



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**La Importancia de Establecer una Regulación a las
Actividades de Cabildeo ante el Legislativo en
México**

**SEMINARIO TALLER EXTRACURRICULAR
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO:**

P R E S E N T A

FABIOLA ZAMORA DIAZ

ASESOR: LIC. BERTRÁN VELÁZQUEZ GÓMEZ

OCTUBRE DE 2008



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos y dedicatorias.

Primero y antes que nada **agradezco a Dios** por darme la vida y la familia maravillosa que tengo, por estar conmigo en cada paso que doy, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente, por no abandonarme, por ayudarme a levantarme en mis fracasos, por aprender de ellos y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte y compañía durante todo el periodo de Estudio.

A mi madre:

Dedico este trabajo y agradezco todo su apoyo, ya que ella es mi sostén, porque siempre hizo lo posible, lo imposible y hasta lo milagroso, para sacarme adelante. Siendo el pilar de mi vida y estar junto a mí en todas las etapas de mi vida, dándome amor.

Te amo madre

A mi padre:

Dedico este trabajo y agradezco todo su amor, apoyo, dedicación y sobre todo su ejemplo, gracias **papi te amo.**

A mis hermanos:

Agradezco la paciencia, el amor, la comprensión, el apoyo, dedicación y el alentarme para seguir adelante; en especial a mi hermana, confidente y amiga Nayelli.

Hermanos los amo con toda el alma.

Gracias a mis amigos, compañeros y conocidos que de algún modo contribuyeron a la realización y conclusión de este proyecto; en especial a Manuela Viguera y Rosa Ma. Guzmán, que las quiero mucho.

A la Dra. Mónica Leticia Carrasco Moreno:
Agradezco que haya compartido conmigo sus conocimientos, su apoyo, la confianza y sobre todo la amistad; porque sin su apoyo no se cuanto mas se hubiera postergado la conclusión de este proyecto.

A la **Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Estudios Superiores “Acatlan”**, agradezco la oportunidad de permitirme ser parte de una Institución tan respetable, digna y reconocida.

Agradezco a mi asesor el Lic. Bertrán Velázquez Gómez y a los profesores del seminario “La Naturaleza del Derecho Administrativo y sus Repercusiones en la Administración Publica en México”, el Lic. Ismael Rafael Cruz Ramírez, Lic. Diana Arteaga Macias, Lic. Juan Francisco González Núñez, por el apoyo, empeño y perseverancia para la terminación de este proyecto.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	I
--------------------	---

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LA ACTIVIDAD DE CABILDEO

1.1. Concepto de Cabildeo	1
1.2. Antecedentes	4
1.3. Precisiones del Cabildeo	6
1.4. Aptitudes del buen cabildero o lobbista	9
1.5. Participación de los grupos de interés en la política.....	13
1.6. El cabildeo en la práctica parlamentaria.....	14
1.7. Fases del Cabildeo.....	17
1.8. Pasos para efectuar una campaña de Cabildeo.....	22
1.8.1. Estrategias para el cabildeo.....	23
1.8.2. Herramientas para el cabildeo	24

CAPITULO 2

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

2.1. La república y la división de poderes	27
2.2. El Congreso y su función representativa	28
2.3. Estructura del poder legislativo	30
2.3.1. Integrantes del Poder Legislativo.....	31
2.3.2. El Congreso de la Unión	31
2.3.3. Cámara de Diputados	32
2.3.4. Cámara de Senadores	32
2.3.5. Las Comisiones	33
2.3.6. La Comisión Permanente.....	34
2.4. El Proceso Legislativo	36
2.5. Conformación del Poder Legislativo	42
2.6. El ciudadano frente al Poder Legislativo	50

CAPITULO 3

DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO

3.1. Definición de Derecho de Petición	57
3.2. La aparición del derecho de petición en México.....	58

3.3. Una aproximación conceptual al derecho de petición	61
3.4. Normas constitucionales mexicanas	62
3.5. Otras terminologías del derecho de petición	64
3.6. Derecho de petición como derecho administrativo.....	66
3.7. Clases de peticiones	67

CAPITULO 4

REGULACIÓN DEL LOBBYING O CABILDEO EN PERSPECTIVA COMPARADA

4.1. El cabildeo en Estados Unidos de Norteamérica	69
4.2. Ley de Regulación Federal del Cabildeo, 1946.....	71
4.3. Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1995.....	72
4.4. Críticas al cabildeo o lobbying en EU	74
4.5. Otros Países.....	78

CAPITULO 5

EL CABILDEO EN MÉXICO ANTE EL LEGISLATIVO

5.1. Cabildeo y democracia.....	87
5.2. Situación del cabildeo en México	89
5.3. Empresas dedicadas al cabildeo en México.....	92
5.4. Necesidad de regulación del cabildeo en la legislación mexicana	106
5.5. Iniciativas presentadas ante el congreso de la unión, en materia de cabildeo abril de 2002 a enero de 2008	113

CONCLUSIONES Y PROPUESTA.....	141
--------------------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	151
---------------------------	------------

SITIOS DE CONSULTA.....	153
--------------------------------	------------

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la presente investigación intitulada “La Importancia de Establecer una Regulación a las Actividades de Cabildeo ante el Legislativo en México”, pretende hacer notar la necesidad de establecer un marco normativo que regule de manera efectiva a las empresas y personas dedicadas al cabildeo en nuestro país; en el que se constriña a que las actividades de cabildeo sean transparentes y realizadas de forma tal, que el pueblo conozca la identidad, gasto y actividades de las personas y organizaciones contratadas para influir en un proyecto legislativo, a favor o en contra.

El interés sobre el tema surge porque en México ésta es una actividad confusa y mal definida; la cual no han sido materia de regulación en nuestro país, a pesar de que dicha actividad se da de hecho, y por lo mismo, es discrecional y poco transparente. Incluso, la mayor parte de la gente que promociona intereses por cuenta de terceros, en forma remunerada, no lo reconoce. Sin embargo una regulación efectiva conseguirá despejar dudas sobre una actividad que, bien ejecutada, puede ser un aporte para entregar transparencia a las discusiones sobre asuntos de interés público.

De ahí la necesidad de contar con un servicio de cabildeo profesional, que tenga un profundo conocimiento de la nueva dinámica del Poder Legislativo en México y de los diversos actores que puedan influir en los procesos parlamentarios.

En consecuencia el presente trabajo de investigación tiene como objetivo proponer una regulación efectiva a las actividades de cabildeo ante el Legislativo en México, esta regulación se dará necesariamente en el orden federal, para contrarrestar la corrupción y el trafico de influencias dentro de sujetos que intervienen en estas actividades, además de impulsar a la ciudadanía a ser mas participativa, constructiva y propositiva en las políticas publicas.

Por lo anterior, el estudio de investigación que presento consta de cinco capítulos, a través de los cuales pretendo fortalecer y sustentar mi propuesta.

En el capítulo 1, al que hemos titulado “Generalidades de la actividad de Cabildeo”, donde analizaremos el Concepto, los antecedentes, las precisiones del Cabildeo, Aptitudes del buen cabildeero o lobbista, Participación de los grupos de interés en la política, El cabildeo en la práctica parlamentaria, las Fases del Cabildeo y los Pasos para efectuar una campaña de Cabildeo; mismos que permitirán explicar y entender con mayor facilidad los capítulos siguientes.

El capítulo 2 llamado “Estructura y composición del Poder Legislativo en México”, en el cual se analiza, La república y la división de poderes, El Congreso y su función representativa, Estructura del poder legislativo, El Proceso Legislativo, la conformación del Poder Legislativo y El ciudadano frente al Poder Legislativo; ya que ahí se practica el cabildeo.

En el capítulo 3 se hace referencia a el “Derecho de Petición en México”, donde se observa, Definición y La aparición del Derecho de Petición en México, Una aproximación conceptual al derecho de petición, Normas constitucionales mexicanas, Otras terminologías del derecho de petición, Derecho de petición como derecho administrativo, Clases de peticiones; ya que este derecho es el medio idóneo para intervenir y participar en la vida pública, política y social de nuestro país.

El capítulo 4 estudia la “Regulación del Lobbying o Cabildeo en perspectiva comparada”, El cabildeo en Estados Unidos de Norteamérica, Ley de Regulación Federal del Cabildeo, 1946, Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1995, Críticas al cabildeo o lobbying en EU, Otros Países; observando que esta actividad se desarrolla en casi todos los países y regulada se convierte en una actividad profesional.

Y por último, en el capítulo 5 “El Cabildeo en México ante el Legislativo”, aquí mediante el estudio del Cabildeo y democracia, la Situación del cabildeo en México, Algunas empresas dedicadas al cabildeo en México, Necesidad de regulación del cabildeo en la legislación mexicana, Iniciativas presentadas ante el congreso de la unión, en materia de cabildeo abril de 2002 a enero de 2008; donde se muestra el panorama existente y real del Cabildeo en nuestro país, y dado el avance y la proliferación de empresas dedicadas al cabildeo en México, una regulación efectiva resulta urgente.

Posterior al estudio de estos 5 capítulos me atrevo a sacar unas breves Conclusiones y Propuesta sobre el tema que nos ocupa en esta investigación.

Los métodos utilizados para la elaboración del tema son el deductivo, documental y analítico. En cuanto a la técnica a utilizar, emplearemos la investigación documental puesto que serán las fuentes escritas primordialmente las que nos permitan estudiar la acepción, la aparición, el desarrollo y la evolución del Cabildeo como una actividad que obliga a la profesionalización de los Servicios de Cabildeo.

Es importante mencionar que el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para promover sus intereses. En última instancia, se trata de una práctica que beneficia a la sociedad civil al promover su participación activa, organizada e institucional. El inconveniente para enunciar adecuadamente el cabildeo es que está a medio camino entre el legítimo derecho de petición que tiene todo ciudadano y el tráfico de influencias; es decir, los efectos perniciosos de esta actividad cuando no está regulada puede atentar contra la libre competencia. Una legislación sana debiera lograr que se asemeje más al primero y se aleje todo lo posible del segundo.

CAPITULO 1

GENERALIDADES DE LA ACTIVIDAD DE CABILDEO

“Mientras la razón del hombre sea factible y tenga la libertad para ejercerla, se formará diferentes corrientes de opinión sobre religión, teoría y práctica política, y sobretodo sobre los usos y distribución de la propiedad. El resultado inevitable será la división de la sociedad en fracciones que actuarán en base a diferentes sentimientos y puntos de vista”.

James Madison

1.1. Concepto de Cabildeo.

El termino que nos ocupa viene del vocablo: “cabildo”, que en la antigüedad era:

“Comunidad de eclesiásticos capitulares de una catedral.// Junta que celebra esta comunidad”.¹

El Diccionario Larousse de la Lengua Española dice que el término “**cabildeo**” proviene del verbo: “cabildear” que significa:

“Intrigar, procurar ganarse las voluntades de una corporación o cabildo”.²

Ricardo Guzmán dice: “**cabildeo**”: capacidad de incidir en aquellos actores que tienen poder de decisión en ciertas problemáticas de interés para las organizaciones sociales y civiles”.³

¹ www.orgismsautonomos.com

² Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse. México, 1996. p. 98

³ www.ongs.com

El diccionario de la real academia española, define cabildear, como un verbo que deriva del sustantivo cabildo y éste a su vez del latín *capitulum*, comunidad. Sinónimo de intrigar y equivale a cabalar en portugués; *to lobby*, en inglés; *briguer*, en francés; *intrigieren*, en alemán y *brigare*, en italiano. Por cabildear se entiende la actividad y maña que se realiza para ganarse voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.⁴

El vocablo “**cabildeo**” como hoy lo conocemos resulta para algunos desconocido, ya que su uso no tiene mas de 20 años; sin embargo, en esencia, encierra un tipo de negociación o convencimiento, que se hace sobre una persona que tiene la facultad o el poder de decisión en algún ámbito, campo o materia.

El cabildeo es un instrumento que se puede aplicar en muchos ámbitos o áreas de nuestra vida, desde el simple particular, las empresas, pequeñas, medianas y grandes.

Para el tema que nos ocupa en esta investigación tomaremos en cuenta los siguientes conceptos:

- 🖥 El cabildeo es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, también es la capacidad de influir en un actor con poder de decisión.

- 🖥 El cabildeo es una acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno y/o el Congreso, llevadas a cabo por un grupo particular en favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser llevada a cabo por los propios interesados o a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.

⁴ Diccionario de la Real Academia Española, 22 edición, www.rae.es

- 🖥️ El cabildeo también es considerado un instrumento político que se usa para incidir, influir o incentivar en el ánimo de una persona quien tiene poder de decisión sobre algún tema específico, así sea un Senador, Diputado, Gobernador o el propio Presidente de un País. En otra acepción, un poco más general, entendamos por cabildeo la capacidad para alcanzar un cambio o transformación específica dentro de un proyecto o programa de Gobierno.

- 🖥️ El cabildeo o lobbying es la actividad sistemática para informar a personas o instituciones cuyo poder de decisión o presión puede afectar la actividad de una empresa, institución o comunidad, con el propósito de persuadirlas para que consideren o apoyen los argumentos o puntos de vista de los mismos en torno a un asunto controversial.

- 🖥️ Cabildeo: Consiste en la identificación de las autoridades federales y estatales relevantes para la empresa, con el objetivo de generar una relación permanente. La creación de un canal de comunicación entre la empresa y la autoridad se basa en la generación de información de su interés.

Para concluir, y complementar la definición del cabildeo, es menester tener presente lo siguiente:

- Es un proceso a través del cual se busca alcanzar cambios específicos en políticas institucionales.
- En el que es posible involucrar a varias organizaciones e individuos.
- Que generalmente es abierto y público.
- En el cual los grupos de ciudadanos hacen valer su derecho para tratar de cambiar la sociedad.
- En el que se recrea la democracia de manera integral.
- En el que se capacita a los ciudadanos para la influencia política.

- Educativo en el que se rescatan, tanto los saberes profesional y práctico de los ciudadanos.
- Que fomenta el trabajo de red entre grupos o instancias civiles, sociales y políticos.

Teniendo por entendido el concepto y el origen del cabildeo, para el presente trabajo al referiremos al cabildeo o al lobbying tenemos por entendido que hablamos de la misma actividad.

1.2. Antecedentes del Cabildeo.

Es difícil ubicar con exactitud en que momento histórico surge el cabildeo por primera vez, puesto que es una institución surgida de la costumbre y cuyos antecedentes se pueden remontar a los tiempos antiguos cuando las grandes civilizaciones como Roma, Grecia, India, etc., usaban este “recurso” como una forma de negociación para la suscripción de tratados para el intercambio de Embajadores, para hacer la guerra o establecer la paz, etc.

El maestro Carlos Arellano García recuerda que: “...el historiador Herodoto relata el envío de Embajadores por Cresos a Esparta, llenos de regalos y bien instruidos de cuanto debían decir para negociar una alianza...”⁵

En esa época era normal que se acudiera a los integrantes del Senado para aconsejarles o convencerlos para la toma de una decisión que favoreciera ya sea al pueblo o a un grupo social en específico, con lo que se estaba practicando el cabildeo en su forma más primitiva.

El uso de este “recurso” o instrumento, similar a la negociación, permaneció por muchos años, pero fue hasta el término de la Segunda Guerra Mundial cuando se empezó a utilizar el vocablo en cuestión, el cual tiene su

⁵ Arellano García, Carlos. Op. Cit. p.23

correspondiente término en inglés: **to lobby** y a quien se dedica a esta actividad se le llama **lobbyist**.

Durante los años siguientes al término de la Segunda Guerra Mundial, el cabildeo tuvo un desarrollo notable, siendo usado por los Estados en sus relaciones internacionales, por ejemplo durante la época de la llamada “Guerra Fría”, entre los Estados Unidos y la extinta Unión Soviética y sus aliados. Ambas potencias realizaban distintas negociaciones tendientes a obtener un acercamiento y a obtener información confidencial sobre las armas y el real poderío de la otra potencia.

La mayoría de los autores y estudiosos del tema coinciden en que el nacimiento del lobbying no ha sabido concretarse, unos refieren su origen en el Reino Unido y otros en Estados Unidos. En el siglo XVIII en el Reino Unido, el término lobby significaba los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes en donde se daban cita los representantes de distintos intereses comerciales, para conversar con los parlamentarios a fin de obtener favores, sitúan el nacimiento del lobbying como institución parlamentaria en febrero de 1884 en Londres.

En Estados Unidos, los terminos lobby y lobby-agents se usaban de manera habitualmente. La profesión de estos intermediarios (mayoritariamente abogados) tuvo un rápido desarrollo en Washington, pero el origen se atribuye a Nueva York, en alban, hacia 1829 en el Capitolio, ahí se aplico inicialmente el término lobby-agents a los buscadores de servicios o ayudas especiales que asediaban el Capitolio neoyorkino. La iniciativa reguladora del lobbying se remonta al siglo pasado en este país en 1876, en la Cámara de Representantes adopto una resolución que exigía el registro de los lobbistas en el secretariado de la Cámara.

En 1890, el Estado de Massachussets dicto la primera ley regulatoria, la **Federal Regulation Lobbying Act** sin embargo no es una Ley en la materia ya que solo hace referencia en el capitulo III de la Legislative Reorganization Act del mismo año, que fue propuesta por Joint Comité on the Organization of

Congress. Ante la corrupción de dicha práctica se da una iniciativa legislativa en 1913.

Sin embargo hubo que esperar hasta 1946, año en que se dictó la Federal Regulation Lobbying Act, la Ley que preside actualmente al país vecino en esta materia es la Lobbying Disclosure Act muy desarrollada y perfeccionada en la materia.

1.3. Precisiones del Cabildeo

Retomando el origen de la acepción “cabildeo” este proviene, según la fuente que se prefiera atender de una de dos vertientes, del sustantivo cabildo como la reunión de la comunidad a la cual se acerca el ciudadano para influir en las decisiones o de una solución libre del término inglés lobbying, cuyo significado literal como es sabido, sería algo así como sala de entrada, recepción o vestíbulo.

El uso del término lobbying subsiste en la lengua inglesa y al parecer surge del sitio en que los cabilderos esperaban a los legisladores para abordarlos y plantearles sus inquietudes, pues no podían ingresar a los recintos parlamentarios. Ahora la palabra lobbying se ha convertido en un verbo en el idioma inglés, verbo cuyo significado implica: “la actividad de buscar e influenciar a los legisladores para la aprobación, reforma o derogación de leyes”.

Teniendo en cuenta que el cabildeo es la capacidad para alcanzar un cambio específico en un programa o proyecto gubernamental, en todo caso se trata de la capacidad de influir en *un actor con poder de decisión*. De acuerdo a este concepto y a la actividad ejercida debemos hacer referencia a que existe una estrecha relación con las relaciones públicas.

Es fundamental diferenciar la función de relaciones públicas respecto del trabajo de cabildeo, ya que tener una buena relación con los legisladores es

sólo una buena herramienta, que si bien es complementaria del trabajo de cabildeo, no asegura el éxito del proyecto.

	RELACIONES PUBLICAS	LOBBYING
ACCIÓN	Política de dirección, en conexión con la vigilancia permanente de las diversas realidades u opiniones expresadas en su entorno.	Política de dirección, en conexión con la vigilancia permanente de las diversas realidades u opiniones expresadas en su entorno normativo y social.
MEDIOS	Técnicas de comunicación.	Técnicas de comunicación, para influir sobre los poderes públicos a que tomen la decisión por la que se inicio el lobbying.
OBJETIVOS	Crear, mantener, y/o adecuar un clima de confianza, credibilidad y de adhesión o una mejor comprensión de la actividad de la organización y, por consiguiente, generar una imagen Institucional publica.	Crear, mantener, y/o adecuar un clima de confianza, credibilidad y de adhesión a los intereses definidos y, por consiguiente, generar una imagen Institucional publica de las mismos e, indirectamente, de la organización.
FINALIDAD	Obtener de los poderes públicos, organizaciones, etc., las opiniones y decisiones necesarias para su buena marcha.	Obtener de los poderes públicos la decisión o decisiones necesarias que permitan alcanzar, en virtud de la credibilidad generada, la finalidad de la estrategia de lobbying: la satisfacción de los intereses.

Un cabildeo exitoso se requiere, entre otras cosas, elaborar una estrategia de información con el objeto de dar a conocer los beneficios del proyecto de ley o decreto. Para ello la sensibilidad política y la creatividad del cabildeero son factores claves, así como su conocimiento y manejo del tema de interés. Es esencial conocer el perfil de los legisladores, la ideología de los partidos políticos y el peso de las respectivas comisiones.

Es indispensable también elaborar una estrategia de trabajo conjunto entre el cabildeero y los principales actores, donde se provea información adicional para elaborar el dictamen, enriquecer los argumentos y sustentar la viabilidad del proyecto reflejando los intereses.

El cabildeo requiere de acciones con un alto contenido jurídico; en toda acción de lobbying la dimensión jurídica es esencial, convirtiendo a los abogados en los auxiliares naturales del lobbying. Sin embargo, en el ejercicio del lobbying el jurista va ligado al comunicador.

El papel del Derecho es patente en el lobbying, el papel del jurista es indispensable. Pero un jurista no puede llevar a cabo una campaña de lobbying sólo, debe llamar a un comunicador o lobbista en comunicación e inversamente, el lobbista debe llamarle a un jurista porque hay que conocer la norma y sus efectos. Ya que el lobbying es la defensa y la representación de intereses de una persona privada ante autoridades administrativas o políticas que pueden ser llevadas a tomar decisiones que van a modificar el entorno económico, jurídico o financiero en el cual evoluciona el cliente de manera que pueda serle favorable o no. Es pues la profesión del abogado, pero fuera del poder judicial, y ante las autoridades del poder legislativo o ejecutivo. Hay complementariedad entre los lobbistas en comunicación y los juristas: ya que sólo lobbistas en comunicación pueden decidir cuales son los mejores instrumentos de comunicación de un mensaje y cual será el grado de publicidad que habrá de darse a este mensaje y el jurista la normatividad, el alcance jurídico-social y la aplicabilidad.

En la práctica los gabinetes de lobbistas en comunicación y relaciones públicas han crecido relevantemente ya que tienen gran ventaja sobre los despachos de abogados y juristas, en razón de que prestan mayores ofertas de servicios a sus clientes. Una agencia importante tendrá especialistas en lobbying, en comunicación, publicidad y sobre todo las relaciones con los medios de comunicación.

Es importante mencionar que la mayoría de los despachos o empresas dedicadas al cabildeo y/o lobbying son dirigidos por expolíticos o exaltos funcionarios, en virtud de que cuentan con la experiencia, el conocimiento jurídico y administrativo de las autoridades y sobre todo las relaciones públicas con las nuevas autoridades y funcionarios.

1.4. Aptitudes del buen cabildero o lobbista.

Para considerar un buen perfil del profesional del lobbying, la doctrina suele destacar aptitudes más innatas; veamos algunos de los rasgos formulados.

Un especialista en comunicación, nos dice: siendo un nexo de unión entre el poder y sus mandatarios, destaca entre sus atributos, los siguientes:

1. Tener sentido político.
2. Saber informarse.
3. Ser creíble.
4. Ser un consejero para el político.
5. Saber argumentar.
6. Crear la mejor imagen del grupo de presión a través de las relaciones públicas.

El lobbista estadounidense Donald E. deKieffer establece los siguientes diez mandamientos de todo buen profesional del lobbying:

1. Conocer los hechos y expresarlos con exactitud.
2. Conocer a la oposición y la causa política defendida.
3. Corregir inmediatamente los errores.
4. Planificar, coordinar y hacer el seguimiento de cada contacto.
5. Evitar fanatismos y entusiasmos.
6. Fomentar las alianzas.
7. Conocer el proceso legislativo.
8. Ser parco con el dinero.
9. No ser susceptible.
10. Ganar.

Para el lobbista francés Frank J. Fardel, las reglas de oro que debe seguir todo lobbista a nivel europeo son:

1. Evitar toda connotación política.
2. Aplicar las reglas de la coalición (establecer alianzas).
3. Redactar textos cortos y comprensibles.
4. Adoptar posiciones europeas comunes.
5. Convertirse en una fuerza de proposición en el marco de las redacciones de textos legislativos.
6. Mantener un dialogo permanente con la Administración.
7. Trabajar a largo plazo.

Otras características son:

1. Conocer el funcionamiento del sistema político y del mundo de los negocios.
2. Tener el don de lenguas y el sentido de las relaciones públicas.
3. Conocer la importancia de la imagen de la empresa y esforzarse por mejorarla.
4. Saber comunicar.
5. Saber como intervenir a diferentes niveles.
6. Tener las cualidades de un diplomático.
7. Tener una agenda de direcciones llena y utilizable.
8. Ser integro. Es el punto mas importante ya que el lobbista no compra ni vende.

Finalmente tenemos lo que llaman algunos lobbistas el decálogo del buen lobbista, que resume las funciones a realizar para llevar acabo su función satisfactoriamente:

1. Ha de aconsejar, inspirar, realizar y coordinar las actividades de los grupos u organizaciones que represente, sobre los diferentes poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, además de sobre la opinión pública.
2. La relación con las personas, que componen los objetivos a trabajar, ha de ser profunda, amistosa, privada, fecunda, sobre todo con los

personajes clave. También ha de tener una amplia red de informadores.

3. Sus contactos han de permitirle que toda puerta este abierta y el acceso sea rápido y fácil.
4. Debe saber y poder defender, en el momento más conveniente, a sus representantes en el proceso legislativo, emitir los juicios mas adecuados, oportunos y precisos, así como saber sacar provecho de las circunstancias. Utilizar siempre la verdad, ya que si los argumentos y los datos que se ofrecen a los interlocutores no son validos, toda futura intervención estará destinada al fracaso.
5. Ha de tener claro en todo momento, y de forma rápida y juiciosa, las técnicas susceptibles de aplicar para poder producir en cada caso, los mejores y óptimos resultados.
6. Debe actuar como inspirador e, incluso, como el autor de un gran número de peticiones, cartas y telegramas en serie que lleguen a los decisores públicos, así como conocer el momento más oportuno para realizarlos.
7. Erudición suficiente para saber aconsejar adecuadamente sobre la cantidad y la calidad de presión a ejercer sobre un determinado actor político. A veces, es mucho más beneficiosa una intervención sutil y oportuna que una estrepitosa y extemporánea.
8. Tener conocimientos de las técnicas de las relaciones públicas, la información y la publicidad han de ser máximos, para mejorar la imagen de sus representantes. La facilidad de acceso a los medios de comunicación social ha de permitir que se publiquen informaciones, lo mas favorables posibles, a los intereses que representa.

9. Ser inspirador de publicaciones e informaciones favorables sobre sus mejores interlocutores y aliados en el proceso político.
10. Organizar giras de conferencias, visitas, etc., de los hombres públicos a cargo de los grupos interesados, para incrementar el grado de conocimiento de los primeros sobre los segundos.

Sin menospreciar ninguna aportación a este tema considero que el lobbista: en primer lugar debe estar informado, segundo hacer sentir su presencia en los foros, y tercero encontrarse con otros profesionales representativos de posibles aliados en la acción que llevan a cabo. Además el perfil del lobbista consistirá en establecer las cualidades que debe poseer, para su mejor desempeño; sin embargo el trabajo del lobbista no es individual; como lo hemos visto, el lobbying es interdisciplinario, por lo que, de acuerdo con el cliente afectado por la normatividad que justifique su intervención, requerirá el complemento de expertos en derecho, en economía o incluso, en materias más técnicas. El lobbista no puede ser un sabelotodo, debe saber, por encima de todo, digerir y transmitir las informaciones suministradas por sus colaboradores y clientes. Así sus principales cualidades son comunicativas, estratégicas y de formación.

