



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**Cabildeo del Tercer Sector: Estrategia para su
Práctica en el Poder Legislativo en México**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

P R E S E N T A:
GLORIA LIDIA LEGORRETA NAVARRO



DIRECTOR DE TESIS

MTRO. RENATO HERNÁNDEZ LOUSTALOT
LACLETTE

Ciudad Universitaria, Cd. Mx., 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	2
CAPÍTULO I. CABILDEO DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO.....	5
1.1. Definición, funciones y objetivos del cabildeo	7
1.2. Grupos de interés y grupos de presión	14
1.3. Actores que participan en el cabildeo al Poder Legislativo de México.....	19
1.4. Marco legal para la actividad del cabildeo al Poder Legislativo de México.....	29
CAPÍTULO II. EL TERCER SECTOR EN MÉXICO	36
1.1. Definición del Tercer Sector	37
1.2. Clasificación de las organizaciones del Tercer Sector	40
1.3. Tercer Sector y Sociedad Civil.....	41
1.4. Marco legal del Tercer Sector en México	44
1.5. Desarrollo del Tercer Sector en México.....	48
CAPÍTULO III. CABILDEO POR PARTE DE ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR PARA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL.....	66
3.1. Antecedentes a la iniciativa de ley	68
3.2. Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (1994-1998).....	72
3.3. Iniciativa de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil 1998-2003	84
3.4. Balance de la estrategia de cabildeo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil.....	91
CONSIDERACIONES FINALES	106
EPÍLOGO.....	109
BIBLIOGRAFÍA	111

INTRODUCCIÓN

Los cambios políticos que se presentan en las sociedades actuales recorren nuevos espacios antes no contemplados dentro de los sistemas jurídicos y políticos de México. Las propuestas, los intereses y los métodos de discusión se han modificado en los últimos años: no sólo se ha ampliado el espectro de lo que se considera político, también los métodos y mecanismos de incidencia política por parte de diversos grupos sociales.

Como parte de esta transformación, si bien el cabildeo es una actividad que se ha llevado a cabo en el sistema político mexicano desde mucho tiempo atrás de manera subterránea, es breve el tiempo que ha sido utilizado por la sociedad civil organizada para la defensa y promoción de sus demandas. Lo anterior ha llevado a que sea una actividad poco analizada por la Ciencia Política en México. Aunque se han hecho notables estudios sobre cabildeo a nivel internacional, y sobre todo en los sistemas políticos anglosajones, cabe decir que estos se han enfocado en tres vertientes: a) la definición conceptual de cabildeo o *lobbying* y grupos de interés; b) la actividad del cabildeo como una actividad política legal, diferenciada del tráfico de influencias u otras actividades ilegales en nuestro país, así como la ilegalidad de ciertas prácticas de corrupción y delitos que utilizan el término de cabildeo para definir las acciones llevadas a cabo por grupos empresariales y políticos en una lucha de intereses particulares; y, c) como práctica que mejora la representación democrática a través de la transparencia y la visibilidad de quienes buscan incidir en un congreso.

En esta última vertiente es en la que se inscribe esta tesis, pues a partir de este enfoque, el cabildeo es capaz de establecer un lazo directo entre el gobierno y la ciudadanía si este se desarrolla bajo ciertas reglas.

Las organizaciones del tercer sector pueden ser estos actores que logren consolidar el lazo gobierno-ciudadanía ya que, en su mayoría, cuentan con la legitimidad para la representación de intereses sociales y promoción de cambios estructurales y legislativos. Sin embargo, es de señalar que son pocas las organizaciones que utilizan sus recursos para desarrollar propuestas metodológicas y jurídicamente sólidas para acercar a los legisladores.

El *objetivo general* de esta tesis es hacer visible el cabildeo dentro del Poder Legislativo en México como un mecanismo metodológico de incidencia política por parte de las organizaciones del tercer sector. Su relevancia radica en la utilización del cabildeo como una estrategia que plantea esquemas y técnicas de participación de la sociedad civil a fin de proponer soluciones colaborativas en la agenda política en México. Cabe aclarar que no se plantea que el tercer sector sustituya las funciones de los partidos políticos y las instituciones gubernamentales, sino que, al ampliar e incidir en dichas instituciones de interés público, se puede abogar por un Estado que garantice los derechos de todas las personas.

A partir de lo anterior, la presente tesis busca ampliar la discusión y estudio del cabildeo desde la perspectiva de la Ciencia Política en México rescatando los avances de estudios ya elaborados. En segundo lugar, pretende analizar cómo la práctica del cabildeo puede resultar benéfica para conseguir los objetivos que se plantea el tercer sector en México, cuando se adopta como mecanismo de incidencia política, a fin de que los intereses ciudadanos se ven reflejados de forma directa en la toma de decisiones y especialmente en la actividad parlamentaria del país.

La *hipótesis* de este trabajo es que el cabildeo político es un mecanismo efectivo de vinculación e incidencia del tercer sector con el Poder Legislativo en México. En este sentido, existen organizaciones del tercer sector que han canalizado su activismo político a la labor política, utilizando tácticas, recursos y herramientas propias de este mecanismo.

Los insumos para estos trabajos fueron principalmente de naturaleza legislativa, teórico conceptual, memorias de las personas participes del caso, y entrevistas de campo que permiten conocer la percepción de los propios actores.

Esta tesis presenta en su organización una estructura segmentada con el fin de dar orden a los conceptos utilizados para abordar el objeto de estudio –fundamentalmente *Cabildeo y Tercer Sector* en México– entre otros, como son *grupo de interés* y *grupos de presión*, *sociedad civil organizada*, *incidencia política*, *negociación política*, y con ello concluir con un estudio de caso paradigmático, referente al proceso de cabildeo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil a fin de ejemplificar dicha hipótesis.

El **primer capítulo** tiene el objetivo de definir el *cabildeo* como proceso y actividad legítima y legal de los grupos de interés en las sociedades democráticas haciendo énfasis en

su utilización para la incidencia en las decisiones políticas dentro del Congreso mexicano. En este sentido, partimos de considerar que los *grupos de interés* dentro de los cauces legales son benéficos en las sociedades heterogéneas por su capacidad de enunciar y hacer visible la pluralidad social y las necesidades de desarrollo social desde una perspectiva diferente a la adoptada por el gobierno.

El **segundo capítulo**, tiene el objetivo de definir los conceptos básicos sobre el *tercer sector* y los alcances que este ha tenido en México. Actualmente el número de las organizaciones del tercer sector se ha ampliado, en buena parte gracias al trabajo político de una parte de estas organizaciones, el cual, ha logrado consolidar otras formas de participación en el espacio público además de las asistenciales, sociales y/o culturales. Es decir, de forma agreste, una parte del tercer sector ha demostrado que su interés actual está puesto en la incidencia en la toma de decisiones políticas.

El **tercer capítulo** presenta un estudio de caso correspondiente al proceso de cabildeo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil publicada en el año 2003. Esta experiencia de cabildeo por parte de las organizaciones es un caso paradigmático pues permite ejemplificar la interacción política entre los diferentes actores involucrados durante un proceso de cabildeo por parte de organizaciones del tercer sector. Asimismo, no es menor señalar que es a partir de la aprobación de esta Ley que se consolida el tercer sector en la sociedad mexicana como interlocutor con el gobierno y tomadores de decisiones.

Esperamos que la aportación de esta tesis, al visibilizar la incidencia política de las organizaciones, amplíe las referencias y prácticas de participación política en momentos como los que vivimos, tan llenos de desconfianza social. Sin ser un análisis exhaustivo y reconociendo que las limitaciones de este trabajo pueden ser numerosas, debido a la complejidad del tema, lo limitado que siguen siendo los recursos para el acceso a la información pública y la particularidad histórica del caso de estudio, no dudamos en señalar que los grandes cambios sociales están contruidos por pequeñas aportaciones.

CAPÍTULO I

CABILDEO DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

RESUMEN:

En este capítulo se define el término de cabildeo a partir de sus características, funciones, objetivos y clasificaciones, se definen conceptos como grupos de interés y grupos de presión por su relación con el cabildeo. Para concluir, se aborda el desarrollo histórico, marco legal y particularidades del cabildeo en el Poder Ejecutivo en México.

El cabildeo, históricamente, ha sido estigmatizado como una práctica ilegal utilizada por grupos de intereses económicos y con resultados antidemocráticos en México. Sin embargo, las prácticas de cabildeo han existido desde mucho antes de su reconocimiento y las mismas han incidido fuertemente en la construcción de una democracia representativa en México y en la definición de políticas e instituciones públicas. Para poder dar cuenta de esto, es necesario realizar un estudio sobre las prácticas de cabildeo en su justa dimensión en la participación ciudadana.

Como mecanismo clásico de participación política para los ciudadanos podemos nombrar al *sufragio*, sin embargo, él mismo no demuestra la pluralidad de necesidades, posturas e ideologías en el estado democrático. A la fecha, al sistema de partidos en México le es imposible reflejar en las agendas políticas y de gobierno los intereses de todos los grupos sociales; usualmente, el voto de la ciudadanía procura elegir al representante pero no a la agenda, a la persona pero no al programa.

Antes de entrar de lleno en el concepto de cabildeo, es necesario definir la *participación ciudadana* bajo tres características: expresión ciudadana; implicación del ciudadano en la práctica política; e intervención del ciudadano en el proceso de toma de decisiones.

Si bien se consideraba que a través del voto a favor de algún partido político se expresa la participación ciudadana, el propio sistema y espacio político contempla nuevas áreas de participación:

Las arenas electorales del Estado nacional ahora coexisten con otros modos de intercambio político que no se sitúan dentro del marco de representación territorial en sentido estricto, y existen al menos dos indicadores de esto: una es la expansión de la política más allá de las fronteras del Estado nacional y el otro es la politización de diversos temas (la identidad, la cultura, el género, el medio ambiente, la diferencia, etcétera), con la consecuente multiplicación de organizaciones, movimientos e iniciativas sociales o populares que establecen mecanismos y canales de negociación al margen de la representación territorial, es decir, que plantean la política en el terreno de la sociedad civil y cuestionan el hecho de que el Estado soberano sea el lugar y objeto de la acción política.¹

Estas nuevas áreas políticas surgen de tres problemáticas fundamentales que se viven en la democracia representativa:

- a) Los ciudadanos no se identifican lo suficiente con sus representantes, lo que supone que los partidos políticos reflejan sólo parcialmente los intereses de los ciudadanos.
- b) La ausencia de transparencia y rendición de cuentas por parte de los representantes genera desconfianza por parte de la ciudadanía.
- c) La ausencia de mecanismos de comunicación directos entre representados y representantes en la toma de decisiones.

Es por ello que las nuevas configuraciones teóricas apuntan a la generación de condiciones que propicien la participación activa de la ciudadanía a partir de incidir en la legislación y en los procesos de toma de decisiones, es decir, en redefinir los alcances de lo que se considera como participación ciudadana y representación democrática, paralelamente a los cauces de actuación dentro de los partidos políticos:

Se puede hablar de representación política y debatir sobre su permanencia o desaparición, pero la tarea que urge es la de ser representante o representado, la acción de la representación es la que debe vincular a los partidos y a los ciudadanos, tomando en cuenta el contexto en el que emergen los cuestionamientos sobre el mismo.²

Dentro de esta discusión, el cabildeo aparece como un mecanismo de intervención en las decisiones políticas que permite ampliar y resignificar la práctica y concepto de

¹ Cabrera Lavara, Claudia, “La democracia representativa en la era de la globalización: ¿nueva crisis de la representación política?” en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando [Recopiladores], *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, Ed. Porrúa, H. Cámara de Diputados, UNAM, FCPYS, México, 2009, p.69.

² Pacheco Avilez, Yadira, “El futuro de la democracia representativa: hacia la inclusión del ciudadano” en González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, *op.cit.*, p.108.

participación ciudadana, que incluye la acción directa del ciudadano organizado para definir e incidir en la vida social, económica y política del país. Este ha sido el principio del cambio de paradigma del cabildeo: de mecanismo emparentado con el tráfico de influencias a mecanismo legal de participación en la toma de decisiones democráticas dentro la estructura política del país.³

1.1. Definición, funciones y objetivos del Cabildeo

Las diferentes referencias históricas ubican el surgimiento del *lobby*, como se le conoce al cabildeo en la teoría anglosajona, en Reino Unido durante la transformación de las Cámaras de los Comunes y los lores en el Parlamento. Algunos autores⁴ han ubicado estos hechos en el siglo XII, aunque otros apuntan que esto ocurrió durante el siglo XIII.⁵

Se conocía como *lobby* por su relación con los espacios informales dedicados a la conversación –como parte del proceso de negociación política– sobre los intereses comerciales o políticos de la Cámara de los Comunes. La acción “*lobbying*” hacía referencia a la actividad de conversar y persuadir, dentro de los procesos de negociación entre lo público y privado inherente a la política; los textos históricos señalan que era usual la práctica del *lobbying* para la definición de la toma de decisiones del Parlamento sobre las responsabilidades presupuestarias, políticas, administrativas y jurisdiccionales de la ciudadanía.

El cabildeo como práctica pasó del Reino Unido a los Estados Unidos de América en el periodo de las 13 Colonias, siendo éste fundamental para la configuración de su sistema democrático y protección de los derechos civiles a partir del derecho de petición. A propósito de lo anterior, Allan Rosenthal rescata en el texto “*Lobbyist and Lobbying in the States*” el papel fundamental del *derecho de petición*:

... a partir de 1791 el derecho de petición, así como la práctica del lobby como medio idóneo para hacerlo efectivo, quedaron garantizados por la Constitución, y ya en 1808 el término lobby era

³ Véase González Chávez, Jorge, *El Cabildeo*, Dirección General de Bibliotecas Servicio de Investigación y Análisis de la Cámara de Diputados, 2005. Consultado en línea en: www.diputados.gob.mx/sedia/sia/dir/COORD-ISS-13-05.pdf, el 18 de marzo de 2015.

⁴ Astié-Burgos, Walter, *Lobby y democracia. Lo positivo y negativo del cabildeo*, México, Siglo XXI Editores, 2012, p.17.

⁵ Alonso Piñeiro, Armando, *Lobbying. La trama secreta*, Valleta Ediciones, Buenos Aires, 2000, p.9.

empleado comúnmente en los círculos legislativos del país, puesto que se había convertido en una actividad cotidiana que se realizaba como parte del funcionamiento del Congreso.⁶

En 1946, Estados Unidos de América establece en su Congreso la primera “*Ley Federal de Regulación del Lobby*”. Esta Ley proponía la inscripción de lobbistas en la Clerk House y en la Secretaría del Senado así como la entrega de informes financieros trimestrales, no obstante, se considera que no funcionó por su mala redacción que, entre otros detalles, se enfocaba en regular el cabildeo para la aprobación de iniciativas de ley, mientras que excluía de entregar informes a los lobbistas que discutían sobre las legislaciones aprobadas.⁷

Es hasta el 19 de diciembre de 1995 que se aprueba la “*Ley de Divulgación del Lobby de 1995*”, actual norma y estándar para el cabildeo en dicho país. El texto es renovador en su ámbito pues marca un precedente para diferentes países que desean regular y transparentar el cabildeo: define claramente a la figura de los “lobbistas”, el “lobbying” y los requisitos para el ejercicio del cabildeo, entre ellos, los requisitos específicos para su registro y mantenimiento como es la entrega de un informe sobre sus actividades financieras.⁸

En la actualidad, el papel del *lobbying* en Estados Unidos de América y la Unión Europea es fundamental para la representación de intereses externos e internos. Sin embargo, en diferentes latitudes, el concepto y la práctica se encuentra todavía rezagada, como en el caso de México donde se reconoce con el término latino de *cabildeo*.⁹

Si bien la literatura en castellano es reducida, existen autores contemporáneos¹⁰ que han tratado de definir sus ejes de acción, realizando aportaciones importantes para México al contemplar e interpretar la práctica en la realidad latinoamericana sobre el cabildeo.

Por ejemplo, Jordi Xifra define el cabildeo como un proceso de comunicación en el centro de las relaciones públicas entre particulares con los poderes políticos, con el fin de intervenir en una decisión pública.¹¹ Desde nuestra óptica, la definición de Xifra es limitada,

⁶ Astié-Burgos, Walter, *Op.cit.*, p.22.

⁷ “Federal Regulation of Lobbying Act”, Consultado en línea en: <http://www.lobbyingspain.com/historia-del-lobbying-en-los-eeuu/>, 30 de septiembre de 2012.

⁸ “Lobbying Disclosure Act of 1995”, Consultado en línea en: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>, 30 de septiembre de 2012.

⁹ Pese a que algunos autores de la literatura en castellano utilizan el término *lobbying*, por cuestiones metodológicas, se utilizará el término cabildeo para su homologación con los términos legales en México, ya que la definición debe tener correlación con el marco jurídico.

¹⁰ Para la definición conceptual de cabildeo se recurrió a la lectura de textos de los siguientes autores Emiliano Alonso Pelegrín, Fernando Dworak, Sebastián Lerdo de Tejada, Walter Astié-Burgos, Jordi Xifra, entre otros.

¹¹ Xifra, Jordi, *El Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Ediciones Gestión, Barcelona, 2000, pp. 24-25.

al señalar el cabildeo únicamente como un proceso de comunicación e información, pues restringe sus tácticas a meras actividades de relaciones públicas.

En contraposición, Lerdo de Tejada¹² y Walter Astié-Burgos¹³ rescatan el cabildeo como un proceso estratégico que incluye la negociación política, el diseño estratégico de acciones, la ejecución de técnicas y herramientas, identificación de actores y en algunos casos, la participación de los medios de comunicación para el posicionamiento del tema en la opinión pública.

Por su parte, Fernando Dworak redefine el concepto de cabildeo a partir del análisis de la práctica de intervención de los grupos de presión:

...el cabildeo consiste en las actividades que los grupos de presión van a realizar, ya sea por sí mismos o a través de intermediarios como consultores externos, para influir en las políticas públicas. Gran parte del cabildeo consiste en acumular información útil (esto es, poco conocida) y encontrar maneras de canalizarla a quienes puedan incidir en la toma de decisiones.¹⁴

Dworak rescata como característica intrínseca del cabildeo la recopilación de información para la toma de decisiones, sin embargo, cabe resaltar que esta no es el objetivo central del mismo, sino la persuasión que se logra con dicha información, aspecto que también resalta Armando Alonso Piñeiro.¹⁵

Más adelante en este trabajo, se señalarán las diferencias entre grupos de interés y grupos de presión, no obstante, cabe apuntar que el uso de diferentes técnicas para la negociación son objetivos que constituyen la diferencia entre dichos grupos.

Por otra parte, en México, las definiciones jurídicas acerca del cabildeo en el Poder Legislativo se encuentran en los Reglamentos internos del Senado de la República y de la Cámara de Diputados. El Reglamento del Senado de la República en el Artículo 298, capítulo IV “del Cabildeo” enuncia:

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

¹² Lerdo de Tejada C., Sebastián, *El lobbying en México*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004, p.17.

¹³ *Ibid.*, p.15.

¹⁴ Dworak, Fernando. “El cabildeo a las legislaturas”, *La Gaceta de Ciencia Política*, año I, vol. 1, otoño-invierno 2000, p.3.

¹⁵ Borrini, Alberto, “El nuevo Lobbying”, en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de mayo de 1991 en: Alonso Piñeiro, Armando, *Lobbying. La trama secreta*, Valleta Ediciones, Buenos Aires, 2000, p.21.

o en conjunto, con el propósito de influir en decisiones que les corresponden en ejercicio de sus facultades.¹⁶

A su vez, en el Reglamento de la Cámara de Diputados, el artículo 263 del capítulo III “Del Cabildeo”, se regula la actividad del cabildeo y al sujeto cabildero:

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.¹⁷

Todas estas definiciones permiten tipificar por analogía varias características del cabildeo:

- a) Es una actividad legal siempre y cuando promueva intereses legítimos.
- b) Es un proceso planificado y estratégico que incluye diversas herramientas y técnicas para la incidencia en la toma de decisiones de los representantes.
- c) Incluye la planificación, recopilación y comunicación de información fundamental para la toma de decisiones, pero no se restringe a estas acciones.
- d) Realiza acciones enfocadas a influir en la toma de decisiones por cauces legales, particularmente la negociación política y la persuasión.
- e) Su objetivo es defender o promover intereses ante representantes varios.

Durante la práctica de cabildeo, existe la obligación de proteger la información propia y de quien se representa frente a otros, precisados como actores, aliados y grupos opositores. La planificación del cabildeo considera distribuir la información necesaria, así como crear una estructura confiable de incidencia basada en la credibilidad, pues aunque no son objetivos del cabildeo en sí mismos, son soporte necesario para la actuación de los grupos de interés que comprometen a los actores políticos a responder sus propuestas.

Paralelamente, como proceso político, el cabildeo fomenta la discusión social y política en torno a los temas de su interés para lograr legitimar los beneficios de un grupo

¹⁶“Reglamento del Senado de la República” Consultado en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado/Reg_Senado_orig_04jun10.pdf, 29 de Septiembre de 2012.

¹⁷ “Reglamento de la Cámara de Diputados” Consultado en línea en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf 29 de Septiembre de 2012.

político o social en las opiniones generales de la sociedad. La opinión pública a través de las redes sociales y el internet cumple, en algunas ocasiones, las funciones de juez moral y mecanismo de presión haciendo eco de las propuestas políticas, por ello, se entiende que los autores mencionados recuperen como actores clave a los medios de comunicación, las redes y el internet como fuente del pulso político de la sociedad.¹⁸

A partir de las características y funciones mencionadas, el *cabildeo* para esta investigación se define como: *proceso político previamente planeado y ejecutado estratégicamente de acuerdo a intereses de grupo para incidir sobre actores políticos en los procesos de toma de decisiones.*

De esta definición podemos desprender que el *cabildeo legislativo* es el proceso político previamente planeado y ejecutado para *influir en la toma de decisiones de los legisladores y/o en las actividades que realiza el Poder Legislativo.*

El cabildeo en el Poder Legislativo tiene dos objetivos específicos: el primero será intervenir en la toma de decisiones de los temas que regula e interviene el congreso para propuesta o modificación de ley o para modificar el sentido del voto de legisladores. Particularmente, en el cabildeo con legisladores, la acción de acercamiento de información incluye en ocasiones la realización de documentos legislativos, es decir, la presentación de modificaciones deseadas o iniciativas de ley que se desean impulsar.

El segundo, es la construcción de un puente entre los temas legislativos y los de interés público de la sociedad; en este caso, el congreso es un medio para fomentar la discusión pública sobre un interés particular.

Por otra parte, existen aportes teóricos fundamentales que ahondan en la comprensión de las actividades del cabildeo como son la *tipología de los cabilderos (lobbyist)* y la *clasificación de técnicas de cabildeo* desarrolladas por Astié-Burgos. La tipología, la realiza a partir de los objetivos específicos del grupo u organización que pretende intervenir pues, de acuerdo con el autor, esto define el proceso y los mecanismos que los grupos utilizan para incidir.

¹⁸ Véase el trabajo que ha realizado la Red en Defensa de los Derechos Digitales para defender la libertad de expresión en los medios electrónicos, por ejemplo, frente a la iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Informáticos (Ley Fayad) en el 2015, Consultado en línea en: <https://r3d.mx/nosotros/>, 15 de enero de 2016

El primer grupo son los cabilderos por contrato (*contract lobbyist*) que trabajan para cualquier cliente, es decir, no pertenecen a la estructura del grupo de interés, sino ofrecen sus servicios. De este grupo se desprenden los siguientes tipos:

- a) Pistola por contrato (*Gun for hire*): Cabilderos profesionales que pueden representar cualquier interés o grupo.
- b) Cabildeo de asociación (*Association lobbyist*): Aquellos cabilderos con especialización en algún sector específico –sindicatos, sector privado, etcétera–.
- c) Cabildero de compañía (*Company lobbyist*): Es aquel que trabaja para empresas de un determinado sector –farmacéuticas, petroleras, alimentación, etcétera–.
- d) Cabildero del gobierno (*Government lobbyist*): Cabildero que trabaja para las diferentes instituciones públicas locales o federales.
- e) Cabildero de causas (*Cause lobbyist*): El cual busca incidir en las cuestiones filantrópicas, éticas, ideológicas o religiosas de los intereses públicos.
- f) Cabildero de extranjeros (*Foreing Lobbyist*): Aquellos que son contratados para representar los intereses de los gobiernos extranjeros.

