



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y
SOCIALES**

EL CABILDEO EN MÉXICO:

**UNA VISIÓN A LA PROPUESTA DE
REGLAMENTACIÓN PARA EL PODER
LEGISLATIVO**



**T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (ESPECIALIDAD
EN ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A**

**FRANCISCO RENE ROBLES RODRIGUEZ
ASESOR: DR. MIGUEL ANGEL MARQUEZ
ZARATE**

CIUDAD UNIVERSITARIA, 1° DE OCTUBRE DE 2009



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.

A MI DIOS TODOPODEROSO QUE EN ESTE TRAYECTO DE VIDA ME HA ACOMPAÑADO EN TODO MOMENTO Y QUE ES EL CENTRO Y MOVIMIENTO DE MI UNIVERSO...

A MIS PADRES MI ORIGEN Y MI RAIZ, POR TODO SU APOYO Y TOLERANCIA PARA SALIR ADELANTE...

A MIS HIJOS QUE SON MI RAZON Y FUERZA PARA VIVIR...

A MIS HERMANOS POR COMPARTIR COMO FAMILIA ESTA EXPERIENCIA DE VIDA...

A MIS PROFESORES COMPAÑEROS Y AMIGOS POR COMPARTIR SU TIEMPO Y SU AMISTAD...

A LOS QUE SE ADELANTARON, A LOS QUE ESTAN Y AQUELLOS QUE ME APOYARON EN MI LUCHA DIARIA POR SER MEJOR SER HUMANO...

A LAS PERSONAS QUE ME INSPIRARON AMOR Y CONSTANCIA PARA FORJAR Y HACER REALIDAD MIS PROPIOS SUEÑOS E IDEAS...

A MI QUERIDA UNAM POR SER MI ALMA MATER Y ORGULLOSAMENTE MI LUZ DE CONOCIMIENTO...

A TODOS ¡MIL GRACIAS!

“La inteligencia consiste no sólo en el conocimiento, sino también en la destreza de aplicar los conocimientos en la práctica”. Aristóteles

INDICE

	Pág.
Introducción.....	3
Apartado 1: El Cabildeo	
1.1. Antecedentes.....	12
1.2. El Cabildeo en Estados Unidos	12
1.3. El Cabildeo en México	14
1.4. Definición del Cabildeo	18
1.5. Etapas del Proceso de Cabildeo	21
Apartado 2: El Cabildeo en el Poder Legislativo en México	
2.1. El Cabildeo en el Poder Legislativo	29
2.1.1. Cámara de Diputados	34
2.1.2. Cámara de Senadores.....	40
2.2. La Comisión Permanente.....	44
2.3. Sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados	46
2.4. Los Grupos Parlamentarios.....	49
2.5. Proceso Legislativo: la aprobación de Leyes.....	50
Apartado 3: <i>Hacia una reglamentación del cabildeo en el Poder Legislativo en México</i>	
3.1. Surgimiento del Cabildeo en México	55
3.2. Por qué Reglamentar el Cabildeo	62
3.3. Propuestas para Reglamentar el Cabildeo	67
Conclusiones y Perspectivas para el Cabildeo en México	87
Fuentes de Información.....	93

INTRODUCCIÓN

La vida reciente del país, se ha caracterizado por la secuencia vertiginosa de los hechos sociales que rebasan la capacidad de reacción y de acción de los actores y sectores, tanto públicos como privados.

En este tenor, el Poder Legislativo no ha sido la excepción, a partir del año 2000, México ingresa formalmente a la vida democrática producto de un proceso paulatino de apertura política, así el Congreso se convirtió en protagonista del desarrollo y en la toma de decisiones de la vida nacional; actualmente nadie dudaría que en México se cogobierna desde el Legislativo.

Recordemos que la transición inicio años atrás y aún no termina por la constante recomposición e inestabilidad institucional existente, porque aún predominan las practicas del sistema de partido hegemónico, donde el jefe máximo fue el presidente de la República. La alternancia política, es un nuevo capítulo porque es posible que un partido distinto al PRI, acceda al poder presidencial. En cambio, en las cámaras, las variaciones electorales ponen en jaque a los tres institutos políticos más representativos del país (PRI, PAN Y PRD) mecanismo a partir del cual, los electores los obligan a negociar y ponerse de acuerdo sobre los destinos de la nación. Para muchos, esto significa el inicio de una nueva etapa en la que el Congreso toma un nuevo papel en la forma en que se gobierna ya que influye en mayor grado e la toma de decisiones.

A razón de esta apertura democrática en la historia del México moderno, la importancia del Poder Legislativo en la vida nacional es evidente e innegable, por ello, las reglas en la negociación política se han modificado de manera vertiginosa rebasando muchas veces la capacidad de respuesta de los distintos grupos y sectores sociales. Esta afirmación se ve reflejada en la necesidad de todos los actores de buscar y lograr acuerdos que se vean reflejados en las leyes, mismas

que convergen y emergen de las dos cámaras que conforman el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados con 500 legisladores y la de Senadores con 128 integrantes.

Con el inicio del nuevo siglo, la Cámara de Diputados se ha transformado en un eje protagónico en el proceso de la consolidación de la democracia, ya que en él, coinciden intereses de todos los partidos políticos, los empresarios, los obreros, los campesinos (...) de sus respectivas dirigencias, y de representantes del Poder Ejecutivo. En lo referente al ámbito social y empresarial se observa que este último, ha incrementado cuantitativamente su poder negociador con todos los sectores principalmente en el proceso de reformas y creación de leyes incidiendo a través del intenso y activo cabildeo profesional.

Al respecto, la figura del *lobbyista* o cabildeero profesional, toma un papel relevante para alcanzar objetivos públicos y privados precisos. Esta nueva figura en el ambiente legislativo, no es una innovación, ya que en los Estados Unidos de Norteamérica, es reconocida de manera legal desde hace un cuarto de siglo, y su actividad, se adiciona a la vida nacional como una actividad profesional, que desempeña importantes acciones para impulsar e influir en el proceso de toma de decisiones, esto sin duda agrega un ingrediente más a una sociedad cada vez más democrática y participativa.

En el caso de México, es posible entender al cabildeo como un esquema de negociación en el que se busca influir e incidir en la definición de los temas públicos y privados que día con día van generando; con ello, van adquiriendo más profesionalismo y experiencia en el ejercicio de su profesión, pese a que aún carece de un marco normativo que justifique, regule y transparente su ejercicio.

Bajo esta breve descripción del cabildeo parlamentario, se considera necesario llevar a cabo un profundo análisis y la necesidad de entender si el *lobbying* o cabildeo, son relaciones públicas, tráfico de influencias de alto nivel o la base para un verdadero y necesario sistema de negociación política integral que coadyuve a una mejor toma de decisiones que repercutan sin duda, en beneficio de la vida nacional, esencialmente porque aún no existen mecanismos para que los legisladores escuchen de manera más cercana a los ciudadanos o los grupos que las reformas legales pueden afectar.

En tal sentido, las reglas para lograr los acuerdos entre el Ejecutivo y el Legislativo así como entre los distintos grupos sociales, en los años recientes, aparece la necesidad de hacer converger la oposición real entre los distintos intereses ya que las decisiones ya no están centradas en el Presidente de la República y por tanto para la aprobación de las leyes o de las reformas legislativas se requiere de un mayor consenso y legitimidad.

Lo anterior, plantea la necesidad de los distintos actores sociales de tejer una red de comunicación con el Congreso y la necesidad de crear un grupo de negociadores capaces de lograr acuerdos; sin embargo, en la praxis, no existe esta instancia operadora, por lo que se ve la necesidad de voltear a experiencias externas que conllevan a reconocer una actividad que se ejerce con amplia legalidad como ocurre en el Congreso de los Estados Unidos, donde los profesionales son capaces de conocer las entrañas del sistema y cuyo objetivo central, consiste en incidir en el diseño y orientación de las políticas públicas.

Respecto a la necesidad de dar formalidad a esta actividad –relativamente nueva en México- hubo necesidad por parte de los implicados o interesados de conformar grupos públicos y privados, para llevar adelante las negociaciones necesarias para procesar información veraz, precisa y objetiva sobre temas sustantivos; pero, hasta ahora, se carece de un marco legal que regule esta

actividad, lo que pone de manifiesto vacíos y riesgos al interior del Congreso Mexicano ya que hasta el momento no se ha podido transparentar y regular sus acciones por lo que está pendiente la emisión de normas y reglamentos precisos para su libre ejercicio.

Por los argumentos antes expuestos y formar parte de fenómenos a analizar por la Administración Pública y la Ciencia Política ya que forma parte de los fenómenos que en inciden en la esfera de lo público, es que existe el particular interés por estudiar, conocer y explicar a fondo, la forma del ejercicio profesional del cabildeo; conocer sobre su forma acción, su operación y la forma de influir en la toma de decisiones para la elaboración de las leyes; pero sobre todo, conocer las bases jurídicas que regulen su ejercicio.

Es importante definir si el Cabildeo es o no un tráfico de influencias o si se trata más bien de una forma profesional y legítima de lograr acuerdos a través de un correcto y fluido proceso de negociación, que influye en la adecuada toma de decisiones para incidir en las políticas públicas a través de los preceptos legales plasmados en las leyes.

Por lo reciente de su aparición y lo complejo de su desarrollo como ejercicio profesional, se considera que no hay mucha información respecto a esta actividad; sin embargo, sí existe la posibilidad de tener elementos para entender y conocer hacia dónde se dirige el cabildeo, cuál será su contribución en la consolidación democrática del país, y su impacto en la vida nacional, en la sociedad y en el gobierno, así como en su administración pública.

En éste sentido, en las últimas décadas, el cabildeo se ha desarrollado aceleradamente, destacando el cabildeo gubernamental y empresarial, y en menor escala, el cabildeo social o ciudadano, por lo que surge la necesidad de equilibrar

el mismo y ejercer contrapeso al interés de un solo sector a través de la apertura de espacios que consideren toda opinión de todos los sectores involucrados en la creación de leyes y no sólo de quienes puedan acceder a los profesionales del cabildeo.

A partir de lo anterior es importante precisar que el cabildeo es una actividad sistemática y moderna que se realiza en muchos Congresos plurales y abiertos del mundo, que tiene como fin informar sobre un tema específico y de interés público, cuyo poder de decisión o presión, puede beneficiar, afectar o transformar la actividad de un sector e incluso de un país. Su propósito concreto, es en gran medida, persuadir para que se considere o apoye su argumento o punto de vista en torno a un asunto considerado controversial para el grupo social, político, económico o financiero que lo promueve.

El cabildeo, en síntesis, tiene como objeto central convencer, pero en una connotación democrática actual, conlleva a identificarlo como grupos con intereses determinados para negociar temas específicos y posicionarlos como de interés público ante los legisladores. El cabildeo, en consecuencia, es la capacidad estratégica para alcanzar un objetivo e influir en un programa privado o institucional dentro del marco legal adecuado; empero en el caso mexicano, el cabildeo ha sido contrastante en diversos frentes.

El cabildeo como tal, es muy contrastante en diversos frentes, dinámico y proactivo en el ámbito económico y hacendario, pero pasivo y poco reactivo en el ámbito social y ciudadano ya que generalmente lo promueven grupos con grandes intereses políticos y económicos. Esto se hace evidente principalmente, al interior del trabajo de las comisiones donde realmente se lleva a cabo el trabajo legislativo a través de intensas sesiones de trabajo, con la consecuente aprobación, o en caso contrario, con el “congelamiento” o rechazo de iniciativas y propuestas postergándolas para otros tiempos legislativos.

Otra de las formas en que incide el cabildeo, radica en el proceso de negociación que muchas veces inicia en las instalaciones del Congreso, pero se influye y concreta –con viejas prácticas extraparlamentarias- en reuniones de fines de semana, en lugares privados, en ostentosos restaurantes o en exclusivos campos de golf. De ahí, que los legisladores se involucren rápidamente en materia de persuasión y negociación, lo cual, los obliga a profundizar su *expertise* en diversos tópicos aprovechando esta experiencia para obtener mayores beneficios y buscar mejores espacios públicos y privados de alto nivel.

A una década de que esta práctica, como hemos venido mencionando de haberse establecido en México, se le ha imprimido una connotación “mercantilista”, como un negocio rentable y en creciente auge.

Hoy, el grupo de cabilderos en México, no rebasa las 20 firmas o empresas reconocidas (mientras que en contraste, en los Estados Unidos existen aproximadamente 1500 despachos establecidos de manera legal) conformadas principalmente por empresarios, ex legisladores, ex funcionarios de gobierno, ex políticos y académicos expertos en diversas materias; dichas empresas están bien estructuradas, y en muchas ocasiones, interactúan de manera cercana con los propios legisladores. Sin embargo, coexiste un grupo secundario conformado por ejecutivos de empresas independientes, de algunas asociaciones civiles, políticas y de ONG´s, que han participado activamente en los trabajos legislativos, cuya labor primordial, consiste en defender intereses de sus representados, es importante destacar que éstos se encuentran vinculados al bienestar de un sector o comunidad específica.

En México -por carecer de un marco normativo en materia a diferencia de otros países- se ve necesario fortalecer una cultura de la negociación, por ejemplo a través de impulsar en instituciones académicas, organismos privados y de las

organizaciones de la sociedad civil para que se difunda esta especialidad, aunque es de reconocer, que ya existen algunos esfuerzos incipientes al respecto.

A partir de las reflexiones anteriormente realizadas, es importante aclarar que los propósitos de la presente investigación consisten en:

- Presentar un panorama integral de lo qué es el cabildeo legislativo, las posibilidades y limitaciones para su desarrollo y consolidación.
- Otorgar elementos de análisis que permitan entender su función y definir su importancia en el proceso político y democrático que se vive en México.
- Buscar elementos que permitan evaluar y en su caso, fortalecer las formas de ejercer la práctica de la negociación como parte necesaria a la conformación de políticas públicas y de las nuevas circunstancias nacionales.
- Considerar los costos y beneficios del cabildeo en la sociedad, en la Administración Pública y evaluar la importancia y los alcances de su necesaria regulación.
- Aportar los elementos necesarios que permitan regular la práctica del cabildeo y evitar que el ejercicio indebido de la actividad empañe o afecte el trabajo legislativo.

De forma general, es factible señalar que en términos formales, el cabildeo, es un nuevo espacio de negociación en el marco de la consolidación democrática que vive México, por lo que si se quiere una aproximación a una definición éste consiste en ser un mecanismo de presión y representación política o si se quiere más que eso es una herramienta necesaria para lograr acuerdos que incidan en todos los ámbitos de la vida nacional.

Por lo anterior, es oportuno legislar para regular la actividad y establecer los códigos y reglas necesarias para transparentar su acción y la manera en como ejercen presión sobre los legisladores y cuerpos técnicos de trabajo, lo anterior no lleva a plantear la importancia de establecer mecanismos de seguridad para que intereses privados en colusión con legisladores –tráfico y conflicto de intereses- no rebasen al Congreso, no desvirtúen la benevolencia de las leyes, no limiten el ejercicio de poderes, ni el desarrollo del Estado.

Esto implicaría que se deba regular y castigar desde el Congreso (con reglamentaciones específicas) que los legisladores confronten intereses públicos y privados a partir de la negociación, ya que hasta hoy, no está prohibido el ejercicio de la actividad y es una práctica lícita.

En este sentido para una mejor comprensión en términos metodológicos, la presente investigación, se divide en tres apartados concisos:

- El primer apartado que define al cabildeo y sus antecedentes en México.
- En el segundo apartado se explica el desarrollo de la actividad en ambas cámaras del Congreso de la Unión, y,
- En el tercer apartado, considera la importancia del porqué normar el cabildeo y las diversas propuestas de reglamentación que existen por parte de las distintas fracciones parlamentarias.

Finalmente, se presentan las conclusiones de la investigación, del análisis y perspectiva de cada una de las iniciativas presentadas en esta materia para regular la actividad del cabildeo en México, los beneficios, limitaciones y riesgos que conlleva para poder elaborar un marco jurídico adecuado para esta actividad. Conocer el porqué no solo se requiere de profesionales del derecho o de expertos en técnica legislativa, sino de verdaderos profesionales capaces de llevar adelante negociaciones y acuerdos para lograr efectos deseables para los diversos actores

a partir de una ética de beneficio social. Conocer las ventajas y riesgos del cabildeo que es un fenómeno tangible, actor relevante, pero cuya regulación y normatividad, dependerá de los enfoques y arreglos institucionales donde el Poder Legislativo asume ya su lugar y responsabilidad en el equilibrio de poderes en este México actual.