Es menester manifestar que ninguna escuela o universidad tienen como carrera o materia el lobbying, hasta ahora sólo la Universidad de Girona, dentro del Título de Graduado en Comunicación y Relaciones Públicas, la contempla pero solo como asignatura. Aunque se ha avanzado en el tema solo este es el mayor avancé a nivel profesional como estudios de la materia, sin embargo no se deja de reconocer a los lobbistas que educan y comparten el tema con conferencias, libros, artículos, publicaciones, escritos, etc.

1.5. Participación de los grupos de interés en la política

El Cabildeo es un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil, mediante la promoción de su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el

ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.

Implica la posibilidad de participar a los grupos de interés, de manera directa y efectiva en el diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los programas gubernamentales, impulso de leyes y reglamentos.

Como instrumento de trabajo, el cabildeo enriquece y fortalece la democracia, trascendiendo del ámbito formal y fomentando su aspecto social, con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno. Asimismo; la figura comentada, permite contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno y al mismo tiempo erigir una nueva cultura de participación ciudadana.

En este sentido, contribuye a impulsar a las organizaciones sociales y civiles, para que éstas desarrollen mayor capacidad de incidencia en las esferas de gobierno, con la intención que la ciudadanía y sus organizaciones aumenten su nivel de convocatoria que les permita influir sobre los principales actores que toman las decisiones.

La representación política forma parte de los conceptos políticos en crisis y transición. Por ello, una nueva forma de participación política ha aparecido recientemente, y los ciudadanos manifiestan su preferencia sobre las políticas públicas ya no solo votando por representantes populares que proponen distintas opciones en materia de políticas públicas.⁶ Las diferencias políticas también se manifiestan “*uniéndose o enviando dinero a organizaciones con las que simpatizan*”⁷ y que buscan influir en las políticas públicas.

A pesar del amplio desarrollo de las instituciones representativas, en el mundo actual hay una insatisfacción creciente hacia ellas, a decir de algunos autores,⁸ la expansión de la influencia de los grupos de interés en la toma de

⁶ Pateman, Carole, *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, 1970, p.1.

⁷ Ibidem, p.44.

⁸ Thompson, Fred y Stanbury, W.T., *The Political Economy of interest Groups in the legislative Process in Canadá*, Montreal, Institute for Research on Public Policy, 1979, p.6.

decisiones públicas se explica en parte por el fracaso de los sistemas tradicionales en proporcionar una representación adecuada a una gran variedad de intereses públicos que estén emergiendo.

1.6. El cabildeo en la práctica parlamentaria

En la práctica parlamentaria el término se refiere, a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores, a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de los asuntos legislativos. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta.

Usar intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo, es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma, Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intercesores han utilizado su influencia o conocimientos al servicio de quienes puedan pagar por ello.

El flujo de información que implica el cabildeo desde los grupos de interés hacia quienes toman las decisiones públicas, enriquece la visión de estos últimos y les proporciona mejores instrumentos para la toma de decisiones. Hay autores que sostienen que el servicio más importante que pueden ofrecer los que se dedican al cabildeo, es el intercambio de información entre los grupos de interés a quienes representan y los legisladores junto con sus asesores.⁹

En algunos sistemas políticos, la participación de grupos de interés ha llegado a ser una característica esencial del proceso de toma de decisiones públicas. A pesar de ello, muchas personas ven en los grupos de interés y en la

⁹ Citado por Holtzman, Abraham, Interest Groups and Lobbying, Nueva York, Macmillan, 1996, p.92.

acción que realizan a través del cabildeo una amenaza a la democracia y un símbolo de corrupción política.

Las empresas, los sindicatos, los grupos de población o gobiernos de otros países, contratan a los cabilderos para defender sus intereses particulares, lo que no siempre resulta favorable a la sociedad ni cae dentro de la legalidad.¹⁰

El cabildeo ejerce presión mediante diversos mecanismos: Alianzas entre los diferentes grupos de cabilderos, presiones directas sobre los legisladores, sobornos, manipulación de los electores para lograr presiones indirectas, apoyo electoral tanto económico como organizativo, para lograr la elección o la permanencia de los legisladores en su cargo.

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo, organizan reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley. La actividad encubierta de cabildeo que se realiza en forma permanente en las Cámaras no se menciona públicamente.

En la práctica parlamentaria, este cabildeo puede tener lugar entre los diputados, o senadores y/o entre las fracciones o grupos parlamentarios.

El cabildeo, en una democracia en la que todos los intereses confluyen en el Congreso, es un elemento esencial para poder esbozar y presentar argumentos técnicos válidos que garanticen la decisión adecuada. Esta función contribuye de manera determinante a perfeccionar nuestro sistema representativo y por lo tanto, se convierte en un factor que apuntala cualquier régimen democrático. Esto es válido si se considera la crisis por la que

¹⁰ BERLÍN VALENZUELA, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. ed.

atraviesa la representación política, ante la complejidad de determinar las modalidades y el contenido mismo del mandato representativo.

Esta interacción entre los legisladores y grupos de interés no sólo es saludable; sino deseable, porque *“mientras mas grupos de interés buscan influir en un legislador, éste actúa de manera más libre. En tales casos, las amenazas de cualquier grupo de interés se puede ignorar, repudiar, o incluso castigar”*¹¹.

1.7. Fases del Cabildeo

El cabildeo es un medio que utilizan los grupos de interés en la política para aportar a las autoridades información que sustente sus decisiones. Se basa en una metodología consistente en tres etapas: recopilación y sistematización de la información, establecimiento de alianzas y diseño e implantación de campañas de comunicación.

La primera etapa, la recopilación y sistematización de la información, debe iniciar con la definición del problema y, a partir de ella, del establecimiento del objetivo a conseguir, mismo que puede consistir por ejemplo en la derogación de una medida, en la promoción de una iniciativa para la modificación de alguna ley o reglamento, o en que una iniciativa de modificación a una ley sea rechazada por los legisladores, basándose en las implicaciones que ésta tendría para un sector determinado y finalmente para la propia comunidad.

En esta primera etapa se llevan a cabo el monitoreo y el análisis de la información que se ha publicado sobre el asunto en cuestión y sobre aquellos que pudieran estar relacionados con él, tanto en sentido positivo como negativo, en relación con el punto de vista que pretende defenderse. Conocer la información que se ha difundido sobre el tema nos permite profundizar tanto en el conocimiento del mismo como en el del tratamiento que los medios de

¹¹ Holtzman, Abraham, *op. cit.* nota 5.

comunicación colectiva han dado y están dando a dicha información. Con ello podemos saber si la opinión pública ha sido o no, y en que medida, enterada sobre el asunto y sobre otros afines o conexos.

El monitoreo de información nos permite conocer los argumentos en favor o en contra que se han externado sobre el asunto ante la opinión pública. En esta etapa se recopilan también experiencias, cifras y datos técnicos que sustentan la posición que pretendemos defender. Por ejemplo, si creemos que la implantación de cierta medida desincentivaría la inversión productiva, tendríamos que acercarnos a un experto capaz de proyectar el impacto de la retracción de la inversión en actividades productivas, en el corto y en el largo plazo, para los diferentes sectores de la sociedad.

Una vez que se cuenta con el panorama completo de la problemática que rodea al asunto, debe prepararse un Mapa de Actores, basándose en la definición de las audiencias y en la determinación de la influencia que éstas tienen sobre el mismo. Es necesario considerar como audiencias a aquellas personas o instituciones que han tenido en el pasado, tienen y pueden tener en el futuro alguna relación con el asunto (que resulten afectadas en forma positiva o negativa, que participen o influyan en las decisiones, etc.). Las audiencias pueden ser autoridades federales, estatales o municipales; diputados o senadores, organismos empresariales, sindicatos, grupos ecologistas, representaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, etc. En todos los casos depende del ámbito geográfico, temática, e interés público que tenga el asunto que entrará a la discusión. Es necesario que la definición de las audiencias sea producto de un ejercicio minucioso. En la medida en que se determinen con acierto las audiencias, puede construirse un mapa de actores completo, para no correr el riesgo de omitir a alguna audiencia influyente en el proceso.

Identificadas las audiencias, se procede a la determinación de la influencia que éstas tienen en relación con el asunto a discutirse. Esto es, se construye un Mapa de actores en el cual se determina y esquematiza el grado de influencia, así como la postura que cada una de las audiencias tiene sobre

el mismo. A partir de este mapa podemos establecer prioridades para el acercamiento con cada una de las audiencias. Estas prioridades son la base para determinar los tiempos y la intensidad en la comunicación que debe entablarse con dichas audiencias, así como la orientación que debe darse a los mensajes en función del destinatario.

El conocimiento del problema, de los actores y de la postura de los mismos en torno a éste, nos permite construir los escenarios prospectivos que pueden presentarse en torno al asunto en discusión. Esto es, la evolución del mismo a la luz de las variables, susceptibles o no de control, que se presentarán a lo largo del proceso, mismas que determinarán la forma en que el asunto culminará. Deben construirse tres escenarios prospectivos: uno deseable, uno catastrófico y otro probable. En cada uno de ellos debemos proyectar las acciones y reacciones positivas y negativas que generaría determinada evolución del asunto en cada una de las audiencias clave.

El escenario deseable es aquella situación ideal que queremos alcanzar. Esto es, que se derogue una medida que está afectando a la empresa o al sector a la que ella pertenece, que se presente y apruebe una legislación para combatir alguna práctica nociva para la empresa, etc.

El escenario catastrófico es aquella situación indeseable. La forma en que no quisiéramos que culminara el asunto, lo que habría que impedir a toda costa, por las repercusiones que tendría para la empresa o institución, como por ejemplo una medida que propiciara la competencia desleal, misma que ocasionaría en el mediano plazo la salida de la empresa del mercado en el que participa.

El escenario probable es aquel que puede darse con mayor facilidad, considerando la postura de los diferentes actores en torno al asunto y las variables que se darían a lo largo del proceso, atendiendo tanto a factores coyunturales como a la propia proactividad de los afectados.

El diseño de escenarios nos permite anticiparnos y tener claro lo que debemos realizar y lo que debemos evitar para que no se presente el escenario catastrófico, y por el contrario, propiciar las condiciones para que se presente el escenario deseable.

La segunda fase del proceso de cabildeo es el establecimiento de alianzas. Una vez que el mapa de actores nos permitió ubicar el grado de influencia y la postura que cada audiencia tiene en torno al asunto, se debe proceder a la búsqueda de aliados, esto es, a la suma de esfuerzos en favor de la causa que estamos defendiendo, con el apoyo de aquellas personas o instituciones que por diversas circunstancias coinciden con nuestro punto de vista o resultarían afectados en el mismo sentido por la medida que eventualmente se tomaría. A manera de ejemplo se puede citar la posibilidad de una modificación a la legislación para la inversión extranjera, con el propósito de restringirla. Una empresa con capital extranjero que busca invertir en el país podría hacer un ejercicio de cabildeo contra la modificación a dicha ley y podría buscar alianzas para defender su postura con las cámaras de empresarios extranjeros establecidas en el país, con empresas extranjeras con inversiones en el país, con instituciones como la Organización Mundial de Comercio, con ideólogos e investigadores que defiendan el libre mercado, etc.

Con el establecimiento de alianzas se busca que los esfuerzos de las diferentes personas o instituciones involucradas hagan sinergia en favor de la causa común, propiciar las condiciones para que se presente el escenario deseable.

La tercera fase consiste en la preparación e instrumentación de la o las campañas de comunicación que permitan la adecuada difusión de nuestros argumentos entre las audiencias clave y, eventualmente, en la opinión pública, dependiendo de la naturaleza del asunto.

El éxito en la difusión de los mensajes depende de la preparación y ejecución de las dos primeras fases del proceso, y de una campaña de comunicación bien estructurada. Para preparar una campaña deben elaborarse

los mensajes clave, aquellos en los que se plasme la esencia de nuestros argumentos. Mientras más claros y concisos sean estos mensajes, van a ser mejor comprendidos por nuestras audiencias. Se preparan también materiales informativos para soportar nuestros argumentos, historias de éxito, estadísticas, material fílmico o gráfico, documentos de casos similares, etc.

La campaña de comunicación debe iniciar con un ejercicio de sensibilización de las audiencias en torno al problema, mediante la publicación de reportajes en los cuales se trate la problemática que rodea a la situación específica que luego será discutida, a manera de contexto; mediante la organización de foros para audiencias especializadas en torno al asunto; mediante reuniones informativas con autoridades o legisladores; etc.

Una vez que el tema ya es del dominio de los actores, se procede a elaborar un plan para difundir los argumentos en diferentes medios de comunicación, con los cuales podamos llevar los mensajes clave a las audiencias involucradas o aquellas que tengan influencia y/o poder de decisión sobre el asunto. Estos medios pueden ser desde los medios de comunicación colectiva (periódicos, revistas, la radio, la televisión), hasta foros especializados de discusión en los que participen nuestros aliados, reuniones con autoridades y legisladores, o conferencias de especialistas, pasando por eventos masivos con la participación de los involucrados. En fin, todos los medios eficaces para difundir nuestros argumentos entre las audiencias involucradas.

El resultado de estas campañas de comunicación es que nuestras audiencias se sensibilicen acerca de la importancia del asunto que está en discusión y que tomen un papel proactivo para que sus argumentos e intereses sean tomados en cuenta en el momento de tomar las decisiones, por parte de quienes están encargados de ello, como autoridades, legisladores, etc.

Como puede apreciarse, el cabildeo no tiene algo que ver con la profesionalización del amiguismo, con el coyotaje o con el tráfico de influencias, actividades que se han desarrollado a veces con esa etiqueta. El cabildeo es una actividad sistemática que busca influir en las personas involucradas en la

toma de decisiones mediante una comunicación efectiva sustentada en los argumentos.

1.8. Pasos para efectuar una campaña de Cabildeo

A continuación, se presenta una propuesta de elaboración de un plan para una campaña de cabildeo:

Nº	PASOS	SE RECOMIENDA:
1	Análisis del problema	Definir una acción específica frente al problema determinado
2	Afinación de la propuesta	Precisar lo que se pretende lograr. A más claridad más posibilidades de éxito
3	Análisis del espacio de decisión	Analizar como se toma la decisión que se busca impulsar o influir
4	Mapa de poder	Identificar a los actores que tienen influencia sobre el o los que toman las decisiones. (Actor clave – el blanco). Identificar a los actores sociales y políticos relacionados con la decisión de la propuesta y que influyen sobre el actor clave. Es decir identificar a los aliados, indecisos, oponentes.
5	Auto análisis	Identificar las fuerzas y debilidades de la institución impulsadora de la campaña de cabildeo o lobby, para luego organizar la campaña de cabildeo.
6	Estrategia de influencia	Ser lo más creativos posibles. Definir la forma como lograr influir en los espacios de decisión, neutralizar a los oponentes, ganar y motivar aliados, e influir sobre los indecisos, para lograr que el blanco acepte la propuesta planteada.
7	Plan de Actividades	Definir con claridad las actividades o tareas con las cuales se pretende efectuar la estrategia y lograr la meta o metas planteadas. Señalar nombre de la actividad, su contenido, responsables, cronograma, y recursos.
8	Evaluación permanente	Evaluar los pasos seguidos, para detectar lo que se hizo bien y mal, para validar y considerar la experiencia para próximas campañas. Identificar logros alcanzados y dificultades encontradas y enfrentadas. Medir el impacto alcanzado.

1.8.1. Estrategias para el cabildeo

Es el conjunto de acciones coordinadas y dirigidas a convencer o incidir en el blanco para que acepte la propuesta, por vía directa o indirecta.

Las estrategias pueden ser:

TIPOS	OBSERVACIONES
De comunicación	Usa los medios de comunicación (multimedia, internet) como uno de los recursos fundamentales para presionar, persuadir o influir sobre la decisión que debe tomar el blanco. Éste es un recurso fundamental en el trabajo de incidencia
De organización	Los organizadores deben crear grupos, comisiones, frentes, fortalecer la organización y la institución del grupo que está trabajando
De movilización	Son fundamentales, ya que ahí se encuentran los métodos más tradicionales: las marchas, las concentraciones, las ferias, los festivales, las reuniones e incluso las exposiciones de arte.
De influencia	Entre ellas está el cabildeo, las cartas, la presión internacional y todas aquellas actividades cuyo propósito es llegar al corazón del blanco lo más personalmente posible

Tareas que comprende una estrategia de cabildeo:

PASOS	QUE HACER	SE RECOMIENDA:
1	Investigar	Ser objetivos. Datos estadísticos. Pronunciamento de expertos. Testimonios de afectados. Evitar las falsedades.
2	Determinar el nivel de toma de decisiones	Para orientar adecuadamente la campaña de cabildeo
3	Elaborar la propuesta	Discutir internamente, llegar a consensos, con la aprobación de todos los participantes en la campaña

4	Identificar el blanco	Ubicar al actor principal de la campaña de cabildeo, ya que este tomara la decisión final de la propuesta
5	Detectar aliados, oponentes e indecisos	Es clave identificarlos para acceder a ellos y lograr que influyan en el Blanco.
6	Medición de fuerzas y debilidades del grupo que cabildea	Identificar capacidades y limitaciones: humanas, materiales, financieras.

Lo fundamental de una estrategia es la creatividad. Existen en la historia interesantes ejemplos de estrategias creativas. Uno de ellos se dio después del zapatismo en México, que como sabemos es un país que tiene una vasta historia sindical y una compleja historia de lucha social. En esa época México estaba sobresaturado de huelgas, la gente ya no creía en ellas, éstas ya no eran útiles para presionar o impresionar; más bien producían el efecto al contrario. Entonces, una estrategia que utilizaron los estudiantes para ganar las simpatías a favor del zapatismo fue limpiar las paredes del Palacio Nacional. A la gente le produjo una gran impresión ver toda la espuma en el Palacio Nacional, se asombraron y maravillaron y apoyaron la forma pacífica en que estos jóvenes estaban protestando.

1.8.2. Herramientas para el cabildeo

Nº	NOMBRE	SE RECOMIENDA
1	Envío de cartas	Breves, firmes pero postura, enunciar claramente el contenido, guardar una copia, todos deben recibir la misma carta. Enviar a otros involucrados.
2	Reuniones con agentes claves	Citas flexibles ajustarnos a sus tiempos, designar al que hará uso de la palabra, que podemos negociar y aceptar, prepararse para las eventualidades, tomar acuerdos por escrito.

3	Manifestaciones	Movilizar a simpatizantes con el fin de presionar, deben ser limitadas, organizadas con mucho cuidado, buscar que sean cubiertas por los medios de comunicación, contar con los permisos respectivos, seleccionar los oradores y considerar la seguridad de los participantes.
4	Negociaciones	Implicar armar alianzas, tomar acuerdos y concesiones. Nunca discrepar entre el equipo que negocia.

Por otra parte, para concluir con una eficiente labor del cabildeo, es conveniente considerar las siguientes claves:

- Conocer los hechos y expresarlos con exactitud.
- Conocer a la oposición y la causa política defendida.
- Corregir inmediatamente los errores.
- Planificar, coordinar y hacer el seguimiento de cada contacto.
- Evitar fanatismos y entusiasmos.
- Fomentar alianzas.
- Conocer el proceso legislativo.
- No ser susceptible.

En este contexto, para una eficiente labor de cabildeo, se requiere que los cabilderos desarrollen las siguientes habilidades:

- Capacidad de consensar una propuesta al interior de los grupos para que tenga el mayor respaldo y consistencia.
- Capacidad para incidir en instancias gubernamentales.
- Capacidad para influir sobre un actor con poder de decisión.
- Capacidad para iniciar un proceso de cambio social que implica la construcción de una nueva relación ciudadanía-gobierno.

Por último, para emprender una campaña de cabildeo, se requiere tener claro las siguientes condiciones:

- Escoger y definir un problema o tema específico; tener un objetivo claro y concreto.
- Determinar al blanco de nuestra acción; analizar el escenario político para ubicar a los actores con poder de decisión.
- Desarrollar una estrategia de influencia política sobre los actores con poder de decisión, y elaborar un plan de actividades.

En este contexto, la función del cabildeo es proponer soluciones a los problemas sociales, políticos y económicos. El cabildeo permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva. Es decir, contribuye a desarrollar y potenciar la capacidad para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución, al asumir de manera progresiva la corresponsabilidad en la implementación de políticas públicas, leyes o reglamentos, para así atender a fondo las necesidades de la población. Esto significa construir un nuevo marco social en el cual se respeten de manera integral los derechos humanos de los ciudadanos, se venza la cultura del autoritarismo, se erradiquen las prácticas de exclusión y de encubrimiento que siguen reproduciéndose en nuestra sociedad y se dejen de repetir los esquemas paternalista y corporativista por parte del gobierno para, de esta forma, lograr transitar a prácticas democráticas en la relación ciudadanía-gobierno y la voz de ambos tenga el mismo peso y la misma responsabilidad en su respectivo ámbito de acción.

Otra bondad de la figura del cabildeo, es que promueve la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes, al propiciar que sus voces y puntos de vista empiecen a ser tomados en cuenta. Todo esto a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos.

CAPITULO 2

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

2.1. La República y la división de poderes

La forma de gobierno en México es la República. A diferencia de la monarquía, en la que el poder se concentra en una persona y se transfiere hereditariamente, en la República los gobernantes son elegidos por el pueblo mediante el voto libre, universal y secreto para ser sus representantes durante un tiempo limitado. Igualmente, nuestra República es Federal porque se compone de la asociación de estados libres y soberanos en cuanto a su forma de gobierno interno, pero sujetos a los principios fundamentales de la Constitución General (artículo 40 constitucional).

Un aspecto central de su funcionamiento es la división de poderes:

El Poder Legislativo: Congreso de Unión que hace y reforma leyes (artículo 73 constitucional).

El Poder Ejecutivo: presidente que ejecuta leyes y gobierna (artículo 89 constitucional).

El Poder Judicial: jueces, magistrados y ministros que aplican las leyes a los casos particulares (artículo 97 al 107 constitucional).

El objeto de la división en el ejercicio del poder es establecer un equilibrio entre ellos, que evite los abusos. Su importancia radica en que es la manera legal de impedir y limitar el autoritarismo (del Presidente, los legisladores o el Poder Judicial). Por ello solo una nación que vive dentro de este equilibrio puede decirse que vive realmente en un estado de derecho (artículo 49 constitucional).

2.2. El Congreso y su función representativa

La función clásica del Congreso es ser contrapeso del Poder Ejecutivo, como la mejor forma de organizar la participación de los ciudadanos a través de sus representantes, como elaborador de leyes, y como vigilante de los excesos cometidos por los gobernantes.

En la actualidad, sin embargo, los parlamentos no realizan un número fijo de funciones. Las legislaturas poseen flexibilidad de acuerdo con los momentos y las circunstancias expuestas por los distintos contextos a los que son sometidos¹.

Es notorio el crecimiento de los "decretos-ley" expedidos por el Ejecutivo que dan al gobierno atribuciones reglamentarias con el fin de completar la ley sin la intervención directa del Legislativo².

No obstante, las funciones que ejercen los parlamentos no pueden ser limitados al ámbito legislativo: los cuerpos representativos han incursionado en diversos campos. Para Wheare, los parlamentos del siglo XX indudablemente habían aumentado sus funciones, y en todo caso, la deficiencia de éstos se debía precisamente a dicho aumento y a la poca estimación que la opinión pública tenía de aquellos³. Sin embargo, aunque reconoce que desde el siglo pasado el poder ejercido por el Parlamento se había visto disminuido ante el poder ejercido por el Ejecutivo, Wheare afirma que no se trata de una decadencia sino de una crisis de crecimiento.

Pero no sólo el ascenso de los ejecutivos y la complejidad en el manejo de los asuntos públicos provocaron cambios en las funciones legislativas, también se debe tomar en cuenta que la introducción -a lo largo de la historia- de elementos tales como el sistema de partidos, el sistema electoral y el tipo de

¹ Liebert, Ulrike, "El Parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992, p. 29.

² Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en varios autores, El Poder Legislativo en la actualidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 17.

³ Wheare, K. C., Legislaturas, Oxford University Press, 1963 (México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, serie: Estudios Parlamentarios, núm. 2, 1981.

régimen gubernamental transformaron a las asambleas representativas, de tal forma que más que una decadencia de las instituciones, se tiene un cambio en el orden funcional de los parlamentos⁴.

Frente a las dificultades que presenta la división formal de las funciones parlamentarias, las situaciones particulares de las asambleas en cada país, así como su situación histórica, dificultan en gran medida el estudio general de la función parlamentaria. Sin embargo, sí se puede llevar a cabo una manifestación general de las actividades de los parlamentos, y de ahí estudiar la transformación a la que se alude en su actividad tradicional.

Joseph La Palombara hace un esfuerzo, y de acuerdo con el estudio de diversas legislaturas en el mundo, manifiesta que las funciones parlamentarias pueden ser resumidas en cuatro principalmente: representación y agregación de intereses; educación y socialización política; elaboración de leyes; y supervisión y vigilancia. División a la que hemos agregado algunas otras contempladas por Packenham: legitimación; reclutamiento y entrenamiento de personal; influencia en la toma de decisiones y racionalización del mercado, esta última es una función que en la actualidad reviste importancia a partir de la formación de bloques regionales y su consecuente liberalización del mercado nacional,⁵ consecuentemente se puede hablar de diplomacia parlamentaria.

2.3. Estructura del poder legislativo

El poder legislativo es el grupo de representantes populares que se ocupan tanto de proponer, estudiar, discutir, votar y aprobar o rechazar las iniciativas de

⁴ Pollard afirmaba en 1918 que el sufragio universal introdujo cambios en la función representativa al fomentar intereses individuales en detrimento de la representación de las comunidades o las familias, porque los partidos políticos organizan aquellos intereses individuales para la acción de grupo, pero haciéndolo a escala nacional y sobre la base local o de interés. *The Evolution of Parliament*, p. 155.

⁵ Moreno Collado, José, "El proceso y la práctica legislativos", en varios autores, *Política y procesos legislativos*, México, Senado de la República-UNAM, 1985, p. 202. Berlín Valenzuela, Francisco, *Derecho parlamentario*, México, FCE, 1993, p. 134

Ley que presente el propio Poder Legislativo, las legislaciones de los estados, el ejecutivo y hasta cierto punto la ciudadanía. Según el artículo 70 de la Constitución todo acuerdo del Congreso tiene entonces el carácter de ley o decreto. Pero también el Legislativo tiene la función de resolver algunos otros asuntos esenciales de la vida pública como la vigilancia del desempeño del Ejecutivo dentro del marco legal, o bien la ratificación de las elecciones populares de funcionarios públicos, comenzando por el Presidente de la república.

Mediante la emisión de decretos y leyes, el Poder Legislativo se ocupa de crear y recrear constantemente un marco de acción para las principales relaciones económicas, políticas y sociales del país, como son las leyes que determinan la propiedad, algunos mecanismos económicos o políticos que influyen en la distribución de la riqueza (como pueden ser los presupuestos de ingresos y egresos de las dependencias del gobierno), el uso del suelo, la administración de los recursos, las garantías individuales, los tratados y relaciones con otros países, etcétera.

Estructura del Poder Legislativo



2.3.1. Integrantes del Poder Legislativo

De acuerdo con la Constitución, el Poder Legislativo está integrado por dos Cámaras, la de Diputados (o Cámara Baja) y la de Senadores (Cámara Alta) que juntas conforman el Congreso de la Unión (artículo 50 constitucional). La existencia de dos Cámaras impide la concentración de las decisiones en un

solo grupo de congresistas, estableciendo un equilibrio entre dos tipos de representantes: los de la población o Cámara de Diputados y los de las entidades federativas o Cámara de Senadores.