El segundo grupo está conformado por los cabilderos “de la casa” (*corporate lobbyist*), es decir, aquellos que se encuentran dentro de la estructura del grupo de interés, organizaciones sociales, empresas privadas, etcétera.

Las técnicas del cabildeo recurrentes en los grupos durante el proceso para incidir, ya sea de forma propia o a través de un cabildero, se dividen en directas e indirectas de acuerdo a la forma de intervención o persuasión en las decisiones:

TABLA I

TÉCNICAS UTILIZADAS POR LOS CABILDEROS

Principales Técnicas Directas o Internas	Principales Técnicas Indirectas o Externas
<ul style="list-style-type: none"> -Encuentros informales -Entrevistas directas -Llamadas telefónicas -Envío de cartas, y correos electrónicos -Participación en las audiencias públicas del Congreso -Invitaciones a eventos sociales -Invitaciones a participar en conferencias o seminarios 	<ul style="list-style-type: none"> -Movilización de los miembros del grupo de interés. -Presión a través de campaña de llamadas telefónicas, envío de cartas y correos electrónicos para una amplia audiencia. -Invitaciones a eventos sociales dirigidas a los medio de comunicación.

Principales Técnicas Directas o Internas	Principales Técnicas Indirectas o Externas
-Invitaciones a viajes de estudio o familiarización -Recurrir a los keycontacts (contactos clave)	-Difusión de la información en los medios de comunicación a través de entrevistas, boletines, conferencias o spots. -Organización de conferencias, seminarios, mesas redondas y debates públicos. -Organización de manifestaciones públicas como plantones, marchas, etcétera. -Declaraciones públicas de personas reconocidas -Inserciones pagadas en la prensa escrita. -Canalización de fondos a las campañas electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de Astié-Burgos, Walter, *op.cit.*, pp.206-214

En este eje de discusión sobre las técnicas utilizadas durante el cabildeo legislativo, Jennifer Nicoll Victor¹⁹ agrega a la discusión teórica que los intereses del grupo y de los legisladores son variables para el análisis del contexto legislativo y, por lo tanto, para la planeación estratégica del cabildeo.

Victor menciona que el grupo de interés debe estar al tanto del grado de conocimiento del tema de interés por parte de los miembros del Congreso (legisladores), de su reconocimiento social, del previo consenso sobre el mismo (cuál es la percepción sobre el tema) y de sus restricciones en el proceso legislativo (cuándo es y no es posible intervenir en la toma de decisiones).

En resumen, los grupos de interés no basan sus tácticas de cabildeo sólo en sus objetivos, en las pláticas persuasivas y en los recursos de negociación, sino que toman en cuenta los tiempos (*timing*) o el “cuándo atacar”; es decir, a partir de análisis coyuntural:

Los grupos de interés tienen recursos limitados y quieren usarlos no sólo con base en sus propias características e historia sino también en el contexto legislativo que rodea al proyecto de ley que desea influenciar. Los grupos usan sus recursos de forma estratégica.²⁰

¹⁹ Victor, Jennifer Nicoll, “Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups Lobbying Tactics” *American Politics Research*, vol. 35, no.6, November 2007, SAGE.

²⁰ Traducción propia del original: “Interest groups have limited resources and want to spend them based not only on its own characteristics and history but also on the legislative context that surrounds the bill it wishes to influence. Groups spend their resources strategically.” En Victor, Jennifer Nicoll, “Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups Lobbying Tactics” *American Politics Research*, vol. 35, no.6, November 2007, SAGE, p. 842.

Ciertamente estas consideraciones complementan el análisis estratégico realizado por los grupos de interés y reflejan la complejidad propia de la intervención estratégica en el Poder Legislativo. Retomando la clasificación de técnicas mencionadas, Victor concluye que las técnicas de cabildeo directo (encuentros informales, entrevistas, invitaciones a participar en conferencias, etcétera) se encuentran relacionadas con el contexto legislativo y la coyuntura política:

- Los grupos de interés utilizan las técnicas directas cuando el tema o problema es innovador con respecto a las iniciativas de ley o la legislación vigente y se encuentra en trabajo *de committee stage* (es decir, en la etapa de planeación, revisión y dictamen del proyecto de ley que concierne a las comisiones).
- Igualmente, los grupos de interés suelen utilizar las técnicas directas cuando el tema o interés no ha recibido gran atención social o no cuenta con ninguna obstrucción y se considera que ya existe un consenso previo; también, cuando el grupo de interés decide posicionar un tema en la agenda legislativa que no ha sido considerado en el trabajo de los legisladores.

1.2. Grupos de interés y grupos de presión

Para ahondar en el carácter político de los grupos de interés y grupos de presión, es menester realizar una revisión bibliográfica sobre su incidencia en el Poder Legislativo. Se recurre a autores clásicos y algunos otros contemporáneos que retoman sus afirmaciones sobre grupos de interés y grupos de presión para la construcción de una definición propia. David Bicknell Truman, por ejemplo, desarrolla un estudio de los grupos de interés en Estados Unidos de América a partir de la premisa de que el ser humano es un ser social y necesita colaborar con otros para lograr sus fines, “...en todas las sociedades de cualquier grado de complejidad, el individuo está influido directamente por la sociedad en su conjunto diferencialmente a través de varios de sus subdivisiones o grupos.”²¹

²¹ Traducción propia del original: “*In all societies of any degree of complexity the individual is less affected directly by the society as a whole than differentially through various of its subdivisions, or groups.*” En: Truman, David B. *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf ed., New York, 1960, p.15.

Asimismo, Truman defiende que el individuo y sus intereses están definidos por la sociedad y su individualidad y preferencias, reflejando entonces que el interés personal tiene un papel específico en la generación de los grupos. Por ello, descarta la generación de grupos de interés por determinismo social, es decir, por simple sociabilidad. Coloca el término de grupo en el centro de la discusión para el análisis de los intereses:

...en mucha de la literatura, se utiliza para describir cualquier grupo de individuos que tiene alguna característica en común. A veces, éstos son conocidos como grupos categóricos. [...] a pesar de que el sentido de la palabra puede ser útil, omite un aspecto de importancia particular. La justificación para enfatizar en los grupos como unidades sociales básicas, recordando, es que las uniformidades del comportamiento están producidas por ellos. Estas uniformidades no dependen inmediatamente de las características comunes mencionadas anteriormente, sino de las relaciones entre las personas involucradas.²²

Es decir, las uniformidades sociales no configuran grupos, sino el desarrollo de las relaciones entre las personas. Por tanto, un grupo de interés no está sentado en la base de uniformidad de individuos, sino en el *enunciado de actitud social* compartida frente a otros grupos sociales (ya sea por eliminación, apoyo o alteración).

Definir al grupo de interés a partir de su enunciado público (que representa la actitud social particular del grupo) permite clasificar grupos existentes y potenciales de interés. Un grupo de interés institucionalizado debe, además, cumplir con cierto grado de estabilidad externa y equilibrio en su organización. Este equilibrio y estabilidad son visibles durante las interacciones dentro y fuera del grupo. En el caso del grupo de interés, la forma de la organización también expresa el grado de interacción, relativamente determinante para su efectividad política.²³

Aunado a lo anterior, Truman considera que el concepto de *grupo de presión* ha gozado de una connotación negativa, sobre todo relacionada con actividades ilegales como corrupción y tráfico de influencias. Por ello, propone el uso de *grupo de interés político*, más relacionado al uso de métodos o categorías para fines políticos que al uso de acciones de presión hacia las instituciones gubernamentales.

²² Traducción propia del original: "...in much literature it is used to describe any collection of individuals who have some characteristic in common. These are sometimes known as categoric groups. [...] Although this sense of the word may be useful, it omits one aspect of peculiar importance. The justification for emphasizing groups as basic social units, it will be recalled, is the uniformities of behavior produced through them. Such uniformities do not depend immediately upon such similarities as those mentioned above, but upon the relationships among the persons involved." En: Truman, David B. *Op.cit.*, pp.23-24.

²³ *Ibid.*, p.35.

Por su parte, Jacqueline De Celis afirma que los grupos de interés se forman a partir de su estructura económica y social, es decir, del interés proveniente de sus condiciones económicas o sociales, por ejemplo, las organizaciones sindicales o empresariales, pero no a su interés político. Un grupo de interés, para De Celis, se presenta como un grupo de presión cuando tiene un interés político o es analizado a partir de su intervención política:

...las características que los califican como grupos de interés [...] se hallan en relación con la infraestructura económico-social, mientras que su desenvolvimiento como grupos de presión propiamente dichos depende exclusivamente de las condiciones políticas del régimen.²⁴

Dicha argumentación permite ampliar las consideraciones brindadas por Truman sobre la construcción de grupos de interés a partir de un “enunciado de acción social”, con la relación que guarda este enunciado con las estructuras económicas, políticas sociales.

No obstante la postura de De Celis sobre lo que se entiende por grupos de presión es reduccionista actualmente, al definirlos sólo a partir de su participación política ya que todos los grupos participan en el espacio político, estén definidos por intereses económicos o sociales: la estructura política es el espacio por antonomasia donde se enfrentan los intereses políticos, legales e ideológicos que configuran las interacciones en las estructuras sociales y económicas.

Jean Meynaud toma una postura parecida a la de De Celis en su texto *Los grupos de presión* –uno de los primeros ensayos desde una perspectiva europea–, pues parte de la previa consideración de que todos los grupos de presión son grupos de interés:

Los grupos de interés así caracterizados se transforman en grupos de presión sólo a partir del momento en que los responsables actúan sobre el mecanismo gubernamental para imponer sus aspiraciones o reivindicaciones [...] En suma, la categoría “grupos de presión” abarca una parte de la actividad de los grupos de interés, o dicho más exactamente, consiste en el análisis de los grupos de interés en un aspecto determinado.²⁵

Para De Celis y Meynaud, un grupo de interés es reconocido por la organización y la unificación de actitudes frente a un tema particular, mientras que un grupo de presión tiene por característica esencial la incidencia política. Sin embargo, considera que el cabildeo no es una actividad política que merece atención pues sólo es un método de los grupos y lo ubica

²⁴ De Celis, Jacqueline B, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1963, p. 41.

²⁵ Meynaud, Jean, *Los grupos de presión*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires, 1963, pp. 8-9.

como “*ensayo de persuasión*”, lo que permite reconocer la poca importancia que tienen las técnicas de cabildeo en la definición de los grupos, de acuerdo con los autores:

Uno de los medios de acción que más naturalmente se ofrece a los grupos es el intento de persuadir a la autoridad competente de que se reclama reivindicaciones justas [...] Es el método favorito de los que aspiran ‘respetabilidad’ y consiste en convencer por medio de argumentos racionales [...] se ha traducido en la recopilación y envío a los responsables de una documentación sobre los problemas considerados...²⁶

Nuevamente, este análisis de los grupos de presión sólo como una parte de la actividad política de los grupos de interés no permite reconocer la estructura política como el espacio de decisión de las estructuras políticas, económicas y sociales, ni la complejidad propia del grupo de interés. Asimismo, conviene cuestionar si los grupos de interés tienen intereses aislados a la política, pues en la actualidad, la disolución de la línea que separa la esfera pública y de la privada, ha propiciado una apertura a la discusión política sobre temas de relevancia social y económica.

En este sentido, todos los grupos tienen intereses políticos, y la explicación de la separación estatal con los grupos económicos y sociales –como grupos de interés–, no tiene relación con la incidencia política, sino con sus estrategias utilizadas. Igualmente, cabe mencionar que los grupos de presión son aquellos que pretenden “imponer aspiraciones o reivindicaciones gubernamentales”, no permite utilizar para el análisis las técnicas de persuasión de las que hace uso el cabildeo.

De la literatura actual en castellano, Dworak y Alonso Piñeiro, teóricos del cabildeo, reconocen al grupo de interés como una agrupación que tiene en común ciertos intereses y que presentan características organizacionales; este tipo de grupos, sugieren, son grupos de presión cuando desean influir en las instituciones públicas.

Dworak inscribe a los grupos de interés en un contexto de pluralidad necesario de la democracia e incluso tienen la función de ser un puente entre la sociedad civil y el Estado. Los grupos de interés, reconoce, son parte de la democracia representativa, donde ciertos grupos se articulan por intereses políticos sin desear ser figuras permanentes del sistema político.

Sin embargo, el análisis que presenta sobre grupos de presión es cuestionable con respecto a las dinámicas propias del sistema político. Sugerir que un grupo de interés es un

²⁶ *Ibid*, p. 29.

grupo de presión por alguna acción enfocada a la intervención en las decisiones políticas – argumento que rescata la postura de Jean Meynaud–, no permite reconocer las técnicas, como la persuasión y negociación de intereses durante el proceso, así como del desarrollo, estructura y cohesión del grupo. Sobre este problema epistemológico, Lorenzo Arrieta menciona:

Ninguno de los autores [Meynaud, Duverger, Loewenstein, *et. al.*] se ocupa en tratar los procesos en que los grupos participan, poniendo en práctica los métodos que les permiten alcanzar sus objetivos, así como los resultados que consiguen al interactuar con los sujetos que se encargan de tomar decisiones en las instituciones públicas.²⁷

A partir de las definiciones presentadas, se considera que un *grupo de interés es un grupo integrador ya sea a favor o en contra de una postura social que forma parte de las estructuras sociales, políticas y/o económicas, que permite y genera consenso intrínseco a la pluralidad de posturas políticas en un Estado democrático.*

La potencia del grupo radica en la credibilidad social y en la fuerza de expresión del interés que representa, sin olvidar que debe desarrollar un equilibrio y estabilidad de su estructura, incluyendo la generación de sus propios recursos.

Aunado al argumento anterior, la importancia de los grupos de interés para el análisis de la democracia representativa radica en el interés de algunos grupos por promover sus demandas o incidir a través de las instituciones públicas, buscando tener una estructura permanente y con ello, contar con los recursos necesarios para hacerlo:

Estos grupos persiguen cohesionar las aspiraciones de sus asociados, maniobrar con recursos económicos suficientes, son capaces de movilizar las potencialidades de sus seguidores, y poseen una estructura de aspiraciones definida; la estructura y cohesión es lo que permitirá que los grupos realicen sus acciones de acuerdo a las metas fijadas, como es manifestar sus posiciones frente a los sectores público o privado.²⁸

En la categoría de *grupos de presión* se conservan aquellos grupos de interés político que utilizan *técnicas de presión* durante el proceso de intervención en las instituciones gubernamentales a favor o en contra un tema político, aun cuando sólo lo utilicen para lograr un objetivo determinado.

²⁷ Arrieta Cenicerros, Lorenzo, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, no. 20, Nueva Época, mayo-agosto, 2010, p. 61.

²⁸ Arrieta Cenicerros, Lorenzo, *Op.cit.*, p. 60.

Cabe destacar que anteriormente se retomó la importancia de la coyuntura política para la elección de las técnicas de intervención (directas o indirectas) utilizada por los grupos de interés. En este sentido los grupos de interés prefieren el uso de técnicas indirectas o *de base (grassroots)*²⁹ para ejercer presión cuando: el tema ha sido previamente analizado por las comisiones y se encuentra en el Pleno (o *floorstage*)³⁰ para votación, durante la suspensión de un proyecto de ley o por el posible veto de alguna ley.

Este tipo de acciones son fundamentales para entender la existencia de los grupos de presión que hacen uso de medios no pacíficos –de presión- por ejemplo, a través de manifestaciones y plantones. A partir de un análisis de la coyuntura se observa que es durante la votación en Pleno cuando una iniciativa tiene más difusión entre la opinión pública, por lo que se consideran estas acciones con un efecto mediático fuerte para ejercer presión sobre los legisladores.

1.3. Actores que participan en el cabildeo al Poder Legislativo de México

Históricamente, en México se ha realizado la práctica del cabildeo desde la Independencia y su constitución como república federal democrática. En un principio se desarrolló para negociar con los gobiernos estatales y extranjeros. Sin embargo, el Poder Legislativo no fue objeto importante de cabildeo sino hasta 1997 cuando el Partido de la Revolución Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Tal como lo enuncia Cecilia Mora-Donato:

A nadie escapa hoy que las inercias del pasado hegemónico en nuestras cámaras y las reglas creadas para ese escenario de partido único, condicionan decisivamente la actuación parlamentaria y exigen no sólo reformas puntuales sino, incluso, motivan la adopción de nuevas perspectivas sobre el papel del Congreso de la Unión.³¹

²⁹ La técnica de cabildeo *de base* es una técnica indirecta que pertenece a la división de técnicas que recoge Astié-Burgos y refiere a la movilización de un grupo de personas comprometidas con los intereses sociales. Dicha técnica fue empleada en principio por movimientos sociales y activistas interesados en temas como derechos humanos, problemas ambientales, discriminación racial, etcétera; "...el éxito de una campaña de *grassroots* depende en gran medida de que parezca espontánea, surgida en forma natural de la comunidad frente a la cual el parlamentario es políticamente responsable" En: Astié-Burgos, *Op.cit.*, p. 207.

³⁰ Comparativamente, es la etapa del proceso legislativo en la que ya se debate el proyecto de ley en las Cámaras, se incluyen modificaciones y se vota la versión final antes de pasar al Poder Ejecutivo.

³¹ Mora-Donato, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006, p. 8.

Hasta entonces, las decisiones del Poder Legislativo quedaban supeditadas a los intereses y elecciones del Poder Ejecutivo y las negociaciones internas entre grupos sectoriales y actores políticos en el seno del PRI. Por ello, el Poder Ejecutivo era el principal receptor de cabildeo para intereses políticos; en esta sintonía, Jeffrey Weldon³² reconoce cuáles eran las condiciones que permitían la concentración del poder en el Ejecutivo:

- a) Sistema presidencialista basado en la Constitución.- La Constitución Política de México de 1917 concentraba una serie de funciones del presidente que mantenía un desequilibrio en el sistema político. Las iniciativas de ley que presentaba el Poder Ejecutivo, durante un largo periodo de tiempo (específicamente durante el periodo en que gobernó a nivel federal el PRI), recibían nulas modificaciones realizadas en comisiones y no en el Pleno de las cámaras, lo que afectaba la autonomía del Poder Legislativo.

Asimismo, hasta 1995, el presidente nombraba a todos los miembros de su gabinete sin aprobación alguna del Congreso, los cuales incluían al regente del Distrito Federal, el procurador general y los secretarios de Estado. A partir de 1994 el Senado confirmaría la designación presidencial del procurador general y los jueces de la Corte Suprema de Justicia y, en 1995, se propone que el jefe de gobierno del Distrito Federal sea electo por voto popular.

- b) Gobierno unificado.- El PRI (partido gobernante) contralaba la presidencia y ambas cámaras del Congreso. El presidencialismo pleno en México requería que las dos cámaras fueran controladas (por mayoría absoluta) por el PRI, pues esto mantenía el control sobre la división de poderes:

Hasta 1994 había dos senadores por estado, que sumaban un total de 64. Antes de 1988 el PRI sólo había cedido a la oposición un escaño en el Senado. En 1988-1991, la oposición ocupó cuatro escaños, y tres en 1991-1994. En 1993, una reforma constitucional introdujo la presentación minoritaria en el Senado. Cada estado eligió cuatro senadores. Cada partido designó una lista de tres candidatos. [...] En 1994 el PRI obtuvo la mayoría en todos los estados (32) y el PAN salió segundo en 24, mientras que el Partido de la Revolución Democrática (PRD) salió en segundo lugar en 8 estados. Así el PRI conservó una mayoría de tres cuartos en el Senado.³³

³² Véase Weldon, Jeffrey, "Las fuentes políticas del presidencialismo en México" en: Mainwaring, Scott; Soberg Shugart, Matthew, comp., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, México, 2002, pp. 175-211.

³³ Weldon, Jeffrey, *Op.cit.* p. 195.

La Cámara de Diputados mantuvo una evolución parecida hasta 1997:

Para las elecciones de 1988 se introdujo un sistema más proporcional, con 300 escaños uninominales y 200 escaños de representación proporcional. El PRI ganó sólo 260 de los 500 escaños, pese a que la oposición estaba altamente dividida. En 1991, el sistema fue modificado nuevamente para garantizar que el partido ganador tuviera una mayoría extraordinaria, y el PRI obtuvo el 63 por ciento de los escaños. En 1994, bajo un sistema de representación el PRI ganó 300 escaños.³⁴

c) La disciplina del PRI y el reconocimiento del Presidente como su líder reconocido.- La alta disciplina al interior del PRI, se encontraba relacionada a un sistema de listas cerradas, a pocos o nulos incentivos para que los legisladores actuaran en beneficio de sus intereses locales y a un liderazgo centralizado en la figura presidencial. A partir de la herencia caudillista proveniente de la familia revolucionaria institucionalizada en el Partido Nacional Revolucionario (PRN), el poder se concentró en la figura presidencial de Plutarco Elías Calles durante el Maximato. Sin embargo es Lázaro Cárdenas (con la creación del Partido de la Revolución Mexicana) quien logra formar una estructura fuerte de partido al interior del Congreso liderada por el presidente. Lo que consolidó por un largo periodo la transferencia del liderazgo del partido con la figura presidencial.

Por ello, no es arriesgado afirmar que la modificación al sistema electoral afectó la dinámica histórica del sistema político mexicano. Nuevas interacciones de los miembros y la ampliación de la élite política fueron claras a partir de que el PRI perdió la presidencia de la república, la mayoría de las cámaras de Diputados y Senadores, 13 gubernaturas y 19 capitales de los estados de la república. Aunado a esto, la crisis del sistema económico afectaría contundentemente las siguientes elecciones (1988) y la crisis del sistema social, visible con el levantamiento del EZLN en Chiapas.

Para el 2000, se delineó una ruptura en el sistema político mexicano, encaminado a un proceso democratizador y plural:

El 6 de julio de 2003 se consolidó una tendencia que apunta a ser definitiva: ningún partido político tendría mayoría absoluta en el Congreso y al mismo tiempo la titularidad del Poder Ejecutivo, como había sucedido en épocas anteriores. Un nuevo sistema de gobierno, perfilado en 1997 ante la probabilidad de que el PRI perdiera la mayoría en la Cámara de Diputados, se profundizó en 2000, cuando el PAN ganó al gobierno priísta la figura del jefe Ejecutivo, y mostró en 2003 toda su intensidad.³⁵

³⁴ *Ibíd.* p.196.

³⁵ Lerdo de Tejada C., Sebastián, *Op.cit.*, p.13.

Desde 1997, la relación de balances entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha funcionado mejor, en contraste con el sistema anterior en el que no existía ningún contrapeso y la gran mayoría de las iniciativas de ley eran desarrolladas por el Ejecutivo. Esto se ve reflejado en el aumento de las iniciativas de ley (casi el doble) presentadas por el Congreso.³⁶

En este contexto de transformaciones del sistema político mexicano, es posible diferenciar a los actores en el proceso del cabildeo al Poder Legislativo. Para objeto de esta investigación, se distinguen tres actores en los espacios legislativos: legisladores, grupo de presión y cabilderos profesionales.³⁷

❖ **Legisladores**

Sin ahondar en las funciones del Poder Legislativo en el Estado, hay que destacar el papel de los legisladores y sus funciones para la democracia representativa en México. De acuerdo a la CPEUM en sus artículos 51 y 56, el legislador tiene la función de representar a la ciudadanía, pues al ser electo ayuda a incorporar los intereses de la mayoría en un contexto democrático.

Esta función es también conocida como función de integración pública de intereses, ya que en ella confluyen diversas propuestas resolviéndose a través de la regla de las mayorías.³⁸ Para lograr dicha función, el Congreso tiene facultades que no están atribuidas a ningún otro poder, “facultades tan sustantivas como la creación de las normas con rango de

³⁶ *Ibíd.*, p. 57.

³⁷ Como consideración, legisladores, cabilderos y grupos de interés no son los únicos actores que han recuperado la pluralidad dentro del Poder Legislativo. Para el posicionamiento de temas de interés político existen organismos internacionales y otros países que han hecho uso de cabildeo en repetidas ocasiones frente al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo. Asimismo, instituciones públicas gubernamentales mantienen un constante vínculo con la actividad de los legisladores mediante los enlaces legislativos, como es el caso de la Secretaría de Gobernación que cuenta con la Subsecretaría de Enlace Legislativo creada en el 2002 para generar consensos y acuerdos políticos dentro de la relación institucional. Véase Gómez Valle, José de Jesús “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución” en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol.14, no. 42, mayo-agosto, 2008, p.112.

