

GRUPOS DE PRESIÓN RELIGIOSOS Y SU INFLUENCIA SOBRE LA REFORMA DEL CÓDIGO CIVIL DE PUERTO RICO

ARTÍCULO

CARLOS MARTÍNEZ-RIVERA *

| | |
|---|-----|
| Introducción | 264 |
| I. Un Código Civil de tradición española | 266 |
| II. Una reforma escabrosa | 268 |
| A. Sobre Derecho de Familia: el punto de la discordia | 269 |
| B. Desarticulación de la Comisión | 272 |
| III. Identificación de los actores | 273 |
| A. Miembros de la Comisión | 274 |
| B. Grupos de presión religiosos | 275 |
| C. Grupos de presión de Derechos Humanos..... | 277 |
| IV. Recursos de los actores privados y públicos | 278 |
| A. Miembros de la Comisión | 278 |
| B. Grupos de presión religiosos | 278 |
| C. Grupos de presión de Derechos Humanos..... | 279 |
| V. Una estrategia en común | 279 |
| A. Intimidación en las vistas públicas como mecanismo de presión..... | 281 |
| B. Vistas públicas y el ciclo electoral..... | 282 |
| VI. Estrategias de los grupos de presión religiosos | 283 |
| A. Epístolas y listas de firmas | 283 |
| B. Reuniones con legisladores | 284 |
| C. Desayuno con el Ejecutivo | 286 |
| D. Manifestaciones y matrimonios | 286 |
| E. Uso de medios de comunicación propios y privados..... | 287 |
| VII. Estrategias de los grupos de presión de derechos humanos | 288 |
| A. Reuniones con los actores públicos..... | 288 |
| B. Manifestaciones y otras actividades..... | 288 |
| C. Uso de medios de comunicación | 289 |
| D. Problemas de organización..... | 289 |
| VIII. Estrategias de la prensa | 290 |
| IX. Partidos políticos y la familia..... | 290 |

* El autor posee un Máster en Estudios Latinoamericanos con Mención en Política de la Universidad de Salamanca, en España. Este trabajo es parte de una tesina presentada en julio de 2011 como requisito para obtener dicho título. Dicha investigación estuvo bajo la dirección académica de la doctora Mercedes García Montero. Una versión preliminar de este artículo se presentó en el X Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración celebrado del 7 al 9 de septiembre de 2011 en Murcia, España.

| | |
|-------------------|-----|
| Conclusiones..... | 293 |
|-------------------|-----|

Yo no hubiese querido que prevalecieran los grupos religiosos, pero prevalecieron.
-Lcda. Marta Figueroa Torres¹

INTRODUCCIÓN

¿POR QUÉ PREVALECE LA POSICIÓN DE UN GRUPO DE PRESIÓN² SOBRE LA DE otro grupo durante el desarrollo de una política pública?³ Esta es la pregunta principal del presente trabajo cuyo objetivo general es comprender la influencia⁴ de los grupos de presión, en concreto los de corte religioso, en la formulación de políticas públicas.

El trabajo se plantea otras interrogantes formuladas desde el análisis de políticas públicas y de los grupos de presión como: ¿qué estrategias de presión resultan efectivas y cuáles no? y ¿por qué?, ¿qué efecto tienen los recursos que poseen los grupos de presión sobre su poder de influencia?, ¿cómo el número de miembros que tiene un grupo de presión incide en su nivel de influencia? y ¿qué efecto tiene el ciclo electoral sobre el nivel de influencia de los grupos?

Realizar este estudio es importante porque el rol de los grupos de presión en la actividad gubernamental y en la Legislatura ha sido una de las principales preocupaciones de la Ciencia Política desde hace casi un siglo.⁵ Principalmente, los investigadores han tratado de medir el nivel de influencia que poseen sobre el resultado de una política pública, aunque aún no existe una fórmula precisa para hacerlo. Así, pues, esta investigación es una contribución a los distintos intentos para entender el poder de los grupos de presión.

¹ Entrevista con la Lcda. Marta Figueroa Torres, ex directora ejecutiva de la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de 1930, en San Juan, PR (17 de diciembre de 2010).

² Entre los académicos no hay un acuerdo sobre cuál término utilizar (por ejemplo, grupo de interés), por tanto en este trabajo entendemos grupo de presión como el conjunto de individuos que se unen en un grupo para expresar sus intereses e influir mediante distintas estrategias, tanto directas como indirectas, en una política pública, pero sin querer asumir el control directo del Gobierno.

³ Véase PETER KNOEPFEL ET AL., ANÁLISIS Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 51 (2008), para la definición de política pública utilizada en este trabajo.

⁴ Entendemos influencia como el poder que tiene un actor público o privado para modificar una política pública, lograr su aprobación o evitar su ratificación utilizando recursos y estrategias que pueden ser tanto directas como indirectas.

⁵ Véase Iván Medina Iborra, *¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés?: Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo* 3 (Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, Working Paper núm. 279, 2009), disponible en <http://www.icps.es/archivos/WorkingPapers/wp279.pdf>.

Concretamente, el trabajo se centra en la influencia de los grupos de presión en general y de los grupos de presión religiosos en particular sobre la reforma del segundo libro del Código Civil de Puerto Rico de 1930 (Código Civil). En cuanto a la selección temporal, aunque fueron once años de reforma, nos centramos en el año 2007 cuando setenta y dos ponentes presentaron su postura respecto a los cambios propuestos para el Libro Segundo del Código Civil, *Las instituciones familiares*, durante once vistas públicas celebradas para ese fin. En el presente artículo identificaremos los actores que participaron en la política pública analizada y los recursos que intercambiaron en el juego de influencias. Una vez especificados estos aspectos, esbozaremos las estrategias de presión desplegadas con el fin de analizar su efectividad o ineffectividad. Finalmente, se anotarán algunas conclusiones.

Este estudio es necesario dado que Puerto Rico no es ampliamente investigado entre los politólogos latinoamericanistas.⁶ Además, escasean los estudios sobre su sistema político, no hay una gran variedad de trabajos que aborden la Legislatura puertorriqueña⁷ y la religión no ha sido considerada como una variable explicativa en el análisis de los distintos procesos políticos.⁸ Igualmente, los estudios empíricos sobre los grupos de presión en Puerto Rico son prácticamente inexistentes. Por lo que este trabajo pretende, además de dar luz a la influencia ejercida por los grupos de presión en esta política pública concreta, contribuir a llenar el citado vacío empírico.

La reforma del Código Civil estuvo dirigida, desde el 1998 hasta el 2009, por la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de 1930 (la Comisión). Puerto Rico, territorio no incorporado de Estados Unidos, posee una organización republicana de Gobierno y la estructura de su Poder Legislativo es bicameral. De modo que el Senado y la Cámara de Representantes tenían, por partes iguales, delegados en la extinta comisión legislativa. La Comisión estuvo capitaneada por una Directora Ejecutiva, proveniente del mundo académico, y copresidida por un senador y un representante. La importancia de este proceso radica en que técnicamente era la primera vez que el País tenía la

6 Este abandono se debe, en parte, a la relación política que mantiene Puerto Rico con Estados Unidos, ya que su estatus político dificulta su estudio comparado.

7 Véase LUIS R. CÁMARA FUERTES, *LA IDEOLOGÍA DE LOS LEGISLADORES PUERTORRIQUEÑOS* 5 (2010), donde el autor asegura que: "Sobre la legislatura de Puerto Rico, o sobre sus legisladores, no hay prácticamente nada escrito más allá de descripciones sobre su funcionamiento, su historia o sus intrigas políticas. Desde el punto de vista empírico o de ciencia política, el terreno está vacío". *Id.*

8 Véase Héctor M. Martínez Ramírez, *Pentecostal Expansion and Political Activism in Puerto Rico*, 33 *CARIBBEAN STUD.* 113, 121 (2005), quien asegura que: "[R]eligion is a missing variable in the wide variety of studies carried out in Puerto Rico about social conflict, class formation and struggle, political movements and political parties".

oportunidad de redactar su propio Código Civil, ya que el todavía vigente fue *impuesto* por España en 1889 y mantenido por las autoridades estadounidenses.⁹

En el proceso de reforma del Código Civil, segunda fuente de autoridad legal del País después de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, se invirtieron cerca de diez millones de dólares.¹⁰ Al ser el Código Civil anterior a la Carta Magna algunas de sus normas son constitucionalmente e históricamente inoperantes. Por tanto, la reforma que aquí se analiza estaba destinada también a purgar el texto de modo que las normas inaplicables fueran eliminadas o modificadas.

Actualmente, el proyecto de ley se encuentra paralizado en su trámite legislativo, por lo que este trabajo trata de comprender cómo los grupos de presión ejercieron influencia generando como resultado la parálisis de la reforma.

I. UN CÓDIGO CIVIL DE TRADICIÓN ESPAÑOLA

El primer Código Civil de Puerto Rico data del 31 de julio de 1889, fecha en que un Real Decreto hizo extensivo el Código Civil español a Puerto Rico entrando en vigor el 1 de enero de 1890.¹¹ Este conjunto de normas jurídicas continuó vigente aún después de que en 1898 la Isla pasara de ser una colonia española a convertirse en una colonia de Estados Unidos como resultado de la Guerra Hispano-Americana. Así lo determinó una orden general suscrita el 18 de octubre de 1898 por el mayor general John R. Brooke en el Artículo IX.¹²

Sin embargo, como parte del proceso de americanización, los estadounidenses decidieron cambiar el sistema legal de corte continental al del nuevo régimen político. Para ello, mediante la Ley Foraker de 1900 se creó la Comisión para

⁹ Véase Marta Figueroa Torres, *Recodification of Civil Law in Puerto Rico: A Quixotic Pursuit of the Civil Code for the New Millennium*, 12 (1) ELEC. J. OF COMP. L. 1, 4 (2008), disponible en <http://www.ejcl.org/121/art121-21.pdf> (traducción suplida).

¹⁰ La Comisión tenía una asignación anual de 500,000 dólares que provenían de fondos públicos y una asignación adicional proveniente de la Cámara de Representantes y el Senado. No obstante, no todos los años se gastaba el dinero completo, por lo que el monto total es una aproximación. Cuando en el año 2009 se eliminó la Comisión, el sobrante se dividió en partes iguales entre el Senado y la Cámara.

¹¹ Véase Luis Muñoz Morales, *El Código Civil de Puerto Rico: breve reseña histórica*, 1 REV. JUR. UPR 75, 76 (1932). El Real Decreto también hizo extensivo el Código Civil a Cuba y a Filipinas. *Id.*

¹² *Id.* en la pág. 77. Según el artículo, la orden establecía:

IX - Las leyes provinciales y municipales hasta donde afecten la determinación de derechos privados correspondientes a individuos o propiedades se mantendrán en todo su vigor, a menos que no resulten incompatibles con el cambio de condiciones realizado en Puerto Rico, en el cual caso podrán ser suspendidas por el jefe del Departamento. Dichas leyes serán administradas materialmente tales como existían antes de la cesión a los Estados Unidos.

Id.

Compilar y Revisar Leyes – solo había un miembro puertorriqueño, el licenciado Juan Hernández López– con el fin de modificar todo el aparato legal. La Legislatura fue la encargada de sustituir las leyes y realizar los cambios al Código Civil español, pero las modificaciones recibieron tal rechazo de la sociedad que con el tiempo muchas tuvieron que dar marcha atrás.¹³ No obstante, en 1902 se hicieron cambios al texto original de 1889 que afectaron los derechos hereditarios, las instituciones matrimoniales y la filiación. En 1911 se realizaron otras modificaciones a artículos relacionados a los bienes privativos de los cónyuges, la filiación y la herencia, entre otros.¹⁴

Tras estas enmiendas, en 1930 solo se efectuaron cambios técnicos. En resumen, el Código Civil actual se deriva del Código Civil español de 1889 sometido a diversas enmiendas,¹⁵ popularmente conocidas como *parchos*. El problema es que estas enmiendas no terminan de armonizar del todo con el resto, por lo que el Código Civil conjuntamente no mantiene una coherencia completa.¹⁶

Cien años de alteraciones, algunas superficiales y poco exhaustivas, han sido suficientes para que diversos sectores reclamaran una reforma coherente y amplia al Código Civil para adecuarlo al siglo XXI y armonizarlo. Estos sectores realizaron entre las décadas de 1980 y 1990 varios eventos para analizar el Código Civil de 1930 y ver cómo debía realizarse su reforma.¹⁷ A estas actividades asistieron juristas de otros países que estaban efectuando reformas similares.¹⁸ Después de mucho esfuerzo, se creó mediante la Ley Núm. 85 del 16 de agosto de 1997 la ansiada comisión legislativa que se encargaría de la reforma. Su exposición de motivos manifiesta:

Debido a que nuestra sociedad ha sufrido grandes y drásticos cambios en el periodo comprendido desde el año 1930 hasta el 1997, esta Asamblea Legislativa considera indispensable crear la “Comisión Conjunta Permanente para la Revisión del Código Civil de 1930” a fin de que la misma, entre otras cosas, produzca

¹³ Véase Liana Fiol Matta, *Civil Law and Common Law in the Legal Method of Puerto Rico*, 40 AM. J. COMP. L. 783, 789 (1992).