2.3.2. El Congreso de la Unión

Según el artículo 73 de nuestra constitución algunas de las decisiones que puede tomar el Congreso tienen que ver con:

- Cambiar el lugar donde están los Supremos Poderes de la Federación (actualmente se encuentran en el Distrito Federal);
- Determinar las contribuciones o impuestos necesarios para cubrir el presupuesto de la Federación, es decir, la cantidad de dinero que se necesitaría para realizar programas y proyectos públicos en el país;
- Definir los criterios sobre los cuales el Ejecutivo puede pedir préstamos a nombre del país de acuerdo con las posibilidades de pago;
- El aprovechamiento del territorio, y los recursos que en él se encuentren: petróleo y sus derivados, minerales, energía eléctrica y nuclear, etcétera;
- El establecimiento de las condiciones que regulen las relaciones laborales a través de la Ley Federal del Trabajo;
- Nacionalidad, condición legal de los extranjeros dentro del país, ciudadanía y naturalización;
- Organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano;
- Coordinación sobre seguridad pública entre la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios;
- La regulación de la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.
- También puede conceder licencia o aceptar la renuncia del Presidente de la República y designar al ciudadano que deba sustituirlo interina o provisionalmente.

2.3.3. Cámara de Diputados

Según el artículo 74 de la constitución la Cámara de Diputados está facultada para:

- Decidir si se puede actuar penalmente contra los servidores públicos que hayan cometido delitos abusando de su cargo (desafuero constitucional);
- Vigilar el buen desempeño de las funciones de la Contaduría Mayor de Hacienda;
- Examinar, discutir y aprobar anualmente la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación cuyo proyecto presenta la Secretaría de Hacienda;
- Revisar y evaluar en qué y cómo se gastó el dinero del presupuesto del año anterior, para lo cual el ejecutivo presenta un informe que se conoce como Cuenta Pública.

2.3.4. Cámara de Senadores

Según el artículo 76 de la constitución algunas de las decisiones que puede adoptar el Congreso son:

- Analizar la política exterior realizada por el Ejecutivo Federal;
- Discutir, aprueba y ratifica los tratados internacionales y acuerdos diplomáticos realizados por el Poder Ejecutivo con gobiernos extranjeros. Cuando son ratificados por el Congreso, los tratados internacionales adquieren el carácter de Ley Suprema, al mismo nivel que la Constitución General;
- Ratificar el nombramiento que el Presidente hace del Procurador General de la República;
- Entablar juicio político a los servidores públicos acusados de haber cometido faltas en perjuicio de los intereses públicos;
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre un conjunto de personas propuestas a su consideración por el Presidente de la República;
- Nombrar y remover al Jefe de Gobierno del Distrito Federal en caso de conflicto con los demás poderes.

2.3.5. Las Comisiones

Al interior de cada una de las Cámaras se conforman pequeños grupos de trabajo llamados Comisiones (artículo 83 de la Ley Orgánica del Congreso General: LOCG). Éstas pueden ser ordinarias y extraordinarias o especiales. Cada Cámara podrá contar con el número de Comisiones que requiera para el desempeño de sus funciones (artículos 42, 43, 74 y 75 de la LOCG). Las Comisiones Ordinarias se encargan de analizar y dictaminar las iniciativas de leyes y decretos relacionados con su misión particular. Por ejemplo, la Comisión de Educación, de Cultura, etc. (artículo 75 de la LOCG). Las Comisiones deciden según la mayoría de los votos de sus integrantes. En caso de empate, su presidente tomará la decisión final (lo que es conocido como voto de calidad) (artículo 86 de la LOCG).

Se identifican 6 grandes tipos de Comisión dentro de la Cámara de Diputados:

- De Régimen Interno y Concertación Política
- De dictamen legislativo
- De vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda
- De investigación
- Jurisdiccionales
- Especiales

De éstas destaca la primera, que sirve como órgano de gobierno interno de la Cámara y cuyo fin es organizar su trabajo legislativo, político y administrativo.

2.3.6. La Comisión Permanente

El Congreso de la Unión sólo sesiona durante dos periodos del año. Por ello durante el tiempo en que aquel no trabaja se requiere de la presencia de una Comisión Permanente, compuesta por 37 miembros (19 diputados y 18 senadores), nombrados por sus respectivas Cámaras antes de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones (artículo 78 constitucional). La Comisión permanente está dirigida por una mesa directiva, integrada por un presidente,

un vicepresidente y cuatro secretarios, de los cuales dos deberán ser diputados y dos senadores. (artículo 102 de la LOCG).

Según el artículo 79 de la Constitución, la Comisión Permanente tiene entre sus tareas:

- Recibir el juramento del Presidente de la República;
- Recibir durante el receso del Congreso, las iniciativas de ley y propuestas dirigidas a las Cámaras y entregarlas para dictamen a las Comisiones de las Cámaras a las que vayan dirigidas;
- Acordar con el ejecutivo la convocatoria del Congreso, o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias;
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República;
- Conceder licencias de hasta 30 días al Presidente de la República para ausentarse del cargo;
- Ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de ministros, diplomáticos, cuerpo consular, empleados superiores de hacienda, Ejército, Fuerza Aérea, etc.
- Existe una Gran Comisión por cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión.
- En el caso de la Gran Comisión de la Cámara de Diputados esta se forma cuando un partido político alcanza la mayoría absoluta en las elecciones para diputados (artículo 38 de la LOCG). En caso de que ningún partido logre esa mayoría –como en la LVII Legislatura (1997-2000)–, sus funciones las toma una Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La Gran Comisión debe organizarse de acuerdo con las siguientes normas: Los coordinadores de cada una de las diputaciones pasan a formar parte de la Gran Comisión de la Cámara, asimismo pasan a integrarla los diputados de la mayoría que hayan figurado en los dos primeros lugares de la lista de cada una de las circunscripciones electorales plurinominales y aquellos otros diputados que en su caso considere el líder de la fracción mayoritaria.

Constituida la Gran Comisión, sus integrantes designan una mesa directiva compuesta por un presidente (líder de la fracción mayoritaria) tres secretarios y tres vocales.

Entre sus funciones se encuentran: (artículo 39 de la LOCG)

- Dictaminar, formular opiniones y presentar iniciativas sobre los asuntos concernientes a las entidades federativas y a las regiones del país;
- Tramitar y presentar proyectos de resolución que traten sobre la delimitación territorial de los estados;
- Apoyar en la realización de las funciones de las Comisiones y de los Comités;
- Nombrar a los diputados de la mayoría que formarán parte de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política;
- Designar al consejero propietario y a los consejeros suplentes de la fracción mayoritaria ante el consejo General del Instituto Federal Electoral.

En el caso de la Gran Comisión de la Cámara de Senadores esta se integra por un senador de cada estado y el Distrito Federal y los coordinadores de cada grupo parlamentario (artículo 91 de la LOCG).

La directiva de la Gran Comisión está integrada por un presidente, dos vicepresidentes y un secretario que son designados por mayoría de los votos de los miembros de la Comisión, salvo el segundo vicepresidente, quien es el coordinador del grupo parlamentario de la primera minoría (artículo 92 de la LOCG).

Entre sus facultades más importantes destacan: (artículo 93 de la LOCG).

- Proponer a la Cámara el personal de las Comisiones Ordinarias y Especiales;
- Proponer a la Cámara la designación de los comisionados ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral;

- Proponer el nombramiento del oficial mayor y del tesorero de la Cámara;
- Proponer a la Cámara el programa legislativo. Es decir, ordena y jerarquiza las iniciativas de reformas a la ley para su discusión dando prioridad al ejecutivo;
- Vigilar las labores de la oficialía mayor, la cual se encarga de administrar el presupuesto de la Cámara.

2.4. El Proceso Legislativo

El proceso legislativo se refiere al conjunto de pasos que deben seguir las Cámaras para crear una ley, reforma o decreto que sea aprobada por el Congreso de la Unión.

Estos pasos se dividen en:

- 1) Presentación de iniciativas,
- 2) Discusión y aprobación de las mismas,
- 3) Sanción, y
- 4) Publicación e iniciación de su vigencia.

Para el inicio de las sesiones de trabajo en las Cámaras, deben estar presentes más de la mitad del número total de sus miembros (artículo 63 constitucional).

Las Cámaras no trabajan todo el año, sino que lo hacen por lo que se conoce como periodos ordinarios. El primero arranca el 1° de septiembre de cada año y termina generalmente el 15 de diciembre del mismo año; el segundo comienza el 1° de febrero de cada año y concluye el 30 de abril del mismo año. Si se considera que los asuntos que atañen al Congreso, o a alguna de las Cámaras en particular, no se ha agotado o resuelto, la Comisión Permanente puede convocar a Periodos Extraordinarios de Sesiones (artículo 78 constitucional y artículo 100 y 101 de la LOCG).

Cada una de la Cámaras del Congreso sesiona de manera separada. Sin embargo, hay ocasiones en que pueden sesionar juntas en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la toma de posesión del Presidente, en la presentación de un Informe Presidencial, en la designación de un Presidente Interino, ya sea porque falte, renuncie o no se presente el Presidente electo; en la clausura de los períodos ordinarios y extraordinarios, para celebrar sesiones solemnes, o en situaciones extraordinarias (desastres naturales, movimientos armados, guerras, etc.) que así lo requieran (artículo 5 de la LOCG).

No obstante cuando cada una de las Cámaras sesionan de manera separada, su trabajo suele requerir de la participación sucesiva de la otra. Es decir, que primero se discute y aprueba una iniciativa o reforma de ley en una de las Cámaras para después pasar a ser discutida y ratificada o rechazada por la otra. En caso de que se trate de asuntos exclusivos de alguna de las Cámaras, éstas sesionan de manera independiente (artículo 72 constitucional).

1. Tienen la facultad de presentar iniciativas: el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Las Iniciativas de los diputados y los senadores deben presentarse ante su propia Cámara (artículo 71 constitucional).

2. Para la discusión y aprobación de leyes o decretos cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, éstas toman los nombres de Cámara de Origen y Cámara Revisora; la de origen es la que recibe la iniciativa de ley. Indistintamente la Cámara de Diputados o Senadores pueden ser de origen o Revisora, excepto en algunos casos en que la Cámara de Diputados debe ser necesariamente la de origen. Lo que sucede cuando se discuten préstamos a la nación, contribuciones e impuestos y reclutamiento de tropas (artículo 72 constitucional).

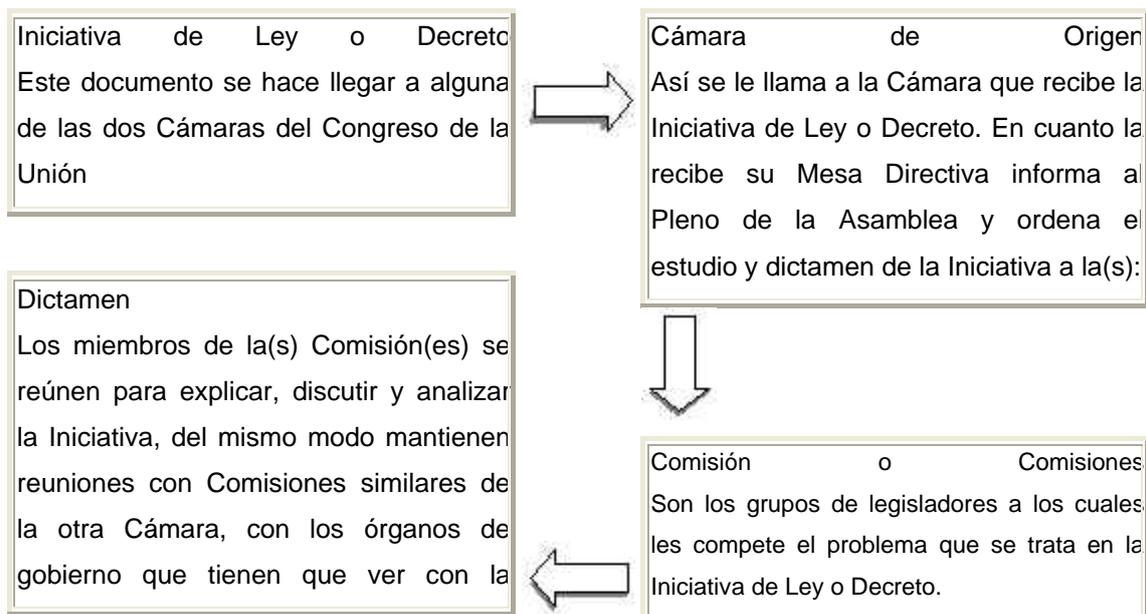
3. La sanción se refiere a la posibilidad que tiene el Ejecutivo para hacer observaciones o rechazar los proyectos de ley. A esta facultad se le conoce con el nombre de veto. El Presidente no puede vetar cuando las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras ejerzan funciones de cuerpo electoral o

de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales. Tampoco podrá vetarse el decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Vetado un proyecto de ley, éste tiene que regresar al Congreso para ser discutido nuevamente. Para quitar el veto presidencial es necesaria la aprobación de la ley por al menos las dos terceras partes de los legisladores de ambas Cámaras (mayoría calificada). Mientras esta no se alcance el presidente de la República puede paralizar diversas resoluciones del Congreso de la Unión (artículo 72 constitucional).

4. En caso de que la ley sea aprobada, su publicación (o promulgación) se lleva a cabo en el Diario Oficial de la Federación y en su caso en los diarios y gacetas de los estados. Ahí, se señala el momento a partir del cual entra en vigor la ley.

Proceso Legislativo



Iniciativa y con representantes de los grupos sociales interesados en ella. Una Subcomisión redacta el Proyecto de Dictamen y se expone al resto de los miembros de la(s) Comisión(es) explicando y justificando las adecuaciones y modificaciones hechas a la Iniciativa original. Una vez discutido el Proyecto, si la mayoría de los miembros de la(s) Comisión(es) está de acuerdo, se aprueba y firma lo que será el Dictamen que habrá de presentarse ante el Pleno de la Asamblea.



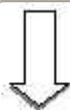
Pleno de la Asamblea.

El Dictamen es leído por todos los integrantes de la Mesa Directiva y, posteriormente, se lee ante el Pleno de la Cámara mientras un miembro de la Comisión que dictaminó lo fundamenta. Cada grupo parlamentario presenta su posición al respecto. Posteriormente se discute y se vota la Iniciativa primero de manera general (en su conjunto) y después en lo particular (en cada uno de sus artículos). Concluidas ambas votaciones el presidente de la Mesa notifica el resultado de la misma y, en su caso, declara aprobada la Iniciativa de Ley o Decreto. Si la resolución es exclusiva de una Cámara se envía al Ejecutivo para su sanción, en caso contrario se envía a la Cámara Revisora para su discusión. En caso de no ser aprobada, la Iniciativa no podrá volver a presentarse sino hasta



Cámara Revisora

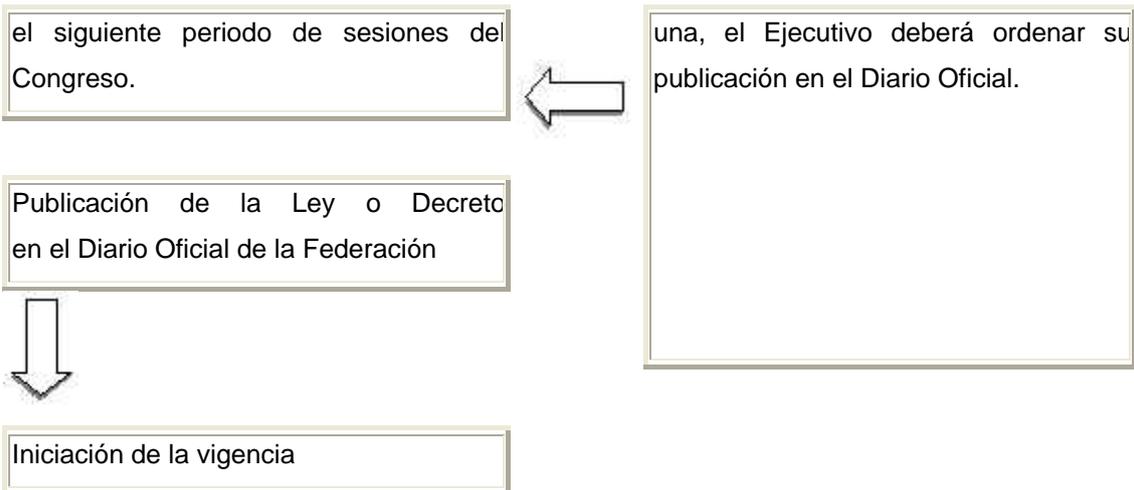
Recibe el apunte sobre el Dictamen aprobado y comienza un proceso de discusión similar al de la Cámara de Origen. Si aprueba el Dictamen lo entrega al Poder Ejecutivo para que la Ley se lleve a cabo, en caso contrario regresa a la Cámara de Origen las observaciones, supresiones o adiciones hechas a la Iniciativa para que lleve a cabo una nueva discusión. Si después de haberse discutido dos veces en cada Cámara no se llega a algún acuerdo, la Iniciativa no podrá volver a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones del Congreso.



Poder Ejecutivo

El Presidente sanciona la Iniciativa, es decir, la aprueba, la corrige o le hace observaciones. En caso de no tener alguna observación, promulga y publica la nueva Ley o Decreto en el Diario Oficial de la Federación.

En caso de que la Iniciativa sea vetada se regresa con las observaciones o correcciones a la Cámara de Origen para que reinicie todo el proceso. Una vez repetido el proceso legislativo, si las dos Cámaras insisten en su aprobación por votación de por lo menos las dos terceras partes de cada



En el proceso legislativo existen por lo menos dos limitaciones importantes:

Como el ejercicio del Poder Legislativo está circunscrito a límites de tiempo, las discusiones sobre una ley entre la Cámara de Origen y la Cámara Revisora se interrumpen, muchas veces, sin concluir satisfactoriamente cuando los periodos de sesiones llegan a su fin.

Cuando las leyes ya están suficientemente discutidas o incluso ya se encuentran plasmadas en la Constitución, si no cuentan con una reglamentación desglosada, perjudican directamente a muchos sectores ciudadanos, puesto que sus derechos están —por decirlo de algún modo— incompletos. Es el caso del artículo 4º constitucional, que consigna los derechos de los pueblos indios pero que no tiene una aplicación real ya que no existe una ley reglamentaria que los explique.

Por los requisitos que marca la ley electoral, las posibilidades que tenemos los ciudadanos para ser elegidos en puestos de representación popular se encuentran muy restringidas, ya que sólo se establece la posibilidad de acceder a dichos cargos mediante los partidos políticos, excluyendo otras formas de organización social y civil como podría ser el caso de las candidaturas independientes.

Numerosos ciudadanos han manifestado constantemente su preocupación por el enorme presupuesto destinado a pagar los altos salarios de diputados y senadores. Para lo cual se ha propuesto la intervención ciudadana en la fijación de salarios más acordes con el nivel general de los ingresos de todos los mexicanos.

En general, no hay espacios de participación ciudadana en las tareas legislativas que regulan nuestra economía, nuestra política, nuestra vida social y cultural, etc. Paradójicamente, los ciudadanos nos encontramos más lejos del Poder Legislativo que de los otros dos poderes, cuando debería ser al revés, puesto que este Poder está conformado, en teoría, por representantes del pueblo. Tal límite deriva, en parte, de la imposibilidad que tenemos los ciudadanos de proponer directamente Iniciativas de Ley, ya que sólo pueden hacerlo el Ejecutivo, el propio Legislativo y los Congresos de los Estados; aunque el problema se debe también a la escasa cultura de participación ciudadana en la gestión pública.

Lo más grave de estas imperfecciones o carencias del Poder Legislativo es que sólo pueden ser corregidas formalmente por los propios legisladores, dejando fuera a los ciudadanos, a menos que exijamos a los diputados un cambio de actitud. Por eso para nosotros los ciudadanos es de vital importancia conocer los límites e insuficiencias del Poder Legislativo, pues ello no debe ser materia exclusiva de políticos profesionales, sino de toda la gente que desea y lucha por un México libre, justo y democrático.

Que no nos quede duda, nosotros los ciudadanos siempre hemos sido los actores más importantes de los cambios que han ocurrido dentro del gobierno y de la sociedad civil. Por eso existe el artículo 39 constitucional, que a la letra dice: La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

2.5. Conformación del Poder Legislativo

La construcción del Poder Legislativo comienza con las elecciones de diputados y senadores. Aunque en verdad este proceso está condicionado previamente por la determinación del número de habitantes que tienen el derecho de elegir quienes habrán de ser sus representantes dentro del Poder Legislativo, así como por la determinación geográfica de los límites territoriales de los distritos de elección y las circunscripciones que contendrán dicha población. Esta geografía electoral establece para los diputados 300 distritos de elección uninominal y 5 áreas de circunscripción plurinominal. En el caso de los senadores la representación no depende del número de habitantes ni de la dimensión de los territorios. Todos los estados de la federación, en cuanto tales, tienen el mismo derecho de contar con cuatro representantes en la Cámara de Senadores: dos por votación mayoritaria, uno por primera minoría y otro por representación proporcional.

El número de distritos y circunscripciones los establece el artículo 52 de la Constitución en virtud de la cantidad de población nacional reportada por el Censo General de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De ahí la enorme importancia que tiene para los ciudadanos y los partidos políticos el conocer, vigilar y regular el funcionamiento del INEGI. Así como la sociedad civil organizada contribuyó con su lucha para que el Instituto Federal Electoral adquiriera en 1996 autonomía respecto del poder ejecutivo, de igual manera debemos continuar luchando hasta alcanzar la autonomía del INEGI.

Nuestro país está dividido en 300 distritos electorales uninominales, lo que quiere decir que en cada uno de estos solo se puede elegir un diputado. Para poder establecer este número y el que corresponde a cada estado de la república, se siguen tanto, criterios de carácter demográfico, geográfico e incluso políticos. El fundamental es el criterio demográfico. Sin embargo, también se considera el que la distribución de los distritos deba efectuarse de norte a sur y de oeste a este, respetando siempre las características geográficas de las regiones, abarcando de manera completa pueblos,

comunidades indígenas, barrios, colonias. En el caso de que un distrito electoral comprenda más de un municipio, se constituirá de municipios completos. Ningún estado del país podrá contar con menos de dos distritos electorales.

Las cinco regiones de circunscripción plurinominal que conforman la República Mexicana son agrupaciones de varios estados que, para efectos electorales, funcionan como una sola región. Son plurinominales porque en ellas se puede elegir a más de un diputado o senador en función de los porcentajes que obtengan los partidos políticos respecto de la votación total contabilizada en esa circunscripción.

Cada una de estas regiones también deben contener aproximadamente la misma cantidad de población y distritos electorales, de ahí que estas áreas no agrupen el mismo número de estados. Las circunscripciones se construyen tratando de respetar las características geográficas de cada zona, como son las sierras, ríos, valles, cañadas, las principales vías de comunicación etc. Al momento que se establecen las circunscripciones se procura que estas se acerquen a la figura geométrica de un polígono regular, al tiempo en que se cuida que estas regiones solo incluyan estados completos.

Conformación de la Cámara de Diputados

Según los artículos 52 y 53 de la constitución la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, de los cuales:

300 son de mayoría relativa, electos por el sistema de distritos uninominales (el que obtiene mayor número de votos gana). A estos representantes se les denomina diputados por mayoría.

200 restantes son de representación proporcional o plurinominales y se eligen mediante un sistema de listas de candidatos presentadas por cada partido político en cada una de las cinco circunscripciones. En éstas los diputados son designados a partir de la cantidad total de votos que cada partido obtiene.

Los diputados tanto en el ámbito federal como en el local son electos cada tres años (artículo 51 constitucional).

Puede ser diputado: (artículo 55 constitucional)

Puede ser diputado todo mexicano de 21 años de edad que no tenga problemas de ninguna especie con la justicia.

- Quien sea originario o residente del estado en que se realiza la elección por lo menos 6 meses antes de la fecha de la elección.
- Quien no este en servicio activo en el Ejército Federal ni tenga mando en la policía en el distrito electoral, cuando menos noventa días antes de la elección.
- Quién no sea Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a no ser que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección en el caso de los primeros, y dos años, en el caso de los Ministros.
- Tampoco los Gobernadores de los Estados pueden ser diputados en el tiempo que dure su mandato como gobernadores, aunque se separen por completo de sus puestos.
- Los Secretarios de Gobierno de los Estados, los Magistrados y Jueces Federales o del Estado, no pueden ser electos en las entidades donde desempeñan su trabajo, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección.
- Ni los Ministros de alguna religión.

Conformación de la Cámara de Senadores

Según el artículo 56 de la Constitución la Cámara de Senadores está integrada por 128 miembros, de los cuales:

a) 64 Senadores (2 por cada estado del país, y 2 del Distrito Federal) son elegidos por el principio de votación mayoritaria.

b) 32 Senadores (1 por cada estado y 1 del Distrito Federal) son electos por primera minoría, la cual le corresponde al partido que haya ocupado el segundo lugar en las votaciones de la entidad de que se trate.

c) 32 Senadores son electos según "el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional", es decir a partir de la cantidad total de votos para senadores que cada partido obtenga en todo el país.

La totalidad de los senadores son elegidos cada seis años.

Para ser Senador:

Los requisitos para ser senador son los mismos que para ser diputado excepto el de la edad, que es de por lo menos treinta años cumplidos al día de la elección (artículo 58 constitucional).

Reglas, derechos y límites para los diputados y senadores

A los ciudadanos nos cuestan mucho los altos sueldos de los 500 diputados y 128 senadores. No obstante, muchos de ellos faltan a sus obligaciones, razón por la que se han tenido que establecer restricciones para evitarlo.

Entre otras están:

No desempeñar ninguna actividad o empleo en los gobiernos estatal o federal con goce de sueldo (para hacerlo deberán obtener permiso de la Cámara a la que pertenezcan, sus funciones como representantes se suspenderán entonces el tiempo que dure su nueva ocupación) (artículo 62 constitucional).

Los diputados o senadores que falten a las sesiones por diez días consecutivos, sin causa justificada o sin previo permiso del presidente de su

respectiva Cámara podrán asistir sólo hasta el siguiente periodo de sesiones (artículo 50 constitucional).

Los diputados y senadores que no asistan a una sesión sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho al salario (dieta) correspondiente al día en que falten (artículo 64 constitucional).

Por otra parte los Diputados y Senadores al igual que otros funcionarios públicos (el Presidente, Secretarios de Estado, magistrados de la Suprema Corte de Justicia, etc.) gozan de un derecho especial, el Fuero Constitucional, que los protege de acciones penales para salvaguardar al máximo su libertad de expresión. Este significa inmunidad y no impunidad, pues los Diputados y Senadores sólo son inmunes por los delitos que pudieran cometer al expresar sus ideas y opiniones en el ejercicio de su cargo. Los Diputados y Senadores pueden ser castigados como cualquier ciudadano común si llegan a cometer cualquier otro delito del orden común.

Por otro lado, el desafuero constitucional o juicio de procedencia a diputados y senadores es la privación de su fuero constitucional. Este procedimiento se lleva a cabo en la Cámara de Diputados y sólo por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión se sentencia si procede o no el ejercicio de la acción penal. Tal sentencia es definitiva y no se puede impugnar.

El fuero y desafuero constitucional de Diputados y Senadores están contenidos respectivamente en los artículos 61 y 111 de la Constitución.