APARTADO 1: EL CABILDEO

1.1. Antecedentes.

La acción del *lobby* se remonta al siglo XVII en Inglaterra, en donde la gente que deseaba influir en las decisiones de gobierno, reunía a los miembros del Parlamento en un gran *lobbying* o pasillo, ubicado fuera del salón del pleno de la Casa de los Comunes, para exponer su caso y así encontrar una posible solución a su problema.¹

Lo anterior, nos muestra que muchas veces, las decisiones pueden cambiar en los pasillos y plantear una nueva realidad de los acuerdos políticos alcanzados ya que muchas veces se pueden establecer alianzas o cambios que alteran la toma de decisiones e incluso enterarse de intrigas o traiciones que pueden alterar los consensos alcanzados, por ello, los acuerdos de pasillo, se han convertido en un camino importante para quienes se sienten afectados por acciones del gobierno, siendo ésta su oportunidad idónea para influir de manera positiva en sus intereses, pero veamos cómo esta estrategia se ha desarrollado en los Estados Unidos a lo largo de la historia.

1.2. El Cabildeo en los Estados Unidos.

El concepto de *lobbying* o cabildeo en Estados Unidos, tuvo sus orígenes a la par de la conformación del sistema político norteamericano, inclusive desde la creación de los estados y su anexión a la Unión, quedando plasmada como un eje

¹ P. Squire, James Lindsay, C. Covington y E. Smith, *Dinamics of Democracy*, Atomic Dog Pub., Cincinnati, 2001, p. 336

importante para el desarrollo de esta disciplina en su Constitución Política, nos referimos a la garantía constitucional de la libertad de expresión; señalando que la tarea del cabildeo en este país, empezó al nivel de los estados, quienes enviaron sus cabilderos o gestores a presentar sus intereses y a presionar en las antecámaras y corredores (*lobby o lobbies*) donde podían hablar con los Representantes, antes de que éstos ingresaran al salón de sesiones, en cuyo interior no podían estar los gestores, ni mucho menos tener la atención de aquellos.²

No obstante, la actividad del *lobbying*, se formalizó en el siglo XIX y actualmente es reconocida por las leyes nacionales y estatales, aspecto a partir del cual, se ha logrado la construcción de un marco jurídico que regula y exige su profesionalización. Constitucionalmente, el *lobbying* se incluye como un derecho ciudadano para el impulso de temas específicos ante los órganos colegiados, entendiéndolo como la actividad que se expresa en el derecho ciudadano de influir de manera adecuada y ordenada en las decisiones gobierno.

En el sistema político bipartidista norteamericano, el *lobbying*, surge en los Congresos locales; sin embargo, antes de ser regulada esta actividad, se prestó a un alto grado de corrupción.

Posteriormente en 1946, se estableció en el Congreso de Estados Unidos de Norteamérica, la primera norma Federal conocida como "*Regulation of Lobbying Act*", como parte de los trabajos legislativos, se señalaba o más bien se resaltaba la importancia del trabajo de los *lobbyistas* en la generación de las leyes. Sin embargo, fue hasta el gobierno del Presidente Bill Clinton, cuando fue regulada y formalmente aprobada la actividad "*The Lobbying Disclosure Act*". Este documento subrayó la importancia de la práctica del *lobbismo* de manera transparente hacia con los clientes, los legisladores y además, regula costos y cuenta con reglas claras.³

² Martínez Legorreta Omar, "El Cabildeo y los Cabilderos en el Congreso de Estados Unidos" Sistema Integral de Información y Documentación, SIID, Comité de Biblioteca e Informática, Cámara de Diputados, noviembre de 1997, p. 6

³ Lerdo de Tejada Sebastián y Godina Herrera Luis Antonio, *Op. Cit.* pp. 85, 86.

1.3. El Cabildeo en México.

En México el Cabildo, tiene sus raíces en la época de la Colonia cuando España, instauró de cabildos en las ciudades que iba fundando. De esta manera, se delineó la estructura política y organizativa del territorio a través del municipio. El *Cabildo o Junta Municipal*, se instituye como un órgano colegiado de gobierno, que es el Ayuntamiento (autoridades del municipio: presidente municipal, regidores y síndicos) estructura política que ha permanecido hasta nuestros días.

Así, algunos historiadores, ubican el origen del cabildeo en México en la Nueva España, época donde el cabildero, procuraba ganar la voluntad del Virrey para beneficio de algún productor o comerciante, por medio de la promulgación o derogación de una determinada norma jurídica.

A grandes rasgos así sucedió a lo largo de la historia, pero entrando en materia ubicados ya en la época actual, el Partido Revolucionario Institucional, PRI, dominó en la escena política supeditando el poder Legislativo al poder Ejecutivo, al existir un partido hegemónico que predominaba en el Congreso de la Unión, el ejecutivo casi de manera natural contaba con la mayoría de los legisladores para la elaboración y legitimación de las leyes a medida de sus necesidades.

Durante el periodo presidencialista, la práctica del cabildeo, fue menos relevante, porque los acuerdos se hacían bajo otra óptica, por lo que casi ningún actor no gubernamental o grupo era relevante para la vida económica o política del país, pues al existir acuerdos cupulares, se interesaban menos en establecer contacto con los legisladores, ya que era el Presidente de la República y su gabinete los que concentraban la toma de decisiones, por la tanto, el cabildeo era directamente con el Ejecutivo y sólo hasta cierto punto con miembros del primer círculo.

No fue sino hasta 1997, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y fue en la conformación de la LVII legislatura que se comienza a hablar de “gobiernos divididos”,⁴ donde la unidad del gobierno que había prevalecido durante décadas, misma que había significado la hegemonía del partido del Ejecutivo sobre el Legislativo cambio.

Hacemos mención del gobierno dividido porque a partir de este fenómeno político recientemente experimentado en México y, dada la pérdida hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y la alternancia política, se hace necesaria la negociación política para aprobar iniciativas o leyes; es importante destacar que sin esta figura lo que puede suceder es que las cosas se complicarían y las decisiones más importantes para los grupos en pugna o del país, podrían quedar paralizadas.

En este escenario de “gobierno unificado” en la LVII legislatura, surge el lobbyig dentro de la perspectiva del Poder Ejecutivo, ya que en el Legislativo sólo se podían negociar limitados aspectos del proceso. Se destaca en éste sentido, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y el caso del Fobaproa, con un intenso cabildeo del Ejecutivo ante el Congreso:⁵

El proceso a grandes rasgos consistió en que, el Presidente de la República, envió una iniciativa para dividir al Fobaproa en una instancia que vendiera los activos, y otra que permitiera el manejo de la deuda, y al mismo tiempo, que esta deuda se reconociera como deuda pública. Sobra decir que lo anterior pretendía marcar el

⁴ <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=556>, para más información sobre Gobiernos divididos consúltese la siguiente página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas donde aparecen los siguientes artículos. Casillas Ortega, Carlos Enrique, Ensayo. Gobierno dividido en México: entre la pluralidad y la eficacia (PDF). Reflexiones y testimonios, La incertidumbre de un cambio prometedor. México y las secuelas de sus avances político-electorales (PDF).

Villamil Rodríguez, Jenaro, La transición mexicana y la experiencia de los gobiernos divididos (PDF).

Poom Medina, Juan, Gobiernos divididos en Sonora: Una reflexión sobre la LV (1997-2000) y LVI (2000-2003) legislaturas locales (PDF).

⁵ Gobierno Dividido, es un término que hace referencia a la relación del poder legislativo con el Poder Ejecutivo, proviene originalmente de la ciencia política norteamericana, país en donde se ha presentado este fenómeno político y los estudios realizados han analizado los casos en que el partido que lleva al presidente a ocupar el cargo del Ejecutivo es diferente al que obtiene la mayoría en el Congreso. Es un análisis propio de sistemas bipartidistas con regímenes presidenciales, pues los sistemas parlamentarios construyen gobiernos de coalición ante la falta de un partido mayoritario. También se habla de este fenómeno político en sistemas multipartidistas en donde ningún partido político cuenta con mayoría congresional.

punto final de la crisis de 1995: un Congreso diferente, tomó decisiones también diferentes, dijo no al Fobaproa, y propuso diversas alternativas de solución.⁶

Este pluralismo gubernamental se originó principalmente por el reclamo de una sociedad plural, que demandaba nuevas formas de participación y prácticas democráticas. La búsqueda de contrarrestar o acotar el poder con el que contaba la institución presidencial, llevó a realizar reformas electorales, las cuales produjeron un intenso proceso de transformación en el sistema electoral mexicano durante las dos últimas décadas.

Estas reformas modificaron el tradicional paisaje político electoral. El sistema de partidos ha transitado de una lógica no competitiva de partido hegemónico a otra de competencia abierta. También, se han producido cambios profundos en el ejercicio de poder presidencial en su relación con los otros dos poderes federales, los gobiernos locales (estatal y municipal) y la propia sociedad.

En este sentido, las elecciones presidenciales del año 2000, imprimieron un sello inédito cuando el candidato del PAN, Vicente Fox Quesada, obtuvo el triunfo en los comicios, derrotando al PRI que había permanecido en el poder por más de 70 años. También, la nueva conformación de las legislaturas, se ha delineado en un escenario político diferente, en el que los actores políticos, se mueven bajo otras reglas a raíz del alto nivel de competencia electoral. Los partidos políticos, se han enfrascado en pugnas legales por definir el triunfo e incluso las mismas posturas de los candidatos, que han asumido actitudes intestinas. Asimismo, hoy se tiene una ciudadanía más crítica y cautelosa con relación a quién y cómo elige a sus representantes y gobernantes; por tanto, el electorado se ha convertido en una pieza fundamental en el proceso de consolidación democrática por el que transita México.

⁶ Lerdo de Tejada Sebastián y Godina Herrera Luis Antonio, *Op. Cit.* pp. 107 y 108.

Ante ésta nueva realidad política, el *lobbying* se vuelve una necesidad impostergable como actividad profesional que ha sido utilizada tradicionalmente y en forma permanente en diversas democracias modernas y organismos internacionales, tal es el caso de la Organización de la Naciones Unidas (ONU). Conviene señalar que para algunos internacionalistas, el cabildeo es inherente a las prácticas diplomáticas tradicionales y ponen como caso reciente las intensas estrategias de cabildeo desplegada por el gobierno de México para conseguir la aprobación del TLC y, posteriormente, su incorporación en el consejo de seguridad.

Bajo este contexto, el cabildeo se establece como un proceso de negociación, teniendo el objetivo fundamental de conciliar los intereses de diversas partes o naciones para llegar a un fin concreto. Esta práctica democrática tiene larga trayectoria histórica a nivel mundial, se ha practicado en escenarios de conflicto y/o de guerra, escenarios donde se requiere de una intensa negociación diplomática entre los actores involucrados como pueden ser del ámbito político, económico y social.

México se encuentra bajo esta lógica, en un momento en que el ejercicio del poder y su capacidad para gobernar, se inserta en una pluralidad partidista y de amplia participación de todas las fuerzas sociales, económicas y políticas, lo que supone la construcción y en algunos caos de reconstrucción de sistemas de consenso, de legitimación así como de negociación política, lo que implica impulsar una mayor cooperación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo con la finalidad de orientar o reorientar las políticas públicas, reconociendo siempre que existe un ambiente complejo donde las fuerzas políticas representadas en el Congreso son corresponsables del poder público y de los resultados que se ofrece a la sociedad.

1.4. Definición de Cabildeo.

Ante la complejidad de los procesos sociales, políticos y económicos que han surgido en los últimos años, los gobiernos en las democracias modernas, exigen cada vez más una mayor apertura, flexibilidad y eficiencia en la gestión pública. Por ello, mediante políticas públicas se puede garantizar la gobernabilidad, por esta razón se deben construir con responsabilidad con calidad, siempre bajo un sentido público, que incorpore en el diseño e instrumentación de éstas, la opinión, la participación y corresponsabilidad de los ciudadanos. La política pública supone, por tanto, gobernantes electos democráticamente y factibilidad con el marco constitucional; en este sentido, el utilizar las diversas modalidades que el cabildeo o *lobbying* conlleva, se vuelve cada vez más necesario en la vida política de las naciones.⁷

El cabildeo, es un concepto que se vincula al vocablo anglosajón *lobby* que significa: “ejercer presión”, persuadir, convencer, intentar neutralizar, modificar e influir en las decisiones de la autoridad pública.⁸ Así, cabildeo, *lobby* o *lobbying* se inserta en el sistema político como un proceso de negociación en las decisiones públicas del gobierno o del Congreso.

No obstante, la connotación hispana en parte difiere; acorde a lo señalado por la Real Academia de la Lengua Española, *Lobby* es una voz inglesa y define a un grupo de personas influyentes, organizadas para presionar a favor de determinados intereses. En tanto, cabildear (de cabildo) es gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. Esta definición, es de llamar la atención ya que se pone textualmente actividad y maña, que en términos de política aplicada, puede referirse a la habilidad en el arte de negociar.

⁷ Lerdo de Tejada ,Sebastián y Godina Herrera , Luis Antonio, El Lobby en México, México, Porrúa, 2004, p. 25

El cabildeo o *lobbying*, son términos que forman parte del lenguaje político que se relacionan con el poder público. El cabildeo o *lobbying*, es una actividad que se adhiere de manera natural al surgimiento del Estado moderno en su relación con la sociedad civil y en la composición de la división de los poderes públicos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En la concepción contractualista de Hobbes, Rousseau y Locke, existe una explicación análoga sobre el origen del aparato estatal, porque el Estado nace, desde la óptica jusnaturalista como el resultado de un contrato social (llámese entre Estado y sociedad). Entonces, previamente a la constitución de una sociedad civil, los individuos cohabitan en un *estado de naturaleza* donde impera la *ley del más fuerte* y, en consecuencia, la constante dominante es el abuso. De tal forma que los miembros de una comunidad determinan firmar un acuerdo, por unanimidad, para crear un órgano supremo e irresistible, en el cual, depositan su voluntad y al que ceden sus derechos; es decir, los derechos que poseen con antelación a la constitución del órgano estatal.

En la actualidad, la nueva concepción del Estado sustentada en la división de poderes de los clásicos del contractualismo, se ha vuelto más compleja ante las funciones que desempeña y ante los retos o desafíos que representan los problemas públicos para conducir un buen gobierno. Y en donde la relación de poderes, es esencial para ejecutar las políticas públicas, siendo en estos vínculos de poder público donde se inserta el denominado cabildeo o *lobbying*.

El cabildeo se fundamenta en acciones deliberadas y sistemáticas llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y razonamientos, mediante la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos, que puede ser llevada por los interesados, o a través de intermediarios. Al respecto, Norberto Bobbio, nos dice que *lobbying* es el proceso mediante el cual, los representantes de los grupos de interés que actúan como intermediarios

ponen en conocimiento de los legisladores, o de los *decisión-makers* los deseos de sus grupos.⁹

“El cabildeo es entonces un proceso político, que tiene el propósito de persuadir al servidor público con nivel de decisión, acerca del alcance, limitaciones y efectos favorables o desfavorables que pueden tener el sentido de la decisión o la acción que adopte o pueda adoptar. En la práctica parlamentaria, se refiere a la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a los legisladores con el fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de las leyes.”¹⁰

El cabildeo es la capacidad para lograr un cambio particular en un programa o proyecto gubernamental, o en la elaboración y aprobación de leyes. La acción de cabildear es ganar las voluntades en un cuerpo colegiado o corporación para incidir hacia una tendencia que favorezca intereses personales o de grupo, realizadas generalmente por personas especializadas en la materia, también puede llevar a cabo esta función un grupo social, organizaciones civiles, empresas, partidos políticos, organismos patronales, sindicatos entre otros.

Esta capacidad de influir en el actor con poder de decisión, tiene que ser fundamentada por una estrategia específica que abarque la participación directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes y reglamentos; para ello, se necesitan tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensar y negociar.¹¹

El cabildeo, tiene los objetivos de alcanzar cambios específicos en las políticas institucionales; involucrar a varias organizaciones e individuos en su fin; hacer valer el derecho de grupos de ciudadanos para tratar de cambiar la sociedad;

⁹ *Ibíd.*, p. 15.

⁹ Citado en Lerdo de Tejada Sebastián y Godina Herrera Luis Antonio, *Op. Cit.*, p.15

¹⁰ Díaz Moll, José Luís El Cabildeo en México, facsímil, noviembre de 2005.

¹¹ Díaz Moll, José Luís, El Cabildeo, Diplomado en Análisis e Investigación Parlamentaria, Modulo V Técnicas de Cabildeo y negociación Política, Cámara de Diputados, LIX legislatura, noviembre de 2005, p. 3.

fortalecer la democracia de manera integral; y capacitar a los ciudadanos para la influencia política.