¹⁴ Véase Migdalia Fraticelli Torres, *Hacia un nuevo Derecho de Familia*, 59 REV. COL. ABOG. PR 229, 230-231 (1998).

¹⁵ En 1976 se hizo otra reforma del contenido que se le conoció como la Reforma de Familia. Sin embargo, se sigue utilizando la edición de 1930 con estas modificaciones. Véase *Id.* en la pág. 235.

¹⁶ Véase Marta Figueroa Torres, *Crónica de una ruta iniciada: el proceso de revisión del Código Civil de Puerto Rico*, 35 REV. JUR. UIPR 491, 492-93 (2001).

¹⁷ En 1983, el Volumen 52 Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico publicó las ponencias presentadas en el *Simposio sobre la Reforma del Código Civil de Puerto Rico*, que contó con juristas extranjeros. Igualmente, en 1989 el Colegio de Abogados realizó un evento para conmemorar el centenario del Código Civil y organizó otro en 1998 titulado *Encuentro Reflexivo sobre el Derecho Civil en Puerto Rico*. Véase Figueroa Torres, *supra* nota 9, en las págs. 2-3 (2008).

¹⁸ *Id.* en la pág. 5. Durante el proceso de revisión se estudiaron experiencias de reformas realizadas en Louisiana, Argentina, Bolivia, Quebec, Costa Rica, Colombia, España, México y Perú.

una obra atemperada a nuestros tiempos, tarea que es monumental y que requiere mucho esfuerzo y perseverancia.¹⁹

Ciertamente, fue una tarea monumental que duró cuatro periodos legislativos de los cuales en tres la Legislatura estuvo dominada por el Partido Nuevo Progresista (PNP) y uno por el Partido Popular Democrático (PPD). El trabajo culminó con la redacción de los borradores de los siete libros que tendría el nuevo Código Civil y la celebración de sus respectivas vistas públicas con el fin de recabar las distintas opciones antes de su aprobación. Sin embargo, aún no se ha aprobado. Desde este trabajo se mantiene que el empantanamiento de la reforma y el que finalmente no saliera adelante obedece a la presión ejercida por distintos grupos, fundamentalmente de corte religioso. Las páginas siguientes, intentan dar luz a este proceso para comprender los mecanismos que utilizaron los distintos grupos de presión para influir sobre el proceso de cambio del Código Civil.

II. UNA REFORMA ESCABROSA

Entender el funcionamiento de la Comisión y el trabajo que realizó es esencial. En el análisis de políticas públicas las instituciones gubernamentales tienen mucho peso porque son las que se encargan de determinar, implementar y hacer cumplir las políticas públicas. Las reglas de juego impuestas por las instituciones, en este caso la Comisión, son las que determinan el grado de participación de los actores públicos y privados.

Cada cuatrienio la Comisión era copresidida por el Presidente de la Comisión senatorial de lo Jurídico y el Presidente de la Comisión cameral de lo Jurídico Civil. Además, estaba integrada por seis senadores y seis representantes nombrados por los presidentes de sus respectivos cuerpos legislativos. Por ley los partidos de minoría tenían representación. En cuanto a los recursos humanos asignados a la Comisión, esta tuvo una Directora Ejecutiva, abogados, secretarías, un asistente administrativo, investigadores y consultores.

Entre los principales propósitos de la Comisión figuraba realizar una revisión que fuera producto de una discusión plural donde estuvieran representados todos los sectores de la sociedad. Para lograr este objetivo se creó un portal electrónico a través del cual la ciudadanía podía enviar sus sugerencias y comentarios.²⁰ Igualmente, sirvió para divulgar los documentos producidos.

Pero, tal vez, la medida de apertura ciudadana más importante fue la celebración de vistas públicas porque los legisladores tuvieron contacto directo con diferentes sectores de la sociedad civil, quienes expusieron su aprobación o des-

¹⁹ Ley de la Comisión Conjunta para Revisar y Reformar el Código Civil, Ley Núm. 85 del 16 de agosto de 1997, 2 LPRA §§ 141 - 141k (2004).

²⁰ Desafortunadamente, como parte del proceso de desarticulación de la Comisión se eliminó el portal electrónico, aunque se realizan gestiones para reactivarlo.

aprobación sobre los distintos aspectos de la exhaustiva reforma. Algunos sectores eran invitados por la propia Comisión para que presentaran sus propuestas y otros solicitaron exponer su postura en vista pública. Varias vistas públicas fueron transmitidas por televisión y radio.²¹ Antes de la participación ciudadana, la Directora Ejecutiva presentaba en vista pública el borrador del libro que se abriría a discusión.

A. Sobre Derecho de Familia: el punto de la discordia

Se podría decir que los trabajos de la Comisión se dieron con relativa calma desde su inicio hasta el año 2007. En febrero de ese año comenzaron las vistas públicas del Libro Segundo provocando una oleada de ponencias, manifestaciones y disputas entre diversos sectores. Las vistas públicas culminaron en mayo luego que el copresidente de la Comisión, el ex senador Jorge de Castro Font, decidiera no celebrar más vistas.²²

Este libro se presentó en un año preelectoral²³ y su discusión generó tal polarización que los cuatro partidos políticos que competían en las elecciones generales de 2008 incluyeron en sus programas electorales su postura sobre la familia y el matrimonio. En parte, esto se debió a que durante su discusión De Castro Font presentó el 4 de abril de 2007 la Resolución del Senado Núm. 99 (Resolución 99) para elevar a rango constitucional el matrimonio entre hombre y mujer. Al final no se aprobó, pero provocó un intenso debate sobre la naturaleza del matrimonio a tal punto que se realizaron tres vistas públicas en el Senado y siete en la Cámara de Representantes, casi el mismo número de vistas públicas que se celebraron para *Las instituciones familiares*.²⁴

El propósito primordial de la revisión del Libro Segundo era hacerlo más justo y equitativo. Aunque en décadas pasadas se aprobaron enmiendas relacionadas con la familia, Fraticelli Torres asegura que el Derecho de Familia “aún no responde plenamente a las necesidades reales de la sociedad puertorriqueña”.²⁵ Para lograrlo y abandonar nociones decimonónicas se cambió el título original

²¹ Las vistas públicas se transmitieron a través del Canal 10-Cablevisión. No obstante, la primera vista pública del Libro Segundo – efectuada el 14 de febrero de 2007– se transmitió además en vivo a través de WAPA Radio. La Asamblea Legislativa gastó 5,525 dólares para poder transmitir esa vista pública, a la cual solo asistieron grupos de presión religiosos. La hora costaba 400 dólares. Lo controversial de esta situación fue que cuando le tocó el turno a los grupos de presión de Derechos Humanos la Legislatura no tuvo el mismo trato al no contratar los servicios de WAPA Radio, acción que fue muy criticada durante la vista pública y en los periódicos.

²² Debido a esto, dos ponencias no pudieron ser presentadas, aunque sí se recibieron por escrito en la oficina de la Comisión.

²³ El 9 de marzo de 2008 se celebraron elecciones primarias y el 11 de noviembre de ese año se llevaron a cabo las elecciones generales de Puerto Rico.

²⁴ El proceso legislativo culminó el 12 de junio de 2008 con la radicación de un informe negativo por parte de las Comisiones de lo Jurídico y Seguridad Pública de la Cámara de Representantes.

²⁵ Fraticelli Torres, *supra* nota 14, en la pág. 242.

de *Derecho de Familia* a *Las instituciones familiares* para así “reconocer la necesidad de regular a más de un tipo de familia”.²⁶

La diferencia entre la discusión del borrador del Libro Segundo con los otros libros es significativa. Por ejemplo, la propuesta del Libro Sexto, *Derecho de Sucesiones*, no atrajo tanta atención pública como el tema de la familia. Así lo aseguró en entrevista el ex senador del PPD Eudaldo Báez Galib, copresidente de la Comisión durante el cuatrienio 2001-2004 y miembro de la Comisión durante la discusión del Libro Segundo, al mantener que:

En el Código Civil yo te diría que la influencia religiosa no recorre el Código completo. Se circunscribe exclusivamente a la cuestión del matrimonio, de los hijos, la familia, etc. Y yo te diría, habiéndose concentrado en eso nada más [los grupos de presión religiosos] han logrado paralizar el Código completo.²⁷

Tal vez, no hay tema más sensible en la sociedad que el de la familia. Esencialmente, desde hace siglos se viene discutiendo cómo debe ser una familia. En la mayoría de las sociedades actuales el Estado es quien reglamenta las instituciones familiares y el matrimonio. En el plano legal puertorriqueño es el Código Civil el encargado de regular este aspecto claramente influenciado por las creencias religiosas que predominan en la sociedad.

Fratlicelli Torres asegura que el Derecho Civil está influenciado por el Derecho Canónico, el cual adopta la idea religiosa de que la unión sexual es solamente entre un hombre y una mujer.²⁸ Sobre el ámbito del Derecho de Familia, Roberto de Ruggiero sostiene que “[e]n ningún otro campo influyen como en [e]ste la religión, la costumbre, la moral. Antes que jurídico la familia es un organismo ético”.²⁹ Añade que “[l]a influencia más decisiva, al menos en orden a las instituciones más importantes, como el matrimonio, fue ejercida por la Iglesia, la cual mantuvo sujetas a su disciplina gran parte de las instituciones familiares”.³⁰

Es mucho el tiempo que se ha empleado para discutir este tema tan sensible y no es el propósito de esta investigación auscultar su evolución. Pero es importante conocer la existencia de estas discusiones porque provocaron que la mayoría de los religiosos en Puerto Rico salieran de sus respectivas iglesias para acudir a la Legislatura a defender la familia *tradicional* que, en su opinión, era mancillada por el Código Civil propuesto.

La familia, supuestamente, se trastocaba porque los encargados de la reforma del Libro Segundo añadieron considerables cambios como la introducción

26 Figuroa Torres, *supra* nota 9, en la pág. 15 (traducción suplida).

27 Entrevista con el senador Eudaldo Báez Galib, copresidente de la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión del Código Civil del 1930 durante el cuatrienio 2001-2004, en San Juan, PR (20 de diciembre de 2010).

28 Véase Fraticelli Torres, *supra* nota 14, en la pág. 245.

29 2-II ROBERTO DE RUGGIERO, INSTITUCIONES DE DERECHO CIVIL 659 (1931).

30 *Id.*

del Título XI, *Las uniones de hecho*. A entender de los religiosos esto abriría las puertas para el matrimonio entre parejas del mismo sexo y equipararía el concubinato con el matrimonio.³¹ En el borrador del Libro Segundo los encargados de introducir dicho título reconocen que la convivencia con una pareja sentimental es una realidad social que lleva décadas en el País. Por tal razón, incluyeron el Artículo 442.UH 1 sobre las uniones de hecho.³² Este fue el detonante que provocó una amplia oposición tanto de sectores religiosos, porque permitía la adopción de niños a las parejas de hecho heterosexuales, como de sectores que defienden los derechos de la población homosexual al impedirles la adopción.³³

Otros artículos a los que se opusieron algunos religiosos y médicos fueron: 286, 292, 293, 295-299, 303, 442, 445 y 471.³⁴ También, se rechazaron otras cláusulas

31 De hecho, la definición del matrimonio fue modificada en el borrador propuesto, aunque se mantiene que es la unión entre un hombre y una mujer. El cambio más notable a su definición fue la eliminación de la última oración del Artículo 68 del Código Civil actual: "Cualquier matrimonio entre personas del mismo sexo o transexuales contraídos en otras jurisdicciones, no será válido ni reconocido en el derecho en Puerto Rico". Cód. Civ. PR art. 68, 31 LPRA §221 (1993 & Supl. 2010).

Esta oración corresponde a una enmienda incluida mediante la Ley Núm. 94 del 19 de marzo de 1999 y responde a la ley federal *The Defense of Marriage Act*, 28 U.S.C. §1738(c) (1996) que le permite a los estados y a los territorios de Estados Unidos no reconocer matrimonios entre personas del mismo sexo celebrados en otros Estados de la unión estadounidense. Esta legislación federal define el matrimonio como una unión legal entre un hombre y una mujer. Después de su aprobación, Puerto Rico se unió a más de veinte estados que decidieron crear una ley para impedir el reconocimiento del matrimonio de personas del mismo sexo, aunque fuese un derecho reconocido en otra jurisdicción.

32 ASAMBLEA LEGISLATIVA DE PR, COM. CONJ. PERM. PARA LA REV. Y REFORMA DEL Cód. CIV. DE PR, BORRADOR PARA LA DISCUSIÓN DEL Cód. CIV. DE PR: ARTÍCULOS DEL LIBRO SEGUNDO - LAS INSTITUCIONES FAMILIARES, Artículo 442.UH 1, en la pág. 482 (2007) ("Es unión de hecho la constituida por dos personas que, sin estar casadas entre sí, conviven como pareja afectiva de manera voluntaria, estable, pública y continua, durante un plazo no menor de tres (3) años").