Límites del Poder Legislativo

Ahora que en México empezamos a vivir el tránsito a la democracia, es muy importante que nosotros, los ciudadanos, tengamos clara conciencia de que al Poder Legislativo no es omnipotente ni lo mandatan solamente sus propios integrantes, es decir, los diputados y senadores. Porque las funciones del mismo no solo están delimitadas constitucionalmente por su relación de equilibrio con los otros poderes (en tanto se restringe a dictar leyes, sin

ejecutarlas o aplicarlas). El poder legislativo está limitado en el fondo —aunque esto no resulte muy evidente para todos— por la voluntad de los ciudadanos que lo elige. La Constitución Política redactada en 1917 fue resultado, entre otras cosas, de una importante participación ciudadana que en 1914, durante la Convención de Aguascalientes, permitió a la mayor parte de los sectores y clases sociales discutir y establecer un pacto social que se refleja en un nuevo y mejor proyecto de nación y forma de gobierno. Hoy como ayer, el poder de la sociedad civil es el que traza, mediante su participación o ausencia, los alcances, límites, formas y perfil del Poder Legislativo.

Dentro del propio juego del poder del Estado, el Poder Legislativo está limitado en su relación con los otros dos poderes de la Unión, el Ejecutivo y el Judicial. Estos definen específicamente el límite de acción de los representantes populares.

En primer lugar, en el caso de la relación que hay entre el Legislativo y el Ejecutivo, sabemos que diputados y senadores tienen la facultad de establecer las leyes que norman la vida nacional, pero no pueden promulgarlas, ejecutarlas ni aplicarlas. Estas son funciones exclusivas del Poder Ejecutivo Federal, que, además, puede vetar las iniciativas de ley.

En segundo lugar, el Poder Legislativo goza de autonomía respecto del Poder Judicial al otorgar el llamado fuero constitucional a sus miembros, protegiéndolos así contra cualquier acción penal en su contra, pero por otro lado, los legisladores no pueden investigar violaciones a las leyes que ellos mismos establecen, ya que eso corresponde exclusivamente al Poder Judicial.

Pero más allá de estos grandes límites funcionales que tienen como fin equilibrar el poder del Congreso de la Unión, están aquellas otras limitaciones, que en verdad son imperfecciones del Poder Legislativo, y que se han ido mostrando conforme madura en nuestro país una verdadera sociedad civil que exige una mayor y mejor participación dentro de la vida política en el ejercicio del gobierno.

Dependiendo de las diferentes regiones del país, áreas de actividad o grupo social de que se trate, la sociedad civil mexicana ha manifestado en diferentes momentos múltiples puntos de vista en torno a cómo podría mejorarse la estructura, el número de representantes, las facultades o el funcionamiento del mismo Poder Legislativo. Lo cual ha abierto entre los mexicanos un amplio y complejo debate:

En torno a cuál debería ser el número de representantes populares más apropiado; sea porque para algunos el actualmente establecido por la ley resulta en una insuficiente representación ciudadana, mientras que para otros resulta en una sobre representación que también significa una sobrecarga económica que los ciudadanos deben pagar.

El que los diputados duren en su cargo tres años presenta una doble dificultad que requiere ser resuelta simultáneamente:

Por un lado, para algunos representantes, la experiencia requerida para poder legislar adecuadamente sobre temas que requieren mucha especialización no se logra acumular en el periodo establecido, por lo cual algunos de ellos han planteado la necesidad de ser reelegidos.

Por otro lado, si el representante popular no lleva a cabo una consulta permanente, los ciudadanos tendrían que esperar hasta el término de su periodo (de 3 a 6 años) para poder contar con un representante que sí cumpla la voluntad colectiva.

Hasta ahora, ni las leyes, ni la intervención ciudadana impiden que los representantes populares sean personas ajenas a los temas sobre los que deben legislar, resultando igualmente indispensable contar con conocimientos derivados de una formación académica o con saberes locales derivados de la experiencia comunitaria. Las leyes tampoco garantizan que los legisladores cuenten con una calidad moral o política intachables.

Debido a la estructura actual del Congreso de la Unión, su organización es vertical y rígida, y concede muy poca importancia a la participación ciudadana. Sólo una de las Cámaras, la de Diputados, cuenta con una Comisión de Participación Ciudadana, que recibe las sugerencias de la población, pero por sí sola no asegura que sean discutidas ni mucho menos tomadas en cuenta. Por ello hay quienes piensan que además de ampliar las facultades de esta Comisión debería también crearse otra dentro de la Cámara de Senadores.

2.6. El ciudadano frente al Poder Legislativo

a) La situación real

De los tres poderes de la Federación, el Legislativo es el que de manera natural se relaciona con la pluralidad ciudadana, puesto que su órgano ejecutor, el Congreso de la Unión, se conforma con representantes de todos los sectores, entidades y clases sociales que existen en México. Es muy importante recordar siempre que al Poder Legislativo lo determinamos los ciudadanos, que nos manifestamos cada tres o seis años para elegir a nuestros representantes populares, y que sería muy positivo que estuviéramos activos el resto del tiempo, incidiendo de maneras diversas en las decisiones legislativas, o bien respaldándolas.

Muchas de las leyes que se discuten en las Cámaras parecen favorecer sólo a pequeños grupos de la población. La gestión de los diputados no se refleja directamente en los distritos donde los elegimos, ni en la mejora de las condiciones de vida de quienes votamos por ellos. Por ejemplo, los senadores son una parte del Congreso de la que los ciudadanos sabemos poco, con quienes no tenemos gran acercamiento. Además de esto, el Senado, a diferencia de la Cámara de Diputados, sigue teniendo mayoría de un solo partido. Las Comisiones de trabajo al interior de la Cámara de Diputados nunca informan al ciudadano del estado de las discusiones en asuntos tan importantes

para toda la población como son la educación, la salud o las cuentas públicas. Algunas veces se ha sabido que las Cámaras incurren en gastos suntuarios que no deben tener lugar, y menos cuando el país se encuentra en crisis.

En conclusión, realmente los derechos constitucionales que los ciudadanos tenemos frente al Poder Legislativo son constantemente obstaculizados, y, además, son insuficientes para garantizar nuestra participación en el quehacer legislativo. Por ello debemos luchar por el cumplimiento de nuestros derechos y por la realización de cambios legislativos que permitan a las organizaciones o grupos de ciudadanos una mayor participación en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de políticas públicas.

b) Lo constitucionalmente establecido

El artículo 133 de la Constitución establece que ésta, las leyes del Congreso y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, son ley suprema de toda la Unión, lo que significa que valen para todos y cada uno de los mexicanos. El artículo 1º establece que todos los mexicanos —con excepción de los casos y condiciones que la propia Constitución restringe o suspende— gozan de las garantías que otorga la Constitución. El artículo 25 establece que el Estado, dentro del cual se incluye el Poder Legislativo, debe garantizar el desarrollo nacional integral, fortaleciendo su soberanía y régimen democrático mediante el crecimiento económico, el empleo y una más justa distribución del ingreso; Mientras el artículo 26 dice que el estado debe organizar una planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía.

Como los miembros del poder legislativo toman posesión de sus cargos protestando guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen, resulta entonces que todas las leyes que el poder legislativo haga o reforme deberían necesariamente favorecer la vida de todos los mexicanos, promover su desarrollo, y nunca, por el contrario, dañar su economía, su patrimonio y su futuro. En este sentido, es deber de los legisladores equilibrar el poder del Presidente, ya que es él y su equipo de funcionarios quienes llevan a

cabo los planes y programas de desarrollo económico. En el artículo 26 se indica que los servidores públicos deben establecer mecanismos de consulta y participación popular para que todos en conjunto aseguremos una economía sana, la independencia política y la democracia de la Nación; lo que significa que, en teoría, podríamos participar en la discusión de las leyes que se hacen para organizar el gasto del presupuesto o los ingresos del país.

El Poder Legislativo, en sus facultades y funciones, debe escucharnos y servirnos a los ciudadanos, quienes elegimos a nuestros gobernantes (artículo 35 constitucional) y a los diputados y senadores mediante los partidos políticos en los que podemos organizarnos (artículo 41 constitucional). Además de votar, los ciudadanos podemos participar en todos los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como en los que se lleven a cabo el día de la elección, en la forma y términos que determine el Instituto Federal Electoral (artículo 5 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales COFIPE).

Si a los ciudadanos no nos beneficia la forma en que las instituciones, Secretarías de Estado o demás organismos del gobierno federal resuelven nuestros problemas, podemos hacer uso del Derecho de Petición ante diputados o senadores, establecido en el artículo 8º de nuestra Carta Magna. Mediante este derecho, podemos solicitar a las autoridades la realización de toda clase de trámites necesarios para mejorar nuestras condiciones de vida o nuestras leyes, y los funcionarios públicos y representantes populares están obligados a responder en un plazo breve. Aunque el artículo 71 de la Constitución sólo confiere al presidente de la república, a los diputados y senadores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados el derecho de iniciar leyes o decretos, en realidad el artículo 61 del reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos dispone que toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga el derecho de iniciativa se turnará por el presidente de la Cámara, a la respectiva comisión, y serán las comisiones las que decidan si son de tomarse en cuenta esas peticiones. Los ciudadanos tenemos entonces la libertad de sugerir al ejecutivo o al legislativo, iniciativas de leyes o decretos

para que, en ejercicio de su facultad de iniciativa, presenten tales proyectos. Sin embargo, aunque el artículo 8 de la Constitución y el 61 del Reglamento establecen la posibilidad formal de la participación ciudadana, en la mayoría de los hechos esta suele ser congelada, pues desgraciadamente no se garantiza por ley las condiciones precisas bajo las cuales nuestras sugerencias podrían ser discutidas en las Cámaras.

Los mexicanos tenemos el derecho de expresar nuestras ideas y tener acceso a información oportuna, objetiva y plural, según el artículo 6º de la Constitución. En referencia a lo anterior, esto quiere decir que el gobierno debería asegurar tal libertad estableciendo bases para que todos los integrantes de la sociedad tuviéramos acceso a la información en torno a las iniciativas de ley y los debates correspondientes, no solo entre congresistas sino también entre los ciudadanos interesados.

c) Lo que nos falta por lograr

Debemos luchar por que se garanticen los derechos políticos que tienen que ver con nuestra participación en la toma de decisiones, como pueden ser el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato, la remoción de autoridades y la rendición de cuentas, principalmente. En México existe una amplia discusión sobre la definición de estos derechos ciudadanos y sobre su inclusión en nuestra Constitución.

Referéndum

El referéndum es una consulta a través de la cual los ciudadanos podemos manifestar nuestro acuerdo o desacuerdo sobre los cambios hechos a la Constitución u otras leyes. En México hay estados que han establecido en sus constituciones tal figura, un caso ilustrativo es Chihuahua, que desde septiembre de 1994 tiene incorporadas las figuras de referéndum y plebiscito. En últimas fechas el referéndum ha sido incluido también en las constituciones de San Luis Potosí y el Estado de México.

Un dato relevante es que en el referéndum se debe consultar a cierta cantidad de ciudadanos. Por ejemplo en Chihuahua se requiere que cuando menos el diez por ciento de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y debidamente identificados (credencial de elector) sea consultado.

Plebiscito

A diferencia del referéndum, el plebiscito es la forma por medio de la cual los ciudadanos podemos votar a favor o en contra de cambios en la Constitución o en otras leyes antes de que se realicen, así como en referencia a actos de gobierno que nos afecten como ciudadanos. Por ejemplo, en Chile, el plebiscito se encuentra en el mismo nivel de importancia que las elecciones. En ese país, el plebiscito se realiza a convocatoria del Presidente de la República.

Iniciativa popular

Es la facultad conferida a la ciudadanía por medio de la cual podemos presentar ante los órganos legislativos Iniciativas de Ley o de reformas a la Constitución en las mismas materias y con los mismos derechos que tiene el Presidente o los legisladores.

Con el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular podremos intervenir en las tareas legislativas de manera más directa. No se permitiría, por ejemplo, que procesos legislativos de importancia primordial para toda la Nación se llevaran a cabo sin informar y discutir ampliamente, al interior de las Cámaras y con los ciudadanos, su contenido y posibles efectos. De lo contrario ocurren mayoriteos y legislaciones al vapor que derivan en decisiones contrarias a la tarea principal del Poder Legislativo, que es hacer leyes para beneficio de todos y no de unos pocos. Desde el punto de vista de algunos ciudadanos, casos graves de mayoriteo o de insuficiente consulta y discusión ciudadana han sido: la aprobación al vapor del Tratado de Libre Comercio, la aprobación de la venta de la petroquímica, las reformas al artículo 3º —que aseguraba la educación pública en todos sus niveles— y la reforma del artículo 27 constitucional y de la Ley Agraria suprimiendo el carácter "inalienable" (que

prohíbe la venta), "inembargable" (que prohíbe el embargo) e "imprescriptible" (que prohíbe el despojo) de la propiedad de las tierras y aguas de uso común, que la revolución mexicana había entregado, restituido o confirmado con tal carácter, a los campesinos de México en sus ejidos y comunidades agrarias.

La dotación de tierra para núcleos campesinos que carecían de ella, la propiedad de la tierra para los campesinos.

Revocación del mandato y Remoción de autoridades

La revocación de mandato es el derecho ciudadano con el cual podemos destituir o quitar a todas aquellas autoridades que habiendo sido electas por nosotros (por ejemplo, presidentes municipales, regidores, gobernadores y Presidente de la República) no cumplen con su encargo como lo espera la ciudadanía. La remoción de autoridades es el derecho ciudadano con el cual podemos pedir que se destituya o quite a autoridades que hayan sido nombradas por el gobierno y que no cumplan debidamente su trabajo. Por ejemplo, podría solicitarse la remoción del Secretario de Gobierno de algún estado, o del Secretario de Hacienda, si se considera que no cumplen su trabajo o abusan de su cargo.

Rendición de Cuentas

La rendición de cuentas es el derecho ciudadano a exigir a todo representante popular —desde el Presidente Municipal hasta el Presidente de la República— que nos explique y documente públicamente en qué ha consistido su actuación y desempeño en el cargo, lo que ha hecho y lo que ha dejado de hacer, tanto en el manejo del presupuesto como en el cumplimiento de sus promesas de campaña, así como de las decisiones que ha tomado durante su permanencia en el puesto.

Ya explicamos por qué el Poder Legislativo es una instancia gubernamental que aunque tiene imperfecciones en realidad es un Poder con la posibilidad de mejorar. Por eso es muy importante que los ciudadanos nos demos cuenta de que podemos ganar el derecho de limitar o ampliar, según

sea el caso, las facultades de las Cámaras, incidir en la política internacional cuando afecte la soberanía de México o incidir en la calificación presidencial y de otros gobernantes o funcionarios públicos cuando incurran en fraudes o corruptelas. También podemos ganar el derecho de integrarnos al trabajo que realizan las Comisiones sobre temas específicos como las privatizaciones, el petróleo, los ferrocarriles, la electricidad, la educación, la salud, la cultura, el TLC, etc. Esta integración o participación directa en el trabajo legislativo podría ser muy enriquecedora si, además, los ciudadanos contáramos con el derecho a estar permanentemente asesorados por funcionarios del Poder Legislativo y por grupos académicos y si dispusiéramos de la información detallada que utilizan los diputados y senadores para sus debates.

Como ciudadanos estaríamos en posibilidad de participar junto con las autoridades en la forma como se deciden los territorios electorales (distritos y circunscripciones) para lo cual el Poder Legislativo tendría que ordenar al Instituto Federal Electoral abrir a la población la información básica y los procedimientos que utiliza para determinar los límites de esos territorios

En general, debería garantizarse la comunicación entre los legisladores y la ciudadanía en sus diversos niveles de organización, de tal manera que nuestras propuestas y necesidades lleguen a las instancias máximas de discusión y sean defendidas por nuestros representantes.

CAPITULO 3

DERECHO DE PETICIÓN EN MÉXICO

3.1. Definición de Derecho de Petición.

El derecho de petición es el derecho imprescriptible de todo hombre en sociedad. Los franceses gozaban de él antes de que os hubieseis reunido; los déspotas más absolutos jamás osaron rehusar formalmente este derecho a los que ellos llamaban sus súbditos. Robespierre¹

La concepción moderna del estado de derecho, en el que encuentra cabida el respeto de los derechos de los gobernados, no es una bien lograda obra de arte. Es tan sólo una labor artesanal a la que los tribunales, en el caso mexicano el poder judicial de la federación, deben mejorarla para satisfacer las pretensiones privadas y sociales.

Siendo el artículo 8 del texto constitucional del sustento jurídico de la garantía del derecho de petición, y el de respuesta, han sido los tribunales federales, en su labor de interpretación y la doctrina nacional, los que han dotado de sentido y coherencia a tal institución. De ahí que en los apartados posteriores de este trabajo, citaremos ciertas premisas que permitirán identificar los fundamentos constitucionales del derecho de petición y de respuesta, así como los alcances, requisitos y obligaciones que generan tanto al gobernado como para la autoridad, lo que nos permitirá reflexionar sobre la importancia de este derecho fundamental para la convivencia democrática.

3.2. La aparición del derecho de petición en México

¹ Palabras pronunciadas por Rospierre en la sesión del 09 de mayo de 1791 en la Asamblea Constituyente de Francia.

Elevar peticiones es uno de los actos más comunes del ser humano dado que se encuentra basado en la urgente satisfacción de las necesidades personales o de grupo que les son propias. Tal y como sugiere Harris esta expresión de solicitudes o favores se encuentra relacionada con la aparición del poder entre los grupos humanos más primitivos². Esta concepción del poder como facultad para otorgar o quitar beneficios es la que habrá de permear las culturas humanas, y será la que permitirá mas adelante la idealización del derecho de petición como una expresión de quienes no tienen poder, frente a quienes lo ejercen.

Algunos autores consideran que la raíz común latina de la denominación del derecho de petición, adoptada en los diversos sistemas jurídicos occidentales, sugiere un origen remoto, sea en el derecho romano, sea en el canónico, y que tal hipótesis encuentra apoyo en la presencia en ambos órdenes de los *rescriptos* que eran “respuestas tanto imperiales como de autoridades eclesiásticas, a peticiones, súplicas o consultas de los súbditos fieles”³.

La incorporación de esta facultad en los textos jurídicos se dio en la carta magna impuesta al Rey Juan sin Tierra en 1215. Se ha considerado que el artículo de la carta magna, en el que aparece la frase “A nadie venderemos, a nadie negaremos o entorpeceremos el derecho o la justicia”, es una admisión indirecta del derecho de petición, dado que el rey se compromete de este modo a actuar equitativa y prontamente, cuando así lo solicitaran los súbditos agraviados.

La forma más conocida del ejercicio de este derecho será la trascendental *Petition of Rights* de 1689, que el autor en cita no duda en calificar como “uno de los textos fundamentales del régimen político británico, a

² Harris, Marvin, Nuestra especie, Madrid, Alianza Editorial, 1994, pp.363

³ Montiel Márquez, Antonio “El derecho de petición:¿instrumento de participación directa de los ciudadanos o manifestación de la función de control? Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, núms. 30/31, 2000, p 139.

través del cual los ingleses impusieron a Carlos I el reconocimiento formal de las libertades públicas”⁴.

En México, encontramos claros antecedentes de la adopción del derecho de petición desde los primeros esbozos del constitucionalismo nacional. Así, en la Constitución de Apatzingán, de octubre de 1814, el artículo 14 disponía que a ningún ciudadano debía coartarse la libertad o facultad de reclamar sus derechos ante los funcionarios de la autoridad pública. A pesar de esta circunstancia, el derecho de petición no encuentra lugar en la Constitución de 1824.

Fue con el voto particular de Mariano Otero, en 1874, que se fija de manera definitiva el derecho de petición en el Acta Constitutiva y de Reformas del mismo año. Este derecho se otorgó de manera limitante, pues podía ser ejercido sólo por los ciudadanos, y apareció junto a otros derechos cívicos, como votar en elecciones, asociarse o reunirse para discutir asuntos públicos y pertenecer a la Guardia Nacional.

En la revolución de Ayutla, como preludeo de la reforma liberal, el Estatuto Orgánico provisional de la República Mexicana, señalaría en su numeral 23: Son derechos de los ciudadanos: ejercer el de petición. Este sería el parteaguas evidente.

El proyecto de Constitución de junio de 1856, sentaría las bases para la incorporación de este importante derecho al establecer: *“Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. En toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido. Las que se eleven al Congreso Federal serán tomadas en consideración según prevenga el reglamento de debates; pero cualquier diputado puede hacer conocer el objeto de ellas, y si fueren de competencia del Congreso, pedir que pasen a una Comisión o que se*

4 Colom Pastor, Bartorneu, El derecho de Petición, Madrid, Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997, pp. 17-18.

discutan desde luego. En todo caso se hará conocer el resultado al petionario”.

El Debate del proyecto de 1856 culminó con la adopción de un texto que excluyó las disposiciones relativas a las peticiones que se hicieran al cuerpo legislativo. El texto aprobado para el numeral octavo fue el siguiente: *“Es inviolable el derecho de petición, ejercido por escrito, de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la República. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, y ésta tiene la obligación de hacer conocer el resultado al petionario”.*

Posteriormente, y durante la efímera vigencia del imperio mexicano de Maximiliano de Habsburgo, el Estatuto Provisional del Imperio, señaló que *“todo mexicano tiene derecho para obtener audiencia del emperador y para presentarle peticiones y quejas. Al efecto ocurrirá a su gabinete en la forma dispuesta por el reglamento respectivo”.*

Con la desaparición del ordenamiento imperial, quedó intacto el contenido de la constitución de 1857, que había consagrado el derecho de petición. Sin embargo, quedó pendiente la principal recomendación para que el dispositivo constitucional se perfeccionara: una ley orgánica que marcara con precisión los términos para hacer conocer al petionario del acuerdo recaído a su petición, la pena que se incurre cuando transcurre el plazo, sin que la autoridad hubiere acordado, entre otros temas.

Sin embargo, se trata de un pendiente con 155 años de espera, pues ni el texto de 1857, ni el de 1917 han gozado de un reglamento para el derecho de petición. Quizá no haya que buscar muchas razones, basta advertir que los criterios jurídicos que predominaron entre los políticos nacionales, y que incluso parecen operar hoy en día, concebían que la sola inclusión en el ordenamiento constitucional operaba mágicamente en el desarrollo de las instituciones.

Por otra parte, puede advertirse la gran similitud que el texto de 1857 tiene con el vigente. No debe olvidarse que el proceso de reformas, que concluyó con la promulgación de una nueva Constitución de 1917, utilizaría en el texto del proyecto mucho de los contenidos de la entonces vigente Constitución de 1857.

3.3. Una aproximación conceptual al derecho de petición

Nuestro marco conceptual debe ocuparse de dos voces: petición y respuesta. Aclarando que lo hago por ser precisamente esas las expresiones que se han utilizado en la doctrina nacional. La voz petición denota una solicitud (del latín *petere*, dirigirse hacia un lugar, solicitar) y se admiten diversas acepciones, lo cual evidencia un carácter plural.⁵ Jurídicamente se entiende como un derecho relacionado con la obligación que tiene el Estado de permitir al ciudadano elevar ante los diversos órganos de gobierno una solicitud.

Por su parte, respuesta proviene de la voz *respuesta*. Implica la contestación a una solicitud, su utilización es de carácter plural⁶. (Similar al de la palabra pedir).

La definición anterior no incluye elementos particulares que caracterizan al derecho de petición en otros sistemas jurídicos. Así por ejemplo, en España la doctrina ha definido el derecho de petición como “el derecho de los ciudadanos de dirigir peticiones a los poderes públicos que señalen las leyes, sobre las materias de su competencia, cuando no son titulares de derechos subjetivos o de intereses legítimos”⁷.

⁵ www.enciclonet.com, Enciclopedia Multimedia Micronet, edición clásica 2005

⁶ Idem

⁷ Colom Pastor, Bartorneu, op cit, pp. 38

En Francia, Leon Duguit señaló que “*el de petición, es el derecho que pertenece al individuo de dirigir a los órganos o agentes públicos un escrito exponiendo opiniones, demandas o quejas*”⁸.

Una definición mas amplia la encontramos en el Reglamento de participación ciudadana del municipio de Las Palmas de Gran Canaria, que señala: “Se entiende por petición toda propuesta que explícita o implícitamente se derive de la presentación de sugerencias, iniciativas o peticiones sobre la mejora de la estructura, funcionamiento y personal de los servicios administrativos, así como de quejas o reclamaciones que se formulen sobre la irregularidad o anormalidad en la actuación de cualquier órgano o servicio público”⁹.

En México, hasta este momento el derecho de petición comprende dirigir una solicitud, petición o queja, sin efectuar una valoración sobre el contenido de la petición. A partir de ahí lo que sigue es el derecho a respuesta; es decir, la exigencia legal de que a cada petición recibida los órganos del poder público den respuesta. El derecho de respuesta se traduce en la facultad que tienen los ciudadanos de una vez ejercitado el derecho de petición, recibir respuesta en los términos legalmente reconocidos.

3.4. Normas constitucionales mexicanas

Son tres los artículos de la Constitución Federal que se ocupan de regular o al menos mencionar el derecho de petición y respuesta, como hemos venido refiriendo, se trata del conocido texto del artículo 8º de la Constitución Federal.

Artículo 8º. *Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de*

⁸ Duguit, león, *Traité de droit constitutionel*, París, Ancieene Librairie Fonternoing & Cie., 1925, p.440. Citado en *Nueva enciclopedia jurídica*, t. XIX p. 735.

⁹ Álvarez Carreño, Santiago, *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Granada Cornares, 1999, pp. 590 y 591

manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Se observa que la primera fase del artículo constitucional, exige únicamente respeto al derecho de petición, de los gobernados, o de los ciudadanos mexicanos, tratándose de materia política. Sin embargo, la segunda parte del artículo 8º se ocupa del derecho de respuesta: una garantía otorgada al ciudadano, en virtud de la cual se exige que la autoridad haga recaer un escrito y que éste se dé a conocer en breve término al peticionario. Pueda advertirse la dicotomía constitucional en relación con un derecho de petición (primer párrafo) y con un derecho de respuesta (segundo párrafo).

El **artículo 9º** Constitucional, también se ocupa del derecho de petición al establecer: **Artículo 9º.** *“No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.*

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee”.

Finalmente, el **artículo 35 constitucional**, fracción V se ocupa del derecho de petición, como una prerrogativa de los ciudadanos mexicanos: **Artículo 35.** *Son prerrogativas de los mexicanos: V. Ejercer en toda clase de negocios, el derecho de petición...”.*

En este contexto, es válido afirmar que existen dos derechos distintos regulados ambos en el artículo 8º constitucional: el derecho de los habitantes de la República a hacer peticiones a las autoridades, y el derecho de los

mismos a obtener respuesta a sus peticiones. Ello conlleva dos obligaciones consagradas en la constitución: por una parte, la obligación de las autoridades de respetar el ejercicio del derecho de petición, y por la otra, la obligación de dar respuesta a las peticiones formuladas por los ciudadanos.

Los otros dos numerales se ocupan de definir, de manera accesoria, los límites y alcances de la institución en el sistema constitucional mexicano, pero sin contravenir o alterar los postulados del artículo 8º.

3.5. Otras terminologías del derecho de petición

La doctrina nacional ha utilizado otras denominaciones para ocuparse de los derechos consagrados en el artículo 8º Constitucional. Bazdresch considera que la garantía del derecho de petición es una garantía de orden social¹⁰ y Burgoa¹¹ se refiere a una garantía de libertad. En este último tenor, Juventino V. Castro la considera como una garantía de libertad de acción¹².

En el mismo sentido, Sánchez Bringas al ocuparse del derecho contenido en el artículo 8º constitucional, se refiere al derecho de petición ubicándolo dentro de los derechos de libertad, pero distingue libertad y respuesta como derechos distintos: *“el artículo 8º regula el derecho de todo gobernado para hacer peticiones a la autoridad en cualquier materia, determina también la obligación de las autoridades de dar contestación a la solicitud del gobernado”*¹³. Y en cita a Burgoa, menciona que en el caso de los *“derechos de los gobernados”*, el Estado, en este caso representado por los gobernantes, se constituye en el sujeto pasivo frente al gobernado, que es sujeto activo en la relación de supra a subordinación.

