión extraordinaria	No duplicar los trabajos en los temas de normalización entre Profeco y la Secretaría de Economía	Roberto Alegría Soní	Funcionamiento interno
II Sesión extraordinaria	Que Profeco sea líder de la normalización	Roberto Alegría Soní	Vinculación
Sesión Ordinaria XXI	Dar seguimiento a los trabajos de los CCCE	n.d.	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXI	Editar un manual de buenas prácticas realizadas por las OSC en materia de consumo	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXI	Convenio de colaboración Profeco-Sagarpa para llevar a cabo verificaciones de productos primarios, especialmente en puntos de entrada	n.d.	Vinculación
Sesión Ordinaria XXI	Participación de Profeco en la campaña de dignificación de los sellos NOM y NMX que desarrolla Comenor y la SE	n.d.	Vinculación
Sesión Ordinaria XXI	Profundizar la relación de Profeco y Conapred para sancionar actividades discriminatorias que realicen los proveedores	n.d.	Vinculación
Sesión Ordinaria XXI	Que las personas con discapacidad tengan acceso al portal de Profeco	n.d.	Funcionamiento interno

		Sesión Ordinaria XXI	Que el grupo de trabajo de Participación Ciudadana apoye la participación de OSC en el proceso de normalización a través de herramientas específicas	n.d.	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXI	Informar sobre los precios de los refrescos tras la implementación de la reforma fiscal	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXI	Profeco buscará una reunión con Cofepris, CNDH, Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto de Estudios Jurídicos para tratar temas de obesidad y sobre el semáforo nutricional	n.d.	Vinculación
Lorena Martínez Rodríguez	2014	Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco informe sobre el convenio de colaboración entre Profeco y Sagarpa	Roberto Alegría Soní	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXII	Sugiere que las personas a cargo de la campaña de dignificación de las NOM y NMX difundan la información ante el CCC	Roberto Alegría Soní	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXII	Sugiere que los grupos de trabajo estén liderados por un funcionario de Profeco	Roberto Alegría Soní	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco realice verificaciones en el mercado informal	Roberto Alegría Soní	Normalización y Verificación
		Sesión Ordinaria XXII	Coordinación de trabajos con escuelas de derecho para ampliar la difusión procuración de los derechos de los consumidores	José Roldán Xopa	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXII	Verificar el respeto a las normas de etiquetado en escuelas	José Roldán Xopa	Normalización y Verificación
		Sesión Ordinaria XXII	Buscar alianzas con la academia para detectar, monitorear y desarrollar el tema de telecomunicaciones en los Estados	José Roldán Xopa	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXII	Sugiere que las sesiones del CCC sirvan para informar de las actividades realizadas por Profeco	Issa Luna Pla	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco establezca una metodología y una agenda	Issa Luna Pla	Funcionamiento interno

	para priorizar los trabajos del CCC		
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco desarrolle un reglamento especial para la publicidad dirigida a niños	Margarita Luna Ballina	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXII	Que los grupos de trabajo cuenten con un coordinador para se trabaje de manera cotidiana, concreta y se informe de los avances	Margarita Luna Ballina	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Revisar la posibilidad de solicitar una Norma Oficial sobre suplementos alimenticios	Margarita Luna Ballina	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXII	Proponer trabajar para mejorar el etiquetado de productos porque es confuso	Xaviera Cabada Barrón (en representación de Alejandro Calvillo Unna)	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXII	Sugiere que se respete la existencia del grupo de trabajo sobre Publicidad engañosa	Xaviera Cabada Barrón (en representación de Alejandro Calvillo Unna)	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco establezca mecanismos de apoyo para organizaciones de consumo libres de conflicto de intereses	Xaviera Cabada Barrón (en representación de Alejandro Calvillo Unna)	Vinculación
Sesión Ordinaria XXII	Que las sesiones del CCC se transmitan a través de internet	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Promocionar las sesiones del CCC para que las organizaciones civiles se sumen vía "webcast"	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Que al día siguiente de las sesiones se publiquen los acuerdos	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Revisar el contenido del grupo de trabajo sobre marco regulatorio porque es muy amplio. Dividirlo en dos: telecomunicaciones y energía	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Dar a conocer el grado de cumplimiento de la NOM 184	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información