33 Véase Arzobispo Roberto González Nieves, *Ponencia ante la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de Puerto Rico sobre el Borrador para discusión del Código Civil de Puerto Rico*, EL VISITANTE, Edición 8- 25 de febrero al 3 de marzo de 2007, <http://www.elvisitante.biz/visitanteweb/2007/evwebdo807/estasemana.php?tab=estasemana&headimg=../images/estasemana480.gif>. El Arzobispo dice:

"[N]uestra Iglesia no favorece que a las parejas de hecho se les conceda el privilegio de adoptar, ya que considera que el mejor bienestar del menor se encuentra dentro de su desarrollo, formación y crecimiento en el matrimonio, por su naturaleza y por sus beneficios y estabilidad. . . . [A]unque en este borrador del Código Civil claramente no se propone la adopción por parte de parejas homosexuales, quiero resaltar que concederles este privilegio pondría[] en particular peligro la identidad de la familia humana.

Id. En el borrador se incluyó el Artículo 314.AD 11, que dice: "Una persona puede ser adoptada por dos personas de sexo distinto, que han de comportarse como su padre y su madre, respectivamente, aunque no la adopten coetánea ni conjuntamente. Una persona no puede tener dos padres o dos madres simultáneamente". *Supra* nota 32, Artículo 314.AD 11. No es un artículo nuevo, ya que una disposición similar se encuentra en el Artículo 133 del Código Civil actual. Cód. Civ. PR art. 133, 31 LPRA §534 (1993 & Supl. 2010).

34 *Supra* nota 32 (Tratan, principalmente, sobre la reproducción asistida, la procreación póstuma, las uniones de hecho y sobre el derecho que tendría un transexual para cambiar su sexo en el Registro Demográfico).

las relacionadas con el divorcio, porque aceleraban el proceso, lo que, a su juicio, provocaría un aumento en las tasas de separaciones de parejas casadas. Igualmente, impugnaron que en el Artículo 397.EM 8 se cambiara la edad de emancipación de los menores de 18 a 16 años.

B. Desarticulación de la Comisión

En el año 2009 la Comisión fue desarticulada sin que se aprobara el proyecto legislativo.³⁵ El 20 de agosto de ese año se presentó el Proyecto de la Cámara de Representantes Núm. 1900 para derogar la Ley Núm. 85 de 1997, que creaba la Comisión porque, según los legisladores, su trabajo había concluido.³⁶

El proyecto fue llevado a votación en la Cámara el 24 de agosto de 2009 y aprobado por unanimidad. Luego, fue enviado al Senado y aprobado por este con enmiendas el 23 de agosto de 2010.³⁷ Según la hoja de resultados de la votación final del Senado, 22 legisladores estuvieron a favor y 9 en contra.³⁸ Curiosamente, todos los representantes de mayoría y minoría votaron a favor; pero todos los senadores del PNP –partido de mayoría– votaron a favor y todos los senadores del PPD –partido de minoría– votaron en contra.³⁹ Actualmente, se aguarda desde 2010 a que la Cámara ratifique las enmiendas. Tras ello, el procedimiento legislativo puertorriqueño establece que la medida debe ser enviada al Gobernador para que con su firma lo convierta en ley.

Pese a que en el Senado no fue aprobada la medida legislativa hasta un año después con oposición del partido de minoría, la Comisión dejó de operar en diciembre de 2009. En opinión de Figueroa Torres los trabajos no estaban acaba-

³⁵ Hubo un intento previo por parte de De Castro Font con el Proyecto del Senado 2297 – radicado el 3 de diciembre de 2007– que contó con la firma de 21 de los 27 senadores. No se logró aprobar porque el 4 de febrero de 2008 se decidió dejar su discusión como asunto pendiente para el próximo cuatrienio. P. del S. 2297, 15ta Asam. Leg., 4ta Ses. Extra. (PR 2007).

³⁶ P. de la C. 1900, 16ta Asam. Leg., 2da Ses. Ord. (PR 2009) (Las autoras de esta medida fueron las representantes del PNP Jenniffer A. González Colón, Liza Fernández Rodríguez, Elizabeth Casado Irizarry y Albita Rivera Ramírez. Figura como coautora la representante del PPD Carmen Yulín Cruz Soto). Su exposición de motivos manifiesta:

Luego de haber examinado los borradores y de haber evaluado el trabajo de la Comisión y sus asesores, entendemos que la tarea está concluida y que en la etapa en la que se encuentran los trabajos le corresponde a la Asamblea Legislativa trabajar sobre este producto y hacer las determinaciones finales de política pública para que el proyecto siga eventualmente el trámite legislativo normal.

Id.

³⁷ Oficina de Servicios Legislativos, Sistema de Información de Trámite Legislativo; <http://www.oslpr.org/buscar/> (seleccionar el término 2009-2012; Tipo: Proyectos; Cuerpo: Cámara de Representantes; en Núm. Medida ingrese 1900; luego presione el hipervínculo Buscar).

³⁸ Votaron los miembros del Senado presentes en el hemiciclo.

³⁹ Los senadores en contra, todos del PPD, fueron: Eduardo Bhatia Gautier, José L. Dalmau Santiago, Antonio J. Fas Alzamora, Alejandro García Padilla, Sila M. González Calderón, Juan E. Hernández Mayoral, Eder E. Ortiz Ortiz, Jorge I. Suárez Cáceres y Cirilio Tirado Rivera.

dos porque faltaba la cuarta y última fase.⁴⁰ Además, se tenía que discutir en vistas públicas el borrador del Título Final.⁴¹ Sin embargo, los legisladores estimaron que el trabajo de la Comisión había culminado.

III. IDENTIFICACIÓN DE LOS ACTORES

Explicado, brevemente, el trasfondo de la colosal reforma pasemos a identificar a los actores públicos y privados que participaron en la discusión del Libro Segundo. Según Laura Chaqués Bonafont, una “política pública moviliza a cientos de actores” complicado su análisis, por eso uno de los objetivos de este trabajo es identificar cuáles son los más relevantes.⁴²

La red de actores que participó en el caso analizado se puede considerar abierta porque en ella participaron múltiples actores que, gracias a las reglas de juego establecida por la Comisión y la Constitución, pudieron influir en el proceso de reforma del Código Civil y, en específico, en el Libro Segundo. Identificamos como actores principales a los legisladores y a los analistas de la Comisión, a los grupos de presión religiosos y a los grupos de presión de Derechos Humanos. Como actores secundarios figuran las agencias de Gobierno (asumieron una postura a favor de los cambios, aunque sugirieron enmiendas para mejorar los artículos jurídicos), los medios de comunicación (los principales periódicos comerciales ofrecieron una cobertura a favor de la reforma y uno de ellos publicó editoriales de apoyo), los ciudadanos particulares, los juristas (nos referimos a las facultades de Derecho y al Colegio de Abogados de Puerto Rico), los médicos

⁴⁰ Los trabajos de la Comisión se dividieron en cuatro fases: (1) Estudios preparatorios para la revisión; (2) Investigación y análisis jurídico; (3) Redacción preliminar de un anteproyecto del Código Civil; y (4) Articulación y redacción final del anteproyecto del Código Civil. Véase Figueroa Torres, *supra* nota 9.

⁴¹ Sobre el Título Final Figueroa Torres señaló que:

El Título Final tendría que haber ido a vistas públicas, pero más importante aún, el proyecto completo tendría que haberse sometido a la fase de articulación final y volver a discusión como proyecto total integrado. El Título Final no llegó a estar en versión final porque para ello se hubiera necesitado tener las versiones finales de los borradores.

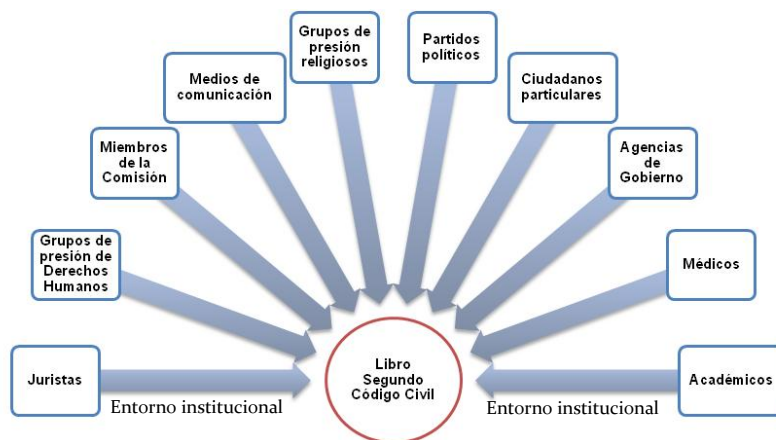
Correo electrónico de Lcda. Marta Figueroa Torres, ex directora ejecutiva de la Comisión Conjunta Permanente para la Revisión y Reforma del Código Civil de 1930 (14 de febrero de 2011, 7:31 p.m.) (en archivo del autor).

De otra parte, durante la entrevista personal del 17 de diciembre de 2010, la licenciada mostró su frustración con la paralización de la reforma: “Pues, sí, por supuesto [me siento frustrada] porque tanto esfuerzo, tanto trabajo, tú sabes... Pero, ya se me quitó la frustración porque realmente la revisión de un Código Civil, y eso sí yo lo aprendí de la experiencia de otros países, nadie en ningún país lo ha hecho fácilmente, y ningún país lo ha hecho con la primera propuesta. Así que nosotros tenemos un camino adelantado que el día que haya unos legisladores con un poco más de conciencia y compromiso tienen la oportunidad de echarlo para adelante”. Entrevista con Figueroa Torres, *supra* nota 1.

⁴² LAURA CHAQUÉS BONAFONT, REDES DE POLÍTICAS PÚBLICAS 59 (2004).

(expertos en reproducción asistida, salud pública y ética), los académicos y los partidos políticos.

Figura 1. Actores que buscaron influenciar el Libro Segundo del Código Civil



A. Miembros de la Comisión

En el 2007 la Comisión estuvo integrada por catorce legisladores: diez del PNP, dos del PPD y dos del Partido Independentista Puertorriqueño (PIP). De esos legisladores, el ex senador De Castro Font y la representante Liza Fernández Rodríguez compartían la presidencia. El área de gestión y administración estuvo a cargo de la licenciada Marta Figueroa Torres.

En el presente caso, utilizando los términos planteados por Robert Behn,⁴³ los analistas de políticas eran Figueroa Torres y su equipo de trabajo compuesto por juristas; los políticos eran los catorce legisladores miembros de la Comisión. Entre los políticos, el principal jugador fue De Castro Font, quien mantenía un control de la agenda no solo sobre la Comisión sino también en el hemiciclo del Senado.⁴⁴

La interacción sostenida durante ese año entre Figueroa Torres y De Castro Font ejemplifica de forma clara el papel y la postura antagónica que, en ocasiones, se produce entre el experto y el político en la formulación de políticas públicas descrita por Behn. Durante el proceso se convirtieron en antagonistas porque

⁴³ Véase Robert D. Behn, *El análisis de políticas y la política*, en EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS 239-74 (Luis F. Aguilar Villanueva ed., 1996).

⁴⁴ Su poder se debía a que presidía, además, la poderosa Comisión de Reglas y Calendario lo que le permitía determinar qué se discutía o no en el hemiciclo del Senado cuando habían sesiones legislativas.

cada uno mantuvo una visión distinta sobre cómo debía concebirse la política pública. El experto movido por la eficiencia y el político basándose en las preferencias de su electorado.

Durante la discusión del Libro Segundo se observaron las fricciones entre los políticos y los analistas, ya que no funcionaron como un grupo cohesionado. De hecho, cuando Figueroa Torres se acoge ese año a una sabática, tras la culminación de las vistas públicas, De Castro Font inició un ataque público contra los analistas tildándoles de ser los culpables de que la reforma no avanzara. Esto demuestra que, efectivamente, hubo fricciones entre los analistas y los políticos. No obstante, cada uno asumió un papel esencial. Por un lado, los legisladores porque tenían el poder de decisión. Por el otro, el grupo de trabajo que dirigía Figueroa Torres porque fue el encargado de incluir los polémicos artículos jurídicos en el borrador del Libro Segundo. Los legisladores, ciertamente, tomaron sus decisiones pensando en su futuro político ante el proceso electoral del 2008, mientras que los analistas lo hicieron desde una perspectiva enteramente judicial y para hacer cumplir los fines constitucionales de igualdad de derechos.

B. Grupos de presión religiosos

Los grupos de presión religiosos fueron la Iglesia Católica y las iglesias protestantes.⁴⁵ En las vistas públicas la cara visible de la Iglesia Católica fue el monseñor Roberto González Nieves, ex presidente de la Conferencia Episcopal Puertorriqueña (por el término 2000-2007). González Nieves es, además, el arzobispo metropolitano de San Juan. Según el *Anuario Pontificio 2007*, en ese año habían 2,853,057 católicos puertorriqueños de los 3,888,322 habitantes. Bajo el mando de González Nieves estaban 329 parroquias y 679 sacerdotes (Véase Tabla 1.). El problema de estas estadísticas del Vaticano es que se basan en el número de bautizados y no diferencian entre los católicos practicantes y los no practicantes. Según *The World Fact Book*, el 85% de la población es católica y el 15% es protestante o de otra religión.⁴⁶

Tabla 1. Estadísticas de la Iglesia Católica de Puerto Rico para el 2007⁴⁷

⁴⁵ Se incluyen algunas de sus variantes como pentecostales, evangelistas, bautistas y adventistas, entre otras.