Entendidos como producto de una tenaz y férrea lucha contra el poder del Estado, el reconocimiento de los derechos ha sido conquistado en cada

¹⁰ Bazdresch, Luis, Garantías individuales, México, Trillas, 1990, p.123.

¹¹ Burgoa, Ignacio, Las Garantías individuales, 15ª. ed. México, Porrúa, 1981, p. 371.

¹² Castro Juventino V., Lecciones de garantías y amparo, México, Porrúa p. 100.

¹³ Sánchez Bringas, Enrique, México, Porrúa, 1995. p. 585.

sistema jurídico, mediante esfuerzos tanto de personas como de grupos. Ello explicaría en parte, por qué en cada sistema jurídico podrán recibir nombre distinto; pero en esencia la naturaleza es similar en todos ellos, dado que se ajustan a la definición de Ferrajoli: “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, en cuanto a dotados del estatus de personas, de ciudadanos, o de personas con la capacidad de obrar”.

Y como carácter insoslayable aparece la inalienabilidad, ya que, siguiendo la definición del autor italiano, corresponden a todos, y por tanto, no son alienables o negociables, sino que corresponden por decirlo de algún modo, a prerrogativas no contingentes e inalterables de sus titulares y a otros tantos límites y vínculos insalvables para todos los poderes tanto públicos como privados”¹⁴.

Este reconocimiento universal se entiende a partir de la consagración de los derechos humanos en textos internacionales, ya que como señala Bobbio, con la declaración de 1948, en el cual no aparece el derecho de petición, los derechos se positivizan y se universalizan, pasando de ser derechos de ciudadanos a “*verdaderos derechos de todos los hombres, o al menos derechos del ciudadano de esa ciudad que no conoce fronteras, porque comprende toda la humanidad*”¹⁵.

3.6. Derecho de petición como derecho administrativo

El derecho de petición tiene su ámbito de aplicación principal en el sector de la administración pública, y en tal sentido se le considera un derecho administrativo, por cuanto aparecen precisamente en el entorno de la relación

¹⁴ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y Garantías, La Ley del más débil*, Madrid, Trotta, 1999, p. 37. Citado por Carbonell, Miguel, *La Constitución pendiente. Agenda mínima de reformas constitucionales*, México, UNAM, 2002, p. 52.

¹⁵ Bobbio, Norberto, *L' Etá dei diritt, Turín, Einaudi*, 1997, pp. 23 y 24. Citado por Carbonell, Miguel, op. Cit. Nota 14.

que se da entre el ciudadano y los órganos de administración. Respecto de los derechos administrativos, se explicitan algunos caracteres básicos:

- a). Surgen como medio de interlocución del Estado.
- b). Su pertenencia al conjunto de garantías se da como producto del acuerdo de voluntades por el que accede la sociedad a ser representada; conservando la sociedad derechos de revisión, validación, seguimiento, pronunciamiento e iniciativa moral para exigir una correcta gestión de los gobernantes.
- c). Son imprescriptibles, pues mientras esté vigente el pacto social y el orden jurídico, todo ciudadano tiene derecho a una atención y gestoría a sus demandas con apego a la ley.
- d). El ámbito funcional de tales derechos es el administrativo, entendido éste como el campo material de la actuación del gobierno, que se traduce en relaciones concretas o administrativas de los seres humanos en el aparato público.
- e). Constituyen un medio para vincular permanentemente al ciudadano con el Estado, sobre todo en materia de derechos humanos, ya que éstos, en su exigencia, tienden a ser acumulativos, responsabilizando al extremo la actuación estatal en su protección.
- f). No se circunscriben solamente a un radio de garantías latentes; sino que dan lugar a actos materiales de carácter preventivo, fiscalizador y sancionador, incluso punitivo¹⁶.

Al respecto, debe recordarse que en la clasificación de los derechos administrativos, hecha por Gabino Fraga, encontramos al de petición en el grupo de derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos. Este rubro comprendería el primer momento de la relación entre el particular y el Estado; es decir, la

¹⁶ Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel, *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Posibilidades de aplicación en México*, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1993 pp. 117, 135 y 137.

asunción, recepción, o efectos de actos administrativos que materializan la acción del aparato público en obras, servicios y gestiones directas”¹⁷.

Cabe mencionar que es precisamente el carácter administrativo del derecho de petición el que mayor importancia representa, sin embargo, la doctrina ha dedicado poca atención a estudiar esta faceta, privilegiando las reflexiones sobre el ámbito constitucional.

3.7. Clases de peticiones

En el ámbito constitucional mexicano, no encontramos ninguna indicación de que se reconozca la existencia de distintos tipos de peticiones, el texto del artículo 8º es genérico: “*Los funcionarios y empleados públicos respetarán el derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa*”. El constituyente no considero necesario distinguir entre distintos tipos de peticiones, así cualquier comunicación que incluya una *petitium*, una solicitud, una queja, es considerada petición. Lo mismo ocurre en muchos de los ordenamientos constituciones latinoamericanos, así como en las de otras latitudes.

Si bien en la redacción de los ordenamientos constitucionales extranjeros, el término petición es el más utilizado, sin embargo, se detectan otras expresiones para identificar el contenido mismo del derecho: quejas, propuestas, reclamaciones, demandas, ruegos, acusaciones, apelaciones, comunicaciones, críticas, exposiciones, indicaciones, instancias, observaciones, promociones, proposiciones, iniciativa popular, sugerencias y solicitudes.

Esta división en ocasiones simultánea, es debido a los contenidos particulares que el legislador pretende incluir en la concepción del derecho de petición, entendido, aquí si, como el derecho *in genere* de acudir a los órganos

¹⁷ *Ibidem*, pp. 12 y 113

del poder público; en todo caso, se ha considerado que la expresión petición engloba a todas las expresadas líneas atrás.

En México, a pesar de las clasificaciones y de su probable aplicación teórica, no podemos menos que coincidir en el texto constitucional no prevé categoría alguna. Ello, por supuesto, no es un lamento, porque tiene más virtud que defecto, al permitir un ejercicio de carácter universal. Entiéndase como universal en tanto y cuanto hace a los peticionarios, como a las autoridades destinatarias.

CAPITULO 4

REGULACIÓN DEL LOBBYING O CABILDEO EN PERSPECTIVA COMPARADA.

4.1. El cabildeo en Estados Unidos de Norteamérica

Que estudiemos y pretendamos comprender como ha sido la evolución de la legislación sobre el cabildeo en Estados Unidos de Norteamérica, no significa que pretendamos copiar el modelo para nuestro país, donde la realidad es distinta. Sino que es importante como referencia, conocer como se han desarrollado las instituciones jurídicas en otros lugares, así como la problemática a la que se han enfrentado en su implementación.

En contraste con lo que ocurría en el siglo XVIII, cuando se fundó la república, actualmente el gobierno estadounidense es una infraestructura gigantesca y compleja, con cientos de burocracias solamente en la rama ejecutiva. Los días en que un ciudadano común podía llegar, sin ser anunciado, hasta la Casa Blanca y solicitar, y algunas veces conseguir, una audiencia con el presidente, están ya muy lejanos.

Individualmente el ciudadano todavía ejerce una gran influencia en sus representantes elegidos, fundamentalmente por medio del voto y de otras maneras de hacer conocer sus puntos de vista. Con todo, en este siglo, cada vez con mayor frecuencia, y especialmente en décadas recientes, ciudadanos que comparten una misma inquietud se reúnen para formar grupos de presión con el propósito de influir tanto en el público como en los legisladores y los funcionarios públicos. Es quizás una manera en que los ciudadanos pueden recobrar el poder político que tenían sus antepasados cuando la población del país era mucho más pequeña y el gobierno estaba mucho más cerca del pueblo.

En Estados Unidos, se entiende el Lobby/lobbying, como la práctica de procurar persuadir a miembros del Congreso para apoyar una posición particular o una legislación en particular. Mientras que por cabildero, se entiende generalmente, a un individuo que trabaja tiempo completo (es pagado para esto) representando un interés o un sistema particular de intereses en el proceso legislativo¹.

El cabildeo en EU., como en muchos países es una actividad regulada, con límites establecidos en cómo se conduce, como una tentativa de prevenir la corrupción política. La mayoría de las corporaciones importantes y de los grupos de interés políticos emplean a cabilderos para promover sus intereses ante el Senado de Estados Unidos, la Cámara de representantes de Estados Unidos, y a las Legislaturas de los Estados.

Los gobiernos totalitarios no necesitan cabilderos, porque no hay oportunidad de que las personas de afuera del gobierno afecten las decisiones hechas dentro del gobierno. En una democracia es exactamente lo opuesto. La información de la ciudadanía es crucial para sancionar leyes que reflejen la voluntad del pueblo y por lo tanto mantenga un proceso democrático vital.

Podemos asegurar que el cabildeo es parte integral del proceso de gobierno de Estados Unidos en la actualidad, tanto como la preparación de leyes o las audiencias públicas. Es una parte vital del flujo de información que mantiene viva a la democracia. Los grupos de promoción de causas siempre han desempeñado una función en el sistema de la democracia estadounidense. Tradicionalmente, la mayoría representaba intereses comerciales y demás organizaciones con intereses económicos particulares. Sin embargo, en años recientes ha habido un aumento enorme de grupos, formados por ciudadanos, con el objeto de propugnar un determinado punto de vista.

4.2. Ley de Regulación Federal del Cabildeo, 1946

¹ <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Lobbying>

Antes de la aprobación de las Leyes de Divulgación del Cabildeo, los legisladores habían percibido cada vez más que el cabildeo era una actividad que muchos votantes veían con sospecha y cinismo. El desencanto público; sin embargo, no era nuevo. Se remontaba a los primeros años de la república, cuando los votantes cuestionaban el acceso de los intereses especiales a quienes ejercían el poder, especialmente cuando los resultados de ese acceso eran considerados adversos al bienestar público.

Durante más de 150 años el Congreso consideró diversas maneras de regular el cabildeo, un derecho protegido por la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos. No fue sino hasta 1946, sin embargo, que se aprobó una legislación general: la Ley de Regulación Federal del Cabildeo.

El objetivo principal de la ley de 1946 fue que se dieran a conocer públicamente las actividades de cabildeo a fin de que el público pudiera tener conocimiento de cuales personas y organizaciones estaban tratando de influir sobre sus representantes elegidos. Se requirió que los cabilderos se inscribieran e informaran cada tres meses las cantidades de dinero gastadas en el cabildeo.

Muy pronto, sin embargo, la ley resultó en gran parte ineficaz. Apenas dos años después de firmada la ley, el entonces presidente Harry Truman propuso que se modificara para darle más fuerza. El problema principal era que no cubría el cabildeo ante el Poder Ejecutivo, el cabildeo de los grupos a nivel popular, o el cabildeo ante el personal del Congreso. Más aún, la mayor parte de los cabilderos pudieron eludir el requisito de la inscripción debido a escapatorias en la ley.

En 1991, la Oficina General de Contaduría (GAO) informó que casi 10,000 de los 13,500 individuos y organizaciones en la lista de la Guía de Representantes de Washington no estaban inscritos como cabilderos. El ambiente parecía propicio para un intento de tapar los agujeros en la legislación original que había sido aprobada casi 50 años antes.

4.3. Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1995

La Ley de Divulgación del Cabildeo (LDA por sus siglas en inglés) estuvo dirigida a reformar los estatutos sobre declaración pública del cabildeo en Estados Unidos y eliminar las escapatorias en esas leyes.

Esta ley fue aprobada al cabo de décadas de gestiones para hacer más eficaz la regulación del cabildeo. A pesar de alguna oposición inicial, esta Ley fue aprobada por el Congreso por mayoría abrumadora, firmada por el presidente Bill Clinton y entró en vigencia en enero de 1996.

Al mismo tiempo, la Ley de Divulgación del Cabildeo hace que las leyes de revelación pública del cabildeo sean más fáciles de comprender y de cumplir, al proveer reglas de declaración pública claras. La legislación norma que Los funcionarios facultados de la Secretaria del Senado y la Cámara de Representantes, proporcionarán la dirección y la ayuda en los requisitos del registro y de divulgación de este acto y desarrollarán estándares, reglas y los procedimientos comunes para la conformidad con este acto; realizarán la revisión, y cuando sea necesario, verificarán e investigarán para asegurar la exactitud, lo completo y la puntualidad de los registros y de los reportes.

Continuando con lo que es regulado por la Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1995, citamos lo siguiente:

- Se amplió significativamente la definición de las personas y organizaciones que deben inscribirse como cabilderos;
- Enmendó la Ley de Inscripción de Agentes Extranjeros de 1938 (esta ley requería que las personas u organizaciones que hicieran gestiones públicas en representación de gobiernos y partidos políticos extranjeros, se inscribieran en el Departamento de Justicia. La ley de 1995 requiere que esos cabilderos de inscriban ante el Secretario de la Cámara de Representantes y el Secretario del Senado).
- Elimina los requisitos de revelación duplicativos y reiterativos;

- Reemplaza los informes trimestrales con informes semestrales;
- Autoriza el desarrollo de sistemas de declaración por computadora;
- Requiere una sola inscripción por cada organización cuyos empleados hagan cabildeo, en vez de inscripciones separadas por cada empleado cabildero;
- Requiere estimados de buena fe de los gastos totales, básicos, del cabildeo, y
- Permite a las entidades que ya tienen el requisito de declarar gastos de cabildeo bajo el Código de Rentas Internas, también que usen la información recogida para el Servicio de Rentas Internas (IRS) con fines de declaración pública.
- Establece que el cabildeo de personal del Congreso ya no está exento; el cabildeo de funcionarios del poder ejecutivo ya no está exento; el cabildeo de asuntos que no son legislativos ya no está exento (La guía detallada suministrada por el Secretario del Senado y por el Secretario de la Cámara de Representantes, ayuda a proveer orientación clara acerca de quien debe registrarse y lo que se debe declarar públicamente).
- Por primera vez, se requiere que todos los cabilderos profesionales, pagados, revelen quién les está pagando cuánto, para que cabildeen ante el Congreso y el Poder Ejecutivo sobre los asuntos².

Resultados de la Ley de Regulación Federal del Cabildeo de 1995

Hay pruebas sustanciales de que la Ley de Divulgación del Cabildeo está dando resultados, que se ha hecho un gran progreso para sacar a la luz la divulgación de la industria del cabildeo en Estados Unidos. Un informe de la Oficina General de Contaduría (GAO) en ese país, sobre la LDA muestra que en 1996 había 6.078 cabilderos inscritos o identificados durante el último año de la ley anterior (1995) y 14,912 durante el primer año de la nueva ley (1996).

² http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby_disc_briefing.htm

También había 10,612 organizaciones e individuos inscritos conforme a la Ley de Divulgación del Cabildeo que no habían estado inscritos previamente conforme a la ley anterior.

Como resultado de la aprobación de la Ley de Divulgación del Cabildeo, la información acerca de los gastos de cabildeo parece haber aumentado a un grado aún mayor y actualmente podría estar llegando a 1.000 millones de dólares por año. Los nuevos formularios de declaración pública de cabildeo que el Senado precisa y que son publicados en su página de internet³.

En este sentido, al público en general, tiene información precisa sobre cuáles son los asuntos que se cabildean, quién cabildea y cuánto dinero se gasta. Sin embargo, actualmente hay carencias legislativas. Por ejemplo, la Ley de Divulgación del Cabildeo no cubre las gestiones pagadas de los cabilderos profesionales para estimular las gestiones a nivel popular. También sería una gran ventaja que se estableciera un desenvolvimiento más rápido del desarrollo de sistemas de presentación de declaraciones por computadora y bancos de datos automatizados, para facilitar el procedimiento y hacer más accesible la información sobre el cabildeo.

4.4. Críticas al cabildeo o lobbying en EU

La importancia de los grupos de interés en la política está aumentando. En sistemas políticos como el de Estados Unidos, la participación de grupos de interés ha llegado a ser una característica esencial en del proceso de toma de decisiones públicas. A pesar de ello, muchas personas ven en los grupos de interés y en la acción que realizan a través del cabildeo, una amenaza a la democracia y un símbolo de corrupción política.

Una de las críticas más fuertes del público contra el Congreso es el poder que tienen los cabilderos y los intereses especiales sobre el proceso

³ http://www.senate.gov/legislative/common/briefing/lobby_disc_briefing.htm

legislativo. La gente los ve como gestores extremadamente poderosos, capaces de manipular el sistema en su propio beneficio, de "comprar" los votos de miembros del Congreso a través de grandes contribuciones financieras a las campañas y otros favores y básicamente, de corromper el sistema político.

El cabildeo, además, sirve a algunos ciudadanos para expresar sus posiciones en asuntos complejos que no pueden ser reducidos a una simple posición, por lo que se requiere que se tome en cuenta la intensidad de la opinión o del apoyo, así como la calidad de los argumentos que se presentan se realiza con frecuencia a nombre de las organizaciones que hacen contribuciones a las campañas políticas⁴. Esto ha conducido a las alegaciones de la corrupción por los opositores de algunas organizaciones de cabildeo, en virtud de que se coloca a los políticos en posiciones de compromiso debido a su necesidad de solicitar las contribuciones financieras para sus campañas. Los críticos se quejan de que entonces aparecen actuar en los intereses de los que los financian, dando lugar a la corrupción política.

Los partidarios del sistema, responden que muchos políticos actúan en los intereses de los que los financian debido a las ideologías comunes o a los intereses locales compartidos. Por otra parte, se emplean como cabilderos, y se valoran altamente a muchos políticos, después de salir de su encargo de gobierno, en virtud de su conocimiento, experiencia en el gobierno, contactos y relaciones con quienes están en el gobierno. Ciertamente existen razones legítimas de preocupación. El cabildeo está protegido constitucionalmente por el derecho de peticionar al gobierno, y sin embargo los poderes de los grupos de presión son formidables. Su número es grande y sus recursos son vastos. Hay grupos de intereses especiales casi para cada causa, y el cabildeo es la tercera actividad comercial en orden de importancia en la capital de la nación, precedida solamente por el gobierno y del turismo.

Los intereses especiales obtienen acceso al Congreso a través de contribuciones de campaña y del cabildeo resuelto, y con frecuencia ejercen

⁴ Davies, Malcom, *Politics of pressure: The Art of Lobbying*, Londres, British Broadcasting Corporation, 1985, p.22.

presión sobre los legisladores para que voten a favor de ellos en sus votaciones clave. Los cabilderos también tienen un efecto importante en el proceso legislativo. Se reúnen regularmente con dirigentes legislativos para ayudarles a desempeñar un papel en la elaboración de la legislación, a menudo a puertas cerradas.

Rami Schwartz, en su artículo "*Cabildeo para los Ricos Atole con el dedo a las masas*" nos dice: "La democracia de los Estados Unidos tiene tres características fundamentales que la hacen ser un sistema de muy reducida participación y una gran simulación. Se le podría calificar de Hollywoodcracia más que del régimen surgido hace más de 2000 años en las Ciudades – Estado de la Grecia antigua. No es un poder emanado del pueblo, ejercido por el pueblo y para servir al pueblo, sino un poder emanado de grandes grupos de poder, ejercido por una elite de políticos que buscan servir a los intereses que representan. Las características que distinguen a la democracia norteamericana son:

1) Baja participación política – En México nos quejamos porque en el mejor de los casos acude en promedio menos de la mitad de los empadronados a votar. En los Estados Unidos la participación es aún menor, es decir, no es particularmente un pueblo politizado ni afín a participar en las decisiones políticas que determinan su futuro.

2) La real política se hace en los pasillos del Congreso – Las grandes decisiones en los estados Unidos las toman un puñado de congresistas, abogados y cabilderos en el número 1 de la Avenida Pensilvana, sede del Congreso de los Estados Unidos. Un oscuro grupo conocido como los cabilderos, ligado a los grandes intereses económicos, se encarga de presionar a los legisladores a aprobar tal o cual iniciativa so pena de retirarles los fondos económicos y apoyos que le permitirán a dicho congresista aspirar a la reelección. Estos cabilderos ejercen el poder del dinero y con él dirigen el voto y la formulación de nuevas leyes a favor de sus clientes.

3) La ilusión de los medios de comunicación – Los poderosos medios de comunicación de ese país son pieza fundamental para dar la percepción de “democracia”. Los votantes, la ciudadanía en general vive constantemente expuesta a noticieros, encuestas, publicidad, mercadotecnia, artículos, programas de opinión, etc., donde ciertamente se discuten los grandes temas nacionales sin censura, pero que de ninguna manera implican la participación amplia del electorado en la toma de decisiones de la Nación.

4) Los grupos de poder ciudadano – Las hoy famosas ONG’s han existido en los Estados Unidos siempre, pues si algo distingue a los norteamericanos es su capacidad de organización cuando se trata de defender una causa común. Hay grupos de prácticamente todo, desde defensa de los derechos de los que tienen otras preferencias sexuales (homosexuales y lesbianas), hasta grupos que defienden los derechos de sus mascotas, todos bien organizados, activos y capaces de dirigir o alterar a la llamada opinión pública”⁵.

No hay duda de que los miembros del Congreso oyen desproporcionadamente más a quienes tienen más y a los grupos políticamente activos, como los jubilados, los veteranos y los propietarios de pequeños negocios.

Para tratar de evitar los actos de corrupción, algunas entidades federativas, como el caso del Estado de Wisconsin, publican la información relativa al cabildeo en su “*Tablero de ética, ayudándole a mantener ojo en el cabildeo en Wisconsin*”⁶.

4.5. Otros Países

Sanciones	<p>**La falsedad implicará la inmediata cancelación de la licencia de registro y la imposibilidad de reinscribirse por un lapso de 10 años, además de la publicación de los datos y la causa de infracción.</p>
------------------	---

⁵ Rami Schwartz <http://www.mexico.com/lapalabra/una.php?idarticulo=787> , de fecha 11.11.1999

⁶ <http://ethics.state.wi.us>

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>*La falsedad implicará inmediata cancelación de la licencia de registro y la imposibilidad para reinscribirse por un lapso de 10 años, sin perjuicio de las sanciones penales que correspondan.</p> <p>*La omisión o infracción a las obligaciones registrales o de reporte y que no hayan solucionado esta infracción en un plazo de 60 días, será pasible una multa de hasta 200 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).</p> <p>*La reincidencia será sancionada con el doble del monto de multa mencionada anteriormente.</p> <p>*El que realice contactos de lobby con funcionarios no autorizados será sancionado con una multa de hasta 200 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).</p>	<p>COSTA RICA</p>	<p>PROYECTO DE LEY DE AUTORIZACIÓN PARA EL EJERCICIO DEL CABILDEO O GESTIÓN DE INTERESES ESPECÍFICOS Y CREACIÓN DEL REGISTRO NACIONAL DE CABILDEO</p>	<ul style="list-style-type: none"> Creación de registros de cabildeo que ejerzan funciones de fiscalización. Transparencia en la forma de aprobación de proyectos de ley. Regular la actividad en forma profesional para evitar sobornos y tráfico de influencias. El Registro Nacional de Cabildeo tiene la finalidad de posibilitar a la comunidad nacional la identificación de quienes desempeñan la actividad en forma profesional. 	<p>Profesionales del cabildeo* en todo el territorio nacional.</p> <p>*Personas físicas y jurídicas que desarrollan, con la licencia respectiva, en forma profesional y debidamente inscritas ante la autoridad competente, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales.</p>		<ul style="list-style-type: none"> La actividad de cabildeo solo podrá ser ejercida por profesionales universitarios o personas jurídicas con título académico que posean licencia otorgada por el Registro Nacional de Cabildeo. La inscripción al Registro es obligatoria.