³⁸ Mora-Donato, Cecilia, *Op.cit.*, p. 22.

ley; la elaboración y fiscalización de presupuesto de egresos; el ejercicio de las facultades multifuncionales de control político, etcétera”.³⁹

De acuerdo con la Constitución mexicana en su artículo 50, el Poder Legislativo reside en un Congreso que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.⁴⁰ La Cámara de Diputados está integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa y 200 mediante el principio de representación proporcional. La Cámara de Senadores está conformada por 128 senadores, de los cuales, dos son elegidos por el principio de votación mayoritaria relativa y uno asignado a la primera minoría, por cada estado o entidad federativa; 32 senadores son elegidos según el principio de representación proporcional, de acuerdo al artículo 56.

Existen dos modos formales en los que se agrupan a los legisladores dentro del Congreso de la Unión (de acuerdo a su marco normativo) que dan forma y sentido al proceso parlamentario y a las dinámicas políticas al interior de las cámaras: los grupos parlamentarios y las comisiones.

a) Grupos Parlamentarios

De acuerdo al artículo 70 de la Constitución mexicana, se determina que los grupos parlamentarios son la forma de agrupación de los diputados a fin de garantizar la representación de todas las corrientes políticas en la Cámara. Más allá de una función administrativa, los grupos parlamentarios originan las dinámicas políticas al interior del Congreso:

En la práctica el grupo parlamentario es el protagonista del trabajo dentro de las cámaras; integrado por un conjunto de legisladores vinculados por afinidades ideológicas, tienen como finalidad defender su propia línea política en las cámaras, así como facilitar y agilizar todas las actividades parlamentarias.⁴¹

El artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso General señala que los grupos parlamentarios deberán estar integrados por al menos cinco diputados, contando con un acta de constitución de miembros, las normas acordadas entre el grupo (en consideración con las

³⁹ *Ibíd.*, p. 29.

⁴⁰ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Consultada en línea en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, 15 de Octubre de 2012.

⁴¹ Mora-Donato, Cecilia, *Op.cit.*, p. 40.

de su partido político) y la designación de un coordinador de grupo parlamentario.⁴² Es decir, al igual que los grupos de interés, un grupo parlamentario está conformado por los enunciados ideológicos o propuestas que son afines en la pluralidad que pretende agrupar el Congreso. Por ello, en el proceso de cabildeo es de considerar cuál es la postura política e ideológica frente a temas específicos que ha considerado de particular interés cada grupo parlamentario, así como conocer su postura grupal frente a la agenda nacional.

b) Comisiones

Como la Ley Orgánica del Congreso indica en sus artículos 39 y 89, los legisladores forman comisiones definidas como:

Órganos especializados constituidos por el Pleno que por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que las Cámaras del Poder Legislativo cumplan con sus atribuciones constitucionales y legales. Se integran por diputados o senadores de los diversos grupos parlamentarios, buscando que en su seno se refleje lo más fielmente posible la composición política del Pleno (criterio de proporcionalidad) y toman sus decisiones por mayoría de votos de sus miembros.⁴³

El Congreso mexicano contempla los siguientes tipos de comisiones: ordinarias, de reglamento y prácticas parlamentarias, de investigación, jurisdiccionales, especiales, conjuntas y de estudios legislativos. A continuación se enuncian las que corresponden a ambas cámaras:

- a) *ordinarias*, son permanentes y se conservan de una legislatura a otra;
- b) *especiales*, se constituyen para asuntos específicos por acuerdo del Pleno; y
- c) *de investigación*, creadas por decisión de una cuarta parte de la Cámara de Diputados o la mitad de la Cámara de Senadores para el análisis de organismos descentralizados federales o de empresas de participación estatal mayoritaria.

Si bien la distribución de las comisiones entre los legisladores está sugerida para mantener la representatividad de los grupos parlamentarios y los temas de interés de los legisladores, estos suelen votar en bloque de acuerdo a la postura de su grupo parlamentario. Esto acarrea problemas de representación, pues los legisladores al tener poca autonomía

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Cámara de Diputados, "Glosario de Términos" Consultado en línea en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/f_comision, 13 de Octubre de 2012.

frente a su grupo parlamentario, suelen posicionar como prioridades partidarias, los temas que han sido previamente acordados.

La principal función de las comisiones es dictaminar las iniciativas presentadas ante la comisión por la Mesa Directiva; dicho dictamen presupone la existencia de un diálogo a partir del intercambio de ideas, intereses y justificaciones de argumentos entre los diferentes actores de las cámaras.⁴⁴ Por ello, las comisiones son el espacio donde se argumenta los fines, causas y justificaciones para la presentación de ley, es por antonomasia el espacio de discusión antes del Pleno y por ende el ideal para la intervención de los grupos de interés. Es decir, de un dictamen o reporte realizado en las comisiones, depende en buena medida los alcances y la aprobación de la ley en el Pleno:

Quando se presenta una iniciativa de ley o decreto a la Mesa Directiva, es turnada a las comisiones para su análisis y dictamen. La Mesa Directiva puede turnarla de las siguientes formas: enviarla a una comisión para su análisis o dictamen, o turnarla a dos o más comisiones (comisiones unidas); asimismo, puede turnarla a una comisión para su dictamen y a otra para emitir opinión. Igualmente, se turna a Puntos Constitucionales y se publica en la Gaceta Parlamentaria.⁴⁵

De acuerdo a la reglamentación de las cámaras, se deberá presentar el dictamen de un proyecto de ley que va a ser discutido en el Pleno firmado por la mayoría de legisladores que integran la comisión a la que corresponde analizar el tema.⁴⁶

❖ Grupos de interés

Previamente se definió como grupo de interés a las agrupaciones o grupos integrados ya sea a favor o en contra de una postura social o política y que forma parte de las estructuras sociales, políticas y económicas, generando consenso en torno a un tema. En el caso del Poder Legislativo, los grupos de interés pretenden influir en la elaboración, trámite y sanciones de proyectos legislativos (durante el proceso legislativo) o, en algunos casos, sólo colocar un tema en la agenda legislativa a fin de que este tema pueda ser recuperando posteriormente por algún legislador o grupo parlamentario.

⁴⁴ Del Tronco, José; Hernández, Mara; Solórzano, Ana, “Contexto y marco conceptual” en: Hernández Mara; Del Tronco, José; Sánchez, Gabriela, coord., *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, FLACSO México, Centro de Colaboración Cívica, México, 2009.,p. 25.

⁴⁵ Mora-Donato, Cecilia, *Op.cit.*, p. 143.

⁴⁶ *Ibidem*.

Algunos grupos de interés pertenecen al sector empresarial, y mantienen en su estructura un área para el cabildeo en instituciones públicas. Entre estos grupos se contemplan las que se encuentran registradas como la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo: Consejo Coordinador Empresarial, Alfa S.A.B., Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), Daimler, Grupo LALA, Grupo Modelo, Grupo Salinas, Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, entre otras.⁴⁷

Dentro de los grupos empresariales documentados que han utilizado servicios de cabildeo profesionales están: el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVITUR),⁴⁸ la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), desde el 2000 cuenta con la Comisión de Enlace Legislativo⁴⁹ y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) que en el 2002 establecieron la Comisión de Cabildeo después de la creación de su Dirección de Cabildeo.⁵⁰

También hay que mencionar a los grupos constituidos por organizaciones sociales generados sobre temas coyunturales.⁵¹ Existen movilizaciones sociales que cabildean paralelamente al trabajo de movilización de base, marchas o protestas de sus integrantes, incluso, dichas marchas sirven como técnica de presión o movilización de base⁵²; por ejemplo “Durante la LVII Legislatura el Barzón Unión Nacional y la CONAH (Consejo Nacional de Ahorradores) ejercieron presión a través de marchas y después negociación (2000)”.⁵³

A la par de estos grupos sociales se encuentran otro tipo de organizaciones no coyunturales que tienen una estructura permanente y cuentan con recursos económicos como son las organizaciones populares y los sindicatos: “en la actualidad, los integrantes de las

⁴⁷ Procab, “Asociados de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, A.C.”, consultado en línea en: <http://www.procab.org.mx/asociados.aspx>, 13 de Octubre de 2012.

⁴⁸ Arrieta Ceniceros, Lorenzo, *Op.cit.* p. 73.

⁴⁹ Gómez Valle, José de Jesús, *Op.cit.* p. 106.

⁵⁰ *Ibid.* p. 107.

⁵¹ Mencionar la existencia de grupos de interés político autodenominados sociales en México, plantea reconocer que en algunos casos su intervención en el sistema político ha estado permeada por prácticas clientelares o corporativas celebradas por los tomadores de decisión, ya que responden a la toma vertical de decisiones y a los esquemas clientelares de los partidos políticos. Sin pretender ocultar las prácticas antidemocráticas de estos grupos de diversos sectores que se agrupan bajo el término social es de rescatar, como más adelante se abordará, que los grupos conformados por la sociedad civil que no responden a estos esquemas son una condición *sine qua non* de la democracia participativa.

⁵² Previamente se ha mencionado que este tipo de técnicas son utilizadas por los grupos de presión.

⁵³ Arrieta Ceniceros, Lorenzo, *Op.cit.* p. 80.

agrupaciones tradicionales de obreros, campesinos y los denominados populares continúan utilizando los canales institucionales de la Cámara de Diputados para impulsar sus propuestas”.⁵⁴

Diversos de estos grupos ya incidían en las instituciones públicas pero a través de esquemas clientelares y corporativistas del partido gobernante, el PRI, por ejemplo, el Congreso del Trabajo (CT), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP). Estos grupos de interés no resultaban ser grupos opositores al gobierno, por el contrario, formaban parte de las dinámicas del presidencialismo en México.

De igual forma, como grupos de interés político están las organizaciones del tercer sector que han hecho uso del cabildeo al Congreso mexicano. Más adelante, analizaremos cuáles han sido sus posibilidades de intervención en la esfera política, sin embargo, por ahora podemos mencionar a Casa-México, El Consorcio y ORGANIZACIÓN Movimiento Ciudadano por la Democracia, Fundar, Alternativas y Capacidades, Grupo de Información en Reproducción Elegida, organizaciones que ya han desarrollado cursos y documentos de cabildeo para que las organizaciones puedan influir en las decisiones políticas.⁵⁵

En este tenor, el Congreso de la Unión es un espacio ideal para la intervención legítima de los grupos de interés en la toma de decisiones públicas, puesto que entre sus funciones se encuentra la de representar a los intereses provenientes de la ciudadanía.⁵⁶

❖ Cabilderos

Diversos autores, por ejemplo, Alonso Piñeiro presentan el término *lobbyista* o *agente* para designar a la agencia o persona profesional que se encarga de realizar el cabildeo, sin embargo, para efectos de esta tesis, al igual que cabildeo frente al uso de *lobbying*, por cuestiones metodológicas se adopta el término *cabildero* para su homologación con los términos legales en México.

⁵⁴ *Ibíd.* p. 71.

⁵⁵ Gómez Valle, José de Jesús, *op.cit.* p. 114.

⁵⁶ Caballero Sosa, Lila; Dávila Estefan, David, *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano*, Fundar. Centro de Análisis e Investigación, México, 2005, pp. 9-10.

Si bien no existe una definición formal de la figura del cabildero, en diversos textos académicos y coyunturales, agrupan ciertas características como las que menciona Alonso: especialistas en temas legislativos, nacionales o internacionales, operadores políticos que reconocen las diferentes técnicas (desde propagan política, recopilación de información y persuasión de los legisladores), así como otras actividades que afectan la negociación política.⁵⁷

Cabe destacar que para la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados se podrán registrar hasta 1,120 cabilderos, 20 cabilderos por cada comisión (en la presente Legislatura se elevaron a 56 las comisiones ordinarias). Los nombres registrados son públicos en el portal de la Cámara de Diputados y en la Gaceta Parlamentaria.⁵⁸

Las agencias o despachos de cabildeo ofrecen diferentes servicios, algunas de ellas desde marketing político, comunicación política, relaciones públicas, asesoramiento durante el proceso electoral hasta la actividad del cabildeo. Entre las agencias principales que realizan cabildeo con una estructura sólida⁵⁹ se encuentran: Guerra Castellanos & Asociados, Asesoría Estrategia Total, Consultoría y Relaciones Gubernamentales, Cabildeo & Comunicación, Dynamis Consultores, Grupo Estrategia Política, Políticas Públicas y Asesoría Legislativa, Pricewaterhouse Coopers (actualmente PWC), Zimat Consultores Comunicación Total, Llorente & Cuenca, Safie Consultores, EDELMAN, Structura.⁶⁰ Todas estas agencias pertenecen a la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB); esta asociación surge en el 2001 como iniciativa para conformar una asociación que realiza un enlace con el Congreso; conformada especialmente por funcionarios públicos de la administración del presidente Ernesto Zedillo.⁶¹

⁵⁷ Alonso Piñeiro, Armando, *op.cit.* p. 22-23.

⁵⁸ “Mesa Directiva da a conocer normas generales para el registro de cabilderos de la LXIII Legislatura”. Consultado en línea en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/Octubre/07/383-Mesa-Directiva-da-a-conocer-normas-generales-para-el-registro-de-cabilderos-en-la-LXIII-Legislatura>, 24 de julio de 2016.

⁵⁹ Se considera que cuentan con *estructura sólida* aquellas agencias que cuentan con un personal definido, realizan el trabajo de cabildeo profesionalmente como única o parte de sus funciones y están registradas ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

⁶⁰ Procab, “Asociados de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, A.C.” Consultado en línea en: <http://www.procab.org.mx/asociados.aspx>, 13 de Octubre de 2012.

⁶¹ Gómez Valle, José de Jesús, *op.cit.*, p. 110-111.

Otras consultoras de cabildeo son PSG Global México Estratégica Consultores, Grupo de Asesoría Estratégica, Interational Consulting and Marketing IC&M, México Corporativo de Servicios Legales, Burson-Masteller, etcétera.⁶²

1.4. Marco legal para la actividad del cabildeo al Poder Legislativo de México

Existe una mitificación sobre la corrupción dentro de la práctica del cabildeo e incluso se suele creer que la relación entre particulares y funcionarios públicos en este aspecto no es legal, sin embargo, en el marco legal existente en México está permitido. La Constitución, como ley máxima de los Estados Unidos Mexicanos determina cómo se rige el Poder Legislativo y el ejercicio del cabildeo y sus relaciones con el ejercicio de los derechos fundamentales.

❖ Fundamentación Constitucional de la Práctica del Cabildeo

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Capítulo I del Título Primero en los artículos 5, 6, 7, 9 protege a los individuos que deseen realizar la actividad bajo los derechos fundamentales, entre los cuales se encuentran la libertad de elección profesión, libertad de expresión, derecho de asociación:

- Bajo el artículo 5 de la Constitución, sobre la libertad de profesión, la actividad de cabildeo es legal en la medida en que no se incurra a ningún delito de corrupción, tráfico de influencias, violencia y no atente contra los derechos de terceros. Si bien, la característica de la necesidad de una actividad “lícita” se deja a las consideraciones de la jurisprudencia, una actividad es lícita hasta que no exista por parte de la ley ninguna prohibición explícita o se haya impuesto una sanción. Por ello, se puede considerar el cabildeo como una actividad dentro de la ley mientras que no se haga explícita su prohibición o se sancione la realización de la actividad.⁶³

⁶² *Ibidem.*

⁶³ Véase Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM, Editorial Porrúa, CNDH, México, 2012, p. 358.

- El derecho de libertad de expresión está protegido en el artículo 6 de la Constitución, el cual pretende garantizar la libertad de opinión de los mexicanos sobre los asuntos políticos del país. Asimismo, en la fracción III del artículo 6 se protege el derecho de tener acceso a la información pública.
- El artículo 7 define que cualquier individuo puede opinar, investigar, escribir y cuestionar cualquier tema por lo que está protegido su derecho de expresión. En el caso de los cabilderos, se encuentra protegido su derecho a proveer y opinar información sobre temas de importancia política y social.
- De acuerdo con el derecho de asociación expuesto en el artículo 9, los grupos de interés político pueden mostrar un interés, reunirse, formular, expresar una petición al Poder Legislativo. En este caso, el cabildeo sólo sería un mecanismo vinculante entre el ciudadano y el legislador.

El derecho de reunión y el derecho de asociación implican la libertad de reunirse dentro del territorio mexicano para cualquier actividad dentro de la ley, sea de interés político, cultural o económico. Las finalidades de la actividad siempre deben de ser lícitas y las pueden ejercer todas las personas que se encuentren en el territorio, a excepción de la limitante legal “para tomar parte en los asuntos políticos del país” pues, en ese caso, únicamente pueden participar mexicanos.

Si bien el derecho de reunión es un derecho humano, considerado individual sólo se entiende su ejercicio en colectivo.⁶⁴ Por ello, el cabildeo, como actividad colectiva, está protegido por los derechos aquí expuestos pese al carácter individual de los mismos.

❖ Marco regulatorio del cabildeo en México

Se ha mencionado que la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores están reguladas por los respectivos reglamentos de cada una de ellas, siendo la Cámara de Diputados la que ha logrado más avances en la regulación del cabildeo interno.

La Cámara de Senadores se regula por el Reglamento del Senado de la República, vigente desde el 4 de junio del 2010. El capítulo cuarto “Del cabildeo” del Título Noveno,

⁶⁴ Carbonell, Miguel, *op.cit.*, p. 476.

artículos 298, 299, define y regula la actividad dentro del Senado. La definición del cabildeo por parte del Reglamento del Senado contempla la representación de intereses ante los órganos directivos, un senador, senadores o comisiones en el Senado. Asimismo, la representación a través de un tercero.

Ante esto, los senadores se encuentran coaccionados a informar a la Mesa Directiva de las actividades de los cabilderos en virtud de promoción de sus intereses. El artículo 299 prohíbe que los senadores obtengan algún tipo de beneficio particular que influya en su trabajo parlamentario; en caso de fallar a dicho artículo serán castigados.⁶⁵

Por su parte, las actividades de los diputados se encuentran reguladas por el Reglamento de la Cámara de Diputados, vigente desde el 24 de diciembre del 2010. El Capítulo III Del cabildeo del Título Octavo (artículos 263-268), define y regula la actividad. Dichos artículos (del 263 al 268) fueron modificados el 20 de abril de 2011.

Frente al problema de tráfico de influencias y el ejercicio abusivo de funciones, es decir, que el cabildeo sea realizado para intereses propios o de terceros por una persona física, organismo privado o social, el artículo 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados es explícito sobre la abstención de los diputados para realizar recomendaciones que sean cabildeo para beneficio propio de familiares o terceros con los que mantengan algún tipo de relación.⁶⁶

De acuerdo al artículo 266, para transparentar las actividades del cabildeo en la Cámara de Diputados los documentos relacionados con el proceso legislativo o cualquier acto o resolución de la Cámara son objeto de consulta pública. Dichos documentos no tienen carácter vinculatorio para la resolución del asunto, es decir, pueden influir pero los legisladores pueden o no incluirlas para la resolución del asunto.

Asimismo, la Cámara de Diputados lleva a cabo un registro de padrón de cabilderos que se realiza al principio de cada legislatura y se renueva semestralmente publicándose en la Gaceta y en la página electrónica. Todo individuo que pretende llevar a cabo el cabildeo

⁶⁵ Reglamento del Senado de la República” Consultado en línea en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado/Reg_Senado_orig_04jun10.pdf, 18 de Octubre de 2012.

⁶⁶ El artículo 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados enuncia textualmente “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”.

debe inscribirse en dicho registro más de una vez. De igual forma, la Cámara puede suspender el registro de algún cabildero si se demuestra que ha incurrido en falsificación o que ha presentado información errónea a los legisladores, comisiones o autoridades internas (artículo 268).

El artículo 267 reglamenta cuáles son los requerimientos y obligaciones de los cabilderos y de la Mesa Directiva de la Cámara para dicho registro: se debe realizar el registro con el nombre completo de los acreditados por el representante legal, en caso de ser una persona moral y una relación de las principales comisiones o áreas de interés de cabildeo. La Mesa Directiva debe dar respuesta de la inscripción en un plazo no mayor a diez días, expedir una identificación con fotografía para el cabildero y realizar los cambios que sean notificados por los cabilderos para su inscripción.

De acuerdo con las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos expedida en la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados⁶⁷, se acordó la creación de una Secretaría que llevara a cabo la observación y análisis de las propuestas presentadas para el registro de cabilderos de la presente legislatura. Solamente se acordaron veinte cabilderos por comisión (Acuerdo Décimo), si resultaran ser más, la Mesa Directiva decidirá si se admiten más. Cualquier cabildero que presente información falsificada durante el proceso de cabildeo pierde inmediatamente su registro (Acuerdo Décimo Tercero).⁶⁸

⁶⁷ “Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos en la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, año xv, número 3616-I, (3 de Octubre de 2012), consultado en línea en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/012_comisioneslxii/01_ordinarias/057_hacienda_y_crédito_publico/13_cabildeo, 15 de Octubre de 2012.

⁶⁸ Para la LXIII Legislatura únicamente 212 personas físicas y 229 personas morales cumplieron con los requisitos para ser cabilderos en la Cámara de Diputados, siendo en su mayoría cabilderos de empresas privadas entre las que destacan la Cámara Nacional de la Industria de Aceites, Grasas, Jabones y Detergentes, Concamin, Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana, Cámara Nacional de la Industria Cinematográfica, Consejo Mexicano de la Carne, Concanaco-Servytur, Cámara Nacional de los Industriales de la Leche, Cámara Nacional de la Industria del Hierro y del Acero, Seguros Monterrey, Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, Cámara Nacional de la Industria de la Construcción. En el caso de cabilderos profesionales se reconocen tres importantes firmas: PricewaterhouseCoopers, Cabildeo y Comunicación, Open Lobbying Firm. Véase Garduño, Roberto (31 de octubre de 2015), “Cumplieron requisitos 441 cabilderos en San Lázaro para la 63 Legislatura”, *La Jornada*. Consultado en línea en: <http://www.jornada.unam.mx/2015/10/31/politica/008n1pol>, 24 de julio de 2016.

❖ **Otras referencias normativas**

En las discusiones públicas se suele relacionar la práctica del cabildeo con actividades ilegales, es decir, se cataloga como parte de diferentes delitos conexos como son el tráfico de influencias o el recibimiento de dádivas. A continuación se presentan los delitos que correlacionados con el cabildeo y su reglamentación en la Ley Orgánica del Congreso, el Código Penal Federal y la Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, esto con el objetivo de presentar una diferenciación clara de estas actividades delictivas y las técnicas de cabildeo que han sido descritas anteriormente.

TABLA II

PRÁCTICAS ILEGALES DE LOS LEGISLADORES DE ACUERDO A LA LEGISLACIÓN

	Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República	Código Penal Federal	Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos
Definición	<p>Reglamento del Senado de la República Art. 21.- En el desempeño de su cargo los senadores son sujetos de las responsabilidades de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, el Código Penal Federal y los demás ordenamientos aplicables.</p> <p>Reglamento de la Cámara de Diputados Art. 8.- Fracción XIII. Renunciar a obtener, por la realización de actividades inherentes a su cargo o su impacto, beneficios económicos o en especie para: su cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales,</p>	<p><u>Ejercicio abusivo de funciones</u> Art. 220.- El servidor público que otorgue o se valga de la información por sí o por interpósita persona para contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público.</p> <p><u>Tráfico de influencias</u> Art.221.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a sus responsabilidades.</p> <p><u>Cöhecho</u> Art.222.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite, reciba u ofrezca indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o</p>	<p>Art.8.- Fracción XII Los servidores públicos deberán abstenerse de solicitar, aceptar o recibir, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones</p> <p>Fracción XIII. Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables brindadas por el Estado.</p>

	Reglamentos de las Cámaras de Diputados y del Senado de la República	Código Penal Federal	Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los servidores públicos
	de negocios, o socios de empresas.	dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones.	
Sanción		<u>Ejercicio abusivo de funciones</u> Art.220.- 3 meses a 12 años de prisión, multa de 500 veces de salario mínimo e inhabilitación para otro cargo de 2 meses a 12 años. <u>Tráfico de influencias</u> Art.221.- 2 a 6 años de prisión, multa de 30 a 300 veces el salario mínimo y destitución e inhabilitación de 2 a 6 años para desempeñar otro cargo público. <u>Coehecho</u> Art.222.- 3 meses a 14 años de prisión, multa de treinta a mil días de salario mínimo y 3 meses a 14 años de inhabilitación para otro cargo.	Art.11.- Las autoridades a que se refieren las fracciones I, II y IV a X del artículo 3, establecerán los órganos y sistemas para determinar las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8.

