



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE DERECHO



EL DESARROLLO Y LA REGULACIÓN DEL CABILDEO EN MÉXICO

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:
XAVIER ARIAS HERRERO**

**ASESOR:
DR. CÉSAR IVÁN ASTUDILLO REYES**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX

2016



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

Para mi esposa, cuya presencia y apoyo es fuente de vida y alegría.

Para mis hijos, cuyo crecimiento es renovación y esperanza.

Para mi padre, cuyos logros y actitud han inspirado mis sueños.

Para mi madre, cuya fortaleza ha inspirado mi dedicación.

Para mi abuela, cuyo amor ha sido pilar de mi vida.

Para mis hermanos, cuyo apoyo incondicional ha sido fuente de paz.

ÍNDICE

Introducción.....	3
Capítulo I: Marco conceptual del cabildeo.....	6
I.1. Problemática en torno a la conceptualización del cabildeo o <i>Lobbying</i>	6
I.2. Necesidad e importancia de contar con una definición de cabildeo	11
I.3. Recapitulación y análisis de algunas definiciones académicas y jurídicas del cabildeo	13
I.4. Propuesta de definición amplia de cabildeo	29
I.5. Elementos del cabildeo en sentido amplio	32
<i>I.5.1. Proceso de decisión.....</i>	32
<i>I.5.2. Sujetos activos</i>	35
<i>I.5.3. Sujetos pasivos</i>	36
<i>I.5.4. Acto o actividad.....</i>	37
<i>I.5.5. Objetivo</i>	37
I.6. Tipos de cabildeo según sus elementos	38
<i>I.6.1. Cabildeo según sus objetivos.....</i>	38
<i>I.6.2. Cabildeo según los sujetos activos.....</i>	41
<i>I.6.3. Cabildeo según los sujetos pasivos.....</i>	43
<i>I.6.4. Cabildeo según los métodos y tácticas</i>	44
Capítulo II: Marco teórico del cabildeo.....	48
II.1. Los grupos de interés o grupos de presión	49
II.2. Enfoques teóricos respecto los grupos de interés.....	50
<i>II.2.1. Pluralismo y neopluralismo.....</i>	52
<i>II.2.2. Neocorporativismo, elitismo y neomarxismo.....</i>	55
II.3. Los grupos de interés y el cabildeo	59
II.4. El cabildeo en la democracia y el estado moderno como herramienta de participación ciudadana	61
Capítulo III: Marco histórico del cabildeo	69
III.1. La evolución y desarrollo del cabildeo en México	70
III.2. Actores del cabildeo en México	72
Capítulo IV: Marco regulatorio del cabildeo	79
IV.1. Primeros intentos de regular al cabildeo en México	81
IV.2. Experiencia internacional comparada sobre la regulación del cabildeo	88
IV.3. La regulación del cabildeo vigente en México	100
IV.4. Análisis y propuesta de bases para un nuevo marco regulatorio del cabildeo en México	107
Conclusiones	120
Bibliografía.....	126

Introducción

En las últimas décadas el cabildeo se ha convertido en una práctica común en las democracias modernas. Actualmente el cabildeo es un elemento esencial en el relacionamiento entre los actores públicos, sociales y privados. Consecuentemente, hoy en día es un tema de interés público que forma parte de las agendas públicas nacionales e internacionales, donde se analizan su naturaleza, sus alcances, sus características y su regulación. No obstante, el cabildeo aún es un asunto debatido, para el cual se carece de claridad o acuerdo respecto su conceptualización, sus orígenes, sus efectos y su normatividad.

Alrededor del mundo, y en especial en México, aún es muy poca, o casi inexistente, la literatura analítica sobre el tema del cabildeo, existiendo sólo un reducido número de libros, junto con algunos reportajes y artículos periodísticos de corte anecdótico. Aún quedan muchas preguntas por responder sobre el cabildeo; como por ejemplo: ¿qué es exactamente el cabildeo? ¿cuáles son los elementos básicos del cabildeo? ¿cómo nace y se desarrolla el cabildeo? ¿quiénes intervienen en el cabildeo? ¿cómo debe regularse el cabildeo? Son justamente estas preguntas las que atiende el presente trabajo.

El estudio del cabildeo o *lobbying* (termino anglosajón en ocasiones utilizado también en países de habla hispana) ha enfrentado la problemática de no contar con una definición general, uniforme o consensuada de la actividad. La ausencia de criterios generales sobre las características específicas de lo que significa el cabildeo generan ambigüedad en el debate académico, confusión en el uso cotidiano del término y complicaciones en el diseño e implementación de normas jurídicas. Incluso, este desconocimiento, junto con algunos sucesos aislados de prácticas ilegales en el cabildeo, han generado que en ocasiones se satanice la práctica como sinónimo de tráfico de influencias, soborno o corrupción. Sin embargo, el cabildeo debe ser reconocida como una actividad inherente en toda sociedad humana, la cual propiamente regulada fomenta la participación de la

sociedad civil en los procesos de decisión de los poderes públicos y el desarrollo de políticas públicas.

Asimismo, es importante reconocer el desarrollo histórico del cabildeo alrededor del mundo. Aunque es una práctica ligada al ejercicio de la democracia contemporánea, se puede inferir que como actividad humana surgió desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas, en las cuales se conformaron sectores y jerarquías, donde los grupos sociales interactuaban entre sí y se veían en la necesidad de recurrir a quien poseía cierta autoridad para solicitarle algo. Desde entonces, la práctica del cabildeo ha evolucionado, profesionalizándose hasta lo que conocemos hoy en día.

A lo largo de la historia, el cabildeo, junto con otras formas legítimas y legales de participación ciudadana, ha demostrado ser clave para el desarrollo de las sociedades democráticas, con importantes efectos positivos como: el enriquecimiento y democratización de los procesos de decisiones públicas; la promoción de equidad entre grupos de interés; la inclusión de las demandas de minorías en la agenda pública; el detrimento de redes de corrupción entre grupos de interés y autoridades; y el fomento de la rendición de cuentas y sensibilidad a las demandas sociales por parte de los gobernantes.

En el caso de México, la práctica y uso del cabildeo incrementó radicalmente después del año 1997, cuando ningún partido obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados, y del año 2000, cuando la alternancia política en el Poder Ejecutivo federal dio paso a la democracia, junto con una sociedad abierta y de alta competencia política. Desde lo que se conoce como la transición democrática mexicana, el cabildeo ha ido evolucionando y tomando mayor relevancia en el sistema político mexicano como una herramienta de incidencia y participación ciudadana en los procesos legislativos, de diseño de políticas públicas y de conformación de la agenda pública.

Consecuentemente, en los años siguientes comenzó en México la discusión sobre cómo regular el cabildeo. La experiencia internacional ha demostrado que diseñar e implementar una regulación del cabildeo es una tarea complicada y políticamente sensible. Mientras que en algunas ocasiones se reconoce al cabildeo como una fuente de información en el diseño de políticas públicas, una herramienta de participación ciudadana, y una vía para que las minorías posicionen sus intereses en la agenda pública, en otras ocasiones se le acusa de generar redes de corrupción, tráfico de influencias y otros actos ilícitos. Por ello es necesario regular la actividad, reconociendo su legitimidad y estableciendo las normas y las condiciones para su correcto desarrollo. Esta regulación, sin ser prohibitiva, debe fomentar los impactos positivos y mitigar los riesgos en el desarrollo de la actividad.

Para el año 2010 se reguló el cabildeo en México dentro de los reglamentos internos de las cámaras del Congreso de la Unión. Sin embargo, esta regulación únicamente corresponde al cabildeo legislativo y es aún mejorable. Las experiencias internacionales demuestran que la práctica del cabildeo en sentido amplio requiere de una regulación que genere certeza jurídica, otorgue derechos, asigne responsabilidades, establezca sanciones, transparente la actividad, fomente la participación ciudadana, y evite vicios como el tráfico de influencias y la corrupción.

El contexto de nuestro país exige dejar atrás la idea arcaica y errónea de que el cabildeo pone en riesgo la vida democrática, siendo éste sinónimo de tráfico de influencias y corrupción, para fomentar que la sociedad aprenda a utilizar el cabildeo como una herramienta de participación ciudadana en su beneficio, al igual que el gobierno como una fuente de información, consenso y legitimidad en sus decisiones. El cabildeo es, y debe siempre ser, compatible con un sistema democrático, acompañándolo por una regulación igualmente democrática que fomente la participación ciudadana y el intercambio de información en la toma de decisiones públicas.

Capítulo I: Marco conceptual del cabildeo

El estudio y análisis del cabildeo o *lobbying*, tanto en el ámbito académico, como en el Derecho positivo, ha enfrentado la continua problemática de no contar con una definición general, uniforme o consensuada de dicha actividad. La falta de criterios generales que permitan identificar las características específicas de lo que significa el cabildeo o *lobbying* no sólo generan ambigüedad en el debate académico, sino también confusión en el uso cotidiano del término y complejidades en el desarrollo e implementación de las normas jurídicas que regulan una actividad inherente al humano y esencial en las sociedades democráticas modernas.

I.1. Problemática en torno a la conceptualización del cabildeo o *Lobbying*

Al día de hoy existe una gran variedad de definiciones de los términos cabildeo o *lobbying* en las que se pueden encontrar algunas similitudes básicas, pero que en general varían en su sentido y alcance. Esta ambigüedad ha generado un debate respecto lo que es el cabildeo o *lobbying* en *lato sensu* y en *stricto sensu*. Las definiciones suelen variar en su enfoque y alcance dependiendo del ámbito de estudio, origen u objetivo, como pueden ser las diferencias entre las definiciones académicas utilizadas en las ciencias sociales, o aquellas definiciones legales con fines regulatorios. Asimismo, la falta de consenso o claridad en lo que se entiende por cabildeo no sólo afecta el debate académico y la creación de normas, sino que también tiene implicaciones en el uso cotidiano del término.

Tanto la falta de claridad en los orígenes y significado del término, como la evolución y características de su práctica, han generado que la palabra cabildeo y sus principales derivaciones (cabildero, cabildear, etc.) sean frecuentemente utilizadas de manera indistinta para referirse a cualquier tipo de interacción o

comunicación entre los sectores público y privado, sin delimitar criterios que diferencien esta actividad de otras similares, pero de diferente naturaleza.

Paralelamente, las malas prácticas y el desconocimiento sobre la actividad han generado que en ocasiones el término incluso se utilice con una connotación negativa, como sinónimo de tráfico de influencias y corrupción. Este uso peyorativo del término depende en gran parte del contexto de cada país. Por ejemplo, mientras que en Estados Unidos la actividad del cabildeo o *lobbying* se percibe como un instrumento comúnmente utilizado por la sociedad civil para participar en la agenda pública, en Europa y Latinoamérica se percibe como una actividad con poca transparencia que se sustenta en el tráfico de influencias. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española define cabildear como “gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”. Como puede observarse, se otorga un calificativo al cabildeo y se le considera como algo que se realiza con “maña”, palabra que, aunque de acuerdo al mismo Diccionario significa “destreza, habilidad, artificio o astucia”, de manera habitual se usa para referirse a algo incorrecto o doloso.¹

Sin embargo, como se expondrá más adelante, el cabildeo o *lobbying* no es sinónimo de tráfico de influencias, soborno o corrupción, ni tampoco un método exclusivo de los grupos fácticos o los sectores con alto poder adquisitivo para coartar tomadores de decisión dentro del gobierno y obtener beneficios económicos. Por el contrario, el cabildeo o *lobbying* es una actividad natural de toda sociedad humana, la cual propiamente regulada, permite y fomenta la participación de la sociedad civil en los procesos de decisión de los poderes públicos y el desarrollo de políticas públicas.

Dentro del análisis de la problemática para contar con una definición uniforme de cabildeo o *lobbying*, en primer lugar nos encontramos con un problema de origen semántico e histórico, ya que desde sus inicios esta actividad nunca recibió un

¹ Astie Burgos, Walter. 2011, p.12

nombre claramente descriptivo o indicativo de sus características, implicaciones, objetivos, métodos y procedimientos².

Por un lado, en sus orígenes anglosajones el término *lobbying* (en ocasiones utilizado también en algunos países de habla hispana) encuentra sus orígenes en la referencia a un espacio físico, y no a la naturaleza y las características de la actividad del cabildeo. El término *lobbying* se origina en Inglaterra en el siglo XVII, donde el intercambio de influencias con y entre los miembros del parlamento se realizaba en la antesala o vestíbulo (*lobby*) de la Cámara de los Comunes³. Este mismo término comienza a utilizarse en Estados Unidos, donde la palabra *lobbying* es registrada por primera vez en un documento oficial en el año 1808 dentro los anales de la X Legislatura del Congreso. Posteriormente, en 1829 el término “agentes de *lobbying*” fue aplicado a quienes gestionaban intereses de sus clientes en el capitolio de Albany, Nueva York, y para 1832 el término era usado ampliamente en el Capitolio de los Estados Unidos⁴.

En el caso de México y otros países de Latinoamérica, comenzó a utilizarse el término “cabildeo” para referirse a las actividades de *lobbying*. Dicha palabra encuentra sus orígenes en el “cabildo”, institución colegiada que gobernó las ciudades y pueblos de la región durante el periodo virreinal y donde se hacían converger los intereses de los grupos dominantes.⁵ Actualmente es frecuente identificar al ayuntamiento con el nombre de cabildo, ya que el gobierno municipal, como cuerpo colegiado, delibera, discute y decide los distintos aspectos públicos y administrativos de la vida local en reuniones denominadas sesiones de cabildo.⁶

Aunque se ha vuelto común que ambas palabras sean utilizadas indistintamente, hay quienes proponen deslindar los términos *lobbying* y cabildeo, por tratarse éste último de una connotación que tiene que ver únicamente con una instancia de

² Ibídem, p.11

³ Portales, Julio. 2004, p.83

⁴ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p. 44

⁵ Campillo, Beatriz.

⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, p.112

orden municipal. Tal es el caso de los cabilderos Lerdo de Tejada y Godina, quienes argumentan que existe una confusión entre el término *lobbying* y el término cabildeo, ya que el primero es un “vocablo de origen anglosajón que se define en castellano como: ejercer presiones, y tratar de convencer, intentar neutraliza, modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública”, mientras que el segundo debe ser “acotado a su uso municipal y no ser asociado con una actividad relacionada con acciones e instancias jurídicamente ajenas al medio municipal”.⁷

Por su parte, en su “Análisis Semiótico-Histórico del Término Lobby”, Julio Portales argumenta que el propio desenvolvimiento de la actividad de *lobbying* ha hecho que el término en inglés haya ampliado su significado, lo cual genera que su homologación con un término hispano como cabildeo implique reducir el concepto a una de sus primeras designaciones derivadas de su origen arquitectónico propio de los parlamentos y no de las otras instancias oficiales. Portales propone adecuar el término *lobbying* a su uso común en el lenguaje con una expresión castellanizada que manifieste semánticamente el objeto de que es signo, ya que para él las palabras cabildo y cabildear ni semiótica ni semánticamente expresan el objeto sustantivo en su totalidad. Es así que propone generar un parónimo cambiando la *y* griega por una *i* latina para construir la palabra “*lobi*” (y *lobista* para el concepto de cabildero o aquel que realiza la actividad), a fin de que corresponda semióticamente a sus raíces etimológicas y semánticamente al objeto que expresa.⁸

Contrario a lo anterior, muchos autores como Edgar Heredia defienden el uso del término cabildeo como sinónimo de *lobbying*. Heredia explica que mientras cabildo es una figura que responde a un modo de organización del poder público y la representación popular, el cabildeo es una actividad de los grupos de interés en la

⁷ Lerdo de Tejada, Sebastián; y Godina, Luis Antonio. 2004, pp.14-15

⁸ Portales, Julio. 2004, pp.88-90

democracia; siendo el primero un sustantivo, y el segundo un verbo.⁹ De este modo, aunque la palabra cabildeo se origina del concepto de cabildo, su uso y referencia a una actividad realizada por grupos de interés y otros actores en sistemas democráticos, ha generado que el término evolucione y extienda su significado; similar a lo sucedido con el término *lobbying* en el Reino Unido, Estados Unidos y Canadá. Actualmente el término cabildeo tiene mucho mayor alcance y no se asocia con la figura jurídica de autoridad local conocida como cabildo.

Como sucede con otros conceptos, la dificultad en la definición de cabildeo está ligada directamente a la relación que se da entre el lenguaje y la realidad, misma que “impide contar con una idea clara sobre los presupuestos, técnicas y consecuencias que han de tenerse en consideración cuando se define una expresión lingüística”. Para el enfoque teórico conocido como realismo verbal existe una sola definición válida obtenida por “intuición intelectual de la naturaleza intrínseca de los fenómenos denotados en la expresión”. El realismo verbal propone que al definir se reconoce una realidad, la cual no puede cambiarse ni crearse, pues un concepto sólo detecta aspectos esenciales de esa realidad que deben estar ineludiblemente contenidos en el concepto mismo. En otras palabras, el realismo verbal hace del trabajo definatorio una tarea de simple reconocimiento de los aspectos esenciales de la cosa a definir.¹⁰

No obstante, aceptar la propuesta del realismo verbal sería reconocer un monopolio sobre la verdad, lo cual sería inverosímil. Por ello, en contra de este enfoque se encuentra la postura del convencionalismo verbal, para el cual la relación entre el lenguaje y la realidad es arbitrariamente establecida por los seres humanos, con la existencia de acuerdos consuetudinarios para el uso del lenguaje. Bajo esta lógica, las cosas sólo cuentan con aspectos esenciales en la

⁹ Heredia Sánchez, Édgar. 2004.

¹⁰ Álvarez Ledesma, Mario I. 2014, p. 42

medida en que los humanos hagan de ellos condiciones necesarias para el uso de la palabra.¹¹

En el caso de México, aunque con la falta de claridad que se expuso anteriormente, el término cabildeo es el comúnmente utilizado. Este término ha sido adoptado por la mayoría de los practicantes de dicha actividad, tal como lo refleja la creación de la llamada Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (Procab), así como por las autoridades, siendo este término el utilizado en los Reglamentos Internos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión (instrumentos jurídicos que actualmente regulan las actividades de cabildeo en el Poder Legislativo).

Para el presente estudio se utilizará el término cabildeo, no sin antes realizar un análisis de los esfuerzos de conceptualización que se han realizado en las diferentes disciplinas, así como presentar una propuesta de definición y clasificación de dicho término.¹²

I.2. Necesidad e importancia de contar con una definición de cabildeo

Tanto para fines académicos, como para fines regulatorios, es indispensable contar con criterios básicos para la conceptualización de aquellos fenómenos sociales y culturales que afectan de manera directa el desarrollo de la vida política y democrática de un país. Tal es el caso del cabildeo, para el cual en muchas ocasiones el conocimiento empírico de su práctica ha demostrado ser insuficiente para su estudio, análisis y regulación. Por ello es necesario realizar un esfuerzo de conceptualización y establecer algunos criterios básicos sobre su naturaleza, contenidos, fines y conexiones funcionales, de modo que se abandone en lo posible la frecuente ambigüedad e inexactitud de muchas de las definiciones

¹¹ Idem

¹² No se plantea hacer un ejercicio exhaustivo, ya que existe una infinidad de definiciones alrededor del mundo, sino tomar algunas de las definiciones más representativas de los ámbitos académico y jurídico.

actuales, y se otorgue suficientes delimitaciones al término para evitar confusiones con otros fenómenos sociales y otras figuras jurídicas similares.

Antes que nada, es importante señalar que por definir entendemos el ejercicio de “precisar con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una palabra o de un concepto”.¹³ Esta indagación sistemática sobre la explicación de un concepto puede darse desde ángulos y enfoques distintos según el tipo de definición que se busque. Entre otras, existen las definiciones reales y las conceptuales. En el caso de las primeras se busca indicar la esencia de una cosa, refiriéndose a ciertos atributos intrínsecos que hacen ser a la misma, y que sin ellos dejaría de serlo. Este tipo de definiciones apuntan a un conocimiento perfecto, basándose en la creencia de que al señalar ese “algo” que hace ser a la cosa se llega a una definición perfecta, irrefutable e inmejorable. Sin embargo, la historia del conocimiento humano y su continua evolución han demostrado que la creencia en la perfección es errónea. Por otro lado, en el caso de las definiciones conceptuales se realiza un proceso de pensamiento que determina la formación de un concepto con base en ciertos criterios. En este caso, se construye una definición perfectible y mejorable, la cual depende de la aptitud intelectual del sujeto que la realiza en un momento determinado.¹⁴

Como se mencionó anteriormente, hoy en día contamos con una gran variedad de definiciones del término cabildeo, las cuales varían en terminología, criterios, alcances y enfoques, dependiendo principalmente de su respectivo contexto social, fuente y objetivo. Considerando los postulados del convencionalismo verbal y la tipología de las definiciones conceptuales, no cabe duda que no encontraremos ni existirá una definición única, irrefutable e inmejorable del término. No obstante, es posible realizar un estudio sobre una muestra de las principales definiciones usadas alrededor del mundo, tanto en el sector académico como en el Derecho positivo, de modo que podamos identificar similitudes y

¹³ Álvarez Ledesma, Mario I. 2014, p. 40

¹⁴ Witker Velazquez, Jorge y Larios Velasco, Rogelio. 2002, pp. 10-11

diferencias, así como las características y los elementos básicos que enmarcan la práctica del cabildeo. Como resultado de dicho análisis sería posible estar en condiciones de proponer una definición en sentido amplio de cabildeo, la cual sea exhaustiva, pero a la vez incluyente, y aplicable a cualquier contexto social para el análisis académico y el diseño de normas jurídicas.

En el marco de este ejercicio es importante señalar que una definición demasiado restringida puede no ser lo suficientemente exhaustiva, dejando fuera características esenciales y elementos básicos de la actividad que trata de definir; mientras que una definición muy amplia puede ser demasiado ambigua, impidiendo así generar las bases mínimas de un paradigma de investigación o dejando demasiado espacio de discrecionalidad para la interpretación e implementación de las normas jurídicas en la materia.

I.3. Recapitulación y análisis de algunas definiciones académicas y jurídicas del cabildeo

Los esfuerzos de conceptualización que se han realizado entorno al cabildeo van desde definiciones en sentido amplio (ej.: para uso académico), hasta definiciones en sentido estricto (ej.: para regular el cabildeo realizado en una sola instancia de gobierno o hacía una esfera específica de la agenda pública). Aunque la gran mayoría de las definiciones se centran en los esfuerzos realizados por actores no gubernamentales para influenciar a los tomadores de decisión en el gobierno dentro de los procesos de diseño de políticas pública,¹⁵ existen otras que incluyen a los funcionarios públicos no sólo como destinatarios de las actividades de cabildeo, sino también como promotores de las mismas. De este modo se pueden identificar diferencias esenciales en el sentido y el alcance de las definiciones de cabildeo, las cuales pueden variar en su comprensión de lo que son los sujetos activos y pasivos del cabildeo, así como los objetivos y métodos de su práctica.

¹⁵ Terrance y Clifford. 2011, p.90

En primera lugar podemos encontrar aquellas definiciones de cabildeo propuestas en el debate académico, principalmente en estudios académicos dentro de las Ciencias Políticas, la Sociología, la Economía y el Derecho, las cuales se enfocan en las acciones realizadas por personas físicas o morales para influir en las decisiones y acciones del Gobierno. En otras palabras, consideran únicamente al gobierno como el principal receptor o sujeto pasivo de las acciones de cabildeo.

Algunos de estos autores conceptualizan el cabildeo con un enfoque amplio, haciendo referencia al actuar gubernamental de manera genérica, sin especificar el ámbito, área o nivel de gobierno que debe considerarse. Por ejemplo, Baumgartner y Leech definen la actividad de cabildeo como el esfuerzo de influenciar el proceso de políticas públicas en general;¹⁶ Nownes define el cabildeo como el esfuerzo destinado a afectar lo que hace el gobierno;¹⁷ Norman Stone lo define como el esfuerzo específico para influir en decisiones públicas con el fin de efectuar un cambio en la política o para prevenir tal cambio;¹⁸ Lester W. Milbrath, uno de los principales especialistas en el tema, define el cabildeo como un medio a través del cual “se comunica con una persona del gobierno con facultad para tomar decisiones, a fin de tratar de influir en lo que éste hará (o no hará) respecto a un determinado asunto”;¹⁹ y Dominique Boivin, uno de los principales cabilderos canadienses, lo define como la “actividad que generalmente ejercen los grupos en sus relaciones con el aparato del Estado, con la finalidad de hacerlo actuar en un determinado sentido”.²⁰

A estas definiciones propuestas por académicos y profesionales del cabildeo podemos sumar las propuestas realizadas por organismos internacionales, como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual propone que el cabildeo es cualquier comunicación oral o escrita con un servidor público, a fin de influenciar una legislación, política pública o decisión

¹⁶ Chari, Hogan y Murphy. 2010, p.3

¹⁷ Ídem

¹⁸ Astie Burgos, Walter. 2001, pp.11-12

¹⁹ Ídem

²⁰ Ídem

administrativa,²¹ o aquella de Iniciativa Europea en favor de la Transparencia, la cual define en su Libro Verde (Green Paper of the European Transparency Initiative) al cabildeo como toda actividad realizada con el objetivo de influenciar el proceso de decisión y diseño de políticas públicas de las instituciones europeas.²²

Dentro de este tipo de definiciones, las cuales incluyen toda acción gubernamental como objeto del cabildeo, existen autores que de manera explícita exponen que la definición debe incluir al gobierno en todos sus niveles; por ejemplo, Octavio Ruiz Chávez define al cabildeo como “toda aquella acción o actividad que involucra procesos a manera de influir en la toma de decisión de una política pública, así como influir en los tres niveles de gobierno, a fin de defender un interés que está siendo afectado o pudiera ser afectado”.²³

En este mismo sentido hay autores como Stuart Thomson y Steve John que amplían el ámbito del cabildeo para incluir en su definición cualquier acción destinada a influenciar las acciones de las instituciones gubernamentales, no sólo centrales y locales, sino también internacionales, en cuanto a legislaciones, políticas públicas y regulaciones, así como negociaciones en contratos y concesiones públicas.²⁴

Por otro lado, dentro de este grupo de autores que consideran al gobierno como receptor único de las actividades de cabildeo, por un lado hay aquellos que circunscriben esta actividad exclusivamente al ámbito legislativo, y por otro aquellos que la extienden también al Poder Ejecutivo, y en ocasiones al Poder Judicial. Por ejemplo, Frank Farnel define el cabildeo como una actividad consistente en proceder a intervenir para influir, directa o indirectamente, los procesos de elaboración, aplicación o interpretación de medidas legislativas, normas, reglamentos y, generalizando, de toda intervención o decisión de los

²¹ OCDE. 2014, p.5.

²² Comisión Europea. 2006.

²³ Ruiz Chavez, Octavio. 2008, p.21

²⁴ Thomson, Stuart y John, Steve. 2007, p.3

poderes públicos.²⁵ Para Roberto Ehrman el cabildeo es la práctica “para influir y orientar las decisiones de los actores políticos en el terreno legislativo, gubernamental y judicial, y se ha desarrollado en el ámbito de los modernos Estados Democráticos, en donde se presenta un acentuado pluralismo de organizaciones de interés.²⁶ Finalmente, para Liliana Ferrer Silva, el cabildeo es la labor de influir en el diseño de legislación y persuadir a favor de causas propias, o bien abogar a favor de intereses específicos a nivel Ejecutivo, Legislativo, Judicial e incluso ante la opinión pública.²⁷

En contraste, autores como Efrén Elías Galaviz argumentan que el cabildeo se puede utilizar para influir en las decisiones gubernamentales de cualquier autoridad que tenga a su cargo decisiones públicas, excepto el Poder Judicial, ante el cual no se realiza un cabildeo en sentido estricto.²⁸ En el mismo orden de ideas, hay autores que implícitamente rechazan la idea del cabildeo en los asuntos de orden judicial, incluyendo únicamente las actividades legislativas, reglamentarias y administrativas en su definición. Por ejemplo, Teresa L. Ganado Guevara define el cabildeo como el intento de influir en la aprobación o rechazo de alguna legislación, así como la adopción o rechazo de normas que regulen alguna área específica; más no incluye las decisiones judiciales en su definición.²⁹

Además de los autores que consideran al gobierno como único sujeto pasivo del cabildeo, hay promotores de la idea de que las actividades de cabildeo pueden ir más allá de las decisiones gubernamentales, siendo objeto de las mismas no sólo las decisiones y acciones de las autoridades públicas, sino todo proceso de decisión que afecte intereses públicos o privados ajenos al órgano colegiado o individuo responsable de tomar la decisión. En este sentido, los cabilderos Lerdo de Tejada y Godina exponen que el cabildeo “se extiende hacia ámbitos que no son exclusivamente los cuerpos colegiados, y abarca actividades que se realizan

²⁵ Astie Burgos, Walter. 2001, pp.11-12

²⁶ Ehrman, Roberto. 2011, p.233

²⁷ Ferrer Silva, Liliana. 2008, p.13

²⁸ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p. 44

²⁹ Ganado Guevara, Teresa. 2011, pp.42-43

para impulsar proyectos de inversión regional, así como para modificar estados de ánimo social o de actores específicos en torno a pretensiones puntuales”.³⁰ Por su parte, Pierre-Louise Dubois y Alain Jolibert definen el cabildeo como una actividad que, en beneficio de quien la realiza, se encamina a influir en una organización para obtener una medida política, jurídica, económica o social.³¹ Para Thierry Lefébure, presidente de la *Association Française des Conseils en Lobbying*, el cabildeo es un método para “analizar y comprender un problema, a fin de explicar su tenor y consecuencias a aquellos que poseen el poder de decidir”.³² Para Carlos Bonilla es la actividad que llevan a cabo empresas o instituciones para “informar a individuos o instituciones cuyo poder de decisión o presión pueden afectar sus intereses o los de la comunidad en la que éstas están inmersas, con el propósito de persuadirlas para que consideren sus argumentos o puntos de vista en torno a un asunto controvertido, y que actúen en consecuencia”.³³ Por último, para Luis D. Vázquez Valencia, quien adopta la definición de Armando Alonso Piñeiro, el cabildeo puede no sólo influir en la elaboración de trámites y sanciones en los proyectos legislativos, sino también en programas y plataformas electorales, nominaciones y elecciones de candidatos para ocupar cargos o roles internos, e incluso en cualquier proceso de formación de la opinión pública.³⁴

Una vez analizadas algunas definiciones desde la perspectiva de los sujetos pasivos del cabildeo (hacia quienes están dirigidas las acciones de cabildeo), conviene ahora llevar a cabo un análisis desde la perspectiva de los sujetos activos del cabildeo (aquellos que realizan las acciones de cabildeo). En este sentido, al igual que en el enfoque de los sujetos pasivos, hay quienes identifican como únicos sujetos activos al sector privado (siendo el gobierno el único sujeto pasivo), mientras que otros defienden la posibilidad de incluir dentro del concepto de cabildeo aquellas acciones realizadas por organismos sociales o incluso por instancias del sector público, ya sea entre ellas o frente a otros sectores.