Sanciones
<p>Aquella persona que lleve a cabo actividades de cabildeo sin haber sido previamente inscrito incurrirá en una multa de 10 a 20 salarios mínimos mensuales.</p> <p>En casos de reincidencia la multa se incrementa el doble y si se trata de firma de cabildeo, además de las sanciones económicas, quedará inhabilitada para ejercer la actividad.</p> <p>El servidor público que permita realizar ante sí actividades de cabildeo no certificadas incurrirá en una falta disciplinaria grave.</p> <p>Las personas que omitan registrar información, que den información falsa o que no actualicen la información originalmente registrada, quedarán inhabilitados por un periodo de 5 a 20 años.</p> <p>La persona que ofrezca o reciba regalos incurrirá en penas establecidas en los Art. 404 a 407 del Código Penal.</p> <p>Se suspenderá todas las funciones de las empresas extranjeras en caso de que gestionen temas de soberanía y seguridad nacional.</p>

País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
CHILE	<p>PROYECTO DE LEY PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LOBBY Y CREACIÓN DEL REGISTRO PÚBLICO DE LOBBY</p>	<p>*Regular las actividades de personas o grupos organizados para influir en funcionarios o servidores públicos.</p> <p>*Asegurar la transparencia en las acciones del gobierno.</p> <p>*Incentiva el acceso público de la ciudadanía para identificar a aquellas personas que realizan actividades de lobby a través del Registro Público de Lobby.</p>	<p>Toda aquella persona natural o jurídica, nacional o extranjera, pública o privada, con o sin fines de lucro, que ejerce por sí o en representación de terceros, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales.</p>		<p>*El lobbyista está obligado a registrarse ante el Registro Público de Lobby y deberá obtener un registro por separado por cada uno de los clientes.</p> <p>*La licencia deberá ser renovada cada 2 años.</p> <p>*No pueden llevar a cabo actividades de lobby:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos a pena preventiva de libertad y/o inhabilitación profesional -Inhabilitados para ejercer cargos públicos -Servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta 2 años después de haber sido cesados; conyugues y parientes por consanguinidad

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>El gestor que incumpla con los dispuesto por esta Ley será pasible de las siguientes sanciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Apercibimiento -Multa de hasta \$50.000 pesos -Suspensión del Registro de hasta 24 meses <p>Las sanciones son apelables ante la Cámara Nacional de Apelaciones.</p> <p>Serán pasibles de la aplicación de sanciones los sujetos pasivos que incumplan las obligaciones establecidas por esta Ley.</p> <p>*En el ámbito del Ejecutivo, se elevarán los antecedentes, actuaciones e investigaciones a consideración del Presidente. El resultado de las investigaciones se enviará a los responsables de cada jurisdicción o entidad.</p> <p>*En el caso de los legisladores, se enviarán los resultados de las investigaciones a cada Cámara, cuyos integrantes decidirán la pertinencia de corregir o incluso remover o excluir al funcionario que incurrió en una falta.</p> <p>La persona que ofrezca o reciba regatos incurrirá en penas establecidas en los Art. 404 a 407 del Código Penal.</p> <p>Se suspenderá todas las funciones de las empresas extranjeras en caso de que gestionen temas de soberanía y seguridad nacional.</p>	<p>COLOMBIA</p>	<p>PROYECTO DE LEY POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DE CABILDEO</p>	<p>*Disponer las reglas y principios que rigen las actividades de cabildeo para preservar la integridad de las facultades decisorias del gobierno.</p> <p>* Dar transparencia y regulación para que el público conozca la identidad, gasto y actividades de las personas contactadas.</p>	<p>Cabilderos: Personas naturales o jurídicas que desarrollan, en forma profesional y debidamente inscritas ante la autoridad competente, todo tipo de actividad en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales.</p>	<p>Registro Nacional del Cabildeo en los ámbitos del poder Ejecutivo y Legislativo</p>	<p>Es obligatoria la inscripción en el Registro.</p> <p>La licencia otorgada deberá ser renovada cada 2 años.</p> <p>Miembros del Congreso no pueden participar en actividades de cabildeo remunerado.</p> <p>Los altos funcionarios públicos no pueden ejercer el cabildeo hasta 3 años después de su separación del gobierno.</p> <p>No podrán llevar a cabo cabildeo aquellos que se encuentren condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos de acción pública, pena privativa de libertad o inhabilitación profesional, hasta el cumplimiento de la pena.</p>

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>Cualquier infracción a dicha ley será sancionada con una multa de mínimo \$25,000 dólares canadienses</p>	<p>ARGENTINA</p>	<p>ANTE-PROYECTO DE LEY DE REGULACION DE LA ACTIVIDAD DE GESTION DE INTERESES ("LOBBY")</p>	<p>Regular la actividad de gestión de intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo y del Legislativo.</p>	<p>Gestores de intereses Sujetos pasivos de la gestión de intereses: - Ejecutivo: Presidente, Vice-Presidente, Ministros, Síndicos Generales, Embajadores y cónsules en el exterior, integrantes de organismos descentralizados de la Administración Pública Nacional, Fuerzas Armadas y Policía Federal. - Legislativo: Senadores y diputados y sus secretarios, presidente y auditores generales de la Auditoría General de la Nación.</p>	<p>Registros Nacionales de Actividades de Gestión de Intereses en el ámbito de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. * Estarán a cargo del Jefe del Gabinete de Ministros y de los Presidentes del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente.</p>	<p>La inscripción a los Registros es obligatoria. Se deberá efectuar un registro por separado por cada uno de los clientes. Semestralmente, los inscritos deberán presentar un informe escrito con los medios empleados y los funcionarios contactados, así como las temáticas tratadas, los intereses promovidos y los objetivos y alcances de las gestiones. Semestralmente, los sujetos pasivos deberán presentar un informe escrito con las actividades de gestión de las que hayan sido objeto, mencionando a los gestores, los intereses representados, los objetivos perseguidos y los funcionarios contactados. No podrán ejercer dicha actividad: - Los funcionarios o legisladores durante el ejercicio de sus funciones y hasta 2 años después de su alejamiento, sus conyugues y sus parientes por consanguinidad o afinidad. - Los inhabilitados civil, comercial o judicialmente. - Los condenados judicialmente por la comisión de delitos de acción pública o pena privativa de la libertad. El gestor está obligado a precisar el objetivo y alcances de las gestiones realizadas.</p>

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>Cualquier infracción deberá ser investigada, previo a adoptar una decisión por parte del Comité de Conductas de la Cámara de los Comunes.</p> <p>Se suspenderá todas las funciones de las empresas extranjeras en caso de que gestionen temas de soberanía y seguridad nacional.</p>	<p>CANADA</p>	<p>LOBBYIST REGISTRATION ACT</p> <p>CODIGO DE CONDUCTA</p>	<p>Libre acceso al gobierno.</p> <p>Legitimar la actividad de lobby.</p> <p>Que la ciudadanía y quienes ostentan cargo públicos puedan saber quien está tratando de influir sobre el gobierno.</p> <p>Crear un sistema de registro de los cabilderos profesionales.</p>	<p>Reconoce 3 tipos de cabilderos:</p> <p>a. Consultores. Deberán registrarse cuando necesiten reuniones con un funcionario público o en materias relacionadas con la concesión de contratos federales.</p> <p>b. Contratados.</p> <p>c. De organizaciones sin fines de lucro. El gerente o director de la organización debe registrarse como cabildero.</p>		<p>El registro es obligatorio y se debe de pagar un arancel.</p> <p>Los cabilderos consultores deben registrar los contratos que se celebren para realizar la actividad de cabildeo y sus modificaciones.</p> <p>Los cabilderos deben de responder a 3 principios: integridad y honestidad, transparencia y profesionalismo.</p> <p>Se excluyen de la obligación de registro de actividades realizadas de manera pública ante las comisiones parlamentarias o los órganos federales, las solicitudes de interpretación o aplicación de las leyes federales ante los funcionarios de dichos organismos.</p> <p>El cabildero deberá hacer explícito el nombre de su representado, el funcionario público al que se relaciona y la razón de su actividad.</p> <p>El cabildero deberá informar a su cliente de las obligaciones que lo gobiernan de acuerdo a esta ley.</p> <p>El cabildero no deberá usar la información privilegiada que haya obtenido en contra de los intereses de sus clientes.</p> <p>El cabildero no deberá representar intereses de la competencia de sus clientes.</p> <p>Los cabilderos deberán advertir al funcionario público que ellos han informado a sus clientes de cualquier conflicto de intereses actual, potencial o aparente, y que han obtenido el consentimiento informado de cada uno de ellos antes de proceder o continuar con la gestión.</p> <p>Los cabilderos no podrán colocar a los funcionarios públicos en conflicto de intereses.</p>

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>Las infracciones serán sancionadas por los tribunales como delitos cuando corresponda, o por el Parlamento en conformidad a las penas establecidas en el Código.</p> <p>Se suspenderá todas las funciones de las empresas extranjeras en caso de que gestionen temas de soberanía y seguridad nacional.</p>	<p>INGLATERRA</p>	<p>CÓDIGO DE CONDUCTAS</p>	<p>Transparentar las actividades de lobby mediante el registro de los intereses financieros de los miembros de la Cámara de los Comunes.</p>	<p>Miembros de la Cámara de los Comunes</p>		<p>Se prohíbe a los miembros que participen en un proceso legislativo o que se deben relacionar con funcionarios públicos del Ejecutivo, para que presionen la búsqueda de beneficios particulares para una persona determinada.</p> <p>Excepcionalmente, un miembro puede intervenir de manera pública en asuntos que se relacionen con los intereses de una persona en la medida que haya registrado y declarado que de él recibe un beneficio económico.</p> <p>Un miembro podrá realizar actividades en los procesos legislativos o ante los órganos o funcionarios del Ejecutivo, siempre que diga que relación tiene con los intereses de su circunscripción.</p>

Sanciones	País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
<p>Los tribunales podrán imponer multas de has \$50,000 dólares por cualquier falta a las obligaciones de esta Ley.</p>	<p>ESCOCIA</p>	<p>CÓDIGO DE CONDUCTA</p>	<p>Regular las relaciones de los parlamentarios con los cabilderos. Dar transparencia al proceso legislativo y a la toma de decisiones.</p>	<p>Miembros del Parlamento</p>		<p>Los parlamentarios deben hacer una declaración y registro de sus intereses. A los parlamentarios les queda prohibido realizar cualquier conducta que signifique un descrédito para el Parlamento. Antes de realizar cualquier actuación originada en cabildeo, los parlamentarios deben determinar y verificar la persona u organización que efectuó el cabildeo y su motivación. Los miembros del Parlamento no deberán aceptar pagos para hacer labores de cabildeo ni para proveer servicios como "estratega legislativo" en beneficio de una persona.</p>

País	Legislación	Objetivos	Sujetos de aplicación	Institución creada	Candados
ESTADOS UNIDOS	LOBBYING DISCLOSURE ACT	<p>Dar público conocimiento de la identidad y extensión de los esfuerzos de los grupos de interés remunerados.</p> <p>Establecer criterios sobre registro, informes y término de actividades.</p>	Cabilderos profesionales y remunerados.		<p>El Registro debe realizarse no después de los 45 días después de que el cabildero haya realizado un contacto con un legislador o haya sido contratado para realizarlo.</p> <p>Los formularios de registro deben contener una descripción general de los negocios y las actividades que el cabildero desarrolla, así como las áreas o asuntos a tratar.</p> <p>Se debe identificar a cada una de las personas que actuarán como cabilderos. Asimismo, se deberá individualizar si estas personas han ocupado un cargo oficial en los 2 años precedentes a la fecha de la declaración o si ellas han trabajado en el Poder Ejecutivo o Legislativo.</p> <p>Semestralmente, el cabildero deberá informar a los secretarios del Senado y de la Cámara de Representantes sus actividades de lobby. Este informe se realiza por cada uno de los clientes.</p> <p>El informe deberá indicar el nombre del cliente, las actividades de presión realizadas, los proyectos de ley y actos administrativos del ejecutivo relacionados, las agencias gubernamentales y los miembros del Congreso contactados.</p> <p>Los cabilderos profesionales deberán informar la suma total de los ingresos obtenidos del cliente.</p>

En resumen:

- 1876, Cámara de Representantes USA exige registrarse a los Cabilderos.
- 1946, Ley Federal de Regulación del Cabildeo.
- 1984, Australia, Ley de Registro de Cabilderos.
- 1985/88/98, Canadá Ley de Registro de Cabilderos.

- 1992/96, Unión Europea (Normas y Registro para Consultores y Asesores Políticos).
- 1995/98, USA, Ley de Divulgación de Actividades de Cabildeo.
- 1998/2000, UK, Normas sobre *Cabildeo* para los Servidores Públicos.
- 2002, Escocia, Registro Público de Cabilderos.
- 2002, Québec, Ley sobre Transparencia y Ética de las actividades de *Cabildeo*.

Podemos concluir este capítulo aseverando que no es que los grupos de cabildeo y los que promueven intereses determinados existan y estén activos sólo en Estados Unidos, la diferencia está en que aquí se ven, se reconocen y se regulan; es decir, hay un buen número de países donde estos grupos existen, pero ni se ven, ni están regulados o en camino de regulación.

CAPITULO 5

EL CABILDEO EN MÉXICO ANTE EL LEGISLATIVO

5.1. Cabildeo y democracia

En la actualidad el cabildeo en México y en especial en este Órgano Federal requiere de instrumentos nuevos, ya que la vida democrática hoy en día tiene el temor de verse en riesgo, debido a un mal concepto y manejo del cabildeo; por lo que la sociedad debe aprender a usar y comprender el cabildeo para su debida aplicación y beneficio. En el siglo XXI, la información ha llegado a ser una característica esencial, y el cabildeo podría ser una fuente muy importante de información para mejorar sustancialmente los procesos de creación de políticas públicas.

El cabildeo, definido como la acción de influir en una decisión pública o política, está íntimamente ligado a la democracia, la representación política y la transparencia en el debate público. Para que el cabildeo rinda frutos, es necesaria la existencia de un sistema democrático, de un régimen de separación de poderes y de un marco legal que propicie una cada vez mayor claridad de la discusión política entre todos los actores, en especial en el seno de las cámaras legislativas.

Es deber de un gobierno democrático, otorgar a la población el mayor número de facilidades para ejercitar su derecho de petición, y para expresar libremente sus opiniones respecto de las leyes y procedimientos normativos. Del mismo modo, los integrantes del Congreso requieren una semblanza sobre actividades, necesidades sociales o gremiales, por sólo mencionar algunos ejemplos, para fundamentar sus decisiones.

Por otra parte, los ciudadanos, al confiar su representación democrática en los legisladores, para la gestión de sus intereses ante el Estado, retienen

para sí mismos el derecho a influir sobre su actuación pública, así como la rendición de cuentas. El ciudadano puede, de esta forma, acudir directamente al legislador para demandar información o para impulsar o tratar de detener ciertas medidas legislativas, por considerar que así conviene a sus intereses. En esta dinámica, el Congreso asume su doble función: legislación y control por un lado, y representación popular por el otro.

Es esta dimensión doble del Legislativo, misma que posibilita la existencia del cabildeo, en el que tanto los ciudadanos como los poderes procuran insertarse en el proceso de toma de decisiones entre los representantes elegidos democráticamente para lograr un resultado favorable a sus proyectos particulares o a sus preferencias políticas en cuanto a una decisión pública determinada.

Se ha planteado que mientras exista competencia entre distintos grupos de interés sobre las políticas públicas, la representación democrática no se vera afectada, es decir, el pluralismo de intereses no es antidemocrático, ni afecta la representación de los intereses de la mayoría, sin embargo es necesario que cumpla los siguientes requisitos:

- En primer lugar, el proceso de influencia de los grupos de interés, tiene que ser capaz de generar políticas que vayan de acuerdo con el interés público más que con el interés de alguna fracción o grupo particular.
- En segundo lugar, el proceso de influencia de estos grupos debe ser imparcial ante los intereses presentes o potenciales de la comunidad.
- En tercer lugar, la influencia de los grupos de interés debe ser complementaria al proceso de representación popular directa no un sustituto de esta.

Si alguno de estos requisitos no se cumple, se corre el riesgo de que el gobierno se convierta en instrumento de algunos cuantos grupos, poniendo en peligro la representación democrática.

En suma, el cabildeo es una realidad que refleja una vida democrática más dinámica y plural, en el marco de un nuevo equilibrio entre los poderes de la Unión, y en la cual los ciudadanos cuentan con vías más eficaces para

promover sus intereses. Se trata de una práctica que beneficia a la sociedad civil al promover su participación activa, organizada e institucional, tendrá una presencia más amplia en los asuntos legislativos, cuanto mayor sea la transparencia, y menor el misterio con el que se plantean las posiciones de los actores involucrados y se llevan a cabo las negociaciones políticas.

La práctica del cabildeo es fruto de un proceso gradual que involucra tanto la transformación política al interior del Poder Legislativo, y la aprobación de reformas legales, como la evolución de una cultura del debate y la promoción de intereses legítimos en la sociedad.

La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son los elementos que hacen posible el cabildeo como vínculo cotidiano entre representantes y representados.

Así, el cabildeo se convierte en una de las herramientas más importantes de la democracia para la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas en el marco de la nueva situación política nacional caracterizada por la transformación del Estado y de la Sociedad. Siendo el cabildeo un elemento democratizador que da voz a organizaciones y grupos representativos de la sociedad para participar en la toma de decisiones públicas.

5.2. Situación del cabildeo en México

El problema surge porque en México ésta es una actividad dudosa, oscura y mal definida. Incluso, la mayor parte de la gente que promociona intereses por cuenta de terceros, en forma remunerada, no lo reconoce. Debido a la pluralidad de la vida política en México, como reflejo de la situación actual, obliga a la negociación y la conciliación de intereses entre los distintos actores políticos. De lo contrario la labor gubernamental sería caótica y en permanente confrontación. Sería como tratar de aplaudir con una sola mano. Gobernar en este ambiente implica hacerlo de acuerdo con una política pública, lo que significa incorporar la opinión, la participación y la corresponsabilidad de los

ciudadanos. La política pública supone gobernantes elegidos democráticamente y políticas compatibles con el marco institucional.

El fenómeno del cabildeo empezó a desarrollarse en nuestro país básicamente a raíz del nuevo equilibrio político derivado de las elecciones federales de 1997, el cual condujo a una nueva composición de la Cámara de Diputados. Al no contar ningún partido con la mayoría absoluta necesaria para aprobar una iniciativa, sin el concurso de los demás partidos, de inmediato se percibió la necesidad de lograr acuerdos y formar alianzas que permitieran lograr los votos requeridos. Ello dio a los partidos minoritarios una nueva capacidad para influir en las decisiones legislativas, y demandó de los patrocinadores de cada reforma, un esfuerzo novedoso de convencimiento para allegarse el respaldo necesario a sus iniciativas.

La importancia creciente del Congreso en la discusión y aprobación de leyes ha sido la causa de que, tanto en los diversos sectores económicos y sociales, como en el Poder Ejecutivo, se hayan creado instancias de interlocución con el Congreso y se multipliquen las actividades del cabildeo. Y se ha podido observar una creciente actividad de grupos de interés que buscan influir en la legislación: organismos patronales y sindicales, organizaciones no gubernamentales, grupos universitarios, minorías, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros. No ha faltado, desde luego, la presencia de aquellas dependencias gubernamentales responsables de promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus áreas de competencia.

En el caso del Poder Ejecutivo Federal, diversas dependencias y entidades cuentan ya con oficinas de enlace con el Congreso de la Unión, cuya labor es no sólo dar seguimiento y analizar el trabajo parlamentario que por sus atribuciones les concierne, sino también proveer de información técnica de calidad, oportuna y pertinente a los legisladores en lo individual o a comisiones dictaminadoras para ofrecer apoyos adicionales en su toma de decisiones, y así facilitar la consecución de sus objetivos.

El cabildeo en México ha dejado de ser una actividad exclusiva del Poder Ejecutivo, habituado al respaldo constante de una clara mayoría en el Congreso. Hoy en día, las fracciones parlamentarias, las comisiones sustantivas y aun los legisladores en lo particular, han incrementado su presencia como instancias decisorias clave en el proceso legislativo. La legislación de las propias cámaras ha sido objeto de importantes reformas, en materia orgánica y reglamentaria, que han ido adecuando las estructuras jurídicas e institucionales al nuevo papel del Legislativo, buscando otorgarle los medios adecuados para el análisis y discusión de las más diversas y complejas propuestas de ley.

Tomando lo anterior en consideración, diremos que tan ha dejado de ser una actividad exclusiva ya que a 2007, existen mas de 20 empresas dedicadas a esta actividad, controladas en su mayoría por ex políticos y ex funcionarios, quienes ofrecen sus servicios al sector privado con un costo aproximado de 150 mil pesos, para incidir, frenar o modificar una decisión en el Congreso.¹

La importancia de profesionalizar el cabildeo, radica en que esta actividad, es el soporte para la interacción entre gobierno y sociedad civil, es fruto de un proceso gradual que involucra tanto la transformación política al interior del Poder Legislativo, y la aprobación de reformas legales, como la evolución de una cultura del debate y la promoción de intereses legítimos en la sociedad. La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son los elementos que hacen posible el cabildeo como vínculo cotidiano entre representantes y representados.

La mayor transparencia y un régimen jurídico perfeccionado tienden a consolidar una nueva cara de la representación política, en la que los gobernados tienen a su alcance cada vez más eficaces instrumentos de control de los gobernantes, y éstos, a su vez, ven incrementarse los incentivos, a la par que la obligación, de rendir cuentas a ciudadanos más interesados en los asuntos públicos.

¹ <http://foros.fox.presidencia.gob.mx/read.php.?3.65556>

5.3. Empresas dedicadas al cabildeo en México.

Día a día, aparecen nuevas empresas consultoras especializadas en relaciones con el gobierno, que buscan ofrecer sus servicios de cabildeo a corporaciones u organizaciones privadas y sociales. Algunas de ellas son filiales de empresas norteamericanas, otras más fueron fundadas por socios mexicanos. En ambos casos, se ha buscado integrar la experiencia del cabildeo lograda en otros países, con el naciente carácter de esta práctica en México.

Por otro lado, en el caso del cabildeo como especialidad de la iniciativa privada se conocen varias empresas (alrededor de 20 en México), dentro de las cuales encontramos a por lo menos cuatro o cinco empresas de las más reconocidas y con mayor tiempo en el ramo dentro de nuestro país, que buscan prestar o han prestado este servicio a corporaciones u organizaciones privadas y sociales; como son:

- a) PROCAB
- b) GRUPO ESTRATEGIA POLITICA
- c) CALBIDEO & COMUNICACIÓN
- d) STRUCTURA
- e) FUNDAR.

a) PROCAB

PROCAB es la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo A.C (PROCAB), es una asociación civil, representativa de las empresas más destacadas de la actividad profesional del cabildeo, que buscan hacer transparente y profesional esta nueva actividad, ineludible para la consolidación de la democracia.

A través de la practica del cabildeo se permite que los intereses tanto de las empresas, organismos empresariales, individuos y hasta en los tres

ordenes de gobierno, presenten de manera transparente sus demandas ante el Poder Legislativo como Ejecutivo, y se conviertan en propuestas; en ese sentido la práctica del cabildeo permite informar a través de sus profesionales a los tomadores de las decisiones, y ciudadanos sobre las discusiones que se llevan a cabo en los Congresos, como en el Ejecutivo Federal y Local.

El cabildeo de las empresas que representa la Asociación, se sustenta en un código de ética, con un absoluto respeto a la legalidad, profesionalismo, transparencia, y veracidad de cada una de las acciones que se emprenden.

¿Qué es Cabildeo?

El cabildeo es una derivación de la palabra cabildo, relacionada con una institución de larga tradición de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Es así que el cabildeo ayuda a dinamizar los procesos de toma de decisión política y logra que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos; en ese sentido, el cabildeo promueve la democratización de las decisiones públicas

La nueva situación política nacional que ha supuesto transitar de la conformación de los poderes públicos, por un partido mayoritario y predominante, hacia su configuración por diferentes partidos, es decir, hacia la pluralidad política, ha generado nuevas formas de articulación entre el Estado y la Sociedad siendo una de las más relevantes el cabildeo.

El cabildeo es una derivación de la palabra cabildo, relacionada con una institución de larga tradición de participación de la sociedad en los asuntos públicos. Es así que el cabildeo ayuda a dinamizar los procesos de toma de decisión política y logra que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos; en ese sentido, el cabildeo promueve la democratización de las decisiones públicas

La nueva situación política nacional que ha supuesto transitar de la conformación de los poderes públicos, por un partido mayoritario y predominante, hacia su configuración por diferentes partidos, es decir, hacia la

pluralidad política, ha generado nuevas formas de articulación entre el Estado y la Sociedad siendo una de las más relevantes el cabildeo.

Esta nueva forma de vinculación cuenta, por ser acontecimiento notable, con una fecha constitutiva: 1997 cuando en la LVII Legislatura del Congreso de la Unión ningún partido político obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, lo cual ha sido confirmado en los años 2000, 2003 y 2006 momentos en los que se produjo el mismo suceso en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República, correspondientes a las LVIII, LIX y LX Legislaturas.

El cabildeo es una derivación de la palabra cabildo y, por tanto, se relaciona con una institución de larga tradición de participación de la sociedad en los asuntos públicos, pues el cabildo o ayuntamiento desarrolla una porción relevante de sus actividades en contacto con la comunidad, vía las audiencias públicas que permiten a los habitantes de los municipios expresar sus demandas a las autoridades.

El cabildeo, al mismo tiempo que ayuda a dinamizar los procesos de toma de decisión política, hace posible que un número mayor de organizaciones y grupos representativos de la sociedad participen en dichos procesos; en ese sentido, el cabildeo promueve la democratización de las decisiones públicas.

En la medida en que haya mayores participantes en las deliberaciones de la toma de decisiones de los poderes públicos, habrá mayores condiciones para transparentar el ejercicio de las mismas, para distinguir cuál es la orientación que poseen y para valorar el beneficio público que generarán; así contribuye a la discusión sobre esos aspectos de la agenda colectiva.

Mesa directiva de PROCAB

Lic. Gustavo Almaraz Montaña – Presidente- Licenciado en Derecho. Cuenta con 30 años de experiencia pública, legal y académica. Socio - Director de Grupo Estrategia Política. Fue Senador de la República en la LIV Legislatura y Secretario de Educación de Baja California. Fue Director de la Asociación Mexicana de Parques Industriales; actualmente es Vicepresidente Jurídico de CONCAMIN, miembro de la International Association of Gaming Attorneys, (IAGA). Fue Director Fundador de la Escuela de
--

Humanidades de la Universidad Autónoma de Baja California y es miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional.

Lic. María Emilia Farias Mackey – Vicepresidente.

Lic. Cesar Canavati Nasta – Secretario, Sr. Marco Provencio – Tesorero: Socio fundador. PROA||StructurA (2002). Director General de Comunicación Social y Vocero de la Presidencia de la República (2000). Vocero de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1998-1999). Director en Jefe para Asuntos Económicos y Multilaterales, Secretaría de Relaciones Exteriores (1995-1997). Director General de Asuntos Hacendarios Internacionales, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (1990-1994). Economista de la UIA (1981), Maestría en Economía y Políticas Públicas, Universidad de Princeton.

Objetivos

Los principales objetivos de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, son:

- a) Promover los principios generales de ética profesional de esta actividad entre sus asociados.
- b) Promover ante la opinión pública el reconocimiento de esta actividad profesional como coadyuvante de la vida democrática del país.
- c) Promover el estudio de esta actividad para elevar los niveles de profesionalización de sus asociados.
- d) Promover lo pertinente para obtener el apoyo necesario para el mejor resultado de sus actividades.
- e) Analizar, dar seguimiento, apoyar y en su caso rechazar los mecanismos que pretendan regular esta actividad ante los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales.
- f) Recaudar entre sus asociados y simpatizantes las cantidades necesarias para el sostenimiento de las actividades que emprendan.
- g) Arrendar o adquirir en cualquier forma lícita de los bienes muebles e inmuebles necesarios para satisfacer los propósitos de la asociación.
- h) Celebrar de toda clase de actos y contratos relativos, conexos y anexos al presente objeto social.

Código de ética

Los miembros del PROCAB, tienen los siguientes compromisos:

1. Respetar en todo momento las normas jurídicas vigentes, en particular aquéllas que rigen el funcionamiento de los poderes del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Conducirnos en todo momento con honorabilidad y rectitud en la relación con los clientes, legisladores, funcionarios públicos, representaciones sindicales, empresariales, de organizaciones de la sociedad civil, periodísticas y ciudadanos en general.
3. Llevar a cabo la actividad con profesionalismo, mediante el diseño de estrategias para incidir en quienes toman las decisiones públicas, así como la adopción de métodos sistemáticos de acopio, análisis y presentación de la información.
4. Manejar con transparencia la naturaleza del trabajo y la identidad de los clientes ante personas con quienes se establezcan relaciones derivadas de la actividad de cabildeo: legisladores, funcionarios públicos, funcionarios privados y periodistas, sin que este imperativo afecte la legítima confidencialidad que protege la información específica.
5. Renunciar a la obtención de información por medios ilegítimos o como producto de la tergiversación o fingimiento sobre la naturaleza del trabajo.
6. Divulgar la información veraz y completa, evitando emitir conscientemente datos y análisis falsos, incompletos o imprecisos para impulsar los objetivos del representado.
7. Mantener la confidencialidad salvo expreso consentimiento de los afectados, fuentes o los propios clientes.
8. Evitar involucrarse en asuntos en los que existe un interés personal del profesional del cabildeo.
9. Revelar a los clientes cualquier posibilidad de conflicto de interés actual o potencial.
10. Respetar la integridad y probidad de nuestros interlocutores en el servicio público y la representación legislativa, evitando cualquier acto que pudiera significar un beneficio privado para ellos.

En Suma, buscar en todo momento la honorabilidad, legalidad y profesionalismo de la actividad del cabildeo.

Para ser miembro de PROCAB debe suscribirse a este Código de ética, así como cualquier modificación futura que fuera aprobada por sus órganos de gobierno.

Asociados

 <p>Alfa, S.A. de C.V. ALFA es una empresa mexicana integrada por cuatro grupos de negocios: Alpek (petroquímicos), Nemak (autopartes de aluminio), Sigma (alimentos refrigerados) y Onexa (telecomunicaciones). ALFA opera instalaciones productivas en 16 países de América, Europa y Asia. Además, exporta sus productos a más de 40 países.</p> <p>A nivel mundial, ALFA es líder en la fabricación de cabezas de aluminio para motor y es el segundo en la producción de PTA. En México, la empresa es líder en la elaboración de alimentos refrigerados. En 2006, la empresa registró ingresos por \$ 76,616 millones (US\$ 6,858 millones), incluyendo ventas fuera de México por US\$ 2,998 millones. Al cierre del año sus activos sumaron \$ 74,433 millones (US\$ 6,844 millones) y empleaba a 41,691 personas.</p> <p>Las acciones de ALFA se cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores y en Latibex, en la Bolsa de Madrid.</p> <p>www.alfa.com.mx</p>	 <p>Asesoría Estrategia Total, S. C.</p>	 <p>Cabildeo & Comunicación</p> <p>Cabildeo y Comunicación es un despacho de consultoría especializado en el análisis y clasificación de información sobre la actividad legislativa de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como en el cabildeo de leyes y reglamentos.</p> <p>A través de nuestros diferentes productos y servicios, usted podrá actuar a tiempo al estar oportunamente enterado de las decisiones que rigen todos los aspectos del quehacer y la vida de la Nación.</p> <p>www.cabildeoycomunicacion.com.mx</p>
 <p>Comisión de Vinos y Licores</p>	<p>Fitch y Asociados S. C.</p>	 <p>Grupo Modelo</p>
 <p>Grupo Estrategia Política</p> <p>Una firma mexicana que observa en el cabildeo la práctica que fortalece y enriquece la toma de decisiones de los poderes públicos al construir mecanismos de comunicación transparentes y confiables entre las organizaciones representativas de la sociedad y los representantes de los poderes públicos.</p> <p>Así, ofrecemos consultoría política y cabildeo, orientados al posicionamiento y</p>	 <p>Grupo Televisa</p>	 <p>StructurA</p> <p>Es la unión de tres empresas de consultoría especializada que en proyectos complejos suman sus distintas capacidades para brindar un servicio integral. StructurA está formada por el Grupo de Economistas y Asociados, GEA (1990), una de las consultoras económicas y políticas más reconocidas en nuestro país; el Grupo de Asesoría Estratégica, GAE (1997), integrado por especialistas en asuntos jurídicos con probadas capacidades de cabildeo gubernamental y legislativo; mientras</p>

<p>a la promoción de asuntos de interés para las organizaciones que representamos ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales. www.gep.com.mx</p>		<p>que PROA (2002) se distingue por desarrollar estrategias de comunicación de gran impacto sobre asuntos públicos. www.structura.com.mx</p>
<p>Idea Consultores</p>	 <p>Novartis Farmacéutica</p>	 <p>Grupo Salinas</p>

b) GRUPO ESTRATEGIA POLÍTICA



¿Quiénes somos?