Sesión Ordinaria XXII	Promocionar, a través de todos los medios disponibles por Profeco, las Acciones Colectivas para que se sumen más personas	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXII	Seguir publicando la sección de "las 20+"	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco firme un convenio de colaboración con Concamin donde toda la industria se convierta en inspectores de los productos nacionales e importados para garantizar que cumplan con la normatividad	Raúl Picard del Prado	Vinculación
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco vigile que los productos internacionales y nacionales cumplan con la norma 051	Raúl Picard del Prado	Normalización y Verificación
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco informe a la ciudadanía sobre las empresas que cumplen y no cumplen con la normatividad	Marco Antonio León Félix	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco capacite sobre temas de nutrición y alimentación (higiene y funcionalidad de los alimentos)	Marco Antonio León Félix	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXII	Definir nuevos mecanismos de trabajo del Consejo: permanencia, renovación e integración de nuevos consejeros	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco informe sobre cómo serán las reuniones de trabajo, cuáles son los objetivos y cuáles son los grupos de trabajo del CCC	Daniel Moreno Chávez	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Que los consejeros puedan ayudar a definir los objetivos de cada uno de los grupos de trabajo	Daniel Moreno Chávez	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXII	Que Profeco haga más para que las organizaciones de la sociedad civil estén cerca	Daniel Moreno Chávez	Vinculación
Sesión Ordinaria XXIII	Se prevé que la Subsecretaría de Verificación presente una propuesta para	n.d.	Normalización y Verificación

		asegurar la verificación de gasolineras			
		Sesión Ordinaria XXIII	Actualización de la NOM 185 sobre verificación de gasolineras	n.d.	Normalización y Verificación
		Sesión Ordinaria XXIII	La Subprocuraduría Jurídica enviará el proyecto de reformas a la LFPC a todos los consejeros para sus comentarios	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXIII	Convenio con la CNDH	n.d.	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXIII	Buscar nuevas formas para difundir las actividades de Profeco	n.d.	Actualización, difusión y/o publicación de información
2015		Sesión Ordinaria XXIV	Actualización de la NOM 185 y abrir la posibilidad de que los expertos opinen	n.d.	Normalización y Verificación
		Sesión Ordinaria XXIV	Trabajar con la SSa para implementar programas de consumo saludable	Enriqueta Medellín Legorreta	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXIV	Que todas las publicaciones de Profeco tengan un "link" directo para descargar aplicaciones y contenidos	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXIV	Conectar las redes y los contenidos de las redes para captar más visitantes	Issa Luna Pla	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXIV	Actualizar el contenido de las redes sociales de Profeco y que se conteste a los comentarios de los ciudadanos	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
		Sesión Ordinaria XXIV	Trabajar con de la mano con Cofepris para no duplicar funciones y para fortalecer la labor de proteger al consumidor	Raúl Picard del Prado	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXIV	Formar un grupo de trabajo en Profeco para que busquen evidencia científica sobre la calidad o seguridad de ciertos productos para ahorrar trabajo de	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Funcionamiento interno



	investigación sobre productos		
Sesión Ordinaria XXIV	Buscar la certificación de los productos orgánicos	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXIV	Mejorar etiquetado ya que el etiquetado de un semáforo de alimentos y bebidas como lo sugiere CI es mejor	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXIV	Transparentar el proceso a través del cual México no aprobó el etiquetado de semáforo	Alejandro Calvillo Unna	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXIV	Sintetizar el contenido de la Carta de Derechos mínimos haciendo un decálogo	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXIV	Revisar que los productos importados cumplan con los lineamientos del nuevo etiquetado	Raúl Picard del Prado	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXIV	Regular la publicidad dirigida a niños con promoción de alimentos y bebidas poco saludables	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXIV	Profeco debe realizar estudios sobre el nivel de comprensión que tienen los consumidores mexicanos de las etiquetas frontales de productos	Alejandro Calvillo Unna	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXIV	Mantener el capítulo sobre el derecho de audiencia en dicha Carta de Derechos mínimos de los usuarios de telecomunicaciones	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXIV	Integrar un lenguaje incluyente en la Carta de Derechos mínimos de los	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Actualización, difusión y/o publicación de información