³⁰ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio. 2004. pp.14-19

³¹ Astie Burgos, Walter. 2011, pp.11-12

³² Ídem.

³³ Bonilla, Carlos. 2002.

³⁴ Vázquez Valencia, Luis Daniel. 2002, p.117

En cuanto a los autores que identifican exclusivamente al sector privado como sujeto activo del cabildeo, J. P. Bernardet, A. Bouchez y S. Phier conceptualizan al cabildeo como “el arte de comunicarse con las instancias políticas y administrativas para obtener una inflexión de los proyectos legislativos o reglamentarios o una revisión de las leyes y reglamentos en un sentido favorable a las instancias profesionales y las empresas”.³⁵

En ese mismo orden de ideas, hay autores que no sólo dan la exclusividad de cabildear al sector empresarial, sino que incluso excluyen al sector social del cabildeo en sentido estricto. Por ejemplo, David Dávila y Lilia Caballero argumentan que la manera en que las organizaciones sociales se relacionan con los tomadores de decisión es sutilmente diferente a la de los grupos de interés del sector privado. Para dichos autores, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) no hacen cabildeo en sentido estricto, sino que sólo llevan a cabo un trabajo de incidencia en búsqueda de un beneficio social o un objetivo sin fines de lucro. Argumentan que el cabildeo y el trabajo de incidencia plantean diferencias sutiles pero sustanciales para los distintos actores que realizan dichas actividades. Asimismo, las actividades de incidencia se relacionan con dos cosas: “el hecho de que, a consecuencia del relativo poder de compra de las organizaciones sociales, estas se limitan a informar al legislativo...el segundo asunto se deriva de que estos actores sociales no tienen los medios políticos, legales ni institucionales para ejercer presión u ofrecer beneficios a legisladores”.³⁶

Desde otra perspectiva, hay autores que sostienen que el cabildeo no es una actividad exclusiva del sector privado o de aquellos grupos con la capacidad financiera para pagar un agente especializado, sino también de organizaciones sociales que no pretenden obtener un beneficio en términos económicos, sino utilizar este mecanismo como herramienta de autogestión ante proyectos

³⁵ Astie Burgos, Walter. 2011, pp.11-12

³⁶ Dávila Estéfan, David y Caballero Sosa, Lila. 2005, pp.30-33

gubernamentales.³⁷ En este orden de ideas el cabildeo incluye a todo actor o grupo que no forman parte del sector público ni tienen intenciones de serlo. Así, autores como Lorenzo Meyer identifican a los cabilderos como individuos u organizaciones al servicio de grupos no gubernamentales que buscan incidir en el ámbito de la formulación y aplicación de leyes y reglamentos que tienen que ver con sus intereses particulares; son actores políticos designados por intereses privados, los cuales se transforman en auténticos grupos de presión cuando, para conseguir sus objetivos, buscan abiertamente determinar e influir en el contenido de las decisiones gubernamentales, aunque sin llegar a asumir directamente el poder.³⁸

De igual forma, el Diccionario Houaiss del portugués define el cabildeo como las acciones realizadas por un grupo organizado para ejercer presión sobre los políticos y los poderes públicos con la intención de influir sobre ellos, pero sin buscar el control formal del Gobierno.³⁹ Para Samuel E. Finer el cabildeo es la intención de las organizaciones de influir sobre el gobierno, englobando dentro del término el conjunto de organizaciones que se ocupan, en cualquier momento, de influir sobre la política de los organismos públicos en su propio interés; a diferencia de los partidos políticos que nunca pretenden asumir el gobierno de manera directa, sino sólo influir en su actuar.⁴⁰ Por último, para José de Jesús Gómez Valle el cabildeo “es la acción de influir desde fuera en una decisión política o pública y está íntimamente ligada a la democracia, la representación política y la transparencia en el debate público.”⁴¹

Mientras tanto, existe también el debate en cuanto a la pertinencia de incluir las acciones realizadas por el gobierno dentro del concepto de cabildeo. En otras palabras, incluir al gobierno como sujeto activo, no sólo pasivo, del cabildeo. Por

³⁷ Gómez Valle, José. 2006, p.44

³⁸ Meyer, Lorenzo. “El Lobby que viene”, Sección Editorial del periódico Reforma, 10 de Noviembre de 2005.

³⁹ De Breláz, Gabriela y Aquino Alves, Mário. 2011, p. 208

⁴⁰ Gómez Valle, José. 2006, pp.40-51

⁴¹ Gómez Valle, José. 2006, p.19

un lado, Alfonso del Rosal y Hermosillo destaca que las actividades de cabildeo no sólo se llevan a cabo sólo por particulares, organizaciones y empresas frente al Estado, sino que también se realizan entre los propios miembros de un cuerpo colegiado (legisladores), los poderes federales y los gobiernos locales.⁴² Por otro lado, Fernando Dworak, quien define al cabildeo como “la serie de actividades que realizarán los grupos de presión, ya sea por si mismos o a través de intermediarios, para influir en las decisiones públicas”, expone que aunque técnicamente se podría considerar como cabildeo, en su definición no incluye el relacionamiento entre agencias gubernamentales por ser una actividad inherente en las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.⁴³

Con un enfoque más amplio en su conceptualización, Jose Luis Sanchís, quien define el cabildeo como “una herramienta de comunicación estratégica entre actores económicos, políticos y sociales”, no sólo hace referencia al posible cabildeo entre instancias gubernamentales, sino a las acciones realizadas por éstas con otros sectores, abriendo la posibilidad de que todo actor en cualquier sector sea sujeto activo y/o pasivo del cabildeo.⁴⁴

Paralelamente al ejercicio de conceptualización con un enfoque sobre quién realiza el cabildeo y sobre quién se ejerce el cabildeo, podemos encontrar definiciones que también hacen énfasis en el cómo se realiza el cabildeo y con qué herramientas se lleva a cabo. En este sentido existe el debate sobre si el concepto debe incluir sólo las actividades profesionales que, a cambio de una remuneración, desarrollan personas físicas o morales para promover los intereses de terceros, o si también se deben incluir los acercamientos que realizan de manera directa los grupos y organizaciones.⁴⁵

⁴² Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, p.113

⁴³ Dworak, Fernando. 2011, p.10

⁴⁴ González Sánchez, Ignacio. 2008, p.7

⁴⁵ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, p.4

En el primer caso, para el *Center for Strategic and International Studies* de Washington el cabildeo supone el conjunto de acciones para “abogar por el interés especial de un cliente”.⁴⁶ Del mismo modo, para el jurista, filósofo y politólogo italiano, Norberto Bobbio, el cabildeo es el proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés ponen en conocimiento de los legisladores, o de los tomadores de decisiones, los deseos e intenciones de sus grupos.⁴⁷ En este orden de ideas, el cabildeo se constituiría en una práctica particular equiparada con la figura civil de la gestión de negocios y sólo se considerarían las actividades realizadas por un sujeto en representación de otro.

Por el contrario, autores como el internacionalista Walter Astie-Burgos reconocen que el cabildeo, entendido como la ejecución de ciertas acciones planificadas que un individuo, grupo u organización realiza ante los poderes públicos para influir en la toma de decisiones, puede ser realizado directamente o mediante un tercero, a fin de defender y promover los intereses propios o los de su representado.⁴⁸ Bajo esta misma lógica, para Alfonso Del Rosal y Hermosillo un cabiltero es el individuo que lleva a cabo acciones de cabildeo en forma profesional (cabiltero profesional), así como de manera espontánea y esporádica (cabiltero ocasional).⁴⁹ En este orden de ideas, el cabildeo puede ser realizado por los propios actores interesados o por un tercero o representante del interesado.

Siguiendo con nuestro análisis de los componentes en los esfuerzos de conceptualización, algunas definiciones agregan un elemento esencial más a la definición de cabildeo, subrayando que las acciones de cabildeo se ejecutan de manera consiente y planificada. Es decir, las acciones de cabildeo no son espontáneas e involuntarias, sino que son una exteriorización de la voluntad destinada a producir efectos jurídicos, económicos, políticos o sociales. Por ejemplo, para Mario Drago el cabildeo “es toda acción deliberada y sistemática”

⁴⁶ Astie Burgos, Walter. 2011, pp.11-12

⁴⁷ Lerdo de Tejada, Sebastián; y Godina, Luis Antonio. 2004.

⁴⁸ Astie Burgos, Walter. 2011, p.12

⁴⁹ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, pp.111-113 y 122

destinada a influir en las decisiones políticas, llevada a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses, a través del contacto y/o comunicación con autoridades y funcionarios públicos.⁵⁰

Estas acciones deliberadas y sistemáticas, las cuales tienen como objetivo general influir en un proceso de decisión, pueden externarse de diferentes modos. Mientras algunos autores identifican al cabildeo con una serie de acciones para ejercer presión política sobre los tomadores de decisión, otros lo relacionan con un proceso de intercambio y socialización de información y argumentos, así como de negociación. En el primer caso, Alfonso Del Rosal y Hermosillo define el cabildeo como “el proceso de alcanzar metas de política pública, casi siempre en pro de intereses privados, mediante la aplicación selectiva de presión política”⁵¹, y Alonso Pelegrín lo define como “ejercer presiones”, tratar de convencer, intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de las autoridades públicas.⁵²

En otro sentido, Luis D. Vázquez Valencia, quien adopta la definición de Armando Alonso Piñeiro, define al cabildeo como “un esfuerzo encaminado a influir en el gobierno respecto a cualquier asunto por medio de la sola información”;⁵³ y Luigi Graciano, profesor de ciencias políticas de la Universidad de Turín, lo define como la actividad destinada a “influir las decisiones de la autoridad gubernamental mediante información, acción colectiva y otras estrategias”.⁵⁴

Por último, están aquellos que identifican al cabildeo como el arte de la negociación y persuasión: para Lerdo de Tejada y Godina el cabildeo es el “proceso de negociación en las decisiones públicas, con que cuentan tanto ciudadanos, como empresas”⁵⁵; para el Diccionario Universal de Términos

⁵⁰ González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli. 2005, p.6; y Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, pp. 3-5

⁵¹ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, p.122

⁵² Astie Burgos, Walter. 2011, p.11-12

⁵³ Vázquez Valencia, Luis Daniel. 2002, p.117

⁵⁴ Astie Burgos, Walter. 2011, p.11-12

⁵⁵ Lerdo de Tejada, Sebastián; y Godina, Luis Antonio. 2004, pp.14-19

Parlamentarios el cabildeo es la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar, disuadir o convencer a los legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico el resultado de la discusión de propuestas de reforma⁵⁶; para David Dávila y Lilia Caballero el cabildeo es el “proceso de negociación con la autoridad pública en el Legislativo, el Ejecutivo o el Cabildo”⁵⁷; y para Lionel Zetter el cabildeo es “el arte de la persuasión política”.⁵⁸

Cabe destacar que aunque en algunas sociedades el cabildeo cuenta con una mala imagen y su término es ocasionalmente utilizado con una connotación negativa, ninguna definición de dicha actividad lo considera así, ya que éstas se enfocan a conceptualizar una actividad legítima que forma parte de cualquier democracia, realizándose dentro de los cauces institucionales y legales. Incluso vale diferenciar entre las actividades dentro del marco del cabildeo y aquellas relacionadas con actos ilícitos, pues son distantes no sólo en su naturaleza, sino también en su objetivo. Así lo exponen Bard Harstad y Jakob Svensson en su análisis del cabildeo, la corrupción y el desarrollo desde una perspectiva de rentismo o búsqueda de rentas (*rent-seeking activities*), en el cual diferencian los términos cabildeo y corrupción, definiendo el primero como aquellas actividades destinadas a cambiar las normas y políticas públicas, y el segundo como aquellas actividades destinadas a evadir o eludir las normas vigentes.⁵⁹ Mientras que en el primer caso se actúa dentro del marco institucional y legal con objeto de influenciar en las decisiones públicas, en el segundo caso se actúa fuera de la ley con objeto de comprar voluntades.

Igualmente, dentro del análisis de las diferentes definiciones de cabildeo en el debate académico, es pertinente hacer referencia y analizar la relación con otros términos con los que suele ser asociado o confundido el cabildeo. Dentro del debate académico, e incluso en el mercado y la práctica del cabildeo, existe cierta

⁵⁶ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. 1998, p. 103

⁵⁷ Dávila Estéfan, David y Caballero Sosa, Lila. 2005, p.29

⁵⁸ Zetter, Lionel. 2008, p. 3

⁵⁹ Harstad, Bard y Svensson Jakob. 2011, p. 46

ambigüedad en cuanto a las diferencias, similitudes y relación que guarda esta actividad con los términos “asuntos públicos” y “relaciones públicas”.

En primer lugar, Stuart Thomson y Steve John explican que el término asuntos públicos tiene un alcance mayor al de cabildeo, ya que el primero no sólo se enfoca en los asuntos dentro del marco de los Poderes del Estado, sino también a la interacción con otras instancias de política pública u organismos influenciadores como organizaciones comerciales, órganos reguladores y medios de comunicación. En otras palabras, para dichos autores el concepto de asuntos públicos enmarca a los asuntos políticos en general, y el de cabildeo sólo a los asuntos que son competencia de los Poderes del Estado.⁶⁰ No obstante, hay definiciones en sentido amplio de cabildeo que pudieran semejarse a lo que Thomson y John consideran como asuntos públicos.

Otro enfoque sería considerar que mientras el cabildeo se realiza para alcanzar un objetivo definido (modificar una ley, aprobar una regulación, influir en una política pública o acto de gobierno, etc.), los asuntos públicos son las actividades proactivas que ejecutan los grupos de interés en relación a todo asunto en el ámbito público, sin tener un objetivo específico. De este modo, en la *praxis* las actividades corporativas de asuntos públicos pueden comprenderse como “la función directiva responsable de la interpretación del entorno no comercial de la corporación y la dirección y gestión de la respuesta de la compañía a esos factores”.⁶¹ En concreto, los asuntos públicos acostumbra a referirse a las actividades de una compañía en materia de educación política y relaciones con el gobierno.

En segundo lugar, Jordi Xifra resalta que aunque con frecuencia las actividades de relaciones públicas se acompañan del cabildeo, o en ocasiones quienes se dedican a las relaciones públicas igualmente se desempeñan como cabilderos,

⁶⁰ Thomson, Stuart y John, Steve. 2007, pp. 4-5

⁶¹ Grunig, James y Hunt, Todd. 2000, p. 422.

existen diferencias sustanciales entre ambas actividades. Por ejemplo, aunque ambas actividades tienen como objeto establecer una relación de confianza y credibilidad con los actores a quien se dirige la actividad, por un lado las relaciones públicas tienen el objetivo de forjar una buena imagen institucional y una relación de trabajo cooperativa, y por otro lado el cabildeo tiene como principal propósito influir en las decisiones de los actores políticos. No obstante, Xifra decide enmarcar el concepto de cabildeo dentro del de relaciones públicas, argumentando que el mundo de este último es extremadamente amplio, y se hace todavía más extenso cuando en su práctica se adoptan nuevas ideas y se introducen nuevas técnicas, como es el cabildeo. Para dicho autor el cabildeo se lleva a cabo para influir en la política y las decisiones de los cuerpos oficiales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y su concepto es aceptado como una de las definiciones de la práctica de las relaciones públicas. Por ello, el autor define el cabildeo como “el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de relaciones públicas, de las empresas y organizaciones con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico, en proyecto o en planificación) o promover una nueva transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable a los intereses representados”.⁶²

Además de las definiciones dentro del debate académico, es importante analizar los criterios y la lógica en los esfuerzos legislativos para conceptualizar el cabildeo y establecer definiciones legales en las normas jurídicas correspondientes.⁶³ Hay quienes argumentan que la conceptualización del cabildeo ha generado discrepancias en las definiciones legales, dejando claro que no se trata de un debate exclusivamente académico, sino de un componente esencial en el alcance

⁶² Xifra, Jordi. 1998, p. 26

⁶³ En un capítulo posterior se analizará en detalle el tema de la regulación del cabildeo desde una perspectiva comparativa y nacional.

e implementación de las normas que regulan el desarrollo de dicha actividad.⁶⁴ Las experiencias internacionales han demostrado que definiciones parciales o imprecisas suelen resultar en un incumplimiento o cumplimiento inadecuado de la normas.⁶⁵ Por ejemplo, en un estudio comparativo de la regulación del cabildeo en las entidades federativas de los Estados Unidos, Adam J. Newmark expone que lo estricto de la norma depende en gran parte del alcance (amplio o estricto) de la definición legal de cabildeo.⁶⁶

De la definición de cabildeo, junto con sus derivados “cabildear” y “cabildero”, dependen no sólo el sentido y alcance de la norma jurídica, sino también la eficiencia en su implementación. Tanto una definición muy amplia, como una muy restringida, pueden volver ineficientes los esfuerzos legislativos para regular dicha actividad. Al igual que en el debate académico, no existe una definición legal única de cabildeo, sino que cada caso refleja el contexto político, social y legal del país donde se legisla e implementa la norma. Por ejemplo, en los Estados Unidos la tendencia es que los legisladores federales y estatales definan legalmente el término cabildero con base en la compensación económica y la relación contractual que mantiene con sus clientes; lo que podría considerarse es una definición de un cabildero profesional. Entretanto, en países europeos con sistemas corporativistas la conceptualización y definición legal de cabildeo ha sido un trabajo particularmente complejo, ya que las particularidades de estos sistemas implican que algunas organizaciones sectoriales estén integradas desde un inicio en los procesos de decisión gubernamentales, participando virtualmente como órganos consultivos.⁶⁷

Dentro de la conceptualización legal de cabildeo existen dos factores o criterios básicos de los cuales depende el alcance y eficiencia de la norma. El primero es el entendimiento por parte de los legisladores sobre en dónde se lleva a cabo el

⁶⁴ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, pp.3-5

⁶⁵ Cocirta, Alexandru. 2007, pp.5-8

⁶⁶ Newmark, Adam J. 2005, p.184

⁶⁷ Cocirta, Alexandru. 2007, pp.5-8

cabildeo. En muchas ocasiones, aunque gran parte de la regulación de las actividades económicas se lleva a cabo en la esfera administrativa por medio de la facultad regulatoria de los poderes ejecutivos, mucha de la legislación en materia de cabildeo a nivel mundial se ocupa únicamente de la esfera legislativa. Por ejemplo, mientras las normas norteamericanas, tanto federales como estatales, se enfocan principalmente en la esfera legislativa, la legislación canadiense tiene un enfoque mucho más amplio, comprendiendo no sólo el poder legislativo, sino también a los funcionarios públicos del Poder Ejecutivo.⁶⁸

El segundo criterio básico de las definiciones legales de cabildeo es el entendimiento sobre que comprende dicha actividad o cómo se realiza. En algunas legislaciones la definición de cabildeo puede establecer como criterio que existe una comunicación directa o indirecta, ya sea oral o escrita (incluyendo una comunicación electrónica) entre un grupo de interés y un funcionario público. Otras legislaciones establecen que debe existir la intensión o intento de influir en el proceso de toma de decisiones por parte del cabildeero; aunque la interpretación legal de "intensión o intento de influir" puede ser demasiado imprecisa. En otras ocasiones se establece que la actividad de cabildeo se lleva a cabo con el fin de garantizar que los intereses de un tercero se reflejen plenamente en la legislación o regulación que se discute.⁶⁹ Por ejemplo, en su análisis de las legislaciones estatales norteamericanas, Hunter, Wilson y Brunk identifican cuatro patrones en las definiciones de cabildeo en los diferentes estados del país: a) las que definen el cabildeo tomando como base el intento de influir en la legislación; b) las que lo definen como la representación de los intereses de otra persona; c) las que toman como criterio base el que exista un gasto de dinero para influir en la legislación; y d) las que lo definen con base en la existencia de una compensación a cambio de realizar acciones para influir en la legislación.⁷⁰ Cabe resaltar que en dicho país,

⁶⁸ *Íbidem*

⁶⁹ *Íbidem*

⁷⁰ Kenneth G. Hunter, Laura Ann Wilson, and Gregory G. Brunk. 1991, p. 497

donde el financiamiento privado de campañas electorales es legal, normalmente las aportaciones a campañas no se consideran como una forma de cabildeo.⁷¹

Como toda norma en el Derecho positivo, la regulación del cabildeo forma parte de un marco jurídico nacional, en el cual interactúa con el resto de las leyes, reglamentos y demás instrumentos jurídicos. En este sentido, definir legalmente dicha actividad presenta complejidades en cuanto a su relación e interdependencia con otras figuras jurídicas y conceptos legales. Por ejemplo, el que la definición de cabildeo establezca como criterio la existencia de una comunicación por parte de una persona moral o física con un legislador o funcionario público podría confundirse con la obligación legal de un servidor público de responder a una solicitud de información o reunión por parte de un ciudadano que ejerce su derecho de petición y que no busca un beneficio propio o influir en una decisión pública.⁷²

En el caso de México, la regulación vigente de cabildeo comprende únicamente al ámbito legislativo. Actualmente las actividades de cabildeo son reguladas por los Reglamentos Internos de las Cámaras del Congreso de la Unión, en los cuales se establecen dos definiciones legales de cabildeo y una de cabildero. En el caso de la Cámara de Diputados, el artículo 263 del Reglamento establece que “por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.” El mismo artículo establece que “por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.” En cuanto al Senado del República, el artículo 298 del Reglamento establece que por cabildeo se entiende “la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante

⁷¹ Terrance y Clifford. 2011, p.90

⁷² Cocirta, Alexandru. 2007, pp.5-8

los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.”

Como puede observarse, aunque en ambos casos las definiciones son amplias haciendo referencia al término “actividad” de forma genérica (no especifican particularidades de esta actividad, como pudiera ser el requisito de que exista una comunicación directa). En el caso de la Cámara de Diputados el legislador decidió basarse en el criterio de que estas actividades se lleven a cabo con el fin de garantizar que los intereses propios o de un tercero se reflejen plenamente en la legislación o regulación que se discute. Mientras que en el Senado de la República se establece el requisito de que exista la intención de influir en las decisiones de los legisladores. Adicionalmente, en el caso de la Cámara de Diputados se define el término cabildeero con base en el criterio económico, estableciendo que debe existir una compensación material o económica a cambio de realizar la actividad descrita.

I.4. Propuesta de definición amplia de cabildeo

Como se expuso anteriormente, la práctica del cabildeo ha evolucionado y su conceptualización original ha sido rebasada por la realidad. Las definiciones tradicionales, que normalmente identifican al sector privado como único sujeto capaz de cabildear, y al sector público como único destinatario del cabildeo, han quedado lejos de la realidad. Dichas definiciones son comúnmente demasiado restringidas, dejando fuera características esenciales y elementos básicos de la actividad moderna del cabildeo.

Después de analizar la problemática, los criterios generales, y las características de algunas de las principales definiciones de cabildeo en el debate académico y el Derecho positivo, a continuación se propone una definición en sentido amplio, pero con un enfoque exhaustivo, que permita contar con un concepto en el que

sus elementos reflejen la realidad histórica y actual del fenómeno social, estableciendo un paradigma de análisis general y particular.

En el presente estudio se entenderá por cabildeo cualquier acto o actividad realizados para comunicar, de manera directa o indirecta, los intereses de una o más personas con objeto de influenciar o persuadir a tomadores de decisión en búsqueda de un beneficio en su hacer o no hacer.

En un análisis detallado de la definición propuesta podemos identificar una serie de componentes que pueden ser examinados de manera individual para profundizar en el alcance y fondo de la misma. Primero, el cabildeo comprende un acto o actividad, entendido como la manifestación de voluntad (exteriorizada de cualquier forma o método) de una o más personas, encaminada a producir un efecto o conseguir una finalidad específica. Es decir, de manera explícita o implícita, y por libre albedrío, se realizan actividades con la intención, el ánimo o la resolución de hacer o conseguir alguna cosa.

Segundo, en la actividad de cabildeo se busca comunicar, de manera oral o escrita, una serie de argumentos para que sean considerados en un proceso de decisión. Todo proceso de cabildeo implica un intercambio de información, argumentos y opiniones, en el cual los interesados buscan posicionar sus intereses frente a los de otros afectados o involucrados.

Tercero, el cabildeo puede ejecutarse de forma directa con los tomadores de decisión y sus equipos, o de forma indirecta a través de otras personas con capacidad de influencia sobre los tomadores de decisión o por medios masivos de comunicación, apelando a la opinión pública para que se ejerza presión sobre los tomadores de decisión.

Cuarto, en todo proceso de cabildeo existe una persona o grupo de personas cuyos intereses (conveniencias o necesidades) se pueden ver afectados, de

manera directa o indirecta, por la decisión o acto de un tercero o grupo de terceros. Consecuentemente, esta persona o grupo de personas tienen una pretensión legítima en el proceso de decisión e intentaran influenciar su resultado. A quien se afecta sus intereses se le conoce como el sujeto activo del cabildeo, que es quien ejecuta la actividad del cabildeo.

Quinto, el cabildeo busca influenciar o persuadir a la persona o grupo de personas con facultad de decretar en un proceso de decisión, conocidos como sujetos pasivos del cabildeo. Con el cabildeo se busca que por medio de razones y argumentos, un tomador de decisiones actúe o dictamine un asunto controvertido en un sentido favorable. Por ello, todo cabildeo implica la existencia de un proceso de decisión, ya sea individual o colegiado, así como formal o informal. Como se expuso anteriormente, este proceso de decisión no necesariamente tiene que ser gubernamental, sino que basta con que en el proceso se afecten intereses de personas o grupos de personas que no participan directamente en el proceso (la decisión es ajena al interesado, es decir éste no tiene facultades o competencias en el proceso de decisión).

Sexto, el objetivo final de cualquier proceso de cabildeo es conseguir un beneficio del proceso de decisión que se busca influenciar. Todo aquel que cabildea tiene una expectativa o pretensión sobre la decisión por la cual sus intereses se pueden ver afectados. Este beneficio esperado, tangible o intangible, puede ser de naturalezas política, social, económica, jurídica, reputacional, entre otras.

Por último, el beneficio que se espera obtener proviene del hacer o no hacer de los tomadores de decisiones que se buscan influir. Las acciones de cabildeo pueden buscar una acción o una omisión por parte del tomador de decisiones.

I.5. Elementos del cabildeo en sentido amplio

Considerando lo expuesto en el inciso anterior, podríamos decir que de forma básica el cabildeo implica que en el marco de un proceso de decisión, uno o varios interesados ajenos al proceso (sujetos activos) realicen una serie de actividades (acto) para influenciar al o los tomadores de decisiones (sujetos pasivos) en búsqueda de un resultado favorable (objetivo).

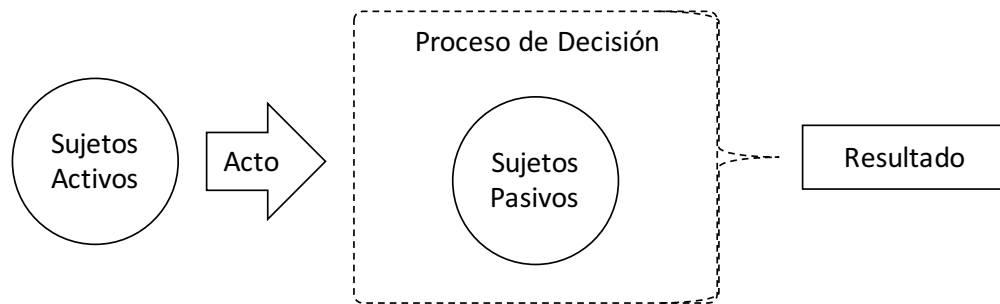


Figura 1: Modelo Básico del Proceso de cabildeo

De esta forma podemos identificar cinco elementos esenciales del cabildeo: a) proceso de decisión, b) sujetos activos, c) sujetos pasivos, d) acto, y e) objetivo o resultado.

I.5.1. Proceso de decisión

Para algunos autores “el cabildeo ocurre cuando las autoridades se enfrentan a decisiones sobre temas controvertidos, mientras que para otros dicha condición (la controversia) no es un requisito para que éste tenga lugar”⁷³. Al mismo tiempo, otros consideran que, “más que una situación de controversia, se requiere la existencia de intereses contrapuestos, porque el cabildeo puede ocurrir sin que adquiera relevancia en el ámbito público”⁷⁴. De cualquier modo, el cabildeo implica una decisión, a la cual se llega por un proceso formal o informal en el que intervienen una o varias personas (decisión colegiada) con capacidad, facultades y competencias para dictaminar el asunto.

⁷³ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, pp.3-5

⁷⁴ Ídem

Como se expuso anteriormente, este proceso de decisión no necesariamente tiene que ser gubernamental, sino que basta con que en el proceso se afecten intereses de personas o grupos de personas que no participan directamente en el proceso (la decisión es ajena al interesado, es decir éste no tiene participación formal o derecho a voto en el proceso de decisión).