Una firma mexicana que observa en el cabildeo la práctica que fortalece y enriquece la toma de decisiones de los poderes públicos al construir mecanismos de comunicación transparentes y confiables entre las organizaciones representativas de la sociedad y los representantes de los poderes públicos.

Así, ofrecemos consultoría política y cabildeo, orientados al posicionamiento y a la promoción de asuntos de interés para las organizaciones que representamos ante los poderes Ejecutivo y Legislativo, tanto federales como locales.

Nuestra actividad:

El cabildeo es una forma de interlocución entre el Estado y la Sociedad, surgida a partir del tránsito para la conformación de los poderes públicos de un sistema político con partido mayoritario a una configuración de pluralidad política.

Así, el cabildeo se convierte en una de las herramientas más importantes de la democracia para la participación de la sociedad en la toma de decisiones públicas en el marco de la nueva situación política nacional caracterizada por la transformación del Estado y de la Sociedad.

En resumen, el cabildeo es un elemento democratizador que da voz a organizaciones y grupos representativos de la sociedad para participar en la toma de decisiones públicas.

De ahí, que sea en la LVII Legislatura –en la que ningún partido cuenta con mayoría absoluta en la Cámara de Diputados- donde podemos situar la fecha constitutiva del cabildeo, y aunado a ello, el inicio de labores de nuestra firma.

A partir de entonces se constituye Grupo Estrategia Política, con el propósito principal de contribuir a la construcción democrática mediante la participación de organizaciones, bajo los principios rectores de la ética y la transparencia, con el fin de configurar un ambiente de confianza para el sano desarrollo de la sociedad.

Servicios:

Diseño estratégico y operación del cabildeo

Planeación de la estrategia de cabildeo con el poder Ejecutivo, con legisladores (diputados y senadores), con poderes locales, organismos empresariales y sindicatos obreros involucrados en los problemas que atañen a nuestro cliente.

Ejecución de la estrategia para lograr una efectiva prevención y orientación de la toma de decisiones -anticipada y proactiva-, para la promoción de iniciativas de Leyes Federales o Locales que sean benéficas a nuestros clientes y a la sociedad.

Interlocución con los legisladores que se refleje en votos conscientes e informados para que el cabildeo sea efectivo.

Elaboración de iniciativas de Ley, dictámenes y opiniones sobre temas legislativos.

Programa de relaciones políticas

Nuestra firma elabora para el cliente un Programa de Posicionamiento Político, el cual consiste en:

- Enfocarse en trabajar con los actores clave en los que recae la toma de decisiones de mayor relevancia para el cliente.
- Posicionar a la asociación o compañía entre los diferentes poderes públicos, tanto a nivel federal como local.
- Conocer cuál es la percepción que los tomadores de decisión tienen con respecto al cliente o algún tema en específico.

Servicios de información

Monitoreo del Congreso de la Unión. Información diaria de la actividad parlamentaria en el Congreso de la Unión y del quehacer de los legisladores, por medio del seguimiento de Gacetas Parlamentarias, Sesiones del Pleno y del trabajo en Comisiones Legislativas de ambas cámaras.

Seguimiento de Iniciativas de Ley. Base de datos actualizada de documentos legislativos y de iniciativas propuestas por el Ejecutivo (federal y local) y Congresos locales. Incluye: Título del documento (iniciativa, minuta, dictamen, excitativa, ley, punto de acuerdo), síntesis del mismo, fecha de presentación, quién la presenta y estatus actual.

Monitoreo de las publicaciones del Ejecutivo Federal. Diario Oficial de la Federación, proyectos de iniciativas, Reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas publicadas en COFEMER.

Monitoreo de los Congresos Locales. Información cotidiana de la actividad legislativa realizada por los Congresos de los 31 Estados y el Distrito Federal, vía el monitoreo de sus órganos oficiales de difusión.

Monitoreo de Medios en los Estados. Seguimiento de la información generada por tema en los principales medios de comunicación locales impresos, así como un análisis de impacto que arroja por diario y por reportero, columnista o articulista.

Directorio del Poder Legislativo. Perfil curricular de todos los legisladores, así como información fundamental de los mismos: nombre completo, cargo, Estado originario, filiación política, institución, legislatura, dirección de oficina, teléfonos, e-mail.

Directorio del Poder Ejecutivo. Información fundamental de los principales miembros del Poder Ejecutivo: nombre completo, dependencia a la que corresponde, cargo dentro de la misma, dirección de oficina, teléfonos, e-mail.

Síntesis Informativa. Panorama diario del acontecer político, económico y social del país, integrado por notas de la prensa nacional e internacional, radio y TV nacionales, en seguimiento de temas de interés para el cliente.

Socios
José Carral Escalante.- Licenciado en Derecho. Cuenta con 40 años de experiencia en la Banca Internacional. Fue Vice-Presidente y Representante para la República Mexicana del Bank of America durante 16 años. Ex miembro del Consejo de Administración del Bank of Tokyo, Continental Airlines y Caterpillar Finance Corporation. Es fundador del Consejo Consultivo de UNICEF México, Fundación Mexicana para la Salud, Fundación UNAM y México Unido Contra la Delincuencia. Actualmente es miembro del Consejo de Administración de HSBC, Zurich, Alexander Forbes, Colgate Palmolive de México, Corporación GEO, Patronato del Museo de Antropología. Es Presidente del Club de Industriales, Presidente del Comité México-Rusia del Consejo Empresarial Mexicano de Comercio Exterior, Inversión y Tecnología; Además de Director General de la Asociación Amigos de Octavio Paz.
Ernesto Rubio del Cueto.- Licenciado en Derecho. Fue Presidente de CONCAMIN, Presidente la Cámara Nacional del Cemento, Presidente de la Cámara de Comercio México–EEUU, Presidente del Consejo Directivo de la Fundación Mexicana para la Salud (FUNSALUD); Director del Grupo de Cementos Mexicanos (CEMEX); único representante empresarial en las negociaciones de incorporación de México al GATT; representante empresarial de APEC, Bussiness Advisory Council. Actualmente es Miembro del Consejo Técnico del IMSS y Consejero del Institute of the Americas de San Diego, California, así como miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional.
Gustavo Almaraz Montaña.- Socio Director de GEP. Licenciado en Derecho con 38 años de experiencia pública, legal y académica. Actualmente es Vicepresidente Jurídico de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), miembro de la International Association of Gaming Attorneys, (IAGA), Presidente de la organización Profesionales del Cabildeo (PROCAB) y miembro de la Academia Mexicana de Derecho Internacional (AMDI). Fue Senador de la República en la LIV Legislatura, Secretario de Educación de Baja California, fundador de la Escuela de Humanidades de la Universidad Autónoma de Baja California y Director de la Asociación Mexicana de Parques Industriales (AMPIP).

<p>Marco Antonio Michel Díaz.- Licenciado en Economía y candidato a Doctor en Sociología por el Colegio de México. Fue Diputado Federal en la LVI Legislatura y Diputado Local a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en la II Legislatura. Fue Enlace Legislativo del Instituto Mexicano del Seguro Social; Coordinador de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores; Coordinador General de Ecología en el Departamento del Distrito Federal; Delegado Político en Iztapalapa (DDF); Subsecretario de Vivienda en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Actualmente es Profesor de Política y Administración Pública en la EGAP del ITESM y Coordinador del Diplomado de Cabildeo y Producción Jurídica del ITAM.</p>
<p>Juan Villarreal Hurtado.- Licenciado en Ciencias Políticas por la UNAM, donde fungió como Profesor de asignatura de Sociedad y Política en México. Ha sido funcionario en diversas dependencias de la Administración Pública Federal, tales como la Secretaría de Gobernación; el Departamento del Distrito Federal; la Secretaría de Pesca y la Lotería Nacional. Actualmente es Director de Proyectos de GEP y tiene a su cargo el diseño y la coordinación de las estrategias de cabildeo de la firma.</p>
<p>Gustavo Almaraz Petrie.- Licenciado en Derecho. Se desempeñó en el despacho Guerra González y Asociados, S. C, así como en el despacho Román y Gordillo, S. C. Fundador y Socio Director del despacho Almaraz, Trujillo y Asociados, S. C. Es Coordinador de proyectos de la firma.</p>
<p>María Teresa Gómez Mont.- Doctora y maestra en Ciencia Política, Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, Maestra en Derecho Constitucional, Doctoranda en Derecho. Fue Senadora suplente en la LVII legislatura y Diputada en la LVI y LVIII legislaturas. Ha sido Analista Político en diversos despachos de cabildeo político norteamericanos. Es miembro del Consejo de Fundación UNAM; articulista, editorialista y entrevistadora de varios diarios nacionales. Investigadora del Archivo Manuel Gómez Morin. Autora de varias obras entre las que se encuentra Manuel Gómez Morin, la lucha por la libertad de cátedra, editado por la Coordinación de Humanidades de la UNAM; El Partido Acción Nacional y la Reforma del Estado, editado por la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados y Manuel Gómez Morin 1915-1939, editado por el Fondo de Cultura Económica.</p>
<p>Erika Martínez Mott.- Licenciada en Ciencias Políticas por la UNAM. Fue Asesora Legislativa de la Secretaría Ejecutiva de la Gran Comisión de la H. Cámara de Diputados en la LVI Legislatura. Es Coordinadora de Proyectos de la firma.</p>
<p>Orlando Michel Calderón.- Licenciatura en Ciencia Política por el ITAM. Fue Candidato a Diputado Federal Suplente a la LIX legislatura. Es Analista Político de la firma.</p>

Cientes		
Organizaciones	Empresas	Organizaciones que hemos representado
⇒ Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS)	⇒ ALSEA (Domino's Pizza, Starbucks Coffee, Burger King, Popeyes Chicken & Seafood y Chili's Grill & Bar)	⇒ Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI)
⇒ Asociación Nacional de la Industria del Café (ANACAFÉ)	⇒ ADT – TYCO Fire and Security	⇒ Asociación Mexicana de Administradores y Promotores de Sistemas de Autofinanciamiento (AMAPSA)
⇒ Asociación Mexicana de la Industria Automotriz (AMIA)	⇒ NBC Universal - Telemundo	⇒ Asociación Mexicana de Fondos para el Retiro (AMAFORE)
⇒ Asociación de Sociedades Emisoras de Vales (ASEVAL)	⇒ American Express México	⇒ Asociación Nacional de
⇒ Cámara Nacional de la Industria	⇒ AFORE Profuturo GNP	

<p>de Conservas Alimenticias (CANAINCA)</p> <p>⇒ Comisión de la Industria de Vinos y Licores (CIVYL)</p> <p>⇒ Consejo Nacional de la Industria Maquiladora de Exportación (CNIME)</p> <p>⇒ Consejo Mexicano de la Industria de Productos de Consumo (CONMÉXICO)</p> <p>⇒ Organización Nacional de Expendedores de Petróleo (ONEXPO)</p> <p>⇒ Comisión Federal de Competencia Económica (COFECO)</p> <p>⇒ Asociación Mexicana de Pilas (AMEXPILAS)</p>	<p>⇒ DELPHI Automotive Systems</p> <p>⇒ PISA Farmacéutica Mexicana</p> <p>⇒ Procter & Gamble México</p> <p>⇒ Grupo PepsiCo (Sabritas, Gamesa, Quaker, Gatorade)</p> <p>⇒ Danone-Bonafont</p>	<p>Distribuidores de Medicinas (ANADIM)</p> <p>⇒ Asociación Nacional de Tiendas Departamentales y de Autoservicio (ANTAD)</p> <p>⇒ Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA)</p> <p>⇒ Cámara Nacional de la Industria Tequilera</p> <p>⇒ Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda (CANADEVI)</p> <p>⇒ Consejo Nacional Empresarial Turístico (CNET)</p> <p>⇒ Entidad Mexicana de Acreditación (EMA)</p> <p>⇒ Federación Mexicana de Caza (FEMECA)</p> <p>⇒ Motion Pictures Association (MPA)</p> <p>⇒ UNIFRUT</p> <p>⇒ Transportación Marítima Mexicana (TMM)</p> <p>⇒ AFORE Bancomer</p> <p>⇒ Almidones Mexicanos</p> <p>⇒ Industrializadora Mexicana (IMSA)</p> <p>⇒ Aranal Comercial</p> <p>⇒ Arancia Corn Products</p> <p>⇒ Consorcio ARA</p> <p>⇒ Energizer</p> <p>⇒ Panasonic</p> <p>⇒ Sanyo</p> <p>⇒ Kraft</p> <p>⇒ Mayan Resort</p> <p>⇒ Xcaret</p> <p>⇒ Genworth Financial México</p> <p>⇒ Casa Saba</p>
---	--	---

c) CABILDEO & COMUNICACIÓN



Cabildeo y Comunicación es un despacho de consultoría especializado en el análisis y clasificación de información sobre la actividad legislativa de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como en el cabildeo de leyes y reglamentos.

A través de nuestros diferentes productos y servicios, usted podrá actuar a tiempo al estar oportunamente enterado de las decisiones que rigen todos los aspectos del quehacer y la vida de la Nación.

www.cabildeoycomunicacion.com.mx

c) STRUCTURA



Es la unión de tres empresas de consultoría especializada que en proyectos complejos suman sus distintas capacidades para brindar un servicio integral. StructurA está formada por el Grupo de Economistas y Asociados, GEA (1990), una de las consultoras económicas y políticas más reconocidas en nuestro país; el Grupo de Asesoría Estratégica, GAE (1997), integrado por especialistas en asuntos jurídicos con probadas capacidades de cabildeo gubernamental y legislativo; mientras que PROA (2002) se distingue por desarrollar estrategias de comunicación de gran impacto sobre asuntos públicos.

www.structura.com.mx

d) FUNDAR



El fin de ver entrado al estudio de estas empresas es para demostrar que la activada existe, que se realiza todos los días, que hay empresas enriqueciéndose por dicha actividad, que se encuentra desempeñada por un grupo minoritario de expolíticos o exfuncionarios, lo que hace que se convierta en un trafico de influencias; por lo que resulta urgente e importante regular dicha actividad.

5.4. Necesidad de regulación del cabildeo en la legislación mexicana

Dado que el derecho a la información debe ser garantizado por el Estado y que los individuos se pueden asociar y reunirse con un fin lícito, y puesto que los servidores públicos deben respetar el ejercicio del derecho de petición, siempre que se formule por escrito de manera pacífica y respetuosa, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 6, 9 y 8 de la Constitución Política, se tienen bases legales para el desarrollo de las actividades de cabildeo, cuando el fin del mismo es lícito.

Asimismo, con el fin de transparentar y establecer los parámetros de discusión legislativa; esto es, dar al traste con el tráfico de influencias y conocer bien los alcances del trabajo de Senadores y Diputados, así como promover la participación ciudadana, se requiere de una legislación que dicte las

disposiciones en materia de regulación legal de las actividades de cabildeo, ante los órganos y servidores públicos del Estado.

Es importante que se empiece a discutir este tema antes de generar un conflicto de intereses que afecte a toda la imagen del Congreso, por la "compra" que se hace muchas veces de legisladores en atención a proyectos, productos y acuerdos que, aunque legítimos, no es conveniente que se desvirtúe su figura en aras de intereses particulares. La mejor forma de acabar con este tipo de prácticas es a través de legislaciones que no buscan prohibir esta actividad, sino transparentar, regular, establecer los parámetros de discusión, e incluso los intereses legítimos que pueden tener empresas, agrupaciones gremiales, sindicatos, y organizaciones empresariales sobre un tema particular, al manifestar el interés de entrevistarse con determinados parlamentarios a los cuales pretenden hacer llegar sus puntos de vista.

Ante este escenario, es de interés público proveer las disposiciones normativas necesarias y suficientes para que en el desarrollo de tales actividades de cabildeo, no sean conculcadas las garantías individuales, como tampoco se lesione el interés general a partir de actos privados que, aunque lícitos, puedan afectar el desempeño de la función pública y el ejercicio del cargo público, al transgredir principios fundamentales a que deben sujetarse, tales como el apego a la legalidad, la honradez, la eficacia y la imparcialidad. En otras palabras, esta actividad debe reglamentarse para que se ponga fin a la confusión con otros rubros ilícitos, como el tráfico de influencias, el cohecho, el fraude o las presiones indebidas de personas o grupos de interés.

En el análisis de la conveniencia de fijar una normatividad en materia del cabildeo, surgen muchos aspectos positivos de la figura, mismos que para comprender su dimensión e importancia en sistemas democráticos, son de gran utilidad enumerarlos y discutirlos, por lo que los citamos a continuación:

- El cabildeo propone soluciones a problemas sociales, políticos y económicos por cuanto permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva. Es decir, contribuye a desarrollar y potenciar la capacidad

para dejar de ser parte del problema y constituirse en parte de la solución.

- El cabildeo permite contrarrestar las prácticas viciadas del gobierno y al mismo tiempo erigir una nueva cultura de participación ciudadana, además de fortalece el poder de las organizaciones de la sociedad civil.
- Promueve la participación democrática de los ciudadanos, donde el cabildeo, como instrumento de trabajo, enriquece y fortalece la democracia al trascender lo electoral a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, con el fin de desarrollar nuevas formas de relación ciudadanía-gobierno.
- Incentivar la solidaridad entre los ciudadanos para enfrentar de mejor manera problemas comunes, al propiciar que sus voces y puntos de vista empiecen a ser tomados en cuenta. Todo esto a partir del ejercicio de sus derechos ciudadanos, lo que evita la pérdida de legitimidad y confianza de la ciudadanía en sus instituciones.
- Dado que el término cabildeo alude en gran parte a los esfuerzos por influir en el proceso legislativo (desde la presentación del proyecto hasta su votación, pasando por la consideración a cargo de las comisiones parlamentarias) y en las decisiones y políticas públicas, por parte de grupos particulares a favor de sus intereses, las actividades de cabildeo han sido siempre objeto de una creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, sus autoridades y servidores públicos, los políticos y la política, asociándolas a formas de corrupción o influencias indebidas (captura del Estado por intereses) por parte de grupos de interés con mayor poder económico, político u organizativo, quienes utilizan este tipo de actividades como un instrumento de presión con lo que se deja de actuar al servicio del bien común, para servir a intereses particulares o privados.

- De la misma manera que la realización de encuestas o el uso de la mercadotecnia electoral se han vuelto hoy ejercicios democráticos comunes, el cabildeo encontrará, también, un lugar en la democracia de México. Es por ello que resulta necesario tomar en cuenta las reglas que, en otros países, se han consolidado en la práctica del cabildeo.

El apego a la veracidad. La información verdadera es el mejor sustento de cualquier postura que deba defenderse, a la vez que evita consecuencias adversas no previstas que pondrían en peligro los acuerdos que pueden irse generando.

El sentido de realidad. El éxito de las tácticas de negociación en el cabildeo depende de un balance correcto de los recursos que pueden utilizarse para lograr los objetivos. De esta forma, las promesas que se realicen sólo serán efectivas cuando su cumplimiento sea plenamente factible.

La claridad en la comunicación. La comunicación deficiente puede ser tan nociva como la falta de comunicación, en especial en los ámbitos legislativos, en los que el lenguaje y la política frecuentemente se entremezclan.

La importancia de los funcionarios de Cámara. En ocasiones, para el cabildero pudiera parecer conveniente concentrar la atención y la energía en el legislador estratégico para el tema que se debate; no obstante, dejar fuera del esfuerzo negociador a los servidores que apoyan al legislador en sus tareas, como asesores y técnicos, casi siempre conduce al fracaso. Es necesario dar la atención debida a todas las contrapartes, y dichos servidores son a menudo quienes más conocen la temática tratada.

La efectividad de las alianzas. La construcción de alianzas con otras organizaciones con influencia en el área territorial ó ámbito de que se trata, favorece la posición del cabildero. Si bien es igualmente necesario evitar las sorpresas que pudieran derivarse de esta estrategia. En la negociación debe preverse hasta donde sea posible el efecto benéfico de las alianzas, y evitar sistemáticamente aquellas acciones que confundan o distancien al legislador.

La utilidad de los medios. Además del cabildeo, es necesario considerar el importante apoyo de públicos sensibles a la temática de que se trata, acudiendo a los medios de comunicación.

Al tratar de normar la figura del Cabildeo, los legisladores tienen frente a sí la dificultad de definir en qué momento la influencia de los más poderosos deja de ser una actividad aceptable y cuándo empieza a ser corrupción. Determinar si es por los métodos que se utilizan; si tiene que ver con la financiación de la política, ó es la forma como participan los políticos en la acción de los poderosos. Asimismo, conocer si cuando actúan lo hacen pensando en el interés general o en los intereses particulares de ellos o de quienes representan; y así definir dónde termina el cabildeo y comienza la corrupción.

Podemos ver claramente y conocer la conveniencia de la regulación de esta actividad, cuando revisamos las tres formas de ejercer el Cabildeo:

1.- Un cabildeo regulado, como una actividad lícita y legítima en un contexto democrático, para cuyo ejercicio las reglas del juego son claras, se realiza de una manera explícita, pública y transparente y prevé, como contraprestación a los beneficios que el grupo de interés obtenga, la aplicación de una corresponsabilidad social de los beneficiarios que puede y debe ser verificada de manera concreta. (Por ejemplo una exención tributaria sustentada en compromisos de inversión que generen nuevos puestos de trabajo, o que fomenten las exportaciones, o el desarrollo tecnológico). Un cabildeo de estas características contaría con la legitimidad social y legal necesaria para su ejercicio.

2.- Un cabildeo no regulado ni transparente, que beneficia de manera directa los intereses privados sin ninguna claridad sobre cómo estos particulares van a compensar a la sociedad por esos beneficios obtenidos. Este se hace sin ninguna transparencia ni sustentación pública y, aunque no es

ilegal, promueve decisiones que tienen claros visos de ilegitimidad e inconveniencia ética.

3.-Una influencia asociada a comportamientos ilegales, donde la decisión de favorecer intereses privados que no tiene ninguna contraprestación a la sociedad, va acompañada de la entrega de un soborno o cualquier otra prebenda de beneficio personal a los congresistas a cambio de la posición defendida.

Ante lo presentado, podemos señalar que el mayor desafío de la regulación del cabildeo, es eliminar los aspectos “negativos” de éste, sin afectar el flujo de información que, a través del cabildeo, proporciona elementos para tomar mejores decisiones públicas. La única forma efectiva de hacer esto no es restringiendo el cabildeo ni sus actividades. Como ya hemos visto, la experiencia de Estados Unidos es muy ilustrativa al respecto. Al final de cuentas, lo que hay que evitar es que un grupo de interés se convierta en dominante en la toma de decisiones públicas, no por la calidad de sus propuestas ni su capacidad para argumentar y convencer; sino por la cantidad de recursos que invierte para imponer sus puntos de vista.

Es decir, como actividad compleja, el principal problema de la regulación del cabildeo es el cómo se debe evitar que la prevención de los vicios en éste afecte la posibilidad de obtener beneficios del mismo, y sobre todo el impedir que esta regulación se convierta en un muro entre los representantes y los representados; es decir, lograr restringir los efectos nocivos del cabildeo, sin afectar el flujo de información que representa para una mejor toma de decisiones, mediante una regulación que promueva el cabildeo en lugar de restringirlo.

Es conveniente avanzar en la discusión sobre los siguientes temas para la regulación del cabildeo:

- Reconocimiento de que es una actividad legítima y un derecho.

- Actividad que debe ser normada y llevada a cabo en forma transparente (Contribuye con la imparcialidad e independencia de los funcionarios públicos).
- Definición de lo que se entenderá por Cabildeo y por Cabildero, y qué conductas se excluyen de estas definiciones (Lo que permitirá distinguir entre cabilderos profesionales y traficantes de influencias y facilita una mayor competencia entre los cabilderos, incentivando una mayor profesionalización.).
- Registro Público, de libre acceso (Hace transparente las relaciones entre intereses privados y las autoridades; además que con acceso a la información, se facilita la fiscalización y el control social).
- Institución encargada de mantener el registro y fiscalizar el cumplimiento.
- Normas de conducta ética, obligaciones, prohibiciones e incompatibilidades para cabilderos y servidores públicos, así como sanciones.

5.5. Iniciativas presentadas ante el congreso de la unión, en materia de cabildeo abril de 2002 a enero de 2008.

Las diversas iniciativas de ley para regularla no ha tenido avances significativos en el Congreso y muestran algunas insuficiencias, como por ejemplo los mecanismos de control del cabildeo. No obstante, estas propuestas constituyen un adelanto mejorable en comparación con el vacío que hoy impera.