Fuente: Elaboración propia con el Código Penal Federal, Ley Federal de Responsabilidades administrativas de los Servidores Públicos, Reglamento del Senado de la República, Reglamento de la Cámara de Diputados.

A pesar de los avances legales, queda ahondar en el marco legal de la actividad en México pues los reglamentos de las Cámaras no establecen explícitamente sanciones ante las posibles faltas durante el proceso del cabildeo. A su vez, ha sido fuertemente criticada la falta de transparencia y rendición de cuentas de dicha actividad en las instituciones públicas, ante ello, diferentes legislaturas y grupos parlamentarios han presentado iniciativas de ley para regular el cabildeo en estos términos.

Entre los temas que han contemplado las iniciativas desde el 2002 están: transparencia de la actividad, establecimiento de un código de ética, creación de las figuras de cabildeo ciudadano y cabildeo profesional, creación de una base de datos para la rendición de cuentas, creación de un registro nacional de cabilderos, regulación de los encuentros de legisladores con los grupos de presión, entre otros.⁶⁹ Otras iniciativas retoman discusiones importantes en torno al ámbito de regulación del cabildeo, si debiera ser para regular el Poder Ejecutivo o

⁶⁹ Véase Dworak, Fernando, *Cabildeo, Cuaderno de Trabajo, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República*, México, 2011, pp. 40-46.

únicamente el Poder Legislativo, así como tener carácter federal o únicamente para el régimen interno del Congreso.⁷⁰

⁷⁰ Véase Festinher Arias, Noemi Olaya. “La Práctica del Cabildo y su regulación en los órganos legislativos” Para obtener el título de Maestra en Estudios Políticos y Sociales UNAM, 2014. pp.150-164.

CAPÍTULO II

EL TERCER SECTOR EN MÉXICO

RESUMEN

Se define el Tercer Sector a partir de diferentes nociones del concepto, su relación con la sociedad civil organizada y el marco legal bajo el cual se rigen. Asimismo, se despliega el estado actual del tercer sector en México, considerando su incidencia política a partir de su desarrollo, consolidación y la percepción particular de participantes del sector.

A nivel global se puede localizar la existencia del tercer sector desde el siglo XIX en Francia pero, además, podemos ver su retorno durante la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización de las Naciones Unidas o con el desmembramiento del Estado de Bienestar. Igualmente, su crecimiento coincide con la coyuntura mundial: crisis de las funciones del Estado de representatividad y seguridad social, y la privatización de bienes que se consideraban públicos a partir de la adopción de una lógica neoliberal, “esto significa que el sector no renace en un contexto de intensas luchas sociales y políticas en pro de la sustitución del Estado de bienestar por formas más desarrolladas de cooperación, solidaridad y participación sino renace coincidiendo con el inicio de una fase de retraimiento de las políticas progresistas”.⁷¹

⁷¹ Véase de Sousa Santos, Boaventura, “La reinención solidaria y participativa del Estado”, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una teoría social y una nueva práctica política*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003. pp. 245-272. Consultado en línea en: [http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Lapor ciento20caidapor ciento20delpor ciento20angeluspor ciento20novus_ILSA.pdf](http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Lapor%20caida%20del%20angelus%20por%20novus_ILSA.pdf), 2 de noviembre de 2012, pp. 255.

Este señalamiento histórico permite reconocer dos cualidades del tercer sector: por una parte surge ante las deficiencias de la construcción del Estado Moderno y por otro, su desarrollo va a la par de la democratización de la sociedad.

Para la definición y clasificación del tercer sector, algunos autores parten de su desarrollo histórico, mientras que otros de su estructura y rigidez organizativa; en algunas ocasiones, se ha definido a partir de valores éticos como la ayuda mutua, cooperación y solidaridad, clasificando dichas organizaciones por su temática. A continuación se expondrán diferentes perspectivas teóricas sobre el concepto del *tercer sector*, que si bien algunas de ellas no comparten características, cada una aporta rasgos distintivo del mismo.

2.1. Definición del Tercer Sector

Desde una perspectiva economicista, el *tercer sector* se define como aquellas asociaciones e instituciones organizadas que actúan de forma privada pero que inciden públicamente, de donde surge su condición de organización sin fin de lucro:

“Tercer sector” es la denominación, residual e imprecisa, con la que se intenta dar cuenta de un vastísimo conjunto de organizaciones sociales que, siendo privadas, no tienen fines lucrativos y que, aunque respondan a objetivos sociales, públicos o colectivos, no son estatales.⁷²

Esta perspectiva, está enfocada a la diferenciación con el primer y segundo sector: el primer sector se concibe como las instituciones gubernamentales y políticas; por segundo sector, entienden a las organizaciones privadas con fines de lucro, es decir, el sector empresarial. Además de designar el tercer sector en su forma negativa –no son organizaciones que pertenecen al gobierno ni son empresas–, incluye a cualquier organización que no tenga fines de lucro ni electorales, por ejemplo, asociaciones de asistencia pública, de autobeneficio, etcétera.⁷³ Por ello, se puede afirmar que es una definición reduccionista, es decir, no precisa al tercer sector a partir de sus atributos sino de las características de otras instituciones, lo que permite inscribir en este sector a casi cualquier organización que tenga un interés social. De igual forma, elimina el carácter político intrínseco a las relaciones en la democracia participativa, pues únicamente se define al tercer

⁷² de Sousa Santos, Boaventura, *Op.cit.* p. 250-251.

⁷³ Véase Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011, p. 14.

sector a partir del espacio público que no cubre el Estado y que es, además, negado por las instituciones privadas. Además, esta definición reduccionista considera al Estado sólo como proveedor de servicios sociales sin un reconocimiento pleno de su carácter político.

Aunada a esta controversia conceptual, se ubican otras, como son aquellas provocadas por la diversidad del origen, historia y evolución del sector, y por ende, denominación de este tipo de organizaciones:

Es así como nos encontramos con nominaciones como: organizaciones sin fines de lucro (OSFL), organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones no lucrativas (ONL), entidades sin ánimo de lucro (ESAL), entidades no lucrativas (ENL), entidades sin fines de lucro (ESFL) [...] organizaciones de economía social (OES), organizaciones de intervención social (OIS), organizaciones de acción social (OAS), organizaciones voluntarias o de voluntariado (OV) y organizaciones del tercer sector (OTS).⁷⁴

Algunas nominaciones presentan definiciones a partir de sus características como Organizaciones de Voluntariado; otras como Organizaciones No Lucrativas u Organizaciones No Gubernamentales, designando más bien el desarrollo histórico del tercer sector a partir de su relación con el Estado, sobre todo como “suplente” o “acompañante” de las actividades del gobierno –previsión de servicios sociales, promoción de la cultura y las artes– otros nombres, hacen hincapié en la economía social o mixta, por ejemplo las Organizaciones de Economía Social.⁷⁵

Desde la perspectiva de Pierpaolo Donati y Luis L. Esparza, el tercer sector construye un canal de interlocución entre el Estado y la sociedad. De la *solidaridad*⁷⁶ depende el trabajo del sector, pues este valor es el que genera nuevas dinámicas de cultura política: “el tercer sector, como conjunto de las organizaciones autónomas no lucrativas que actúan sobre la

⁷⁴ Ganga Contreras, Francisco; Burotto, Juan Félix y Antonioletti, Máximo, “Aproximación teórica a las organizaciones del tercer sector” *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 19, no.1, enero-marzo 2010, Espacio Abierto, p. 53.

⁷⁵ Kramer, Ralph M. “A Third Sector in the Third Millennium?” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.11, no.1, March 2000, Springer, p. 1.

⁷⁶ El concepto de *solidaridad* tiene una relevancia particular en América Latina pues es un valor que es propio de la comunidad y se inscribe fuera de las relaciones de poder y producidas por el capital, es decir, sin la *solidaridad* la existencia del tercer sector no sería posible, ya que produce *lo común* entre lo público y lo privado. Boaventura de Sousa Santos lo retoma en su teoría para explicar una forma de sociabilidad diferente a la explicada a partir de las relaciones económicas. Por ello, lo que Boaventura denomina *ethos barroco* no es sino las consideraciones de acciones solidarias que tienen su origen cultural en América Latina: “La subjetividad y la sociabilidad de *Nuestra América* son incómodas para el pensamiento institucionalizado y legalista, pero son afines al pensamiento utopista. Por utopía entiendo aquella exploración imaginativa de nuevos modos y estilos de capacidad y voluntad humanos, y la confrontación imaginativa de la necesidad de todo lo que existe –sólo porque existe- en pos de algo radicalmente mejor, por el cual vale la pena luchar” en: de Sousa Santos, Boaventura, *Una epistemología del Sur*, Siglo XXI Editores, CLACSO Coediciones, México, 2009, p. 249.

base de fines solidarios, usando principalmente, si bien no exclusivamente, medios solidarios”.⁷⁷ Proponen la solidaridad como valor ciudadano, reconociendo un nuevo tipo de ciudadanía como el “hacer comunidad”. Sin embargo, este atributo ideal no puede ser considerado como definitorio para el análisis de las organizaciones, particularmente, cuando se pretende analizar el carácter político de las mismas, pues es por antonomasia una carga valorativa sujeta a cambios cuando se pretende buscar organizaciones del tercer sector que actúen únicamente “por solidaridad”.

En este sentido, una perspectiva estructuralista como la de Lester M. Salamon permite un mayor rango de objetividad; define a las organizaciones del tercer sector a partir de su estructura interna, lo cual elimina los límites vagos mencionados anteriormente, entre lo que se define como Estado y el sector privado o valores éticos como la solidaridad.

Salamon propone cinco características para la definición de las organizaciones del tercer sector: a) Se encuentran formalmente constituidas, b) no son gubernamentales en su estructura básica, c) son autónomas, es decir, se gobiernan a sí mismas, d) tienen una distribución económica sin fines de lucro, e) son voluntarias, o buena parte de su estructura se constituye por voluntarios.⁷⁸

Además de estos límites definitorios intrínsecos a las organizaciones, se pueden retomar ciertas características no limitativas de las aportaciones anteriores para enriquecer la definición: son organizaciones que responden a objetivos sociales y públicos, usualmente enfocados a grupos o necesidades no cubiertas por las instituciones públicas; no están conducidos por el lucro, mantienen una fuerte carga ética o ideológica, como la reciprocidad, solidaridad y confianza; no pertenecen al gobierno o al sector empresarial aunque guarden una relación estrecha con ellos para conseguir sus objetivos.

Para objeto de esta tesis, se considera que la siguiente definición de tercer sector condensa de forma certera las características enunciadas:

El concepto de ‘Tercer Sector’ designa al conjunto de actividades sociales que no están conducidas por el afán de lucro –como en la economía–, pero que tampoco son de carácter estatal. Esta noción se basa en la idea de que diversos bienes colectivos se pueden producir a partir de acciones que no son de carácter mercantil y que no dependen de la autoridad política. Los mecanismos de coordinación de

⁷⁷ Donati, Pierpaolo; Esparza, Luis L., “La crisis del Estado y el surgimiento del Tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, n. 4, octubre-diciembre 1997, UNAM, p. 4.

⁷⁸ Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. “In search of the non-profit sector II: The problem of classification” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 3, no. 3, December 1992, Springer, p. 268.

acciones colectivas en el ‘Tercer Sector’ no son incentivos económicos ni disposiciones jurídicas, sino normas sociales, como la confianza y la reciprocidad.⁷⁹

2.2. Clasificación de las organizaciones del Tercer Sector

Como segunda consideración para conceptualizar al tercer sector, se encuentra la clasificación de las organizaciones que se agrupan como parte de él. Se han realizado clasificaciones de las organizaciones a partir de un sinnúmero de características:

a) desde sus fines particulares, por ejemplo, tipos de asistencia pública que realizan ya sea enfocados a la niñez o a las personas adultas mayores; b) su extensión local, nacional o internacional, por ejemplo, la auto denominación a la que se suele recurrir (“organización comunitaria”, “red regional” u “organización internacional”); c) de la adopción y trabajo de sus miembros y voluntarios, es decir, a partir del porcentaje de personas que realizan labor no remunerada en la organización; d) de acuerdo a sus fuentes de financiación, ya sea si reciben recursos gubernamentales para su labor o de fundaciones privadas o internacionales; e) a partir de su enfoque y actuación, por ejemplo, algunas organizaciones son agrupadas como “ambientalistas” o “feministas”; e) de los servicios que prestan, consultas, talleres, cursos o investigación; f) y su estructura organizativa, por ejemplo de aquellas que se denominan cooperativas.⁸⁰

Sin embargo, estas clasificaciones no suelen considerar la complejidad de las organizaciones del tercer sector. Para objeto de esta tesis, se retomará la clasificación propuesta por Salamon y Anheier, denominada Clasificación Internacional de Organizaciones Sin fines de Lucro –*International Classification of Nonprofit Organizations* (ICNPO)- la cual se rige por criterios fundamentales (objeto de incidencia social de la organización) para lograr una división en 12 grupos divididos de acuerdo con la principal actividad de las organizaciones, las cuales, a su vez están divididas en 24 subgrupos.

⁷⁹ Serna, Ma. Guadalupe y Monsiváis, Alejandro, “Investigar el ‘Tercer Sector’” en Jacqueline Butcher y Ma. Guadalupe Serna, *El Tercer Sector en México: Perspectivas de investigación*, CEMEFI, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2006, p.28.

⁸⁰ Francisco Ganga Contreras, Juan Félix Burotto y Máximo Antonioletti en su ensayo “Aproximación teórica a las organizaciones del tercer sector” han discutido sobre las formas de clasificación de las organizaciones del tercer sector; por su parte Lester Salamon, también ha presentado cuáles son los principales valores empíricos que dan a la clasificación de las organizaciones.

Los criterios para su clasificación son: economía, significado (valores primordiales), rigor, estructura de poder y riqueza.⁸¹ Los siguientes grupos amplios en los que se encuentra dividido la ICNPO son los siguientes:⁸²

Grupo 1: Cultura y recreación (*Culture and Recreation*)

Grupo 2: Educación e investigación (*Education and Research*)

Grupo 3: Salud (*Health*)

Grupo 4: Servicios sociales (*Social Services*)

Grupo 5: Ambiente (*Environment*)

Grupo 6: Desarrollo y vivienda (*Development and Housing*)

Grupo 7: Derecho, incidencia y políticas públicas (*Law, Advocacy and Politics*)

Grupo 8: Intermediarios filantrópicos y promoción del voluntarismo (*Philanthropic Intermediaries and Voluntarism Promotion*)

Grupo 9: Actividades internacionales (*International Activities*)

Grupo 10: Religión (*Religion*)

Grupo 11: Asociaciones y uniones de negocios y profesionales (*Business and Professional Associations, Unions*)

Grupo 12: Sin clasificación (*Not Elsewhere Classified*)

2.3. Tercer Sector y Sociedad Civil

La tercera consideración teórica, es aquella que confronta el concepto de tercer sector con el de la sociedad civil, el cual resalta el papel social y político de las organizaciones sociales. Si bien ambos conceptos exponen prácticas sociales y grupos que no pertenecen propiamente a la estructura gubernamental, remiten a representaciones diferentes:

Estamos ante dos enfoques diferentes que si bien pretenden explicar un fenómeno común para ambos, cada uno por su lado, ha elaborado una metodología propia y se ha planteado objetivos diferentes. Con esto, regresamos a lo que se mencionó desde el inicio, a saber: la ambigüedad conceptual en torno a las nociones de SC y tercer sector y la falta de un marco teórico consistente para pensarlas.⁸³

⁸¹ Véase Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut K. *Op.cit.*, p. 267.

⁸² Salamon, Lester M y Anheier, Helmut K., *Op.cit.*, p. 283.

⁸³ Chavez Becker, Carlos, "Sociedad civil y tercer sector en la discusión del segundo circuito de la política" en: Arditi, Benjamín coord., *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Anthropos, FCPyS-UNAM, México, 2005, pp. 65-66.

En el caso de México, los usos políticos y jurídicos del concepto de sociedad civil surgieron a partir de la crisis del régimen autoritario y, en la opinión pública, para designar las acciones solidarias después del terremoto de 1985. Anteriormente el concepto se usaba para diferenciar entre el Estado y la sociedad, con matices bastante neutros. La izquierda mexicana lo interpretaba como la acción colectiva con fines políticos, mientras que la derecha (PAN), lo interpretaba como “cuerpos intermedios” entre ciudadanos y el gobierno (también defendía la participación política por medio del voto y partidos políticos).

La literatura mexicana de la sociedad civil contendría dos partes principales. La primera de ellas abordaba las instituciones y organizaciones que asisten a la sociedad y actúan de forma paralela a la lógica del mercado (asumida en la *Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*) y planteaban los primeros movimientos democráticos en México, sin pretender ser parte del sistema electoral.⁸⁴

La segunda, poco difundida en el discurso político oficial, serían los movimientos sociales que plantean constantemente nuevas dinámicas, valores y demandas sociales. Estas dos vertientes quedarían condensadas en la siguiente definición: “[...] un conjunto de instituciones y una cultura política democrática cuyo eje histórico es la universalización de la ciudadanía, ello implica que hay una relación constitutiva entre la política y la sociedad civil”⁸⁵.

La sociedad civil como “conjunto heterogéneo de actores sociales, no es un grupo de asociaciones con un movimiento unidireccional ni homogéneo”;⁸⁶ se inscribe en el marco del Estado de Derecho y la tolerancia, sin un proyecto político específico ni un plan de vinculación entre el Estado y el mercado en un proceso de largo plazo. Comprende instituciones que no necesariamente están formalmente constituidas y no se definen por su estabilidad, mientras que sí comparten una fuerte relación con las luchas históricas y movimientos sociales que han defendido los derechos políticos, individuales y sociales de los ciudadanos.⁸⁷ Desde esta perspectiva, el concepto de sociedad civil incluye al tercer sector, pero el tercer sector no abarca a la sociedad civil.

⁸⁴ Véase Olvera, Alberto J. coord., “Introducción” y “Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil”, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999. pp.11-54

⁸⁵ *Ibíd.*, pp.45-46

⁸⁶ Chávez Becker, Carlos, *Op.cit.*, p.51

⁸⁷ *Ibíd.*

El concepto de tercer sector no puede abarcar todo lo que se concibe como público, ni es la única forma en la que interactúan o representan el conflicto entre la sociedad y el Estado. No obstante, si la constante redefinición y amplitud del concepto de sociedad civil enriquece el análisis del carácter político de las organizaciones, dificulta la teorización de ciertos procesos políticos institucionales.

Por su parte, la definición más utilizada de tercer sector también presenta deficiencias que tampoco lo delimita claramente frente a la sociedad civil: es reduccionista su representación de una tercera esfera separada del Estado y el mercado, concibiéndolas como separadas y sin capacidad de interacción entre sí. Igualmente, mencionar un solo sector a partir de la estructura económica, lleva a malinterpretar la alta heterogeneidad de organizaciones haciéndola pasar por una masa homogénea filantrópica, eliminando en algunas ocasiones el carácter político de la sociedad civil, y por ende, del tercer sector.

Sin embargo, y para objeto de esta tesis, la caracterización de las organizaciones como parte del tercer sector más allá de su reconocimiento como organizaciones de la sociedad civil, permite posicionar dos elementos fundamentales para el análisis de la práctica del cabildeo y su actividad como grupo de interés político.

Por una parte reconoce que el grado de institucionalidad de las organizaciones –su estructura formal, sus propios recursos y su personal- es fundamental para procesos con objetivos a largo plazo; por otra parte, reconoce que responden a objetivos específicos y públicos, es decir, reconoce que el cabildeo no es un objetivo en sí mismo sino parte de su incidencia política institucional. Como se ha señalado “la cuestión es cómo garantizar el carácter público de éste, cómo promover la ampliación de los derechos de ciudadanía y qué rol puede jugar en tal sentido algunas de las organizaciones que conforman el (tercer) sector”.⁸⁸

⁸⁸ Roitter, Mario M., “El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil” en: Arditi, Benjamín coord., *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Anthropos, FCPyS-UNAM, México, 2005. p. 38.

2.4. Marco legal del Tercer Sector en México

El marco legal del tercer sector en México tiene una importancia histórica, pues es el producto del trabajo de cabildeo de organizaciones de este sector al Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo en México, por ello, se analizará posteriormente cómo fue este proceso paradigmático.

Este marco normativo que regula el trabajo de las organizaciones es la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil* (LFFAROSC) promulgada el 9 de febrero de 2004. Es de aclarar que si bien la Ley utiliza el concepto *organizaciones de la sociedad civil* el término jurídico que ha sido adoptado está más cercano a la definición que se ha expuesto anteriormente de las organizaciones del tercer sector.⁸⁹

La LFFAROSC⁹⁰ fue expedida con dos objetivos primordiales: delimitar las obligaciones del Estado para promover la labor de las organizaciones y regular las actividades que son consideradas propiamente de las organizaciones. Para este segundo objetivo, se creó el Consejo Técnico Consultivo el cual está integrado por representantes de instituciones públicas y de la sociedad civil, y la Comisión de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil, la cual cuenta con representantes de la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Relaciones Exteriores (artículo 10 de la LFFAROSC).⁹¹

Igualmente, en el artículo 15 de la LFFAROSC se enuncia la creación del Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil por el cual las organizaciones podrán contar con la Clave Única de Registro (CLUNI). Si bien la CLUNI no es de carácter obligatorio, las organizaciones pueden acceder al acceso de recursos para actividades sociales por parte de instituciones públicas sólo si cuentan con el mismo. Éste registro está coordinado por la Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento que está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social y auxiliado por el Consejo Técnico Consultivo.

⁸⁹ Véase Olvera, Alberto J. *coord.*, “Introducción” y “Los modos de recuperación contemporánea de la idea de sociedad civil”, *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999. pp.11-54

⁹⁰ “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” Consultada en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>, 4 de noviembre de 2012.

⁹¹ *Ibíd.*, p.6.

La Comisión de Fomento y el Consejo Técnico Consultivo tienen la función de promover la participación de las organizaciones en la definición de las políticas públicas, siendo la Comisión quien las define a nivel gubernamental. Para lograr el objetivo anterior, la Comisión de Fomento tiene entre sus atribuciones definir, diseñar, concertar, coordinar y ejecutar mecanismos e instrumentos para el ejercicio pleno de los derechos de las organizaciones y apoyo en la realización de su trabajo.

El artículo 3 de la LFFAROSC define a las organizaciones de la sociedad civil – previamente clasificadas como personas morales– como aquellas agrupaciones mexicanas que estando legalmente constituidas, no persigan fines de lucro, ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso. Cabe destacar que las organizaciones internacionales gozan igualmente de ciertos derechos, siempre y cuando buena parte de su estructura esté constituida por mexicanos.⁹²

El artículo 5 reconoce como fines de las organizaciones de la sociedad civil en México, los siguientes:

- I. Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- II. Apoyo a la alimentación popular.
- III. Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- IV. Asistencia jurídica.
- V. Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- VI. Promoción de la equidad de género.
- VII. Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con discapacidad.
- VIII. Cooperación para el desarrollo comunitario en el entorno urbano o rural.
- IX. Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- X. Promoción del deporte.
- XI. Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- XII. Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico,

⁹² *Ibíd.*, p. 2.

así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.

XIII. Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.

XIV. Fomento de acciones para mejorar la economía popular.

XV. Participación en acciones de protección civil.

XVI. Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley.

XVII. Promoción y defensa de los derechos de los consumidores.

XVIII. Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana.