⁴⁶ No obstante, el sociólogo Samuel Silva Gotay asegura que en Puerto Rico el 40% de la población es protestante. Esta discrepancia en los porcentajes se debe a la ausencia de datos precisos y oficiales. Véase EFE, *Protestantismo gana adeptos en Puerto Rico*, DIARIO NUEVA YORK, (7 de octubre de 2010), http://www.diarionuevayork.com/_n1452072__Protestantismo_gana_adeptos_en_Puerto_Rico.html.

⁴⁷ Fuente: Elaboración propia a partir del *Anuario Pontificio 2007*. * Es la suma de sd (*sacerdoti secolari residenti in diocesi*) y sr (*sacerdoti regolari residenti in diocesi*).

| Región | Población | Católicos | Parroquias | Sacerdotes * |
|-------------------------|------------------|------------------|------------|--------------|
| Arzobispado de San Juan | 1,443,770 | 1,082,827 | 155 | 272 |
| Diócesis de Caguas | 721,700 | 518,000 | 43 | 101 |
| Diócesis de Ponce | 610,252 | 473,700 | 43 | 128 |
| Diócesis de Arecibo | 607,000 | 372,000 | 59 | 108 |
| Diócesis de Mayagüez | 505,600 | 406,500 | 29 | 70 |
| Total | 3,888,322 | 2,853,057 | 329 | 679 |

Del lado de los protestantes destacamos a la Fraternidad Pentecostal de Puerto Rico (FRAPE) dirigida en 2007 por el reverendo Efraín Márquez Correa.⁴⁸ La FRAPE agrupa a dieciocho concilios, unas 2,300 iglesias y representa a más de 500,000 feligreses.⁴⁹ Otros miembros vinculados a la FRAPE jugaron un papel fundamental como el reverendo Jorge Raschke, quien en 1973 fundó el Ministerio Clamor a Dios.⁵⁰ Al final, acudieron veintiocho grupos de presión religiosos a las vistas públicas.⁵¹

⁴⁸ La FRAPE ha tenido mucha influencia en ciertas políticas públicas. Por ejemplo, en mayo de 2010 se consideró un proyecto de ley para crear una *videolotería* en Puerto Rico, pero luego que el gobernador Luis Fortuño se reuniera con miembros de la FRAPE decidió dar marcha atrás. En un parte de prensa el Gobernador anexionista dijo: “El pastor Hernández y otros líderes de la FRAPE me trajeron en el día de hoy –y yo he acogido–sus preocupaciones en cuanto al proyecto, así que en atención a sus reclamos hemos tomado la decisión de retirarlo”. Redacción, *Fortuño desiste de proyecto de videolotería*, PRIMERA HORA, <http://www.primerahora.com/fortunodesistedelproyectedelavideoloteria-390697.html> (última visita 30 de mayo de 2010).

⁴⁹ Efraín Márquez Correa, Presidente, Fraternidad Pentecostal de Puerto Rico, Ponencia ante la Comisión Conjunta Permanente para la revisión del Código Civil (28 de febrero de 2007).

⁵⁰ Este religioso lleva décadas en el activismo religioso-político. Desde hace más de treinta y cinco años organiza en septiembre, junto con otras treinta organizaciones evangélicas, el evento *Día de Clamor a Dios* frente a la Legislatura con amplia participación. Es de conocimiento público, y confirmado en la entrevista realizada para esta investigación, que ha sostenido reuniones con miembros de la Legislatura y el Ejecutivo para influir en distintas políticas públicas. Raschke no tiene un templo, pero desde hace más de veinte años es dueño de la frecuencia radial 89.3 FM y tiene el programa de televisión *Cadena de Clamor a Dios*.

Cabe mencionar que su hija Kimmy Raschke Martínez se postuló por primera vez en las elecciones generales de 2008 para el puesto de senadora del Distrito I de San Juan por el PNP y ganó al recibir el 24.71% de los votos emitidos, según la Comisión Estatal de Elecciones. Recién llegada y sin experiencia parlamentaria fue elegida para presidir la Comisión de Educación y Asuntos de la Familia. Esta comisión permanente vela por los derechos de la familia, tema íntimamente relacionado con lo que argumentaba su padre durante la discusión del Libro Segundo.

De otro lado, su hermana, Kathy Raschke Martínez, dirige la Oficina de Enlace Comunitario, que fue creada por el presidente del Senado, Thomas Rivera Schatz, el 15 de junio de 2010 a través de la *Orden Administrativa 10-62*. Esta oficina es importante porque provee servicios a las iglesias. Así lo estipula la orden: “[E]sta Oficina promoverá el voluntariado en la Asamblea Legislativa para brindar apoyo a entidades sin fines de lucro, *comunidades religiosas*, de derechos civiles, *entidades con base en la fe* y sectores de escasos recursos, en sus diversas luchas cotidianas”. SENADO DE PUERTO RICO, ORDEN ADMINISTRATIVA 10-62: PARA CREAR LA OFICINA DE ENLACE COMUNITARIO DEL SENADO DE PUERTO RICO,

C. Grupos de presión de Derechos Humanos

En esta investigación nos referimos a los que abogaban por la igualdad en el Código Civil y defendían los derechos de la Comunidad Lésbica, Gay, Bisexual, Transexual y Transgénero (LGBT) como grupos de presión de Derechos Humanos.⁵² Lo que buscaban, principalmente, era defender la inclusión de las uniones de hecho y que se erradicara cualquier discriminación por razón de sexo y/o género. Lucharon, además, para evitar que se elevara a rango constitucional el matrimonio entre un hombre y una mujer. Uno de los grupos más activos fue la *Fundación Derechos Humanos de Puerto Rico* fundada en 1998 y presidida en 2007 por la licenciada Ada Conde Vidal. Entre sus objetivos está “preparar y desarrollar proyectos que propongan legislación anti-discrimen y cabildear con las ramas Ejecutiva y Legislativa para su aprobación como ley o reglamento”.⁵³

Otro organismo que participó fue *Puerto Rico para Tod@s* dirigido y fundado en 2003 por el activista Pedro Julio Serrano. Entre sus fines está educar a la población sobre la justicia social y abogar por leyes y proyectos gubernamentales que fomenten la justicia social.⁵⁴ Igualmente la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU, por sus siglas en inglés), capítulo de Puerto Rico, se unió a esta discusión para erradicar la discriminación y abogar por la igualdad en el Código Civil. Esta organización, cuya sede se encuentra en Nueva York, tiene como misión luchar en contra de las violaciones a las libertades civiles garantizadas por ley.⁵⁵ Está integrada por abogados y otros profesionales, que son guiados por una Junta Asesora compuesta por doce personas.⁵⁶ Junto con estas asociaciones se

15 de junio de 2010, <http://www.senadopr.us/Ordenes%20Administrativas/Orden%20Administrativa%2010-62.pdf> (énfasis suplido).

51 Entre ellos acudieron: Grupo de Matrimonios de la Gruta de Lourdes, Ministerio Cristiano de las Catacumbas de Puerto Rico, Morality in Media, Convención de Iglesias Bautistas del Sur, Concilio Misión Cristiana Fuente de Agua Viva, Alianza de Juristas Cristianos, Red de Iglesias Cristianas Evangélicas de Puerto Rico, Ministerio Biblia Fuente de Autoridad, Asociación Cristiana Interuniversitaria, Iglesia de la Comunidad Metropolitana Cristo Sanador, Matrimonios en Defensa de la Familia, Parroquia Santa Rosa de Lima e Iglesia Metodista, entre otros.

52 Aunque los Derechos Humanos engloban varios aspectos, el principio en que fundan sus reclamos es la igualdad, tanto en Derechos Civiles, como en otros tipos de derechos, por eso hemos decidido nombrar a los grupos aquí estudiados de esta manera.

53 FUNDACIÓN DERECHO HUMANOS DE PUERTO RICO, SERVICIOS: PROPÓSITOS, <http://fdhpr.org/services> (última visita 15 de noviembre de 2011) (También realizan campañas educativas y buscan lograr la participación activa de la ciudadanía en los procesos políticos. Actúan como grupo de presión porque cumplen con todas las funciones. Está compuesta por abogados, consejeros y contadores, entre otros profesionales).

54 PUERTO RICO PARA TOD@S, CONÓCENOS: MISIÓN, <http://www.prparatodos.org/mision.html> (última visita 15 de noviembre de 2011).

55 AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION OF PUERTO RICO, MISIÓN, http://www.aclu-pr.org/ES/ACLU_PR/ACLU_PR.htm#mision (última visita 15 de noviembre de 2011).

56 Aunque se fundó en 1920 en Estados Unidos, el capítulo puertorriqueño de la ACLU abrió su primera sede en el año 2000. Su fuente de ingreso proviene de la membresía y donaciones de funda-

acopló en el debate la organización *Unidos por la Igualdad* dirigida por la activista Cecilia la Luz, quien produce desde el año 2000 el programa radial *Saliendo del Clóset*, que sirvió para dialogar sobre los cambios propuestos. Al final, en vistas públicas participaron once grupos de presión de Derechos Humanos.

IV. RECURSOS DE LOS ACTORES PRIVADOS Y PÚBLICOS

Desde la perspectiva del análisis de redes políticas, las políticas públicas se elaboran dentro de un marco institucional donde los actores públicos y privados están constantemente intercambiando información y recursos.⁵⁷ Estos recursos que poseen los actores influyen desde un principio en los resultados intermedios y finales de una política pública.⁵⁸ Los recursos pueden ser: fuerza, derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, tiempo, infraestructura y apoyo político.⁵⁹ A estos añadimos el recurso de movilización.

A. Miembros de la Comisión

En el caso estudiado el marco institucional en donde interactuaron los actores es la Comisión, la cual estuvo integrada por políticos y analistas, quienes poseían recursos distintos. Por un lado, los legisladores gozaban del recurso jurídico que consiste en darle legitimidad al proceso y a las decisiones. De otro lado, los analistas manejaban el recurso cognitivo porque eran los que tenían el conocimiento jurídico para redactar el Código Civil y tenían acceso a información privilegiada. Pese a estos recursos exclusivos, ambos compartían recursos económicos y recursos humanos.

B. Grupos de presión religiosos

La identificación de los recursos que manejaban los veintiocho grupos de presión religiosos que acudieron a vistas públicas es complicada, ya que, además de ser una tarea monumental, la información es de difícil acceso. Debido a esto, esbozaremos los recursos que, a nuestro entender, compartían la mayoría. Primero, tenían recurso de movilización social y electoral porque las iglesias poseen la capacidad de convocar manifestaciones en los predios de la Legislatura con amplia participación. Igualmente, movilizaban a los feligreses con capacidad de

ciones privadas y de individuos. No reciben dinero del Gobierno. Actualmente, tienen una membresía de 300,000 personas distribuidas entre Estados Unidos y sus territorios. Se dedica a ofrecer servicios gratuitos de orientación legal, dictar conferencias y seminarios, investigar reclamaciones de derechos civiles y evaluar medidas legislativas, en otras tareas. Véase AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION OF PUERTO RICO, www.aclu-pr.org (última visita 15 de noviembre de 2011).

57 Véase FÉLIX REQUENA SANTOS, REDES SOCIALES Y SOCIEDAD CIVIL 50 (2008).

58 Véase KNOEPFEL ET AL., *supra* nota 3, en la pág. 71.

59 Véase *Id.* en las págs. 71-73.

voto para que apoyaran a un candidato a elecciones. Segundo, manejaban el recurso de consenso porque al ser la ficha de tranque en la discusión del Código Civil su cambio de posición era crucial para que se aprobara el proyecto en su totalidad. Tercero, contaban con recursos humanos, ya que sus distintos líderes fueron los que estuvieron activos en el debate y eran los que realizaban el cabildeo. Cuarto, poseían el recurso de la información porque siempre tuvieron acceso a los borradores y al tener contacto directo con los actores con poder de decisión tenían información privilegiada. Quinto, gozaban del recurso de la infraestructura.

Por último, poseían recursos monetarios. Cabe destacar que al no ser entidades públicas no se pueden acceder a sus informaciones financieras, por lo que es difícil probar categóricamente este recurso. Sin embargo, se puede concluir que los grupos de presión religiosos tenían considerables sumas de dinero para invertir en el proceso porque durante la discusión publicaron anuncios en periódicos que costaron aproximadamente 6,000 dólares.

C. Grupos de presión de Derechos Humanos

La diferencia entre los recursos de los grupos de presión de Derechos Humanos y los religiosos es notable. Al igual que en el apartado anterior, mencionaremos aquellos recursos que entendemos tenían la mayoría.