En este contexto, estudiosos sobre la materia, plantean que el proceso del cabildeo, tiene una metodología, la cual contempla diversas etapas secuenciales, para llevar a cabo con éxito y de manera profesional dicha práctica.

1.5. Etapas del proceso de cabildeo.

Para algunos autores, como Carlos Bonilla, el proceso del cabildeo contempla tres etapas:¹²

1. Monitoreo y análisis de la información:

Consiste en la recopilación y sistematización de la información para definir el problema y a partir de esto, el objetivo a seguir -como es el caso de la derogación de una medida- es 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 para la propia comunidad, tanto en el sentido negativo como positivo, con relación al punto de vista que se defiende.

El monitoreo de la información, permite conocer lo que se ha difundido sobre el tema, así como los argumentos a favor o en contra que se han externado ante la opinión pública. En esta etapa, se señala la importancia de contar con un panorama completo de la problemática que rodea al asunto, para preparar un Mapa de Actores, basándose en la definición de las audiencias¹³ y en la determinación de la influencia que estos actores tienen sobre el mismo.

¹² Carlos Bonilla Gutiérrez, Director General de AB Comunicación, S.A. de C.V., Las tres Fases del Cabildeo, Facsímil, México 2003.

¹³ Las audiencias son aquellas personas o instituciones que han tenido, tienen o pueden tener en el futuro alguna relación con el asunto; se trata de autoridades federales, estatales, municipales, diputados o senadores, organismos empresariales, sindicatos, grupos ecologistas, representaciones vecinales, organizaciones no gubernamentales, etc. Que resulten afectadas en forma positiva o negativa, que participen o influyan en las decisiones.

Otro punto relevante, es el diseño de escenarios prospectivos: el deseable, el catastrófico y el probable. En cada uno de ellos, se proyectan acciones y reacciones positivas y negativas que generarían determinada evolución del asunto en cada uno de los actores claves. Esta construcción de escenarios, permite tener claridad tanto en lo que se va a realizar como en lo que se debe evitar para que no se presente el escenario catastrófico y propiciar las condiciones necesarias para que se presente el escenario deseable.

2. Establecimiento de Alianzas.

El segundo paso consiste en la búsqueda de aliados, la suma de esfuerzos a favor de la causa que se está defendiendo, con el apoyo de aquellas personas o instituciones que por diversas circunstancias, coinciden con el punto de vista o resultarían afectados en el mismo sentido por la medida que pueda tomarse.

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

3. Preparación e instrumentación de las campañas de comunicación.

Se refiere a la elaboración de la campaña de comunicación para la difusión adecuada de los argumentos entre actores clave y la opinión pública, su intensidad depende de la naturaleza del asunto.

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

En la preparación de la campaña, deben elaborarse los mensajes clave, donde se plasmará la esencia de los argumentos. Asimismo, es importante contar con material informativo de soporte: argumentos, historias de éxito, estadísticas, material fílmico o gráfico, entre otros.

En este mismo tenor, José Luís Díaz Moll, clasifica el proceso de cabildeo en ocho etapas o fases, resaltando la utilización de métodos y técnicas indispensables para llevar a cabo profesionalmente esta actividad:¹⁴

1. Análisis del problema.

En esta etapa, se destaca la identificación y desglose del problema que interesa al grupo, para definir una acción específica frente a éste. La selección del problema que el grupo pretende tratar es una tarea primordial; por ello, se deben considerar los tipos de conocimientos temáticos, el compromiso social que tiene el grupo con las áreas temáticas para determinar los puntos que afectarían las vidas de los miembros del grupo y los aspectos que pueden aglutinar a otros sectores y grupos sociales.

El autor, señala que es importante desglosar los componentes del problema identificado, vinculándolo a sus causas concretas, para desarrollar tres a cinco propuestas orientadas a enfrentar el problema, buscando de ésta manera, las posibles soluciones para cada componente.

2. Afinación de la propuesta.

Esta fase, se refiere a la selección de la propuesta de trabajo, precisando exactamente qué se pretende lograr para mayor posibilidad de éxito. La afinación de la propuesta, tiene como finalidad, especificar o detallar los pasos y tareas a realizar, adquiriendo las siguientes características:

¹⁴ Díaz Moll José Luís, El Cabildeo, Diplomado en Análisis e Investigación Parlamentaria, *Op. Cit.* pp. 4-18.

- a) Cuantificable y medible,
- b) Específica y entendible,
- c) Técnica, política y económicamente factible,
- d) Realizable en un plazo razonable, y;
- e) Que contribuya a la formación y/o fortalecimiento de alianzas y coaliciones.

3. Análisis del espacio de decisión.

En la tercera fase se trata de analizar el espacio de decisión, identificando quién tiene el poder sobre la propuesta, ubicar, quién habrá de tomar dicha decisión sobre la propuesta, y cómo se podrá influir en ella.

Para influir en este procedimiento, existen mecanismos formales, tal es el caso de una propuesta de ley o reglamento, donde es necesario conocer en qué momento se toman las decisiones, si existen reuniones o comisiones especiales, quiénes la integran, cuando y con qué frecuencia se reúnen.

Asimismo, existen procedimientos no formales, como una instrucción presidencial, presiones del sector privado, consulta con asesores influyentes y recomendaciones de organismos o instituciones nacionales e internacionales.

4. Mapa de poder.

En coincidencia con Carlos Bonilla, Díaz Moll, plantea el mapa de poder, el cual es un ejercicio de análisis que permite al grupo, por un lado, identificar al actor clave, constituyendo la primera audiencia; y por otro lado, reconocer a los actores secundarios (aliados, oponentes e indecisos) quienes conforman la segunda audiencia:

a) Aliados, son los que simpatizan y están a favor de una propuesta específica. No se necesita realizar tarea de convencimiento con ellos, sino coordinar acciones a favor de la propuesta.

b) Oponentes, son aquellos actores que están en contra de la propuesta. No se les debe considerar como enemigos ni catalogarlos como malas personas. A quienes no se pueda persuadir, hay que dejarlos de lado para ahorrar esfuerzos, y si concentrarse en aquellos que es posible convencer en su caso se puede optar por neutralizar su posición.

c) Indecisos, son quienes no tienen una opinión definida en relación a la propuesta o no se sabe exactamente cual es su posición. Justamente, los indecisos se pueden convertir en un actor alterno, por ello, la tarea es convertir a los indecisos en aliados potenciales.¹⁵

5. Autoanálisis: la organización para el cabildeo.

La quinta etapa, trata del auto-análisis, que es un ejercicio para definir cómo se va organizar la campaña de cabildeo.

Aquí, se identifican las fuerzas y las debilidades de la organización que impulsará la campaña de cabildeo, por lo que hay que precisar quién conforma el equipo de trabajo que lleva a cabo las actividades específicas; la aportación de cada organización o miembro de un grupo; cuál será el procedimiento en el proceso de decisión al interior del equipo de trabajo.

Asimismo, hay que establecer claramente las reglas del juego entre las organizaciones participantes, las cuales, no necesariamente tienen que ser aliadas, esto se plantea con el afán de crear un espacio de reflexión, en el que se

¹⁵ Díaz Moll, José Luís, *Ibidem*.

pretende evaluar fortalezas y limitaciones de la organización, institución o coalición.

6. Estrategia de influencia.

El sexto paso, se enfoca a la construcción de la estrategia, como la parte más creativa del cabildeo, en donde se intenta definir cómo se puede tener influencia sobre los espacios de decisión, neutralizar a los oponentes, ganar y motivar a los aliados, e influir sobre los indecisos. Así, la estrategia siempre se define en relación a quién o quienes se busca influir, entonces, la estrategia para el cabildeo se fundamenta en el conjunto de acciones orientadas a influir o convencer al actor principal para lograr la aprobación de la propuesta.

La estrategia, debe de incluir la investigación del asunto, mediante material informativo, estadístico, comparativo, testimonial, entre otros; debe considerar el nivel en donde se toman las decisiones; participación de los involucradas en la campaña del cabildeo; identificación del actor principal; detección de los aliados, oponentes e indecisos y la medición de fuerzas y debilidades del grupo que habrá de cabildear.

7. Planificación de actividades.

Esta séptima etapa, se refiere a las actividades o tareas concretas que el grupo llevará a cabo para planificar y ejecutar su campaña de cabildeo.

Se busca detallar todas y cada una de las actividades necesarias para terminar de preparar la campaña y aplicar las estrategias definidas en el paso anterior.

La campaña de cabildeo tiene dos actividades principales: la primera es la preparación de una hoja donde se especifica de manera breve y clara la

propuesta, así como la importancia de ésta; la segunda, son las visitas cara a cara con el actor principal, indecisos, oponentes y aliados.

Aquí se expone de forma más directa y efectiva la iniciativa, además que sirve para recoger información adicional. El autor puntualiza que ambas acciones demandan escasos recursos económicos y son fáciles de realizar.

8. Evaluación constante.

Esta última etapa, es la evaluación, estableciéndose como un componente esencial en cualquier campaña de cabildeo, ya que en ella, se detectan tanto los éxitos como los fracasos, con la finalidad de fortalecer la capacidad de mejora para las futuras campañas de incidencia política. Evaluar, es la acción que implica la atención de tres niveles:

a) A nivel de la política. Se toma en cuenta el trabajo de la organización en la planificación e implementación de la estrategia, los esfuerzos de construir alianzas y coaliciones, la efectividad de los argumentos, las audiencias que se lograron alcanzar, y los éxitos o fracasos en su intento de incidir en la toma de decisiones de los actores con poder de decisión.

b) A nivel de la sociedad civil. Se evalúa el impacto de la labor de inciden en términos del fortalecimiento de la organización, institución o coalición para promover, defender y/o garantizar el cambio específico planteado. En este nivel, la evaluación se encamina al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad.

c) A nivel de la democracia. Se evalúan los logros y fracasos en el contexto de la democratización. En esta etapa, se pretende aumentar el espacio político y los niveles de participación de los ciudadanos, organizaciones e instituciones de la sociedad civil.

En suma, el cabildeo tiene el potencial de representar una democratización en la vida política de una nación encaminada a la toma de decisiones de la autoridad pública, en el caso específico de los legisladores.

No obstante, también representa la influencia o manipulación a favor de intereses privados que pueden ser contrarios al interés público, no significando del todo negativo para el interés general, ni para el ejercicio democrático.¹⁶

¹⁶ Ver Dávila Estefan David y Caballero Sosa Lila, El Sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano, Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder legislativo en México, Ed. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México 2005, p. 30.

APARTADO 2: EL CABILDEO EN EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

2.1. El Cabildeo en el Poder Legislativo.

México, ha adoptado para su régimen interno constituirse en una República representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación¹⁷. Asimismo, plasma la división de poderes señalando que el “Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.¹⁸

En teoría, estas tres instituciones políticas, deben tener independencia entre sí, manteniendo una relación equilibrada para los fines del Estado. Particularmente, México tiene un sistema presidencial, donde el Poder Ejecutivo se deposita en la figura del Presidente de la República¹⁹, quien es a la vez jefe de gobierno y jefe de Estado, lo que le permite participar con independencia en la dirección política de su gobierno a través de la estructura gubernamental que da cumplimiento a las decisiones y funciones de la acción administrativa, convirtiendo la Administración Pública en el órgano ejecutor.

El Poder Judicial, se deposita en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de

¹⁷ Artículo 40, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Centro de Documentación, Información y Análisis, *Últimas Reformas DOF 19-06-2007*

¹⁸ Artículo 49, *Ibíd.*

¹⁹ Artículo 80, Capítulo III, Del Poder Ejecutivo; establece los preceptos que norman la figura presidencial, *Ibíd.*

Distrito.²⁰ Dentro de sus atribuciones se destaca el asunto de las controversias constitucionales que se susciten en la Federación, con excepción a lo referente en materia electoral, ya que existe un órgano encargado para tal efecto.

El Poder Legislativo Mexicano, se caracteriza por un sistema bicameral conformado por dos cámaras, la de Diputados y la de Senadores las que a nivel federal, constituyen el Congreso de la Unión.²¹ Cabe mencionar que a nivel de entidades federativas, el sistema es unicameral.

En el marco del Derecho Parlamentario, se definen como funciones parlamentarias las representativas, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas, entre otras, de las cuales en el caso del Poder Legislativo en México se destacan:

La función representativa. Es una de las funciones parlamentarias esenciales, porque de las diversas actividades del parlamento, esta es una constante sobre la que encuentran su base las demás²². Es entonces, que representar a los ciudadanos, es la función principal porque responde al problema de traducir la participación y la voluntad de las mayorías por medio de la actuación efectiva de los representantes, de tal suerte que es importante que existan mecanismos para evitar que la voluntad mayoritaria se comporte tiránicamente y se deben garantizar los derechos de las minorías.²³

La vida democrática, se rige de la función representativa, factor que va precedida por un acto de elección popular, en el cual, los ciudadanos manifiestan directamente su mandato de representación hacia la persona o partido político de

²⁰ Artículo 94, constitucional, Capítulo IV Del Poder Judicial, establece las disposiciones que norman la vida institucional de este Poder que rige en la República Mexicana, *Ibid.*

²¹ Es el artículo 50 de nuestra Constitución Política que establece esta división en dos Cámaras de legisladores.

²² Berlín Valenzuela, Francisco, Derecho Parlamentario, FCE, México, 1993, p. 130

²³ Dávila Estefan, David, y Caballero Sosa Lila, El Sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano, Cuadernos del , p. 9

su preferencia.²⁴ En este aspecto, la Constitución Política, atribuye a los partidos políticos la función de representación en el artículo 41, señalando que:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.”

La función deliberativa. El “deliberar” se refiere a considerar, analizar el pro y el contra de nuestras decisiones antes de adoptarlas y la razón o sin razón, en el poder legislativo, consiste en pensar con detenimiento los aspectos, antecedentes o repercusiones de un acontecer para tomar una decisión, se sustenta en el uso del diálogo y debate en el pleno del órgano colegiado, sobre puntos que le corresponden dentro del marco jurídico, para elegir la más adecuada al acontecer y al momento político para pronunciarse por la solución o alternativa que a su juicio sea la más eficaz y oportuna para contribuir al beneficio de la propia comunidad.²⁵

La función legislativa. Es una de las más importantes que lleva acabo el parlamento, es una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes, aquello que la costumbre o el querer ser de una Nación, han instituido o pretenden instituir como norma par regir conductas o relaciones individuales y colectivas.²⁶

Es entonces, que la función legislativa, se vincula con la atribución fundamental de dictar leyes, reformarlas, derogarlas y darles una interpretación auténtica. Esta función, tiene como propósito fundamental adecuar el ordenamiento jurídico acorde a los nuevos tiempos que prevalecen en la sociedad contemporánea.

²⁴ Sartori Giovanni, Partidos y Sistemas de Partidos, Alianza Editorial, Madrid, 1975, p. 131

²⁵ Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit.*, p. 135.

²⁶ *Ibid.*, p. 138

La función presupuestaria o financiera. Es una función relevante para los aspectos generales de la hacienda pública y de la economía de un país. El Congreso aprueba el presupuesto que contempla la distribución de los recursos del Gobierno. Consiste en la revisión y aprobación de contribuciones e impuestos y la aprobación y evaluación del gasto gubernamental.

En México la aprobación de contribuciones es competencia de ambas cámaras del Congreso, en tanto que la aprobación del presupuesto, es una función exclusiva de la Cámara de Diputados.

Es en el artículo 74 fracción IV, de la Constitución, donde se plasma esta función presupuestaria:

“IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior. El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre. Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.....”

La función evaluativa y de control. Esta función, hace referencia al significado del término control en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el Congreso o parlamento sobre las actividades que realiza el Poder Ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la Ley.²⁷

²⁷ Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit*, p. 140

No obstante, se destaca que la realización de estas funciones produce diversos efectos de carácter político; en el caso de México, ante la dinámica que prevalecía anteriormente donde predominaba el partido hegemónico, estas actividades no tenían ningún significado, ni peso político.

En la actualidad, con un escenario plural, donde se delinean tres fuerzas políticas principales, no teniendo mayoría ninguna de las tres en el Congreso, han favorecido instrumentar algunos mecanismos de dicha función de evaluación y control, aunque en la práctica, se aprecian contradicciones por parte de los actores políticos lo que ha significado el no avanzar más en el marco jurídico.