PROYECTOS LEGISLATIVOS EN MATERIA DE CABILDEO

CÁMARA DE DIPUTADOS

No.	FECHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
1. 1.	29/04/2002	De Ley Federal para la regulación de la actividad profesional del cabildeo y la promoción de causas.	Dip. Efrén Nicolás Leyva Acevedo.	Gobernación y Seguridad Pública, y Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006*	Definir los alcances del cabildeo y promoción de causas, así como crear un código de ética, un registro, responsabilidades y sanciones para quienes se dedican al cabildeo.
2.2.	22/04/2004	De Ley Federal de Cabildeo.	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	Gobernación. Pendiente	Propone institucionalizar el cabildeo mediante la creación de registros públicos de quienes realicen esta actividad. Determina las normas básicas para el ejercicio del cabildeo profesional ante los órganos de los poderes
3.3.	09/12/2004	Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares.	Dip. Federico Döring Casar y Antonio Morales de la Peña, (PAN)	Gobernación Pendiente	Regular las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro se llevan a cabo de manera individual, y en su caso por organizaciones privadas ante organismos públicos.
4.4.	17/08/2005	Con proyecto de decreto por el que se adicionan los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Dip. Sami Gabriel David David PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. PRIMERA LECTURA 27- ABR-2006*	Establece que los particulares, personas físicas o morales, puedan ser peticionarios directos con motivo de la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones jurídicas o proposiciones con punto de acuerdo ante las cámaras del Congreso, siempre y cuando cumplan con los requisitos que exige la norma.
5.5.	24/08/2005	Con proyecto de decreto que adiciona los artículos del 215 al 224 al reglamento para el gobierno interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias PRIMERA LECTURA ORIGEN EL 27-ABR-2006*	Determina institucionalizar la figura del cabildeo a través de un Registro Público de Cabildeo; transparentar el ejercicio del cabildeo para evitar el tráfico de influencias y el manejo de información privilegiada; y estipular el alcance de las actividades en el ramo
6.6.	22/11/2005	De Ley para Regular el Cabildeo y Gestión de Causas	Dip. Alejandro Ismael Murat Hinojosa PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.- PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006 *	Propone el Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas que dependerá del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFA), a efecto de posibilitar a la sociedad la identificación de quienes efectúan contactos de cabildeo y transparentar sus actividades.
7.7.	21/12/2005	Dictamen del decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Diputados*	Comisión de Régimen Reglamentos, y Prácticas Parlamentarias	- PRIMERA LECTURA 27-ABR-2006	Define por cabildeo toda gestión o petición que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes. Y por cabildero a cualquier organismo público, privado o social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones en los términos del párrafo que antecede. Promueve el registro ante la Secretaría General, en un registro público, que se difundirá semestralmente en la Gaceta, con los datos

transparenciados por éstos

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
8.8.	28/03/2006	De Ley Reglamentaria del artículo 8 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Dip. Santiago Cortés Sandoval PRD	Puntos Constitucionales Pendiente	<p>Prende fortalecer el derecho de petición para otorgar esta garantía a las personas físicas o morales, para que se conviertan en peticionarios. Dicho derecho podrá ejercerse ante cualquier autoridad, funcionario, empleado público u órgano del poder público, teniendo por objeto cualquier asunto o materia.</p>
9.9.	05/09/2007	Minuta con proyecto de decreto, que adiciona los párrafos cuarto a séptimo del artículo 133 y adiciona un artículo 136 a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Senado de la Republica	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. Pendiente	<p>Incorporar reglas sobre derechos, obligaciones, Cuestiones disciplinarias y procedimientos legislativos diversos; así como un conjunto de disposiciones acerca de los legisladores, se enfatiza la obligación de asistencia a las sesiones de pleno y comisiones; se limita el fuero en caso de flagrancia o en caso de tener licencia; se prohíbe desempeñar actividades o percibir beneficios, ingresos, concesiones, prestaciones o emolumentos que sean incompatibles con el ejercicio de sus funciones, cuando generen conflicto de intereses, debiendo asentar todo tipo de actividades privadas en el registro de intereses que la Mesa Directiva de cada cámara lleve para tal efecto. Si se infringe la disposición se perderá el carácter de legislador.</p>
10.10	31/10/2006	Ley Federal de Cabildeo	Dip. Sara Isabel Castellanos Cortés, PVEM	Gobernación Pendiente	<p>Prende regular las actividades profesionales y remuneradas de cabildeo y promoción de intereses que realicen los particulares frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión. Propone la conformación de un padrón, el cual será temporal y sólo se requerirá para su inscripción los de uso común en los registros Públicos.</p>
11.11.	19/12/2006	Proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Diputados Carlos Navarro Sugich y Antonio Valladolid Rodríguez, PAN	Puntos Constitucionales Pendiente	<p>Establece que el hecho de que un servidor público se encuentre bajo licencia o figura equivalente, implica una separación ya sea temporal o definitiva, según sea el caso, de su cargo, para los efectos de la improcedencia del llamado fuero de no procesabilidad.</p>
12.12.	29/03/2007	Proyecto de decreto que reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Jesús Arredondo Velásquez, PAN	Puntos Constitucionales Pendiente	<p>Establecer obligatoriedad para que los servidores públicos emitan respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en cualquier materia, conforme a los términos que se establezcan en las leyes y reglamentos de cada materia. En caso de omisión se podrán instrumentar los procedimientos administrativos de responsabilidad para los servidores públicos que incurran en dichas prácticas.</p>

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
13.13.	19/04/2007	Minuta con Proyecto de Decreto, que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Senado de la Republica	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Pendiente	<p>Establece la prohibición de los siguientes actos durante el ejercicio de funciones legislativas:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Usar recursos públicos a su disposición para fines personales; *Solicitar o recibir dinero o cualquier otra dádiva a cambio de influir o tratar de influir a favor o en contra de cualquier proyecto de la Cámara a la que pertenezca o del Congreso de la Unión; *Gestionar (por sí o por interpósita persona) ante cualquier órgano del Estado o ante personas que administren recursos públicos, la celebración de acto jurídico alguno que signifique la obtención de beneficios económicos provenientes de recursos públicos; *Aprovechar la posición que su encargo le confiere para inducir indebidamente a otro servidor público a efectuar, retrasar u omitir la realización de algún acto de su competencia, que reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja; *Litigar en contra el Estado.
14.14.	27/02/2007	Proyecto de decreto que adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva, Convergencia	Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Pendiente	<p>Plantea la transparencia de las actividades de cabildeo, y que sea vista como una actividad complementaria al proceso legislativo, a través del siguiente mecanismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> *Crear un Código de ética tanto para los cabilderos, clientes, legisladores y funcionarios del Congreso *Constituir un registro público de cabildeo legislativo, tanto para el Poder Legislativo y Ejecutivo. Para poder ejercer la actividad profesional de cabildeo, deberá contar con la cédula respectiva que le permitirá el acceso a las instalaciones del Congreso o del Ejecutivo Federal *Las empresas de cabildeo deberán dar cuenta de sus clientes *Propone sanciones, tales como la suspensión del registro hasta por seis meses; la pérdida del registro; el retiro de la cédula; y finalmente, multa de cincuenta a tres mil días de salario mínimo, independientes de las del orden civil o penales aplicables.

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA	TURNADO A	OBJETO
15.15	20/09/2007	<p>Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</p>	<p>Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva, Convergencia</p>	<p>Comisiones Unidas de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias; de la Función Pública, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Pendiente</p>	<p>Regular el funcionamiento interno del Congreso mediante principios de transparencia y bajo un principio ético en el ejercicio legislativo; así como evitar el conflicto de intereses y procurar la rendición de cuentas ante el ciudadano y al interior del propio Congreso, mediante los siguientes mecanismos:</p> <p>* Se conformará el Comité de Ética, Transparencia y Rendición de Cuentas, que tendrá entre sus tareas: expedir el Código de Ética; velar por la observancia de dicho Código de Ética; atender cualquier denuncia y dar seguimiento a posibles conflictos de interés.</p> <p>* Las personas que no laboren en el Congreso, que deseen ingresar al Salón de Sesiones, deberán presentar el permiso del Presidente de la Mesa Directiva, previa identificación.</p> <p>* Los legisladores deberán apegarse a un Código de Ética Parlamentario que se implementará a través de un Comité de Ética que se constituirá al inicio de cada legislatura.</p> <p>* El Comité de Ética elaborará un registro de cabilderos, a fin de regular y controlar cualquier comunicación escrita o electrónica tendiente a formular, modificar, abrogar o derogar leyes, decretos o acuerdos del Congreso de la Unión, respecto al proceso legislativo, que realicen personas físicas o morales, en favor de sus intereses, y por organizaciones, sectores o grupos de la sociedad civil en la gestión de causas legítimas.</p> <p>* La actividad de cabildeo deberá responder a la "gestión de causas legítimas", entendidas como intereses de ciertos grupos o sectores, sin que necesariamente implique una remuneración.</p> <p>* La información generada en comisiones y comités deberá ser pública.</p> <p>* El Registro Público Nacional de Cabildeo Legislativo estará bajo la responsabilidad del Secretario Técnico del Comité de Ética quien será el encargado de integrarlo y actualizarlo.</p> <p>* Las solicitudes de registro ante las Cámaras deberán ser presentadas a través del Comité de Ética, debiendo contener los datos y documentos siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1. Nombre, dirección, teléfono, principal lugar de negocios y una descripción general de las actividades de la persona o empresa quien se registra, así como del cliente que lo contrató; 2. 2. Las principales áreas de interés del trabajo legislativo en las cuales quien se registra espera cabildar en nombre del cliente; 3. 3. El nombre de cada empleado que vaya actuar como cabildero a nombre del cliente, con la anotación de si han desempeñado como funcionarios públicos del Congreso de la Unión o como Legisladores en los 3 años anteriores y el cargo que ocuparon. 4. 4. Comprobantes de domicilio oficial de la empresa o persona quien se registra; así como de cada empleado que vaya actuar como cabildero a nombre del cliente;

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA	TURNADO A	OBJETO
					<p>5. 5. Acta constitutiva en el caso de las personas morales.</p> <p>Las personas físicas o morales que ejerzan la actividad profesional de cabideo, deberá contar con Cédula de Registro, la cual podrá ser renovada cada tres años.</p> <p>Los cabilderos deberán presentar un informe semestral ante el Comité de Ética que contenga: Altas y bajas de sus clientes; medios utilizados para contactar a sus clientes; temas tratados; intereses promovidos; resultados obtenidos; ingresos y egresos producto del servicio profesional de cabideo; cualquier variación a los datos proporcionados al Registro.</p> <p>Los integrantes del Comité de Ética, en materia de cabideo, tendrán las siguientes atribuciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 1. Dirigir e integrar el registro bajo los principios transparencia y rectitud; 2. 2. Cuidar la observancia de las normas éticas; 3. 3. Colaborar con todas aquellas personas o instituciones que requieran de información u orientación sobre el ejercicio de la profesión de cabideo o promoción de causas legítimas; 4. 4. Establecer vínculos institucionales con organismos similares nacionales e internacionales; 5. 5. Denunciar ante la correspondiente Contraloría Interna del Congreso de la Unión, actos de corrupción y tráfico de influencias tanto de las personas que no estén debidamente inscritos para desarrollar el cabideo o de los clientes de cabilderos; así como de funcionarios del Congreso de la Unión; 6. 6. Mantener y actualizar la información contenida en el Registro y de los informes presentados por los cabilderos y 7. 7. Utilizar el Internet para dar difusión a la información del Registro. <p>Los datos proporcionados por la persona que desee prestar servicios de cabideo serán de acceso público.</p> <p>Se les exceptúa de la obligación de inscribirse en el Registro y de obtener cédula de cabildero a quienes gestionen causas de grupos vulnerables.</p>

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
1. 1.	14/12/2001	Proyecto de decreto que expide el Reglamento de la Cámara de Senadores	Senadores Carlos Chaurand Arzate (PRI), Raymundo Cárdenas Hernández (PRD) y César Jáuregui (PAN)	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos. Pendiente	Define al cabildeo como una actividad profesional, legítima, remunerada, prestada por personas físicas o morales y destinada a informar de manera especializada a los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre proyectos legislativos que son de su interés y sobre los que pretenden influir en favor o en contra.
2. 2	30/03/2004	Con proyecto de decreto que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Sen. Fidel Herrera Beltrán PRI	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos. Desechado 21/12/2006 por Acuerdo de la Mesa Directiva para desechar proyectos de las pasadas legislaturas.	Crea un apartado en la Ley Orgánica para planear y supervisar las reuniones que se lleven a cabo entre los grupos de interés y los legisladores. Asimismo, crea una Unidad Especializada de Enlace encargada de atender las necesidades derivadas de estas actividades y vigilar la gratuidad de su ejercicio.
3. 3	10/11/2005	Con proyecto de decreto por el que se adiciona un Título Sexto, denominado: De la participación ciudadana y el cabildeo legislativo, compuesto por los artículos 136 al 141, a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.	Sen. Sara Isabel Castellanos Cortés PVEM	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos Desechado 21/12/2006 por Acuerdo de la Mesa Directiva para desechar proyectos de las pasadas legislaturas	Crear mecanismos legales que permitan fortalecer la cooperación y colaboración entre los poderes Ejecutivo y Legislativo a través del reconocimiento y regularización de las actividades de negociación y cabildeo. Determina definir el cabildeo como la actividad profesional y especializada de agregación y gestión de intereses de los gobernados frente a los legisladores; diferenciar el ejercicio profesional de las actividades de cabildeo y promoción de intereses, de las actividades de representación legal; integrar y mantener actualizado un padrón de personas físicas o morales que profesionalmente se dediquen a las actividades de cabildeo, excluyendo de la posibilidad de ser inscritos como tales a quienes sean servidores públicos en activo; prohibir la contratación por parte del Ejecutivo federal, sus dependencias y organismos descentralizados, de servicios profesionales de cabildeo en sus relaciones con el Poder Legislativo federal; y establecer un esquema de responsabilidades y sanciones en torno a la actividad.

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
4. 4.	07/12/2006	Proyecto de decreto que expide Reglamento del Senado de la República	Sen. Pablo Gómez	Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos, primera. Pendiente	<p>Prevé un capítulo de cabildeo, el cual señala:</p> <p>*Se entenderá como Cabilderos a cualquier organismo público, privado o social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones ante cualquier senador, órgano o autoridad del Senado para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes.</p> <p>*Para poder llevar acciones de cabildeo deberá estar inscrito ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, y en un registro público, que se difundirá trimestralmente en la Gaceta. Y exceptúa de la disposición a los sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras sin fines de lucro, movimientos populares sin registro legal y partidos políticos.</p> <p>También señala que aquellos que no se encuentren inscritos en dicho registro, no podrán ejercer las acciones de cabildeo.</p> <p>Asimismo, señala obligaciones para los senadores:</p> <p>*Informar por escrito de las conversaciones mantenidas con los cabilderos y con personeros de sociedades mercantiles no registradas como cabilderos; y estará dirigido al Presidente de la comisión que conozca el asunto o en reunión a efecto de que quede constancia.</p> <p>*De no informar, se podrán iniciar procedimientos jurídicos contra el senador después de que la Mesa Directiva integre el expediente con los elementos de presunción.</p>

**CÓDIGO DE ÉTICA Y OTROS VINCULADOS
CÁMARA DE DIPUTADOS**

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
1. 1	14/09/2006	Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva Convergencia	Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Pendiente	<p>Plantea modificar la ética pública en el ejercicio de la actividad legislativa.</p> <p>Propone dar a conocer los intereses que motivan la promoción de iniciativas legislativas e informar de los grupos de cabideó con que ha interactuado al momento de su presentación; antepone el interés general y el interés público sobre intereses personales o privados.</p> <p>Se establece que ningún legislador puede valerse del cargo para la realización de gestiones personales o privadas; aprovecharse de su cargo para conseguir o procurar servicios especiales, nombramientos o beneficios personales, a favor de familiares o terceros; solicitar o aceptar regalos, viajes, donaciones o recompensas como contraprestación o forma que comprometa o condicione su toma de decisiones.</p>
2. 2	10/10/2006	Punto de acuerdo a fin de instaurar un Código de Ética para Diputados Federales.	Diputado José Manuel del Río Virgen Convergencia	Justicia y Derechos Humanos Pendiente	<p>Propone la creación de un comité ético, que se encargue de velar por el respeto a los principios republicanos; en caso de violaciones, el comité ético realizará recomendaciones públicas o privadas –de acuerdo a la gravedad de la falta- a los legisladores que rompan su compromiso de respetar y hacer respetar esos valores.</p>
3. 3	21/12/2006	Que reforma el artículo 221 del Código Penal Federal	Dip. Mario Alberto Salazar Madera	Justicia Pendiente	<p>Propone sancionar el delito de tráfico de influencias del servidor público que a través de una tercera persona promueva o gestione la tramitación de negocios o resoluciones públicas ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, o bien a la realización de actos u omisiones indebidos. Las penas van de dos a seis años de prisión, de cien a quinientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. La pena también se aplicará a cualquier persona que promueva o gestione la conducta del servidor. Si la conducta produce un beneficio económico, la pena se aumentará hasta en una mitad.</p>

SENADO DE LA REPÚBLICA

No.	FE-CHA	ASUNTO	PRESENTADA POR	TURNADO A	OBJETO
6. 6	12/12/2006	Con proyecto de Decreto que adiciona el artículo 221 del Código Penal Federal	Sen. Tomás Torres Mercado PRD	Justicia, Estudios Legislativos, Segunda.	Tipifica la conducta de los diputados o senadores que representen a particulares en sus intereses patrimoniales frente al estado. Que cometen el delito de tráfico de influencia, los legisladores del Congreso de la Unión que represente en juicio, procedimiento administrativo o en controversia jurisdiccional de cualquier índole, por sí o por interpósita persona, los intereses patrimoniales de un particular frente a los intereses de cualquier persona moral de derecho público, sea con el carácter de representante, abogado patrono, gestor, autorizado para recibir notificaciones, mandatario o cualquiera otra forma de representación.
7. 7	26/10/2006	Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 62 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Sen. Ricardo F. García Cervantes, Rubén Camarillo Ortega, Santiago Creel Mirandas, Alberto Cárdenas Jiméñez, Martha Leticia Sosa Govea, Federico Döring Casar, Luis Alberto Coppola Joffroy-PAN	Quedó de Primera Lectura Puntos Constitucionales, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Estudios Legislativos, Segunda.	Incorporar en la Ley el régimen de actividades incompatibles con la función legislativa, previendo sanciones en caso de incumplimiento, y la Comisión Jurisdiccional será el órgano responsable de vigilar que los legisladores no realicen dichas actividades ni incurran en los supuestos conflictos de interés.

A pesar de las iniciativas que como ya lo mencionamos no han tenido mucho avance, sabemos que las oficinas gubernamentales ya lo trabajan bajo otros nombres, rubros o acepciones, por ejemplo en la Secretaría de Gobernación tenemos la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, creada en junio

de 2002, la cual es considerada como la instancia que, dentro del Gobierno Federal, ha consolidado los mecanismos e instrumentos institucionales para fomentar una buena relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y para generar consensos y acuerdos políticos que contribuyan a concretar las reformas legislativas que sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común; esto sin dudarle es Cabildeo.

El mayor progreso sobre el tema es el “**Decreto de por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012**”; publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 10/09/2008; donde sin lugar a dudas hablamos claramente del Cabildeo aunque no se le denomine de esta acepción; denotando que se es importante y necesario la regulación del Cabildeo para que la práctica de esta actividad sea profesional, eficaz y bien aplicada de manera permanente y no solo por un periodo como lo marca el Decreto antes citado.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Conclusiones:

Primera.- El cabildeo o lobbying es una actividad para incidir, influir o incentivar el ánimo del Legislador, persuadiéndolo para que apoyen o no una propuesta de Ley, Decreto, Reglamento, Programas o Proyectos Públicos, etcétera.

Segunda.- El cabildero debe tener sentido político, conocer el tema y los hechos en los que va a influir, estar informado, ser creíble, fomentar alianzas, conocer a la oposición, saber argumentar y comunicar, conocer el proceso legislativo.

Tercera.- Para el mejor ejercicio del cabildeo se debe tener un monitoreo y análisis del tema, conocer a los actores y su postura, establecer alianzas, difundir mensajes e información mediante lo que llamamos una campaña de cabildeo.

Cuarta.- Los derechos de los ciudadanos frente al Poder Legislativo son constantemente obstaculizados e insuficientes, por lo que debemos ser más participativos en las políticas públicas y ante el legislativo; haciendo cumplir nuestros derechos y que nuestra participación sea mayor, en la toma de decisiones y en el diseño y ejecución de dichas políticas.

Quinta.- En nuestro continente solo Estados Unidos, Canadá y Perú son los países que actualmente regulan el cabildeo, los más avanzados en el tema y regulación son Argentina, Chile y Colombia; a pesar de tener uno de los pioneros en la materia de cabildeo se ha mostrado poco avance; por lo que nos falta progresar a pasos agigantados en el tema, siendo importante su regulación.

Sexta.- El cabildeo es una actividad, que ejercida dentro de nuestra democracia hace que esta sea más dinámica y plural, así como el legislador

funde su decisión sobre una semblanza sobre actividades y necesidades sociales; y no por intereses partidistas como se hace actualmente.

Séptima.- En México el cabildeo existe, se ejerce, es remunerada y por no estar regulada se convierte de una actividad profesional a un tráfico de influencias, ya que las empresas actualmente dedicadas a esta actividad son manejadas por expolíticos y exfuncionarios, por lo que es necesario regularla.

Octava.- La regulación del cabildeo permitirá dar soluciones a problemas sociales, políticas y económicos por cuanto permite pasar de la queja-denuncia a la solución propositiva de los mimos y así contribuir a pasar de ser parte del problema a ser parte de la solución, dando como resultado una sana relación ciudadanía-gobierno.

Novena.- El cabildeo en nuestro sistema democrático, apoyado en una regulación igualmente democrática fomentará la participación social en la toma de decisiones públicas, llegando a ser un excelente instrumento que contribuirá al fortalecimiento de un sistema representativo, como el nuestro.

Décima.- Han existido varias iniciativas en el Congreso para reconocer y regular el cabildeo, aunque ninguna a tenido avances significativos, por lo que es importante poner los ojos en el tema y regularlo para una profesionalización del mismo; el mayor avance respecto al tema es el "***Decreto de por el que se aprueba el Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012***", pero este dicho decreto no soluciona, ni garantiza la mejor aplicabilidad de manera decisiva.

Propuestas:

En este contexto, para la creación de un marco propicio que permita y fomente el desarrollo del Cabildeo, como una figura afín al derecho de petición, se presentan las siguientes propuestas:

Primera.- México, en la construcción de una nueva arquitectura institucional, deberá considerar como una nueva pieza, la figura del cabildero, considerando

la posibilidad de integrar un registro y adoptar una reglamentación de los individuos o grupos que ejerzan esta actividad.

Segunda.- Debe avanzarse en el fortalecimiento de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, mediante la renovación y actualización de sus procedimientos internos y de su estructura, para dotarle de los cuadros adecuados para llevar a cabo de manera eficiente y transparente las labores de análisis, discusión y respuesta a los ciudadanos. En la medida que los poderes Legislativo y Ejecutivo cuenten con mejores instrumentos y recursos para analizar la información presentada por los grupos de interés, estarán en posibilidades de comprobar la utilidad y veracidad de esta información.

Tercera.- El Gobierno debe incentivar la formación de organismos no gubernamentales, lo que permitirá una estructura social más participativa y por lo tanto, con mayores posibilidades de aportar al bien común.

Cuarta.- La libertad de prensa lograría maximizar los beneficios que los cabilderos aportan a la democracia, ya que ésta es muy importante para divulgar las actividades extremas de cabilderos y grupos de interés.

Quinta.- Fomentar una adecuada profesionalización de los cabilderos, contando con la participación de instituciones educativas, cuyos planes de estudio aborden temas del proceso legislativo y de derecho constitucional y administrativo, de concertación, de análisis político, comunicación social y de planeación estratégica, entre otros.

Los proyectos legislativos presentados en los últimos periodos legislativos, ante la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, resultan ser similares y en términos generales, incluyen los aspectos y actividades más importantes de lo que se estima necesario regular, que es el reconocimiento de que es un derecho u una actividad legítima, que debe ser normada y llevada a cabo en forma transparente, para lo que se establece un Registro Público de libre acceso, definen cabildeo y cabildero, y determina qué conductas se excluyen de estas definiciones, asimismo, fijan instituciones encargadas de mantener el

registro y fiscalizar el cumplimiento, por último, establecen normas de conducta ética, obligaciones, prohibiciones, incompatibilidades y sanciones.

Por lo anterior, se evidencia la necesidad de abrir el debate público sobre los temas de esta actividad del cabildeo, en los que no hay consensos, para ir avanzando en la calificación de los límites hoy difusos. Con tal pretensión, a continuación se propone tal regulación, fijando lo siguiente:

TEMA	PROPUESTA ESPECÍFICA
Objeto o finalidad	Establecer bases generales que normen las actividades de cabildeo, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.
Definición de cabildeo	Toda actividad de interlocución, realizada por personas físicas o morales de manera profesional y remunerada, que tenga como propósito dar a conocer información y persuadir acerca de opiniones de terceros respecto de un asunto público que sea objeto de deliberación, decisión o resolución en curso por parte de servidores públicos de los órganos del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Legislativo Federal.
Definición de cabilderos	Persona física o moral, nacional o extranjera, que desarrolle acciones de cabildeo, mediante servicios profesionales remunerados, ante servidores públicos de órganos del Poder Ejecutivo Federal o del Poder Legislativo Federal.
Registro de cabilderos	Mecanismo mediante el que se integra, organiza y actualiza la información relativa a las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que realizan actividades profesionales de cabildeo. -La autoridad facultada para llevar el registro debe ser la Secretaría de la Función Pública.
Sujetos pasivos del cabildeo	Los servidores públicos mencionados en el párrafo primero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Regulación de acciones del cabildeo del ejecutivo y legislativo	Consideramos que a partir de la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo, que tiene como misión <i>“Construir y operar los mecanismos e instrumentos institucionales que garanticen la buena relación entre los poderes para la generación de consensos y acuerdos políticos, jurídicos y sociales, a fin de lograr las reformas legislativas en las que se sustenten el desarrollo nacional, la gobernabilidad democrática y el bien común”</i> , es innecesario que la pretendida “Ley de regulación del cabildeo”, contenga normas que regulen tales actividades.
Prohibiciones	En este rubro, es conveniente que se incluya la prohibición a cualesquier donación, prestación, transacción o intercambio a los parientes, así como que quede vigente tal prohibición en un plazo considerable después de terminado el cargo.
Sanciones	La Ley debe establecer sanciones para el caso de incumplimiento o violación de la regulación, pues de no ser así, sería una norma imperfecta. Tales sanciones deben estar establecidas en la ley, y deben ir (según la gravedad) de la pérdida de licencia para realizar actividades de cabildeo, multas, a penas privativas de libertad.

BIBLIOGRAFÍA

- ✚ Alfonso Piñeiro, Alfonso, "El Quinto Poder: Teoría y Practica del Lobbying", Ediciones Macchi, Buenos Aires-Bogota, 1992.
- ✚ Álvarez Carreño, Santiago, *El derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*, Granada Cornares, 1999.
- ✚ Bazdresch, Luis, Garantías individuales, México, Trillas, 1990.
- ✚ Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 1a. edición.
- ✚ Burgoa, Ignacio, Las Garantías individuales, 15ª. edición México, Porrúa, 1981.
- ✚ Castro, Juventino V., Lecciones de garantías y amparo, México, Porrúa.
- ✚ Colom Pastor, Bartorneu, El derecho de Petición, Madrid, Marcial Pons, Universitat de les Illes Balears, 1997.
- ✚ Diccionario de la real academia española, 22º edición.
- ✚ Enciclopedia Jurídica Mexicana, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México 2004.
- ✚ Ferrajoli, Luigi, Derechos y Garantías, La Ley del más débil, Madrid, Trotta, 1999, p. 37.
- ✚ Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", en varios autores, El Poder Legislativo en la actualidad, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.
- ✚ Harris, Marvin, Nuestra especie, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- ✚ Abraham, Interest Groups and Lobbying, Nueva York, Macmillan, 1966.
- ✚ Liebert, Ulrike, "El Parlamento como foro central en la consolidación democrática: una exploración preliminar", Estudios Parlamentarios, núm. 1, junio-julio de 1992.
- ✚ Montiel Márquez, Antonio "El derecho de petición: ¿instrumento de participación directa de los ciudadanos o manifestación de la función de control? Cuadernos constitucionales de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol, núms. 30/31, 2000.
- ✚ Moreno Collado, José, "El proceso y la práctica legislativos", en varios autores, Política y procesos legislativos, México, Senado de la República-UNAM, 1985.

- ✚ Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel, Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano. Posibilidades de aplicación en México, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.
- ✚ Sánchez Bringas, Enrique, México, Porrúa, 1995.
- ✚ Wheare, K. C., Legislaturas, Oxford University Press, 1963 (México, LI Legislatura, Cámara de Diputados, serie: Estudios Parlamentarios, núm. 2, 1981.

SITIOS DE CONSULTA

- <http://www.enciclonet.com> (Enciclopedia Multimedia Micronet)
- <http://www.rae.es>
- <http://encyclopedia.thefreedictionary.com/Lobbying>
- <http://ethics.state.wi.us>
- <http://www.mexico.com/>
- <http://www.senate.gov/legislative>
- <http://www.senado.gob.mx/gaceta>
- <http://gaceta.diputados.gob.mx>
- <http://www.diputados.gob.mx/gaceta>