XIX. Las que determinen otras leyes.⁹³

El artículo 6 destaca entre los beneficios que gozan las organizaciones: ser instancias de participación y consulta para la administración pública; participar en los mecanismos de contraloría social, así como en la planeación, ejecución y seguimientos de políticas y proyectos gubernamentales; acceder a los apoyos y estímulos públicos; gozar de los incentivos fiscales; recibir donativos y aportaciones; acceder a los beneficios para las organizaciones que se deriven de los convenios o tratados internacionales.⁹⁴

Realizando una comparación entre los objetivos y los derechos de las organizaciones de la sociedad civil en la LFFAROSC, se puede reconocer que concuerdan con la definición previa de organizaciones del tercer sector. En resumen, los derechos principales de las organizaciones pueden ser divididos en tres ejes: 1) participación en la planeación y ejecución de políticas públicas, 2) derecho a recibir donativos públicos y privados, 3) goce de incentivos fiscales⁹⁵.

⁹³ *Ibíd.*, p. 3.

⁹⁴ *Ibídem.*

⁹⁵ Este punto es objeto de debate entre las organizaciones del tercer sector, pues si bien algunas de estas organizaciones deciden recurrir a la figura fiscal de donataria autorizada con el objetivo de recibir recursos económicos por parte del gobierno y empresas privadas, otras organizaciones no adoptan esta figura pues reconocen que su autonomía para la incidencia política estaría limitada, por lo que deciden recurrir usualmente a recursos independientes como son los de las agencias de Naciones Unidas o de organizaciones internacionales a favor de los derechos humanos, las cuales en diversas ocasiones presentan convocatorias más flexibles acordes al trabajo de incidencia que realizan las organizaciones de la sociedad civil.

Sobre este último punto, la Ley del Impuesto sobre la Renta⁹⁶ regula los beneficios y restricciones que tienen las organizaciones. De acuerdo con el artículo 79, de manera general, están exentas del impuesto sobre la renta las organizaciones sin fines de lucro que estén destinadas a los siguientes objetivos:

- Aquellas que tengan como beneficiarios personas de escasos recursos.
- Las que estén dedicadas al desarrollo a las comunidades indígenas y a los grupos vulnerables por edad, sexo o problemas de discapacidad.
- Las que realicen acciones para la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- Aquellas cuyas acciones para promover la participación ciudadana, los derechos humanos, la equidad de género, entre otras.

En el caso de los beneficios como donatarias autorizadas (figura fiscal que autoriza a las organizaciones sin fines de lucro de recibir donativos), el artículo 27 explica que sólo podrán recibir donaciones de hasta el siete por ciento de las utilidades fiscales de los contribuyentes. Entre las limitaciones que explica el artículo 27 se enumeran las siguientes:

I. Ser estrictamente indispensables para los fines de la actividad del contribuyente, salvo que se trate de donativos no onerosos ni remunerativos, que satisfagan los requisitos previstos en esta Ley y en las reglas generales que para el efecto establezca el Servicio de Administración Tributaria y que se otorguen en los siguientes casos [personas morales a que se refieren los artículos 79 – citado anteriormente- y 82 de esta Ley]

Actualmente, las donatarias ya pueden realizar actividades para influir en la toma de decisiones en el Congreso a través de cabildeo, siempre y cuando no sean actividades remuneradas y no se realicen a favor del sector que les haya brindado donativos previamente.⁹⁷

⁹⁶“Ley del Impuesto sobre la Renta”. Consultada en línea en:

www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_181115.pdf, 25 de julio de 2016.

⁹⁷ Esta reforma a la normativa fiscal se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 11 de diciembre del 2015. Anteriormente, el artículo 95 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta no incluía a todas las organizaciones de la sociedad civil como donatarias autorizadas. Por otra parte, la fracción II del artículo 97 de la LISR (anterior) restringía las actividades sociales de las personas morales no lucrativas (es decir, las organizaciones del tercer sector): si bien podían donatarias aquellas organizaciones dedicadas a la asistencia o beneficencia, enseñanza, investigación científica o promoción de la cultura (fracciones VI, X, XI y XII del artículo 95), no debían llevar a cabo trabajo de incidencia política para la legislación, entre ellas el cabildeo. Es decir, en contradicción con la LFFAROSC, las organizaciones que tenían una participación activa en la definición de las políticas públicas eran sancionadas de forma simbólica, limitando su carácter político. Véase Anterior “Ley del Impuesto Sobre la Renta” Consultada en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/82.pdf>, 23 de abril de 2012.

De igual forma, las organizaciones que decidan incidir en el Congreso, según el párrafo 3 del artículo 82 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta, deben brindar la siguiente información al Servicio de Administración Tributaria: a) La materia objeto de estudio; b) la legislación que se pretende promover; c) los legisladores con quienes se realice las actividades de promoción; d) el sector social, industrial o rama de la actividad económica que se beneficiaría con la propuesta; e) los materiales, datos o información que aporten a los órganos legislativos, claramente identificables en cuanto a su origen y autoría; y, f) cualquier otra información relacionada que determine el Servicio de Administración Tributaria mediante reglas de carácter general

El artículo 149 del Reglamento de la Cámara de Diputados, considera que a cada Junta Directiva de las comisiones compete atender los puntos y consultas a las organizaciones de la sociedad:

VI. Llevar a cabo consultas, respecto a los temas de su competencia, con representantes de los otros Poderes de la Unión, especialistas, organizaciones sociales, grupos de interés y ciudadanos en general.⁹⁸

En este sentido, las donatarias autorizadas y organizaciones influyen en las modificaciones o iniciativas de ley en calidad de organizaciones expertas que representan el interés de la sociedad sobre el tema.

2.5. Desarrollo del Tercer Sector en México

La ruptura del Estado de Bienestar no explica del todo el origen del tercer sector en México. Algunas organizaciones que podrían denominarse como sociales (organizaciones gremiales, asociaciones populares o de profesionales) se formaron bajo el cobijo del PRI, mientras que otras organizaciones surgidas de forma independiente fueron prontamente cooptadas, ya fuera a través de prácticas autoritarias, clientelares o corporativas. Esto se traduce en un nacimiento poco independiente de las organizaciones sociales de los intereses gubernamentales y por ende, con poca autonomía para la participación política.⁹⁹

⁹⁸ “Reglamento de la Cámara de Diputados” Consultado en línea en:

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf 29 de Septiembre de 2012, p.34

⁹⁹ Véase Verduzco, Gustavo, “La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en relación entre lo público y lo privado”, *Estudios Sociológicos*, vol. 19, no. 1, enero-abril 2001, El Colegio de México, pp. 27-48.

Posteriormente, en la década de los ochenta con la crisis económica, el adelgazamiento del Estado y, lamentablemente, con la pérdida de muchos familiares y viviendas durante el Terremoto de 1985, las cifras de las organizaciones de la sociedad civil se dispararon¹⁰⁰, aunque todavía no se definía un carácter político de las mismas pues muchas de estas organizaciones estaban enfocadas a la búsqueda y asilo de personas afectadas por el Terremoto. Sin embargo, a partir de este año la heterogeneidad que es propia del tercer sector sobresalió en México; surgieron organizaciones enfocadas a las actividades deportivas e incluso hasta de carácter religioso, pasando por las que suelen estar relacionadas con los partidos políticos.

Para los años noventa, diversas organizaciones comenzarían a visibilizar la incidencia política entre sus funciones para lograr objetivos específicos. En 1990 se crea la primera red nacional de organizaciones, que comenzaría con la unión de 75 organizaciones y llegaría hasta las 120 con el nombre de Convergencia de Organismos Civiles para la Democracia. Su trabajo se enfocaría en torno al tema de fraude electoral y abstencionismo,¹⁰¹ uno de los ejes importantes de trabajo de las redes en México.

Por otra parte, comenzaron a configurarse líneas de participación política que si bien no colocaban en el centro de sus objetivos la calidad democrática, reconocían en la incidencia gubernamental un medio eficaz para lograr sus objetivos. En este caso, María Fernanda Somuano esboza cuatro ejes del trabajo de las organizaciones con trascendencia política:

- *Medio ambiente.* Entre 1985 y 1994 surgen las principales organizaciones pro medio ambiente a causa de las luchas antinucleares en Pátzcuaro, Laguna Verde y los conflictos entre indígenas y campesinos. Actualmente Iniciativa 350, Greenpeace, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Presencia Ciudadana, Pronatura, Oxfam y la Fundación Heinrich Böll Stiftung (la gran mayoría de ellas como parte de redes internacionales) apoyan en iniciativas contra el cambio climático.

¹⁰⁰ A propósito de esto, Carlos Monsiváis clarifica sus causas “A estos voluntarios los anima su pertenencia a la sociedad civil, la abstracción que al concretarse desemboca en el rechazo del régimen, sus corrupciones, su falta de voluntad y de competencia al hacerse cargo de las víctimas, los damnificados y deudos que los acompañan. Por vez primera, sobre la marcha y organizadamente, los que protestan se abocan a la solución y no a la espera melancólica de la solución de problemas. Cientos de miles trazan nuevas formas de relación con el gobierno, y redefinen en la práctica sus deberes ciudadanos.” *En:* Monsiváis, Carlos, “No sin nosotros” (11 de septiembre de 2005) Consultado en línea en: <http://www.elindependiente.mx/noticias/?idNota=8531>, 25 de julio de 2013.

¹⁰¹ Véase Somuano, Ma. Fernanda, *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*, El Colegio de México, México, 2011, p. 45.

- *Derechos humanos.* “A nivel nacional, Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Mexicanos ‘Fray Francisco de Vittoria’, el Centro de Derechos Humanos ‘Miguel Pro’ son probablemente los grupos más conocidos”.¹⁰² Cabe destacar que este es un grupo particular por sus características: su trabajo va de ayuda a los pueblos indígenas, personas con discapacidad, personas migrantes, violencia política y violaciones graves a los derechos humanos (tortura, ejecuciones extrajudiciales, desaparición forzada, entre otras). Históricamente, estas organizaciones se encuentran sobre todo extendidas en pequeñas comunidades, no obstante, en los últimos años sus esfuerzos conjuntos se han centralizado en el Estado de México, la Ciudad de México, Oaxaca y Veracruz.
- *Desarrollo de la mujer.* La expansión del movimiento feminista en los últimos años fue, tal vez, la principal causa para la generación de estas organizaciones. Sus objetivos son tan amplios como las problemáticas surgidas por la desigualdad entre hombres y mujeres, por ejemplo, la violencia por razón de género, la participación política de las mujeres, la salud sexual y reproductiva de las mujeres de donde se desprende el caso paradigmático de cabildo realizado por diversas organizaciones para la legalización de la interrupción legal del embarazo en la Ciudad de México: “Quizá uno de los logros más claros de las organizaciones de las mujeres, especialmente feministas, fue la aprobación en el 2007 de la ley que despenaliza el aborto en el Distrito Federal”.¹⁰³ Entre las principales se encuentran GIRE, Católicas por el Derecho a Decidir, ELIGE, entre otras.
- *Apoyo a la democracia.* El trabajo de estas organizaciones puede ser mapeado desde 1994 con el primer monitoreo electoral en 1994 con la creación de la red Alianza Cívica formada por nueve organizaciones para evitar el fraude electoral, hasta la Iniciativa Ciudadana Ley 3 de 3 contra la Corrupción en el 2016 en la cual participan más de 75 organizaciones. Actualmente, el trabajo de estas organizaciones es tan amplio como el espectro de lo político: promoción de la cultura política democrática, derechos cívicos, programas de responsabilidad, transparencia y rendición de cuentas,

¹⁰² Somuano, Ma.Fernanda, *op.cit.*, p. 57.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 60.

transparencia legislativa, participación política de los grupos en situación de vulnerabilidad, democracia electoral, entre otros.¹⁰⁴

❖ Numeralia de las Organizaciones en México

Las estadísticas sobre el número de organizaciones del tercer sector en México discrepan. Mientras que para el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) el número de organizaciones del tercer sector es de 26,313¹⁰⁵, para la Cuenta Satélite del Tercer Sector del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) tal dato alcanza el número de 40,089:¹⁰⁶

TABLA III
ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR EN MÉXICO DE ACUERDO AL CEMEFI

Tipo de asociación	Número de asociaciones	Porcentaje
OSC Donatarias y OSC con CLUNI	17,206	65.4
Colegios de Profesionistas	230	0.9
Religiosas	7,390	28.1
Políticas	148	0.6
Total	26,313	100

Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011, p. 16.

TABLA IV
ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR EN MÉXICO DE ACUERDO AL INEGI

Tipo de asociación	Número de asociaciones	Porcentaje
Salud y asistencia social	15,154	37.8
Asociaciones y Organizaciones	11,706	29.2
Servicios Educativos	7,096	17.7
Otros	6,134	15.3
Total	40,089	100

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 61.

¹⁰⁵ Corte al año 2013 en Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011.

¹⁰⁶ La diferencia numérica entre las organizaciones registradas por el INEGI y el CEMEFI está asociada al número de organizaciones dentro del CEMEFI, y por otro lado, a la capacidad logística del INEGI de intervenir en todas las regiones del país por encima del CEMEFI.

Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011, p. 17.

Las organizaciones de la sociedad civil que cuentan con CLUNI (Clave Única de Registro que lleva a cabo la Secretaría de Desarrollo Social como Secretaría Técnica de la Comisión de Fomento) han aumentado considerablemente. En el 2005, alrededor de 2,958 organizaciones contaban con CLUNI, 12,963 en 2010¹⁰⁷ y 27,018 para el 2014¹⁰⁸.

TABLA V
ESTADOS CON MAYOR NÚMERO DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL CON CLUNI

Estado	Organizaciones con Cluni	Porcentaje
Distrito Federal	2745	22.48
Estado de México	769	6.3
Michoacán	518	4.24
Oaxaca	659	5.4
Veracruz	769	6.3

Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011, p. 26.

Las organizaciones del tercer sector persisten fundamentalmente del finamiento internacional, de los recursos públicos y las donaciones autorizadas. En México, el promedio de donatarias es de 5.9 por cada 100 habitantes.¹⁰⁹ Las donatarias autorizadas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) también presentan un crecimiento; ascendieron de 5,432 en el 2004 a 6,643 en el 2010 (un crecimiento del 22.3 por ciento). Para noviembre de 2012, el SAT declaró la existencia de 7, 632 donatarias autorizadas y 9,447¹¹⁰ para enero de 2016. La Ciudad de México concentra casi la tercera parte de las donatarias con el 29.08 por ciento, seguido por el Estado de México con 7.08, Jalisco con 6.79, Nuevo León con 6.49 y Chihuahua con 4.49 por ciento.¹¹¹

¹⁰⁷ Centro Mexicano para la Filantropía, *Op.cit.*, p.25.

¹⁰⁸“Conecta Indesol”. Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/.../Conecta_Indesol_Mural_No._18.pdf

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 24.

¹¹⁰ SAT, “Datos estadísticos”. Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]:

http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_donatarias.aspx

¹¹¹ *Ibid.*, p. 23.

El Programa de Coinversión Social es el más importante financiamiento por parte del gobierno a las organizaciones, administrado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) desde el año 2000. Los recursos públicos federales de las organizaciones en el 2010 por medio de proyectos de coinversión para sus labores por parte de seis Secretarías ascendieron a los 4,020 millones de pesos:

TABLA VI
RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES OTORGADOS A LAS OSC, 2010

Dependencias	Apoyos económicos otorgados	Monto \$	Monto por promedio por proyecto \$
Secretaría de Educación Pública	479	\$1,393,104,585	\$2,908,360
Financiera rural	1644	\$752,781,268	\$457,896
Secretaría de Economía	49	\$527,743,965	\$10,770,285¹¹²
Secretaría de Desarrollo Social	2057	\$541,129,758	\$263,067
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	321	\$489,330,422	\$1,524,394
Secretaría de la Reforma Agraria	352	\$316,544,413	\$899,274
Total	4902	\$3492,890,446	\$712,544.35

Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, CEMEFI México, 2011, p. 32.

Dichos recursos se dividieron en los siguientes rubros en el 2010:

TABLA VII.
APOYOS A LAS OSC CON RECURSOS PÚBLICOS FEDERALES, 2010

Rubros	Número de apoyos otorgados	Número de OSC
Económico	6,028	3,049
Especie	357	342
Capacitación presencial	812	744
Capacitación a distancia	621	559
Asesoría	45	44

¹¹² Es de señalar que si bien el Gobierno Federal reconoce el Programa de Coinversión Social (Secretaría de Desarrollo Social a través de INDESOL) como el apoyo más importante a las organizaciones de la sociedad civil, es notorio que las organizaciones apoyadas por los programas de la Secretaría de Economía destinan más recursos por organización. De igual forma, es contradictorio que el presupuesto esté destinado a organizaciones sociales cuando en la Ley Federal de Fomento a las Organizaciones de la Sociedad Civil no se integren organizaciones con fines de lucro y el único programa destinado a organizaciones sociales de la Secretaría de Economía es el Fondo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Por lo que, se puede intuir que en el presupuesto se engloban (de forma contradictoria) organizaciones sociales con fines de lucro, por ejemplo, las cooperativas, y organizaciones sociales sin fines de lucro.

Rubros	Número de apoyos otorgados	Número de OSC
Servicios	15	15
Difusión	247	191
Concertación y Coordinación	551	392
Otro	87	70
Total	8,763	5,406

Fuente: Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, CEMEFI México, 2011, p. 31.

Los recursos federales que se invierten al apoyo de las organizaciones están concentrados en los apoyos económicos y de capacitación, y representan apenas una pequeña parte del presupuesto que se invierte en desarrollo social. Por ejemplo, en 2010 se presentó una recuperación de los apoyos otorgados a las organizaciones (aumentó 67 por ciento), sin embargo, apenas representó el 0.18 por ciento del presupuesto de egresos y el 5.43 por ciento del presupuesto destinado al desarrollo social.

TABLA VIII. APOYOS ECONÓMICOS OTORGADOS A OSC CON CLUNI POR TODAS LAS DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Año	No. De Apoyos	Monto
2007	3, 078	\$2,201,282,340
2008	5,920	\$4,842,004,109
2009	3,625	\$3,199,205,283
2010	6,028	\$4,350,397,799
2011	5,316	\$4,565,365,343
2012	5,716	\$6,249,125,131
2013	3,513	\$5,408,922,719
2014	4,048	\$6,779,284,937
2015	3,725	\$7,256,338,450

Fuente: Elaboración propia con información de la Tabla del Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, CEMEFI, México, 2011, p. 33 y el *Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente al 2011, 2012, 2013, 2014, 2015*.

En 2011, los apoyos disminuyeron 11.8 por ciento con respecto al 2010, aunque el porcentaje de presupuesto a los apoyos económicos aumentó 5 por ciento. Por otro lado, representó una mínima parte del gasto público destinado al desarrollo social en el 2011. Los 5,316 apoyos económicos fueron destinados a 2,908 organizaciones en su mayoría por las siguientes dependencias federales: la Secretaría de Desarrollo Social con 2, 146 apoyos; la

Secretaría de Hacienda y Crédito Público con 1,502 apoyos; y la Secretaría de Educación Pública con 479 apoyos.¹¹³

En 2013, existió una reducción al número de montos para apoyar las actividades de las organizaciones, probablemente a consecuencia del cambio en la administración pública federal, puesto que hasta el 2012 el número de montón era de 5,716 y se redujo a 3,513 para el 2013 al igual que su presupuesto asignado. Para 2014 se realizaron 4,048 apoyos, cifra que redujo a 3,725 apoyos económicos, no obstante, el presupuesto se ha mantenido estable con aumentos poco significativos que responden al aumento en el presupuesto de egresos.

❖ **Incidencia política: organizaciones del tercer sector como grupo de interés político**

En México, el tercer sector representa una pequeña parte de la economía mexicana cercana el 3 por ciento del PIB en el 2014¹¹⁴; en comparación, en Noruega representa el 5.9 por ciento de su PIB y en Australia el 4.1 por ciento. Sobre el número de organizaciones, en nuestro país, apenas llega a 40,089 organizaciones y 9,447 donatarias autorizadas cuando en Brasil se registran más de 200,000 organizaciones y en Chile 86,723.¹¹⁵

No obstante, y pese a su corta historia en México, ha tenido repercusiones importantes en temas propios de las políticas públicas como son derechos humanos, desarrollo de la mujer y participación ciudadana, así como promoción a la democracia. Partiendo de la definición de grupo de interés como grupo integrador ya sea a favor o en contra de una postura social distinguible por tres condiciones (el enunciado público con el que reconoce su causa o interés público, el equilibrio dentro de su estructura interna y, la estabilidad durante sus interacciones con agentes externos) se analizará el carácter de grupo de interés de las organizaciones del tercer sector.

¹¹³ Secretaría de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Desarrollo Social, *Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil correspondiente al 2011*.

¹¹⁴ Es decir, 490,900 millones de pesos (incluyendo la valoración económica del trabajo voluntario). Véase INEGI “Instituciones sin Fines de Lucro” Consultada en línea en: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/isfl/default.aspx>, [1 de agosto de 2016].

¹¹⁵ Hevia de la Jara, Felipe, “Margo legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile” en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Foro Público. Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Cámara de Diputados, s/f. p.28.

El tercer sector como todos los sectores amplios de la sociedad, forma grupos internos a partir de causas específicas que tienen repercusión en la percepción pública; estas posturas de la sociedad civil organizada son heterogéneas pues si bien algunas son históricamente conocidas, otras responden a sucesos coyunturales. Por ello, y como se ha mencionado, la clasificación de las organizaciones del tercer sector ha sido compleja y es una tarea inacabada, sin embargo, la forma más eficiente de clasificación ha sido a partir de su *objeto de incidencia social*, como lo denominan Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier. Este objeto de incidencia social es la causa o interés público con la que se enuncia una organización o una red/grupo de organizaciones.

De esta forma las organizaciones del tercer sector cumplen con la primera condición para su análisis como grupo de interés, *la referencia a un interés público a través del cual definen su causa u objetivo*. La pluralidad de grupos de interés puede ser tanta como la diversidad de organizaciones que participan a favor de diversos intereses públicos.

Por otra parte la constitución formal y autónoma de las organizaciones, la distribución económica sin fines de lucro, el trabajo voluntario y la independencia de las estructuras gubernamentales como características definitorias de las organizaciones del tercer sector, permiten el equilibrio dentro de su estructura interna, garantizando que las segunda y tercera características de los grupos de interés sean parte de su naturaleza, pues todas ellas son condiciones para mantener un equilibrio en la estructura interna y estabilidad con relación a agentes externos. Es decir, se puede afirmar que la institucionalidad de las organizaciones del tercer sector permite, en buena medida, las condiciones para incidir políticamente como grupo de interés.

Sin embargo, los límites del tercer sector como grupo de interés frente a otro tipo agrupaciones políticas no son siempre claros, pues comparten objetivos y estrategias de incidencia política. Por ejemplo, con los movimientos sociales coyunturales:

Tarrow y Tilly han afirmado recientemente que las organizaciones eligen qué tácticas usar considerando la mejor manera de utilizar los recursos que tienen que hacer frente a las oportunidades y restricciones que enfrentan en una situación particular. “[Las organizaciones] no son intrínsecamente actores o grupos ‘orientados a movimientos sociales’”, escriben, “los mismos grupos que van a las calles y montan barricadas se pueden encontrar en los lobbies, oficinas de periódicos, y en las ramas de los partidos políticos... estos diferentes tipos de actividades se pueden combinar en el repertorio del mismo grupo e incluso pueden ser empleados simultáneamente.” De hecho, concluyen, “No existe discontinuidad fundamental entre los movimientos sociales y la política institucional”.¹¹⁶

¹¹⁶ Traducción propia del original: “Tarrow, and Tilly have recently claimed that organizations choose what tactics to use by considering how best to use the resources they have to deal with the opportunities and

En algunas ocasiones, la separación entre organizaciones y movimientos sociales coyunturales es discontinua y de algún modo esto es favorable para la incidencia política, ya que propicia la unificación de esfuerzos y recursos para las causas. Sin embargo, el grado de institucionalización (recursos económicos, voluntarios y estructura legal) es fundamental para la distinción entre ellos. De esta forma, y retomando las diferencias entre sociedad civil y tercer sector, estas organizaciones no pueden representar a todos los movimientos sociales pero permiten conocer cuáles son los intereses ciudadanos a partir de mecanismos institucionales.