De esta manera, además de que la Cámara de Diputados, tiene la atribución sobre la aprobación del presupuesto, tiene “el poder de vigilar y controlar los ingresos y egresos que realiza el Gobierno, a través de la Auditoría Superior de la Federación de la Cámara de Diputados; definir el impacto en las finanzas públicas de cualquier proyecto de ley o política pública que el Ejecutivo decida instrumentar en su administración gubernamental.”²⁸

Por otro lado, para que un Congreso sea democrático, debe cumplir con las características de constitucionalidad, representatividad, legitimidad, autonomía, pluralidad, transparencia y eficiencia.

- Sobre la constitucionalidad, se refiere al hecho de que el Congreso observe una clara descripción de sus facultades y prerrogativas en la Constitución Política, de tal forma que pueda ejercer cabalmente sus funciones sin la intromisión de los Poderes Ejecutivo o Judicial.
- Sobre la representatividad, se refiere a la composición del Congreso el cual debe ser incluyente, ya que la diversidad de los sectores sociales –sexos, clases, grupos étnicos y otras minorías– debe ser tomada en cuenta y verse reflejada en la integración del Poder Legislativo.

²⁸ Dávila Estefan, David, y Caballero Sosa, Lila, *Op. Cit.*, p. 9

- Sobre la legitimidad, el Congreso debe integrarse a través de elecciones libres, confiables donde sea respetada la voluntad del sufragio de la ciudadanía, para elegir a las personas que asuman la responsabilidad de ocupar un puesto de elección popular por un periodo determinado, en este caso el de legisladores.
- Sobre la autonomía, consiste en la independencia presupuestaria y administrativa del Congreso.
- Sobre la pluralidad, los integrantes del Congreso deben tener la posibilidad de expresarse libremente, sin presiones indebidas ni temor a la represión.
- Sobre la transparencia, son las actividades legislativas que deben ser publicadas y difundidas clara y oportunamente.
- Sobre la eficiencia de un Congreso efectivo, hace la alusión a que no se refiere al que produce un sinnúmero de iniciativas de ley o el que lo hace más rápidamente, sino al que produce proyectos legislativos viables, factibles, y socialmente significativos, haciendo el mejor uso de la inversión y los recursos disponibles, teniendo un impacto positivo en la sociedad.²⁹

2.1.1. Cámara de Diputados.

La Cámara de Diputados, se compone de representantes de la nación mexicana, electos en su totalidad cada tres años, donde por cada propietario, se elige un suplente³⁰ Se integra por 500 diputados, 300 electos bajo el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 electos por el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.³¹

El sistema de distritos electorales uninominales, se basa en dividir la población total del país, en demarcaciones que contemplan 300 distritos abarcando todas las entidades federativas, teniendo en cuenta el último Censo General de Población,

²⁹ Dávila Estefan, David, y Caballero Sosa, Lila, *Op. Cit.*, p.10

³⁰ Artículo 51, Constitución Política... *Op. Cit.*

³¹ Artículo 52, *Ibíd.*

sin que, en ningún caso, la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. En el caso para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, se sustenta en el Sistema de Listas Regionales, constituidos por cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país.³²

La elección de los 200 diputados, según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales, tiene preceptos especiales que los partidos políticos deben de cumplir en los comicios electorales, de este modo, cada partido político, a fin de obtener el registro de sus listas regionales, debe acreditar su participación con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional.

Asimismo, al partido político que cumpla con los dos requisitos anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, un número adicional de diputados, de acuerdo con su votación nacional emitida.³³

a) De los requisitos para ser Diputado.

En primer lugar, ser ciudadano mexicano por nacimiento en el ejercicio de sus derechos; tener veintiún años cumplidos el día de la elección; ser originario del Estado en que se haga la elección o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

En el caso de las listas plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción

³² Artículo 53, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

³³ Artículo 54, *Ibíd.*

en la que se realice la elección, o vecino de ella, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

Por otro lado, se dicta un requisito fundamental de no estar en funciones como servidor público, tanto en el Ejército Federal, ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito electoral donde se haga la elección. Ni tampoco en Poder Ejecutivo como titular de alguno de los organismos a los que esta Constitución otorga autonomía, ni ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni titular de alguno de los organismos descentralizados o desconcentrados de la Administración Pública Federal, a menos que se separe definitivamente de sus funciones 90 días antes del día de la elección.

Además de no ocupar cargos como: Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ni Magistrado, ni Secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ni Consejero Presidente o Consejero Electoral en los Consejos General, Locales o Distritales del Instituto Federal Electoral, ni Secretario Ejecutivo, Director Ejecutivo o personal profesional directivo del propio Instituto, salvo que se hubieren separado de su encargo, de manera definitiva, tres años antes del día de la elección.

Entre otros requisitos, se establecen disposiciones para los Gobernadores de los estados y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, y autoridades locales, dejando afuera a los ministros de algún culto religioso.³⁴

b) Facultades de la Cámara de Diputados.

Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, marcadas en el artículo 74 constitucional:

³⁴ Artículo 55, *ibíd.*

- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo, que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.
- Como se dijo anteriormente, la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal
- Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.³⁵

Conformación de la Cámara de Diputados: 1988, 1991, 1994, 1997, 2000, 2003, 2006, 2009.

LIV LEGISLATURA (1988-1991)

Partido*	PAN	PRI	PRD (Como PMS)	PPS	PARM	FCRN
Curules	101	262	22	49	30	36

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

LV LEGISLATURA (1991-1994)

Partido*	PAN	PRI	PRD	PPS	PARM	FCRN
Curules	89	320	41	12	15	23

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

³⁵ Artículo 74, ibíd.

LVI LEGISLATURA (1994-1997)

Partido*	PAN	PRI	PRD	PT
Curules	119	300	71	10

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

LVII LEGISLATURA (1997-2000)

Partido*	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	INDEP
Curules	121	239	126	6	6	2

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

LVIII LEGISLATURA (2000-2003)

Partido*	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV DEM	PAS	PSN
Curules	206	211	50	8	17	3	2	3

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

LIX LEGISLATURA (2003-2006)

Partido	PAN	PRI	PRD	PVEM	CONV	PT	INDEP.
Curules	151 pero terminan 148	222 pero terminan 203 *	95	17	5	6	*23

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

*En las elecciones federales de 2000, se registraron dos Alianzas: Alianza por el Cambio y Alianza por México

LX LEGISLATURA (2006-2009)

Partido	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV	PSD	NA
Curules	207	106	127	11	17	18	5	9

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

LXI LEGISLATURA (2009-2012)

Partido	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CONV	NA	TOTAL
Curules	143	237	70	13	21	6	9	500

Fuente: Elaboración propia con datos de la Composición Legislativa de la Cámara de Diputados.

Las cifras anteriores, muestran una composición de la Cámara de Diputados con una dinámica dividida, ya que ningún partido tiene la mayoría absoluta para la aprobación de las leyes, por lo que el debate se vuelve intenso y, en ocasiones, se acentúan protagonismos con episodios de escándalo llenos de descalificaciones y acusaciones. No obstante, en la distribución que se ha venido reproduciendo a partir de la LVII Legislatura hasta la actual LXI, se ha requerido que los actores políticos involucrados tengan que negociar y cooperar para sacar adelante cualquier reforma legislativa.

2.1.2. Cámara de Senadores.

La integración de la Cámara de Senadores, esta compuesta por 128 senadores, de los cuales, en cada entidad federativa y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría.

Para ello, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos: la senaduría de primera minoría, que le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate; y los 32 senadores restantes electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Su renovación total será cada seis años.³⁶

De la misma forma, que los Diputados, por cada Senador propietario se elegirá un suplente, siendo los mismos requisitos también, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección, un punto trascendente y ahora controversial, consiste en la no reelección inmediata tanto de los Senadores, como de los Diputados del Congreso de la Unión.³⁷

Cabe señalar, que en el artículo 61, se establece el fuero constitucional que poseen los legisladores y la inviolabilidad por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos. Además, se prescribe que no podrán desempeñar ninguna otra comisión o empleo de la Federación o de los Estados por los cuales se disfrute sueldo, sin licencia previa de la Cámara respectiva.

³⁶ Artículo 56, *ibíd.*

³⁷ Artículos 57, 58, 59, *Ibíd.*

Por otro lado, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros.³⁸

a) Facultades de la Cámara de Senadores.

El Senado tiene plasmadas sus atribuciones en el artículo 76 de nuestra Constitución, donde se mencionan las siguientes:

- Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso.
- Aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.
- Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales. En los términos que la ley disponga.
- Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.
- Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.
- Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un gobernador

³⁸ Artículo 62, 63, *Ibíd.*

provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado.

- Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones, se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso, el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.
- Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.
- Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.
- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.
- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.
- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.
- Las demás que la misma Constitución le atribuya.

b) Conformación de la Cámara de Senadores: 1994- 2006.

1994-1997 LVII LEGISLATURA

PARTIDO	PAN	PRI	PRD
Escaños	25	95	8

Fuente: elaboración propia con datos de la composición legislativa de la cámara de diputados.

1997-2000 LVIII LEGISLATURA

Partido	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM
Escaños	33	77	15	1	2

Fuente: elaboración propia con datos de la composición legislativa de la cámara de diputados.

2000-2003 LIX LEGISLATURA

Partido	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	CD
Escaños	46	60	15	1	5	1

Fuente: elaboración propia con datos de la composición legislativa de la cámara de diputados.

2003-2006 LX LEGISLATURA

Partido	PAN	PRI	PRD	PEVEM	PT	CONV	NA
Escaños	52	33	26	6	5	5	1

Fuente: elaboración propia con datos de la composición legislativa de la cámara de diputados.

Los cambios en la composición del Senado, han sido menos drásticos que los de la Cámara de Diputados. No obstante, se observan modificaciones importantes: desde 1994, el número de senadores priístas, ha disminuido de 95 a 77, mientras que el número de senadores panistas ha aumentado a casi el doble. Entre 1994 y 1997, se duplicaron las senadurías del PRD, pero no aumentaron con las

elecciones del 2 de julio de 2000. En la LVIII Legislatura, el PRI contó con el mayor número de senadores, pero por primera vez, no tendrá mayoría absoluta.”³⁹

2.2. La Comisión Permanente.

La Comisión Permanente, es un órgano colegiado bicameral que funciona durante los recesos del Congreso de la Unión y se compone de 37 miembros de los que 19 serán Diputados y 18 Senadores, nombrados por sus respectivas Cámaras la víspera de la clausura de los períodos ordinarios de sesiones.

Las atribuciones que le otorga la Constitución Política a la Comisión Permanente, son las que a continuación se describen:

- Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 6 fracción IV.
- Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República.
- Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones.
- Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias.
- Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.
- Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta.

³⁹ Díaz Rebolledo, Jerónimo, Las Elecciones Federales de 2000, del partido dominante a la alternancia política, Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A.C. México, 2000, p. 57

- Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y;
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.⁴⁰

b) Sesiones.

Las sesiones de ambas Cámaras son fundamentales para el trabajo legislativo, por ello, los diputados y senadores que no concurren a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.⁴¹

El Congreso inicia su sesión a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

En estos dos periodos de sesiones ordinarias del Congreso se ocupa del estudio, discusión y votación de las Iniciativas de Ley que se le presenten y de la resolución de los demás asuntos que le correspondan constitucionalmente. En uno de estos periodos de sesiones ordinarias, el Congreso se ocupará de manera preferente de los asuntos que señale su Ley Orgánica del Congreso General, que es el marco legal que rige la vida interna de ambas cámaras.⁴²

El primer periodo de sesiones, será hasta el 15 de diciembre del mismo año, el segundo periodo, no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año. Si

⁴⁰ Sección IV, De la Comisión Permanente, artículo 78, de la Constitución *Op. Cit*

⁴¹ Artículo 64, *Ibíd.*

⁴² Artículo 65, *Ibíd.*

las dos Cámaras no estuvieren de acuerdo para poner término a las Sesiones antes de las fechas indicadas, resolverá el Presidente de la República.⁴³

Las sesiones extraordinarias, tiene lugar cuando traten algún asunto exclusivo, de alguna de las dos cámaras o de ambas; reuniéndose cada vez que los convoque para ese objeto la Comisión Permanente.⁴⁴

Es de destacar, que la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso asistirá el Presidente de la República y presentará un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En lo correspondiente a la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus Cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente, informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.⁴⁵

2.3. Sistema de Comisiones en la Cámara de Diputados.

Se puede afirmar que las comisiones legislativas son uno de los temas de especial interés en el Derecho Parlamentario, ya que se relaciona con la forma de organización que la institución legislativa adopta para el cumplimiento de las importantes funciones y actividades que desarrolla conjuntamente con los órganos directivos de las cámaras y el personal administrativo que presta sus servicios en ellas.

De esta manera, las comisiones parlamentarias son de varios tipos, les son encomendadas obligaciones diferentes y son distinguidas por los intereses y atribuciones especiales que corresponden a cada una de ellas y tienen en común haber sido creadas por el pleno de los parlamentos⁴⁶

⁴³ Artículo 66, ibíd.

⁴⁴ Artículo 67 ibíd.

⁴⁵ Artículo 69 ibíd.

⁴⁶ Berlín Valenzuela, Francisco, *Op. Cit*, pp. 234-235

En México, el Sistema de Comisiones, data del siglo XIX como un arreglo institucional para organizar, distribuir y realizar con mayor rapidez las capacidades legislativas a través de pequeños órganos especializados.

Este sistema, se fundamenta en “generar incentivos entre los miembros para que se concentren en determinados asuntos y desarrollen habilidades y conocimientos relacionados con la jurisdicción de sus comisiones”.⁴⁷ Es una manera de organizar el trabajo legislativo de las Cámaras, ya que al incentivar el desarrollo de conocimientos y capacidades particulares, las comisiones conceden a los integrantes la posibilidad de mantener cierta independencia y autonomía respecto a los intereses de los partidos que conforman el pleno.

Pero lo más peculiar, es que teóricamente en el sistema de comisiones se puede ejercer un contrapeso especializado al interés de los partidos; sin embargo, en la práctica, se ha observado que estos órganos han logrado poca autonomía frente a otros de la Cámara de Diputados y su trabajo de dictamen legislativo, de evaluación y control del ejecutivo se ha concentrado en muy pocas comisiones.⁴⁸

La Ley Orgánica del Congreso General, estipula la estructura y organización de las comisiones parlamentarias, en la actualidad 40 son de carácter ordinario,⁴⁹ también cuenta especiales y de investigación.

En lo que se refiere a la estructura político-administrativa de la Cámara de Diputados, establece que son autoridades: el pleno de la Asamblea, quien constituye la máxima autoridad de este órgano legislativo, donde se elige en su sesión de instalación a la Mesa Directiva y a su presidente; la Junta de Coordinación Política que es el órgano responsable de impulsar las instancias y el entendimiento que faciliten el arribo de acuerdos entre las distintas fracciones

⁴⁷ Nacif Benito, El sistema de comisiones permanentes en la Cámara de Diputados de México, Documento de Trabajo No. 116, CIDE, México, 2000, p.3, citado en Dávila Estefan, David, y Caballero Sosa, Lila, *Op. Cit.*, pp.17

⁴⁸ *Ibidem*

⁴⁹ Artículo 39, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, certificada por la Secretaría de Gobernación el 13 de septiembre de 2005. Texto vigente, reforma publicada en el DOF, 05 dic 2006.

políticas, destaca entre sus funciones la de nombrar a los diputados que integran las mesas directivas de las comisiones.

Por lo que respecta a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, es un órgano que se integra por el presidente de la Cámara de Diputados y los miembros de la Junta de Coordinación Política, tiene como facultades la programación del calendario legislativo y el impulso del trabajo en las Comisiones y puede exhortar a las comisiones ordinarias a culminar algún proyecto de dictamen determinado, sin poder sancionar a las comisiones que no le presenten en tiempo y en forma su trabajo.