En el marco del proceso de decisión las acciones de cabildeo requieren de algunas condiciones, como son la afectación de algún interés en el proceso, la existencia de intereses contrapuestos entre dos o más actores, la incertidumbre sobre el resultado final del proceso, el intercambio de información, argumentos y opiniones, y el acceso a los tomadores de decisión. En el caso de esta última, cabe resaltar que “el cabildeo es efectivo sólo cuando los actores tienen la posibilidad de negociar e influir en la decisión respecto del tema en pugna; de otra forma, no hay incentivos para la acción”.⁷⁵

Aunque en un proceso de cabildeo se requieren aptitudes y capacidades de negociación, en sentido estricto el cabildeo no representa un proceso de negociación, ya que este último implica la paridad entre partes y el hecho de que cada una sea propietaria de un bien o derecho que la otra desea. Mientras tanto, en un proceso de cabildeo la decisión sobre los intereses contrapuestos no depende directamente de las partes, sino de un tercero con facultades de decidir sobre el asunto en cuestión.

Teniendo en consideración la condición de que el afectado no participa directamente en el proceso de decisión y es un tercero el que decide sobre el asunto en discusión (o de lo contrario estaríamos hablando de un proceso de negociación entre pares), podrían interpretarse como actos de cabildeo las acciones realizadas por las partes en métodos alternativos de resolución de conflictos, como el arbitraje o la mediación. Entendemos el arbitraje como un

⁷⁵ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, pp.3-5

medio heterocompositivo que soluciona un litigio por medio de un tercero imparcial (un juez o varios), generalmente designado por las partes contendientes, en un procedimiento menos severo y formal que el proceso jurisdiccional, cuya eficiencia depende de la voluntad de los contendientes, ya que el mismo deriva de un acuerdo explícito de voluntades entre las partes en pugna.⁷⁶ Por su parte, la mediación es también un medio autocompositivo y alternativo de solución de controversias, por medio del cual en un procedimiento privado, informal, voluntario y no adjudicatario, un tercero independiente, imparcial y neutral ayuda a las partes en disputa para alcanzar una solución mutuamente aceptable.⁷⁷ Pueden observarse diferencias elementales entre ambos métodos alternativos de resolución de conflictos, como son las funciones y facultades del tercero; mientras el mediador actúa como un mero facilitador que no resuelve la controversia, el árbitro, por mutuo acuerdo, emite una decisión vinculante para ambas partes.

Sin embargo, existe un elemento común entre ambos métodos que es la principal razón por la cual puede argumentarse que las actividades en este tipo de técnicas de resolución no necesariamente son acciones de cabildeo. En estos métodos alternativos de resolución de conflictos, por voluntad propia las partes acuerdan que el asunto en conflicto se resuelva en cierta instancia, bajo un procedimiento acordado y por un tercero imparcial. En comparación, en el caso del cabildeo no necesariamente hay un conflicto de intereses previo al proceso de decisión (ej.: se activa el cabildeo hasta que se presenta una Iniciativa de reforma o inicia un proceso de decisión), las partes no acuerdan de manera voluntaria que cierto asunto se resuelva en una u otra instancia, ni tampoco eligen el procedimiento, sino que éste está previamente establecido, y por último, el tercero responsable no siempre es imparcial y neutral (excepto en procesos judiciales donde debe existir imparcialidad; en otros casos no es una condición *sine qua non*, como el legislador que representar ciertos intereses en el proceso, los servidores públicos que deben dar preferencia al bienestar común en sus decisiones, o un órgano colegiado

⁷⁶ Diccionario Jurídico Porrúa, tomo A-C, p.238

⁷⁷ Diccionario Jurídico Porrúa, tomo I-O, p.2479

social que defiende intereses propios). Asimismo, derivado del elemento de voluntad de las partes que diferencia estas actividades, mientras que en los métodos alternativos de resolución de conflictos las partes se obligan a presentar sus argumentos a un tercero, en un proceso de cabildeo los afectados o interesados tienen la libertad de presentar o no presentar sus argumentos a aquellos con capacidad de decidir.

I.5.2. Sujetos activos

Los sujetos activos del cabildeo son los actores que ejecutan las actividades de cabildeo para influir en un proceso de decisión. En otras palabras, son aquellas personas o grupo de personas cuyos intereses son contrapuestos o afectados, directa o indirectamente, en el proceso de decisión, y por ende realizan acciones para comunicar, posicionar y empujar sus argumentos para influir y persuadir a los tomadores de decisión de cuyo hacer o no hacer dependen sus intereses en cuestión.

Aunque los sujetos activos del cabildeo más visibles son los empresarios, los grupos de interés del sector privado y las agencias profesionales de cabildeo, también realizan actividades de cabildeo las organizaciones de la sociedad civil, los organismos no gubernamentales, los sindicatos, los legisladores, las dependencias del Poder Ejecutivo, los órganos autónomos del Estado, los gobernadores de entidades federativas, los presidentes municipales, la Iglesia, líderes comunitarios o vecinales, el sector académico, los medios y líderes de opinión, los gobiernos de otros países, y algunos organismos internacionales.

En este caso, si consideramos el criterio de que el sujeto activo es ajeno al proceso de decisión, podría interpretarse que el cabildeo entre funcionarios o legisladores (interinstitucional o interno) podría no considerarse como acciones de cabildeo en sentido estricto. Esta premisa puede hasta cierto punto ser cierta, dependiendo del rol y facultades de los tomadores de decisión, el tipo de

procedimiento, la etapa en el proceso y la decisión de que se trate. Por ejemplo, en el caso del proceso legislativo, cuando se está dictaminando un asunto en un comité o comisión, un legislador que no es integrante de dicho órgano colegiado, es decir ajeno al proceso de decisión, puede realizar actividades de cabildeo para persuadir a los legisladores que si son integrantes de dicho órgano e influir en la decisión; en caso de que el legislador fuera integrante del comité o comisión, es decir participe formal del proceso de decisión, las acciones que realizara para persuadir otros integrantes del órgano serían acciones de negociación entre pares. De este modo, una vez que el asunto legislativo llega al Pleno de la Cámara del Congreso de la Unión, las actividades de argumentación, persuasión e influencia entre legisladores son acciones de negociación entre contrapartes, y no de cabildeo en sentido estricto. Otro ejemplo serían las actividades de argumentación que realizan las unidades administrativas en una dependencia de gobierno con la unidad u órgano encargo de designar el presupuesto de manera interna, a fin de que se le asignen más recursos para sus labores. En este caso la unidad interesada es ajena al proceso de decisión y realiza acciones de cabildeo para posicionar sus intereses y satisfacer sus necesidades económicas. La misma lógica se daría para las acciones de cabildeo interinstitucional que realizan las dependencias de gobierno con las secretarías o ministerios de finanzas en los procesos de conformación y asignación del presupuesto de egresos público.

I.5.3. Sujetos pasivos

En contraparte a los sujetos activos se encuentran los sujetos pasivos, que son aquellos sobre quien se ejercen las acciones de cabildeo. No sólo son los tomadores de decisión con capacidad, facultad y competencia para fallar sobre el asunto en cuestión, sino también actores con capacidad de influencia sobre estos tomadores de decisión, o incluso medios de comunicación con capacidad de influir en la opinión pública y así ejercer presión indirecta sobre los tomadores de decisión.

Considerando que el cabildeo no se realiza exclusivamente en torno a decisiones gubernamentales, pueden considerarse como sujetos pasivos del cabildeo no sólo a las instancias del Estado, sino también otras instancias decisorias o influenciadoras como organizaciones comerciales, organismos regulatorios, medios de comunicación, órganos comunitarios, vecinales o ejidales, gobiernos de otros países, organismos internacionales, sindicatos, órganos autónomos del Estado, universidades y organismos no gubernamentales.

I.5.4. Acto o actividad

Otro elemento esencial del cabildeo son las acciones o actividades realizadas de manera voluntaria y sistemática por los sujetos activos con la intención de influir o persuadir a los sujetos pasivos. Es decir, realizar el cabildeo en si o realizar el verbo cabildear.

Los sujetos activos cuentan con diversas herramientas, tácticas y métodos de cabildeo para cumplir su objetivo, todas ellas principalmente para obtener acceso e influir en las decisiones de los sujetos pasivos. El acceso puede ser directo o indirecto, y la influencia puede ser específica (enfocada a un asunto o propuesta concreta) o difusa (en las actividades generales de los sujetos pasivos)⁷⁸.

I.5.5. Objetivo

Por último, el cabildeo siempre persigue un objetivo en el resultado del proceso de decisión, llámese la decisión en sí (ej.: la aprobación de una reforma de ley, el veto de una decisión previa, la consecución de un proyecto, la autorización de una solicitud, etc.), con la pretensión inherente de que ésta sea favorable a los intereses promovidos y la estrategia de cabildeo rinda frutos.

En otras palabras, como se expuso anteriormente, el objetivo final de cualquier proceso de cabildeo es conseguir un beneficio de la decisión que se intenta

⁷⁸ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p. 46

influenciar; es decir, que la decisión refleje y sea acorde con los intereses del promotor de las acciones de cabildeo. Este beneficio puede ser tangible o intangible, temporal o permanente, total o parcial, y apelable o inapelable, todo ello dependiendo de la naturaleza del asunto, la instancia o ámbito de decisión y el resultado del proceso de decisión. Asimismo, dependiendo de los sujetos activos y pasivos, el beneficio pretendido puede ser político, social, económico, jurídico, reputacional, entre otros.

I.6. Tipos de cabildeo según sus elementos

El cabildeo, tomando como base sus elementos, puede clasificarse en diferentes tipos de acuerdo a su objetivo, los sujetos activos, los sujetos pasivos y el método o táctica que se utiliza. Este método de clasificación resuelve preguntas clave para distinguir los diferentes tipos de cabildeo, como: ¿para qué se realiza?; ¿quién lo realiza?; ¿a quién va dirigido?; ¿dónde se realiza?; ¿cuándo se realiza?; y ¿cómo se realiza? Debe subrayarse que las acciones de cabildeo pueden enmarcarse de manera simultánea en varias subclasificaciones de cabildeo, ya que las acciones de cabildeo pueden tener objetivos, ejecutores, destinatarios, ámbitos y tiempos específicos e interdependientes; es decir, en una estrategia de cabildeo es posible tener un objetivo general junto con varios objetivos específicos, contar con diversos sujetos pasivos y utilizar diferentes herramientas y métodos de manera simultánea.

A continuación se enlistan de manera enunciativa, más no limitativa, algunos de los tipos de cabildeo según sus objetivos, sus sujetos activos, sus sujetos pasivos, y sus métodos o tácticas, así como una serie de ejemplos para ilustrar cada uno de estos arquetipos.

I.6.1. Cabildeo según sus objetivos

- **Cabildeo de promoción:** Busca impulsar un proyecto, legislación, política pública, o decisión en general, en beneficio del promotor de las acciones de

cabildeo o sus representados. El asunto a impulsar puede ser presentado y promovido desde un inicio por el sujeto activo del cabildeo, o puede ser un asunto promovido por otro actor, ya sea interno o externo al proceso de decisión del asunto en disputa. Por ejemplo, cuando una empresa promueve un subsidio público a sus productos, con objeto de reducir costos y estar en posibilidad de incrementar sus inversiones y utilidades.

- **Cabildeo de contención:** Busca contener un proyecto, legislación, política pública, o decisión en general, que pudiera afectar los intereses del promotor de las acciones de cabildeo o sus representados. Por la naturaleza del objetivo, en este caso el asunto a contener es presentado por otro actor, ya sea interno o externo al proceso de decisión del asunto en disputa. Tal es el caso cuando una industria despliega acciones de cabildeo para evitar la aprobación de un incremento en los impuestos a sus productos, lo cual podría poner en riesgo sus finanzas o incluso la viabilidad de su negocio.
- **Cabildeo de enmienda:** Sin ubicarse en los extremos de los Cabildeos de promoción o de contención, este tipo de cabildeo busca hacer ajustes a un proyecto, legislación o política pública. En estos casos, el sujeto activo está de acuerdo con el asunto en lo general, pero pueden existir componentes del mismo que afectan negativamente sus intereses, sin que estos sobrepasen los beneficios generales del asunto. En este tipo de cabildeo no se busca contener el asunto, ni impulsarlo en su forma original, sino mejorar el sentido en el que se apruebe haciendo modificaciones de fondo. De no existir la posibilidad de realizar modificaciones, el cabildero deberá valorar la conveniencia de implementar acciones de impulso o contención, dependiendo de un análisis costo-beneficio del asunto en general. Por ejemplo, cuando una iniciativa de ley prohibicionista busca vedar el uso de un recurso natural, frente a lo cual un grupo de interés promueve que sea una reforma más laxa, la cual regule el aprovechamiento del recurso sin caer en una prohibición absoluta.

- **Cabildeo preventivo:** Busca anticiparse a posibles proyectos, legislaciones, políticas públicas, o decisiones en general, que se prevén sean iniciadas en el corto, mediano o largo plazos, y que pueden tener consecuencias para los intereses del promotor de las acciones de cabildeo. Para lo anterior, el cabildero posiciona de manera directa o indirecta los argumentos a favor de sus intereses. Cabe resaltar que este tipo de cabildeo tiene el riesgo inminente de que sean las mismas acciones las que catalicen el asunto previsto. Por ejemplo, cuando una empresa u organización de la sociedad civil organiza foros y seminarios temáticos, con el objetivo de socializar el tema con tomadores de decisión, medios de comunicación y el público en general.
- **Cabildeo de presencia:** Sin ningún proyecto, legislación, política pública, o decisión en específico, busca elevar el perfil o posicionar al actor promotor del cabildeo frente a sus competidores, así como consolidar relaciones y vínculos con actores clave en procesos de decisión que le aseguren el acceso a información privilegiada o para un posible futuro asunto de interés. Puede decirse que son acciones realizadas en “tiempos de paz”, a fin de asegurar los vínculos y mecanismos de acceso para estar en condiciones de reaccionar oportunamente en futuros asuntos. Este tipo de cabildeo normalmente es realizado por firmas especializadas en cabildeo, a fin de generar un capital político que les permita ofrecer servicios de mayor alcance, así como contar con la capacidad de abordar diversos temas en las diferentes instancias de decisión. Otro ejemplo es cuando los grupos de interés financian campañas políticas donde la regulación lo permite, de modo que aseguren tener aliados en las distintas instancias públicas.
- **Cabildeo de seguimiento:** Sin buscar interferir en el proceso de decisión de manera directa, ya sea por no considerarse conveniente en un momento determinado o porque la importancia o efectos del asunto no lo ameriten, este tipo de cabildeo tiene como objetivo monitorear y allegarse de

información sobre el desarrollo de un proceso de decisión, de modo que se cuente con los mecanismos de alerta para en su caso, implementar acciones de cabildeo más activas. Un ejemplo de este tipo de cabildeo es cuando los despachos de cabildeo o las empresas designan recursos humanos especializados para que den seguimiento de forma presencial a las discusiones en el Poder Legislativo.

- **Cabildeo complementario:** Es el cabildeo que se realiza después de concluido el proceso de decisión, a fin de prevenir una posible revocación de la decisión tomada. Estas acciones de cabildeo se pueden realizar en una instancia de decisión superior o en la misma instancia donde se tomó originalmente. Por ejemplo, una vez aprobada y publicada una nueva ley, los grupos de interés llevan a cabo acciones de cabildeo en la instancia administrativa responsable de emitir el reglamento respectivo.

I.6.2. Cabildeo según los sujetos activos

- **Cabildeo empresarial:** Son las acciones de cabildeo realizadas por actores del sector privado, como las empresas, asociaciones y cámaras, tanto nacionales como internacionales o extranjeras, para influir a los sectores gubernamental y social. Por ejemplo, cuando una compañía planea construir una nueva planta de producción, para lo cual realiza acciones de cabildeo con el gobierno local y los órganos vecinales, a fin de conseguir apoyos gubernamentales y evitar una oposición comunitaria al proyecto.
- **Cabildeo gubernamental:** Son las acciones de cabildeo realizadas por funcionarios públicos de los Poderes de la Unión y de los tres niveles de gobierno, ya sea entre ellos o enfocadas a actores del sector privado, asociaciones civiles, organismos religiosos, instancias académicas, etc. Por ejemplo, cuando el Poder Ejecutivo lleva a cabo un cabildeo con actores del Poder Legislativo en el marco del proceso de discusión y aprobación del presupuesto de egresos público.

- **Cabildeo social:** Son las acciones de cabildeo realizadas por organizaciones e instituciones de la sociedad civil, como sindicatos, asociaciones ganaderas y agropecuarias, instituciones académicas, organizaciones comunitarias, etc. Por ejemplo, cuando organizaciones no gubernamentales de carácter ambiental promueven políticas de protección al medio ambiente.
- **Cabildeo diplomático:** Son las acciones de cabildeo realizadas por gobiernos extranjeros. Aunque generalmente son los embajadores y el personal de las misiones diplomáticas los encargados de realizar el cabildeo, en ocasiones los gobiernos contratan firmas de cabildeo locales para cumplir sus objetivos.⁷⁹ Por ejemplo, cuando un gobierno extranjero contrata los servicios de un despacho de cabildeo para impulse la aprobación de un tratado internacional por parte del Poder Legislativo.
- **Cabildeo profesional:** Son las acciones de cabildeo realizadas por profesionales y despachos especializados en cabildeo, ya sea por intereses propios o por un contrato de prestación de servicios con un tercero. En este caso aplican las firmas de cabildeo o las áreas al interior de las corporaciones u organizaciones encargadas de dicha actividad.
- **Cabildeo colegiado:** Son las acciones de cabildeo realizadas por coaliciones, formales o informales, de actores del mismo o diferentes sectores con un fin temporal o permanente. Podría también considerarse como cabildeo de *coopetencia*⁸⁰, en el que competidores de un mismo sector decidan colaborar para un interés común o sectorial. Por ejemplo,

⁷⁹ Astie Burgos, Walter. 2011, p.60-63

⁸⁰ Hasta principios del siglo XXI, la literatura de negocios limitaba la relación entre participantes de mercado a dos categorías: de competencia o de colaboración. En teoría, una amenaza a la otra. Por el contrario, de manera más reciente se ha argumentado que la relación más productiva –y la más compleja– es la *coopetencia*, en la que los participantes compiten y colaboran en la misma proporción. Véase Bengtsson, Maria y Kock, Sören. “Coopetition in Business Networks—to Cooperate and Compete Simultaneously”, *Industrial Marketing Management*, 29, 5 (septiembre, 2000), pp. 411-426.

cuando una cámara industrial u órgano cúpula del sector priva despliega un cabildeo institucional en representación del sector que agrupa.

- **Cabildeo filantrópico:** Son las acciones de cabildeo realizadas por organizaciones sin fines de lucro en búsqueda del bienestar común. Por ejemplo, organizaciones defensoras de los derechos humanos que promueven reformas y políticas en la materia.

I.6.3. Cabildeo según los sujetos pasivos

- **Cabildeo administrativo o ejecutivo:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores o instancias del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno. Por ejemplo, cuando un órgano vecinal o comunitario se acerca a un alcalde o presidente municipal buscando que se designen mayores recursos públicos para mejorar la infraestructura vial de su vecindario.
- **Cabildeo legislativo:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores o instancias del Poder Legislativo. Este tipo de cabildeo es el más reconocido y se da cuando cualquier grupo de interés se acerca a diputados y senadores como representantes del electorado y tomadores de decisión.
- **Cabildeo judicial:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores o instancias del Poder Judicial. Por ejemplo, como parte del fenómeno conocido como la judicialización de la política, grupos de interés se acercan al tribunal superior de un país para influir en sus decisiones, ya que este representa la última instancia de decisión en diversos temas públicos, de modo que sus sentencias, audiencias públicas, indagatorias y procesos se vuelven cada vez más importantes para los sistemas democráticos.

- **Cabildeo internacional:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores u organismos internacionales de carácter público. Por ejemplo, cuando un gobierno realiza acciones de cabildeo en órganos de decisión de las Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Unión Europea.
- **Cabildeo comunitario:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en organizaciones comunitarias o locales; también conocidos como acciones de vinculación comunitaria. Tal es el caso cuando un gobierno planea desarrollar un nuevo proyecto de infraestructura, el cual requiere de la aprobación de los comités vecinales.
- **Cabildeo no gubernamental:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores e instancias de los sectores privado y social. Por ejemplo, cuando un gobierno local busca que una empresa con un proyecto de inversión elija su entidad federativa como destino.
- **Cabildeo intrainstitucional e interinstitucional:** Son las acciones de cabildeo realizadas para influir en actores dentro de una misma organización o sector. Por ejemplo, cuando hay un cabildeo entre funcionarios públicos de diferente dependencia, pero del mismo Poder, como es el caso de las secretarías de estado que se acercan al ministro de finanzas o hacienda pública para que se les asigne mayor presupuesto público.

I.6.4. Cabildeo según los métodos y tácticas

- **Cabildeo técnico o sustantivo:** Es el cabildeo que busca influir por medio de argumentos técnicos y sustantivos con base en estudios realizados para sustentar la posición e intereses del sujeto activo del cabildeo. Dichos estudios pueden ser elaborados y patrocinados por el interesado o por un tercero. Los estudios pueden ser de diferente naturaleza y enfoque

(análisis, diagnósticos o estudios económicos, históricos, jurídicos, sociales, ambientales, comparativos, presupuestales, laborales, etc.). En este caso el cabildeo se basa más en la fortaleza y legitimidad argumentativa, que las relaciones con tomadores de decisión. Por ejemplo, cuando un grupo de interés, sin tener una relación previa con los tomadores de decisión, consigue sus objetivos presentado argumentos sólidos, confiables y comprobables a favor de sus intereses.

- **Cabildeo político o adjetivo:** Es el cabildeo que sin dejar de tener un sustento argumentativo, se basa más en las influencias y relaciones políticas del sujeto activo del cabildeo, permitiéndole tener acceso privilegiado a tomadores de decisión. Por ejemplo, despachos de cabildeo fundados por ex funcionarios públicos que tienen relaciones previas con los tomadores de decisión.
- **Cabildeo directo:** Es el cabildeo que se ejerce directamente sobre los tomadores de decisión (o su personal y asesores), por medio de reuniones y comunicaciones orales o escritas. En este tipo de cabildeo el sujeto activo incluso puede buscar participar formalmente en el proceso de decisión teniendo un espacio de opinión. Cabe resaltar que el concepto de directo no se refiere a que las acciones de cabildeo tengan que ser realizadas por el interesado o afectado, pues éstas pueden también ser realizadas por una firma especializada en cabildeo contratada para el asunto. Un ejemplo de este tipo de cabildeo es cuando un grupo de interés se reúne con legisladores para compartirles información y argumentos que promuevan sus intereses en el proceso de dictaminación de una iniciativa de ley.
- **Cabildeo indirecto:** Es el cabildeo que se ejerce a través de medios de presión masivos y/o actores externos al proceso de decisión con capacidad de influencia sobre los tomadores de decisión. En el primer caso se pretende generar un estado de opinión favorable a los intereses del promotor del cabildeo a fin de que se ejerza presión sobre los tomadores de

decisión. Para ello se puede recurrir a diferentes mecanismos de presión masiva como los medios de comunicación, las redes sociales, las cartas colectivas, los posicionamientos y declaraciones públicas, las movilizaciones de masas, etc. En el segundo caso se busca que un actor o institución con capacidad de influencia emita un opinión, formal o informal, favorable a los intereses del afectado. Por ejemplo, cuando una empresa que busca evitar la aprobación de una nueva ley patrocina un estudio con una institución de educación superior y lo promueve en medios de comunicación, a fin de ganar el apoyo del público y generar presión sobre las y los legisladores.

- **Cabildeo vertical:** Es el cabildeo realizado en procesos de decisión complejos que requieren acciones simultaneas en los diferentes órdenes de gobierno o en diferentes niveles de la organización. Por ejemplo, cuando una empresa busca la promoción de un proyecto de infraestructura con fondos federales, para lo cual debe buscar de forma paralela el apoyo de los gobiernos federal y estatal.
- **Cabildeo horizontal:** Es el cabildeo realizado en procesos de decisión complejos que requieren acciones simultaneas en diferentes sectores o instancias del gobierno. Por ejemplo, cuando en la aprobación de una ley interviene el gobierno federal y una empresa realiza actividades de cabildeo de forma paralela en los poderes ejecutivo y legislativo.
- **Cabildeo integral:** Es el cabildeo que atiende un asunto de manera holística, realizando acciones simultaneas en los diferentes frentes y componentes que puede comprender el asunto. Por ejemplo, cuando una organización de la sociedad civil que busca promover una política de protección al medio ambiente realiza acciones de cabildeo en el Poder Legislativo para que se apruebe una ley, en el Poder Ejecutivo para que el ministro o secretario correspondiente apoye el proyecto de ley, en la comunidades afectadas para que influyan a sus legisladores, y en los

medios de comunicación para generar presión sobre los diputados y senadores.

- **Cabildeo proactivo:** Es el cabildeo que se realiza activamente sin necesidad de que haya una acción ejecutada por la contraparte o los tomadores de decisión que obligue al interesado a realizar otra acción en respuesta. Estas acciones de cabildeo suelen ser planeadas, diseñadas y programadas con anticipación. Por ejemplo, cuando una empresa busca una reforma laboral que reduzca sus costos de operación, para lo cual redacta la reforma y busca uno o varios legisladores que presenten y promuevan la iniciativa de ley en el Poder Legislativo.
- **Cabildeo reactivo:** Es el cabildeo que se realiza en respuesta a una acción ejecutada de manera inesperada por un contrincante o por los tomadores de decisión, obligando al interesado a realizar alguna acción que contrarreste los efectos de la misma. Estas acciones de cabildeo son difícil de prever o programar con anticipación. Por ejemplo, cuando una empresa promueve un impuesto a un bien o servicio sustituto al suyo, lo cual obliga a la competencia o productor de dicho producto a realizar acciones de cabildeo que eviten la aprobación de dicha carga impositiva.

Como puede observarse en el actual capítulo, la ambigüedad en el concepto de cabildeo es una problemática vigente que requiere de mayor discusión por parte del sector académico, los legisladores y los practicantes de la actividad. La falta de un paradigma conceptual que delimite el debate en torno al cabildeo, junto con el desconocimiento de la actividad, generar que el término sea comúnmente utilizado de forma errónea, e incluso negativa. Para ello se ha propuesto en este trabajo una propuesta de definición en sentido amplio, la cual permite delimitar los criterios del concepto y catalogar los diferentes tipos de cabildeo según sus elementos.

No obstante, la inexistencia de un concepto universal del cabildeo no significa que la actividad no haya sido estudiada durante varias décadas por filósofos y académicos de las diferentes ramas de las ciencias sociales. Como se verá en el siguiente capítulo, el cabildeo cuenta con un amplio marco teórico que da sustento al estudio y análisis empírico de la actividad. El análisis de la práctica del cabildeo se viene dando de forma sistemática desde muchos años atrás, principalmente como parte del estudio de la conformación, estructura y evolución de las sociedades, así como de la interacción de los diferentes grupos de interés y centros de poder que las conforman.

Capítulo II: Marco teórico del cabildeo

Entendiendo al cabildeo cómo cualquier acto o actividad realizados para comunicar, de manera directa o indirecta, los intereses de una o más personas con objeto de influenciar o persuadir a tomadores de decisión en búsqueda de un beneficio en su hacer o no hacer, podríamos inferir que aunque comúnmente es una práctica ligada a democracias contemporáneas, el cabildeo en su sentido amplio existe desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas con estructuras jerárquicas y sectoriales.

De forma natural, las sociedades formales se conforman por grupos sociales que interactúan entre sí dentro de una estructura social. Cada uno de estos grupos tiene intereses propios, los cuales trataran de proteger o beneficiar frente a intereses antagónicos de otros grupos. Para ello, estos grupos o asociaciones de individuos interactúan y buscan influir a tomadores de decisión cuyo actuar afecta sus intereses, convirtiéndose así en lo que hoy se conoce como grupos de interés o de presión.

Estos grupos de interés toman una mayor relevancia en sociedades democráticas modernas, donde se vuelven representantes, transmisores y protectores de los múltiples y diversos intereses de los diferentes grupos que conforman las

sociedades complejas de hoy en día. La ola democratizadora a nivel internacional que se ha presentado en las últimas décadas, junto con la expansión de las libertades públicas y económicas, plantean al Estado y a la sociedad problemas cruciales de organización política, de orden gubernamental y de gestión pública. En este sentido, el cabildeo se convierte en una herramienta lícita e institucional de los grupos sociales para posicionar sus intereses frente al Estado y la agenda pública, la cual incluso coadyuva a la gobernanza democrática de las sociedades modernas.

El estudio y análisis del cabildeo encuentra sus bases en el estudio de los grupos de interés (su conformación, su evolución, la interacción entre ellos y con el Estado, su intervención en el diseño de políticas públicas, etc.), pues es el cabildeo una de las modalidades de acción de estos grupos para posicionar y proteger sus intereses frente a los de otros grupos y el actuar del Estado. Por ello, en el presente capítulo se hace una breve revisión de las teorías en torno a los grupos de interés y su relación con la democracia y el cabildeo.

II.1. Los grupos de interés o grupos de presión

Como es natural, desde que el humano comenzó a vivir en sociedades han existido intereses colectivos diferentes al interés general de la sociedad. Los mercaderes, los artesanos, los aristócratas, los latifundios, los gremios, las compañías comerciales y otros grupos sociales de las antiguas civilizaciones y las ciudades estado pueden considerarse los antecesores de lo que actualmente conocemos como grupos de interés.