Primero, recurso personal. Muchos de estos grupos nacieron por iniciativa de una o varias personas. Al ser organizaciones sin fines de lucro utilizan el voluntariado y personas que donan su tiempo. Por ejemplo, *Puerto Rico para Tod@s* tiene una sección en su página en Internet para reclutar voluntarios. Segundo, recurso de la información. Al igual que los grupos de presión religiosos tuvieron acceso a los borradores del Código Civil y a información sobre los cambios propuestos. El acceso a este recurso era desigual porque los grupos de presión religiosos lograron comunicación directa con los actores públicos teniendo así información privilegiada. Tercero, recurso de movilización. Estos grupos tenían fuerza de convocatoria para manifestaciones frente a la Legislatura o en la sede del Ejecutivo. En cuanto al recurso patrimonial la mayoría no posee oficinas propias. Al revisar el Registro de Corporaciones del Departamento de Estado la dirección que incluían era la del hogar de su fundador. Sin embargo, hacemos la excepción respecto a la ACLU que sí tiene oficinas en la Avenida Juan Ponce de León, en San Juan. Sobre el recurso monetario, los grupos dependen de donaciones y, usualmente, sus líderes colocan dinero de sus propios bolsillos.

V. UNA ESTRATEGIA EN COMÚN

Casi todos los actores asistieron a vistas públicas que, como probaremos en este trabajo, es uno de los mecanismos de influencia más eficientes por dos razones principales. Primero, se propicia un contacto directo con los actores con

poder de decisión. Segundo, los actores tienen exposición gratuita a través de los medios de comunicación.⁶⁰

En sí las vistas públicas del Libro Segundo fueron inusuales por el número de asistentes.⁶¹ Así, pues, nos preguntamos: ¿Qué efecto tuvieron las vistas públicas en el resultado final de esta política pública? Para encontrar una respuesta analizamos los argumentos de los setenta y dos ponentes (Véase Tabla 2.). Se descartaron dos ponencias porque no fueron presentadas en vistas públicas, aunque sí se enviaron por escrito a la Comisión. Las ponencias las hemos tratado como si fueran la respuesta a una pregunta abierta: ¿Cuál es su postura respecto al borrador? Identificamos 10 variables referentes a los distintos artículos jurídicos que fueron comentados: (1) Definición del matrimonio propuesta; (2) Unión de hecho heterosexual; (3) Unión de hecho homosexual; (4) Reproducción asistida; (5) Maternidad subrogada; (6) Procreación *post-mortem*; (7) Cambio de sexo en el Registro Demográfico; (8) Cambio de edad de emancipación; (9) Divorcio y (10) Adopción por parte de uniones de hecho homosexuales. Como posturas identificamos las siguientes: (1) A favor; (2) A favor, pero con enmiendas; (3) En contra y (4) No se posicionó.

Las posiciones se otorgaron solo si el actor mencionaba en su ponencia la variable en cuestión. Se incluyó la posición “A favor, pero con enmiendas” porque ponentes como el Departamento de Justicia avalaban algún artículo, pero recomendaban que se modificara o se especificara algún término jurídico para que armonizara con el texto final. No todos hablaron sobre las variables señaladas, ya que algunos ofrecieron un testimonio o se centraron en uno de los puntos discutidos.⁶² De todas las variables, la de las uniones de hecho fue la más comentada. El 45.83% dijo estar en contra de las uniones de hecho heterosexuales, el 31.94% a favor y el 15.28% no se posicionó. En cambio, el 47.22% se expresó en contra de las uniones de hecho homosexuales, el 31.94% a favor y el 13.89% no se posicionó. En ambos casos, el 6.94% dijo favorecer los artículos sobre las uniones de hecho, pero con enmiendas.

⁶⁰ Por ejemplo, las vistas públicas del Libro Segundo se transmitieron por televisión a través de Canal 10-Cablevisión, algunas fueron difundidas por las ondas radiales y todas recibieron cobertura de los diarios. Es decir, no solo los ponentes presentaban su posición ante la Comisión sino también al resto de la ciudadanía gracias a la difusión de los medios de comunicación comerciales, propios y públicos.

⁶¹ En ocasiones, estaba tan llena la Sala Luis Negrón López del Senado que se tuvo que habilitar otro salón con una pantalla de televisión para que el público asistente pudiera presenciar la discusión. Según la ex senadora del PIP María de Lourdes Santiago Negrón, “fueron en términos de participación ciudadana las vistas públicas a las que las personas más se han sentido convocadas. Aquello se llenaba, en especial, porque los sectores religiosos llevaban mucho público”. Entrevista con María de L. Santiago Negrón, ex senadora por acumulación del PIP y ex miembro de la Comisión, en San Juan, PR (16 de diciembre de 2010).

⁶² Por ejemplo, la organización *Unidos por la Igualdad* invitó a la mujer transgénero Thalia Maritza Hernández para presentar su experiencia de vida y explicar sus vicisitudes al no poder cambiar su sexo en el Registro Demográfico. Por su parte, los profesionales de la salud hablaban solo sobre su área de especialización como la reproducción asistida.

Tabla 2. Posturas de los ponentes respecto al Libro Segundo del Código Civil⁶³

| | A favor | A favor, pero con enmiendas | En contra | No se posicionó |
|---|---------|-----------------------------|-----------|-----------------|
| Unión de hecho heterosexual | 31.94% | 6.94% | 45.83% | 15.28% |
| Unión de hecho homosexual | 31.94% | 6.94% | 47.22% | 13.89% |
| Reproducción asistida | 13.89% | 6.94% | 29.17% | 50% |
| Maternidad subrogada | 8.33% | 8.33% | 27.78% | 55.56% |
| Procreación post-mortem | 5.55% | 2.78% | 29.17% | 62.5% |
| Definición del matrimonio propuesta | 4.17% | 2.78% | 38.89% | 54.17% |
| Cambios de edad de emancipación | 6.94% | 1.39% | 22.22% | 69.44% |
| Divorcio | 12.5% | 11.11% | 26.39% | 50% |
| Cambio de sexo en el Registro Demográfico | 13.89% | 1.39% | 30.55% | 54.17% |
| Adopción uniones de hecho homosexuales | 16.67% | 8.33% | 20.83% | 54.17% |

Los datos de las posiciones evidencian que de los 475 artículos que tiene el borrador distribuidos en doce títulos, la discusión se centró en la inclusión del Título XI, *Las uniones de hecho*. Es decir, en cuarenta páginas de las 706 que tiene el borrador del Libro Segundo.

A. Intimidación en las vistas públicas como mecanismo de presión

Además de ir a presentar sus ponencias, otros actores acudían a las vistas públicas donde se mantenían posiciones contrarias, lo que causaba que los ponentes, según algunos entrevistados, se sintieran intimidados por esta presencia.⁶⁴ Incluso, algunos abarrotaban la sala con sus miembros para demostrar su

⁶³ Fuente: Elaboración propia a partir de las ponencias presentadas en vistas públicas.

⁶⁴ Entrevista por correo electrónico con Ada Álvarez Conde, periodista e hija de la presidenta de la Fundación de Derechos Humanos, Ada Conde Vidal (31 de diciembre de 2010, 4:55 p.m.) (en archivo del autor). (Esta relató su experiencia cuando presentó su ponencia el 21 de febrero de 2007: "Una

fuerza. La ex senadora del PIP María de Lourdes Santiago Negrón, quien estuvo presente en ocho de las once vistas públicas del Libro Segundo,⁶⁵ expresó que se sentía mucha tensión en la sala. Relató que “había mucho odio y eso fue algo que chocaba porque tú veías gente que destilaba odio como ningún otro asunto”.⁶⁶ Sin embargo, no todos los asistentes mantienen esta opinión. Así, Báez Galib afirmó que a su entender “en las vistas públicas todo el mundo era comedido. Los ataques se hacían en la calle”.⁶⁷ El ex senador asistió a siete de las once vistas públicas.⁶⁸

B. Vistas públicas y el ciclo electoral

El ciclo electoral es una variable a considerar porque durante las elecciones se maximiza el nivel de influencia que podría tener un grupo de presión. Según Charles Lindblom, la entrega del voto electoral es una de las fuentes de influencia de los grupos de presión, ya que “[l]os cargos públicos temen los votos adversos de los miembros de los grupos de interés privados que han contrariado”.⁶⁹ Las vistas públicas son el momento ideal para que los grupos de presión expongan su visión respecto a la política pública en cuestión permitiendo así a los actores con toma de decisión percibir hacia cuál dirección se dirige la balanza. Hay visiones opuestas sobre el efecto que tuvo el discutir en año preelectoral el Libro Segundo. Por ejemplo, Figueroa Torres le restó importancia.⁷⁰ Al preguntarle por qué se escogió el año 2007 para hacer las vistas públicas indicó: “No fue que decidimos presentarlo porque era año preelectoral sino porque era el año que le tocaba. Nosotros veníamos presentando borradores desde el 2003, y entonces se dejó el de Familia para lo último precisamente porque sabíamos que era el más complicado”.⁷¹

vez alguien, que estaba con [De Castro] Font, me gritó: ‘Mira, esa es la hija de la pata’. Ese día, además, hubo alguien que me empujó y no se disculpó. [Sentí] muchas miradas como amenazantes, aunque la gente *de oposición* no estaba mucho ese día porque era el día de los que estaban a favor de uniones civiles. Sí me di cuenta que las iglesias hicieron que gente religiosa fueran con biblias sentados en las ponencias, habían como 15... Creo [que] fue una táctica de intimidación”).

⁶⁵ Según el listado de asistencia de la Comisión.

⁶⁶ Entrevista con María de L. Santiago Negrón, ex senadora por acumulación del PIP y ex miembro de la Comisión, en San Juan, PR (16 de diciembre de 2010).

⁶⁷ Entrevista con Báez Galib, *supra* nota 27.

⁶⁸ Según el listado de asistencia de la Comisión.

⁶⁹ CHARLES LINDBLOM, EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS 115 (1991).

⁷⁰ Entrevista con Figueroa Torres, *supra* nota 1 (La licenciada señaló: “Mi experiencia allí me dice que fuera en año electoral, año preelectoral o primer año o segundo año, iba a ser lo mismo porque es que se necesita ser valiente, se necesita ser un legislador valiente para discutir y decir: ‘Mire, aquí hay unas cosas que discutir. Esto es lo que yo creo. ¿Qué creen ustedes?’ Y que cada cual diga, y vamos a votar. Pero, es que ni siquiera querían llegar a eso, ni siquiera querían tocar eso ni con un palo largo”).

⁷¹ *Id.*

De otro lado, Santiago Negrón aseguró que el hecho de que fuera año pre-electoral sí tenía una gran importancia. Apuntó que algunos de sus colegas no querían seguir con el tema porque se acercaban las elecciones, aunque a su entender “el razonamiento tiene que ser totalmente el contrario. Vamos a llevarlo [a votación] para que la gente sepa dónde tú estás”.⁷²

Nuevamente, se observa la dicotomía entre el político y el analista propuesta por Behn. Por un lado, el analista le restaba importancia al ciclo electoral y deseaba cumplir con los objetivos establecidos. Por el otro, para el político es enormemente complicado aislar su decisión de la población electoralmente organizada, pues su supervivencia política depende de la distribución de los costes y beneficios de las políticas públicas (simbólicos en este caso) entre el electorado que le va a prestar apoyo.

VI. ESTRATEGIAS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN RELIGIOSOS

Una vez explicada la estrategia común que utilizaron la mayoría de los actores nos centraremos en las tácticas que no todos compartieron. A continuación, esbozamos sus estrategias para descubrir su efectividad o ineffectividad.

A. Epístolas y listas de firmas

Estudios empíricos han demostrado que enviar cartas y correos electrónicos a los legisladores como mecanismo de influencia es ineficiente.⁷³ La información recopilada para esta investigación confirma la poca influencia que ejercieron las cartas en la toma de decisión de los actores con capacidad para ejercerla. La Iglesia Católica fue el principal promotor de esta táctica. No solo enviaron cartas sino que algunas parroquias hicieron listas de firmas. Las peticiones fueron guardadas en la Sala Especial Revisión del Código Civil en ocho cajas⁷⁴ que nunca fueron contabilizadas, aunque sí se archivaron por parroquias y municipios.⁷⁵

⁷² Entrevista con Santiago Negrón, *supra* nota 66.

⁷³ Uno de los estudios más recientes es *Communication with Congress: Perceptions of Citizen Advocacy on Capitol Hill* (2011) en el cual se realizó una encuesta a 250 miembros del Congreso de Estados Unidos sobre sus actitudes hacia los intentos de comunicación de la ciudadanía y qué hacían con estas comunicaciones. Véase también DAVID B. TRUMAN, *THE GOVERNMENTAL PROCESS*, (1971), quien hace medio siglo concluyó lo mismo.