Referente a la Cámara de Senadores, la Ley Orgánica establece de manera exclusiva para la conducción de la sesión constitutiva de la Cámara que habrá una Mesa de Decanos, formada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios. Posteriormente, se constituye la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores compuesta por un Presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios, electos por mayoría absoluta de los senadores presentes y en votación por cédula.⁵⁰

Además, cuenta con la Junta de Coordinación Política, la cual expresa la pluralidad de la Cámara y en tal carácter es el órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias para alcanzar acuerdos que permitan el cumplimiento de las facultades que la Constitución le otorga a la Cámara. Asimismo, cuenta con 30 comisiones ordinarias y especiales que requiera para el cumplimiento de sus funciones.⁵¹

⁵⁰ Título Tercero, De la organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores, artículos 58 al 70, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, *Op. Cit.*

⁵¹ Artículos 80 al 84, *Ibíd.*

Las Comisiones Parlamentarias, se clasifican en:

- a. Ordinarias: analizan y dictaminan las iniciativas de ley o decreto que les sean turnadas, así como los asuntos del ramo o área de su competencia;
- b. Jurisdiccional: interviene en los términos de ley, en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos;
- c. De investigación: las que se creen en los términos del párrafo final del artículo 93 constitucional.⁵²

2.4. Los grupos parlamentarios.

Un tema vinculado a las comisiones son los grupos parlamentarios y su importante participación en la actividad legislativa. Así, conforme a lo dispuesto por el artículo 70 constitucional, el Grupo Parlamentario es el conjunto de legisladores según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas en el Congreso. En la Cámara de Diputados, el Grupo Parlamentario se integra por lo menos con cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional que cuente con diputados en la Cámara.⁵³

Los grupos parlamentarios en la Cámara Alta, se establecen como las formas de organización que podrán adoptar los Senadores con igual afiliación de partido, para realizar tareas específicas en el Senado y coadyuvar al mejor desarrollo del proceso legislativo. Además, tienen la obligación de contribuir a orientar y estimular la formación de criterios comunes en las deliberaciones en que participen sus integrantes. Es entonces que sólo los Senadores de la misma afiliación de partido podrán integrar un grupo parlamentario, que estará constituido por un mínimo de cinco senadores, y solamente podrá haber un grupo

⁵² Artículo 85, Ley Orgánica del Congreso General, *Op. Cit.*

⁵³ Artículo 26, Ley Orgánica, *Ibíd.*

parlamentario por cada partido político representado en la Cámara.⁵⁴ Puede darse el caso que un Senador o un Diputado, no pertenezca a ningún grupo parlamentario, por lo que es considerado legislador sin partido, aunque recibe las mismas consideraciones y apoyos que todos sus compañeros.

2.5. El Proceso Legislativo: la aprobación de leyes.

El proceso de aprobación de leyes, es uno de los puntos más importantes del Poder Legislativo compuesto de la Cámara de Diputados y la de Senadores, ya que toda resolución de este órgano legislativo, tiene el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán. El Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos.⁵⁵

El marco jurídico para aprobar leyes, se enmarca en los artículos 71 y 72 de nuestra Constitución Política:

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República; a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados. Las iniciativas que presente el Presidente de la República, son a través de las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los Diputados o los Senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.⁵⁶

Para que todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, es necesaria la discusión sucesiva en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de

⁵⁴ Artículo 71 y 72, Ley Org...*Ibíd.*

⁵⁵ Artículo 70, Constitución... *Op. Cit*

⁵⁶ Artículo 71, Constitución... *Ibíd.*

proceder en las discusiones y votaciones. Para tal efecto, se establecen las siguientes características⁵⁷:

- Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.
- Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.
- El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.
- Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.
- Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si

⁵⁷ Artículo 72, Constitución... *Ibíd.*

las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo.

- En caso, de que las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquella para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo, pero si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.
- En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.
- Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.
- La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.
- Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.
- El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando 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 hacerlas al Decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Como se puede ver, de acuerdo al proceso legislativo en cada una de sus etapas o comisiones, es en el Congreso de la Unión, donde por su naturaleza se realiza el cabildeo legislativo ya que en cada una de sus partes es importante para que los interesados incidan en beneficio de los intereses que representan, en este caso las empresas de cabildeo. Al respecto, las comisiones legislativas, son responsables de cumplir las obligaciones constitucionales, ya que son las encargadas de elaborar los dictámenes, informes, opiniones o resoluciones de las iniciativas, puntos de acuerdo, excitativas y exhortos. Para ello, se llevan a cabo intensas reuniones y discusiones que involucran a todos los interesados en temas específicos y es aquí donde los cabilderos pueden incidir ya que toda resolución del Congreso, tiene carácter de ley o decreto, así en la Cámara de Diputados las comisiones se conforman por 30 legisladores en tanto en el Senado son integradas por 15 Senadores.

Anteriormente, de acuerdo a la lógica política, vivimos en un sistema político caracterizado por un marcado presidencialismo, donde dominaba en el escenario, un partido hegemónico: el PRI, que contaba con la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión, por lo tanto, el cabildeo era un ejercicio que se practicaba a un alto nivel, ya fuera con el presidente de la República o con el Secretario de Estado responsable del tema que interesaba resolver, llegando a lograr los acuerdos necesarios con los actores políticos, sociales, empresariales o gremiales más importantes, lo demás se hacía en automático.

Al respecto Sebastián Lerdo de Tejada dice:

“Son muy pocos los casos en los que se tenía una diferencia sensible de opiniones. Sin embargo, es preciso reconocer que el Ejecutivo Federal

*hacía un Lobbying al interior muy importante, y que su estrategia consistía en conciliar las medidas a adoptar con los sectores más representativos del país. Para lograr lo anterior, el Presidente de la República o los Secretarios de Estado, realizaban una intensa campaña de negociación con los legisladores más relevantes, con los empresarios más poderosos o con las organizaciones sindicales más fuertes, e intentaban convencerlos de lo que era una decisión tomada.*⁵⁸

Sin embargo, como hemos visto, en los Cuadros donde se da cuenta de la Composición Parlamentaria, a partir de 1997, cambia la conformación de la Cámara de Diputados, no obteniendo en los comicios la mayoría en la LVII legislatura el partido político en el poder; más adelante en las elecciones federales del 2 de julio de 2000, se acentúa esta composición partidista, con la alternancia en el poder ejecutivo; en el 2003 se consolida la tendencia plural y en la contienda electoral de 2006, se reafirma que ningún partido político tiene la mayoría en el Congreso.

Con estos hechos se ha dibujado un diferente escenario que contempla en efecto una distribución del poder legislativo plural, donde legisladores tienen que construir acuerdos con el diálogo y la negociación, basados en el respeto y la cooperación para legislar de manera eficiente, ya que el Congreso es corresponsable de la gobernabilidad en el país y el espacio en donde se definan los lineamientos de la acción gubernamental en un escenario democrático.

En este contexto, la interlocución con el Poder Legislativo, se hace necesaria e inicia con la transformación democrática, la competencia partidista y el surgimiento de distintos grupos de cabilderos que representan a diferentes grupos de interés, ya sea empresas, organizaciones sociales o grupos de presión entre otros, para que a través del acercamiento con los legisladores y sus equipos de trabajo, orienten favorablemente sus asuntos en la agenda legislativa.

⁵⁸ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina Herrera, Luis Antonio, *Op. Cit.* p. 97

APARTADO 3:

HACIA UNA REGLAMENTACIÓN DEL CABILDEO EN EL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

3.1. El Surgimiento del Cabildeo en México.

En este nuevo escenario legislativo de alternancia partidista, -y ante la ausencia de un partido mayoritario en el Congreso- permite la aparición de los cabilderos, negociadores profesionales de empresarios y funcionarios públicos.

El Cabildeo o *Lobbying*, comienza como una actividad importante en la aprobación de las leyes, no debiendo ser utilizado como un tráfico de influencias, sino como un esquema donde todas las partes involucradas generen consensos en beneficio de las políticas como ya hemos mencionado. El Cabildeo no se puede convertir en coyotaje y corrupción, sino en una práctica que desempeñe un papel fundamental en la vida pública, por lo que su regulación se vuelve cada vez más imperante en nuestros días.

Ante la pluralidad política en el Congreso de la Unión, hubo la necesidad de que el voto mayoritario para la aprobación de leyes, debía ser construido a través de consensos y metas comunes, originando una actividad nueva, la de “cabildear con los legisladores” para convencer, influir o persuadir con información adecuada y real del asunto o problemática para tomar decisiones y en su caso, para la aprobación de las leyes.

Es entonces que el surgimiento del Cabildeo en México, se establece en tres grandes rubros:

- a. En los órganos de gobierno, oficinas de Enlace Legislativo.
- b. En los órganos empresariales, áreas específicas de vinculación legislativa.
- c. En despachos privados especializados en Cabildeo.

a. En los órganos de gobierno, oficinas de Enlace Legislativo.

En el sexenio del Presidente Ernesto Zedillo, cuando su partido (PRI) ya no tenía la hegemonía en el Congreso, sus propuestas eran debatidas por los legisladores, lo que dio como resultado una amplia dificultad de comunicación con el Poder Legislativo, por ello, ordenó que todas las Secretarías, instaurasen oficinas de enlace con el Congreso.

De esta manera, se crearon oficinas de vinculación legislativa en las estructuras de Gobierno responsables de tener canales de comunicación a efecto de atender asuntos de interés nacional y evitar confrontaciones así como una retardada toma de decisiones en aspectos nodales para la nación.

En el año 2000, durante el Gobierno foxista, se oficializaron estos enlaces, destacando la Secretaría de Gobernación, que crea la Dirección General de Enlace Legislativo y posteriormente, adecua la estructura orgánica estableciendo una Subsecretaría de Enlace Legislativo. Asimismo se crean aproximadamente 21 enlaces en las demás dependencias, entidades u organismos gubernamentales:⁵⁹

- Presidencia de la República.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Marina.

⁵⁹Elías Cervantes, El nuevo negocio de la democracia, 30 de septiembre de 2001, Facsímil de Enlaces de Gobierno.

- Secretaría de Educación.
- Secretaría de Agricultura.
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Economía.
- Secretaría de relaciones Exteriores.
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estad.
- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Banco Nacional de México.
- Procuraduría General de la República.
- Petróleos Mexicanos.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- IPAB, entre otros.

Estos enlaces del Ejecutivo, tenían las siguientes tareas:⁶⁰

1. Identificar los intereses de los legisladores para estar siempre un paso delante de ellos en los temas de interés nacional.
2. Estar pendiente de la agenda legislativa.
3. Revisar las comisiones de su competencia.
4. Mantener un contacto permanente con los legisladores y ver lo que se les ofrezca de la dependencia.
5. Diseñar los esquemas necesarios para que lo que se proponga ante el Congreso sea aceptado.
6. Convertirse en un filtro y no quedarse sólo en el cabildeo, sino también asesorar políticamente a su dependencia y opinar en torno a las iniciativas y proyectos que pueden ser aceptados por los legisladores y los que no.

⁶⁰ *Ibíd.*

7. Opinar en torno a los tiempos de presentación de proyectos o iniciativas. Traducir los documentos internos de las dependencias y centrarlos en los intereses particulares para convencer a los legisladores.

Sin embargo, esta estructura formal fue rebasada por quienes encabezan oficinas privadas que ofrecían servicios para limar asperezas, brindar asesorías a dependencias, gobernadores o empresas, que deseaban un acercamiento con los integrantes del Congreso, muchos de ellos, eran priístas y ex priístas, que ante las deficiencias del gobierno federal, vieron la oportunidad de operar en la acción política y empezaron a cabildear, desde luego en muchos casos a partir de su experiencia al interior del congreso y a partir de sus redes realizadas.⁶¹

Además de entorpecer el proceso legislativo, tantos enlaces dificultaron la tarea de coordinación del Ejecutivo con el Legislativo; por ello, por Decreto Presidencial de enero de 2002, se ordena desaparecer todas las Oficinas de Enlace Legislativo del Gobierno Federal.

Sin embargo, ante la necesidad de mantener un canal directo con el Poder Legislativo, para el 2003, se crea la Subsecretaría de Enlace Legislativo, en la Secretaría de Gobernación que será la encargada y única responsable de llevar estas tareas, en congruencia con la Ley Orgánica de la Administración Pública, y de las modificaciones que se le hacen al Reglamento Interno de Gobernación.

Actualmente el gobierno de Felipe Calderón, mantiene esta estructura, ya que ninguna instancia de gobierno puede realizar esas funciones de manera abierta y directa.

⁶¹ Rocío Esquivel, Desacuerdos en el Congreso, buen negocio para cabilderos, Milenio, 23 de febrero de 2004.

b) En los órganos empresariales, áreas específicas de vinculación legislativa.

De la misma forma, los organismos empresariales, se enfrentaron ante este escenario de “gobierno dividido”, porque ante esta situación, no les era sencillo influir por si mismos en las decisiones que tomaran las distintas fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión. De esta forma, surgen dichos órganos empresariales estructurados en áreas especializadas para a partir de esta delimitación temática, crear canales de comunicación directas con el Congreso, por citar algunos, se encuentran en el escenario del cabildeo:

- Grupo Carso.
- Asociación de Industriales de bebidas alcohólicas.
- Asociación Nacional de Productores de Refrescos.
- Cámara Nacional de la Industria Electrónica, Telecomunicaciones e Informática –CANIETI-.
- Cámara Nacional de Comercio.
- Consejo Coordinador Empresarial.
- CONCAMIN.
- COPARMEX.

c) La vida en los despachos privados especializados en cabildeo.

Las empresas de cabildeo, en algunos casos, combinan actividades de relaciones públicas, realización de estudios, consultoría política y el cabildeo. Para los cabilderos sus clientes son organismos empresariales, sindicales, organizaciones no gubernamentales, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros vinculados a los temas legislativos.

Los desacuerdos en el Congreso, producto de una nueva composición en las cámaras, sobre todo en la de Diputados en las últimas cuatro legislaturas: la LVII,

LVIII, LIX y la LX, han dado paso a un espacio rentable para empresas dedicadas al Cabildeo, en su mayoría, controladas por ex políticos y ex funcionarios priistas, e incluso por ex legisladores, quienes terminada su diputación, ofrecen sus servicios al sector privado para incidir, frenar o modificar una decisión en el Congreso.⁶²

Algunos despachos, son filiales de grandes firmas norteamericanas; otras son despachos pequeños, de reciente creación, que tienen entre sus directivos a ex integrantes de los cuerpos legislativos. Todos están de lado principalmente de los grupos empresariales que se oponen a la implementación de nuevos gravámenes en sectores tales como la telefonía, jugos y néctares, refrescos, tabaco y alcohol, entre otros.⁶³

Las empresas, son dirigidas por personas que vienen en su mayoría del Gobierno, o que han sido congresistas y entienden perfectamente el manejo del Poder legislativo; asimismo, también se encuentran aquellos que tienen equipos sólidos de abogados que están capacitados en técnica legislativa y proporcionan un paquete mucho más interesante para las empresas que los contratan.⁶⁴

De estos despachos, algunos son internacionales y otros nacionales, varían en su tamaño y en sus áreas.

- Lobbying México, dirigida por Sebastián Lerdo de Tejada y Luís Antonio Godina Herrera.
- Estrategia Política, la encabeza Gustavo Almaraz.
- Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo A.C.
- Cabildeo & Comunicación, encabeza María Emilia Farías.
- Estrategia Total de Fernando Lerdo de Tejada.

⁶² Esquivel Rocío, Desacuerdo en el Congreso buen negocio para cabilderos, Milenio, 23 de febrero de 2004.

⁶³ Martínez Marco Antonio, Cabildeo en el Congreso, el juego de la persuasión, en Enfoque, suplemento semanal del Periódico Reforma, Domingo 23 de diciembre del 2001.

⁶⁴ Esquivel Rocío, *Op. Cit.*

- Public Strategies, presidida en México por Antonio Ocaranza.
- Burson Marstellers, incluye a GPC despacho estadounidense de comunicación instalado en México.
- Zimat-Cinco, empresa encabezada por Bruno Newmann y Julio Madrazo.
- Fitch y asociados, encabeza Oscar Fitch, y enlace del Consejo Coordinador Empresarial.

Las de mayor actividad, actualmente, son estrategia Total, GEP, Lobbyng, Cabildeo & Comunicación y Servicios de Cabildeo, S.C. que tienen como directivos a legisladores federales.⁶⁵

En los últimos años, nuevos despachos han tomado presencia y liderazgo como las áreas directas de cabildeo de Televisa y TV Azteca o bien organismos comprometidos en aspectos ambientales como es el caso de Greenpeace.

El Grupo de Estrategia Política, se estableció en 1996, tiene a socios como Gustavo Almaraz, quien fue senador en la LIV Legislatura., a Rosario Guerra, ex diputada federal priísta y José Luis Sánchez, ex diputado perredista, apoyados por otros despachos de comunicación, fiscales, así como empresas de entrega.⁶⁶

Otro ex legislador que se ha desempeñado como cabildero es Sergio Martínez-Chavarría, quien representó al PRI en la Asamblea Legislativa entre 1994 y 1997 y después fue Secretario General de la Fundación Colosio. Ahora es directivo de la firma Tiamat. Por citar algunos de los ex funcionarios dedicados a esta práctica esta Luis De la Calle Pardo de *Public Strategies México*, ex subsecretario de negociaciones comerciales de la entonces SECOFI, al igual que Fernando Lerdo de Tejada, quien fue vocero de la Presidencia de la República, ambos en la administración zedillista.