Las agrupaciones que representan los intereses de los distintos sectores en que se divide la sociedad han ido evolucionando y profesionalizándose con el desarrollo político, industrial y tecnológico. Al igual que el de los partidos políticos, el origen de los grupos de interés en sentido moderno se remonta a comienzos del siglo XIX; sobre todo en Estados Unidos de América y Gran Bretaña. Su origen se

relaciona principalmente a tres factores: a) los procesos de industrialización; b) el reconocimiento del derecho de la libre asociación; y c) la regulación por vía parlamentaria de las más diversas actividades económicas.⁸¹

En términos generales, un grupo de interés podría definirse como una agrupación formada por individuos de manera voluntaria para defender sus intereses.⁸² De este modo, se consideran como grupo de interés aquellas agrupaciones de individuos con intereses en común y cuyo objetivo es influir en las políticas públicas para su beneficio.⁸³ Hay autores que incluso diferencian entre grupos de interés y grupos de presión, argumentando que cuando los primeros actúan no sólo para influir en políticas públicas, sino a nivel político directamente, se convierten en los segundos.⁸⁴ En el caso del estudio actual utilizaremos el término grupos de interés para referirnos indistintamente a cualquier de los dos tipos de grupos.

II.2. Enfoques teóricos respecto los grupos de interés

Desde siglos atrás, la conformación, evolución y función de los grupos de interés ha sido un fenómeno social de mucho interés para diferentes pensadores y analistas de las Ciencias Sociales. Uno de los pioneros en el estudio de los grupos de interés es el ex Presidente y “Padre Fundador de los Estados Unidos de América”, James Madison (1751-1836). Para Madison, las “facciones”, o lo que hoy conocemos como grupos de interés, son una consecuencia natural de una sociedad libre. Por ello, la política democrática implica la coexistencia de intereses contrapuestos y puntos de vista contradictorios respecto los asuntos públicos. No obstante, las facciones pueden representar un peligro, ya que la búsqueda de fines privados por parte de estos grupos de ciudadanos puede contradecir el interés público. Asimismo, se puede dar el escenario en que una facción domine la

⁸¹ Gómez Valle, José. 2006, p. 28

⁸² Ídem

⁸³ Chari, Hogan y Murphy. 2010, p.3

⁸⁴ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p.28

administración pública en detrimento de las demás facciones y el interés general. Considerando que eliminar la existencia de las facciones equivaldría a atentar contra la naturaleza humana, la multiplicidad de opiniones, y la libertad, Madison argumenta que deben diseñarse instituciones políticas (republicanas y de democracia representativa) que minimicen el riesgo de las facciones y un posible dominio por parte de una de ellas, al mismo tiempo que la proliferación de las facciones genera contrapesos entre ellas mismas.⁸⁵

Posteriormente, en 1835 el pensador, jurista, e historiador francés, Alexis de Tocqueville (1805-1859), en su famoso análisis sobre la sociedad norteamericana, “La democracia en América”, expone que los ciudadanos de los Estados Unidos tenían una tendencia a asociarse en agrupaciones para hacer prevalecer sus intereses sobre los de la mayoría. Esta tendencia a asociarse no sólo era en agrupaciones de naturaleza comercial e industrial, sino en todos los sectores económicos y sociales. Tocqueville afirma que en los sistemas democráticos los grupos de interés son necesarios para asegurar el bien de los individuos, fomentando la adecuada atención a los intereses de individuos dispersos.⁸⁶ Para él, lo que llama el “arte de la asociación”, implicaba un balance en lo que Madison identificaba como la tiranía de facciones, contrarrestando el individualismo atomizado y la igualdad excesiva, y proporcionando una contraparte de los abusos gubernamentales hechos en nombre de las mayoría.⁸⁷

En este mismo sentido, el filósofo y economista británico, John Stuart Mill (1806-1873), expone la existencia de intereses colectivos distintos del interés general de la sociedad en su totalidad, e incluso argumenta que algunos de dichos intereses sectoriales eran una colectividad en sí mismos. No obstante, resaltaba la importancia y necesidad de que estos intereses estuvieran equilibrados en la

⁸⁵ Madison, James; Jay, John y Hamilton, Alexander. 2006.

⁸⁶ De Tocqueville, Alexis. 1969, 83

⁸⁷ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p.32

legislatura para evitar que prevalezca un interés seccional sobre el interés general y el resto de los intereses sectoriales.⁸⁸

Una vez iniciado el debate por los pioneros del análisis de los grupos de interés como los expuestos anteriormente, se comenzó con el estudio sistemático de este fenómeno social, generando una variedad de enfoques y proposiciones teóricas al respecto, como por ejemplo: el pluralismo, el neopluralismo, el elitismo, el neocorporativismo y el neomarxismo.

A continuación se exponen algunas de las principales propuestas de estos enfoques teóricos.

II.2.1. Pluralismo y neopluralismo

Uno de los enfoques teóricos más reconocido en el estudio de los grupos de interés es el pluralismo. En esencia, el pluralismo sostiene que un sistema político pluralista está conformado por diversos grupos de interés o centros de poder. En este tipo de sistema, el poder no es monopolizado por un sólo grupo de interés con capacidad de imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que el poder está disperso en una multiplicidad de grupos. Esta dispersión de poder impone la necesidad de que los intereses interactúen y evita que un grupo “élite” se imponga sobre los demás en las decisiones públicas.⁸⁹

En este contexto de dispersión de poder e interacción de intereses, los grupos de interés juegan un papel fundamental en el proceso de diseño de las políticas públicas. Para el pluralismo, la multiplicidad de participantes en los procesos de toma de decisión para el diseño de políticas públicas hace que el resultado sea el ajuste mutuo de intereses entre las diferentes partes. En otras palabras, las

⁸⁸ Ídem

⁸⁹ Gómez Valle, José. 2006, p.27

políticas públicas son el equilibrio alcanzado en la contienda entre grupos de interés para influir en su diseño.⁹⁰

Adicionalmente, los pluralistas exponen que la interacción de intereses en un sistema pluralista representa una alternativa al interés general como fuente de autoridad legítima, ya que la complejidad de las negociaciones en los procesos de toma de decisiones públicas genera que los diferentes grupos de interés se vinculen al proceso con la esperanza de influir en el resultado.⁹¹

Un ejemplo de las propuestas pluralistas son las expuestas por dos de sus precursores y principales, los estadounidenses Arthur Bentley y David Truman. En el caso de la tesis de Bentley, el conflicto entre grupos de interés que contienden de manera voluntaria en defensa de sus intereses es la esencia de la actividad política. De forma similar, Truman apunta que los grupos de interés son componentes básicos del proceso político, los cuales compiten por influenciar las decisiones públicas en procesos de decisión con una multiplicidad de puntos de acceso. Como resultado, la formulación de políticas públicas es por medio de una acomodación de intereses entre contendientes.⁹² Así, mediante este “acomodo de los intereses”, los pluralistas superaron el problema de la “violencia de las facciones” expuesto por James Madison, apuntándolo como algo positivo para los procesos de decisión en sistemas democráticos.⁹³

Como puede observarse, los pluralistas otorgan a los grupos de interés cantidades significativas de poder, volviéndolos clave en la determinación de los resultados políticos del sistema. Ello lo hacen bajo la premisa de una relativa facilidad y fluidez en el acceso a las instituciones gubernamentales. De acuerdo a los proponentes de este enfoque teórico, la fragmentación y dispersión del poder, así como la diversidad de puntos de acceso al Estado, permiten a los grupos de

⁹⁰ Real Dato, José, 2002. p. 2-3

⁹¹ Elías Galaviz, Efrén. 2002, p.88

⁹² Gómez Valle, José. 2006, pp.29 y 30

⁹³ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p.32

interés participar en el proceso político, más allá de su participación en tiempos electorales.⁹⁴

Asimismo, bajo las premisas de que el Estado está siempre abierto a opiniones y que es neutral en sus relaciones con todos los grupos de interés, los pluralistas clásicos consideran que todos los grupos de interés tienen la misma capacidad de acceso e influencia en los procesos de decisión. Esto ha generado críticas por algunos académicos, los cuales han estimado que atribuir las mismas capacidades y potencialidades a todos los grupos, sin tomar en cuenta las diferentes modalidades de acción o los recursos de los que disponen los grupos en particular, es simplificar el análisis.⁹⁵ Neopluralistas como Charles Lindblom argumentan que en ocasiones algunos grupos de interés obtienen una influencia desproporcional debido a la corrupción de las instituciones pluralistas, no sin que ello sea remediable y reversible por medio de las instituciones adecuadas.⁹⁶

Por su parte, Robert Dahl identifica riesgos en los sistemas pluralistas, como puede ser la desestabilización del cuerpo social por las tensiones intergrupales y la deformación de las instituciones jurídicas y políticas. Para ello, Dahl argumenta que deben existir contrapesos en los sistemas políticos, de modo que se evite la deformación de los mecanismos institucionales cuando algunos grupos adquieren porciones desproporcionadas de poder en comparación con los demás grupos. En otras palabras, para Dahl el poder de un grupo debe ser contrarrestado y controlado por el poder de otro grupo.⁹⁷

En cuanto al rol del Estado en los sistemas pluralistas, para la tendencia clásica de esta teoría el gobierno es un mediador entre las distintas demandas de los grupos de interés, de modo que recibe las demandas y emite políticas públicas de acuerdo al posicionamiento de los grupos interesados. No obstante, para el

⁹⁴ Real Dato, José, 2002. pp. 2-3

⁹⁵ Gómez Valle, José. 2006, p.30

⁹⁶ Chari, Hogan y Murphy. 2010, p.1

⁹⁷ Gómez Valle, José. 2006, p. 26

neopluralismo las decisiones del gobierno no son un mero reflejo de las demandas e interacciones entre grupos de interés, sino que el Estado, junto con sus diferentes áreas y dependencias, persigue sus propios intereses sectoriales y actúa como un grupo más, gozando la capacidad de influir en los diversos procesos de toma de decisión.⁹⁸

II.2.2. Neocorporativismo, elitismo y neomarxismo

El análisis pluralista generó un debate sobre los grupos de interés y el surgimiento de nuevas posturas teóricas de carácter pragmático, como el elitismo, el neocorporativismo y el neomarxismo.

A diferencia de los pluralistas, quienes sostienen que el gobierno de unos pocos es la consecuencia indeseada de los regímenes representativos, los elitistas soportan la idea de que los mejores preparados gobiernen a la mayoría. Por lo mismo, la teoría elitista otorga un alto valor explicativo a las instituciones y a la burocracia, considerándolas elementos clave en el Estado oligárquico donde se crean las reglas de interacción, se genera un punto de encuentro entre líderes y actores, y se representa la base de autoridad en una sociedad estructurada jerárquicamente, para que los líderes políticos decidan y los burócratas ejecuten.⁹⁹

Como parte de su pragmatismo, los elitistas han buscado probar que las élites económicas y sociales controlan la política de forma piramidal sin la necesidad de ocupar las estructuras formales de gobierno. Para ellos, la burocratización de la política y los vínculos personales entre las elites dirigentes generan una simbiosis entre las actividades gubernamentales y los principales intereses económicos. Cabe resaltar que para los elitistas el liderazgo no es una cualidad innata de las masas, sino que los altos funcionarios emanan de las élites económicas y sociales.¹⁰⁰

⁹⁸ Mella, Marcelo. 2012, p. 75

⁹⁹ Medina Iborra, Iván. 2009, pp. 37-39

¹⁰⁰ Ídem

De forma similar, para los neomarxistas o instrumentalistas, como Ralph Miliband, la influencia desproporcionada de algunos grupos no se debe a una anomalía o deformación del sistema pluralista como argumentan los neopluralistas. Por el contrario, siguiendo la narrativa marxista, los proponentes de este enfoque teórico argumentan que los intereses de los grupos económicos gozan de un lugar privilegiado en el diseño de políticas públicas, derivado de su importancia en el sistema económico capitalista.¹⁰¹

Otro componente importante de la teoría elitista es el desarrollo institucional frente a la interacción entre grupos de interés. Para los elitistas, la supuesta racionalidad técnica de la burocracia se encarga de promover el consenso en confrontaciones de intereses, dando siempre preferencia a los grupos élite. Considerando que la interacción entre grupos es intrínsecamente racional, el gobierno nunca favorecería a los grupos con los que no tenga vínculos y en los que no pueda confiar políticamente.¹⁰²

Paralelamente, con objeto de reducir el impacto y las exigencias de los grupos de interés, el gobierno puede institucionalizarlos, exigiéndoles que se desenvuelvan de forma disciplinada bajo ciertas reglas burocráticas, a cambio de garantizarles el acceso a los procesos de decisión y de diseño de políticas públicas.¹⁰³

Dicha intermediación institucionalizada de intereses genera lo que se conoce como el modelo neocorporativista. En términos generales, el corporativismo puede entenderse como el sistema de representación (y gestión) de grupos, en el cual los intereses se organizan en un número limitado de categorías obligatorias, no competitivas y jerárquicamente ordenadas, las cuales son reconocidas, autorizadas, e incluso creadas, por el gobierno. De este modo, a cambio de una disciplina institucional y control en la selección de líderes, el gobierno favorece a

¹⁰¹ Chari, Hogan y Murphy. 2010, p.1

¹⁰² Medina Iborra, Iván. 2009, pp. 37-39

¹⁰³ Ídem

los grupos que se encuentran dentro de su estructura, garantizándoles el monopolio de representación dentro de sus respectivos sectores.¹⁰⁴

Como fenómeno teórico, el neocorporativismo surge en la década de los ochenta del siglo XX como respuesta a los procesos de apertura económica y sus consecuentes transformaciones en las relaciones gobierno-sociedad. Para esta tendencia teórica los actores fundamentales del nuevo sistema representativo son los grupos de interés modernos, como las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales, y las organizaciones sindicales, quienes promueven los intereses de sus afiliados, sin dejar espacio o lógica para la acción individualista. En este contexto económico y político actual, la forma de promover y proteger los intereses con eficacia es por medio de la acción colectiva.¹⁰⁵

Para algunos neocorporativistas los instrumentos del corporativismo (pactos sociales, negociaciones tripartitas al nivel cúpula, concertaciones) se han adaptado al contexto actual de forma menos institucionalizada. Actualmente, la esencia del neocorporativismo (el desarrollo de políticas públicas por medio de negociaciones entre grupos interesados) se adapta a nuevas formas institucionales, evolucionando de un modelo basado en la concentración y la centralización del poder, a una organización descentralizada e interactiva entre grupos. Los cambios en el contexto político y económico dificultan un control cupular absoluto, fomentando un corporativismo más “flexible”, en el cual los recursos importantes para las políticas públicas se encuentran dispersos entre grupos interdependientes que interactúan y coordinan sus actividades para objetivos comunes.¹⁰⁶

Por lo anterior, la representación de intereses en función de la concertación entre los grupos de interés y las instituciones públicas es un tema clave en la tesis neocorporativista. Los grupos de interés se concentran cada vez más en la esfera

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 40

¹⁰⁵ Ehrman, Roberto. 2011, p. 236

¹⁰⁶ Medina Iborra, Iván. 2009, p. 41

pública (política-legislativa), vinculándose con los legisladores y las agencias reguladoras como especialistas en sus respectivos temas de interés. De este modo las organizaciones privadas se convierten en una especie de órganos consultores en los procesos de producción legislativa y normativa. Esencialmente, esta delegación normativa en instancias y organismos privados se debe al desarrollo tecnológico para la solución de problemas de carácter social y económico, lo cual genera la necesidad de conocimientos especializados, mismos que limitan la autonomía y capacidad de producción de los servidores públicos. Consecuentemente, los grupos de interés son consultados de manera periódica por las agencias de gobierno en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, de modo que los intereses empresariales toman una posición de especial importancia en comparación con otros intereses sociales.¹⁰⁷

Con base en lo anterior, podría considerarse que las políticas públicas son el resultado de la suma de los intereses parciales. Esto reflejaría una posible incapacidad por parte de los funcionarios para generar y consensar proyectos que satisfagan el interés general, generando el riesgo de una crisis de representatividad, legitimidad y gobernabilidad. No obstante, en este escenario, los grupos de interés económicos reconocen que sus intereses pueden ser mejor garantizados en un contexto de orden social y político. Por ello, las relaciones entre los grupos del sector privado y las instituciones públicas se han vuelto más intensas, menos conflictuales y más colaborativas.¹⁰⁸

Al respecto, una aportación interesante es la realizada por Alan Cawson, quien propone la existencia de dos esferas dentro de toda sociedad democrática avanzada: a) la esfera corporativa, en la cual interactúan los grupos de interés económicos; y b) la esfera competitiva, donde interactúan el resto de los grupos de interés y en la que se debaten problemas de carácter ideológicos (esta esfera se asemejaría a los parámetros pluralistas). Cabe resaltar que en un sistema

¹⁰⁷ Ehrman, Roberto. 2011, p. 237

¹⁰⁸ Ehrman, Roberto. 2011, p. 238

democrático, aunque en ocasiones los grupos de la esfera competitiva pueden hacer llegar a hacer prevalecer sus demandas en el sistema político, en el largo plazo, los requerimientos del diseño y la ejecución de las políticas públicas tienden a generar relaciones de colaboración entre grupos y gobierno.¹⁰⁹

II.3. Los grupos de interés y el cabildeo

Considerando que un grupo de interés es un actor clave del sistema sociopolítico que articula los intereses de sus integrantes proporcionando racionalidad, congruencia y viabilidad a las demandas de los diferentes sectores sociales, es natural que en ocasiones estos grupos se vean en la necesidad de realizar acciones para influir en la arena política y defender sus intereses. Para ello, los grupos actúan de diferentes formas por medio de diversas herramientas y tácticas, dependiendo del contexto (político, social, económico y cultural), el tipo de régimen y la forma de gobierno. Cada una de estas formas de actuación puede variar en su eficiencia, institucionalidad, legalidad, apreciación ética o agresividad.

Dado que varían ampliamente dependiendo del grupo y el contexto local, sería básicamente imposible contar con un inventario completo y rígido de las formas de actuar de los grupos de interés. No obstante, a continuación se agrupan de manera genérica algunas de las herramientas o tácticas utilizadas por los grupos de interés para influir en la agenda pública, dentro de las cuales se incluye el cabildeo como una de las principales y más comúnmente utilizadas¹¹⁰:

- a) La persuasión: Es el suministro de información y el empleo de argumentos racionales para inclinar una decisión hacia el interés del grupo, por medio de contactos directos con los tomadores de decisión.
- b) La amenaza o intimidación: Comúnmente utilizada cuando la persuasión falla, se utiliza buscando que el tomador de decisión ceda a las demandas del grupo

¹⁰⁹ Cit en Real Dato, José, 2002. p.7

¹¹⁰ Se toman algunos ejemplos de Gómez Valle, José. 2006, pp. 38-39

de interés. Son en otras palabras, actos de chantaje que pueden variar en su naturaleza y alcance: electoral, económica, profesional, etc.

- c) El dinero: Los donativos o dadivas a tomadores de decisión normalmente se realizan al borde de la legalidad, e incluso en ocasiones comprenden actos ilícitos como el soborno y la compra de decisiones.
- d) El sabotaje de la acción de gobierno: Esta modalidad puede variar en su ejecución, comprendiendo acciones como la negativa a cooperar con las autoridades o impedir y complicar el trabajo administrativo, la fuga de capitales, la no inversión, las campañas negativas en medios de comunicación, etc.
- e) La huelga: Utilizada como medio de protesta, con la cual los participantes se abstienen de realizar sus actividades en perjuicio de aquellos a los que dirigen sus demandas.
- f) Las movilizaciones: Normalmente empleada por movimientos sociales, se realiza en forma de grandes reuniones en sitios públicos, tales como marchas, desfiles, procesiones o manifestaciones, a fin de presionar a los tomadores de decisión.
- g) Representación directa: En ocasiones los grupos de interés promueven a uno de sus integrantes o apadrinan la candidatura de un tercero para que formen parte del organismo de toma de decisiones, a fin de tener una influencia directa sobre los procesos de decisión.
- h) Financiamiento electoral: En algunos países se permiten y regulan las aportaciones económicas a campañas electorales por parte de los sectores privado y social. En esos casos, los grupos de interés pueden persuadir y condicionar sus aportaciones a cambio de compromisos en torno a sus demandas e intereses.

- i) Campañas en medios de comunicación y redes sociales: Aplicada como una herramienta de presión indirecta, por la cual los grupos de interés ejecutan campañas masivas en medios de comunicación y redes sociales, a fin de informar al público en general y ejercer presión indirecta a los tomadores de decisión.
- j) Las audiencias (*hearings*): En algunos procesos e instancias de decisión, se realizan reuniones con representantes de los grupos de interés para que expongan sus argumentos y puedan persuadir a los tomadores de decisión.
- k) La iniciativa popular o ciudadana: Es un mecanismo de participación ciudadana en algunas democracias participativas, por medio del cual, de acuerdo a los requerimientos y normatividad aplicable, los grupos de interés pueden presentar iniciativas de ley sin ser legisladores electos, las cuales deberán ser analizadas y discutidas por los poderes legislativos.
- l) Cabildeo: Sin duda una de las herramientas más utilizadas por los grupos de interés, la cual podríamos comprender en dos sentidos. Por un lado, desde su definición en sentido estricto, el cabildeo podría considerarse como un componente más del extenso universo de herramientas posibles. Por otro lado, si se considera su definición en sentido amplio, el cabildeo agruparía varias de las herramientas expuestas anteriormente; es decir, una estrategia de cabildeo en sentido amplio incluiría varias de las acciones mencionadas, como podría ser las audiencias, la persuasión y las campañas de comunicación, entre otras.

II.4. El cabildeo en la democracia y el estado moderno como herramienta de participación ciudadana

Desde la organización de las sociedades y el nacimiento del Estado moderno se ha tratado de no alejar a los ciudadanos de la toma de decisiones públicas. El grado de participación ciudadana puede variar dependiendo del sistema

democrático, partiendo de las democracias representativas, donde los ciudadanos delegan las decisiones a los gobernantes por medio de procesos electorales, hasta el uso de herramientas de participación más activa en democracias participativas o deliberativas. En este sentido, el cabildeo no es un fenómeno nuevo, sino una figura inherente a los sistemas democráticos, utilizado como herramienta de participación activa de los ciudadanos que buscan acceder e influenciar a la autoridad en toma la decisiones que los afecta.¹¹¹

Actualmente, la ola democratizadora de las últimas décadas alrededor del mundo, así como la expansión de las libertades públicas y económicas, plantean al Estado y a la sociedad retos de organización política, gestión pública y gobernabilidad.¹¹² Los cambios en el ámbito económico y político institucional de los últimos años han dado pie a una sociedad civil más participativa y demandante frente al desempeño del gobierno. Al día de hoy, es necesario gobernar en contextos políticos plurales con alta exigencias ciudadana y problemas sociales complejos, para lo cual se requiere gobernar por políticas públicas con participación ciudadana y mediante las más diversas formas de intermediación, negociación y conciliación entre los distintos actores políticos y grupos de interés.¹¹³

Asimismo, a consecuencia de las políticas neoliberales, la responsabilidad de la sociedad ha incrementado en el sentido de que la iniciativa privada cada vez más cumple con la función de proveeduría de los servicios públicos (salud, seguridad social, pensiones de retiro, escuelas y universidades, transporte, energía, etc.). De este modo, el Estado ha pasado de ser un ente interventor en las dinámicas económicas y sociales, a un órgano regulador y mediador entre los diferentes grupos de interés.¹¹⁴ Consecuentemente, como principal creador de instituciones

¹¹¹ Moisés M., Carolina. 2001.

¹¹² Heredia Sánchez, Édgar. 2004, p.1

¹¹³ Lerdo de Tejada, Sebastián; y Godina, Luis Antonio. 2004, p.25

¹¹⁴ Ehrman, Roberto. 2011, p. 240

de mercado y garante de los derechos de propiedad, el Estado se vuelve receptor de las demandas por parte de los diferentes intereses que compiten entre sí.¹¹⁵

De este modo, en sociedades democráticas con alta competencia política o en lo que Robert Dahl ha llamado poliarquías (sociedades en las que diferentes actores tiene influencia en la toma de decisiones), el cabildeo nace de forma natural, enfocándose a que los intereses privados figuren como intereses públicos, sin que ello represente un desequilibrio entre intereses o beneficios ilegales para algún grupo en particular.¹¹⁶

Como resultado de lo anterior, las relaciones entre los grupos de interés y los gobiernos son más complejas que nunca, en el marco de una interdependencia permanente. Mientras que los grupos de interés requieren el acceso a la esfera pública para proteger y promover su intereses en la agenda pública, el gobierno requiere de las organizaciones para gobernar de forma pacífica, legitimar su actuar, y adquirir información especializada para el desarrollo de políticas públicas. En este escenario, el Estado tiene la responsabilidad y necesidad de sumar a los grupos de interés en sus decisiones y mantener el equilibrio entre los mismos.¹¹⁷

Además, considerando que en un escenario óptimo el interés público pluralista es el resultado del acomodo de los distintos intereses, los grupos realizan sus demandas al gobierno dentro del marco institucional con las respectivas reglas del juego previamente establecidas. Una de estas reglas debe ser que todos los grupos de interés, sin importar sus recursos, tengan la posibilidad de participar en el proceso político de modo activo, de modo que la interacción de grupos sea una fuente de generación de consensos.¹¹⁸ Como resultado, el cabildeo articula

¹¹⁵ Bach, David y Unruh, Gregory C. 2004, p. 8

¹¹⁶ Heredia Sánchez, Édgar. 2004, p.5

¹¹⁷ Dworak, Fernando. 2011, p.10

¹¹⁸ Elías Galaviz, Efrén. 2002, pp. 8 y 9

intereses sectoriales y se convierte en un puente entre el Estado y la sociedad civil.¹¹⁹

Sin duda, además de aquellas formas legítimas y legales para tratar de influir en las decisiones públicas, como es el cabildeo, existen otras formas poco éticas o incluso ilícitas como el soborno, el chantaje y la amenaza. No obstante, estas últimas han existido y seguirán existiendo mientras haya grupos dispuestos a actuar fuera de la ley y funcionarios públicos dispuestos a consentirlo. Por ello, estas acciones están ya tipificadas penalmente y deben ser perseguidas para desincentivar su uso. Paralelamente, el uso de las formas legítimas y legales de influir, como es el cabildeo, deben ser fomentadas como herramientas de participación ciudadana y enriquecimiento de los procesos de toma de decisiones públicas.

No cabe duda que el estímulo del cabildeo y otras formas legales de participación ciudadana es clave para el desarrollo de las sociedades democráticas, ya que estas representan importantes beneficios para las democracias modernas; por ejemplo: el enriquecimiento y democratización de los procesos de decisiones públicas, a fin de que atiendan eficientemente las necesidades y demandas sociales; la promoción de equidad entre grupos de interés; la inclusión de las demandas de minorías en la agenda pública; el detrimento de redes de corrupción entre grupos y autoridades; y el fomento de la rendición de cuentas y la transparencia; y la sensibilidad a las demandas sociales por parte de los gobernantes.

En primer lugar, el cabildeo enriquece y democratiza los procesos de decisiones y diseño de políticas públicas, incrementando la participación ciudadana y proveyendo a las autoridades de información especializada por parte de los grupos de interés afectados por el asunto. Al permitir que un mayor número de actores y grupos de la sociedad participen en los procesos de toma de decisiones

¹¹⁹ Dworak, Fernando. 2011, p.6

políticas, el cabildeo dinamiza, legitima y democratiza dichos procesos, volviendo a los ciudadanos partícipes del actuar del Estado.¹²⁰ Ello contribuye de manera significativa a consolidar el sistema democrático representativo, más aun considerando la crisis por la que atraviesa la representación política en muchos países, como es el caso de México.¹²¹

De igual forma, el flujo de información que implica el cabildeo entre los grupos de interés y los tomadores de decisiones públicas enriquece la visión de estos últimos, proporcionándoles elementos sustantivos y técnicos para la toma de decisiones y diseño de políticas públicas.¹²² Ello es principalmente importante en un contexto económico y de evolución tecnológica permanente como el actual, en donde cada vez se requieren regulaciones más especializadas para atender los impactos de la innovación. En muchas ocasiones las autoridades regulatorias y los legisladores cuentan con muy pocos recursos profesionales y técnicos para tomar decisiones, las cuales pueden variar ampliamente en su naturaleza y generalmente son procesadas en un contexto de urgencia y presión.¹²³

Una muestra del enriquecimiento de los procesos de decisión como consecuencia de la interacción entre grupos de interés y funcionarios es la práctica legislativa, en la cual comúnmente se puede observar que la negociación política y los procesos de dictaminación se da en tres principales vertientes: a) en la conciliación al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión, entre sus integrantes de las comisiones legislativas, los grupos parlamentarios y el Pleno; b) en el intercambio de opiniones y puntos de vista entre legisladores y representantes de los grupos de interés; y c) en las consultas o conferencias con representantes del gobierno.¹²⁴

Permitir el acceso a todos los grupos afectados y fomentar su participación en los procesos de decisión representa no sólo una forma de acercar a los afectados

¹²⁰ González Sánchez, Ignacio. 2008, p.5

¹²¹ Elías Galaviz, Efrén. 2002, p.1

¹²² Ídem

¹²³ Alba Vega, Carlos. 2006, p.143

¹²⁴ Ortiz Arana, Fernando. 2010, p.102

directamente a las decisiones públicas y enriquecer su resultado, sino también la posibilidad de identificar demandas y necesidades de minorías que de otro modo pueden no ser incluidas en la agenda pública por los gobernantes.¹²⁵

Cabe resaltar que normalmente el intercambio de información entre funcionarios y grupos de interés, en ocasiones indispensable, está limitado a aquellas áreas en las que los grupos cuentan con información técnica, especializada y abundante, así como una visión interna del problema. Obviamente es importante considerar que en ocasiones la información que proveen los grupos de interés al gobierno es naturalmente parcial, reflejando sólo los intereses que representan. Por lo anterior es importante incorporar en los procesos la mayor cantidad de puntos de vista “parciales” por parte de los interesados, de modo que se construya una visión lo más completa posible del tema por medio de diferentes fuentes de información.¹²⁶

Las relaciones de interdependencia derivadas de la convivencia entre grupos de interés que participan constantemente en el intercambio de información con autoridades en un área específica de especialidad, dan pie a lo que se puede conocer como “red de políticas” o “*policy networks*”. En estos casos, el intercambio de información es tan intenso que aunque se representen distintos intereses en torno a una misma área de especialidad, los intereses se van amalgamando al ir compartiendo opiniones.¹²⁷

Como en toda práctica y actividad humana, el cabildeo conlleva un riesgo de vicios y consecuencias negativas. En un contexto de intercambio de información permanente y una convivencia intensa, se presenta la posibilidad de que la influencia de los grupos de interés pese más por la disponibilidad de recursos financieros, que por los argumentos que los grupos aporten a la construcción de políticas públicas. No obstante, es posible mitigar de forma eficaz el riesgo de una posible compra de influencias alentando la participación de más grupos de interés

¹²⁵ Cocirta, Alexandru. 2007, p.2

¹²⁶ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p.39

¹²⁷ Real Dato, José, 2002. p.13

en el proceso de formulación de políticas públicas, ya que dando acceso a todos los interesados, ya sea con intereses alineados o contrapuestos, se genera una situación de contrapesos entre las partes, donde cualquiera de los participantes en el proceso tendría el interés de identificar y dar a conocer cualquier posible acto de corrupción que pudiera perjudicar el resultado del proceso.¹²⁸

Asimismo, otra herramienta para evitar estos vicios en los procesos de decisión pública es la capacitación y regulación del actuar de los funcionarios públicos. Como se mencionó anteriormente, la información por parte de los grupos de interés es un insumo enriquecedor de las decisiones públicas, pero en ocasiones puede contener un sesgo por parte de quien la provee. Por ello, la recepción de información no debe implicar que automáticamente ésta vaya a determinar la decisión. En todo caso, es posible que exista un problema con la falta de profesionalismo de la autoridad en la consideración y análisis de la información recibida, o que en ocasiones se le use como excusa para patrocinar otras actividades peligrosamente similares a la corrupción (ej.: regalos, dádivas, viajes injustificados, patrocinios, etc.).¹²⁹

Del mismo modo, para evitar dichos vicios se debe transparentar el intercambio de información, a fin de evitar posibles actos de corrupción o manipulación de la misma. Conjuntamente, la publicidad y transparencia de la información generan la posibilidad de enriquecer el conocimiento público y fomentar el periodismo de investigación con medios de comunicación con mayor entendimiento sobre el razonamiento y sustento detrás de las decisiones públicas.