Por ello, es posible afirmar que del tercer sector pueden provenir grupos de interés legítimos debido a que son portadores de demandas sociales, con la capacidad de representar a la opinión pública y promover la participación política, pero sobre todo porque cuentan con una estructura propicia y diseñada para la incidencia política:

El nuevo imaginario político, en el que las organizaciones de la Sociedad Civil o el Tercer Sector han adquirido enorme importancia, no correspondiente al imaginario de principios de los noventa en el que, desde el pensamiento liberal-democrático, la ciudadanía electoral y la competencia partidista, eran la última palabra en materia de política democrática. Hoy se hace política más allá de la representación territorial, en buena medida en el terreno de las asociaciones y de las organizaciones de la sociedad.¹¹⁷

Como grupo de interés político, las organizaciones sin fines de lucro realizan diversas acciones para realizar incidencia. No obstante, la literatura sobre el tercer sector ha desarrollado poco sobre las técnicas que utilizan las organizaciones para la actividad política. Por ello, se realizaron entrevistas cualitativas a cinco actores que han realizado trabajo de incidencia política con organizaciones del tercer sector para conocer las acciones que han realizado organizaciones y han sido exitosas como grupos de interés político.¹¹⁸ A

*constrains they face in any particular situation. 'They are no inherently 'social-movement oriented' actors or groups', they write; 'the same groups that pour into the streets and mount the barricades may be found in lobbies, newspaper offices, and political party branches...these various types of activities may be combined in the repertoire of the same group and may even be employed simultaneously.' Indeed, they conclude, 'there is no fundamental discontinuity between social movements and institutional politics'". pp. 44-45 en: Burstein, Paul "Interest Organizations, Political Parties, and the Study of Democratic Politics" en: Constain, Anne N. et McFarald, ed., *Social Movements and American Political Institutions*, Rowman & Littlefield Publishers, United States of America, 1998, pp. 39-56.*

¹¹⁷ Chávez Becker, Carlos, *Op.cit.*, p. 77.

¹¹⁸ Se utilizó una técnica cualitativa, a partir de entrevistas con preguntas abiertas a personas clave del tercer sector para un análisis sobre las percepciones del desarrollo, retos, prioridades y relación de las organizaciones con el gobierno del tercer sector en nuestro país. Los entrevistados fueron elegidos con base en su participación y visibilidad en la sociedad civil, su adherencia a alguna organización del tercer sector y un alto grado de

continuación se presentan los principales hallazgos de estas entrevistas de percepción sobre el quehacer político del tercer sector:

1. *Colaboración con las instituciones gubernamentales para problemáticas específicas.*

Fernando Castro y Castro, quien ha formado parte de diversas organizaciones (Council of Foundations, Cemefi, UNICEF, Banco Interamericano de Desarrollo en México, Fundación Miguel Alemán, entre otras) y uno de los principales impulsores de la propuesta de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, reconoció que “el Estado está creado por la sociedad, y la sociedad permanentemente influye al Estado, pero no se separan. No tiene por qué concebirse como ‘un poder de la sociedad civil’ ‘un poder del gobierno’”.¹¹⁹

Desde su percepción, es eficiente la relación colaborativa entre gobierno y organizaciones del tercer sector para intereses específicos, concibiendo al Estado como representante de los intereses generales “o coordinamos los entendimientos y consensos o vamos ir creando artificialmente una confrontación entre intereses políticos e intereses sociales”.¹²⁰

En este sentido, la colaboración puntual en problemáticas específicas permite posibilita dos condiciones para la negociación: la búsqueda de objetivos comunes, es decir, la generación de acuerdos en el que las instituciones políticas y las organizaciones ganen y la autonomía de las organizaciones, puesto que la colaboración específica, por ejemplo, en temas de salud, no implica legitimar las acciones del Estado en cuestiones relativas al acceso a la justicia, a la transparencia o rendición de cuentas.

2. *Colaboración con otras organizaciones a partir de redes temáticas o regionales.*

Mauricio Guerrero, quien ha colaborado en el tercer sector desde hace 38 años participando en Fundación Merced y es expresidente de Association of Fundraising Professionals, encuentra posibilidades de mejorar el trabajo de incidencia con la creación de redes temáticas o regionales, pues proporcionan recursos y fuerza a las

intervención para el desarrollo del sector. Asimismo, se intentó mantener un grupo heterogéneo en ideas políticas para obtener un equilibrio entre las percepciones.

¹¹⁹ Castro y Castro, Fernando. Entrevista personal a Fernando Castro y Castro, 25 de febrero de 2013.

¹²⁰ *Ibidem.*

organizaciones que por sí solas representan una mínima parte del sector: “...empezaron a darse cuenta que su trabajo en conjunto puede incidir mucho más en las políticas públicas; esta incidencia no sólo da beneficios directos y a corto plazo, sino también da una perspectiva de lo que se puede lograr a largo plazo”.¹²¹

En el siguiente capítulo se expondrá el caso de la LFFAROSC, sin embargo, esta colaboración entre organizaciones es visible en algunos casos como es la colaboración de un buen número de organizaciones en la Ley 3 de 3 o la Red por la Educación. En este sentido, la presión que puede ejercer un número significativo de organizaciones en su conjunto es mayor que la de una sola organización, no sólo por la movilidad de recursos económicos, sino también por la legitimidad que brinda un compromiso en conjunto.

3. *Profesionalización del trabajo de incidencia política de las organizaciones.* Asimismo, Guerrero enunció, como principales retos para las organizaciones, la creación de nuevos liderazgos y acciones, es decir, la profesionalización de su trabajo más allá de la mera vocación, problema fundamental a causa de la falta de recursos privados y públicos.

Esto va de la mano con la percepción de Jesús Robles Maloof, activista por los derechos humanos integrante de diversas organizaciones civiles (Alianza Cívica, Coalición Ciudadana Por la Educación y Contingente Mx), quien considera que las organizaciones deben fomentar la participación ciudadana, es decir, promover su trabajo y causas para lograr el apoyo de los individuos que no se observan a sí mismos como agentes políticos:

Los retos son que tienen que prepararse, no cualquiera –desde un punto de vista real– puede competir en los discursos políticos sino está preparado, para lo cual tiene que impulsar los medios de comunicación. No todos pueden acceder a un discurso especializado porque requiere disciplina de lectura, estudio y análisis; lo que tienen que hacer más es apoyar a las organizaciones que están haciendo un buen trabajo de incidencia, que además son muchas –derechos humanos, seguridad social, derechos de las mujeres–.¹²²

Por su parte, Ana María León, extitular de Instituto Nacional de Desarrollo Social, considera que la profesionalización de la incidencia política de las organizaciones depende del seguimiento de una metodología específica:

¹²¹ Guerrero, Mauricio. Entrevista personal a Mauricio Guerrero, 23 de enero de 2013.

¹²² Robles Maloof, Jesús. Entrevista personal a Jesús Robles Maloof, 12 de abril de 2013.

...lo que a veces se necesita es que las organizaciones [...] tomen consciencia que se tiene que hacer de manera metódica, prepararse muy bien para la política pública, con una metodología para incidir: preparación, formación de capacidades y trabajar en red, ya que permite tener una incidencia más efectiva, que no sea una organización que se ve aislada en su tema. A veces, las organizaciones son muy específicas y el trabajar en red permite no sólo el efecto del número, sino también el efecto de la multidisciplinariedad, de la complementariedad entre diferentes organizaciones que permiten que tenga una incidencia más efectiva.¹²³

Por otro lado, desde su experiencia, observa en las instituciones públicas no sólo una oportunidad para que las organizaciones logren ampliar el espectro de sus objetivos, igualmente las instituciones públicas que coordinan políticas públicas pueden mejorar con la participación de las organizaciones debido a la experiencia y alcance focalizado en ciertas zonas o sectores que pueden lograr las organizaciones.

Agrupando las percepciones de los entrevistados, es posible afirmar que las acciones destinadas a la incidencia política son aquellas que permiten constituir a las organizaciones como un grupo de interés político. Es decir, un grupo de interés no sólo se constituye a partir de que desea intervenir en la toma de decisiones de las instituciones políticas, sino también de su “forma de actuar”. Retomando esto, no es arriesgado afirmar que la construcción de un discurso político, la utilización de medios de comunicación, la construcción de una estrategia, el trabajo de redes y la construcción de actores visibles o líderes políticos no son sino mecanismos que han retomado las organizaciones de los procesos de cabildeo de otros grupos de interés, particularmente de empresas privadas y partidos políticos.

4. *Generación e innovación de agendas temáticas.* Ricardo Reynoso, quien ha colaborado desde hace más de diez años en diferentes organizaciones, entre ellas la Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural, A.C. y el Centro Mexicano para la Filantropía A.C., percibe dos problemáticas fundamentales para el trabajo de incidencia política por parte del tercer sector. La definición de objetivos específicos para incidir en las políticas públicas, es decir, la vaguedad de la agenda política de las organizaciones del tercer sector y la continuidad, por parte de una parte amplia del sector de modelos de atención social asistencialistas:

Otro reto sería el influir en la agenda política, porque en general las organizaciones han tenido como objetivo atacar más los efectos que las causas. Esto tiene que ver con la matriz histórica

¹²³ León Miravalles, Ana María. Entrevista personal a Ana María León Miravalles, 16 de abril de 2013.

de la religión que lo que se busca es atacar el hambre o la pobreza, pero como efectos sin atacar sus causas, que, si bien no es el objetivo de las organizaciones sino del gobierno, sí debería crear modelos, como un laboratorio social, para que se generen modelos de atención.¹²⁴

Anteriormente se mencionó que, en algunos casos, organizaciones del tercer sector pueden ser concebidas como portadoras de demandas sociales con capacidad de representar la opinión pública. Sin embargo, la construcción de una agenda política, suele ser afectada por la vaguedad de los objetivos políticos, es decir, se reconocen problemas estructurales sin pensar objetivos concretos. Si bien, las organizaciones se conciben a sí mismas como defensoras de causas sociales, su labor puede ser limitada al no fundamentar su actuar en la transformación de problemáticas específicas que puedan ser solucionadas a corto o mediano plazo, en las que puedan ayudar más allá del trabajo asistencial el cual perpetúa las discrepancias con las instituciones públicas.

De igual forma, el tercer sector cuenta con un sinnúmero de retos para lograr que se reconozca plenamente como un grupo de interés político: es relativamente joven en nuestro país, tal como demuestra el desarrollo histórico y las cifras actuales de las organizaciones con registro legal. Este reciente crecimiento es una moneda de dos caras, por una parte, que las organizaciones estén apenas reconociendo nuevos campos de incursión y prácticas políticas alejadas del circuito de organizaciones sociales que con anterioridad respondían al PRI; en la otra cara, la heterogeneidad de las organizaciones, no les ha permitido construirse como un sector fuerte en México.

Asimismo, el tercer sector se encuentra centralizado en áreas urbanas, y no cuenta con los suficientes apoyos económicos para lograr su autonomía, sino que, en la mayoría de las ocasiones, las organizaciones trabajan conforme a los planes gubernamentales de desarrollo social, mermando su autonomía con el objetivo de conseguir recursos económicos pues las condiciones económicas y fiscales en las que trabajan frenan su desarrollo.¹²⁵

¹²⁴ Reynoso, Ricardo. Entrevista personal a Ricardo Reynoso, 25 de enero de 2013.

¹²⁵ Este resultado es similar al expuesto por Michael D. Layton en: Layton, Michael D. "Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and Its Limitations", *Norteamérica*, año 4, no.1, enero-junio 2009, CISAN-UNAM, pp. 87-120.

Resulta alarmante que parte de las buenas prácticas para la incidencia política no puedan realizarse por las deficiencias y condiciones de trabajo de las mismas organizaciones debido a: El financiamiento para el trabajo político que pone en riesgo su autonomía; a profesionalización de sus proyectos; la articulación con otras organizaciones de la sociedad civil; la mínima interlocución con las instancias gubernamentales en todos los poderes y niveles.

A continuación, se presenta una tabla que expone la frecuencia con la que se abordan diversos temas de preocupación señalados por los participantes durante las entrevistas.

TABLA IX

RUBROS DE PREOCUPACIÓN SEÑALADOS POR LOS ENTREVISTADOS SOBRE LA INCIDENCIA POLÍTICA DE LAS ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR

	<i>Profesionalización del Tercer Sector</i>	<i>Recursos económicos</i>	<i>Voluntariado</i>	<i>Constitución de redes de colaboración</i>	<i>Relación Gobierno-Organizaciones</i>
Fernando Castro y Castro	X				X
Mauricio Guerrero	X	X	X	X	X
Ana Ma. León	X	X	X	X	X
Ricardo Reynoso	X	X		X	X
Jesús Robles Maloof	X			X	
	<i>Incidencia Política</i>	<i>Cabildeo de las OTS</i>	<i>Modelo de trabajo de las OTS</i>	<i>Marco legal de las OSC</i>	<i>Estrategias para el cabildeo de las OTS</i>
Fernando Castro y Castro	X	X		X	X
Mauricio Guerrero	X	X	X	X	
Ana Ma. León	X	X	X	X	X

Ricardo Reynoso	X	X	X	X	
Jesús Robles Maloof	X	X			X

Fuente: Elaboración propia con la información recabada en las entrevistas a los participantes.

❖ **Beneficios de la incidencia política de las organizaciones en el trabajo gubernamental**

Es necesaria la colaboración entre el Estado y las organizaciones del tercer sector, incluso aquellas que no tienen una rigidez organizativa (como en el caso de los movimientos sociales) para una interlocución con la sociedad civil. Dicha interacción permite “sostener la comunicación y el debate público. [...] Las asociaciones sociales, al constituir espacios de colaboración y coordinación, también cumplen la función de crear instancias para la formación y el debate de la opinión pública”.¹²⁶

La incidencia política por parte de las organizaciones tiene los siguientes beneficios en la labor gubernamental:

1. *Canaliza la opinión pública.* Como grupo de interés político, hace visibles necesidades, problemáticas y la opinión de la ciudadanía sobre la labor realizada por las instituciones gubernamentales.
2. *Genera información para la labor gubernamental.* Justifica y facilita la labor de investigación sobre problemáticas y sectores de la población para la definición de políticas públicas, genera información y diagnósticos para marcos legales e iniciativas de ley.
3. *Propicia la participación ciudadana en la toma de decisiones.* El trabajo político de las instituciones gubernamentales está legitimado no por un gasto presupuestal sino por el consenso con la sociedad civil.
4. *Responde a un marco institucional de participación.* Hace uso de los canales institucionales previstos por el gobierno, pero no está exento de utilizar otro tipo de técnicas de participación ciudadana.

¹²⁶ Serna, Ma. Guadalupe y Monsiváis, Alejandro, *Op.cit.*, p. 32.

5. *Mejora el trabajo realizado por las instituciones gubernamentales.* Participa en el diagnóstico, diseño e implementación de programas de política social, proyectos de coinversión, convocatorias a iniciativas públicas, espacios de contraloría y vigilancia ciudadana con derecho a voz y voto.¹²⁷

¹²⁷ Reygadas Robles Gil, Rafael, “Retos en el horizonte de las organizaciones sociales en México” en: Álvarez, Lucía coord. *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés, Red Mexicana de Investigadores Sobre Organizaciones Civiles, México, 2002, p. 74.

CAPÍTULO III

CABILDEO POR PARTE DE ORGANIZACIONES DEL TERCER SECTOR PARA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

RESUMEN

Se presenta como estudio de caso el proceso de cabildeo en el Congreso mexicano por parte de organizaciones del tercer sector para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil. Se describen sus antecedentes y su desarrollo de 1994 a 2003, para finalizar con un balance de la estrategia del mismo.

Este tercer capítulo tiene el objetivo de presentar el análisis de caso de cabildeo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (en adelante LFFAROSC) por dos importantes razones. En primer lugar, el proceso de cabildeo legislativo que realizaron las organizaciones desde 1994 hasta 2003 permite visibilizar en buena medida los factores que intervienen en un proceso de cabildeo al ser resultado de la incidencia de organizaciones del tercer sector directamente en la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En segundo lugar, porque si bien no es objetivo de esta investigación realizar un análisis sobre la situación de las organizaciones del tercer sector después de la aprobación de dicha Ley, investigaciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil han resaltado los beneficios que trajo consigo para la sostenibilidad e incremento de dichas organizaciones financiamiento y regulación del tercer sector en México.¹²⁸

¹²⁸ Véase Secretaría de Gobernación, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las*

Para el análisis de este caso, partimos de la conceptualización previamente desarrollada de las organizaciones del tercer sector como aquellas que no están conducidas por un fin lucrativo y no pertenecen al Estado; son organizaciones sociales que cuentan con cierto grado de institucionalidad, con recursos propios y están formadas a partir de objetivos específicos. Este grado de institucionalidad permite entender a las organizaciones como grupos de interés¹²⁹ con capacidad para establecer un mecanismo de incidencia política como es el cabildeo a favor o en contra de una postura social, particularmente del trabajo legislativo, enriqueciendo la pluralidad dentro del sistema político y la participación democrática de la sociedad. Lo anterior, permite a las organizaciones contribuir a integrar elementos deseables en los espacios de toma de decisión y gubernamentales.

Partimos de considerar que el cabildeo legislativo para la LFFAROSC fue un proceso legítimo realizado por un conjunto de organizaciones que formaron un grupo de interés político. En este sentido, atendiendo a la clasificación presentada en el primer capítulo, los cabilderos de este proceso (para la LFFAROSC) se encuentran clasificados como cabilderos de causa, pues la naturaleza del tercer sector les ha permitido focalizar sus acciones a temáticas filantrópicas, ideológicas y a favor del desarrollo social.

Asimismo, para plantear los hallazgos teóricos de este proceso de cabildeo legislativo partimos de las siguientes premisas:

- 1) Consideramos el cabildeo como un mecanismo que permite establecer canales de incidencia por la vía institucional. En este caso, hemos definido el cabildeo legislativo como un proceso político previamente planeado y ejecutado para influir en la toma de decisiones de los legisladores y/o en las actividades que realiza el Poder Legislativo con el fin de propiciar la generación de documentos legislativos, entre ellos, iniciativas de ley. Como se mencionó en el segundo capítulo, la decisión de las organizaciones de utilizar el cabildeo legislativo depende en buena medida del interés que se tenga por posicionar un tema social o público en la agenda del Congreso, pero

Organizaciones de la Sociedad Civil, Secretaría de Gobierno, Consejo Técnico Consultivo, 2007 y Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, CEMEFI México, 2011.

¹²⁹ Nuevamente, para objeto de esta tesis, un grupo de interés es un grupo a favor o en contra de una postura social que forma parte de las estructuras sociales, políticas y/o económicas, que permite y genera consenso intrínseco a la pluralidad de posturas políticas en un Estado democrático.

también responde a una coyuntura política, es decir, la agenda legislativa que afecta de forma positiva o negativa el interés del grupo.

- 2) El cabildeo es un proceso político que, si bien hace uso de algunas prácticas políticas como son la negociación política o la persuasión, por su naturaleza estratégica, sus actividades son previamente planeadas y ejecutadas de acuerdo a un objetivo específico. Entre las técnicas de cabildeo que utilizan los grupos de interés para la incidencia con actores clave, se encuentran los encuentros y entrevistas directas, envío de cartas y correos electrónicos, generación de espacios de discusión y documentos legislativos para posicionar el tema de su interés, etcétera. Asimismo, dicha planeación estratégica incluye un conocimiento previo del trabajo político de los tomadores de decisión. En el caso del Congreso, usualmente se centra en el reconocimiento del interés político y postura ideológica de los legisladores o grupo parlamentario, en su trabajo legislativo y en el interés sobre el tema o reconocimiento social.

3.1. Antecedentes a la iniciativa de ley

Para analizar el cabildeo de la LFFAROSC es necesario conocer el contexto y las causas ante las cuales deciden actuar organizaciones como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, el Centro Mexicano para la Filantropía, la Fundación Miguel Alemán y el Foro de Apoyo Mutuo en 1994, primeramente, con la presentación del *Anteproyecto de Ley de Fomento a las actividades de Bienestar y Desarrollo Social* y después con la iniciativa de la LFFAROSC. Todo esto con el objetivo de generar un marco normativo a favor de las acciones de las organizaciones sociales en México y la obtención de beneficios fiscales para impulsar su desarrollo.

Como se ha mencionado, el incremento del tercer sector a partir de 1985 y su apertura al trabajo en torno a la participación electoral y la transparencia de las elecciones en 1988,¹³⁰

¹³⁰ En el segundo capítulo se mencionó el incremento de las organizaciones de la sociedad civil a partir del terremoto de 1985 en la Ciudad de México, pues diversas investigaciones han ubicado este suceso como un catalizador de la organización social en México. Durante los siguientes años, se formaron diversas organizaciones de vecinos y ayuda humanitaria. Por otro lado, en 1988 el descontento social de una buena parte de la población ante la elección de Carlos Salinas de Gortari como Presidente de la República generó la

generó un aumento en el interés de las organizaciones por el trabajo de las instancias gubernamentales. En 1988, se creó un grupo de organizaciones con los objetivos focalizados en cuestionar la legitimidad de las elecciones presidenciales de ese año, ser portadoras de parte de la opinión pública y promover la participación política en México. En este sentido, diversos actores de la sociedad civil encontraron en las organizaciones una forma de construir acuerdos políticos y participar en las decisiones del gobierno sin necesariamente pertenecer a algún partido político.

Este grupo de organizaciones se formalizó como Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (de aquí en adelante CONVERGENCIA), en donde participan como integrantes desde sus inicios 120 organizaciones de 19 estados de la República.

En este sentido, la institucionalización de un grupo tan amplio de organizaciones que compartieron un objetivo general común de “mejorar la calidad democrática de México”, generó una estructura interna, la cual posibilitó la intervención en otros temas que afectaban directamente el trabajo de las organizaciones, como es el caso de la Miscelánea Fiscal presentada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados en diciembre de 1989.¹³¹

Previamente, se ha mencionado que las organizaciones del tercer sector tienen carácter no lucrativo, es decir, su objetivo no es el de generar recursos económicos con su trabajo y funcionan, en su mayoría, bajo la personalidad jurídica de *asociación civil* que hace una distinción fiscal entre organizaciones lucrativas y no lucrativas, lo que se traduce en la exención de pago de impuestos de las organizaciones no lucrativas. En algunos casos, esta exención de impuestos es vital para la sostenibilidad de las organizaciones que, en la mayoría de los casos, no cuentan con los recursos propios ni suficientes para la labor que desempeñan.¹³²

Sin embargo, algunas asociaciones civiles como son las cooperativas han sido cuestionadas por la generación de recursos para sus integrantes pese a tener el objetivo de aportar al desarrollo social. Dicho cuestionamiento propició que la Miscelánea Fiscal de 1989

movilización ciudadana paralela a la creación de diferentes grupos partidistas como fue el Frente Democrático Nacional.

¹³¹Reygadas, Rafael, “Convergencia para la Democracia” Consultado en línea en: http://estepais.com/inicio/historicos/6/4_encuesta_convergencia_reygadas.pdf , 1 de marzo de 2015.

¹³² Castro y Castro, Fernando. Entrevista personal a Fernando Castro y Castro, 25 de febrero de 2013.

homologara en el marco fiscal, a las asociaciones civiles con las empresas lucrativas que sí generan recursos económicos y por tanto no están exentas del pago de impuestos:

La reforma fiscal en cuestión excluyó a las asociaciones civiles del régimen de personas morales no lucrativas, imponiéndoles la obligación del pago del ISR y con ello, equiparándolas en sus obligaciones y trato a las empresas o sociedades mercantiles con fines de lucro.¹³³

De acuerdo con su justificación, dicha homologación dentro de la Miscelánea Fiscal pretendía evitar la evasión de impuestos por parte de las empresas a través de constituirse como cooperativas. No obstante, es de subrayar el análisis político que realizó CONVERGENCIA, pues consideró que este tipo de acciones fiscales no estaban enfocadas únicamente a evitar la evasión de impuestos por parte de empresas sino para captar impuestos de las asociaciones civiles y de esta forma mermar el incremento y sostenibilidad de las organizaciones que surgían de la sociedad civil y que en 1988 tuvieron un papel activo y opositor de los resultados electorales presidenciales.