⁶⁵ Martínez Marco Antonio, Cabildeo en el Congreso, el juego de la persuasión, en Enfoque, suplemento semanal del Periódico Reforma, Domingo 23 de diciembre del 2001.

⁶⁶ Martínez Marco Antonio Martínez, *Op. Cit.*

En entrevista De la Calle Pardo, reconoce como natural que ex legisladores y ex funcionarios se dediquen a estas tareas de cabildeo:

“Nuestro trabajo consiste en brindar asesoría sobre el proceso parlamentario para defender algún interés. Fuera del gremio, la opinión predominante es que mientras nuestros nexos con legisladores sean explicitados públicamente, cualquier relación es permisible. Jugamos en un terreno minado y ante eso para evitar sospechas o críticas, necesitamos establecer reglas claras e inhibir prácticas nocivas como el coyotaje, el tráfico de influencias o el conflicto de intereses.”⁶⁷

La práctica del Cabildeo es usual en las democracias modernas, es una actividad constante que se utiliza en los Congresos o parlamentos, donde se busca influir y convencer a fin de cambiar una decisión.

En México el Cabildeo se viene ejerciendo desde hace tiempo por parte de los legisladores y ex legisladores y por algunos despachos especializados porque precisamente, conocen el funcionamiento del Poder Legislativo; sin embargo, esta práctica, se presta a varias inconsistencias en el curso adecuado de un sistema democrático, por lo que es necesario adecuar nuestras instituciones a un país que ya cambió y que esta en constante transformación, que de no hacerlo se corre el riesgo de perjudicar a la sociedad la cual, no cuenta con los medios para defender sus intereses, por tanto quedarían a expensas de quienes sí pueden proteger sus intereses o de las grandes empresas, de ahí que se considere necesaria una mayor participación de las organizaciones civiles para dar paso al Cabildeo Ciudadano.

3.2. Por qué reglamentar el cabildeo.

La falta de una reglamentación del cabildeo en México, ha provocado episodios de escándalos de corrupción, tráfico de influencias, acusaciones entre los

⁶⁷ Esquivel Rocío, *Op. Cit.*

legisladores. Como en el caso más reciente el tema del impuesto al Tabaco y cigarros, la Ley del Mercado de Valores, la Ley de Radio y Televisión (Ley Televisa), el impuesto a los refrescos, por citar sólo algunos de los casos más sonados.

Uno de los puntos importantes, es la carencia de una reforma fiscal integral que produce año tras año un faltante de ingresos que debe subsanarse. Por eso, cada año la Secretaría de Hacienda, trae en su Miscelánea Fiscal un paquete que pone a temblar a los productos de mayor consumo en el país y que, por sus características, son susceptibles a cobrarseles impuestos, como son los cigarros, refrescos, medicinas, alimentos y autos, cuyos sectores cabildean para impedir crear nuevos gravámenes.

El caso del Tabaco -durante la discusión del paquete económico para 2006- se incluía más impuesto a los cigarros, lo que originó una serie de suspicacias en torno a la “compra de conciencias” de los legisladores para no aprobar ese impuesto, el cabildeo entonces corrió por cuenta de la poderosa compañía tabacalera *British American Tobacco*.

A pesar que se dijo que en el seno de la Comisión de Hacienda, ya se habían admitido que el impuesto a los cigarros subiría para el Ejercicio Fiscal de 2006, en el Pleno de la Cámara de Diputados, se rechazó incrementar el impuesto a los cigarros con 268 votos en contra, 116 a favor y 19 abstenciones.

Entre los argumentos para no aprobar el impuesto, estaba la supuesta perdida que sufrían los campesinos que cultivan Tabaco, por lo que tendría un impacto negativo en los estados de Nayarit, Chiapas y Veracruz, principales productores. Además, Julio Frenk, el entonces Secretario de Salud, defendió a los legisladores por negarse a aprobar un incremento al impuesto a los cigarros, destacando la importancia de preservar el convenio de un peso por cajetilla para el sector salud, destinada a los enfermos de cáncer.

Pese a lo anterior, hubo voces de acusaciones del entonces diputado Miguel Ángel Toscano (PAN) quien tachó de soborno y corrupción a algunos de sus compañeros legisladores a quienes les compraron “su decisión” (ante tales declaraciones su fracción le impuso no hacer más declaraciones). Además, Pablo Gómez, coordinador de los diputados del PRD de la LIX Legislatura, rechazó la justificación de que se afectaría a esas entidades y sobre el convenio de las tabacaleras con el Gobierno Federal de entregar esos recursos al sector salud para atender enfermedades relacionadas con el tabaquismo concluiría en noviembre del 2006, entonces con la aprobación del impuesto se regularizaría esa dádiva de dichas empresas para que ingresen recursos vía impuestos.⁶⁸

En el mismo sentido, se encuentra la no aprobación de la nueva Ley del Mercado de Valores, donde legisladores actuaron a favor de TV- Azteca, quien se oponía a su aprobación.

Otro caso interesante, fue la llamada "Ley Televisa", donde el consorcio más importante de medios de comunicación del país, llevó a cabo una activa labor tendiente a lograr un beneficio particular.

Posteriormente la resolución de la Corte en contra de la llamada “Ley Televisa”, dejó entrever que los acontecimientos desarrollados alrededor de la controversia constitucional en torno a la Ley Televisa, mostró no solamente la operatividad de las partes implicadas, sino que reveló, sobre todo, la perspectiva que tenían cada uno de los interesados, respecto al escenario político en que se daría la resolución de la Corte.

En esa dirección, tanto el grupo de ex senadores (Manuel Bartlett, Dulce María Sauri, Javier Corral y César Raúl Ojeda Zubieta), como las televisoras junto con sus operadores, revelaron sus “oficios” para atender el tema en disputa.

⁶⁸ Rodríguez Guillermo, La rebelión del Tabaco, en la Revista Legislativo, año II. No 16, 15 de Noviembre de 2005.

En la lógica del emporio televisivo, a lo largo del litigio, prevaleció su cultura del pragmatismo, es decir, hacer valer la ecuación de la utilidad inmediata, donde los interesados ganan, por una parte capital económico y político y por otra, presencia mediática, juego de intereses que daba lugar, para que ninguna de las partes desistiera del negocio, dado los beneficios obtenidos.

Así los “operadores” de la televisión, junto con sus interlocutores en el Congreso, tanto en la Cámara de Senadores y de Diputados, dieron por hecho la Ley Televisa. En su perspectiva una vez más la fórmula de la complicidad había dado sus frutos. Ya con el triunfo en la bolsa, las voces disidentes que impugnaban la ley aprobada, las minimizaron, para ellos, todo estaba bajo control al tener en esta ocasión aliados múltiples los personeros encargados del Cabildeo, los legisladores en turno integrantes de la Mesa Directiva de ambas cámaras, que hicieron su trabajo para que sus iguales votaran en una sola dirección, como sucedió en la Cámara Baja, dándoles ese aire de confianza, al tener todo listo.

Hilvanados los eslabones, no había de que preocuparse, al menos así lo creyeron los “operadores” de la televisora. Sin embargo, el tiempo, diría lo contrario.

Pero su peor error, fue desdeñar al grupo de ex Senadores, al no darles el valor que merecían.

En principio, se aplicaron en el terreno jurídico y técnico, al presentar a la Corte, los elementos que a su juicio violentaban la regulación del mercado por parte del Estado mexicano.

En segundo término, realizaron una campaña de análisis en torno a la Ley Televisa en distintos foros, a fin de que la opinión pública tomara partido.

Además, su ejercicio no fue bajo el amparo de ningún partido, lo que les daba una categoría de ciudadanos en un asunto público, lo que les daría, en su caso, un mayor valor político frente a los círculos políticos y frente a la opinión pública, si el fallo de la Corte les favorecía. El prevalecer en un ambiente de libertad en los órganos jurisdiccionales en el momento de ejercer sus decisiones, les daba esa garantía de que la Corte actuaría en esos mismos términos, apegada a derecho, al margen de presiones, para dictar sus resoluciones.

A sabiendas, de que en el país es real la división de poderes de la Unión, donde el Ejecutivo propone y el Legislativo dispone, ahora, sería el turno del Poder Judicial de demostrar su grado de autonomía para tomar decisiones, en un asunto donde la reglamentación de una ley, no puede estar por encima de lo que establece la Constitución. Aunado a ello, la aclaración del Senador Santiago Creel, que la aprobación de la Ley Televisa por el Congreso, fue producto de un escenario de “presiones y de intereses”, dio lugar, para que los Magistrados valoraran el contexto en que se aprobó la citada ley.

Con estos factores en disputa, Manuel Bartlett, puso el dedo en la llaga. Por el contrario, a los operadores, se les fue el habla, la Corte, aplicó la ley. Con este caso se dejó ver que un buen número de legisladores cometieron el error de favorecer al ámbito privado sobre el público.

Estos ejemplos muestran que grandes empresas nacionales como transnacionales destinan recursos a la actividad de cabildeo. Así, los grupos sociales y, sobre todo, económicos del país, cada día ven la necesidad de contratar o invertir recursos para influir o llevar sus intereses a las esferas políticas a fin de que se tomen decisiones gubernamentales en uno u otro sentido.

Lo anterior somete las políticas de estado y el sistema de administración pública a los grandes intereses y no a los de los ciudadanos quienes cada vez más se ven desprotegidos de mecanismos compensatorios y redistributivos ya que prevalecen los intereses de las empresas por encima de los ciudadanos, por tanto, la

creación, elaboración y aplicación de las políticas públicas está supeditada a que su enfoque no afecte sus intereses económicos como ya hemos mencionado en los casos expuestos con anterioridad.

De aquí la necesidad de legislar en esta materia de forma clara, a fin de transparentar la actuación de aquellos que lleven a cabo el trabajo de cabildeo, así como de los servidores públicos que se interrelacionen con ellos.

3.3. Propuestas para reglamentar el Cabildeo.

En esta nueva dinámica legislativa, actualmente, se presentaron en el Congreso 11 iniciativas en la Cámara de Diputados y 6 en el Senado, todas ellas, relacionadas con intentos de regular el Cabildeo, estas han sido presentadas a partir de la LVIII, LIX y LX legislaturas por diversas fracciones parlamentarias.

El pionero en el tema es el diputado Efrén Leyva del PRI, quien presentó la primera iniciativa en abril de 2002, en dicha propuesta se hacía una ley de cabildeo y de promoción de causas, haciendo una diferencia entre el cabildeo que realizan grupos de interés y el que realizan gestores sociales.

Otra fue presentada por el diputado Federico Döring del PAN en la LIX Legislatura, 9 diciembre de 2004.

La diputada Cristina Portillo, PRD, el 22 de abril de 2004, presentó una iniciativa de ley de cabildeo, después rectifica y presenta una iniciativa ya no de ley, sino de modificaciones al reglamento interior del Congreso

Otra iniciativa interesante fue la del diputado Alejandro Murat del PRI, el 10 noviembre de 2005, LIX Legislatura, que diferenciaba la actividad y propone que el IFAI lleve una doble sección, una del registro de cabilderos ante la APF y otra que tiene que ver con el registro ante el Congreso.

Otra del diputado Sami David, PRI, presentada el 17 agosto de 2005, que introdujo un artículo 61 bis, para establecer la distinción entre quien ejerce el cabildeo por sí y cuando autoriza a un tercero, pero que ese tercero de manera habitual y sistemática, lo lleve a cabo de acuerdo a sus estatutos, es decir, que una persona moral realiza la actividad en el congreso.

Otra que introduce la diputada Sara Castellanos PVEM, el 26 de octubre de 2006, en LX Legislatura, también Ley de Cabildeo, misma que contempla un registro de cabilderos, el cual contará con los insumos materiales y humanos que la Secretaría correspondiente determine para el buen funcionamiento y el correcto desempeño a fin de mantener actualizado dicho registro.

La que presentó el diputado Cuauhtémoc Velasco, de Convergencia, amarrada con una serie de reformas para establecer la comisión de ética en la cámara de Diputados, dicha iniciativa fue (rechazada).

Otra más del Dip. Rogelio Carvajal, del PAN, firmada por cinco diputados del GPPAN cuya finalidad era realizar diversas modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso. Otro en el mismo tenor fue la del Dip. Antonio Morales de la Peña, ex diputados del GPPAN en la LIX Legislatura.

Efraín González Morfin, PAN, también intentó modificar la ley orgánica del congreso para que fuera la mesa directiva quien reciba y tramite las autorizaciones para quien quiera realizar acciones de cabildeo

En el Senado, en tanto, están las que presentó Fidel Herrera, una que se desechó, y otra que rectifica ya no como iniciativa de ley sino que modifica la ley Orgánica del Congreso.

La del Senador Pablo Gómez, donde hace una distinción para exceptuar de las regulaciones en actividades de cabildeo a las asociaciones de carácter “social” como podrían ser los sindicatos ONG’s y asociaciones, frente a las empresas profesionales que ofrecen sus servicios no importando la finalidad y el sentido de las reformas legislativas.

La de la senadora Sara Castellanos, PVEM, en el sentido de regular la actividad y que estas empresas pidan autorización para prestar sus servicios.

Finalmente, la del Senador Carlos Sotelo, en la que se establece la obligatoriedad de que las cámaras introduzcan mecanismos de participación ciudadana de obligatoriedad y de audiencias públicas, para que puedan estar presentes en las sesiones de las comisiones dictaminadoras.

3.3.1. Iniciativas presentadas: generalidades y propósitos.*

A continuación se presenta un cuadro resumen donde aparecen la fecha de presentación de las iniciativas, su finalidad y las leyes que impacta así como el origen de la misma para dar un panorama más amplio pero sintético de los distintos esfuerzos realizados para regular y transparentar el ejercicio del cabildeo, es importante destacar que más que ser un acto que atente contra los intereses de los empresarios de éste sector se daría certidumbre a su actividad profesional.

CUADRO RESUMEN DE INICIATIVAS

Fecha	Iniciativa	Origen
29 de abril de 2002	Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de causas	Efrén Leyva Acevedo, del Grupo Parlamentario del PRI, diputado federal integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión
7 de agosto de 2002	Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo	Fidel Herrera Beltrán, Senador del Grupo Parlamentario del PRI, integrante de la LVIII

* Se han presentado varias iniciativas de ley para regular el Cabildeo en México, para efectos de este estudio se plantean las siguientes por considerarlas que cubren varias posturas.

		Legislatura del H. Congreso de la Unión
30 de marzo de 2004	Iniciativa que adiciona un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Fidel Herrera Beltrán, Senador del Grupo Parlamentario del PRI, integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la Unión
9 de Diciembre de 2004	Iniciativa de Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares	Federico Döring Casar, Antonio Morales de la Peña, diputados federales del Grupo parlamentario del PAN. Integrantes de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión.
22 de Abril de 2004	Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo	Cristina Portillo Ayala, diputada federal del Grupo Parlamentario del PRD, integrante de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión.
10 de Noviembre de 2005	Iniciativa de Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas	Alejandro Murat Hinojosa, diputado federal del Grupo Parlamentario del PRI, integrante de LIX Legislatura del Congreso de la Unión.
17 de agosto de 2005	Iniciativa que adiciona los artículos 61 Bis y 61 Bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	Sami David David, diputado federal del Grupo Parlamentario del PRI, integrante de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión
26 de Octubre de 2006	Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y expide la Ley Federal de Cabildeo.	Sara Isabel Castellanos Cortés, diputada federal del Grupo Parlamentario del PEVEM, integrante de la LX Legislatura del Congreso de la Unión.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Gaceta Parlamentaria.

Una vez analizado el cuadro anterior, a continuación presentamos una síntesis de las finalidades de las iniciativas como fueron presentadas.

- **INICIATIVA DE LEY FEDERAL PARA LA REGULACIÓN DE LA ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL CABILDEO Y LA PROMOCIÓN DE CAUSAS, PRESENTADA POR EFRÉN LEYVA ACEVEDO DE LA LVIII LEGISLATURA.**

Propósitos y fines:

Esta iniciativa puntualiza que la regulación del cabildeo representa un gran significado por su interrelación con las actividades políticas organizadas de partidos, grupos parlamentarios y legisladores, en el caso del cabildeo legislativo; y de instituciones, por su relación con autoridades y servidores públicos, en el caso del cabildeo administrativo, por todo lo que implica las decisiones que se toman.

Asimismo, señala que la regulación de las actividades profesionales del cabildeo necesariamente tendrá que darse en el orden federal, en tanto que la normatividad que en su caso se expediría, tendría que ver exclusivamente con los procedimientos y mecanismos administrativos, en el caso del Poder Ejecutivo federal y las entidades paraestatales; y con el proceso legislativo y los procedimientos parlamentarios, en el caso del Congreso de la Unión.