Retomando los beneficios del cabildeo, cabe señalar que esta actividad representa “un elemento sustancial del funcionamiento de la democracia, puesto que garantiza no sólo que quien aspira a ocupar un puesto de elección popular se vea precisado a responder a los intereses, inquietudes y preocupaciones del elector,

¹²⁸ Galaviz, Efrén Elías. 2006, p. 4

¹²⁹ Campillo, Beatriz.

sino que le otorga a este último un mecanismo para recordarle a aquél sus obligaciones”¹³⁰. Como herramienta de participación ciudadana, el cabildeo asegura que los representantes y servidores públicos no sólo respondan a las demandas ciudadanas en periodos electorales, sino que sean recordados de manera permanente sobre sus responsabilidades y funciones de representatividad.

Mientras que las teorías electorales de la democracia argumentan que los servidores públicos son receptivos a las demandas sociales por el incentivo o amenaza electoral, las teorías participativas atribuyen la respuesta por parte de las autoridades a la capacidad de una ciudadanía para articular demandas y presionar al gobierno en periodos no electorales por medio de herramientas como el cabildeo. Al respecto, existen estudios empíricos que demuestran lo segundo; por ejemplo, en un estudio de indicadores electorales, socioeconómicos y financieros de lo más de 2,400 municipios de México entre los años 1989 y 2000, Matthew R. Cleary demuestra que la competencia electoral tiene poco efecto sobre el desempeño de los gobiernos municipales. Por el contrario, los resultados del estudio muestran que la acción no electoral por parte de los grupos de interés provoca mayor receptividad y eficiencia gubernamental por parte de los gobiernos locales. En otras palabras, los gobiernos municipales en México reaccionan mejor frente las presiones de una sociedad comprometida y organizada que utiliza herramientas de participación ciudadana como las movilizaciones o el cabildeo, que frente a las amenazas electorales vía el voto periódico.¹³¹

Como se muestra en los dos últimos capítulos, la práctica del cabildeo ha evolucionado y su conceptualización original ha sido rebasada por la realidad. Podemos inferir que aunque comúnmente es una práctica ligada a las democracias contemporáneas, la actividad en su sentido amplio existe desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas con sectores y jerarquías.

¹³⁰ Astie Burgos, Walter. 2011, p.30

¹³¹ Cleary, Matthew. 2007.

Desde entonces los grupos sociales interactúan entre sí y recurren a quien posee cierta autoridad para influir en sus decisiones. Por ello, la conformación, evolución y función de estos grupos de interés ha sido un fenómeno social de mucho interés para diferentes pensadores y analistas de las ciencias sociales. Su estudio ha generado importantes propuestas teóricas, como aquellas planteadas por los pensadores pluralistas, neopluralistas, neocorporativistas, elitistas o neomarxistas.

La práctica del cabildeo ha evolucionado, profesionalizándose hasta lo que conocemos hoy en día. En las últimas décadas el Cabildeo se ha convertido en una práctica común en las democracias modernas. Es un elemento esencial del relacionamiento entre los actores públicos, sociales y privados, así como una herramienta de participación ciudadana y un componente clave de la gobernanza y la gobernabilidad democrática. Basta analizar los antecedentes y evolución de la práctica del cabildeo en el mundo para dimensionar su importancia y protagonismo en la historia humana; tal y como haremos en el próximo capítulo.

Capítulo III: Marco histórico del cabildeo

Hoy en día el cabildeo es una práctica global y estrechamente ligada al ejercicio de la democracia contemporánea. No obstante, podemos inferir que como actividad humana surgió desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas (aunque primitivas o rudimentarias) en las que se conformaron sectores y jerarquías, de modo que los miembros de las comunidades se veían en la necesidad de recurrir a quien poseía cierta autoridad para solicitarle algo. De hecho, podría considerarse que el cabildeo es una práctica inherente en la conducta humana, como método esencial para la vida de relación en sociedad.¹³²

Conforme fueron evolucionando las sociedades, fue evolucionando el cabildeo; de modo que la sistematización y profesionalización del cabildeo se dio en la medida

¹³² Astie Burgos, Walter. 2011, p.16

en que los sistemas políticos evolucionaron y se democratizaron. Se puede decir que ya existían muestras de cabildeo y otras herramientas de participación ciudadana en las civilizaciones antiguas con sistemas políticos más complejos e institucionalizados, como en la Grecia clásica, donde los ciudadanos libres se congregaban para votar los asuntos públicos y las decisiones que afectaban a la comunidad, o en el Imperio Romano, donde el Senado lograba en ocasiones desempeñar un trabajo independiente del César. En cuanto al cabildeo moderno, semejante al que se conocemos hoy en día, algunos académicos ubican su origen en la Inglaterra del siglo XVIII, donde las cámaras de los comunes y los lores comenzaron a cobrar una mayor importancia en decisiones públicas frente a la Corona. Una vez que los poderes legislativos tomaron mayor relevancia frente a los poderes ejecutivos absolutistas, los ciudadanos comenzaron a acercarse a los legisladores para compartir sus inquietudes y opiniones.

Dicha práctica fue exportada a las trece colonias inglesas del continente americano, donde se heredó la forma de gobierno representativo de Gran Bretaña. Lo mismo sucedió con las diversas colonias europeas, generando así una primera globalización del cabildeo.¹³³

III.1. La evolución y desarrollo del cabildeo en México

En el caso de México, la evolución del cabildeo ha sido similar al resto del mundo. Podríamos inferir que similar a en otras civilizaciones antiguas, el cabildeo se realizaba en el contexto del Imperio Azteca, el cual contaba con sectores sociales, una sociedad jerárquica y un sistema político complejo. Posteriormente, se daba en el periodo del virreinato de la Nueva España, tanto entre actores locales de la Nueva España, como entre las instancias locales y las instituciones de la Corona española. Después, el cabildeo fue evolucionando de acuerdo a las características de los periodos históricos nacionales, desde el México independista, pasando por el Porfiriato y la Revolución, hasta la reciente transición democrática.

¹³³ *Íbidem.* p.17

Previo a la transición democrática, en el sistema corporativista instaurado por la Revolución Mexicana, donde un partido hegemónico dominó el sistema político por varias décadas y la Presidencia de la República actuaba de forma meta-constitucional con un poder omnímodo y como piedra angular en la pirámide del poder en México, el cabildeo por parte de los grupos de interés se dirigía precisamente al Poder Ejecutivo, sin que los otros poderes o niveles de gobierno tuvieran mucha relevancia en las decisiones públicas. De este modo, el Presidente ejercía como juez de última instancia o árbitro final de los conflictos entre grupos o entre gobernantes y gobernados. Sin embargo, cabe resaltar que ello no era tan sencillo, ya que no todos los grupos o individuos tenían el privilegio de tener acceso a las altas esferas del Poder Ejecutivo.¹³⁴

Para el año 2000, la alternancia política en el Poder Ejecutivo federal dio paso a la democracia, así como a una sociedad abierta y de alta competencia política. Como resultado, durante las últimas décadas se habla cada vez más acerca del cabildeo en nuestro país. Aunque el cabildeo nunca dejó de estar presente en la vida política nacional, éste se venía haciendo bajo esquemas informales y poco transparentes, evitando la profesionalización de la actividad. No obstante, dentro del ámbito mexicano aún es muy poca, o casi inexistente, la literatura analítica sobre el tema del cabildeo, existiendo sólo un reducido número de libros, frente diversos reportajes y artículos periodísticos de corte anecdótico más que analítico.¹³⁵

Esencialmente, el cabildeo como lo conocemos hoy en día, emerge en México en 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. En ese momento, una vez que el Poder Legislativo comenzó a tener relevancia en las decisiones públicas como un contrapeso real del Poder Ejecutivo, los grupos de interés encontraron la oportunidad y

¹³⁴ Gómez Valle, José. 2006, pp. 83-84

¹³⁵ *Ibíd.*, p. 86

enfrentaron la necesidad de presentar sus propuestas e intereses en el Poder Legislativo, sin requerir la intermediación de canales tradicionales como los partidos políticos.¹³⁶ Desde entonces se ha observado una creciente actividad por parte de grupos de interés en el Congreso de la Unión que buscan influir en el proceso legislativo.¹³⁷

En otras palabras, en este nuevo esquema político e institucional, los grupos de interés tuvieron que reinventar la forma en que realizaban las actividades de cabildeo, pues ya no eran suficientes las fórmulas que habían utilizado en sus relaciones formales para promover y defender sus intereses. Aunque la relación con el Presidente de la República se sigue utilizando como herramienta de promoción de intereses, el cabildeo actualmente necesita complementarse y diversificarse en otras instancias públicas, sociales y privadas.¹³⁸

III.2. Actores del cabildeo en México

Los grupos de interés que actualmente ejercen cabildeo en México van desde representantes de los sectores privado y social, como organizaciones patronales y sindicales, organizaciones civiles, grupos universitarios, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros, hasta representantes del sector público como las dependencias gubernamentales responsables de promover los intereses del Ejecutivo federal o diversas instancias de los gobiernos locales de las entidades federativas:

¹³⁶ *Ibíd*em, p. 87

¹³⁷ Del Rosal y Hermsillo, Alfonso. 2008, p.123

¹³⁸ Alba Vega, Carlos. 2006, p. 138

<i>Públicos</i>		
<i>Federales</i>	<i>Locales</i>	<i>Municipales</i>
Gobierno federal Poder Judicial Empresas públicas Órganos autónomos	Gobiernos de los estados y del D.E. Conago	Presidentes municipales Asociaciones de municipios
<i>Privados</i>		
<i>Empresas</i>	<i>Cámaras empresariales</i>	<i>Despachos especializados</i>
Telmex Televisa TV Azteca FEMSA	Coparmex AMB Concamin Canacine	Fitch y Asociados Estrategia Política ITG Lobbying México Public Strategies México
<i>Sociales</i>		
<i>Centrales y sindicatos</i>	<i>Organizaciones civiles</i>	<i>Partidos políticos y APN</i>
CTM CNC UNT SNTE	Iglesia católica Provida ANUIES Colegios profesionistas	PRI PAN PRD Etcétera

Fuente: Alfonso del Rosal y Hermsillo, 2008

Probablemente el actor más reconocido como cabildero activo es el sector privado. En este caso, los representantes del sector privado realizan sus actividades de cabildeo de forma directa o por medio de organizaciones empresariales. En el primer caso, las grandes empresas nacionales y extranjeras, quienes antes basaban su cabildeo en contactos directos con el Presidente de la República y su gabinete, ahora se han percatado de la necesidad de contar con equipos profesionales de cabildeo propios que les permitan reaccionar eficientemente y realizar acciones de cabildeo en las diferentes instancias públicas y sociales. Por ello, en los últimos años grandes empresas como Cemex, Vitro, Grupo Modelo, Televisa, Televisión Azteca o Teléfonos de México, Philips Morris y Pfizer, entre otras, han creado direcciones de relaciones institucionales con personal calificado tanto en el campo técnico como en el político.¹³⁹

¹³⁹ Alba Vega, Carlos. 2006, p. 142

Otra modalidad de cabildeo por parte del sector privado es por medio de las organizaciones empresariales, las cuales han demostrado ser un eficaz instrumento para tutelar los intereses colectivos y sectoriales de los empresarios. En este caso, el establecimiento de las organizaciones patronales se encuentra regulado por la Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones, la cual establece la naturaleza y el objeto de las mismas. Dicha Ley reconoce a estos órganos cúpula del sector privado como instituciones de interés público, autónomas, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin fines de lucro y sin posibilidad de realizar actividades religiosas o partidistas. Asimismo, la Ley establece que estas organizaciones tendrán como objetivos: a) representar y defender los intereses generales del sector correspondiente; b) ser órgano de consulta y colaboración del Estado para el diseño y ejecución de políticas públicas; c) promover las actividades de sus empresas afiliadas; d) defender los intereses particulares de las empresas afiliadas; e) actuar como árbitros respecto de actos relacionados con las actividades comerciales o industriales respectivas; f) establecer relaciones de colaboración con instituciones afines del extranjero; g) diseñar los procedimientos para la autorregulación de niveles de calidad; h) coadyuvar a la unión y desarrollo de las cámaras; entre otros.¹⁴⁰

Como puede verse, estas organizaciones son reconocidas como grupos de interés en el sentido más amplio de la palabra, siendo definidas como instituciones de interés público con la facultad de agrupar a las empresas de un mismo sector industrial o ramo comercial, a fin de representar y defender sus intereses. Más importante aún, su actividad de promoción de intereses a través del cabildeo queda reconocido legalmente, en tanto son catalogadas como órganos de colaboración con el gobierno para el diseño de políticas públicas y otros instrumentos programáticos.¹⁴¹

¹⁴⁰ Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones

¹⁴¹ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, pp. 152-153

El principal órgano cúpula del sector privado es el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), creado en 1976 para agrupar, representar y defender los intereses del sector privado mexicano, coordinando las actividades de todos los organismos empresariales y actuando como vocero del sector empresarial y puente entre el sector privado y el gobierno. Como órgano de representación máximo, el CCE agrupa a diversas cámaras y organismos sectoriales, como: la Confederación de Cámaras Industriales (Concamin); la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (Concanaco-Servytur); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); el Consejo Mexicano de Negocios (CMN); la Asociación de Bancos de México (ABM); el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS). Cuenta también con organismos invitados permanentes como: la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO DF); la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA); la Asociación Mexicana de Intermediarios Bursátiles (AMIB); el Consejo Mexicano de Comercio Exterior, Inversiones y Tecnología (COMCE) y la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD).¹⁴²

Otro actor dentro del sector privado son los despachos especializados que ofrecen sus servicios profesionales en materia de cabildeo, los cuales se han multiplicado conforme la necesidad y el uso de esta actividad ha incrementado en el transcurso de la transición democrática. En los últimos años, destacados políticos y abogados han aprovechado sus conocimientos del entramado político como ex funcionarios o ex legisladores, para fundar despachos especializados en la materia, a los cuales se han sumado agencias de relaciones públicas de renombre, como Burston Marstellers, Zimat y Lilly, así como empresas consultoras internacionales, como Pricewaterhouse, creando direcciones de relaciones gubernamentales y cabildeo.¹⁴³

¹⁴² <http://www.cce.org.mx>

¹⁴³ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, p.153

En el año 2000, estos despachos especializados, junto con algunas empresas con áreas de cabildeo dentro de su estructura organizacional, se agruparon y conformaron la Asociación Nacional de Profesionales del cabildeo (Procab, AC.). Dicha asociación fue fundada sin fines de lucro, con el objeto de promover el desarrollo del cabildeo en el marco de prácticas profesionales con principios éticos. Para ello, sus miembros se adhieren a un Código de Ética en el que se definen como principios de la práctica el respeto a la ley y la transparencia.¹⁴⁴

Por otro lado, el deterioro del sistema corporativista implementado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual fue uno de los factores que le permitiera mantenerse en el poder durante 71 años, y la consecuente transición democrática en México, obligaron también al sector social a abandonar sus prácticas tradicionales y utilizar herramientas de cabildeo moderno. Dentro de este sector podemos encontrar organizaciones de la sociedad civil (OSCs), sindicatos, asociaciones religiosas, organismos académicos, entre otros. Por su naturaleza social, corporativa y gremial, los actores del sector social realizan sus actividades de cabildeo basándolas en la persuasión y presión política que les permite su poderío grupal. Asimismo, este tipo de agrupaciones suelen contar con legisladores entre sus filas, por lo que en muchas ocasiones su cabildeo lo ejecutan también desde el interior del propio Congreso de la Unión u otras instancias públicas.¹⁴⁵

Por su parte, el reacomodo institucional de las últimas décadas, así como los cambios sociales y económicos, también han obligado al sector público a implementar nuevas técnicas de cabildeo. En primer lugar, después de 1997, la creciente importancia del Congreso de la Unión en la discusión y aprobación de las leyes fomentó al Poder Ejecutivo a crear instancias de interlocución con las cámaras de Diputados y Senadores. Estas instancias tienen el objeto de proteger los intereses y promover las iniciativas del Ejecutivo Federal en sus respectivas

¹⁴⁴ <http://procab.mx>

¹⁴⁵ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, pp. 167-168

áreas de competencia, así como proveer de información técnica a los legisladores en los procesos de toma de decisiones. Asimismo, durante el sexenio del presidente Vicente Fox, en el año 2002 se creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), a fin de coordinar las relaciones generales entre el Ejecutivo y el Legislativo.¹⁴⁶ Este nuevo esquema de relacionamiento entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo se resalta aún más en los periodos de aprobación del Paquete Económico anual, en los cuales las dependencias del Ejecutivo, principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), enfocan muchos de sus recursos técnicos y humanos a cabildear el proceso de discusión, análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el Congreso de la Unión.

En el mismo marco de la aprobación del PEF por parte del Congreso de la Unión, así como en otros procesos de decisión pública, podemos destacar las acciones de cabildeo realizadas por otro actor importante dentro del sector público: los gobiernos estatales. Además de las relaciones con los congresos locales, año con año los gobiernos de las 32 entidades federativas del país ejercen acciones de cabildeo con los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, a fin de conseguir recursos presupuestales y obras federales que se disputan entre sí. Para ello, los gobernadores de las entidades federativas hacen uso de los legisladores de sus mismos partidos, a fin de que en el proceso de aprobación del PEF se destinen mayores recursos a sus estados. Como muestra del cambio en el modo de relacionarse con otros poderes públicos, en 2002 los gobernadores decidieron agruparse en un órgano multipartidista que aglutina a todos los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, llamado la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO). Por medio de este órgano, en un frente común se representan los intereses colectivos de las entidades federativas frente otros poderes públicos.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Gómez Valle, José. 2006, pp.108 y 112

¹⁴⁷ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, pp.135 y 140

De forma similar, y con el mismo objetivo, los gobiernos de los más de 2,400 municipios del país se han agrupado en diversas agrupaciones, como por ejemplo:

1. Federación Nacional de Municipios de México (Fenamm).
2. Conferencia Nacional de Municipios de México (Conamm).
3. Asociación de Presidentes Municipales del Sur de México, A.C.
4. Asociación de Presidentes Municipales del Norte de México, A.C.
5. Asociación de Presidentes Municipales del Centro de México, A.C.
6. Asociación de Alcaldes de Acción Nacional, A.C. (anac).
7. Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.
8. Asociación de Presidentes Municipales Petistas.
9. Asociación de Municipios de México, A.C.
10. Asociación de Municipios del Distrito de Ixtlán de Juárez, Oaxaca.
11. Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial, A.C.¹⁴⁸

Por último, dentro de los actores del sector público que realizan acciones de cabildeo se encuentra el Poder Judicial de la Federación (PJF), el cual incluso cuenta con una oficina de enlace y seguimiento de las actividades del Congreso. Como es de esperarse, el Poder Judicial tiene especial interés en las actividades legislativas del Congreso de la Unión, dentro de las cuales en ocasiones intenta incidir. Prueba del cabildeo realizado por el PJF es la promoción realizada desde hace varios años con objeto de obtener el derecho de iniciar leyes en materia judicial y de funcionamiento interno de los órganos judiciales.¹⁴⁹

A lo largo de la historia, el cabildeo, junto con otras formas legítimas y legales de participación ciudadana, ha demostrado ser clave para el desarrollo de las sociedades democráticas. En el caso de México, desde la transición democrática el Cabildeo ha ido evolucionando y tomando mayor relevancia en el sistema político como una herramienta de incidencia y participación ciudadana en los procesos legislativos, de diseño de políticas públicas y de conformación de la agenda pública. El deterioro del sistema presidencialista meta-constitucional y la consolidación de otros centros de decisión pública generaron que los grupos de

¹⁴⁸ *Íbidem*, p.143

¹⁴⁹ *Ídem*

interés buscaran influir en las decisiones públicas de forma más activa, a fin de que se consideraran sus necesidades y opiniones. Hoy por hoy en nuestro país el cabildeo es utilizado por diversos actores públicos, sociales y privados, con objeto de cumplir sus objetivos institucionales, satisfacer sus necesidades y posicionar sus intereses en las agendas pública y gubernamental.

Siendo una actividad tan relevante en las sociedades modernas, organismos internacionales y legisladores ponen cada vez más atención en la necesidad de regular su práctica. Especialmente considerando que la ausencia de una regulación adecuada puede contrarrestar los aspectos positivos del cabildeo y atizar sus posibles efectos negativos, como pueden ser el tráfico de influencias, la corrupción o el dominio excesivo por parte de un grupo de interés particular. Ello es todavía más importante en un país como el nuestro, donde la práctica en sentido moderno es relativamente nueva y hay más probabilidades de que se haga mal uso del cabildeo. Para lo anterior, en el siguiente capítulo se presenta un análisis comparativo y una propuesta de regulación del cabildeo en México.

Capítulo IV: Marco regulatorio del cabildeo

Desde la transición democrática mexicana, el cabildeo ha ido evolucionando y tomando mayor relevancia en el sistema político mexicano como una herramienta de incidencia y participación ciudadana en los procesos legislativos, de diseño de políticas públicas y de conformación de la agenda pública. El deterioro del sistema presidencialista meta-constitucional y la consolidación de otros centros de decisión pública generaron que los grupos de interés buscaran influir en las decisiones públicas de forma más activa, a fin de que se consideraran sus necesidades y opiniones. Actualmente el cabildeo es una práctica común y a todas luces positiva para la democracia; no obstante, como en otros países, la ausencia de una regulación adecuada puede contrarrestar los aspectos positivos de la actividad y

atizar sus aspectos negativos como el tráfico de influencias, la corrupción o el dominio excesivo por parte de un grupo de interés particular.

Desarrollar e implementar una regulación del cabildeo ha demostrado ser una tarea complicada en muchos países del mundo, siendo una actividad no sólo importante para la gobernanza y la gobernabilidad democrática, sino también un asunto complejo y políticamente sensible. En algunas ocasiones se reconoce al cabildeo como una fuente de información en el diseño de políticas públicas, una herramienta de participación ciudadana, y una vía para que las minorías posicionen sus intereses en la agenda pública. No obstante, en otras ocasiones el cabildeo conlleva una connotación negativa, ya que la complejidad en la interacción entre grupos de interés y funcionarios públicos, así como la falta de transparencia en los procesos de decisión, pueden generar redes de corrupción, tráfico de influencias y otros actos ilícitos. Consecuentemente, es necesario regular la actividad, reconociendo su legitimidad y estableciendo las normas y las condiciones para su correcto desarrollo.¹⁵⁰

En el caso de México, el primer esfuerzo efectivo para regular el cabildeo se realizó en 2010, cuando se reguló dicha actividad dentro de los reglamentos internos de las cámaras del Congreso de la Unión, los cuales actualmente se encuentran vigentes. Sin embargo, esta regulación únicamente es referente al cabildeo legislativo y aún es mejorable. La práctica del cabildeo en sentido amplio requiere una regulación que genere certeza jurídica, otorgue derechos, asigne responsabilidades, establezca sanciones, transparente la actividad, fomente la participación ciudadana, y evite vicios como el tráfico de influencias y la corrupción.

¹⁵⁰ Cocirta, Alexandru. 2007, p.1

IV.1. Primeros intentos de regular al cabildeo en México

Al igual que en muchos otros países, una serie de escándalos evidenció la necesidad y urgencia de regular el cabildeo. Junto con la pluralidad de la composición del Congreso y su creciente capacidad para tomar decisiones, las acusaciones de tráfico de influencia y corrupción en la interacción entre grupos de interés y legisladores son algunos de los factores que fomentaron la discusión sobre la legitimidad del cabildeo y sus primeras propuestas de regulación.

Como en toda actividad humana, en la interacción entre actores públicos, privados y sociales pueden darse casos en los que se desvirtúe la naturaleza democrática de las funciones legislativas y administrativas, haciendo evidentes vicios e incompatibilidades que producen conflictos de interés, tráfico de influencias, uso de información privilegiada, y otras prácticas ilícitas. Actualmente se regulan las incompatibilidades de dichas funciones en relación a ejercer otros cargos públicos o privados, pero no así las incompatibilidades de los cargos en relación con los poderes informales. El cabildeo es con frecuencia desvirtuado, pues quien lo lleva a cabo no sólo pretende influenciar a los tomadores de decisión, sino que muchas veces recurren al soborno abierto o disfrazado, e incluso a las amenazas en contra de la carrera política.¹⁵¹

Uno de los casos más sonados de corrupción en el Congreso de la Unión fueron las acusaciones en 2005 del senador panista Miguel Ángel Toscano contra las tabacaleras Philip Morris, British American Tobacco y Japan Tobacco por “comprar conciencias” para evitar un aumento del impuesto a los cigarros, del cual se destinarían sus ingresos fiscales a compensar los altos gastos del gobierno federal en enfermedades derivadas del tabaquismo. Al respecto, el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) publicó en 2010 una investigación intitulada “Identificación de las Estrategias de la Industria Tabacalera en México”, la cual reveló los diversos métodos, legales e ilegales, que realizaba la industria

¹⁵¹ Astie Burgos, Walter. 2011, p.121

tabacalera para impedir que se diera cumplimiento a los compromisos adquiridos por el gobierno mexicano como parte del Convenio Marco de la Organización Mundial de la Salud para el Control del Tabaco. Las estrategias incluían tanto acciones para posicionar a la industria como empresas socialmente responsables, como amenazas de retirar sus inversiones del país o reducir la contratación de trabajadores y viajes todo pagados a legisladores.¹⁵²

Desde 2002 se presentaron en el Congreso de la Unión diversas iniciativas de legislación para regular el cabildeo. Mientras que algunas proponían elaborar una ley específica para regular el cabildeo, otras proponían regular la actividad reformando la Ley Orgánica del Congreso o el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso.

En general, todas las iniciativas destacaban la necesidad de regular la materia, estableciendo mecanismos de control para los legisladores y cabilderos, así como promoviendo y transparentando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. En suma, dentro de las propuestas destacaban las siguientes propuestas¹⁵³:

- Reconocer el cabildeo como una actividad profesional y lícita.
- Definir al cabildeo como la actividad realizada por personas físicas o morales tendientes a promover o influir, de manera lícita, las decisiones legislativas o administrativas; así como definir los sujetos activos y pasivos, señalando sus obligaciones y responsabilidades.
- Establecer normas para el ejercicio transparente de la actividad del cabildeo ante el Poder Legislativo y/o el Ejecutivo Federal.
- Desarrollar un registro de Cabilderos en las Cámaras del Congreso de la Unión, el cual contenga información básica como los datos de los cabilderos, sus

¹⁵² Astie Burgos, Walter. 2011, p. 122

¹⁵³ Ganado Guevara, Teresa. 2011, p. 44

clientes, los temas de interés y las comisiones legislativas que se pretenden cabildar y la remuneración percibida por los servicios profesionales.

- Imponer sanciones para acciones ilícitas, desde la suspensión temporal y definitiva del registro, hasta multa económicas.
- Crear un Código de Ética con estándares mínimos de ética, profesionalismo y honestidad.
- Regular y controlar cualquier tipo de comunicación o interacciones entre servidores públicos y representantes de los grupos de interés.
- Prohibir actividades de cabildeo por parte de servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta un tiempo considerable después de haber terminado su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado.
- Establecer la obligación de presentar un informe semestral de actividades de cabildeo ejercidas por parte de los cabilderos y/o recibidas por parte de los funcionarios públicos.