	usuarios de telecomunicaciones		
Sesión Ordinaria XXIV	Dar a conocer la Carta de Derechos mínimos de los usuarios de telecomunicaciones en todos los medios posibles de Profeco	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXIV	Convenio de colaboración de Profeco y la CNDH	n.d.	Vinculación
Sesión Ordinaria XXIV	Retomar la discusión sobre los lineamientos de alimentos y bebidas en las escuelas	Alejandro Calvillo Unna	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXIV	Incluir el tema del consumo sustentable y saludable en todos los grupos de trabajo como tema transversal de Profeco	Issa Luna Pla	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXIV	Tomar en cuenta el papel del consumidor de servicios públicos (agua, luz, etc.), atender esa demanda de información	Alex Ricardo Caldera Ortega	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXIV	Buscar un convenio con Sagarpa para verificar la producción primaria	Roberto Alegría Soní	Vinculación
Sesión Ordinaria XXIV	Que Profeco sea líder y coordinadora de las actividades de otras dependencias: IFT, Cofepris, Agricultura, etc.	Roberto Alegría Soní	Vinculación
Sesión Ordinaria XXIV	Hacer un análisis de las atribuciones que tendría la Subprocuraduría de Telecomunicaciones frente al IFT, SCT y SE.	Roberto Alegría Soní	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXIV	Dar seguimiento a las labores de los CCCE	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno

Sesión Ordinaria XXIV	Combatir la ilegalidad de la entrada de tabaco y azúcar	Raúl Picard del Prado	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXIV	Incidir legislativamente para que la imagen oficial de las dependencias dure más de 6 años y así no se desperdicie material educativo impreso (retomar el logo del escudo nacional y no de un partido)	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Vinculación
Sesión Ordinaria XXIV	Que los documentos para los consejeros lleguen con suficiente tiempo para leerlos	Enriqueta Medellín Legorreta	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXV	Poner especial atención al cumplimiento de los megas contratados. Pedir que se defina si la palabra "hasta" les da derecho a dar los que ellos quieran o es una obligación.	Raúl Picard del Prado	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Darle promoción a la herramienta "Soy Usuario" que crearon Profeco e Ifetel	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXV	Monitorear la publicidad a través de los ciudadanos dado que instalar un programa de monitoreo tiene un alto costo	Margarita Luna Ballina	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Que se fije una buena vía de comunicación con la Subprocuraduría de Telecomunicaciones	Issa Luna Pla	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXV	Regular la publicidad de las telecomunicaciones	Issa Luna Pla	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Definir el parámetro mínimo de los megas que ofrecen las compañías y establecerlas en un contrato	Roberto Alegría Soní	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Dar seguimiento al monitoreo y cancelación de las concesiones a las gasolineras	Jorge Villalobos Grzybowicz	Regulación y procuración

Sesión Ordinaria XXV	Subir a la página oficial de Profeco un semáforo de todos los indicadores de Profeco como ejercicio de transparencia	Alex Ricardo Caldera Ortega	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXV	Promover un aparato de medición como los de los tanques de “alto flujo” para que puedan ser adaptados a los automóviles y saber con precisión cuántos litros de gasolina se despachan	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Diseñar una aplicación para que los consumidores puedan medir los “megas” que te entregan las empresas de telecomunicaciones o promover aplicaciones como “speed test” que midan los megas que te dan las compañías de telecomunicaciones	Raúl Picard del Prado	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXV	Que Profeco diseñe una encuesta electrónica para conocer las necesidades de los consumidores y publicar los resultados	Raúl Picard del Prado	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXV	Regular la publicidad	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Combatir la obesidad	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Mejorar el etiquetado frontal para una lectura más entendible	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Rehacer las etiquetas de eficiencia de los automóviles que se había puesto en marcha en el sexenio de López Portillo	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Discutir la Norma Oficial Mexicana sobre seguridad de los automóviles ligeros	Alejandro Calvillo Unna	Normalización y Verificación

Sesión Ordinaria XXV	Que Profeco y el CCC tenga acceso al documento del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) para saber cómo el tratado beneficia o no a los consumidores	Alejandro Calvillo Unna	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Que Profeco tenga una representación en el próximo congreso de <i>Consumers International</i> sobre campañas y la defensa de los consumidores	Alejandro Calvillo Unna	Vinculación
Sesión Ordinaria XXV	Utilizar del microsítio del CCC para que Profeco informe sobre sus avances y “numeralias” para que en las sesiones se pueda discutir a fondo las propuestas de los consejeros y los avances de los compromisos	Margarita Luna Ballina	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXV	Hacer reuniones más operativas y periódicas para discutir a fondo las propuestas de los consejeros porque se lleva mucho tiempo la presentación de la información por parte de los funcionarios públicos	Margarita Luna Ballina	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXV	Hacer un calendario anual para las sesiones	Marco Antonio León Félix	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXV	Poner en el sitio del CCC el “programa de consumidores inteligentes” de Someicca sobre los criterios de inocuidad en la preparación de alimentos	Marco Antonio León Félix	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXV	Crear una alerta de productos orgánicos sin esquemas de certificación o credibilidad	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXV	Promover un marco ético (de la Carta de la Tierra) que acompañe a los derechos de los consumidores (*)	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXV	Incluir todas las actas y el nuevo reglamento en el microsítio del CCC	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno

		Sesión Ordinaria XXV	Potencializar el funcionamiento del CCC a través del microsítio. Compartir los documentos de trabajo con antelación	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXV	Debatir más a fondo las propuestas y trabajos del CCC con el microsítio del CCC	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXV	Dar un reconocimiento a la labor de los consejeros	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
		Sesión Ordinaria XXV	Tener una coordinación permanente para dar seguimiento a los trabajos de la "Segunda etapa del Consejo de cooperación regulatoria de alto nivel" entre Estados Unidos y México	Roberto Alegría Soní	Vinculación
		Sesión Ordinaria XXV	Que Profeco pudiera desarrollar la actividad de procuraduría de productos básicos: para productos orgánicos, genéticamente modificados, entre otros	Roberto Alegría Soní	Regulación y procuración
		Sesión Ordinaria XXV	Informar las modificaciones sobre las modificaciones de la Ley Federal de Metrología y Normalización y la LFPC	Roberto Alegría Soní	Actualización, difusión y/o publicación de información
Ernesto Nemer Álvarez	2016	Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco coordine la estrategia nacional para combatir la obesidad	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
		Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco coordine un marco ético para el consumo (*)	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
		Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco se sume al mandato de la Unesco (2015) en cuanto a programas de acción global para el desarrollo sustentable	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades

Sesión Ordinaria XXVI	Lanzar un programa/acuerdo de educación para el consumo responsable y sustentable	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXVI	Tener una propuesta para la protección de los recursos naturales	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades
Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco y la secretaria de salud se unan a las mesas de trabajo de la industria empresarial para trata temas de ética de consumo	Luis Toussaint Elosúa	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco se sume a la plataforma de comunicación de la Embotelladora Arca Continental (coca-cola) para montar campañas conjuntas	Luis Toussaint Elosúa	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVI	Tener un distintivo para las empresas con ética de consumo	Raúl Picard del Prado	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVI	Firmar el acuerdo pendiente entre la Procuraduría y la Sociedad Mexicana de Inocuidad y Calidad para consumidores de alimentos (Someicca)	Marco Antonio León Félix	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVI	Actualizar la información del portal del consejo (*)	Marco Antonio León Félix	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVI	Actualizar el directorio y la página del consejo que cuente con un apartado o vínculo a todos aquellos consejeros que han pasado por el Consejo (*)	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVI	Fortalecer e impulsar mayormente la participación de mujeres en el Consejo	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVI	Que Profeco sea líder de todas las acciones de la llamada "cultura de consumo responsable" en cuanto a alimentos, nutrición y cambio climático	Roberto Alegría Soní	Regulación y procuración

Sesión Ordinaria XXVII	Incorporar el término sustentable a la estrategia de Profeco	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVII	Hacer una reforma a la legislación para incluir el concepto de sustentabilidad para el consumo	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Regulación y procuración
Sesión Ordinaria XXVIII	Buscar un convenio con el Tecnológico Nacional de México	Mateo Alfredo Castillo Ceja	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVIII	Darle seguimiento puntual a todos los convenios de colaboración que se firman para que no queden solo en el papel	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII	Dar a conocer por qué no avanza la norma 184	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII	Renovar le micrositio para visualizar los convenios y saber qué pasa con cada uno de ellos	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII	Que se transparente, se hagan públicas el motivo de las quejas sobre los servicios de telecomunicaciones	Irene Levy Mustri	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII	Tener un programa de trabajo del Consejo Consultivo para poder trabajar cercana a la procuraduría	Irene Levy Mustri	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII	Que Luis Toussaint sea un "embajador" de Profeco	Luis Toussaint Elosúa	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVIII	Publicar información más específica y científica para el consumidor	Marco Antonio León Félix	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII	Que Profeco se asocie con Someica a través de un convenio de colaboración	Marco Antonio León Félix	Vinculación
Sesión Ordinaria XXVIII	Coordinar trabajos con la Dirección General de Normas (SE) para que Profeco y los consumidores puedan hacer uso de la	Roberto Alegría Soní	Vinculación