De igual manera, al constituirse el cabildeo en una práctica específica equiparada con la figura civil de la gestión de negocios, su regulación frente al poder público corresponderá a cada orden de gobierno, federal o estatal, según sea el caso, precisamente por la orientación de las actividades negociables de que se trata. En todo caso, pueden preverse a nivel federal disposiciones que permitan el establecimiento de bases de colaboración entre los Poderes de la Federación y las entidades federativas para la vigilancia y adecuado control de dichas actividades y de los sujetos que las realicen.

Las normas que se plantean para la regulación de la actividad profesional de cabildeo o promoción de causas, deben obedecer a los siguientes criterios generales:

- Definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas.
- Precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad de referencia.

- Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales, para la actividad de cabildeo.
- Producir un código de conducta de la actividad en cuestión.
- Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.
- Definir las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos, tanto del Ejecutivo federal como del legislativo y entidades autónomas, respecto de las actividades de cabildeo.
- Establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal frente a gobiernos, organizaciones o entidades del extranjero o multinacionales.
- Regular las actividades de cabildeo en México de los nacionales y de los extranjeros.
- Establecer un régimen de responsabilidades y sanciones para los cabilderos.

La iniciativa, distingue el cabildeo legislativo del que se realiza frente al Poder Ejecutivo. El primero de ellos, se define como el conjunto de acciones dirigidas específicamente a los integrantes de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en lo individual, o a las comisiones ordinarias, especiales o de investigación, así como a los comités y grupos de trabajo integrados conforme a la normatividad legislativa y parlamentaria, que tiene por objeto, influir de manera informada, propositiva y constructiva, en la elaboración, reforma o modificación de los diversos productos legislativos y parlamentarios.

El cabildeo frente al Poder Ejecutivo lo constituyen las acciones de promoción que se realizan en el ámbito de la Presidencia de la República, sus dependencias y organismos descentralizados, que tienen por objeto la búsqueda y legítima promoción de intereses públicos y privados que tienen que ver con la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas que a cada entidad, dependencia u organismo asignan las leyes respectivas.

Objetivos de los servicios profesionales de cabildeo o las acciones de promoción de causas:

- a. La promoción, iniciación, reformas, derogación, ratificación o abrogación, de Leyes o decretos, acuerdos o reglamentos, de la competencia del Congreso de la Unión, las Cámaras de Senadores o Diputados y los correspondientes órganos legislativos técnicos, políticos y de dirección;
- b. La reforma, derogación, ratificación o abrogación de reglamentos expedidos por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades y competencia;
- c. La adopción de decisiones o ejecución de acciones administrativas, programáticas o de gobierno que tengan que ver con políticas públicas y las facultades asignadas constitucional y legalmente al Ejecutivo federal y sus dependencias y a las entidades paraestatales; y todos aquellos otros de similar naturaleza que guarden relación con los anteriores.

En estos puntos se prevé que el Ejecutivo federal, por conducto de la Secretaría de la Función Pública, con la participación que corresponda a la Secretaría de Gobernación, llevará y administrará el Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo.

Se establecen diversas causas de responsabilidad administrativa en que pueden incurrir los servidores públicos en los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, las cuales serán sancionadas en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las violaciones a las disposiciones de la ley en que incurran los prestadores de servicios profesionales de cabildeo, serán castigadas con la pérdida de su registro y la inhabilitación para realizar acciones de cabildeo frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, lo anterior, independientemente de las responsabilidades

penales o administrativas en que puedan incurrir conforme a la legislación federal aplicable.

- **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO, PRESENTADA POR FIDEL HERRERA BELTRÁN DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI DE LA LVIII LEGISLATURA.**

Propósitos y fines:

Enfatiza la necesidad de proteger y preservar la integridad de las facultades decisorias del gobierno, por ello las actividades de cabildeo deben ser reguladas para que la sociedad conozca la identidad, gasto y actividades de las personas y organizaciones contratadas para influir en un proyecto legislativo, a favor o en contra.

De esta manera, establece para identificar claramente las actividades inherentes al cabildeo o *“lobby”*, es conveniente incluir dentro de este género cualquier intento por influir en la aprobación o veto de una ley o decreto del Congreso.

La iniciativa pretende:

- a. Que la actividad del cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima, que requiere de habilidad, conocimiento, relaciones y recursos para tener éxito y poder cumplir una función eficaz, así como dar transparencia a las actividades desarrolladas por especialistas en dicha actividad, mediante la obligación de quienes utilizan sus servicios, de dar a conocer en qué proyectos específicos y con qué grupos o personas sostienen reuniones de acercamiento para influir en un sentido u otro la actividad legislativa, identificando el concepto de gasto tanto en el sector público como el privado al auspiciar dicha influencia, y finalmente, el éxito o fracaso de dichos intentos.

b. Propone crear una base de datos -no una estructura burocrática más- que sea susceptible de consulta pública y de escrutinio por parte de las autoridades de fiscalización del gasto que ejerce el poder legislativo, por una parte; y los recursos, fuente y destino, que la sociedad asigna a este proceso.

c. Prohíbe la participación directa de los miembros del congreso en actividades de cabildeo remunerado, así como de recibir obsequios a cambio de votos en un sentido u otro, al ejercer el supremo poder de legislar.

d. Prevé que un reglamento interno se establezca la organización de dicha base de datos, la responsabilidad de la misma, su administración y las bases para la acreditación de la calidad de prestador de servicios de cabildeo, con lo que se busca asegurar que los profesionales que se dediquen a esta importante actividad, respondan a la calidad que de ellos exige la sociedad, por tratarse, ni más ni menos, de la creación de leyes y políticas pública y, eventualmente, de su no creación o supresión

- **INICIATIVA QUE ADICIONA UN TÍTULO SEXTO A LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR FIDEL HERRERA BELTRÁN, SENADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI DE LA LVIII LEGISLATURA.**

Propósitos y fines:

Dar solución a la existencia de estas actividades dentro del Congreso de la Unión, la cual, encuentra su objeto en coordinar y conciliar los intereses de la mayoría de los miembros de un órgano colegiado con los de los gremios interesados y personas que promuevan e impulsen de manera ordenada la elaboración, reformas o modificaciones de los diversos productos legislativos.

Dotar al Congreso de un marco regulatorio básico, que permita ordenar las actividades de cabildeo al interior del Congreso, darles transparencia y un sentido específico a fin de prevenir las conductas irregulares que se puedan generar en el ejercicio de estas tareas.

Por tal motivo, se propone adicionar un Título Sexto, a la Ley Orgánica del Congreso General, el cual denomina “De las Promociones ante el Congreso y de la actividad del Cabildeo”, mismo que regule la actividad para planear y supervisar las reuniones que se llevan a cabo entre los grupos de interés y los legisladores; en donde también, se establezca la creación de una Unidad Especializada de Enlace que dé respuesta y realice las diligencias que de estas actividades devengan pero, sobre todo, establecer que estos procedimientos de comunicación y análisis de propuestas sean gratuitos.

Con el propósito de contar con un control de estas actividades, se propone establecer un registro de las agrupaciones y personas que se dedican a esta actividad.

La Unidad Especializada de Enlace daría a conocer a los solicitantes, los nombres de los legisladores integrantes de las Comisiones a las cuales fueron turnados sus asuntos, así como del Secretario Técnico, con la finalidad de que este pueda concertar citas o reuniones para exponer los asuntos de manera personal.

- **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN DE INTERESES DE PARTICULARES, A CARGO DE LOS DIPUTADO FEDERICO DÖRING CASAR Y ANTONIO MORALES DE LA PEÑA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN DE LA LIX LEGISLATURA**

Propósitos y fines:

Argumentan que los actos de autoridad suponen decisiones y acciones gubernativas que conciernen y afectan los intereses de los particulares, para supeditarlos al interés público que debe prevalecer por encima de aquellos.

Los particulares tienen el derecho de hacer saber a la autoridad cuando una decisión o acción de ella puede dañar sus intereses, así como buscar que la autoridad considere aspectos que a juicio de los primeros no ha previsto.

Desde ese punto de vista, la actividad de promoción de intereses de los particulares ante las autoridades no es en absoluto inédita, como tampoco ha carecido de cauce legal e institucional.

La representación democrática es el ámbito principal, pero no el único, en el que han tenido lugar acciones emprendidas por individuos y grupos sociales en defensa o reivindicación de intereses, incluso compartidos por una minoría.

En este contexto, señalan que hay quienes prefieren seguir utilizando el término "cabildeo" para referirse a las actividades de promoción del interés particular de individuos o grupos de la sociedad ante la autoridad administrativa o legislativa. Otros reservan el anglicismo "*lobbying*" para denominarla. Hay quienes desde una óptica académica, distinguen uno y otro término como referidos a actividades distintas entre sí, aunque sin una argumentación solvente.

Por lo anterior, la presente iniciativa de Ley de orden público tiene como finalidad establecer las bases generales que normen las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.

Sus objetivos son los siguientes:

- a. Dar cauce institucional a las gestiones para dar a conocer información, puntos de vista y opiniones fundamentadas técnicamente acerca de asuntos de interés para un individuo u organización civil, a través de personas físicas o morales que los representen ante las autoridades y servidores públicos con facultad legal de decisión respecto a asuntos

públicos, administrativos y legislativos, cuya consumación pueda afectar los intereses promovidos o no prever consecuencias desfavorables para una actividad económica o social de interés público.

b. Hacer del dominio público el registro de las actividades de promoción de intereses particulares, de manera que se pueda identificar la fuente de los intereses representados, los fines perseguidos, los medios empleados y los resultados obtenidos como consecuencia de los actos de promoción y las actuaciones ante los servidores públicos de la dependencia administrativa o el órgano legislativo que corresponda.

c. Contribuir a la adecuada conducción de las actividades de promoción de intereses con fines de lucro por parte de individuos y de organizaciones civiles.

Cabe señalar, que los autores de esta iniciativa especifican que la promoción con fines de lucro de intereses particulares, e indistintamente cabildeo: es 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.

- **INICIATIVA DE LEY FEDERAL DE CABILDEO, PRESENTADA POR CRISTINA PORTILLO AYALA, DIPUTADA FEDERAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, DE LA LIX LEGISLATURA**

Propósitos y fines:

La presente iniciativa de Ley tiene como finalidad establecer las normas básicas para el ejercicio transparente, honesto y probo de la actividad del cabildeo ante los

órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular.

Los objetivos esenciales del proyecto:

- a. Transparentar el ejercicio del cabildeo, para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias, "amiguismo político" o de manejo patrimonialista de información privilegiada;
- b. Institucionalizar legislativamente la figura del cabildeo como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia, y
- c. Que la influencia de los grupos de interés sea complementaria al proceso de representación popular directa y nunca un sustituto de esta.

Con esta Ley se pretende que el cabildeo sea la actividad legítima y efectiva fuente de información para que las decisiones de los poderes públicos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo la opinión de organizaciones sociales, económicas y políticas.

Asimismo, propone la creación de registros públicos para quienes realicen tal actividad, con la finalidad de que la ciudadanía pueda identificar a cada uno de los cabilderos y los temas que éstos puedan abordar en los ámbitos legislativo o ejecutivo.

Especifica que son los funcionarios (solo los servidores de las Ramas Legislativa y Ejecutiva del poder público) quienes se pueden gestionar actividades de cabildeo.

Se precisan los deberes de los registradores y de los cabilderos; se definen las restricciones a los funcionarios o empleados de los ámbitos legislativo y ejecutivo, y se estipulan infracciones y sanciones por infringir las disposiciones de observancia obligatoria.

INICIATIVA DE LEY PARA REGULAR EL CABILDEO Y LA GESTIÓN DE CAUSAS, A CARGO DE ALEJANDRO MURAT HINOJOSA, DIPUTADO FEDERAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI DE LA LIX LEGISLATURA

Propósitos y fines:

Para el autor de la presente iniciativa, el cabildeo es desde luego, una actividad profesional, que debe ser regulada y organizada, y resalta que es un espacio para la participación ciudadana.

Es un canal por el cual los particulares alleguen información de primera mano, impresiones, análisis, estudios a los legisladores y servidores públicos que tomen decisiones contribuyendo a mejorar tanto el desempeño de los mismos, así como la formulación más atinada de leyes y políticas públicas.

Enfatiza que las causas de la sociedad y los legítimos intereses de sus sectores deben ser considerados durante el análisis, deliberación y diseño de leyes, reglamentos y políticas, como lo previene la Carta Magna en el derecho de petición y de audiencia.

Sin embargo, señala que en los casos recientes ciertas empresas han confundido esta participación legítima; así como funcionarios que han promovido el tráfico de influencias, evidencian la necesidad de transparentar las actividades de cabildeo y de promoción de causas, para evitar el desvío de sus verdaderos fines.

Es entonces que el cabildeo y la gestión de causas es una actividad legítima que siempre ha existido y que debe incluso prestigiarse en su ejercicio por cuanto puede aportar al diseño de mejores instrumentos para el país, el hacer públicos y transparentes sus acciones es indispensable tanto para las instituciones públicas como para los propios servicios profesionales de cabildeo. La transparencia es un factor básico que generará la confianza en estos procesos y en su beneficio para la democracia participativa.

La presente iniciativa de Ley es de orden público e interés social, la cual, tiene como finalidad establecer las normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular.

Los objetivos de esta Ley son:

- a. Encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público.
 - b. Transparentar las acciones de cabildeo y gestión de causas.
 - c. Hacer del conocimiento público la identidad, actividades, causas e intereses legítimos de los cabilderos.
- **INICIATIVA QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 61 BIS Y 61 BIS 1 AL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADO POR SAMI DAVID DAVID, DIPUTADO FEDERAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI DE LA LIX LEGISLATURA**

Propósitos y fines:

Uno de los propósitos de esta iniciativa es dar respuestas más eficaces a la ciudadanía en la defensa y promoción de sus intereses, sean estos de carácter particular o de grupos sociales, por lo que se vuelve necesario fortalecer las relaciones entre la sociedad civil y las instituciones de representación política del Estado mexicano.

En esta tesitura, argumenta que adecuar las normas que regulan la participación de la ciudadanía en las decisiones de los órganos del poder público, contribuirá a fortalecer de manera significativa nuestro régimen democrático, ya que la

participación ciudadana no tiene porque limitarse a la sola elección de sus representantes, por el contrario, ésta ya es más dinámica y demandante de mayores espacios en la vida pública del país.

Resalta que la presente coyuntura política, requiere de un nuevo acuerdo entre la sociedad civil y los órganos del Estado, a efecto de que ambos colaboren de manera más estrecha para dar mayor sustento a la formulación de leyes y reglamentos, y para dar mayores niveles de certeza y confianza a la sociedad.

El fin de este proyecto de decreto es la inclusión de que los particulares, personas físicas o morales, sean las directamente peticionarias con motivo del proceso de dictamen para la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones jurídicas o proposiciones con punto de acuerdo, o las que actúen con autorización de éstas en la gestión respectiva, que sistemáticamente tengan presencia en procesos de petición que se formulen ante las Cámaras; o solicitar su inscripción ante la Secretaría General, en el caso de la Cámara de diputados o en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el caso de la Cámara de Senadores, misma que tendrá una vigencia por el tiempo del ejercicio de la Legislatura que corresponda.

- **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE CABILDEO, PRESENTADA POR SARA CASTELLANOS, DIPUTADO FEDERAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM DE LA LX LEGISLATURA**

Propósitos y fines:

Establece que el cabildeo se puede simplificar como un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.

Entonces el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos. Por este motivo, se requieren tres aspectos a desarrollar en el proceso de cabildeo: investigar, consensuar y negociar.

Así, al definirse como un proceso para alcanzar un fin, éste debe, en todo momento, ser lícito y, sobre todo, a favor de la mayoría de la sociedad; por lo que deben desterrarse las prácticas en las que sólo unos cuantos son favorecidos; dejar a un lado las prácticas incorrectas de prometer o dar favores, en muchas ocasiones económicos, a los servidores públicos a cambio de beneficios que de nada sirven a la sociedad y al país.

De esta manera se propone que se adicione un Título Sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y se expida la Ley Federal de Cabildeo.

Contempla un registro de cabilderos, el cual contará con los insumos materiales y humanos que la Secretaría correspondiente determine para el buen funcionamiento y el correcto desempeño a fin de mantener actualizado dicho registro.

La Ley Federal de Cabildeo, es de orden público y de interés social; tiene por objeto el regular las actividades de cabildeo que realicen los particulares frente a los órganos Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El cabildeo estará regido por los principios de transparencia, democracia, de respeto a la autoridad y a su soberanía. En todos los casos, esta la actividad tendrá como finalidad, la búsqueda del bien común y el mayor beneficio para la sociedad mexicana.