⁷⁴ Las peticiones llegaron a la Comisión en paquetes enviados por sesenta y tres parroquias o instituciones católicas. Cabe precisar que en 2007 habían 329 parroquias. Las misivas se guardaron en las cajas según su procedencia. Las cartas que no fueron enviadas desde las iglesias fueron divididas por municipios. Se recibieron peticiones provenientes de cincuenta y cuatro pueblos de los setenta y ocho municipios, lo que indica que se recibió del 69% de los municipios peticiones para que no se aprobaran los cambios propuestos. Esto demuestra que la discusión no se concentró en el Área Metropolitana de Puerto Rico, donde está la sede del Gobierno y la mayoría de la población, sino que fue un fenómeno distribuido por todo el País.

⁷⁵ Debido a la ardua tarea que conllevaría contabilizarlas, hicimos un cálculo estimado. En una caja podrían guardarse unos 2,500 folios, por lo que consideramos que se recibieron unas 20,000

Ninguna epístola fue escrita personalmente por los feligreses sino que la mayoría utilizó una carta modelo publicada en la edición 4 del 28 de enero al 3 de febrero de 2007 en el periódico católico *El Visitante*.⁷⁶ Hubo otro modelo más corto con fecha del 20 de febrero de 2007. En ambas se rechazaban las uniones de hecho heterosexuales y homosexuales.

La ineficacia de enviar cartas fue confirmada en entrevista con dos legisladores. Se les preguntó si tenían conocimiento de ellas y si eran un mecanismo de presión eficiente. Santiago Negrón indicó que tenía conocimiento, pero no les prestó atención.⁷⁷ Agregó que recibía correos electrónicos de grupos pidiéndole que no apoyara el proyecto, pero no recordó de quiénes eran. Báez Galib coincidió con su homóloga. Tenía conocimiento de las misivas, pero aseguró que “el legislador no le pone mucha atención a las cartas. Eso es una pérdida de dinero y de sellos”.⁷⁸

Por su lado, Figueroa Torres compartió la opinión de los senadores. Afirmó que no tuvieron ninguna incidencia en los trabajos de la Comisión y que no fueron ignoradas sino que les dieron “su lugar como parte de un proceso democrático donde todo el mundo trata de influenciar a sus representantes”.⁷⁹ En cuanto a si su contenido tenía alguna influencia señaló que “no porque eran argumentos totalmente religiosos que nosotros no podíamos justificar. Este es un sistema laico en el que la ley no puede responder a razones religiosas”.⁸⁰

En conclusión, esta estrategia fue ineficiente porque los miembros de la Comisión no le dieron importancia. Aparte de los católicos hubo grupos protestantes que incentivaron a sus seguidores a enviar cartas, pero no encontramos en los archivos evidencia de su recepción.

B. Reuniones con legisladores

Para Truman el grupo de presión que tendrá más acceso a un legislador será aquel que pueda acentuar y aprovechar más las preocupaciones locales del legis-

páginas distribuidas entre cartas y hojas de firmas. Si nos basamos en que hay 2.8 millones de católicos bautizados en el País, realmente la cifra no es significativa.

⁷⁶ La extensa misiva titulada *Carta abierta de los matrimonios de Puerto Rico a los miembros de la Asamblea Legislativa* dejaba al final de sus argumentos espacios en blanco para que la persona interesada escribiera su nombre, dirección postal, teléfono y fecha. Debajo de estos espacios dice: “Elaborado por el Grupo de Matrimonios de la Gruta de Lourdes. Para más información, 787-761-0571”.

⁷⁷ Entrevista con Santiago Negrón, *supra* nota 66. (“Yo sabía que se recibían cartas, pero, francamente, no les prestaba mucha atención. Mira, yo daba muchos talleres de proceso político y cabildeo, el envío de cartas, francamente, es una pérdida de tiempo porque ya a la número cien es lo mismo. Eso lo que demuestra es que repartiste muchos sellos de correo, porque hay que darle los sellos de correo para que la gente las enviaran. Eso no tiene ningún efecto”).

⁷⁸ Entrevista con Báez Galib, *supra* nota 27.

⁷⁹ Entrevista con Figueroa Torres, *supra* nota 1.

⁸⁰ *Id.*

lador.⁸¹ En el caso analizado fueron los grupos de presión religiosos quienes lograron reuniones directas con los actores públicos. No fue una situación nueva porque en el pasado la FRAPE y la Iglesia Católica habían tenido reuniones para discutir ciertas políticas públicas.⁸² Según Truman, con estas reuniones se cumplen dos propósitos: *conocimiento técnico*, que ayuda a definir el contenido de una política pública; y *conocimiento político*, que sirve para medir la fuerza de los reclamos y las consecuencias de las decisiones que tomen sobre la política pública.⁸³

Santiago Negrón negó haberse reunido con los grupos de presión religiosos porque a su entender ellos sabían cuál era su posición.⁸⁴ Figueroa Torres también rechazó haberse reunido con los líderes religiosos, pero aseguró que sí se reunieron con De Castro Font y ese contacto, a su entender, fue crucial para que la Comisión fuera desarticulada. Desafortunadamente, no se pudo obtener una entrevista con el ex legislador durante el trabajo de campo por encontrarse en prisión, pero nos remitimos a lo que narró en entrevista Figueroa Torres:

Jorge de Castro Font les dio acceso [a los religiosos], eso a mí me consta porque estuve de cerca de unas personas que trabajaban allí y él, bueno, les dio acceso completo. Hay quienes dicen que ellos le dieron dinero, eso a mí no me consta. Pero a juzgar por lo que ahora sabemos, como te dije que ha salido a la luz pública que él cogió dinero de tanta gente, pues no me extrañaría, pero yo no te lo puedo decir porque a mí no me consta. Sí me consta que tenían acceso a su oficina, que lo visitaban con frecuencia y que hicieron múltiples gestiones para que él acabara no con el título de uniones de hecho [sino] con la propuesta de Familia y con la Comisión completa.⁸⁵

En cambio, Raschke confirmó que sí logró reunirse con algún legislador, aunque rechazó que le haya ofrecido dinero a De Castro Font para influenciar su decisión para dismantelar la Comisión y no aprobar el proyecto. Aseguró en

81 DAVID B. TRUMAN, *THE GOVERNMENTAL PROCESS* 326 (1971)

82 Por ejemplo, mientras se revisaba el Código Civil se efectuaba un proceso similar con el Código Penal pero de menor envergadura, ya que se desarrolló durante el cuatrienio 2001-2004. Según Santiago Negrón, el cabildeo de los grupos de presión religiosos en temas de género comenzó con el Código Penal porque querían que se mantuviera el Artículo 103 que penalizaba la sodomía, aunque finalmente se eliminó. Se suprimió porque en 2003 el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró inconstitucional las leyes de los estados que penalizaban la sodomía, ya que violaban el derecho a la intimidad. Durante la revisión Báez Galib, quien entonces copresidía la Comisión encargada de ese trabajo, indicó que sí se reunió con los religiosos. Al respecto mencionó que: “Esto no lo sabe mucha gente, aunque se escribió algo sobre eso. La parte relacionada con el *cloning* y con toda esta cuestión científica nos la escribió un jesuita doctor, experto enviado por el Obispo. Un tipo excepcional. Nos hizo el trabajo. Nosotros, obviamente, le añadíamos o le quitábamos, pero fue un trabajo de equipo buenísimo y yo tuve varias reuniones con el Obispo”. Entrevista con Báez Galib, *supra* nota 27.

83 Véase TRUMAN, *supra* nota 81, en la pág. 334.

84 La licenciada favorecía los cambios propuestos y era una defensora de los derechos de la comunidad LGBTT.

85 Entrevista con Figueroa Torres, *supra* nota 1.

entrevista que: “Nunca exigió nada a cambio y no se le ofreció nada a cambio. Él creyó que era justo lo que hicimos. Lo hizo espontáneamente y no recibió nada”.⁸⁶ El líder evangélico añadió: “Yo le agradezco [a De Castro Font], a mí no me importa si el tipo está preso, él nos hizo algo bueno y voté por él; y la mayoría de la gente votó por él”.⁸⁷

C. Desayuno con el Ejecutivo

Durante la administración del ex gobernador Pedro Rosselló, cuyo término se extendió desde 1993 al 2001, se organizaban todos los lunes un desayuno ecuménico en La Fortaleza –residencia y despacho del Gobernador– con miembros del sector religioso. Sin embargo, la Iglesia Católica y algunas iglesias protestantes desistieron de asistir y criticaron estos cónclaves porque, “en realidad, se realizaban para discutir y diseñar políticas públicas a la medida de los pentecostales”.⁸⁸

En el 2007 el gobernador Aníbal Acevedo Vilá emuló un día esta actividad. El desayuno, reseñado en la prensa, se llevó a cabo el 29 de marzo en la sede de la Compañía de Turismo. Asistieron líderes religiosos de distintas denominaciones y funcionarios del Gobierno entre los que destacaba el dirigente del Departamento de la Familia. Mientras el Gobernador ofrecía un discurso, el pastor René Pereira de la Iglesia Bíblica Emmanuel levantó un letrero en el que le pedía que no apoyara la reforma del Código Civil porque no deseaba que se reconocieran jurídicamente las uniones de hecho homosexuales. Las vistas públicas aún estaban en curso. Este acto demuestra que el nivel de acceso de los grupos de presión religiosos sobrepasa la rama Legislativa y llega hasta la Ejecutiva. Esta es una ventaja sobre los grupos opositores que, en contraste, no tienen el mismo nivel de acceso a actores con poder de decisión. Queda así evidenciado que las reuniones entre los políticos y los grupos de presión religiosos sí ocurrieron.

D. Manifestaciones y matrimonios

Luego de revisar las noticias ofrecidas por cuatro periódicos⁸⁹ durante el periodo de enero a diciembre del 2007 encontramos que se reseñaron diez manifes-

⁸⁶ Entrevista con Jorge Raschke, líder evangélico y fundador de Ministerio Clamor a Dios, en Bayamón, PR (21 de diciembre de 2010).

⁸⁷ *Id.* (En las elecciones generales de 2008 De Castro Font logró la reelección como senador por acumulación. Recibió 135,877 votos que representaron el 7.3% de los votos emitidos, según la Comisión Estatal de Elecciones. Obtuvo la séptima posición, pese a que ya había una investigación federal en curso cuando se realizaron las elecciones, y luego que el PNP tratara sin éxito de eliminar su nombre de las lista de candidatos oficiales del partido. El 21 de diciembre de 2008 renunció a su cargo mientras estaba en la prisión).

⁸⁸ Martínez Ramírez, *supra* nota 8, en la pág. 129 (traducción suplida).

⁸⁹ EL NUEVO DÍA, PRIMERA HORA, EL VOCERO y THE SAN JUAN STAR.

taciones de los grupos de presión religiosos frente a cuatro de los grupos de presión de Derechos Humanos. Esto no significa que no se hicieron otras manifestaciones.⁹⁰ De todas las manifestaciones destacamos una porque recibió amplia cobertura antes y después de su realización. El hecho de que los medios informaran la convocatoria de la FRAPE para una manifestación que se realizaría el 27 de mayo de 2007 en la Legislatura provocó que asistieran unas 100,000 personas.⁹¹ La actividad, que se celebró el Día del Pentecostés, se denominó *Todo Puerto Rico en Defensa de la Familia* y tenía como propósito rechazar los cambios propuestos en el Libro Segundo. Además, defendieron el matrimonio entre hombre y mujer.

Aparte de las manifestaciones, se realizaron otros actos de rechazo. Por ejemplo, los pastores de una iglesia adventista, Osvaldo Bernhardt y Rey Figueroa, decidieron casar una decena de parejas para protestar en contra de las uniones de hecho. Las personas llegaron a la iglesia luego que los religiosos hicieran un llamado a través del programa radial *Puerto Rico para Cristo*. Confirmaron veintiuna parejas, pero se casaron doce.

Estas actividades permiten al actor con poder de decisión conocer la posición de un sector de la población sobre la política pública en discusión y pueden tener un efecto al momento de decidir, ya que los que participan son posibles electores. También es un mecanismo de influencia eficiente porque los líderes de los grupos de presión transmiten directamente su mensaje a aquellos que comparten su postura y a los indecisos que aún están dudando si apoyarlos o no.

E. Uso de medios de comunicación propios y privados

Los grupos de presión religiosos se caracterizan porque tienen amplios recursos de infraestructura como estaciones de radio y televisión. Solo la Iglesia Católica tiene un medio impreso de amplia difusión: *El Visitante*.

Durante la revisión de los recortes de prensa del 2007 encontramos evidencia de que los grupos de presión religiosos utilizaron los periódicos comerciales y propios para difundir su mensaje. Por ejemplo, el Ministerio Cristiano de las Catacumbas publicó un anuncio de página completa en el tercer periódico de mayor circulación: *El Vocero*.⁹² Su carta se publicó el 15 de febrero, precisamente el día después de la celebración de las primeras vistas públicas en la que solo participaron grupos religiosos. Otro edicto fue publicado el 20 de abril en *El*

⁹⁰ Una de las posibles razones que podemos identificar para que se reseñaran estas manifestaciones en la prensa es que muchas fueron realizadas mientras se celebraban vistas públicas. Todas las protestas tuvieron como escenario la sede de la Legislatura puertorriqueña.

⁹¹ Según datos estimados por la Policía.