Para 1990, CONVERGENCIA reaccionó presentando una propuesta a la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados de reforma a la Miscelánea Fiscal, para que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público reconociera a las asociaciones civiles como organismos no lucrativos. Esta propuesta de reforma presentada a través de un partido político en tiempo y forma el 14 de noviembre, no se dictaminó y la Miscelánea Fiscal de 1990 continuó intacta. Aunque la estrategia iniciada en ese año no tuvo resultados directos, sí logró tener influencia en acciones políticas y normativas durante los siguientes años. Se puede considerar la posibilidad de que acciones llevadas a cabo por las instancias políticas durante 1991 y 1992 buscaron neutralizar las demandas de las organizaciones:

...en marzo de 1991, a través de mecanismos desconocidos, propios de la geología política, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que se le hubiera hecho solicitud previa, expidió una respuesta a las organizaciones civiles, reconociendo el carácter de “beneficio colectivo y de interés social” de dichas asociaciones si éste estaba expresado en sus estatutos, por lo que podrían seguir considerándose exentas del impuesto sobre la renta. De esta forma, se daba una autorización discrecional, pero la ley permanecía intacta.¹³⁴

¹³³ Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, México, Alternativas y Capacidades, A.C., p. 25.

¹³⁴ Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil*, Secretaría de Gobierno, Consejo Técnico Consultivo, 2007, p. 11.

En 1992 la Ley del Impuesto Sobre la Renta (de aquí en adelante LISR) incluyó la figura de “donatarias autorizadas” en su Título III, la cual contenía prerrogativas de recibir donativos deducibles de impuestos particulares. Sin embargo, la LISR presentaba una barrera al acceso a recursos a algunas de las organizaciones del tercer sector:

Esta definición de donataria autorizada sólo incluía a autoridades y órganos desconcentrados gubernamentales y ciertas IAP e instituciones de beneficencia privada IBP autorizadas por la SHCP. Excluía otras actividades como la protección al medio ambiente o el desarrollo comunitario y la propia autorización como donataria se prestaba a decisiones discrecionales de las autoridades fiscales, con poco conocimiento del contexto de las organizaciones y su trabajo social.¹³⁵

Tomando este proceso como antecedente a la LFFAROSC, se puede afirmar que la problemática era de naturaleza tributaria, pues se debían tener consideraciones fiscales a partir del reconocimiento del interés público inscrito en el objeto social de las organizaciones. Pero el carácter del proceso de incidencia llevado a cabo por las organizaciones como grupo de interés fue de carácter político, ya que las decisiones tomadas por instituciones públicas afectaban a un grupo de interés en específico, el cual decidió organizarse e incidir políticamente.

❖ **Constitución de Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia**

Es importante subrayar que parte del cabildeo de este grupo de interés depende de la estructura interna institucionalizada de CONVERGENCIA. Formada entre 1989 y 1991, su estructura formal permitió la viabilidad del cabildeo durante los siguientes años. Como breve lectura del proceso de constitución de CONVERGENCIA a partir de negociaciones internas entre las organizaciones y el establecimiento de espacios con este objetivo, el 17 de agosto de 1989, se llevó a cabo el Primer Encuentro en torno a la Miscelánea Fiscal, espacio que dio estatuto a CONVERGENCIA y permitió la generación de una estructura organizativa para dar seguimiento al siguiente encuentro.

El Segundo Encuentro Nacional realizado del 12 al 14 de noviembre de 1990 tuvo el objetivo de continuar la incidencia en torno a la Miscelánea Fiscal. Este espacio de negociación entre organizaciones es el espacio político donde se acordó la presentación de una reforma a la Miscelánea Fiscal para el reconocimiento de las asociaciones civiles como

¹³⁵ *Ibidem.*

organismos no lucrativos a través de un partido político. Dicha propuesta de reforma es presentada ante el Congreso durante último día del Segundo Encuentro, 14 de noviembre de 1990.

El Tercer Encuentro Nacional se realizó el 26 y 28 de mayo de 1991, no sólo con la finalidad de dar seguimiento a la problemática fiscal sino también evaluar la calidad del sistema electoral mexicano. Como resultado de este Encuentro, participaron en el proceso de observación electoral y respaldaron el trabajo de la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio.¹³⁶

Se puede conjeturar que el proceso de consolidación de CONVERGENCIA, como red de organizaciones, fue largo y en buena medida intermitente ya que dependía de los recursos económicos y humanos disponibles de las organizaciones para asistir a los encuentros, además, no todas las organizaciones tenían dentro de sus trabajos y objetivos la incidencia política. Sin embargo, como buena práctica de las redes de organizaciones, la generación de una estructura orgánica desde sus inicios permitió la búsqueda y manejo de información, la coordinación para la generación de documentos y propuestas para reformas e iniciativas de ley, así como la profesionalización del cabildeo de algunas de estas organizaciones.

Las acciones realizadas por las organizaciones en torno a la Miscelánea Fiscal de 1989 y la constitución de CONVERGENCIA, son menores en comparación con los objetivos y los actores del cabildeo para la LFFAROSC pero es a partir de ellos que podemos esbozar sus primeros antecedentes como proceso de cabildeo.

3.2. Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social (1994-1998)

Este apartado tiene la finalidad de estudiar la primera etapa de cabildeo para la LFFAROSC, que está enfocada en el anteproyecto de Ley de Fomento de las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social presentada por el grupo de organizaciones en la Cámara de Diputados Federal el 19 de octubre de 1995. Con el fin de esquematizar el proceso, se divide en tres partes: a) grupo de interés y su objeto de cabildeo, b) conformación de la Cámara de

¹³⁶ Reygadas, Rafael, “Convergencia para la Democracia” Consultado en línea en: http://estepais.com/inicio/historicos/6/4_encuesta_convergencia_reygadas.pdf, 1 de marzo de 2015.

Diputados y la Cámara de Senadores durante esta etapa de cabildeo y, c) acciones de cabildeo de la iniciativa de ley durante esta primera etapa.

❖ Grupo de interés y sus objetivos

Cuatro organizaciones que habían participado en las acciones de incidencia de 1989 y los subsecuentes años en torno al marco normativo fiscal de las organizaciones del tercer sector consideraron la necesidad de generar un proyecto de ley que reconociera sus actividades a favor del desarrollo social, con el fin de garantizar la exención de impuestos y el apoyo gubernamental y social para realizar su trabajo.

Estas organizaciones fueron la Fundación Miguel Alemán, A.C. dirigida en ese entonces (y hasta el 2008) por Fernando Castro y Castro; el Centro Mexicano para la Filantropía, A.C. (CEMEFI) dirigido desde 1993 por Jorge V. Villalobos Grzybowicz; y redes de organizaciones como son Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia, A.C. y Foro de Apoyo Mutuo, A.C., quienes nombraron a Enrique Brito y a Alfonso Poiré¹³⁷ como su equipo responsable. Más adelante, en septiembre de 1994, la Fundación Miguel Alemán invitó a formar parte del equipo del proyecto de iniciativa al Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana como respaldo técnico y académico para la creación de la ley. La Universidad Iberoamericana generaba conocimiento en torno al trabajo de las organizaciones, pues había fundado en este periodo junto con el CEMEFI la Cátedra sobre el Tercer Sector.¹³⁸

Es a principios de los noventa cuando estas organizaciones consideraron oportuno iniciar el proceso de cabildeo para generar un marco normativo para las actividades de las organizaciones. Si bien la definición del objetivo como “a favor del desarrollo social” es vago para determinar el carácter institucional de una organización de la sociedad civil o del tercer sector, para efectos del cabildeo, logró unificar el carácter heterogéneo del sector, es decir, dotar de un objetivo común a este grupo de interés.

¹³⁷Reygadas, Rafael, “El Foro de Apoyo Mutuo” Consultado en línea en: http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/34_foro_apoyo_mutuo.html#_ftn9 1 de marzo de 2015.

¹³⁸ Castro y Castro, Fernando, “Carta al Maestro Carlos Virgil, Rector de la Universidad Iberoamericana”, *Antología existencial*, Universidad de Texas, 2004, pp. 452-453.

De acuerdo con documentos generados por actores que participaron en el inicio del proceso, desde su comienzo se tuvo claridad en los siguientes objetivos del proyecto de iniciativa de ley:¹³⁹

- a) Reconocer a nivel legal el carácter no lucrativo de las actividades de las organizaciones, es decir, que estas organizaciones realizan acciones lícitas y preponderantemente no económicas.
- b) Lograr el reconocimiento por parte del gobierno y la sociedad a nivel nacional en torno a las actividades que realizan las organizaciones para la defensa de derechos humanos, desarrollo sustentable, mejoramiento de medio ambiente, asistencia social, filantropía, responsabilidad social, derechos contra las mujeres, etcétera.
- c) Consolidar la relación de las organizaciones con la Administración Pública Federal, pues se tenía claro que esta ley debería estar dirigida al fomento que facilitara e incentivara las actividades de las organizaciones y la participación ciudadana en las mismas. De esta forma se descartaba la creación de nuevas figuras jurídicas para definir a las organizaciones y más bien se esperaba lograr la promoción y la generación de prerrogativas a favor de las organizaciones en los marcos legales ya existentes. Es decir, no se pretendía transformar las figuras de “asociación civil” o “institución de asistencia privada” sino regular las acciones que llevan éstas a cabo.

Como grupo de interés lograron enunciar los objetivos comunes y cierta estabilidad necesaria para iniciar y consolidar un proceso de cabildeo. Con las acciones dirigidas a un interés político común, estas organizaciones que contaban con un reconocimiento de su labor social a nivel gubernamental y social, con un equilibrio interno y una relación estable con otros sectores de la sociedad, se encontraban en condiciones de ser parte de un proceso político.

Por otra parte, es de señalar que los beneficios recibidos por parte de las organizaciones no son únicamente de carácter económico y social, sino también político. Particularmente las organizaciones impulsoras de esta ley que tenían un lugar preferente dentro del grupo de interés (la Fundación Miguel Alemán, el CEMEFI y CONVERGENCIA) han logrado mantenerse como organizaciones consolidadas dentro del Tercer Sector, y

¹³⁹ *Secretaría de Gobernación, Op.cit.* pp. 11-12.

actualmente son interlocutoras legítimas con otras organizaciones, instituciones públicas y privadas.

Particularmente, el CEMEFI se ha consolidado como organización de segundo nivel, es decir, como organización aglutinante e interlocutora de organizaciones menos fortalecidas y ha expandido sus intereses a la Responsabilidad Social Empresarial, al voluntariado y a la cooperación internacional con redes de organizaciones a nivel mundial. En el caso de CONVERGENCIA, la misma se ha consolidado como una organización que cuenta con legitimidad para participar en el impulso de iniciativas en las políticas públicas (por ejemplo, en el diseño del Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México) y otros marcos normativos, particularmente, en el impulso de diversos marcos normativos nacionales y de la Ciudad de México sobre transparencia y rendición de cuentas.

❖ Integración del Congreso de la Unión

La composición del Congreso de la Unión de la época configuró uno de los factores coyunturales que permitieron iniciar el proceso de cabildeo de la LFFAROSC en 1994. No es intención profundizar en la transformación de la composición al interior del Congreso durante estos años pero consideramos, que una mayor pluralidad en el Congreso posibilitó la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso legislativo.

En 1991 la Cámara de Diputados se encontraba sin verdadera pluralidad partidista, pues el Partido de la Revolución Institucional (PRI) contaba con mayoría absoluta y sin contrapeso eficaz. A lo largo del mismo año, las reformas electorales adoptadas para realizar la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y el despunte nuevamente de votos hacia el PRI, dieron los siguientes resultados:

TABLA X
COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1991-1994

Partido	Mayoría Relativa	Rep. Proporcional	Total
PAN	10	79	89
PRI	290	30	320
PPS	-	12	12
PARM	-	15	15
PRD	-	41	41
PFCRN	-	23	23
Total	300	200	500

Fuente: Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, ed. Cal y Arena, 2008, p. 275.

La Cámara de Diputados con esta conformación presentaba una diferencia alta entre el partido mayoritario y los partidos minoritarios; es decir, el Congreso en la época, no era un contrapeso al Ejecutivo:

Seis de los diez partidos tuvieron representación en la Cámara de Diputados y el escenario electoral del país se vio súbitamente modificado. El Partido Revolucionario Institucional había recobrado la capacidad de implementar reformas constitucionales por sí mismo; el PAN logró la segunda posición, la que había perdido en 1988, mientras que el PRD, en su primera aparición electoral y frente a lo que había sido la experiencia del FDN, perdió terreno.¹⁴⁰

Frente a esto, se inició un periodo de reformas electorales entre 1993 y 1994, que marcó el trabajo del recién creado Instituto Federal Electoral (IFE)¹⁴¹: se modificó el método de conformación de sus órganos colegiados, la incorporación en el marco legal de reglas para el control de las finanzas partidarias, la autonomía del IFE y las fórmulas de integración del Congreso. Esta última fue fundamental para la conformación del Senado de la República:¹⁴²

[...] a partir de 1994 se contaría con la representación de cuatro senadores por cada entidad federativa, uno de los cuales se otorgaría a la primera minoría de cada entidad. Como sabemos, hasta antes de la reforma el Senado de la República se integraba por dos senadores para cada una de las 32 entidades.¹⁴³

La Cámara de Diputados continuaba integrada por 500 diputados, 300 electos bajo el principio de mayoría relativa y 200 electos a través de listas plurinominales. La modificación se realizó en el techo de representación, pues podrían ser hasta 300 diputados de un solo partido político si se obtenía una proporción de votos igual o menor al 60 por ciento. Asimismo, diversos hechos ocurridos representaron una coyuntura importante para el país que clarifica la importancia que cobraba en la agenda política la participación ciudadana:

- a) La ampliación del padrón electoral a través de la credencialización que había iniciado años anteriores.
- b) El levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 31 de diciembre de 1993 frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) firmado en 1992 que había entrado en vigencia el 1 de enero de 1994, además de las reformas económicas y estructurales del presidente Carlos Salinas de Gortari.

¹⁴⁰ Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, ed. Cal y Arena, 2008, p. 275.

¹⁴¹ Ahora Instituto Nacional Electoral (INE).

¹⁴² *Ibíd.*, p. 286

¹⁴³ *Ibíd.* p.291

- c) El cuestionamiento al sistema electoral de diversas organizaciones como Alianza Cívica durante el proceso de Observación 94 (en 1994).

Todos estos acontecimientos contribuyeron a que en 1994 la participación ciudadana fuera una de las más altas en los procesos electorales los electorales, “el 21 de agosto de 1994 el 78% de los ciudadanos empadronados acudieron a votar, es decir, 35 285 291 mexicanos”.¹⁴⁴ Con esta alta participación electoral se modificó de forma importante la integración de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados en este año:

TABLA XI
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE SENADORES, 1994

Partido	Mayoría relativa (1991-1994)	Primera minoría (1994)	Total de senadurías
PAN	1	24	25
PRI	95	0	95
PRD	0	8	8
Total	96	32	128

Fuente: Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, ed. Cal y Arena, 2008, p. 358.

TABLA XII
INTEGRACIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, 1994

Partido	Mayoría relativa	Representación proporcional	Total de diputaciones
PAN	20	99	119
PRI	273	27	300
PRD	7	64	71
PT	0	10	10
Total	300	200	500

Fuente: Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, ed. Cal y Arena, 2008, p. 359.

Si bien, la mayoría de ambas Cámaras continuaba siendo representada por el PRI, los otros partidos políticos lograron un mayor número de escaños lo que provocó el cambio en la relación de fuerzas al interior de las Cámaras. Esta apertura de espacios en el Congreso mexicano y la pluralidad de grupos parlamentarios permitió una ampliación de la agenda legislativa: en la Cámara de Diputados; el PAN se colocaba como la segunda fuerza y el PRD

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 354.

como la tercera, frente a la mayoría del PRI. Este efecto provocó una mayor apertura a una agenda legislativa que no tuviera que estar consensada previamente con el Poder Ejecutivo.

Por ello, las organizaciones del tercer sector impulsoras de la LFFAROSC consideraron que era un momento político propicio para impulsar su agenda dentro del trabajo legislativo. En la medida en que el poder se encontraba dividido al interior del Congreso, las posibilidades de incidir en las Cámaras eran mayores, ya que los partidos no mayoritarios reconocían parte de su fuerza en la generación de una nueva agenda que capitalizara el malestar social y la necesidad de incorporar nuevas formas de participación de la sociedad civil.

Existe otro hecho contundente que afectó positivamente el cabildeo del tercer sector en el Congreso de la Unión: la creación de la Comisión Especial de Participación Ciudadana en la LV Legislatura el 29 de noviembre de 1994 en la Cámara de Diputados, su continuidad en las LVI y LVII legislaturas y su consolidación como comisión ordinaria en la LVIII Legislatura (aprobada el 4 de octubre del 2000).¹⁴⁵

Durante 1994 y los siguientes años, la Comisión de Participación Ciudadana tendría en el centro de su agenda el impulso de este proyecto de ley y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. Asimismo, la creación de esta Comisión significó un impulso para otras iniciativas para la participación de la sociedad civil, entre las cuales destacan: los estudios de la sociedad civil y la reforma del Estado y los estudios de los modelos de participación ciudadana en los municipios y la promoción de la educación para la participación ciudadana a nivel local.¹⁴⁶

¹⁴⁵ Para la LXII la Comisión de Participación Ciudadana pasó a ser nuevamente especial y el 19 de marzo de 2015 se anunció su extinción en la Gaceta Parlamentaria el 19 de marzo de 2015. En este sentido, será de sumo interés conocer las modificaciones que tendrá en las siguientes legislaturas. Véase: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150319-VII.pdf>, *Gaceta Parlamentaria*, Año. XVIII Núm. 4237-VII, 19 de marzo de 2015, LXII Legislatura, Cámara de Diputados.

¹⁴⁶ La Comisión de Participación Ciudadana durante la LXI Legislatura aprobó las herramientas de las iniciativas ciudadanas y las consultas con la aprobación y subsecuente publicación de la Reforma Política el 9 de agosto de 2012. Véase, “Comisión Especial de Participación Ciudadana. Plan de trabajo” Consultado en línea en: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/026_participacion_ciudadana/004_plan_de_trabajo, 7 de marzo de 2015.

❖ Proceso de cabildeo de 1994 a 1998

A continuación, se presentan las acciones que formaron parte de esta primera etapa de la estrategia de cabildeo para una ley a favor de las actividades de las organizaciones con fines de desarrollo social.¹⁴⁷ Brevemente, recapitulamos el contexto de 1994 para comprender por qué impulsar un marco normativo era estratégico:

- a) La necesidad de una mejora en el marco fiscal para las asociaciones civiles.
- b) La nueva composición de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, así como la creación de una Comisión Especial de Participación Ciudadana que colocó en el centro de la discusión la participación ciudadana.
- c) El posicionamiento del tema de las organizaciones de la sociedad civils como agentes de cambio político y social en el contexto internacional.¹⁴⁸

En este contexto político, las organizaciones impulsoras de este marco normativo, la Fundación Miguel Alemán, el CEMEFI, CONVERGENCIA y el Foro de Apoyo Mutuo, consideraron viable el impulso de dicho marco normativo. Para la generación de este primer borrador del anteproyecto de ley denominado “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social” se contó con la ayuda técnica jurídica de la Universidad Iberoamericana. En septiembre de 1994, Fernando Castro y Castro escribió una comunicación al Rector de la Universidad Iberoamericana, Carlos Vigil:

Sólo unos artículos del Código Civil, que definen formalmente a las asociaciones civiles, más una ley que rige a la Junta de Asistencia Privada y un articulado disperso y confuso tanto de la Ley del Impuesto sobre la Renta, como de su continuamente modificado reglamento respectivo a través de una desconcertante miscelánea fiscal, constituyen la base normativa que supuestamente alienta y protege al altruismo, la filantropía o el afán de servir a los prójimos. [...] Le manifiesto lo anterior, dados los afanes en favor de la justicia social propios de los fines culturales de la Universidad Iberoamericana, por lo que me atrevo a proponer que el Departamento de Derecho encabece una convocatoria a otras escuelas y facultades de Derecho, para instalar un cuerpo colegiado que estudie y redacte un proyecto de ley, que recoja todas estas inquietudes sociales y lo proponga al Poder Ejecutivo, para que a su vez la presente al Poder Legislativo y se cubra este vacío legal que impide el progreso de las organizaciones intermedias que encabezan nuestra solidaridad nacional.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Para reconstruir el proceso de cabildeo se utilizaron diversos documentos redactados por integrantes de las organizaciones que dedicaron diversos textos para recuperar las acciones realizadas: Fernando Castro y Castro, Rafael Reygadas, Carlos Vigil Ávalos, Enrique Brito, Carlos Ortega, Jorge Villalobos, Jesús Luis García, Mónica Tapia; así como la exposición de motivos y el dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana a la iniciativa de la LFFAROSC.

¹⁴⁸ En América Latina el Banco Interamericano de Desarrollo desarrollaba investigaciones en torno al desarrollo del tercer sector y su marco regulatorio.

¹⁴⁹ Castro y Castro, Fernando, *Antología existencial*, Universidad de Texas, s/1, 2004, pp. 452-453.

El texto anterior es un documento valioso para el desarrollo cronológico de la estrategia que el cabildeo y para observar la relación que existe entre la problemática y la búsqueda de una solución por la vía institucional. Es decir, usualmente se expone la parte que podría considerarse más visible del cabildeo, aquella que incluye la negociación entre el grupo de interés y los legisladores, mientras que el trabajo técnico ha sido poco recuperado por la ciencia política.

No obstante, para un proceso de cabildeo exitoso no es menor que el grupo de interés político cuente con especialistas en la materia tanto jurídica como del objeto de cabildeo, ya que en buena parte la persuasión de los actores políticos está sostenida sobre los productos técnicos a presentar.

Con el apoyo del técnico jurídico de académicos se generó un primer borrador del anteproyecto “Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social” con el que las organizaciones buscaron cercanía con la Comisión Especial de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados en octubre de 1995 a partir de diversas acciones para el posicionamiento del tema en la agenda pública, entre ellas: el desarrollo de un evento académico el 10 de octubre de 1995 en la Universidad Iberoamericana y la presentación del borrador del anteproyecto en la Cámara de Diputados el 19 de octubre de 1995, junto con las memorias del evento académico que sustentaban la importancia de la ley con la opinión de académicos y especialistas.¹⁵⁰

En esta primera versión del anteproyecto, resultado de reuniones de trabajo quincenales entre organizaciones y especialistas, las organizaciones acordaron las siguientes premisas para los contenidos de la ley:

- a) Se entendía que la promoción del bienestar, la política no partidaria y lo público son terrenos constitutivos de la sociedad civil. Acorde con esto, las organizaciones buscan brindar espacios a la participación ciudadana y vigilar que la política pública correspondiera al bienestar social.
- b) Se respetaba la autonomía de las organizaciones y buscaban mecanismos que superaran la lógica de cooptación de organizaciones sociales y sindicatos por parte del gobierno y/o partidos políticos.

¹⁵⁰ “Intervenciones en el Acto académico de la presentación de la propuesta de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social, realizado el 10 de octubre de 1995, en la Universidad Iberoamericana”, Documentos proporcionados por Fernando Castro y Castro.

- c) En concordancia con las formas democráticas de gobernabilidad, se incluía el derecho a la participación de las organizaciones en el diseño, operación, evaluación y seguimiento de políticas públicas.¹⁵¹

Como respuesta positiva a las acciones de cabildo, la Comisión de Participación Ciudadana instaló un Consejo Consultivo para la negociación del contenido de la iniciativa de ley. En ella participaban: representantes de la sociedad civil y representantes de instancias gubernamentales del Sistema Nacional de Integración de la Familia (DIF), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).¹⁵² Con las aportaciones de este grupo de trabajo, la Comisión de Participación Ciudadana presentó la “Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” el 29 de abril de 1997, ante el pleno de la LVII Legislatura.

Es de señalar que los cuatro puntos del contenido de la iniciativa de ley fueron objeto de debate en los encuentros, mesas de trabajo y espacios de discusión pública en diversos estados de la República Mexicana con legisladores, representantes de la Administración Pública Federal y de organizaciones, lo que tendrían influencia directa en la posible aprobación de este proyecto de ley:

- *Marco jurídico para las organizaciones o para sus actividades.* En repetidas ocasiones se discutió si el marco normativo debía regular a las organizaciones y dejar bajo la competencia de alguna dependencia gubernamental la creación de las asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada, entre otras. Lo anterior, retrasaría el proceso de aplicación de la ley por su homologación con otros marcos regulatorios, por ejemplo, el Código Civil y la legislación agraria.¹⁵³

¹⁵¹ Estas discusiones fueron recuperadas por el grupo impulsor de la LFFAROSC. Véase Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *op.cit.*, pp. 13-14.