De esta manera, el cabildeo tiene como objeto la promoción de trabajo legislativo o de actos de autoridad administrativa tendientes a la iniciación, reforma, derogación o abrogación de leyes o decretos; así como la expedición de reglamentos, la adopción de decisiones o su realización por parte de los titulares de las dependencias del gobierno federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, lo anterior tendiente a fortalecer nuestras instituciones para el buen funcionamiento de gobierno y de la aplicación de políticas públicas.

- **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DEL DIPUTADO CUAHUTEMOC VELASCO OLIVA DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA.**

Objetivo: 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 diversos mecanismos.

Después de presentar de forma general la revisión de algunas de las iniciativas presentadas en el Congreso para reglamentar el Cabildeo en nuestro país, se pueden observar algunos aspectos destacados de las mismas:

En el caso del la presentada por Efrén Leyva, se centra a una reglamentación de la actividad en lo general. Puntualiza la necesidad de contar con un Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo; así como las responsabilidades administrativas que incurran los servidores públicos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo sancionadas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, independiente de aquellas de orden penal, indica también que serán castigados con la pérdida de su registro y la inhabilitación.

La Ley Federal del Cabildeo propuesta por Fidel Herrera, se orienta al reconocimiento de la actividad como cabildeo como especialidad profesional y legítima; además enfatiza la transparencia de las actividades desarrolladas por los especialistas en dicha actividad, donde existan los mecanismos de información, comunicación e interacción para su fiscalización; coincide la importancia de tener un registro de las agrupaciones o personas que se dedican a cabildear.

Por su parte la propuesta de Federico Döring, se orienta a establecer las bases para las actividades de intereses de los particulares, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo. Se pronuncia a favor de una reglamentación del Cabildeo porque es una práctica moderna de cualquier Congreso maduro, plural y competitivo electoralmente, por ello es importante darle cauce institucional.

La iniciativa de Cristina Portillo, tiene coincidencias con las dos primeras al reconocer legalmente al cabildeo como una actividad efectiva que sea fuente de información para la toma de decisiones de los legisladores; se pronuncia por un registro público de los cabilderos y plantea la relevancia de transparentar e institucionalizar la actividad.

En lo que respecta Alejandro Murat, rescata al cabildeo como un espacio para la participación ciudadana y establece que las causas de la sociedad y los legítimos intereses de sus sectores deben ser considerados durante el análisis, deliberación y diseño de las leyes reglamentarias.

Sami David David, en congruencia con Alejandro Murat, presenta la importancia de aportar los elementos idóneos para trabajar coordinadamente con la sociedad que otorgó la confianza a sus representantes, se desempeñen como auténticos gestores políticos, de tal manera, que se puedan conciliar los intereses de las minorías con los de las mayorías, sin violentar nuestro régimen político, sino por lo contrario, buscar la fortaleza de éste en beneficio de la sociedad en general,

Sara Castellanos a su vez, coincide con las demás iniciativas, en la importancia de contar una regulación del cabildeo y establece la expedición de la Ley Federal del Cabildeo como el marco jurídico que norme estas actividades del trabajo legislativo y los que se involucren en esta práctica que se ha dado dentro del terreno político competitivo y pluripartidista.

Otras iniciativas con proyecto de decreto de ley contra los conflictos de intereses y Cabildeo, fueron rechazadas en diferentes legislaturas, las mismas consideraban aspectos importantes y cabe mencionar algunas como la que propuso la entonces senadora Luisa María Guadalupe Calderón Hinojosa, el 14 de julio de 2003, que fue tajantemente rechazada y lo único que logró fue provocar el descontento de Diego Fernández de Cevallos, ya que fue muy criticado por el uso de influencias como senador y litigar contra el gobierno en casos particulares.

Otra fue la del diputado perredista Iván García, entonces presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, quien presentó una iniciativa para la expedición del Reglamento de la Cámara de Diputados, que en su artículo 245, establecía los lineamientos para la realización de cabildeo en San Lázaro.

Ante la necesidad de que la cámara contara con un reglamento, la Junta de Coordinación Política, presidida por Pablo Gómez (PRD), analizó las propuestas, pero el proyecto final fue rechazado por el PAN y el PRI, ya que establecía que las personas que realizaran actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados, únicamente tendrían que registrarse como tales ante las autoridades correspondientes: la Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios.

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS PARA EL CABILDEO EN MÉXICO.

De los diferentes enfoques que existen actualmente, es posible a manera de conclusión, considerar algunas particularidades importantes que aun se encuentran a debate como producto de las iniciativas de ley presentadas y que a continuación, expongo para fortalecer las conclusiones de la presente investigación:

- Algunas iniciativas establecen que debe ser una ley Federal de Cabildeo, otras argumentan que deben ser propias del régimen interno del Congreso.
- Algunas otras, establecen que la regulación debe ser para quien hace labor de cabildeo solo ante el Poder legislativo Federal y otras que involucran solo al Poder Ejecutivo Federal.
- Es importante destacar que solamente personas morales, pueden realizar la actividad y otras consideran que deben ser morales y físicas.
- Algunas definen que el cabildeo consiste en una promoción de intereses con fines de lucro – como la de Federico Döring-, otras, sin embargo, no hacen esta distinción.
- Otra mas, hace la distinción entre los que están exentos de una regulación como la de Pablo Gómez y Cuauhtémoc Velasco, donde llegan a un extremo de decir que no serán sujetos de regulación de cabildeo las mujeres, los niños, las personas con sida y capacidades diferentes, pero tampoco y hay una distinción en cuanto a sujetos de regulación, sin embargo, en otras, no se llega a esa universalidad.
- La de Alejandro Murat, establece el registro como un órgano que este en ubicado en la esfera del Ejecutivo Federal, como es el IFAI, donde incluye la sección del registro al Ejecutivo y al legislativo.
- Otras contemplan a los sujetos inhabilitados para ejercer esta profesión, entonces, habría necesidad de precisar los considerados en el 108 que son servidores públicos que están inhabilitados o los que quedaron inhabilitados por motivo de una sanción de carácter administrativo o por sanción penal

que tampoco podrían ejercer la actividad, de igual manera hay otras que no incluyen estos apartados de inhabilitaciones.

- La de Portillo, Murat y Doring, se van a una esquema de operación difícil de cabildeo que es el asunto de contacto de cabildeo que es toda comunicación verbal o escrita que se tenga con un legislador y este debe aceptar ser objeto del cabildeo y reportar semestralmente una bitácora todos los contactos personales o escritos que estuvieron o se tuvieron con el legislador.
- Otras iniciativas, llegan al extremo de solicitar y mostrar su registro de contabilidad y decir quienes son los clientes, cuanto pagan y dar acceso a personal de cámara para revisarlo. Igualmente otros proyectos no consideran estos aspectos.

Como hemos visto, está claro que no se trata de hacer un señalamiento detallado, pero si considerar que el análisis arroja que hay desarticulación de contenidos de las garantías individuales a las que han hecho referencia los artículos constitucionales 5, 8 y 9. Igualmente hay un punto de partida para la reflexión de lo que debe de ser y donde debe de estar la regulación de esta actividad. Pero también definir si debe ser ley o solo modificar la ley orgánica y reglamentos del Congreso.

En concreto, el cabildeo en base a todo lo anterior, es el conjunto de actividades que grupos de presión realizan por si mismos o por medio de intermediarios especializados que con capacidad variada, logran influir en la toma de decisiones de las políticas públicas o bien en la elaboración, modificación o abrogación de leyes. Estos grupos, cuentan por tanto, con capacidad para concentrar información útil y para establecer canales de comunicación con diversos tipos de actores para lograr acuerdos y objetivos específicos.

Se puede considerar que aún no existe un modelo único de cabildeo, pues hay diferencias marcadas en regímenes parlamentarios y presidenciales, entre

regímenes centralizados y federales, entre corporaciones y estructuras de líderes o sindicales y, ya visibles en el futuro inmediato se compondrán estructuras ciudadanas.

Algunos aspectos relacionados a la constitucionalidad, se podrán analizar de los contenidos generales de las iniciativas y ciertas bases rectoras o principios de los actores inmiscuidos en la actividad para lograr regular el cabildeo.

Es importante señalar que la idea de no disociar la actividad de cabildeo con el ejercicio de las garantías individuales que establecen los artículos 5, 8 y 9 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son el eje para visualizar el objetivo de las iniciativas, de su estructura y contenido, naturaleza y alcance de cada una de ellas.

Por todo lo anterior, el presente estudio plantea a nivel de conclusión, que para la futura reglamentación del Cabildeo, se debe contemplar el análisis de los siguientes puntos:

1. Si bien ya se tienen varias iniciativas de reforma para normar y reconocer el Cabildeo en México, en las últimas agendas legislativas, no se han incluido para su análisis y debate y aprobación en las Cámaras ya que no se consideran “prioritarias”. No obstante a que la mayoría de las propuestas más que tener diferencias, tiene coincidencias y convergencias en sus contenidos, pero se ha postergado su debate por la razón mencionada e incluso como hemos visto a lo largo de esta investigación su reciente aparición y la falta aun de comprensión de esta labor no se tiene aun conciencia de la importancia de regularlo.
2. Como se ha visto, esta práctica desde su aparición, se viene desarrollando de manera continua y *sui generis* en los últimos periodos legislativos, se ha dado más intenso y abierto, dado el juego de intereses que representan la

aprobación de leyes y reformas entre el Gobierno Federal, grandes empresas, sectores sociales y gremiales.

3. La transparencia y rendición de cuentas, es un factor imperativo de todo régimen democrático. Por ello, es necesario insistir en la necesidad de establecer los mecanismos para transparentar la forma de hacer negociación política tanto por parte del Ejecutivo como del Legislativo y su interacción con los particulares. Es por ello, que para evitar suspicacias, corruptelas y tráfico de influencias, deben existir canales abiertos a las fuentes reales de información y rendición de cuentas en el proceso legislativo. No obstante que ya existe la Ley de Transparencia y Acceso a la Información que ubica de manera general el ejercicio del cabildeo, desafortunadamente en este rubro es muy laxa, general e imprecisa, por lo que es necesario legislar al respecto.
4. El Cabildeo o Lobbyng, es una práctica normal y necesaria en todo régimen democrático, ya que cumple con una función social y política clara: en cuanto a que se sitúa como un proceso abierto tendiente a comunicar y analizar conjuntamente con los legisladores, con funcionarios públicos y con todos los actores políticos el problema que afecta a un cliente, a la sociedad ó al ciudadano en particular, sus implicaciones y los escenarios en los que conviene orientar el curso de la acción o la decisión para no afectar a la sociedad en su conjunto. De esta forma, los legisladores están en la libertad y facultad de decidir que dirección tomar ante un tema específico, sin olvidar su status de representantes de la sociedad, quien con su voto, lo eligió y considerar que hoy en día está más sujeto a la evaluación permanente por lo que su acción debe ser más congruente, clara y transparente.
5. Se sabe que el escenario político está en constante rotación, la vida política es más compleja y agita las relaciones entre los Poderes de la Unión. Por

ello, se debe reflexionar sobre el papel del régimen presidencial actual o pensar en girar hacia un sistema semipresidencial o un sistema semiparlamentario y poder avanzar en reformas urgentes para el desarrollo económico y social del país.

6. Otro aspecto realmente necesario es el cabildeo social, que en el debate nacional, ha comenzado a participar de manera dinámica, pero no lo suficiente. La participación ciudadana en el Poder Legislativo, es una función esencial para la toma de decisiones en las políticas públicas y proteger así los intereses de la sociedad y el interés público, mismos que aún, se encuentran desprotegidos principalmente por falta de recursos. Por ello, será necesario abrir nuevos accesos en el debate.
7. Por último, la reglamentación mínima del Cabildeo o *Lobbying* en México, debe incluir algunos de los siguientes lineamientos:
 - a. Regular las actividades del cabildeo en México de nacionales y extranjeros.
 - b. Establecer el carácter comercial de prestación de servicios profesionales para la actividad del Cabildeo.
 - c. Producir un código de conducta y ética de la profesión.
 - d. Precisar la naturaleza, alcance y límites de la actividad profesional del Cabildeo.
 - e. Establecer la obligatoriedad de un registro público de las personas dedicadas profesionalmente al cabildeo.
 - f. Establecer las acciones que ameriten sanciones administrativas y penales de los cabilderos; además de señalar las responsabilidades y obligaciones de los servidores públicos de las dependencias, entidades del gobierno federal y del Poder Legislativo.
 - g. Realizar el registro de temas a tratar en las oficinas designadas para tal efecto al inicio de cada período legislativo.

- h. Normar las relaciones de los posibles enlaces del Ejecutivo con el Legislativo.
- i. Reglamentar el papel de los grandes consorcios en defensa de sus intereses.
- j. Establecer y fortalecer mecanismos de participación ciudadana
- k. Instaurar la transparencia y rendición de cuentas en las prácticas del cabildeo y estar abiertos a la opinión pública.
- l. Fortalecer al Poder Legislativo con mecanismos de información fidedigna de los asuntos a debatir para la toma de decisiones, “de los pro y de los contras”; de los límites y alcances del tema en cuestión. Este último aspecto abre la posibilidad a una mayor participación de los centros de investigación y análisis con que cuenta la estructura legislativa.

Finalmente, debemos resaltar que el riesgo de no reglamentar en el mediano plazo la actividad del Lobbying o *Cabildeo*, es que se continúe por un lado, con un enfrascamiento entre las fracciones parlamentarias por ciertos temas de coyuntura política, en donde se defienden los intereses de su partido, más que la causa misma; por otro lado, pese a los grandes riesgos, se seguirán defendiendo los grandes intereses empresariales o financieros en perjuicio de la sociedad, lo que dará continuidad a más escándalos mediáticos como los que se han visto en los últimos años entre los diversos actores políticos, que conllevan a un mayor desgaste y debilitamiento de las diversas fracciones partidistas que incluso afectan el buen funcionamiento de la maquinaria legislativa, de las instituciones y de los propios poderes federales; pero sobre todo, se verá y experimentará un aumento de la desconfianza y descontento de la sociedad por este tipo de actitudes y comportamientos, lo que sin duda, pone en riesgo la gobernabilidad y coexistencia alcanzada, limitando así el fortalecimiento de la vida democrática en México.

FUENTES DE INFORMACIÓN.

Berlín Valenzuela, Francisco, **Derecho Parlamentario**, FCE, México, 1993.

Bonilla Gutiérrez Carlos, Director General de AB Comunicación, S.A. de CV., *Las tres Fases del Cabildeo*, Facsímil, México 2003.

Cepeda Juan Antonio La LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados. **Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder legislativo FUNDAR** Centro de análisis e Investigación. 2005

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición impresa por la Cámara de Diputados 2007.

David Dávila Estefan David y Caballero Sosa Lila, **El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano**. Cuadernos del seguimiento ciudadano al Poder legislativo FUNDAR Centro de análisis e Investigación. 2005.

Díaz Moll José Luís, “**El cabildeo en México**”, diplomado en análisis e investigación parlamentaria módulo V Técnicas de cabildeo y negociación política Cámara de Diputados LIX Legislatura noviembre 2005.

Díaz Rebolledo Jerónimo, “**Las Elecciones Federales del 2000, del partido dominante a la alternancia política**”, Fundación por la Social Democracia de las Américas AC México 2000.

Gianfranco Pasquino, **Sistemas Políticos Comparados**, editorial Prometeo Argentina.

Efrén Elías Galaviz “**El Cabildeo Legislativo y su regulación**” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM México 2006.

Ley Orgánica del Congreso General de los EUM, impresa por la H. Cámara de Diputados.

Martínez Legorreta Omar, **El cabildeo y los cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos**. SIID Sistema Integral de Información y Documentación Cuadernos de apoyo Comité de Biblioteca e Informática Cámara de Diputados.1997.

Nacif Benito, **El sistema de Comisiones Permanentes** Centro de Investigación y Docencia Económica, documento de trabajo No. 116.

Lerdo de Tejada Sebastián, / Luis Antonio Godina Herrera, ***El lobbying en México***, Miguel Ángel Porrúa México 2004 1ª edición.

P Squire James Lindsay, C Covington y Smith E ***Dynamics of Democracy***, Atomic Dog Pub, Cincinnati, 2001.

Sartori, Giovanni, ***Partidos y Sistemas de Partidos***, Alianza Editorial, Madrid, 1975.

Secretaria de Gobernación, Sistema de Información Legislativa SIL Internet www.segob.mx.