⁹² El costo de un anuncio de página completa en *El Vocero* fluctúa entre 6,000 a 6,500 dólares.

*Nuevo Día*⁹³ por el pastor Ernesto R. Pereira, presidente de la Convención Bautista del Sur en Puerto Rico. El encabezado lee: *Una Iglesia decepcionada*. Además de ser una carta, contenía un cuestionario con cuatro preguntas. Del documento se destacaba la siguiente oración: “Les iremos informando sobre los candidatos que voten a favor de la destrucción de la familia tradicional por nombre. Esto es importante en esta época de primarias y para las elecciones”.⁹⁴ Estas palabras demuestran, una vez más, la relevancia del ciclo electoral.

Aparte de estos anuncios publicaron lo que denominaron guías de *voto moral* que consistían en una lista de aquellos legisladores por los que los cristianos deberían votar porque rechazaban los cambios propuestos en el Código Civil. Del mismo modo, señalaban a aquellos candidatos a los cuales no deberían otorgar su voto.

VII. ESTRATEGIAS DE LOS GRUPOS DE PRESIÓN DE DERECHOS HUMANOS

Los grupos de presión de Derechos Humanos no utilizaron tantas estrategias como los religiosos, en parte, porque tenían menos recursos y hubo falta de coordinación entre ellos. A continuación, esbozamos sus estrategias.

A. Reuniones con los actores públicos

Contrario a los religiosos, los grupos de presión de Derechos Humanos no sostuvieron reuniones con los legisladores ni acudieron a algún desayuno con el Ejecutivo, al menos no se encontró evidencia de que se hayan efectuado. Cecilia la Luz aseguró en entrevista que no se reunió con ningún legislador y menos con De Castro Font porque este había expresado que no apoyaría el proyecto. Álvarez Conde también negó haber sostenido reuniones. De las entrevistas se desprende que no recurrieron a este recurso porque veían la acción como fútil, ya que no creían posible cambiar la opinión de un legislador que ya hubiera expresado públicamente su posición respecto al proyecto de reforma.

B. Manifestaciones y otras actividades

Las manifestaciones fueron su segunda arma de influencia tras la asistencia a vistas públicas, aunque los diarios reseñaron solo cuatro manifestaciones. De estas, la principal fue la edición 17ma de la Parada de Orgullo LGBTT organizada bajo el lema *Celebremos en familia* para apoyar los cambios del Código Civil. Participaron unas 10,000 personas frente a las 100,000 que acudieron a la activi-

⁹³ Un anuncio de página completa en el periódico *El Nuevo Día* puede variar entre 7,000 a 7,722 dólares. Incluso, si se publica a color serían 2,000 dólares adicionales sin importar la posición del anuncio, según cifras oficiales del periódico para el periodo 2010-2011.

⁹⁴ Ernesto R. Pereira, *Una Iglesia Decepcionada* (20 de abril de 2007), disponible en http://www.ibglenview.com/pdf/articulo_endi.pdf.

dad de la FRAPE. La Coalición de Orgullo Arcoíris buscaba evidenciar el apoyo que recibía el proyecto por parte de la comunidad LGBTT. En este evento salió a relucir la importancia del ciclo electoral.⁹⁵

Aunque realizaron manifestaciones, no se pueden comparar con las de los grupos de presión religiosos porque no tuvieron la misma magnitud. Contrario a los religiosos sí hicieron foros y congresos, pero no fueron un mecanismo eficiente de influencia porque eran dirigidos a los miembros de la comunidad LGBTT, por lo que no tuvieron efecto en otros sectores de la sociedad. Del mismo modo, diferente a las manifestaciones religiosas los periódicos no le dieron una posición privilegiada en sus páginas.

C. *Uso de medios de comunicación*

En oposición a los grupos de presión religiosos, los de Derechos Humanos no tienen canales de televisión ni estaciones de radio. Sin embargo, sí tienen un periódico bimensual de poca circulación llamado *Conexión G*. Su primera edición fue julio-agosto de 2007, lo que coincidió con la discusión del Libro Segundo. Su editora general es La Luz y en sus páginas sí se señalaron candidatos que la comunidad LGBTT debía apoyar. Aparte de la publicación, La Luz produce desde hace once años el programa radial *Saliendo del Clóset*. En ese espacio se discutieron las enmiendas al Libro Segundo.

Pese a tener estos pequeños recursos mediáticos, no tienen la misma capacidad de los grupos de presión religiosos cuyos medios de comunicación propios son de mayor alcance. Esto limita su capacidad para transmitir su mensaje e influenciar, ya que no pueden llegar a un alto número de ciudadanos. Destacamos que tampoco encontramos evidencia de que hayan publicado anuncios en los diarios comerciales.

D. *Problemas de organización*

Cecilia la Luz opinó que los grupos de presión de Derechos Humanos fueron inefectivos en la difusión de su mensaje debido a la falta de comunicación y a *luchas de poder*. En entrevista, contó que en diciembre de 2006 organizó, junto con el Colegio de Abogados, una reunión con todos los grupos para trazar una estrategia tras el anuncio de que iban a comenzar las vistas públicas para discutir el Libro Segundo. La reunión no rindió frutos porque no pudieron delinear un plan estratégico. Contrario a los grupos de presión religiosos, quienes se autodefinieron como un *bloque religioso* (un grupo cohesionado), los grupos de Derechos Humanos funcionaron como un conjunto desorganizado.

⁹⁵ Véase Firuzeh Shokooh Valle, *Diversidad en la parada gay*, PRIMERA HORA, 4 de junio de 2007, en la pág. 12. En referencia a las próximas elecciones generales una mujer dijo: "Entiendo que esto es una demostración más para que los políticos hagan su trabajo en una sociedad cambiante. Si no hacen su trabajo se les pasará factura eventualmente". *Id.*

VIII. ESTRATEGIAS DE LA PRENSA

En el proceso de elaboración de una política pública los medios de comunicación permiten que los planteamientos de los políticos, la ciudadanía y de los grupos de presión tengan difusión. Aparte de informar sobre el proceso, emiten su opinión a través de los editoriales y permiten a la ciudadanía expresarse publicando sus cartas o columnas de opinión. Sus editoriales son importantes, más si son del periódico con mayor circulación y lectoría del país, como es el caso de *El Nuevo Día*.⁹⁶

Debido a que es complicado acceder a los archivos de los canales de televisión y las estaciones de radio comerciales, nos centramos en la información publicada en los diarios en el año 2007. Sin embargo, es necesario destacar que la cobertura radial y televisiva no fue menos importante. En entrevista, tanto Figueroa Torres como Santiago Negrón enfatizaron la importancia que tuvieron los medios durante la discusión. A su juicio, la prensa, en especial *El Nuevo Día*, ofreció una cobertura a favor de las uniones de hecho y favoreció las enmiendas.

Durante el 2007 *El Nuevo Día* publicó tres editoriales para presentar su postura a favor sobre la discusión del Libro Segundo. En 2010 publicó otros dos editoriales sobre el Código Civil. No encontramos editoriales en los otros periódicos⁹⁷ que discutieran el Código Civil. Sin embargo, los editoriales evidencian que *El Nuevo Día* apoyó desde un inicio la reforma. Además de los editoriales, encontramos que *Primera Hora* y *El Nuevo Día* realizaron sondeos informales para conocer cuál era el sentir de la ciudadanía sobre los cambios jurídicos. Esto demuestra que los diarios sí fueron actores activos durante la discusión del Libro Segundo porque ofrecieron a la ciudadanía un espacio de expresión pública.

IX. PARTIDOS POLÍTICOS Y LA FAMILIA

Como resultado de la intervención de los distintos grupos de presión, los cuatro partidos políticos que competían en las elecciones generales del 2008 tuvieron que asumir una postura respecto a la constitución del matrimonio y la familia. Lo hicieron por primera vez en sus Programas de Gobierno. Esta acción significa que los grupos de presión cumplieron una de sus funciones: crear agen-

⁹⁶ Según el *Audit Circulation Report* del 2008, en la semana EL NUEVO DÍA tenía una circulación de 197,684 ejemplares, PRIMERA HORA 128,176 y EL VOCERO 100,966. En cambio, la lectoría semanal de EL NUEVO DÍA era de 1,555,000 personas mayores de 18 años, PRIMERA HORA 1,244,000 y EL VOCERO 860,000. Audit Bureau of Circulations, *Audit Report Newspaper: El Nuevo Día for the 12 months ended December 31, 2008*, disponible en http://promos.elnuevodia.com/mediakit//mediakit/data/end_audit_2008.pdf.

⁹⁷ EL VOCERO y THE SAN JUAN STAR. El segundo periódico con mayor circulación, luego de EL NUEVO DÍA, es PRIMERA HORA, pero no publica editoriales. PRIMERA HORA pertenece a la misma familia que dirige EL NUEVO DÍA.

da.⁹⁸ Es decir, convirtieron un problema en una situación que el Gobierno debe atender inmediatamente a pesar de que antes no estaba entre sus prioridades.

Una agenda, según John Kingdon, es “una lista de temas o problemas que los funcionarios del Gobierno y personas fuera del Gobierno, estrechamente vinculadas a los funcionarios, les prestan mayor atención en un momento dado”.⁹⁹ Hay dos tipos de agendas: la *agenda pública*, que consiste en cuestiones que han adquirido un alto nivel de interés público y visibilidad; y la *agenda formal*, la cual es una lista de temas que los tomadores de decisiones formalmente han aceptado para considerarlos seriamente.¹⁰⁰ En el caso analizado se bifurcan las fronteras entre ambas agendas porque desde un principio el Gobierno entendió que se debía reformar el Código Civil, pero no fue hasta que ocurrió la intervención de los grupos de presión en las vistas públicas del Libro Segundo que el tema de la familia se convirtió en un problema de interés público. Sí se formó una agenda pública porque se cumplieron sus tres requisitos: (1) fue un caso que recibió una amplia atención; (2) requeriría una acción, según la visión de una gran parte de la ciudadanía; y (3) formó parte de una preocupación genuina de la Legislatura.¹⁰¹

Luego de analizar las cláusulas incluidas en las propuestas electorales de los cuatro partidos se aprecia que el PNP y el PPD, cuyos candidatos ganaron puestos políticos,¹⁰² creían que el matrimonio solo podía ser entre un hombre y una mujer. En cambio, el PIP y el Partido Puertorriqueños por Puerto Rico (PPR),¹⁰³ que perdieron su franquicia electoral por no recibir los votos necesarios para mantenerla, apoyaban las uniones de hecho entre personas del mismo sexo. Cabe destacar que durante la contienda electoral solo el candidato a la Gobernación del PNP y actual Primer Ejecutivo, Luis Fortuño, se expresó a favor de la Resolución 99.

*Tabla 3. Posturas de los partidos políticos respecto a la familia*¹⁰⁴

98 Véase Roger Cobb *et al.*, *Agenda Building as a Comparative Political Process*, 70 AM. POL. SCI. REV. 126, 126 (1976) (“El proceso por el cual las demandas de diversos grupos de la población se traducen en asuntos que compiten por la atención de los funcionarios públicos se puede llamar apropiadamente como la creación de agenda”) (traducción suplida).

99 Véase JOHN KINGDON, *AGENDAS ALTERNATIVES AND PUBLIC POLICIES* 3 (2da. ed. 1995) (traducción suplida).

100 Cobb, *et al.*, *supra* nota 98, en la pág. 126 (traducción suplida).

101 *Id.* en la pág. 127 (traducción suplida).

102 En Puerto Rico existe un sistema bipartidista, ya que desde que en 1948 Luis Muñoz Marín se convirtió en el primer gobernador puertorriqueño electo por sus ciudadanos, el poder Ejecutivo nunca ha sido dirigido por un partido que no sea el PNP o el PPD.

103 La primera vez que el PPR presentó candidatos en unas elecciones fue en los comicios del año 2008.

104 Fuente: Elaboración propia a partir de los programas electorales y opiniones de los candidatos.

| Partido | Matrimonio solo entre hombre y mujer | Uniones de hecho homosexuales | Resolución 99 |
|---------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------|
| PNP | A favor | En contra | A favor |
| PPD | A favor | No se posicionó | En contra |
| PIP | En contra | A favor | En contra |
| PPR | En contra | A favor | En contra |

El partido que ganó las elecciones generales del 2008 fue el PNP. Fortuño se alzó con el puesto de Gobernador al recibir el 52.84% de los votos emitidos, según la Comisión Estatal de Elecciones (CEE).¹⁰⁵ La postura de su partido estaba en consonancia con los deseos de los grupos de presión religiosos al estar en contra de las uniones de hecho y del matrimonio entre personas del mismo sexo. Además, favorecían el restablecimiento de cinco minutos de reflexión en las escuelas públicas. Con su llegada al poder, instituyó nuevamente esta práctica que se había eliminado porque violaba la separación constitucional entre la Iglesia y el Estado.¹⁰⁶

*Tabla 4. ¿Qué dicen los programas de Gobierno del 2008 sobre la familia?*¹⁰⁷

| Partido | Postura partidista |
|---------|---|
| PNP | “Reconocemos y reafirmamos que la institución del matrimonio es entre un hombre y una mujer”. ¹⁰⁸ |
| PPD | “Nos reafirmamos, además, en que el matrimonio es entre un hombre y una mujer. No obstante, rechazamos enérgicamente el intento de elevar este asunto a rango constitucional, toda vez que nuestra Constitución históricamente ha actuado para conceder y ampliar derechos, no limitarlos. La propuesta para una enmienda constitucional sobre este tema sólo sirve para dividir el País y fomentar el discrimin”. ¹⁰⁹ |
| PIP | “[I]nsistiremos en la adopción de las disposiciones del tema contenida en el Libro de Instituciones Familiares del propuesto nuevo Código Civil, como |

¹⁰⁵ En las Elecciones Generales de PR del 2008, 1,941,704 electores, de los 2,458,036 electores inscritos, votaron por algún candidato a la Gobernación. El candidato del PNP recibió el 52.84% de los votos, el del PPD el 41.26%, el del PPR el 2.77% y el del PIP el 2.04%.