		aplicación para leer las etiquetas de productos		
Sesión Ordinaria XXVIII		Integrar un grupo de trabajo para apoyar a los funcionarios sobre comercio internacional y las regulaciones (TLCAN)	Roberto Alegría Soní	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII		Posicionar a Profeco en las redes sociales, sobre todo el Facebook y Twitter	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII		Hacer virtual la exposición "40" años de la Profeco sobre las portadas de las revistas (*)	Jessica Rojas Alegría	Actualización, difusión y/o publicación de información
Sesión Ordinaria XXVIII		Socializar la labor de Profeco en estos 40 años y llevar la exposición a las delegaciones en todo el país y a la academia (*)	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII		Potencializar el trabajo de los consejeros invitándolos a hacer colaboraciones especiales, por ejemplo, en la Revista del Consumidor	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII		Armar un plan de trabajo articulado del Consejo y no propuestas particulares	Jessica Rojas Alegría	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII		Hacer un plan de trabajo del consejo	Jorge Villalobos Grzybowicz	Funcionamiento interno
Sesión Ordinaria XXVIII		Hacer un calendario de sesiones para el año siguiente	Jorge Villalobos Grzybowicz	Funcionamiento interno

Fuente: Elaboración propia con base en la información documental.

Nota: Las propuestas marcadas con: (\*), hacen referencia a que, una vez concluida la elaboración de la matriz, Profeco llevó a cabo años después acciones para dar seguimiento a esas propuestas.

## Anexo 6. Seguimiento de temas generales por Procurador, 2012 – 2016

### Seguimiento de las propuestas del CCC en la gestión de Lorena Martínez Rodríguez

Tema de propuestas	Sin información	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	No dio seguimiento y no realizó acciones	Total
Actualización, difusión y/o publicación de información	6	10	1	3	20
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	2	2	0	0	4
Funcionamiento interno	7	9	4	7	27
Normalización y Verificación	0	5	1	1	7
Regulación y procuración	7	6	2	6	21
Vinculación	6	6	1	2	15
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>38</b>	<b>9</b>	<b>19</b>	<b>94</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Matriz de Sesiones

### Seguimiento de las propuestas del CCC en la gestión de Bernardo Altamirano Rodríguez

Tema de propuestas	Sin información	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	No dio seguimiento y no realizó acciones	Total
Actualización, difusión y/o publicación de información	5	6	1	1	13
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	0	2	0	0	2
Funcionamiento interno	3	4	2	7	16
Normalización y Verificación	1	1	0	0	2
Regulación y procuración	1	4	1	0	6
Vinculación	4	6	1	0	11
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>23</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>50</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Matriz de Sesiones

### Seguimiento de las propuestas del CCC en la gestión de Ernesto Nemer Alvarez

Tema de propuestas	Sin información	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	No dio seguimiento y no realizó acciones	Total
Actualización, difusión y/o publicación de información	0	3	0	2	6
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	0	1	2	2	5
Funcionamiento interno	2	5	2	3	12
Regulación y procuración	2	0	0	0	2
Vinculación	3	0	0	5	8
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>33</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Matriz de Sesiones

### Seguimiento de las propuestas del CCC en la gestión de Alfredo Castillo Cervantes

Tema de propuestas	Sin información	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	No dio seguimiento y no realizó acciones	Total
Actualización, difusión y/o publicación de información	2	3	1	1	7
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	1	0	0	0	1
Funcionamiento interno	2	2	1	1	6
Normalización y Verificación	0	1	1	1	3
Regulación y procuración	2	2	1	0	5
Vinculación	3	5	0	1	9
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>31</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Matriz de Sesiones

### Seguimiento de las propuestas del CCC en la gestión de Humberto Benítez Treviño

Tema de propuestas	Sin información	Dio seguimiento y realizó una o más acciones	Dio seguimiento, pero no realizó acciones concretas o fueron insuficientes	No dio seguimiento y no realizó acciones	Total
Actualización, difusión y/o publicación de información	-	2	0	-	2
Diseño, seguimiento y coordinación programas, acciones o actividades	-	1	0	-	1
Funcionamiento interno	-	2	1	-	3
Regulación y procuración	-	2	1	-	2
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>-</b>	<b>8</b>

Fuente: elaboración propia con base en la información de la Matriz de Sesiones