Dentro de las Iniciativas presentadas caben destacar las promovidas por César Jáuregui Robles (PAN) en 2001, Efrén Leyva Acevedo (PRI) en 2002, por Cristina Portillo Ayala (PRD) en 2004, por Antonio Morales de la Peña y Federico Döring Casar (PAN) en 2004, por Fidel Herrera Beltrán (PRI) en 2004, por Alejandro Murat Hinojosa (PRI) en 2005 y por Sara Isabel Castellanos (PVEM) en 2006. Dentro de las propuestas, como se verá más adelante, existen coincidencias y similitudes.¹⁵⁴

En primer lugar, las propuestas incluyen definiciones sobre el cabildeo como el ejercicio de actividades destinadas a influir en decisiones públicas. En específico, las propuestas de Leyva y de Morales y Döring sólo consideran las actividades profesionales remuneradas realizadas en representación de terceros; el resto de las iniciativas no incluye el requisito del pago de servicios. Adicionalmente, las propuestas de Leyva y de Castellanos diferencian de manera expresa el cabildeo

¹⁵⁴ <http://sil.gobernacion.gob.mx>

frente al Poder Legislativo y aquel realizado frente al Poder Ejecutivo. Asimismo, algunas de estas Iniciativas definen los conceptos de “promoción” o “gestión” de causas, no sin contener algunas diferencias, como el caso de Leyva que distingue dichas figuras del cabildeo, ya que estas no son una actividad profesional remunerada, sino movilizaciones de la sociedad a fin de influir en las decisiones públicas, y el caso de Döring, quien las equipara con el cabildeo, pues las expone como la promoción con fines de lucro de intereses particulares. En cuanto a la definición de “cabildero”, cuatro de las propuestas (Leyva, Portillo, Döring y Murat) establecen que se trata de toda persona física o moral, nacional o extranjera, que promueve intereses particulares.¹⁵⁵

En segundo lugar, las propuestas precisan los objetivos de la regulación, variando en su alcance y ámbito. Por un lado, proyectos como los de Leyva proponen regular las actividades de cabildeo sólo cuando éstas sean remuneradas y frente al Legislativo, mientras que propuestas como las de Castellanos incluyen las acciones de particulares, sin requerir una remuneración, tanto en el Poder Legislativo como en el Ejecutivo. De manera paralela, la propuesta de Portillo plantea como objetivos encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven acciones públicas y transparentar las acciones de cabildeo. A lo anterior, las propuestas de Murat y de Döring suman hacer del conocimiento público la identidad, actividades, causas e intereses legítimos de los cabilderos.¹⁵⁶

En tercer lugar, las iniciativas varían en cuanto a lo que se debe considerar como actividades de cabildeo y la forma en que deben realizarse. A excepción de la propuesta de Leyva, todos los proyectos de legislación enumeran las actividades que no se considerarán como cabildeo. Por ejemplo, la propuesta de Castellanos excluye las actividades de los funcionarios del Ejecutivo ante el Congreso, y la propuesta de Portillo otras actividades adicionales como la difusión de noticias para informar a los ciudadanos, las expresiones de servidores públicos en el

¹⁵⁵ Mascott Sánchez, María de los Ángeles. 2008, pp.20-22

¹⁵⁶ *Ibidem*, p.23

ejercicio de sus funciones, los discursos y publicaciones para el público en general y las solicitudes de información. Paralelamente, las propuestas de Portillo y de Murat norman la obligación de los legisladores a presentar reportes semestrales sobre los contactos de cabildeo y contemplan requisitos para las comunicaciones orales y escritas de los cabilderos con servidores públicos, imponiendo la obligación de que toda comunicación incluya los datos del cabildero, el nombre de su cliente y los temas a tratar. Además, la propuesta de Murat establece que las comunicaciones de los cabilderos contendrán los objetivos o pretensiones de sus actividades. Por su parte, la propuesta de Döring establece un mecanismo institucional para la realización de las actividades, a fin de que los promotores soliciten los contactos vía un registro y por esta vía se informe a los servidores públicos sobre la solicitud. Por su parte, las propuestas de Leyva y de Castellanos no contienen disposiciones sobre las actividades y contactos de cabildeo ni regulan la forma en la que deben registrarse o conducirse. Todas las iniciativas prohíben la entrega u ofrecimiento de pagos o beneficios en dinero o especie, así como de servicios de cualquier naturaleza, a los servidores públicos.¹⁵⁷

En cuarto lugar, las Iniciativas comprenden la definición de los sujetos activos y pasivos del cabildeo. Las propuestas de Portillo, de Döring y de Murat son amplias en su enumeración de los organismos y funcionarios en el Poder Legislativo, incluyendo a los diputados y senadores en lo individual, a las comisiones ordinarias, especiales y de investigación y a los comités y grupos de trabajo en ambas cámaras del Congreso de la Unión. De forma similar, las propuestas de Leyva y de Castellanos establecen que en el Poder Ejecutivo son sujetos pasivos la presidencia y sus organismos y dependencias descentralizadas. De forma paralela, las propuestas incluyen una lista de personas que no podrán ejercer cabildeo, como por ejemplo aquellos individuos condenados judicialmente por delitos dolosos y a las personas inhabilitadas para ejercer cargos públicos. Asimismo, las propuestas de Portillo, de Döring y de Murat suman a los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta dos años después de haber

¹⁵⁷ *Íbidem*, pp. 24 y 29

concluido su encargo, así como a sus cónyuges y parientes por consanguinidad y afinidad hasta el segundo grado.¹⁵⁸

En quinto lugar, las mayoría de propuestas regulan la creación de un registros de cabilderos, variando en sus alcances, objeto, requisitos, temporalidad, y dependencia responsable. Por ejemplo, Leyva proponía la creación del “Registro Público Nacional de Servicios Profesionales de cabildeo”, a cargo del Poder Ejecutivo, el cual incluía una sección legislativa dentro del mismo, cuya integración y actualización estaría a cargo del Congreso de la Unión. De forma similar, Murat proponía crear el “Registro Nacional de Transparencia sobre cabildeo y Gestión de Causas”, formado por las secciones del Poder Ejecutivo y del Congreso de la Unión. Por el contrario, Portillo proponía crear tres registros diferentes (el Registro Público de cabildeo del Poder Ejecutivo, el Registro Público de la Cámara de Diputados y el Registro Público de la Cámara de Senadores), sin especificar las dependencias responsables de su administración, y Castellanos dos registros (uno para el Poder Ejecutivo, a cargo de la Secretaría de Gobernación, y otro para el Legislativo, creado por las mesas directivas de las cámaras). Por último, Döring no especifica el número de registros, pero propone un registro público a cargo del órgano del Poder en el que ocurra el cabildeo. En cuanto a los requisitos para formar parte de los registros, algunas iniciativas detallan el tipo de información que deberán proporcionar los cabilderos en su solicitud de inscripción, dependiendo si son personas físicas (ej.: nombre, dirección y documentos de identidad personal) o morales (ej.: razón social, objeto, domicilio social, acta constitutiva, etc.). Además, algunas propuestas proponían que la solicitud de registro incluyera los datos sobre los clientes que se representan, así como los honorarios percibidos, los gastos y las regalías derivados de cada contrato, la contabilidad general de las firmas profesionales, y una lista de publicaciones y actividades.¹⁵⁹

¹⁵⁸ *Íbidem*, pp.24 y 25

¹⁵⁹ *Íbidem*, pp. 26 y 27

En sexto lugar, algunas propuestas proponen establecer la obligación de emitir reportes de las actividades de cabildeo, como es el caso de las iniciativas de Portillo, de Murat y de Döring, donde se obliga a los a emitir un reporte semestral de actividades. En este sentido, las tres propuestas mencionadas concuerdan con la mayoría de los datos que debe contener el reporte de actividades, como una actualización de informes anteriores, las altas y bajas de los clientes, los nombres de los funcionarios contactados y los medios para hacerlo, los temas de interés y tratados, los ingresos y egresos de los cabilderos por sus actividades, los objetivos de las acciones de cabildeo. Del mismo modo, coinciden en los informes no deberán incluir información confidencial sobre sus clientes, pero sí el objetivo de la interlocución. De igual forma, se establece que los servidores públicos que hayan sido objeto de actividades de cabildeo presentarán dos informes anuales ante las autoridades del registro respectivo, con información como la agenda de reuniones con cabilderos con nombre, lugar, fecha, hora y objeto de la reunión.¹⁶⁰

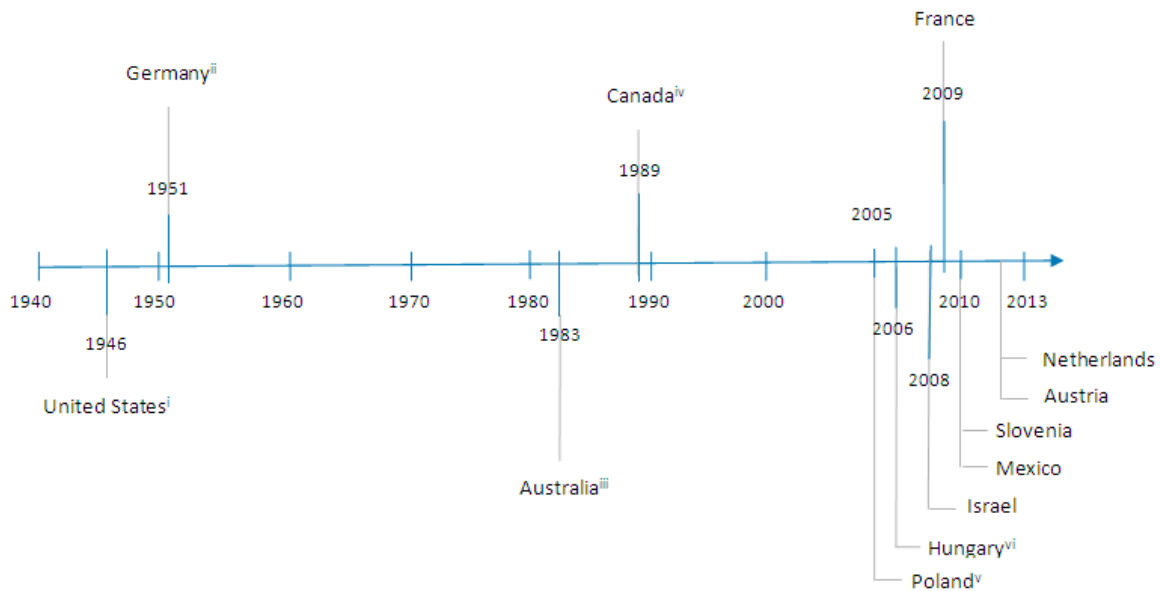
Por último, las propuestas incluyen las sanciones para cabilderos y servidores públicos que violen las disposiciones establecidas en sus proyectos. Las mismas varían desde la pérdida del registro e inhabilitación para ejercer servicios de cabildero frente al Ejecutivo y el Legislativo y penas económicas, además de las sanciones penales o administrativas que correspondan, según la falta cometida. Las propuestas de Portillo y de Murat establecen penas para los cabilderos que entreguen información falsa, ejerzan actividades de cabildeo sin la licencia, u ofrezcan regalos o prebendas a servidores públicos, para lo cual se cancela la licencia, se prohíbe la inscripción en el registro por un determinado tiempo, se imponen multas de hasta cinco mil salarios mínimos, así como las posibles sanciones civiles y penales. Respecto de los servidores públicos, las propuestas de Leyva, de Portillo, de Döring y de Murat, establecen que serán sujetos de responsabilidad administrativa quienes soliciten o reciban, para sí o para terceros, el pago de bienes en dinero o especie o servicios de cualquier índole, manipulen la información proporcionada por cabilderos, y actúen con dolo fe en la atención

¹⁶⁰ *Íbidem*, pp. 30 y 31

de solicitudes de información sobre el cabildeo. En el mismo sentido, Castellanos establece de manera general que las penas para servidores serán las establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y el Código Federal de Procedimientos Civiles.¹⁶¹

IV.2. Experiencia internacional comparada sobre la regulación del cabildeo

Los esfuerzos de regulación del cabildeo en México a inicios de siglo XXI se basaron en gran medida en las experiencias internacionales en la materia. En las últimas dos décadas la regulación del cabildeo se ha vuelto un tema permanente en la mayoría de las agendas políticas y ciudadanas. Hoy en día el cabildeo es una práctica global y de interés público, la cual regulan cada vez más los países, reconociendo su importancia en los sistemas democráticos, así como los posibles vicios entorno a su desarrollo. Muestra de ello es el incremento en el número de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que han regulado el cabildeo:



¹⁶¹ *Íbidem*, pp. 32-34

Estudios de la OCDE muestran que la regulación del cabildeo ha resultado ser un tema complejo para los reguladores. En 2010 la OCDE publicó el estudio “Recomendaciones sobre Principios para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo” como una guía para los tomadores de decisiones sobre cómo promover una buena gobernanza del cabildeo. Adicionalmente, la OCDE publicó el “Manual OCDE CleanGovBiz sobre cabildeo”, el cual ofrece una guía práctica sobre cómo aplicar los principios que se recomiendan para regular la actividad. Por último, se publicó el texto “OCDE Cabilderos, Gobierno y Confianza Pública: Volumen 3, Implementando los Principios para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo”, donde se analiza el progreso en la implementación de los principios OCDE y se impulsa la “Estrategia de la OCDE sobre Confianza” para ayudar a los gobiernos y sociedad a recuperar la confianza en torno al cabildeo.¹⁶²

Dentro de dichos documentos, la OCDE recomienda diez “Principios para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo”, los cuales enumera y cataloga del siguiente modo¹⁶³:

- I. Construyendo un marco efectivo para la apertura, transparencia e integridad:
 1. Los gobiernos deben ofrecer condiciones iguales para todos brindando a los interesados un acceso equitativo en el desarrollo e implementación de las políticas públicas.
 2. Los lineamientos y reglas sobre cabildeo deben abordar de forma proporcionada el problema y riesgo percibido para ser consistentes con una política más amplia y los marcos legales que promueven el buen gobierno y el respecto del contexto socio- político y administrativo.
 3. Las normas y directrices sobre el cabildeo deben ser coherentes con las políticas públicas y el marco regulatorio en su totalidad.

¹⁶² oecd.com

¹⁶³ OCDE. 2014, p.5.

4. Los países deberán cuando así lo consideren, definir claramente los términos de “cabildeo” y “cabildero” o desarrollar lineamientos y reglas sobre esta práctica.

II. Fortaleciendo la transparencia:

5. Los países deberán ofrecer un grado adecuado de transparencia para darle a los servidores públicos y a los ciudadanos suficiente información sobre el cabildeo que busca influenciar las decisiones gubernamentales.
6. Los países deben permitir que las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general evalúen las actividades de cabildeo.

III. Promoviendo una cultura de integridad:

7. Los gobiernos deberán promover una cultura de integridad en las organizaciones públicas y en la toma de decisiones ofreciendo lineamientos y reglas de conducta claros para los servidores públicos que sean contactados por cabilderos.
8. Los cabilderos deben seguir los estándares de profesionalismo y transparencia; ellos comparten la responsabilidad de promover una cultura de integridad, transparencia y respeto en el cabildeo.

IV. Mecanismos para la implementación efectiva y el cumplimiento:

9. Un espectro coherente de estrategias y mecanismos debe equilibrar cuidadosamente los incentivos y las sanciones e involucrar a los actores clave para lograr el cumplimiento.
10. Los países deben revisar periódicamente el funcionamiento de los lineamientos y las reglas relacionadas con el cabildeo y hacer los ajustes necesarios de acuerdo con la experiencia adquirida en la implementación.

Como puede observarse, en suma los Principios de la OCDE promueven una regulación integral dentro del sistema jurídico local, dando prioridad al acceso equitativo a todos los grupos de interés, la transparencia en las actividades de cabildeo, una cultura de integridad en la industria de cabildeo, y la implementación eficiente y cabal cumplimiento a las normas correspondientes.

No obstante, las experiencias de cada país varían y no hay una fórmula exacta para regular el cabildeo. Cada caso tiene características propias que deben considerarse en los esfuerzos de regulación, como el contexto político y social, el sistema jurídico y sus diferentes ordenamientos, los usos y costumbres, entre otros. El modo en el que se regula la actividad, o la “respuesta” de las instituciones jurídicas a dicho fenómeno, por llamarlo de algún modo, no es uniforme en lo más mínimo. En algunos casos el acceso de los grupos de interés a los procesos de decisión pública está regulado por medio de una legislación específica, la cual incluye obligaciones y derechos, mientras que en otros casos se da preferencia a los procesos consuetudinarios o los códigos de conducta y de deontología profesional. Al mismo tiempo, en otros casos no existe aún normas al respecto, como si no se reconociera una actividad tan fundamental en las sociedades modernas. En general, la forma de regular el cabildeo varía según se pretenda privilegiar la transparencia en la actividad, por una parte, y la participación ciudadana, por la otra parte. Sin embargo, en general, las democracias avanzadas en donde se reconoce la legitimidad del cabildeo, han intentado transparentar e institucionalizar dicha actividad, de modo que se conozcan los factores reales que determinan ciertas decisiones públicas.¹⁶⁴ A continuación se presenta un resumen de algunos ejemplos de regulación en la Unión Europea, Norteamérica y América Latina.

Dentro de Europa existen varios países que han implementado normas para regular la influencia de los grupos de interés en los procesos de decisión pública,

¹⁶⁴ Petrillo, Pier Luigi. 2013, p.1

como es el caso de Alemania, Austria, Hungría, Holanda, Dinamarca, Lituania, Polonia, Eslovenia, Francia y Gran Bretaña, pero aún hay otros que no han avanzado en la materia. En cuanto a las instancias de la Unión Europea, se ha regulado el cabildeo en el Parlamento Europeo y en la Comisión Europea desde 1996 y 2011, respectivamente.

Uno de los casos más simbólicos de la práctica de cabildeo es Gran Bretaña, donde se reconoce y destaca la labor que ha tenido, y mantiene, el cabildeo en el desarrollo institucional y democrático del sistema político británico por medio del enriquecimiento de los procesos de decisión pública. Las normas que regulan el fenómeno del cabildeo británico tienen como principal objetivo transparentar su papel en los procesos de decisión, así como diferenciar la actividad de los grupos de interés de las funciones asumidas por los partidos políticos. Sin una ley específica sobre el cabildeo, la industria es autorregulada y su transparencia se asegura por medio de cuatro registros públicos diferentes, a los cuales se añade un registro privado a cargo de las organizaciones que reúnen a los cabilderos. En el “Code of Conduct”, vigente desde 1996 para los miembros de la Cámara de los Comunes y desde 2009 para los Lords, se establecen los cuatro registros públicos: 1) el registro de los intereses de los parlamentarios; 2) el de los intereses de los asistentes y colaboradores de los parlamentarios; 3) el de los intereses de los periodistas parlamentarios; y 4) el de los intereses de los “intergrupos parlamentarios” (*all-party groups*). Cabe resaltar el registro de intereses de los parlamentarios, en el cual los legisladores deben declarar si tienen encargos remunerados en empresas públicas o privadas, si desempeñan otras profesiones, si obtuvieron financiamiento privado en sus campañas electorales, si han recibido regalos o dadas superiores a 1,000 libras anuales, si participan en asociaciones, o cualquier otra situación que pudiera afectar su objetividad en la toma de decisiones. Como se mencionó, a los cuatro registros públicos se añade el registro de cabilderos que mantiene la iniciativa privada por medio del UK Public Affairs Council (UKPAC).¹⁶⁵

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 5 y 6

Contrario al sistema británico, el sistema jurídico francés se ha mostrado históricamente adverso a reconocer el rol de los grupos de interés en los procesos de decisión pública. Basta recapitular la Francia jacobina y revolucionaria, donde se reafirmó la teoría de prohibición del mandato imperativo y el reconocimiento a la ley como expresión de la voluntad del pueblo dentro del “constitucionalismo jacobino”, contrario al “constitucionalismo anglosajón”, en el cual, acorde con las teorías pluralistas, se concibe la voluntad general como el resultado del acomodo y negociación entre intereses particulares contrapuestos. Bajo ese paradigma, por muchos años en Francia se consideró ilegítima la actividad de los grupos de interés, ya que estos tratan de influir desde el exterior las decisiones públicas. No obstante, esta visión, para algunos antiliberal y antidemocrática, fue dejada atrás por la legislación francesa a partir del 2009, cuando la Asamblea Nacional y el Senado aprobaron, con dos deliberaciones separadas, algunas normas en materia de cabildeo. El Poder Legislativo francés reconoció las actividades de los grupos de interés en los procesos legislativos e instauró un registro público de cabilderos. Aunque la inscripción no es obligatoria, se fomenta su participación otorgando a los cabilderos inscritos el derecho de acceso y circulación al interior de las sedes parlamentarias, así como disponer de documentación parlamentaria previa las legislaciones en cuestión. De forma paralela, se prohíbe el acceso a documentación con fines de lucro, obtener información vía medios fraudulentos, divulgar informaciones falsa o parcial, y desempeñar en el Parlamento actividades comerciales o publicitarias. Adicionalmente, en 2012 el gobierno francés aprobó la Charte de Déontologie des Membres du Gouvernement, un código ético basado en una premisa y cinco principios en los cuales se deben inspirar los miembros del gobierno.¹⁶⁶

En el mismo sentido, en Italia el fenómeno del cabildeo ha sido olvidado por el legislador y la doctrina iuspublicista durante muchos años. Ello esencialmente por motivos de naturaleza política-partidista, histórico-jurista y social-cultural. Para

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 6-8

empezar, la Constitución italiana considera a los grupos de interés como algo a excluir de las aulas parlamentarias, basándose en parte en las ideas del constitucionalismo jacobino y el debate entre interés general y los intereses individuales. Además, se debe considerar el contexto socioeconómico italiano, caracterizado por pequeñas y medianas empresas, fuerte arraigo de corporaciones históricas, bajo nivel de participación ciudadana y poca rendición de cuentas y control por parte de la sociedad sobre los actores públicos. Consecuentemente, se ha evitado regular la actividad, no porque no existan cabilderos, sino porque regular el fenómeno sería equivalente a reconocer las acciones de los grupos de interés. Sin embargo, la Corte Constitucional italiana ha concedido a la actividad de cabildeo una serie de derechos y libertades tuteladas constitucionalmente, reconociendo las formaciones sociales y garantizando el derecho de libre asociación. De este modo, la Corte ha afirmado, en alguna medida, que las implicaciones de las actividades de los grupos de interés en los procesos de decisiones enriquecen el resultado con experiencias y conocimientos técnicos inaccesibles de otra manera.¹⁶⁷

Otro ejemplo europeo donde aún no se regula el cabildeo es el caso de España, donde a pesar de ser una industria activa en el debate y los procesos de decisión pública, no se ha logrado concretar un marco normativo en la materia. El intento más claro fue en 2012, cuando el Consejo de Ministro español presentó al Poder Legislativo la Ley de Transparencia, la cual incluía permitir el acceso a información fundamental sobre los procesos de decisión pública. Para ello, la Ley se enfocaba en la transparencia de la actividad pública y el buen gobierno, obligando a las dependencias centrales de gobierno, así como a las instancias locales de las Comunidades Autónomas, los organismos de derecho público, el Parlamento, el Tribunal Constitucional, el Consejo Económico y Social, y otros organismos autónomos. Adicionalmente ha habido propuestas para regular el cabildeo por

¹⁶⁷ *Ibíd.*, pp. 10 y 11

parte de legisladores de los diferentes partidos políticos, de las cuales algunas incluyen el establecimiento de un registro de cabilderos.¹⁶⁸

Respecto la experiencia en Norteamérica, encontramos dos de los países más emblemáticos en cuanto al desarrollo y la regulación del cabildeo. En primer lugar se encuentra Estados Unidos, donde la palabra *lobbying* se utilizó por primera vez en 1832 para describir las actividades de persuasión de los grupos de interés con los diputados del capitolio del Estado de New York en Albany. Estados Unidos fue el primer país en regular el cabildeo de forma específica por medio del Federal Regulation of Lobbying Act de 1946. Posteriormente, en 1995 se aprobó un nuevo ordenamiento titulado Lobbying Disclosure Act. Según el marco regulatorio vigente cualquier persona, moral o física, que desee influenciar profesionalmente (por remuneración y de forma permanente, no ocasionalmente) a los funcionarios públicos está obligada a inscribirse en un registro público y declarar los intereses que representa. Adicionalmente, deberá informar sobre la actividad desempeñada cada seis meses, indicando los legisladores contactados y el resultado de cada reunión celebrada. A estas obligaciones corresponde al cabildero el derecho a intervenir con el decisor público y, en concreto, a participar formalmente en audiencias (hearings) y reuniones parlamentarias. Asimismo, durante los procesos de debate y dictaminación las comisiones legislativas están obligadas a escuchar a los cabilderos mediante un aviso público, garantizando el acceso a las sesiones y la paridad de acceso y tiempo para los grupos interesados. Paralelamente, los funcionarios públicos se atienden también a un código de ética instaurado por el Ethics Reform Act de 1989 que, entre otras cosas, establece la prohibición de los casos de revolving door (cuando ex legisladores representan intereses de terceros en el Congreso durante el año sucesivo de su encargo o mandato). Particularmente, el Ethics Manual for Members, Officers and Employees of the US House of Representatives, publicado en 1992, prohíbe expresamente a legisladores y funcionarios recibir regalos por un valor superior a los 50 dólares anuales. Por último, se regula el financiamiento privado electoral por medio de los

¹⁶⁸ *Ibidem*, p.9

PACs (Political Action Committee), los cuales son grupos de ciudadanos y/o empresas y sociedades privadas que recolectan fondos con el objetivo de apoyar las campañas electorales de acuerdo a sus intereses.¹⁶⁹

El otro caso norteamericano es Canadá, el cual es reconocido como un ejemplo de mejores prácticas. Como en otros países, el sistema jurídico canadiense reconoce la libertad de pensamiento, de palabra, de opinión, y de prensa, protegiendo así la actividad de influencia que entendemos como manifestación del pensamiento. Asimismo, se considera a los grupos de interés como el principal recurso de mediación entre el gobierno y la sociedad, entendiendo la actividad de cabildeo como benéfica y enriquecedora para los procesos legislativos y de diseño de políticas públicas. Hasta el 1988 las únicas normas relativas a la relación entre grupos de interés y funcionarios públicos eran las contenidas en el artículo 146 del reglamento de la Cámara de los Comunes que preveía una lista de “agentes parlamentarios”. Empero, dicha disposición cayó en desuso y fue hasta el 1989 que entró en vigor una ley sobre el cabildeo. Posteriormente, en 1995 se realizaron importantes reformas a la norma y en 2006, con el Federal Accountability Act, se revisó completamente la normatividad. Finalmente, en 2008 entró en vigor el Lobbying Act, el cual se basa en cuatro principios fundamentales: a) acceso libre y gratuito al gobierno como cuestión de interés público, b) el cabildeo es una actividad legítima, c) es deseable que los funcionarios públicos y el público en general sea capaz de conocer quienes realizan actividades de cabildeo, y d) el registro de cabilderos no debe impedir el acceso libre y abierto al gobierno.

En cuanto al registro de cabildeo canadiense, la Ley sólo es aplicable a quienes reciben una remuneración por realizar actividades de cabildeo, y no así a quienes lo ejercen de forma voluntaria. Para ello, la Ley distingue entre tres tipos de cabilderos: a) el cabildero consultor: aquel que ofrece sus servicios profesionales al respecto, b) el cabildeo interno corporativo: una persona que trabaja al interior

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 12-14

de una entidad con fines de lucro, y c) el cabildero interno social: una persona que trabaja al interior de una entidad sin fines de lucro. De forma complementaria, se cuenta con el Lobbyists' Code of Conduct, un código de ética para cabilderos, publicado por primera vez en 1997, y reformado en 2015 a raíz de una consulta pública. El propósito del Código es asegurar que el cabildeo se realice de forma ética y con los más altos estándares, a fin de conservar y mejorar la confianza de la sociedad en la integridad, la objetividad y la imparcialidad de las decisiones públicas. Una de las características del marco regulatorio canadiense es la creación del Comisionado de Cabildeo (Commissioner of Lobbying), el cual es un órgano independiente del Parlamento cuyo titular es designado por las dos cámaras del Parlamento por un período de siete años . El objetivo de dicho órgano es garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el cabildeo, así como su profesionalización, para lo cual tiene a su cargo la gestión del registro de cabilderos, el desarrollo e implementación de programas educativos para fomentar la conciencia pública sobre la Ley, y la realización de estudios e investigaciones para garantizar el cumplimiento de la Ley y el Código de Conducta.¹⁷⁰

En cuanto a la región latinoamericana, aunque aún existen percepciones negativas sobre el cabildeo y su relación con la corrupción y el tráfico de influencias, el incremento en las actividades de cabildeo y su reconocimiento jurídico en los respectivos ordenamientos son una muestra de los efectos de las recientes transiciones democráticas en muchos de los países de la región. El primer país de América Latina en emitir una ley específica para regular el cabildeo fue Perú en 2003 con la Ley que Regula la Gestión de Intereses en la Administración Pública (Ley n. 28024). Dicho ordenamiento tiene como objeto asegurar la transparencia en las acciones del Estado y regular la gestión de intereses por parte de los grupos de interés (el cabildeo). La Ley incluye la creación de un registro de cabilderos y la publicidad de reportes de reuniones por parte de los servidores públicos. De acuerdo a la norma, el cabildero, o gestor de intereses, es la persona física o moral, nacional o extranjera, debidamente inscrita

¹⁷⁰ https://lobbycanada.gc.ca/eic/site/012.nsf/eng/h_00000.html

en el registro correspondiente, que desarrolla actos de gestión de sus propios intereses o de terceros, con relación a las decisiones públicas. La ley distingue dos categorías de cabilderos: el gestor de intereses propios y el gestor profesional que presta sus servicios a terceros. Además, el marco regulatorio entiende por decisor público cualquier funcionario con capacidad de decisión pública (diseñar y adoptar políticas públicas). Por último, la Ley obliga a los cabilderos a respetar un rígido código de conducta, prohíbe al funcionario público ejercer el cabildeo en los dos años siguientes del término de su mandato (revolving door) y excluye algunas actividades como parte del cabildeo (ej.: las gestiones que realicen los funcionarios públicos en el ejercicio de su función, la defensa legal en el ámbito jurisdiccional o administrativo, las gestiones que realicen los funcionarios diplomáticos, los requerimientos de información, las opiniones respecto de proyectos de ley que hubiesen sido requeridas por las comisiones legislativas, entre otras).¹⁷¹

Otro caso ejemplar en Latinoamérica es Costa Rica, donde en 2008 el Poder Legislativo aprobó la ley de regulación de cabildeo en la función pública, con objeto de regular dicha actividad y determinar las obligaciones de los cabilderos, garantizando que su intervención directa o indirecta en las decisiones públicas se realice bajo los principios de transparencia y legalidad. Los sujetos de dicha Ley son los cabilderos, definidos como la persona o grupo que a cambio de una remuneración ejercen actividades de cabildeo ante servidores públicos o funcionarios privados que administren o gestionen bienes o servicios públicos, y los funcionarios públicos, comprendiendo los cargos de elección popular, los miembros de asambleas, los miembros de juntas directivas y los gerentes de instituciones del sector público y de entidades privadas, con o sin fines de lucro, que gestionen o administren bienes o servicios públicos. Para los cabilderos se prohíbe el financiamiento electoral y se establecen las obligaciones de registrarse ante la Contraloría General de la República, así como reportar de forma mensual los contactos y las actividades realizadas y presentar anualmente una declaración

¹⁷¹ Petrillo, Pier Luigi. 2013, pp. 17 - 19

jurada en la que se detallan los ingresos brutos o beneficios económicos por este tipo de actividad y los intereses que se representan. En cuanto a las obligaciones para los funcionarios públicos, éstos deben realizar un reporte de acceso público para cada contacto con cabilderos y una reseña de todo documento o información que les haya sido entregada.¹⁷²

Como puede observarse, existen algunas similitudes en la regulación del cabildeo alrededor del mundo, siendo probablemente la más importante el uso de los registros públicos de cabilderos. Es común que en los países donde se ha reglamentado la actividad de cabildeo, sin importar su región, se establezcan obligaciones de hacer públicos los intereses por medio de registros. Los alcances de estas obligaciones varía entre países. Por ejemplo, en países como Inglaterra la obligación se extiende no sólo a los legisladores y funcionarios públicos, sino también a sus asistentes, a los periodistas del parlamento, y a los legisladores de segunda fila (los llamados *backbenchers*), mientras que en otros países la obligación es sólo para los cabilderos de los sectores privado y social.¹⁷³

Otra similitud es el uso de los códigos de conducta o ética como método de autorregulación. Estos códigos pueden ser usados como una herramienta complementaria a las leyes específicas para regular el cabildeo, o en algunos casos, como la única herramienta de regulación. Es decir, en ocasiones se opta por la autorregulación sin recurrir a una norma específica que regule la actividad.