¹⁰⁶ A once días de la jura de Fortuño se radicó en el Senado el Proyecto 209 *Para disponer que en todas las escuelas públicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se lleve a cabo diariamente un periodo de reflexión antes de comenzar las clases*. El Gobernador estampó su firma el 8 de mayo de 2009, convirtiéndolo así en ley. Ley Núm. 60 de 5 de agosto de 2009, 18 LPRA § 573(2009 & Supl. 2010).

¹⁰⁷ Fuente: Elaboración propia a partir de los programas de Gobierno.

¹⁰⁸ PARTIDO NUEVO PROGRESISTA, UNA NUEVA VISIÓN PARA PUERTO RICO 150 (2008).

¹⁰⁹ PARTIDO POPULAR DEMOCRÁTICO, UN PROYECTO DE PAÍS: PROGRAMA DE GOBIERNO 2009-2012, en la pág. 155 (2008).

| | |
|-----|--|
| | un paso inicial al reconocimiento de la igualdad plena entre las distintas relaciones afectivas y composiciones familiares en nuestro país". ¹¹⁰ |
| PPR | "[Apoyamos el] [d]erecho a establecer pareja, mediante modificaciones al [C]ódigo [C]ivil para incluir parejas de diferente sexo o del mismo sexo que quieran establecer uniones civiles con los mismos derechos legales y posibilidades de desarrollo económico que tienen actualmente los matrimonios". ¹¹¹ |

En fin, al examinar los programas de Gobierno vemos que el PNP y PPD no se refirieron directamente al Código Civil sino a la Resolución 99. En cambio, el PIP y el PPR sí expresaron su postura respecto al Código Civil. El hecho de haber incluido en sus programas de Gobierno estos asuntos demuestra el nivel al que llegó la discusión.

CONCLUSIONES

Una primera conclusión es que la cantidad de miembros que tiene un grupo de presión sí incide sobre su nivel de influencia. Esta variable explicativa combinada con el ciclo electoral cobra mayor importancia porque los miembros se convierten en posibles electores que podrían influenciar el resultado electoral. De modo que se confirma el planteamiento de Lindblom, quien considera que la entrega del voto electoral es una fuente de influencia crucial para los grupos de presión.¹¹² Esto se debe, según Behn, a que el político toma sus decisiones teniendo en cuenta a las comunidades que están electoralmente organizadas.¹¹³

En el caso examinado, todos los grupos de presión utilizaron la amenaza del voto electoral para presionar a los actores con poder de decisión debido a que la discusión del Libro Segundo ocurrió en un año preelectoral. Partiendo de esta premisa se podría afirmar que el político favoreció a los grupos de presión religiosos porque les ofrecían mayores posibilidades de triunfo electoral que los grupos de presión de Derechos Humanos, quienes tenían una membresía menor.¹¹⁴ A esto se une el hecho de que los grupos de presión religiosos, en cierta medida, hicieron una campaña electoral *gratuita* a los políticos que competían en las Elecciones Generales del 2008 porque publicaron en los medios de comunicación comerciales guías de *voto moral* y cartas solicitándole al sector cristiano que votaran por aquellos legisladores que no favorecieran la propuesta del Cód-

¹¹⁰ PARTIDO INDEPENDENTISTA PUERTORRIQUEÑO, PROGRAMA DE GOBIERNO: PARTIDO INDEPENDENTISTA PUERTORRIQUEÑO 134 (2008).

¹¹¹ PUERTORRIQUEÑOS POR PUERTO RICO, PROGRAMA DE GOBIERNO 7 (2008).

¹¹² Véase Charles LINDBLOM, *supra* nota 69.

¹¹³ Véase Behn, *supra* nota 43, en la pág. 244.

¹¹⁴ El reverendo Jorge Raschke aseguró en entrevista que las elecciones las ganó el PNP gracias al voto pentecostal, ya que el PNP se había comprometido en su Programa de Gobierno a salvaguardar los valores familiares que ellos defendían. Entrevista con Raschke, *supra* nota 86.

go Civil. Esto demuestra que tuvieron mayor capacidad de difusión que los grupos de presión de Derechos Humanos cuyo apoyo público a los candidatos fue limitado al llevarse a cabo en publicaciones propias de escasa distribución o mediante actividades de poca repercusión. Por tanto, evidenciamos que el ciclo electoral tuvo un peso importante y fue determinante para que no se aprobara el proyecto legislativo.¹¹⁵ Se podría pensar que si la discusión no se hubiese desarrollado durante un año preelectoral, el nivel de influencia de los grupos de presión hubiera sido menor.

Debemos destacar, además, los recursos que tuvieron los grupos de presión religiosos en el caso analizado: personal, información, infraestructura, movilización política, consenso y monetario. Su posesión y puesta en juego durante el proceso de elaboración de una política pública como ficha de intercambio con los actores públicos es crucial para influenciar su resultado final.¹¹⁶ Al poseer más recursos que los grupos de presión de Derechos Humanos pudimos comprobar que estos ayudaron a aumentar su nivel de influencia.

En relación a las reglas de juego, encontramos que efectivamente los grupos de presión religiosos lograron sacar partido del procedimiento de toma de decisiones perfilado por el diseño institucional al lograr la adhesión del actor público que contaba con mayor poder de agenda: De Castro Font. Su poder de agenda no se limitaba solamente a que copresidía la Comisión que revisó el Código Civil, sino que también dirigía la poderosa Comisión de Reglas y Calendario, por lo que decidía qué se discutía o no en el hemicycle del Senado en las sesiones legislativas. Todos los entrevistados coincidieron en que el acceso directo a De Castro Font, logrado por los grupos de presión religiosos, permitió que se desarticulara la Comisión y dio paso al empantanamiento legislativo. Este hecho muestra que los grupos de presión religiosos fueron más influyentes porque tenían fácil acceso a las posiciones políticas, tanto porque algunos de sus miembros formaban parte de ellas,¹¹⁷ como por la cercanía a algunos actores con poder de decisión.

Respecto a las estrategias manejadas, debemos destacar que los grupos de presión religiosos fueron más efectivos en su utilización, en parte, porque poseían mayores recursos para ponerlas en marcha. De estas estrategias resultó poco efectivo el envío de cartas y la petición y envío de firmas, ya que los legisladores no prestaron atención a esta acción incentivada por el sector católico. En cambio, resultaron muy efectivas la realización de manifestaciones en los predios de la Legislatura, el uso de los medios de comunicación, las reuniones directas con

115 Esta no sería la primera vez que las iglesias están involucradas en un proceso electoral. Por ejemplo, la Iglesia Católica en la década de 1960 participó directamente en los comicios electorales incentivando la fundación del Partido Acción Cristiana. De otro lado, estudios empíricos han demostrado la capacidad de iglesias fundamentalistas de influir en los resultados electorales mediante su apoyo público a un candidato o partido político como ocurrió durante las Elecciones Generales de 1992 y 1996. Véase Martínez Ramírez, *supra* nota 8.

116 Véase KNOEPFEL ET AL., *supra* nota 3.

117 Este era el caso de Jorge Raschke cuyas hijas trabajaban en la Legislatura. Véase *supra* nota 50.

los legisladores y la entrega del voto electoral. La única estrategia compartida por todos los actores privados fue la asistencia a las vistas públicas de la Comisión para presentar su posición oficial, lo que permitió el contacto directo con los actores públicos con poder de decisión.

Tabla 5. Estrategias utilizadas por los grupos de presión en la discusión del Código Civil

| Estrategia | Grupos de presión religiosos | Grupos de presión de Derechos Humanos |
|--|------------------------------|---------------------------------------|
| Asistió a una vista pública para presentar su postura oficial | Sí | Sí |
| Realizó protestas o manifestaciones | Sí | Sí |
| Habló con la prensa sobre su postura | Sí | Sí |
| Publicó anuncios en los medios de comunicación comerciales con su postura | Sí | No |
| Publicó columnas de opinión sobre el tema en los medios de comunicación comerciales | Sí | Sí |
| Utilizó sus propios medios de comunicación para divulgar su postura | Sí | Sí |
| Apoyó públicamente un candidato de las Elecciones Generales del 2008 | Sí | Sí |
| Alentó a sus miembros para que escribieran a los legisladores | Sí | Sí |
| Alentó a sus miembros a que firmaran una petición de aprobación o desaprobación del proyecto | Sí | Sí |
| Discutió su postura en foros públicos con sus miembros (ritos religiosos, conferencias...) | Sí | Sí |
| Se reunió directamente con los legisladores | Sí | No * |
| Se reunió directamente con | Sí | No |

* No se encontró evidencia de que ocurrieran, aunque pudieron darse reuniones informales.

| | | |
|--------------|--|--|
| el Ejecutivo | | |
|--------------|--|--|

Es importante anotar que, desde el pluralismo, se analiza el nivel de influencia de un grupo de presión no solo a través de su tamaño, sino por su capacidad de incluir propuestas en la agenda pública y su aptitud para convertirlas en políticas públicas oficiales del Estado. Luego de analizar los Programas de Gobierno de los cuatro partidos políticos que participaron en las Elecciones Generales del 2008, observamos que, efectivamente, los grupos de presión religiosos y de Derechos Humanos lograron situar, tanto en la agenda pública el debate en torno a la definición de la familia. De modo que la visión más cercana a la posición de los grupos de presión religiosos fue perfilada en el programa electoral de los partidos PNP y PPD, mientras que el PIP y el PPR acogieron la posición de los grupos de presión de Derechos Humanos, lo que muestra que la polarización en la agenda pública que generó el tema caló en la agenda electoral de los distintos partidos políticos. Podría decirse que finalmente imperó la visión de los grupos religiosos, pues los partidos que mantuvieron una postura afín a estos ganaron las elecciones, mientras que el PIP y PPR sufrieron una severa derrota electoral. No obstante, a pesar de ser este un tema importante en la campaña electoral, para contrastar si efectivamente la discusión del Libro Segundo fue uno de los factores que influyó de forma significativa en el voto de los puertorriqueños es necesario hacer un estudio de comportamiento electoral que escapa al objeto de este trabajo.

Otro punto en el que lograron influenciar los grupos de presión religiosos, siguiendo la visión pluralista, fue conseguir que una promesa electoral del PNP se transformara en política pública. Nos referimos al reestablecimiento del periodo de reflexión en las escuelas públicas.

Retomando nuestra pregunta de investigación podemos concluir, confirmando la tesis discutida por Medina Iborra,¹¹⁸ que el grupo de presión con más miembros y con una mayor capacidad de movilización de sus recursos fue el más influyente. Igualmente, se vio favorecido con la utilización de estrategias directas que le permitieron mantener un contacto directo con los actores con poder de decisión en fechas cercanas al momento electoral. Como ya se ha mencionado, algunas de estas conclusiones no son categóricas porque en el análisis de los grupos de presión no siempre se puede llegar a recoger todos los datos necesarios.¹¹⁹ Por ejemplo, en las vistas públicas del Libro Segundo participaron veintiocho grupos de presión religiosos, por lo que es casi imposible describir con precisión cuántos miembros, recursos y estrategias utilizó cada uno, de modo que fue necesario recurrir a la generalización siendo esto una limitación de la presente investigación. Igualmente, ocurre con los once grupos de presión de Derechos

118 Véase Medina Iborra, *supra* nota 5.

119 Véase *Id.* en la pág. 53.

Humanos que participaron en el juego de influencias. No obstante, al analizar los recursos y las estrategias que utilizaron la mayoría de los grupos se ha dado luz a la interacción mantenida entre los actores públicos y privados que participaron en el desarrollo de la política pública. Ello permite concluir que la religión mantuvo un peso crucial sobre este proceso político en Puerto Rico. Si bien es aventurado hacer extensiva esta influencia a otras políticas públicas, sí podemos afirmar que las iglesias son un actor privado de enorme importancia para los actores públicos cuando se abordan políticas públicas relacionadas con aspectos morales e ideológicos. Esperamos que este primer trabajo constituya un aliciente para futuros trabajos empíricos que analicen el papel tanto de los grupos de presión en general como de los religiosos en particular en el proceso de discusión de las políticas públicas.