Por otro lado, existen diferencias en los alcances de las normas que regulan el cabildeo y sus sujetos. Mientras que algunos ordenamientos incluyen al gobierno en su totalidad, en otros casos se excluye a los poderes Ejecutivo y Judicial, considerando al Poder Legislativo como único ámbito de aplicación.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 22 - 24

¹⁷³ *Ibidem*, p. 27

Asimismo, aunque la mayoría de los esfuerzos de regulación tienen como objeto transparentar la actividad y fomentar la participación ciudadana bajo un acceso equitativo a los tomadores de decisión, la importancia que se le da a uno u otro principio, tanto en el diseño de la norma como en su ejecución, varía dependiendo del contexto político y social de cada país. Por un lado, en los sistemas políticos en los cuales los partidos políticos siguen desempeñando un papel vital de enlace entre la sociedad y gobierno, las actividades de los grupos de interés encuentran un espacio limitado de influencia. En estos casos, donde las demandas sociales se articulan por medio de los partidos políticos que participan en las decisiones públicas, la normativa que regula el acceso a los procesos de decisión pública se centra principalmente en garantizar la transparencia de los procesos de decisión, y no necesariamente en la participación en el proceso mismo. Por otro lado, en los casos donde los partidos políticos no son capaces de enlazar las demandas sociales y no juegan un rol tan preponderante en los procesos de decisión pública, el espacio de acción de los grupos de interés es más amplio y su función tiende a transformarse, convirtiéndose en actores institucionales activos. En estos sistemas la reglamentación se enfoca en el proceso mismo y tiende a fomentar la participación ciudadana para legitimar y enriquecer las decisiones públicas.¹⁷⁴

IV.3. La regulación del cabildeo vigente en México

En el caso México, después de diversos intentos de regulación expuestos anteriormente, finalmente en 2010 se reguló el cabildeo dentro de los reglamentos internos de las cámaras del Congreso de la Unión. Como puede suponerse, esta regulación comprende únicamente el cabildeo legislativo, sin que haya actualmente una regulación para las actividades de esta índole en el ámbito del Poder Ejecutivo.

En el caso de la Cámara de Diputados, se reglamentó el cabildeo en el capítulo III de su Reglamento interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la

¹⁷⁴ *Ibíd*em, p. 28

Federación (DOF) el 24 de diciembre de 2010. Posteriormente, en los años 2011 y 2013 se reformaron algunos de los artículos de dicho capítulo, a fin de incluir la definición de cabildero, establecer normas más detalladas sobre el proceso de inscripción en el Registro de Cabilderos, regular las actividades de cabildeo en comisiones legislativas y establecer prohibiciones para los legisladores y sus equipos. El texto vigente de los seis artículos (art. 263 a art. 268) que norman el cabildeo en el Reglamento de la Cámara de Diputados, Capítulo III “Del cabildeo”, es el siguiente:

Artículo 263.

1. Por cabildeo se entenderá toda actividad que se haga ante cualquier diputado, diputada, órgano o autoridad de la Cámara, en lo individual o en conjunto, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros.

2. Por cabildero se identificará al individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico.

Artículo 264.

1. Todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica, con los datos proporcionados por quienes se registren.

2. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente.

3. No podrán llevar a cabo actividades de cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.

4. El número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados será de veinte por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita; en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente.

5. Las disposiciones previstas en el numeral que antecede, también serán aplicables a aquellos individuos que siendo ajenos a esta Cámara, representen a una persona física, organismo privado o social y que no obtenga un beneficio material o económico en razón de dichas actividades.

Artículo 265.

1. Los diputados y diputadas, así como el personal de apoyo de la Cámara, se abstendrán de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tengan relaciones profesionales, laborales o de negocios.
2. Las diputadas y los diputados o el personal de apoyo no podrán aceptar dádivas o pagos en efectivo, en especie, o cualquier otro tipo de beneficio de cualquier naturaleza por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones de la Cámara de Diputados.
3. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.

Artículo 266.

1. Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.
2. Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara para que puedan ser objeto de consulta pública, en los términos del artículo 244.
3. Los documentos de cabildeo, la información, opiniones, argumentaciones o cualquier otra manifestación hecha por los cabilderos no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.

Artículo 267.

1. La solicitud de inscripción al registro de cabilderos incluirá la siguiente información:
 - I. Nombre completo del solicitante y copia de identificación oficial vigente. En caso de ser una persona moral, una relación de quienes acredite el representante legal, para realizar la actividad ante la Cámara;
 - II. Domicilio del solicitante, y
 - III. Relación de las principales comisiones o áreas de interés en las que preferentemente se desarrollarán las actividades del cabildeo.
2. La Mesa Directiva deberá dar respuesta a la solicitud de inscripción, en un plazo no mayor a diez días. En caso contrario, se entenderá la inscripción en sentido positivo al solicitante.
3. Una vez cumplido el requisito de inscripción, la Mesa Directiva expedirá para cada cabildero una identificación con fotografía que deberá ser portada durante su estancia en las instalaciones de la Cámara.

4. El cabildero notificará a la Mesa Directiva cualquier cambio en la información proporcionada en la solicitud, para su inscripción en el padrón de cabilderos, en un plazo no mayor de diez días, a partir de la modificación correspondiente.

Artículo 268.

1. La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro en el padrón de cabilderos durante la legislatura correspondiente, al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

En cuanto al Senado de la República, de igual forma se reglamentó el cabildeo en su Reglamento interior, publicado en el DOF el 4 de junio de 2010. En dicho ordenamiento se incluyeron únicamente dos artículos (art. 298 y art. 299) en su Capítulo IV, en los cuales se define el cabildeo, se establece la obligación de emitir informes sobre la interacción con cabilderos, se prohíbe a los senadores aceptar dádivas o pagos, y se remite a la legislación penal y de responsabilidades administrativas para las sanciones por infracciones al Reglamento:

Artículo 298

- 1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.*
- 2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.*

Artículo 299

- 1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.*
- 2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda.*

Adicionalmente a la regulación en los reglamentos del Poder Legislativo federal, en 2015 se publicó la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), la cual establece en su artículo 72 la obligación a los poderes legislativos federal y estatales de conformar y hacer público un padrón de cabilderos. En el caso del Poder Legislativo federal, la Cámara de Diputados ya contaba con un registro, mientras que el Senado de la República lo conformó en 2015 derivado de la obligación establecida en dicha Ley. Por su parte, los congresos locales, sujetos obligados de dicho ordenamiento jurídico, deberán conformar y hacer público sus respectivos registros, de acuerdo a la normatividad local que se emita al respecto.

De forma suplementaria, la LGTAIP incluye otras normas en materia de transparencia y acceso a la información que afectan el desarrollo de la función pública, incluyendo las actividades referentes a la interacción de los funcionarios públicos con la sociedad. Cabe resaltar que son sujetos obligados de la Ley “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los ámbitos federal, de las Entidades Federativas y municipal” (art. 23 de la LGTAIP). Lo anterior es esencial para el buen desarrollo del cabildeo, ya que como se expuso antes, la transparencia es un principio necesario para el fomento de los beneficios de la actividad, así como para la mitigación de los riesgos y los vicios entorno a la misma.

Adicionalmente, en el Congreso de la Unión se encuentra en proceso de aprobación una reforma constitucional para crear lo que se ha denominado como el “Sistema Nacional Anticorrupción”, el cual será “una instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de

corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos”.¹⁷⁵ Posteriormente, con la finalidad de dotar al Sistema Nacional Anticorrupción del marco jurídico necesario para su adecuado funcionamiento, se deberán emitir las leyes secundarias respectivas. Ello sin duda también podría representar implicaciones positivas para la buena práctica del cabildeo, obstaculizando hechos de corrupción y tráfico de influencia en su desarrollo.

Respecto el marco regulatorio actual, hay quienes sostienen que las normas en materia del cabildeo incluidas en los reglamentos del Poder Legislativo federal no eran necesarias, dado que ya se contaba con un marco regulatorio disperso en los distintos instrumentos jurídicos que norman los hechos y negocios jurídicos que implica el fenómeno del cabildeo.

En primer lugar, hasta lo más alto de la jerarquía normativa, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene seis artículos aplicables al cabildeo: a) el derecho a dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito; b) la garantía a la libertad de expresión; c) el derecho de petición; d) el derecho de asociarse con cualquier objeto lícito; e) la planeación democrática del desarrollo nacional, mediante la participación de los diversos sectores sociales; y f) la prerrogativas del ciudadano para asociarse individual y libremente para tomar parte en los asuntos políticos del país, así como ejercer en toda clase de negocio el derecho de petición. En este sentido, podrían también incluirse los preceptos constitucionales relativos a las responsabilidades de los servidores públicos contenidos en el Título Cuarto de la Constitución (artículos 108 al 114). Como puede observarse, estas disposiciones constitucionales permiten a los ciudadanos participar en la toma de decisiones públicas, a fin de que el Estado tome en cuenta sus aspiraciones, necesidades y demandas. En otras palabras, la Constitución establece que los ciudadanos

¹⁷⁵ Proyecto de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

puedan presentarse ante cualquier instancia del Estado para solicitar que un acto de autoridad se realice en un sentido o simplemente para que no se realice.¹⁷⁶

En segundo lugar, existen diversas leyes y códigos que de igual forma contienen disposiciones aisladas que establecen figuras jurídicas que se relacionan con la práctica del cabildeo y regulan el comportamiento de los servidores y funcionarios públicos al interactuar con la sociedad, así como la relación de los particulares entre sí y con el Estado; por ejemplo:

- Código Civil Federal (ej.: el mandato, la representación, el poder, el contrato de prestación de servicios profesionales).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (ej.: representatividad, aportaciones y financiamiento electoral, ausencia de prohibición al donatario de hacer petición posterior al legislador)
- Código Penal Federal (ej.: ejercicio indebido de servicio público, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, y enriquecimiento ilícito)
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ej.: las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público)
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (ej.: procedimientos y reglas en los procesos de licitaciones)
- Ley Federal de Competencia Económica (ej.: normatividad sobre la libre competencia y la competencia económica entre grupos de interés)
- Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones (ej.: la constitución y funcionamiento de dichos órganos de representatividad)

Indudablemente, sin importar la entrada en vigor de la normatividad del cabildeo dentro de los reglamentos del Congreso de la Unión y la LGTAIP, las normas de los ordenamientos jurídicos mencionados anteriormente siguen vigentes y son complementarias a la regulación específica del cabildeo legislativo. Por ello, es posible decir que actualmente México cuenta con un marco regulatorio del

¹⁷⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. 2008, pp.128-130

cabildeo muy disperso, el cual incluye normas específicas para el cabildeo legislativo en ordenamientos jurídicos particulares, y una serie de normas aisladas en diversos instrumentos jurídicos de distinta naturaleza.

Por último, existe una normatividad adicional entorno a la interlocución de los grupos de interés y la Administración Pública Federal (APF) en el marco de los procesos de diseño de políticas públicas e instrumentos jurídicos. Derivado de reformas promovidas a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo en el año 2000, se estableció la obligatoriedad para todas las dependencias federales que elaboren anteproyectos de leyes y realicen actos administrativos de carácter general, de presentar ante la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) una Manifestación de Impacto Regulatorio (MIR) para cada caso (previo a ello, en 1997 se había establecido dicha obligación dentro de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización para la emisión de Normas Oficiales Mexicanas [NOM]). La MIR es una herramienta de política pública que tiene por objeto garantizar que los beneficios de las regulaciones sean superiores a sus costos, analizando los impactos potenciales de los instrumentos regulatorios y fomentando que éstos sean más transparentes y racionales. Únicamente quedan exentos de la MIR aquellos actos administrativos en materias fiscal, judicial y de defensa nacional, así como aquellos actos de emergencia, que requieran actualización periódica, o que no signifiquen costos para particulares. Dentro del análisis y la dictaminación de las MIRs, la COFEMER está obligada a realizar un proceso de consulta pública e incluir las opiniones que en su caso reciba de los sectores interesados.¹⁷⁷

IV.4. Análisis y propuesta de bases para un nuevo marco regulatorio del cabildeo en México

Como pudo observarse en el inciso anterior, podría argumentarse que México cuenta con un marco regulatorio disperso de las actividades de cabildeo, con

¹⁷⁷ Ley Federal sobre Metrología y Normalización y Ley Federal de Procedimiento Administrativo

normas en diversos instrumentos jurídicos que rigen sus diferentes componentes, así como una reglamentación concreta en el marco de los poderes legislativos. Sin considerar las normas complementarias en diferentes leyes y códigos, las cuales cuentan con una *ratio legis* individual que no es exclusiva del cabildeo, las disposiciones en los reglamentos del Congreso de la Unión y la LGTIAP representan un avance. No obstante, aún puede hacerse mucho más tomando en consideración las mejores prácticas internacionales y los Principios de la OCDE antes mencionados. Como en todo país, se requiere una regulación que tenga como eje rector el mitigar los aspectos negativos que pueda generar el cabildeo (tráfico de influencias, corrupción, etc.), al mismo tiempo que fomente sus aspectos positivos (herramienta de participación ciudadana, fuente de información y enriquecimiento de las decisiones públicas, rendición de cuentas, etc.).

Dentro del ejercicio de regulación del cabildeo actual en México encontramos importantes avances como es la definición normativa del cabildeo y sus practicantes, la creación y gestión de un registro, el establecimiento de normas de transparencia entorno a la labor, y la imposición de obligaciones específicas a los legisladores, entre otras. No obstante, vale la pena reflexionar sobre dos factores claves para la efectividad de dichas normas: a) los instrumentos jurídicos donde actualmente se regula, y b) el modo en el que se regula la actividad.

En el primer caso, los instrumentos donde actualmente se regula el cabildeo son los reglamentos internos de las Cámaras del Congreso de la Unión. Para algunos académicos y juristas, los ordenamientos aludidos no se consideran el medio idóneo para incluir la regulación en la materia, ya que el objeto de un ordenamiento orgánico como estos reglamentos es establecer el funcionamiento interno, teniendo como sujetos obligados únicamente a quienes forman parte del órgano regulado.¹⁷⁸ Asimismo, al ser aprobados únicamente por una de las Cámaras, los reglamentos correspondientes no cuentan con la misma jerarquía que el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados

¹⁷⁸ Ganado Guevara, Teresa. 2011, p. 44

Unidos Mexicanos, y mucho menos que la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ya que éstos dos últimos ordenamientos fueron aprobados por un órgano superior: el Congreso de la Unión (ambas Cámaras). En otras palabras, mientras que los reglamentos internos son instrumentos derivados de la Ley, y por tanto jerárquicamente menores, los cuales por su proceso de formación y naturaleza sólo pueden ser aplicados a sujetos parlamentario, la Ley Orgánica, por la jerarquía que le da la Constitución, puede ser aplicada a sujetos extraparlamentarios.¹⁷⁹ Por lo anterior, debería retomarse la discusión y análisis entorno a las propuestas que regulaban el cabildeo por medio de la Ley Orgánica, o mejor aún, por medio de una ley de aplicación general que incluso también regule el cabildeo Ejecutivo.

En cuanto al modo en que se regula el cabildeo, además de definir la actividad y sus ejecutores, la normatividad se basa principalmente en el registro de los cabilderos. Aunque este instrumento es comúnmente utilizado alrededor del mundo, la regulación que gira en torno al registro no necesariamente soluciona el problema de forma integral o definitiva. Para empezar, una de las debilidades en esta regulación es que si únicamente se fía del registro, se podría considerar que toda actividad es legal después de que el cabildero ha sido registrado. Asimismo, la eficiencia y veracidad de los registros son cuestionables, ya que en la práctica cotidiana, suelen haber muchas omisiones en la información que deben reportar los legisladores y cabilderos.¹⁸⁰

Otra deficiencia en este caso es que los reglamentos de las respectivas cámaras definen, explican y limitan el cabildeo, pero no necesariamente lo regulan. Ello es esencial, considerando que las controversias en torno a la actividad radican en su práctica, y no en su significado.¹⁸¹ Aunque la definición legal del cabildeo es fundamental para la eficiencia en la ejecución de la norma, ello es sólo el principio.

¹⁷⁹ Cervantes Gómez, Juan Carlos. 2012, p. 1

¹⁸⁰ Elías Galaviz, Efrén. 2002, pp.98 y 99

¹⁸¹ Espinosa Shimidzu, José Roberto. 2013.

Por otro lado, el establecimiento del límite de cabilderos que pueden acreditarse para realizar actividades de cabildeo en las comisiones de la Cámara de Diputados (veinte por comisión), no sólo desfavorece el principio y las recomendaciones de la OCDE sobre permitir, fomentar y nivelar el acceso a todos los grupos de interés, lo cual genera un contrapeso entre los mismos y evita actos de corrupción, sino que también atenta en contra de derechos constitucionales como el derecho de petición y el acceso a los legisladores por parte de todo mexicano.

Por último, las sanciones a legisladores por incurrir en prácticas ilegales durante el cabildeo (tipificadas en los artículos 47 y 88 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el artículo 222 del Código Penal) requieren de una previa declaración de procedencia, conocida como “desafuero”. Este procedimiento es poco probable que proceda y es comúnmente utilizado como una simple amenaza, ya que demanda el acuerdo de los partidos políticos y el dictamen corre a cargo de una comisión: la Sección Instructora.¹⁸² Por ello, la eficiencia de la norma es cuestionable, siendo poco probable que los responsables sean castigados. Esta falta de efectividad en las sanciones representa un mayor riesgo considerando que los intereses de las grandes corporaciones y otros poderes fácticos representan miles de millones de pesos, con lo cual en muchas ocasiones su capacidad de influencia transita por los cauces institucionales generando corrupción y tráfico de influencias. No falta más que un vistazo a diversos hechos históricos para entender que en “México resulta tan difícil racionalizar el ejercicio de los poderes fácticos, como exigir responsabilidades efectivas a los poderes institucionalizados”.¹⁸³

Con base en lo expuesto anteriormente, podríamos decir que el marco regulatorio del cabildeo vigente representa avances importantes, pero aún es insuficiente y es mejorable. Actualmente sería recomendable, como establece el décimo principio

¹⁸² Dworak, Fernando. 2013.

¹⁸³ Astudillo, Cesar. 2013.

para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo de la OCDE, llevar a cabo una revisión del marco regulatorio del cabildeo y hacer los ajustes necesarios de acuerdo con la experiencia adquirida en la implementación de los últimos años.

Como en muchos otros ámbitos, para un sistema jurídico los nuevos tiempos generan nuevas exigencias para las cuales se requieren nuevos instrumentos y nuevas soluciones. En nuestro país, como en muchos otros, existe una creciente necesidad y demanda de implementar la mejor opción posible para regular el cabildeo, por factores como: la creciente desconfianza de la ciudadanía en las instituciones públicas y sus representantes (crisis de representatividad y legitimidad); el riesgo de que el Estado sea capturado por intereses particulares; los crecientes niveles de corrupción, el tráfico de influencias y las faltas de probidad; y los bajos niveles de participación ciudadana.¹⁸⁴

En este sentido, el contexto de nuestro país exige dejar atrás la idea arcaica y errónea de que el cabildeo pone en riesgo la vida democrática, siendo éste sinónimo de tráfico de influencias y corrupción, para fomentar que la sociedad aprenda a utilizar el cabildeo como una herramienta de participación ciudadana en su beneficio, al igual que el gobierno como una fuente de información, consenso y legitimidad en sus decisiones. El cabildeo es, y debe siempre ser, compatible con un sistema democrático, acompañándolo por una regulación igualmente democrática que fomente la participación ciudadana y el intercambio de información en la toma de decisiones públicas.¹⁸⁵ Por ello, la regulación del cabildeo no debe ser una norma restrictiva, sino que debe estar enfocada a limitar los efectos negativos de la actividad y a fomentar sus aspectos positivos, otorgando derechos, asignando responsabilidades y transparentando su uso.

Como bien establecen los Principios 5 y 6 para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo de la OCDE, transparentar el cabildeo debe ser uno de los ejes

¹⁸⁴ González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli. 2005.

¹⁸⁵ Elías Galaviz, Efrén. 2002, p.4

rectores de la normatividad en la materia, así como una exigencia en cualquier régimen democrático. En sí, este eje es parte del Estado de Derecho por el que se establece que cualquier interacción entre el gobierno y la sociedad debe ajustarse a un conjunto de reglas preestablecidas que determinen con certidumbre lo que cada una de las partes debe y no debe hacer.¹⁸⁶ El transparentar la interacción entre los intereses privados y las autoridades públicas no sólo ayuda a prevenir el tráfico de influencias, la corrupción y el manejo de información privilegiada en benéfico propio, sino que la provisión de estándares de transparencia otorga también legitimidad, confianza y certidumbre en la interacción entre los sectores público, privado y social. En general, la publicidad debe ser una exigencia y un principio básico para los procesos de decisión pública, así como la deliberación el marco habitual en todas las instituciones públicas, pues sólo mediante ello es posible aspirar a que la política no represente intereses parciales sino generales, considerando que la deliberación implica justificación y argumentación de razones y decisiones.¹⁸⁷

Otro eje rector de la regulación del cabildeo debe ser mitigar las consecuencias negativas de las incompatibilidades parlamentarias y de la función pública para el desarrollo democrático, de forma que se evite que la política se elitice, que las políticas públicas se alejen de las necesidades populares, y que el legislador y el funcionario trabaje para grupos de interés específicos. En nuestro país, las incompatibilidades parlamentarias que se regularon en Gran Bretaña entre los siglos XVII y XVIII para evitar que el legislador pudiese ser comprado o influido indebidamente, se encuentran insuficientemente reguladas en los artículos 62 y 125 de nuestra Constitución. Desde el mismo derecho romano, el medieval y el renacentista, existió la preocupación de que ciertos funcionarios fuesen comprados en su independencia por monarcas o por intereses económicos dominantes. Regular las incompatibilidades implica generar un ejercicio independiente de las funciones públicas, transparentar el funcionamiento de las

¹⁸⁶ Astudillo, Cesar. 2013.

¹⁸⁷ Cárdenas Gracia, Jaime. 2006, p. 9

instituciones públicas, impedir que poderes fácticos dominen su funcionamiento, imposibilitar que el legislador se corrompa con negocios privados, evitar conflictos de interés o tráfico de influencias, y recuperar la confianza del ciudadano en sus representantes. Al día de hoy en México, la regulación de las incompatibilidades sólo es clara en el sentido de que los funcionarios del Legislativo no ocupen cargos en el Ejecutivo y viceversa, pero no en cuanto a las incompatibilidades de origen privado y social. Al contrario, en gran parte de los países desarrollados existen normas específicas para prohibir los conflictos de interés y el tráfico de influencias en la labor legislativa y ejecutiva, como son las declaraciones patrimoniales, fiscales y de intereses de los servidores públicos.¹⁸⁸ En estos temas ha habido un avance importante en México, y es un tema presente en la agenda pública y legislativa.

Otro de los ejes rectores de la regulación del cabildeo debe ser aquel expresado en el primer Principio para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo de la OCDE, por el cual se recomienda que los gobiernos ofrezcan condiciones iguales para todos los grupos de interés, brindando y facilitando un acceso equitativo en el diseño e implementación de las políticas públicas. Es esencial que la regulación del cabildeo nunca se convierta en un muro entre el gobierno y los grupos de interés, sino todo lo contrario. La regulación debe promover la participación ciudadana y evitar que un grupo de interés se vuelva dominante en la toma de decisiones públicas, no por la calidad de sus propuestas o su capacidad para argumentar y convencer, sino por redes de corrupción y clientelismo. Como se expuso anteriormente, el modo de evitar la predominancia artificial de un grupo de interés es promoviendo la participación del mayor número de grupos posible, ya que en la medida que un mayor número de grupos participe en el proceso, mayor será el control y supervisión que puedan ejercer entre sí. Asimismo, entre más grupos participen mayor será el flujo de información, lo cual legitimará y

¹⁸⁸ *Ibidem.* pp. 3 - 6

enriquecerá el proceso de toma de decisión y las políticas públicas que resulten del mismo.¹⁸⁹

Evidentemente, otro componente fundamental de la regulación del cabildeo es la definición de la actividad y los sujetos que participan en la misma. Como se expuso en el primer capítulo, las definiciones incluidas en las normas suelen ser definiciones en el sentido estricto, conceptualizando el cabildeo con un enfoque específico de acuerdo al lugar y al ámbito donde se pretende regular la actividad. No obstante, las normas en materia de cabildeo deben obedecer algunos criterios mínimos, como definir con toda claridad la naturaleza y alcances de la actividad y precisar con toda certeza los sujetos activos y pasivos en la actividad. Incluso, se pueden establecer las bases para la realización de actividades de cabildeo por parte de dependencia y entidades públicas frente a otras instancias de gobierno, organizaciones de la sociedad civil y actores del sector privado.¹⁹⁰ De este modo, la regulación debe incluir los dos tipos de actores, los que cabildean y los que son cabildeados. Normalmente, la definición de los servidores públicos se encuentra establecida en otro instrumento legal, como es el caso de México en el artículo 108 de la Constitución. En cuanto a la definición de cabiltero, aunque las normas varían alrededor del mundo, normalmente lo definen en términos de la remuneración económica que percibe un cabiltero “profesional”.¹⁹¹ No obstante, basar la definición de cabiltero con base en una remuneración económica puede ser excluyente, dejando fuera el cabildeo realizado por organizaciones sin fines de lucro como las defensoras de derechos humanos o el medio ambiente. En sí, las definiciones legales pueden ayudar a distinguir entre aquellos individuos que ejercen el cabildeo de forma profesional y ética, de aquellos que trafican influencias.¹⁹²

¹⁸⁹ Elías Galaviz, Efrén. 2002.

¹⁹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime. 2006, pp. 3 – 9

¹⁹¹ Cocirta, Alexandru. 2007.

¹⁹² González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli. 2005.

Como pudimos observar en el estudio comparativo, y constatar en el caso mexicano, uno de los componentes más utilizados en la regulación del cabildeo es la obligatoriedad de crear y publicitar un registro público de cabilderos. No obstante, esta debe ser una herramienta complementaria y no la base de la regulación. Anteriormente ya se mencionaron las flaquezas de basar la regulación en torno a un registro, ya que ello no soluciona el problema de forma integral o definitiva. Sin duda el desarrollo y la gestión de un registro público suma al objetivo de prevenir vicios en el cabildeo y transparentar la actividad, exponiendo quién cabildea, a quién se cabildea, por qué se cabildea y cómo se cabildea. Empero, los registros no deben significar un obstáculo que desincentive la participación ciudadana, excluya ciertos grupos de interés, o entorpezca el flujo e intercambio de información en los procesos de diseño de políticas públicas. El uso del registro debe reevaluarse, a fin de construir un registro veraz, útil y eficiente, considerando preguntas básicas como: ¿Quién tiene la obligación de registrarse? ¿Qué tipos de cabildeo deben registrarse? ¿Qué información debe ser incluida? ¿Cuáles serán las obligaciones de los registrados? ¿Qué órgano será responsable del mantenimiento y actualización del registro? ¿Qué tan dinámico deberá ser el registro? De forma paralela, es importante considerar que un factor de éxito del registro será la definición de cabildeo y/o cabilderos que se incluya en la norma, ya que en ella quedan los espacios de discreción que afectan la eficacia del registro o los términos de exclusión que pueden dejar fuera a grupos y actores que debieran ser incluidos en el registro.

En cuanto a la implementación efectiva y el cumplimiento de la norma, los Principios para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo de la OCDE recomiendan que en el marco regulatorio del cabildeo debe existir un espectro de estrategias y mecanismos para equilibrar los incentivos y las sanciones. Para ello, es necesario que la norma defina los derechos, las obligaciones y las responsabilidades de los cabilderos, así como las de las dependencias y los servidores públicos en torno a las actividades del cabildeo.¹⁹³ Asimismo, se deben

¹⁹³ Cardenas Gracia, Jaime. 2006. pp. 3 – 9

establecer restricciones y sanciones, las cuales en nuestro país han demostrado ser insuficientes. Está claro que una de las cualidades de la regulación del cabildeo debe ser la expansión de sus beneficios antes que la restricción de la actividad misma, pero algunas medidas tienen que ser instituidas para castigar las prácticas criminales en el cabildeo, como el soborno y el tráfico de influencias.¹⁹⁴ En este componente de la regulación se debe ser cuidadoso para no distorsionar la norma y que la misma convierta a los cabilderos en personajes malignos de la democracia, o que genere controles burocráticos que se conviertan en costos y barreras para la participación ciudadana.¹⁹⁵

Además, es importante reconocer que el impacto y la eficiencia de la norma no podrán medirse en el corto plazo. La normatividad en torno al cabildeo no modificará de forma instantánea las estructuras de intermediación, no convertirá un mal cabildero en uno bueno, y no evitará que intereses fácticos ejerzan presión ilícita sobre los tomadores de decisión. No obstante, una regulación con las características, los alcances y los componentes adecuados sin duda sentará las bases de mejoras posteriores en el modo en el que se lleva a cabo el relacionamiento entre los grupos de interés y las autoridades.¹⁹⁶

Otra herramienta para regular el cabildeo, complementaria a la norma y utilizada en muchos países, es los códigos de ética para la actuación de los cabilderos y de los propios funcionarios públicos. Estos códigos suelen incluir componentes para fomentar el profesionalismo y actuar con mayor transparencia, honestidad, e integridad, así como posibles sanciones autorregulatorias. En el caso de México, tanto los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, como los cabilderos profesionales, cuentan con sus propios códigos de ética.

En primer lugar, en el caso del Ejecutivo Federal, en agosto de 2015 se publicó en el DOF el Acuerdo que emite “el Código de Ética de los servidores públicos del

¹⁹⁴ Elías Galaviz, Efrén. 2002, p.4

¹⁹⁵ Dos Santos, Luiz Alberto. <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

¹⁹⁶ Dworak, Fernando. 2011, p.25

Gobierno Federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública, y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de Prevención de Conflictos de Interés”.

En cuanto a la Cámara de Diputados, en abril 2016 dicha instancia aprobó el Código de Ética de la Cámara de Diputados, por el cual se establecen normas para la actuación de los diputados, obligándolos a no incurrir en actos de corrupción o conflicto de intereses, declinar regalos y donaciones, evitar ventas a un precio menor al del mercado, evitar actitudes que denoten abuso de poder y cumplir los principios de "legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

Respecto el Senado de la República, en mayo 2015 se emitió un código de ética y conducta para sus trabajadores administrativos, buscando evitar la corrupción en el área administrativa y prohibiendo a sus trabajadores utilizar su cargo público para obtener beneficios personales; no obstante, los senadores no son sujetos de dicho instrumento jurídico.

Por último, la Asociación Nacional de Profesionales del cabildeo (PROCAB) cuenta con su propio código de ética, el cual deben suscribir sus miembros y cuyo incumplimiento podría significar la pérdida de membresía; dicho código está conformado por catorce artículos¹⁹⁷:

- 1. El cabildero debe realizar sus actividades en estricto apego a este Código, en el marco de la honestidad e integridad.*
- 2. Es obligación del cabildero conocer y respetar en todo momento las normas jurídicas vigentes, en particular aquéllas que rigen el funcionamiento de los poderes del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.*
- 3. Conducirnos en todo momento con honorabilidad y rectitud en la relación con los clientes, legisladores, funcionarios públicos, representaciones*

¹⁹⁷ <http://procab.mx/codigo-de-etica/>

sindicales, empresariales, de organizaciones de la sociedad civil, periodísticas y ciudadanos en general.

4. *Llevar a cabo la actividad con profesionalismo, mediante el diseño de estrategias para incidir en quienes toman las decisiones públicas, así como la adopción de métodos sistemáticos de acopio, análisis y presentación de la información.*
5. *Manejar con transparencia la naturaleza del trabajo y la identidad de los clientes ante personas con quienes se establezcan relaciones derivadas de la actividad de cabildeo: legisladores, funcionarios públicos, funcionarios privados y periodistas, sin que este imperativo afecte la legítima confidencialidad que protege la información específica.*
6. *Renunciar a la obtención de información por medios ilegítimos o como producto de la tergiversación o fingimiento sobre la naturaleza del trabajo.*
7. *No inducir a los servidores públicos a violar la Ley, reglamento, o disposición aplicable al servicio público.*
8. *Divulgar la información veraz y completa, evitando emitir conscientemente datos y análisis falsos, incompletos o imprecisos para impulsar los objetivos del representado.*
9. *Mantener la confidencialidad salvo expreso consentimiento de los afectados, fuentes o los propios clientes.*
10. *No podrá actuar en contra de un asunto encomendado por el cliente*
11. *Evitar involucrarse en asuntos en los que existe un interés personal del profesional del cabildeo*
12. *Un cabildeador no puede tomar representaciones de asuntos contrarios que provoquen un conflicto entre sus clientes, sin el permiso de las partes relacionadas.*
13. *Revelar a los clientes cualquier posibilidad de conflicto de interés actual o potencial.*
14. *Respetar la integridad y probidad de nuestros interlocutores en el servicio público y la representación legislativa, evitando cualquier acto que pudiera significar un beneficio privado para ellos.*

Adicionalmente a la complementariedad de los códigos de ética, la regulación del cabildeo, como establece el Principio tercero para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo de la OCDE, debe ser coherente con las políticas públicas y el marco regulatorio nacional en su totalidad. Sin duda, la regulación del cabildeo es más

eficiente cuando se respalda en el sistema jurídico nacional, de forma suplementaria a otros instrumentos jurídicos para la gobernanza democrática, como las normas de financiamiento electoral, de transparencia y acceso a la información, de responsabilidades administrativas, de Derecho penal, etc.¹⁹⁸

Por último, existen políticas públicas complementarias al modelo regulatorio de cabildeo, las cuales pueden ser implementadas de forma temporal o permanente; como por ejemplo: a) establecer la consulta pública como una práctica sistemática con criterios permanentes, de preferencia establecidos en la ley; b) designar fondos públicos para ayudar a grupos de interés sociales para organizarse y presentar sus argumentos de una mejor manera (fondos similares a los de acceso a la justicia en otros países), a fin de contrarrestar la gran cantidad de recursos que algunos grupos de interés invierten en los procesos de decisiones públicas; c) mejorar los salarios de los servidores públicos, cuyas actividades deben recibir la remuneración merecida o apropiada, ya que mientras mejor sea su retribución, menos estarán tentados por fuentes exteriores de ingresos provenientes de la corrupción; d) mejorar los instrumentos y recursos de los funcionarios para analizar la información presentada por los grupos de interés, así como profesionalizar los equipos de trabajo de los funcionarios y legisladores; e) instaurar en las diferentes instancias públicas oficinas destinadas a promover la interacción con los grupos de interés, que auxilien en los procesos de consulta pública, mantengan un registro público de las actividades de cabildeo y promuevan la participación ciudadana en los procesos de decisión y diseño de políticas; f) llevar a cabo una campaña de comunicación para restaurar y posicionar la imagen positiva del cabildeo como una herramienta de participación ciudadana, así como para fomentar la profesionalización de la actividad.¹⁹⁹

En suma, si bien el cabildeo ya se encuentra legalmente reconocido en el sistema jurídico mexicano, sería conveniente valorar la conveniencia de emitir una

¹⁹⁸ Dos Santos, Luiz Alberto. <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

¹⁹⁹ Elías Galaviz, Efrén. 2002, p.4; y Dos Santos, Luiz Alberto. <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>

regulación específica en la materia con base en los ejes, principios y componentes expuestos. Es indispensable que la regulación evite los abusos en la práctica y fomente el buen desempeño de las funciones públicas y la participación de la ciudadanía.²⁰⁰ Asimismo, esta regulación debe complementarse con el marco jurídico nacional en su totalidad.

Conclusiones

1. El cabildeo es una práctica común en las democracias modernas como elemento esencial del relacionamiento entre los actores públicos, sociales y privados. No obstante, su estudio ha enfrentado la problemática de no contar con una definición general, uniforme o consensuada de la actividad. Ello ha generado ambigüedad en el debate académico, confusión en el uso cotidiano del término y complicaciones en el desarrollo de normas jurídicas en la materia.
2. Frente a una infinidad de definiciones, las cuales varían en su alcance y su naturaleza, queda claro que es indispensable contar con criterios básicos para la conceptualización de aquellos fenómenos sociales y culturales que afectan de manera directa el desarrollo de la vida política y democrática de un país, como lo es el cabildeo. Un análisis de la variedad de definiciones demuestra que el conocimiento empírico de su práctica ha sido insuficiente para su estudio, análisis y regulación.
3. La falta de estos criterios se complica aún más considerando que la práctica del cabildeo ha evolucionado y su conceptualización original ha sido rebasada por la realidad. Las definiciones tradicionales, que normalmente identifican al sector privado como único sujeto activo del cabildeo, y al sector público como único destinatario de la actividad, han quedado lejos de la realidad. Dichas definiciones son comúnmente demasiado restringidas, dejando fuera

²⁰⁰ Ganado Guevara, Teresa. 2011, p. 44

características esenciales y elementos básicos de la actividad moderna del cabildeo.

4. En el contexto actual, donde la interacción entre los actores públicos, privados y sociales es más intensa y necesaria que nunca, es necesario reconocer la importancia del cabildeo como un factor fundamental en la gobernabilidad democrática de las sociedades modernas. Es necesario abandonar la conceptualización tradicional del cabildeo y evolucionar a una definición que refleje la realidad actual de la actividad; principalmente el hecho de que es una práctica utilizada no sólo por la iniciativa privada, sino también por las instituciones públicas y las organizaciones sociales.
5. Con base en lo anterior, en este trabajo se ha propuesto definir el cabildeo como cualquier acto o actividad realizados para comunicar, de manera directa o indirecta, los intereses de una o más personas con objeto de influenciar o persuadir a tomadores de decisión en búsqueda de un beneficio en su hacer o no hacer. En otras palabras, podríamos decir que de forma genérica el cabildeo implica que en el marco de un proceso de decisión, uno o varios interesados ajenos al proceso (sujetos activos) realicen una serie de actividades (acto) para influenciar al o los tomadores de decisiones (sujetos pasivos) en búsqueda de un resultado favorable (objetivo). De esta forma podemos identificar cinco elementos esenciales del cabildeo: a) proceso de decisión, b) sujetos activos, c) sujetos pasivos, d) acto, y e) objetivo.
6. Adicionalmente, abandonando las ideas arcaicas en torno al cabildeo, podemos inferir que aunque comúnmente es una práctica ligada a las democracias contemporáneas, la actividad en su sentido amplio existe desde que el hombre comenzó a vivir en sociedades organizadas con estructuras jerárquicas y sectoriales. Es decir, de forma natural, las sociedades se conforman por intereses colectivos diferentes al interés general y

representados por grupos sociales que interactúan entre sí dentro de una estructura social.

7. Desde siglos atrás, la conformación, evolución y función de estos grupos de interés ha sido un fenómeno social de mucho interés para diferentes pensadores y analistas de las Ciencias Sociales. Los mercaderes, los artesanos, los aristócratas, los latifundios, los gremios, las compañías comerciales y otros grupos sociales de las antiguas civilizaciones y las ciudades estado pueden considerarse los antecesores de lo que actualmente conocemos como grupos de interés. El estudio de estos grupos ha generado importantes propuesta teóricas, como aquellas planteadas por los pensadores pluralistas, neopluralistas, neocorporativistas, elitistas o neomarxistas.
8. Encontrando sus orígenes en las sociedades y civilizaciones antiguas, la práctica del cabildeo ha ido evolucionado y profesionalizándose hasta lo que conocemos hoy en día. Actualmente el cabildeo es una forma legítima y lícita de participación ciudadana con importantes beneficios para las democracias modernas, como por ejemplo: el enriquecimiento y democratización de los procesos de decisiones públicas, a fin de que atiendan eficientemente las necesidades y demandas sociales; la promoción de equidad entre grupos de interés; la inclusión de las demandas de minorías en la agenda pública; el detrimento de redes de corrupción entre grupos y autoridades; y el fomento de la rendición de cuentas y sensibilidad a las demandas sociales por parte de los gobernantes.
9. En el caso de México, desde la transición democrática el cabildeo ha ido evolucionando y tomando mayor relevancia en el sistema político como una herramienta de incidencia y participación ciudadana en los procesos legislativos, de diseño de políticas públicas y de conformación de la agenda pública. El deterioro del sistema presidencialista meta-constitucional y la consolidación de otros centros de decisión pública generaron que los grupos

de interés buscaran influir en las decisiones públicas de forma más activa, a fin de que se consideraran sus necesidades y opiniones.

10. No obstante, la ausencia de una regulación adecuada puede contrarrestar los aspectos positivos del cabildeo y atizar sus posibles efectos negativos, como el tráfico de influencias, la corrupción o el dominio excesivo por parte de un grupo de interés particular.

11. La experiencia internacional demuestra que diseñar e implementar una regulación del cabildeo es una tarea complicada. Mientras que en algunos casos se reconoce al cabildeo como una fuente de información en el diseño de políticas públicas, una herramienta de participación ciudadana, y una vía para que las minorías posicionen sus intereses en la agenda pública, en otros casos conlleva una connotación negativa, ya que la complejidad en la interacción entre grupos de interés, así como la falta de transparencia en los procesos de decisión, pueden generar redes de corrupción, tráfico de influencias y otros actos ilícitos. Queda claro que es necesario regular la actividad, más no de forma restrictiva, sino por medio de normas que mitiguen sus riesgos y potencialicen sus beneficios. Es decir, la práctica del cabildeo en sentido amplio requiere una regulación que genere certeza jurídica, otorgue derechos, asigne responsabilidades, establezca sanciones, transparente la actividad, fomente la participación ciudadana, y evite vicios como el tráfico de influencias y la corrupción.

12. En el caso de México, el primer esfuerzo efectivo para regular el cabildeo se realizó en 2010, cuando se reguló la actividad en los reglamentos internos de las cámaras del Congreso de la Unión. Posteriormente, a partir de 2015 la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) estableció la obligación a los poderes legislativos federal y estatales de conformar y hacer público un padrón de cabilderos. Sin embargo, cabe resaltar

que estas normas consideran únicamente el cabildeo legislativo y no regulan la actividad en sentido amplio.

13. Adicionalmente, existen otras normas aisladas en diversos instrumentos jurídicos que rigen diferentes componentes del cabildeo; por ejemplo las prerrogativas constitucionales para asociarse libremente a fin de tomar parte en los asuntos políticos del país y ejercer en toda clase de negocio el derecho de petición, u otros hechos y negocios jurídicos regulados en diferentes leyes y códigos como el mandato, la representación, la prestación de servicios profesionales, el financiamiento electoral, el ejercicio indebido de servicio público, el tráfico de influencias, el cohecho, el enriquecimiento ilícito, la constitución y funcionamiento de los órganos de representatividad, etc.
14. Como puede observarse, actualmente México cuenta con un marco regulatorio disperso de las actividades de cabildeo, con normas en diversos instrumentos jurídicos que rigen sus diferentes componentes, así como una reglamentación concreta en el marco de los poderes legislativos. No obstante, aún puede hacerse mucho más tomando en consideración las mejores prácticas internacionales y los “Principios para la Transparencia y la Integridad en el cabildeo” de la OCDE.
15. Como todo país, México requiere una regulación que tenga como eje rector el mitigar los aspectos negativos que pueda generar el cabildeo (tráfico de influencias, corrupción, etc.), al mismo tiempo que fomente sus aspectos positivos (herramienta de participación ciudadana, fuente de información y enriquecimiento de las decisiones públicas, rendición de cuentas, etc.).
16. Una opción para mejorar el marco regulatorio del cabildeo en nuestro país podría ser la creación de una ley general específica de la actividad, similar a la de otros países donde se regula el cabildeo no sólo legislativo, sino también frente otras instancias públicas; por ejemplo la Ley que Regula la Gestión de

Intereses en la Administración Pública (Ley n. 28024) en Perú, cuyo objetivo es asegurar la transparencia en las acciones del Estado y regular la gestión de intereses por parte de los grupos de interés por medio del cabildeo. Esta ley deberá establecer privilegios y derechos que incentiven su cumplimiento, junto con sanciones y mecanismos que aseguren su implementación. De forma complementaria, podría considerarse la creación de un órgano público que garantice el cumplimiento de dicha ley y fomente la transparencia, la rendición de cuentas y la profesionalización en el cabildeo, similar al Comisionado de Cabildeo (Commissioner of Lobbying) en Canadá.

Bibliografía

A) Libros y Artículos Académicos

1. Ainsworth, Scott. Regulating Lobbyists and Interest Group Influence. *The Journal of Politics*, Vol. 55, No. 1 (Feb., 1993), pp. 41-56
2. Alba Vega, Carlos. Los empresarios y la democracia en México. *Foro Internacional*, Vol. 46, (Jan.- Mar., 2006), pp. 122-149
3. Álvarez Ledesma, Mario I. *Introducción al Derecho*. México, McGraw-Hill, 2014
4. Astie Burgos, Walter. *Lobby y Democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo*. México, Siglo XXI Editores, 2011.
5. Astudillo, Cesar. *La Racionalización del cabildeo*. México, El Universal, 16 de octubre del 2013
6. Bach, David Y Unruh, Gregory C. "Business – Government Relations" in a *Global Economy: Broadening the Conceptual Map*, IE Working Paper, WP04, 2004. <http://ideas.repec.org/p/emp/wpaper/wp04-37.html>
7. Bengtsson, Maria y Kock, Sören. "Coopetition in Business Networks—to Cooperate and Compete Simultaneously", *Industrial Marketing Management*, 29, 5 (septiembre, 2000), pp. 411-426.
8. Berlin Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. México, Fondo De Cultura Económica, 2006.
9. Bonilla, Carlos. ¿Es posible el cabildeo en México? México, Razón y Palabra, Septiembre 2002. <http://www.razonypalabra.org.mx>
10. Brinig Margaret F., Holcombe Randall G. and Schwartzstein Linda. *The Regulation of Lobbyists*. *PublicChoice*, Vol. 77, No. 2 (1993), pp. 377-384
11. Beatriz Campillo, Los dilemas del cabildeo en México, *Alternativas y Capacidades*, A.C., disponible en <http://www.alternativasociales.org/esp/index.php>
12. Campos, Nauro F. and Giovannoni, Francesco. *Lobbying, Corruption and Political Influence*. *PublicChoice*, Vol. 131, No. 1/2 (Apr., 2007), pp. 1-21
13. Cárdenas Gracia, Jaime. *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*. México, IJ-UNAM, 2006.
14. Cecilia Judith, Mora Donatto. *Teoría de la legislación y técnica legislativa*. México, IJ-UNAM. 2012.
15. Cervantes Gómez, Juan Carlos. *Derecho Parlamentario; Organización y Funcionamiento del Congreso*. Comité del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Cámara de Diputados (México), 2012.
16. Chari Raj, Hogan John y Murphy Gary. *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester, GB. Manchester University Press. 2010
17. Cleary, Matthew R. *Electoral Competition, Participation, and Government Responsiveness in Mexico*. *Journal of Political Science*, Vol. 51, No. 2 (Apr., 2007), pp. 283-299.
18. Cocirta, Alexandru. *Regulating Lobbying: Lessons to be Learned*. Polonia, Institute of Public Affairs, 2007.
19. Comisión Europea. *Green Paper on the European Transparency Initiative*. 2006. ec.europa.eu/transparency/eti/docs/gp_en.pdf

20. Dávila Estéfan, David y Caballero Sosa, Lila. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso mexicano. México, Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2005.
21. De Brelàz, Gabriela y Aquino Alves, Mário. Deliberative Democracy and Advocacy: Lessons from a Comparative Perspective. *Canadian Journal of Administrative Sciences*. Volume 28, Issue 2, pages 202–216, June 2011.
22. De Tocqueville, Alexis. *La Democracia en America*. Madrid, Esp., Ediciones Orbis, 1969
23. Del Rosal y Hermosillo, Alfonso. *Apuntes sobre la Transición en el Poder Legislativo Mexicano*. México, Porrúa, 2008.
24. *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
25. Dos Santos, Luiz Alberto. Lobby Regulation, Transparency and Democratic Governance In Latin America. <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>
26. Dworak, Fernando. cabildeo. México, Cuadernos de Trabajo (Núm. 1), Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República), 2011.
27. Dworak, Fernando. ¿Servirán de algo las reformas en torno al cabildeo? México, Sin Embargo, Octubre 2013. sinembargo.mx
28. Ehrman, Roberto. “El cabildeo en México Teoría y Práctica” en *Estrategia y Práctica Parlamentaria en un Congreso Plural*. México, Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República), 2011.
29. Elías Galaviz, Efrén. *El cabildeo Legislativo y su Regulación*. México, IJ-UNAM, 2006.
30. Elías Galaviz, Efrén “El cabildeo como mecanismo de participación social”, en *Sistema representativo y democracia semidirecta*. México, IJ-UNAM, 2002.
31. Espinosa Shimidzu, José Roberto. cabildeo legislativo y su regulación. theguardian.com 15 noviembre 2013.
32. Favela Gavia, Margarita. Cambios en el sistema político y en la protesta social en México, 1946-2000: interacción entre instituciones y acción social. *Estudios Sociológicos*, Vol. 23, No. 68 (May - Aug., 2005), pp. 535-559
33. Ferrer Silva, Liliana. “cabildeo en Estados Unidos: retos y oportunidades en México”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, IMRED, número 84, 2008. México.
34. Ganado Guevara, Teresa L. *La regulación del cabildeo en México en México. Pluralidad y Consenso*. Instituto Belisario Domínguez (Senado de la República). Año 3, Núm.15, Diciembre 2011
35. Gamboa Montejano, Claudia. cabildeo, Marco Teórico Conceptual, Estudio y Análisis de Derecho Comparado en Diversos Países del Mundo. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados (México), enero 2006
36. Gates, Leslie C. Theorizing business power in the semiperiphery: Mexico 1970-2000. *Theory and Society*, Vol. 38, No. 1 (January 2009), pp. 57-95
37. Gómez Valle, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. Espiral Vol. XIV, 2008
38. Gómez Valle, José. *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*. México, Instituto Electoral del Estado de Jalisco, 2006.

39. González Chávez, Jorge y Miranda Aldama, Mayeli. El cabildeo. México, Servicios de Investigación y Análisis, Dirección General de Bibliotecas (SIID) de la Cámara de Diputados, Diciembre 2005.
40. González Sánchez, Ignacio. Lobbying y cabildeo. México, Sicko Sistemas de Información Contable y Computo, 2008.
41. Grunig, James y Hunt, Todd. Dirección de Relaciones Públicas. Barcelona, Esp., Ediciones Gestión 2000, 2000.
42. Harstad, Bard y Svensson Jakob. Bribes, Lobbying, and Development. *American Political Science Review* Vol. 105, No. 1 February 2011.
43. Heredia Sánchez, Édgar. cabildeo Nuevos Instrumentos de Gobernanza Democrática. México, Casa del Tiempo, UAM, 2004.
44. Keffer, Jone M. and Hill, Roland Paul. "Ethical Approach to Lobbying Activities of Businesses in the United States", *Journal of Business Ethics*, 16.12/13 (1997): 1371-1379
45. Kenneth G. Hunter , Laura Ann Wilson , and Gregory G. Brunk, "Societal Complexity and Interest-Group Lobbying in the American States," *The Journal of Politics* 53, no. 2 (1991): pp. 488-503.
46. Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio. El Lobbying en México. México, Porrúa, 2004.
47. Lowery, David. Why Do Organized Interests Lobby? A Multi-Goal, Multi-Context Theory of Lobbying. *Polity*, Vol. 39, No. 1 (Jan., 2007), pp. 29-54
48. Madison, James; Jay, John y Hamilton, Alexander. El Federalista. México, Fondo De Cultura Economica, 2006.
49. Mascott Sánchez, María de los Ángeles. La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP; Cámara de Diputados), 2008.
50. Medina Iborra, Iván. ¿Cómo medir la influencia de los grupos de interés? (Propuestas desde el pluralismo, el elitismo y el nuevo institucionalismo). Barcelona, España, Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS), "Working Papers" (WP), núm. 279, 2009
51. Mella, Marcelo. Elementos de Ciencia Política: Conceptos, Actores y Procesos. Vol. 1. Chile, USACH, RIL Editores, 2012.
52. Meyer, Lorenzo. "El Lobby que viene", Sección Editorial del periódico Reforma, 10 de Noviembre de 2005.
53. Moisés M., Carolina. El cabildeo y su incidencia en la democracia participativa. Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2001.
54. Mora Donatto, Cecilia Judith. Sobre la posible inconstitucionalidad de los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República recientemente aprobados. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Número 131, 2011.
55. Mora Donatto, Cecilia. Cambio Político y Legitimidad Funcional. México, Porrúa, 2006.
56. Mora Donatto, Cecilia. Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa. México, Porrúa, 2012.
57. Newmark, Adam J. Measuring State Legislative Lobbying Regulation, 1990-2003. *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 5, No. 2 (2005), pp. 182-191

58. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Progress Report on Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying (Highlights). 2014.
59. Opheim, Cynthia. Explaining the Differences in State Lobby Regulation. *The Western Political Quarterly*, Vol. 44, No. 2 (Jun., 1991), pp. 405-421
60. Ortiz Arana, Fernando. *El Procedimiento Legislativo Federal Mexicano*. México, Porrúa, 2010.
61. Ozymy, Joshua. Assessing the Impact of Legislative Lobbying Regulations on Interest Group Influence in U.S. State Legislatures. *State Politics & Policy Quarterly*, Vol. 10, No. 4 (WINTER 2010), pp. 397-420
62. Petrillo, Pier Luigi. "Formas de gobierno y grupos de presión: las nuevas formas de la democracia representativa. Perfiles de derecho publico comparado", en XI Congreso Mundial de Derecho Constitucional Ibero-Americano, Tucuman (Argentina), 17-19 septiembre 2013
63. Portales, Julio. "Análisis semiótico-histórico del término lobby" en *Transición Democrática y Protección a los Derechos Humanos Fascículo 1: alternancia política o transición democrática*. México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2004.
64. Real Dato, José. Visiones sobre el papel de los actores no gubernamentales en las políticas públicas. Universidad de Granada Comunicación; VII Congreso del CLAD Lisboa, octubre de 2002.
65. Ruiz Chavez, Octavio. ¿cabildeo legislativo o práctica legislativa?. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP; Cámara de Diputados), Reporte 12, Mayo 2008.
66. Roemer, Andrés. *Introducción al Análisis Económico del Derecho*. México, Fondo De Cultura Económica, 2008.
67. Rubio Núñez, Rafael. "Los ciudadanos ¿protagonistas de la globalización?" *El derecho en el contexto de la globalización*. Coord. Ramírez Cleves, Gonzalo A. Colombia, Universidad Externado de Colombia, 2007.
68. Sánchez Mier, Luis. Grupos de Interés y Reforma Comercial en México. *El Trimestre Económico*, Vol. 73, No. 290(2) (Abril-Junio de 2006), pp. 337-361
69. Stuart V. Jordan and Meiowitz Adam. Lobbying and Discretion. *Economic Theory* (2012) 49:683–702
70. Terrance G. Gabel and Clifford D. Scott. Toward a Public Policy and Marketing Understanding of Lobbying and Its Role in the Development of Public Policy in the United States. *Journal of Public Policy & Marketing*, Vol. 30 (1), Spring 2011, p. 89–95
71. Thomson, Stuart y John, Steve. *Public Affairs in Practice: A Practical Guide to Lobbying*. Londres, Ing., Kogan Page, 2007.
72. Vázquez Valencia, Luis Daniel. La democracia deliberativa y la confrontación entre poderes fácticos en una decisión gubernamental: modificación al artículo 77 de la Ley de Propiedad Industrial. México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LII, núm. 210, septiembre-diciembre, 2010, pp. 105-131.
73. Walker, Edward T. Privatizing Participation: CivicChange and the Organizational Dynamics of Grassroots Lobbying Firms. *American Sociological Review*, Vol. 74, No. 1 (Feb., 2009), pp. 83-105

74. Witker Velazquez, Jorge y Larios Velasco, Rogelio. Metodología Jurídica. México, Mcgraw-Hill, 2002
75. Xifra, Jordi. El lobbying: cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas. Barcelona, Esp., Gestión 2000, 1998.
76. Zetter, Lionel. Lobbying: The Art of Political Persuasion. Hampshire, GB., Harriman House Ltd, 2008.

B) Ordenamientos Jurídicos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
- Código Penal Federal
- Código Civil Federal
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
- Reglamento de la Cámara de Diputados
- Reglamento del Senado de la República
- Ley de Cámaras Empresariales y sus Confederaciones
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
- Ley Federal de Competencia
- Proyecto de Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

C) Sitios web

- cce.org.mx
- procab.mx
- sil.gobernacion.gob.mx
- oecd.com
- lobbycanada.gc.ca