¹⁵² Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *op.cit.*, pp. 26-27.

¹⁵³ Este fue uno de los puntos más discutidos durante las mesas de trabajo para la generación de la Ley, y en la que resaltan diversos textos, fue uno de los puntos que utilizaba la Secretaría de Gobernación para retrasar la creación de una ley para las organizaciones sociales. La discusión se centraba en la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y su reconocimiento por parte del Estado; una propuesta de ley que regulara la creación de las organizaciones podía permitir la cooptación de algunas organizaciones y la exclusión de otras por parte de agentes del Estado en la medida en que tendría que ser validado jurídicamente su labor. Por su

Frente a ello, las organizaciones argumentaron que sólo se debían regular las actividades de las organizaciones, respetando la libertad de asociación y su autonomía. De esta forma, sin importar su figura jurídica, las organizaciones podrían gozar de sus beneficios y estar sujetas a sus obligaciones.

- *Ámbito general o federal de la ley.* Una ley general posibilitaba la distribución de las competencias entre diferentes órdenes de gobierno y concurrentes generando órganos de coordinación en la política pública nacional. Por su parte, una ley federal sólo tendría competencias en la política pública y en la entrega de recursos apoyos y estímulos pertenecientes al gobierno federal. No obstante, su aprobación contaría con mayor apoyo por parte del gobierno federal en la medida en que estaría en su ámbito la transformación de las instituciones incorporadas en el marco de la ley.
- *Instancia responsable de aplicar la ley.* Fue motivo de escepticismo de diversas organizaciones involucradas la existencia de un registro de organizaciones (el cual actualmente existe y está a cargo del INDESOL), por los intentos de cooptación y corporativización de gobierno y partidos políticos a través de recursos y actos represivos.

Con el fin de negociar la instancia a cargo del registro de la ley se presentaron las siguientes propuestas: un organismo ciudadano autónomo, uso de los registros ya existentes en las SHCP o SRE y un nuevo registro a cargo de SEGOB o SEDESOL.

- *Beneficios y derechos que tendrían las organizaciones reguladas.* Se discutió si el reconocimiento como entidades de interés público podría ser usado para beneficio de otros organismos como partidos políticos, medios de comunicación, etc. Igualmente, se argumentó a favor y en contra del derecho al acceso de recursos públicos y la disminución de la autonomía de las organizaciones.¹⁵⁴

Si bien se contaba con apoyo de la mayoría de los grupos parlamentarios a esta iniciativa de ley (“Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la

parte, una ley que fuera únicamente norma para regular sus actividades permitía que las organizaciones fueran creadas a partir de los mecanismos anteriores, sin que necesariamente tuvieran que formar parte del registro de organizaciones realizado por el gobierno.

¹⁵⁴ Estas discusiones fueron recuperadas por Alternativas y Capacidades, A.C. Véase Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Op.cit.*, pp. 28-31.

Sociedad Civil para el Desarrollo Social”), no se recibió dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.¹⁵⁵

Como factores externos al proceso de cabildeo en el Poder Legislativo, es pertinente posicionar la influencia que tiene el contexto político nacional. Si bien la SEGOB participó en las primeras mesas de trabajo para la propuesta de “Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” su interés se encontraba puesto en el control de las organizaciones y no en el fomento de sus actividades.

Previo al 2000, la SEGOB se encontraba resistente al impulso político de las organizaciones y sus demandas de participación democrática en el marco de una coyuntura electoral más competitiva. Para disminuir su impulso político, el Poder Ejecutivo negoció entre diversas dependencias otra propuesta de ley con énfasis en el control político de la Administración Pública Federal, aunque este proyecto de ley nunca fue presentada al Poder Legislativo.

Frente a esta pausa en el avance del proceso legislativo comenzaron una segunda ronda de mesas de trabajo apoyadas por SEDESOL.¹⁵⁶ En ellas participaron un grupo de organizaciones, la Oficina Jurídica de la Presidencia, la SHCP, la SEDESOL y la SEMARNAP.¹⁵⁷ Se retomó el primer borrador (“Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”) y las modificaciones que consideraron pertinentes de la “Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”.

Es de destacar que, usualmente, en un proceso de cabildeo se realizan múltiples acciones de persuasión de forma paralela. En este caso, el grupo impulsor de organizaciones continuaba con el uso de diversas técnicas de cabildeo:

[...] de 1994 a 1997, las redes de organizaciones que formularon la propuesta distribuyeron más diez mil ejemplares de la misma [anteproyecto de ley]; realizaron consultas con más de 3 mil fundaciones, asociaciones, sociedades civiles e instituciones de asistencia privada; hicieron llegar la propuesta a todos los secretarios de Estado, gobernadores, senadores y diputados federales; impulsaron y participaron en reuniones en 20 entidades acerca del marco legal para las actividades de bienestar y

¹⁵⁵ Véase Castro y Castro, Fernando. Entrevista personal a Fernando Castro y Castro, 25 de febrero de 2013 y Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *op.cit.*, p.27.

¹⁵⁶ Es pertinente señalar el interés que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) demostró durante el periodo en que Esteban Moctezuma Barragán se desempeñó como Secretario pues aumentó el trabajo y la cercanía con las organizaciones incluyendo en el proceso al área de asuntos jurídicos. Como se señaló en el primer capítulo, durante el cabildeo es fundamental la colaboración con contactos clave, en este sentido el apoyo de un tomador de decisión favoreció la negociación del contenido de la ley y su impulso en la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados. Véase, Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *op.cit.*, p. 27.

¹⁵⁷ Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Actualmente, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

desarrollo social; cabildaron [negociación política] con dirigentes del Partido Acción Nacional (PAN), Partido del Trabajo (PT) y Partido de la Revolución Democrática (PRD); dialogaron con varias secretarías de Estado y con varios gobernadores [...] En 1996 y 1997 se realizaron cinco foros regionales de consulta en los que recibieron algunas sugerencias para mejorar la propuesta de ley.¹⁵⁸

Como resultado de esta segunda ronda de mesas de trabajo y espacios públicos de discusión, el 24 de noviembre de 1998 las organizaciones presentaron la propuesta de “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles” a las Comisiones de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, iniciando una segunda etapa de cabildeo para la aprobación de la ley.

3.3. Iniciativa de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil 1998-2003

Este apartado tiene el objetivo de analizar la segunda etapa de cabildeo para la LFFAROSC que estuvo enfocada en la aprobación de la misma el 15 de diciembre de 2013. Con el fin de continuar con la presentación esquemática de la investigación este apartado se divide en dos: conformación del Congreso de la Unión durante la Legislatura en la que fue aprobada dicha ley y acciones de cabildeo de la iniciativa de ley durante esta segunda etapa.

❖ Integración del Congreso de la Unión

Brevemente, el siguiente apartado brindará un contexto para comprender la relación existente entre la integración del Congreso de la Unión y la estrategia de aprobación de iniciativas de ley impulsadas por grupos de interés, en este caso, por parte el grupo impulsor de la iniciativa de ley, pues debemos mencionar ciertos antecedentes que modificaron las dinámicas políticas al interior del Congreso previo al 2003.

Durante la reforma política de 1996 se estableció que ningún partido político podía obtener más de 300 legisladores en la Cámara de Diputados. En el caso de la Cámara de

¹⁵⁸ Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Op.cit.*, p. 14

Senadores, si bien se mantenían los 128 escaños se estableció que se eligieran 3 legisladores por entidad federativa, 2 de ellos de la mayoría y 1 de la primera minoría, mientras que se elegirían 32 legisladores por medio de representación proporcional en una circunscripción nacional. Estas modificaciones tuvieron repercusiones y en 1997 el PRI dejó de tener mayoría absoluta al interior de la Cámara de Diputados por lo que perdió la capacidad de aprobar cualquier reforma por sí solo, lo cual llevaría a ampliar la negociación entre grupos parlamentarios. Para el 2000, con la alternancia de partidos en la Presidencia de la República, el gobernante Partido Acción Nacional no obtuvo mayoría en la Cámara de Diputados ni en el Senado de la República, con lo cual el Ejecutivo dejó de tener el control del Congreso de la Unión.¹⁵⁹

Las diversas transformaciones que atravesaron el sistema político mexicano fueron fundamentales para la aprobación de la LFFAROSC, especialmente durante el periodo legislativo comprendido del 2000 al 2003. En este sentido si bien no es objeto de esta investigación, es ineludible mencionar que la alternancia en la Presidencia de la República otorgó una mayor autonomía y eficacia al Congreso, logrando en este periodo una mejora en la productividad del trabajo legislativo si consideramos la aprobación de leyes como resultado de la misma.

Para el 2000, en la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 208 curules y el PAN obtuvo 207 curules, resultado que llevaba a negociaciones entre estos grupos parlamentarios. Igualmente, existió una mayor pluralidad en la Cámara con la integración de nuevos partidos políticos lo que abrió a nuevas negociaciones: 53 curules fueron del PRD, 16 del PVEM, 8 del PT y 3 para Convergencia. En el caso de la Cámara de Senadores, nuevamente los partidos que contaban con mayor representación fueron el PRI (59 senadores), el PAN (47 senadores), y el PRD (16 senadores).

Lo anterior tuvo impacto en el Poder Legislativo y el Ejecutivo, el cual provocó la necesidad de negociar con otros grupos parlamentarios pues ya no se contaba con mayoría. De esta forma, para lograr la aprobación de reformas y leyes era necesario negociar con la oposición para la aprobación de documentos legislativos. Al interior del Congreso, en las comisiones, se trataban previamente los temas que eran de interés de la mayoría de los

¹⁵⁹ Arellano Trejo, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2012. p.26.

legisladores, lo que permitió, durante este periodo, un mejor desempeño de las comisiones y mejores discusiones al respecto de los documentos legislativos.¹⁶⁰

Esta transición a una mayor pluralidad al interior del Congreso fue la que permitió al grupo impulsor de la LFFAROSC, así como a otros grupos de interés, la posibilidad de incidir en la Cámara de Diputados. Si no hubiera ocurrido esta pluralidad representada por los tres principales partidos, PRI, PAN y PRD, la incidencia de los grupos de interés en la tarea de las Cámaras no hubiera sido posible puesto que el modelo previo, presentaba¹⁶¹ limitaciones al campo de acción de actores políticos y sociales que no estuvieran cooptados por el mismo.

❖ Proceso de cabildeo de 1998 a 2003

Como se mencionó, en 1997, se presentó la “Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”, la cual fue congelada debido a que no existió consenso; para 1998 las organizaciones de la sociedad civil presentaron una nueva iniciativa a través de las Comisiones Unidas de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, la cual fue pausada en su proceso legislativo ya que no recibió dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constituciones. En los siguientes años, diputados del Partido Acción Nacional (PAN) realizaron una revisión del documento de 1998 y lo modificaron y presentaron ante el Pleno el 27 de abril de 2000 –la modificación corrió a cargo de los diputados Julio Faeser Carlisle y Jorge Humberto Zamarripa respectivamente– como “Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”.

El dictamen a dicha iniciativa fue negativo por parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales bajo el argumento de que las “asociaciones [son] de muy diferente finalidad y no existe fundamento para regularlas de la misma forma. Precisamente por esto, es por lo que existen leyes para cada una de los diferentes tipos de sociedades: mercantiles, culturales, políticas, de asistencia privada, etcétera”.¹⁶²

¹⁶⁰ Véase: Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, Gernika, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

¹⁶¹ Un partido hegemónico que ostentaba al mismo tiempo la presidencia, la mayoría del Congreso y un amplio número de grupos sociales –sindicatos, campesinos, etcétera– integrados a sus filas políticas.

¹⁶² Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Op.cit.*, p. 32.

Si bien se puede considerar que una de las causas del rechazo de esta iniciativa (“Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”) antes mencionada fue la aducida por la Comisión de Puntos Constitucionales, también debe señalarse que el rechazo fue fundamentado en que el marco de regulación para las organizaciones de la sociedad civil no era prioridad de la agenda legislativa en ese momento. Por su parte, las organizaciones también rechazaron la iniciativa del PAN (“Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”), pues tenía la intención de crear una ley general que regulara la constitución de las organizaciones y detallaba una propuesta de registro de las organizaciones poco eficiente.

Este rechazo resultó favorecedor para el avance del cabildeo del grupo de organizaciones impulsor de la iniciativa, el cual adquirió el carácter de interlocutor válido de las organizaciones. El grupo impulsor de la propuesta denominada tiempo después “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”, que había tenido un acercamiento en noviembre de 1998 a las Comisiones de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, continuó por su parte realizando acciones de cabildeo de forma paralela a la revisión de la iniciativa panista:

Entre 1998 y 2001, la iniciativa de Ley de Fomento amplió mucho más su campo de acción, debido tanto a la iniciativa de las propias organizaciones como de la Cámara de Diputados. Se propuso que la información del Registro fuera pública y desconcentrada tanto para el gobierno como para la sociedad y así evitar que el gobierno la usara como mecanismo de control.¹⁶³

Las organizaciones obtuvieron éxitos dentro del proceso de discusión del documento propuesto de manera paralela, tales como el reconocimiento del carácter autónomo de las mismas, y la incorporación de la figura del Consejo Técnico Consultivo, constituido por ciudadanos representantes de las organizaciones y las secretarías federales con el fin de vigilar el cumplimiento de la ley. Por su parte, aceptaron que, para mantener el carácter exclusivamente federal, se eliminara la posibilidad de convenios con los estados.

Esta revisión del contenido de la ley, demuestra que las negociaciones más allá de hacer uso únicamente de la persuasión por parte del grupo impulsor hacia los legisladores, conllevaron la evaluación del documento previo para ceder y negociar entre el grupo de

¹⁶³ *Ibidem.*

interés y los legisladores en diversos aspectos que facilitaran la aprobación de la iniciativa de ley.

Es de señalar que paralelo al proceso legislativo, el grupo impulsor comenzó a configurar durante 1999 y 2000, acciones en respuesta al contexto de descontento social y a la cercana coyuntura electoral. En el marco de las elecciones presidenciales, organizaciones de la sociedad civil conformaron una red de aproximadamente 600 organizaciones denominada “Poder Ciudadano”, la cual generó una consistente presión política y una serie de demandas sociales incorporándolas en la Agenda Nacional “Poder Ciudadano”.

En esta Agenda Nacional se encontraba enunciada la necesidad de un marco legal que promoviera las acciones de las organizaciones de este sector, materializadas en una propuesta de “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles”.¹⁶⁴

La Agenda Nacional fue presentada en su momento a los candidatos a la presidencia de la mayoría de los partidos políticos. Considerando el impulso de Vicente Fox como candidato elegible del PAN para la presidencia, las organizaciones buscaron lograr el compromiso de impulso a la iniciativa de ley en sus facultades de representante del Poder Ejecutivo. En enero de 2001, con Vicente Fox ya como Presidente, las organizaciones aprovecharon el discurso político de apertura a la participación ciudadana y de transición democrática para recordar a Fox su compromiso de impulsar las acciones de la Agenda Nacional, recibiendo como respuesta la creación de una dependencia de transición conocida como Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana que tuvo como objetivo principal impulsar en el legislativo el marco jurídico de la ley y concretar el compromiso acordado¹⁶⁵, por ello “durante 2001 y 2002, las organizaciones civiles intensificaron sus cabildeos con los secretarios de Estado y con diputados y senadores. Independientemente del proceso paralelo que se llevaba en el Congreso”¹⁶⁶.

En abril de 2001, las organizaciones presentaron ante la Comisión de Participación Ciudadana de la LVIII Legislatura la propuesta denominada “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles”, documento que

¹⁶⁴ Véase Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Op.cit.*, p. 33.

¹⁶⁵ Véase Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Op.cit.*, p. 17.

¹⁶⁶ *Ibidem.*

fue el resultado de las reuniones de trabajo con la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, es decir, el resultado del proceso de cabildeo con legisladores y del apoyo del gobierno federal.

Nuevamente, se inició otra ronda de negociaciones incorporando en esta ocasión al PAN entre el grupo impulsor de la ley y la Comisión de Participación Ciudadana que duró aproximadamente un año y concluyó el 23 de abril de 2002 con la presentación, ante el Pleno de la Cámara de Diputados, de la iniciativa por parte del Presidente de la Comisión de Participación Ciudadana, Miguel Gutiérrez Hernández (PAN). En este sentido, se puede intuir que parte de la negociación con el gobierno federal fue la presentación de la iniciativa de ley por parte de un legislador que perteneciera al partido del cual provenía el Presidente, así como la inclusión de la oposición para su aprobación.

La Mesa Directiva turnó a las comisiones de Desarrollo Social y Participación Ciudadana la iniciativa, sin embargo, por el rezago legislativo que presentaba la comisión de Desarrollo Social para su dictaminación, el 26 de noviembre de 2002, la Mesa Directiva aprobó que el dictamen lo realizara únicamente la Comisión de Participación Ciudadana.¹⁶⁷

En la Comisión de Participación Ciudadana, la iniciativa fue turnada para su análisis a la Subcomisión de Enlace con las Organizaciones de la Sociedad Civil, que elaboró un proyecto de dictamen y lo presentó al pleno de la Comisión, el cual lo aprobó por unanimidad el 4 de diciembre de 2002, con la denominación de *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, quitándole los términos “bienestar y desarrollo”, debido a que también se estaba promoviendo una Ley de Desarrollo Social que precisaba las obligaciones del gobierno en ese campo, y que ampliaba y complementaba la propuesta de la Ley de Fomento.¹⁶⁸

El Pleno de la Cámara de Diputados realizó modificaciones al dictamen presentado por esta Comisión el 10 de diciembre, entre ellas la creación de una comisión de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil conformada por 17 dependencias de la Administración Pública Federal y la homologación de la iniciativa con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental aprobada en 2002.

¹⁶⁷ “Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm 1148-I, 10 de diciembre de 2002. Consultada en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html>, 3 de junio de 2014.

¹⁶⁸ Castro y Castro, Fernando, *op.cit.*

❖ **Aprobación de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil**

Con las modificaciones realizadas, el 13 de diciembre de 2002, la LVIII Legislatura en la Cámara de Diputados se aprobó la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil en lo general y en lo particular en los artículos no reservados¹⁶⁹ con la siguiente votación:

TABLA XIII
VOTACIÓN PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	PSN	Convergencia	PAS	Independientes
Favor	433	168	194	44	16	6	2	1	1	
Contra										
Abstención	1			1						
Ausente	66	40	11	9	1	2	1			2
Total	500	208	205	54	17	8	3	1	2	2

Fuente: Elaboración propia con información consultada en línea el 3 de junio de 2014 en <http://gaceta.diputados.gob.mx>

La iniciativa aprobada, con 433 votos en la Cámara de Diputados, pasó a la colegisladora a través de la Mesa Directiva del Senado quien la turnó a las comisiones unidas de Gobernación, de Desarrollo Social, de Relaciones Exteriores y Organizaciones no Gubernamentales Internacionales, y de Estudios Legislativos, las cuales propusieron e incorporaron las siguientes modificaciones:

- Ampliación del espectro de actividades incluidas en la Ley, eliminando de la denominación de “actividades de desarrollo social”.
- Ampliación de los mecanismos de fomento a las actividades de las organizaciones, utilizando el concepto de “apoyos y estímulos” en lugar de “recursos”.
- Condicionamiento al acceso a estos apoyos y estímulos a la inscripción del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Delimitación de las funciones y los requisitos del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹⁶⁹ Véase Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *op.cit.*, p. 33 y Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Op.cit.*, p. 17.

- Reconocimiento de la existencia de redes internacionales y organizaciones con lazos internacionales.
- Reducción de 17 a 4 las dependencias de la Administración Pública Federal en la Comisión de Fomento y delimitación de las funciones de las dependencias integrantes.
- Reducción de la función del Consejo Técnico Consultivo de avalar el Registro de las organizaciones a tener una función meramente representativa.¹⁷⁰

Es de señalar que el grupo impulsor continuó acompañando el proceso de dictaminación en las comisiones del Senado de la República. Con estas modificaciones de Comisiones Unidas, fue votada en el Pleno del Senado el 18 de noviembre de 2003 y aprobada por unanimidad con 99 votos para ser devuelta a la cámara de origen con fecha de 25 de noviembre y fue dictaminada nuevamente para su aprobación el 15 de diciembre de 2003.¹⁷¹

El 30 de enero de 2004 Vicente Fox, firmó el Decreto de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero.

3.4. Balance de la estrategia de cabildeo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil

Para concluir presentamos un balance de la estrategia de cabildeo llevada a cabo por diez años por el grupo impulsor, tomando en cuenta lo siguiente: cronología de los documentos presentados ante el Congreso de la Unión para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y los principales

¹⁷⁰ Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *op.cit.*, p.34.

¹⁷¹ “Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, número 1392-III, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2003. Consultada en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031211-III.html#Dicta20031211PartCiud>, 3 de junio de 2014.

resultados del proceso de cabildeo, así como las acciones pertenecientes a la estrategia de cabildeo realizada por el grupo impulsor de dicha iniciativa de ley.

Como se expuso anteriormente, la clarificación en la definición técnica del objeto a legislar (legislar a las organizaciones o a sus actividades) y la alineación del contenido adicionado a la propuesta de las organizaciones por el gobierno y los legisladores, fue determinante para la aprobación de la misma, ya que respondía no sólo a los intereses de las organizaciones sino de los grupos parlamentarios, de los legisladores en lo individual y del Gobierno Federal. Podríamos decir que la ley se aprobó hasta que todos tuvieron algo que ganar.

La siguiente tabla cronológica nos permite observar los momentos fundamentales de incidencia y discusión en el Poder Legislativo que siguieron las iniciativas de ley presentadas por la Comisión de Participación Ciudadana y las organizaciones del tercer sector en la Cámara de Diputados.

TABLA XIV

CRONOLOGÍA DE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS AL CONGRESO DE LA UNIÓN PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS OSC

Tabla cronológica de los documentos presentados al Congreso de la Unión para la aprobación de la LFFAROSC	
19 de octubre de 1995	Primer acercamiento de las organizaciones a la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados con el “Anteproyecto de Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social”.
29 de abril de 1997	“Iniciativa de Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” presentada por la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados. No recibe dictamen por parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.
24 de noviembre de 1998	“Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles” presentada por las organizaciones a las Comisiones de Desarrollo Social, Gobernación y Puntos Constitucionales y Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados.
27 de abril de 2000	La Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados presenta la “Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social”.

8 de febrero de 2001	La “Iniciativa de Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” fue dictaminada en contra por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados.
Abril 2001	La Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados recibió formalmente la propuesta de “Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por las Organizaciones Civiles” por parte de las organizaciones.
27 de marzo del 2002	Se realizaron las adecuaciones y consensos con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la reunión plenaria de la Comisión de Participación Ciudadana. Las organizaciones trabajaron en su perfeccionamiento y presentan el proyecto definitivo el 10 de abril de 2002.
23 de abril de 2002	Se presenta en el Pleno de la Cámara de Diputados a nombre de la Comisión de Participación Ciudadana y organizaciones como “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.
23 de abril de 2002	Ese mismo día la “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” se turna a las Comisiones de Participación Ciudadana y de Desarrollo Social.
23 de octubre de 2002	La Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados pide que sólo ellos dictaminen la “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.
26 de noviembre de 2002	La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados aprueba que es materia sólo de la Comisión de Participación Ciudadana.
13 de diciembre de 2002	Aprobado en lo general en la Cámara de Diputados con 433 votos a favor y 1 abstención como “Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”.
18 de noviembre de 2003	Aprobada en Cámara de Senadores con modificaciones con 99 votos a favor como “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.
25 de noviembre de 2003	Devuelta a Cámara de Diputados con modificaciones.
15 de diciembre de 2003	Aprobada en cámara de origen como “Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”.
9 de febrero de 2004	Promulgación de la “Ley Federal de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.
7 de junio de 2005	Publicación del “Reglamento de la Ley Federal de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil”.

Fuente: Elaboración propia con información consultada en línea el 3 de junio de 2014 en <http://gaceta.diputados.gob.mx>¹⁷²

Además de la aprobación de la LFFAROSC, el proceso obtuvo resultados paralelos al documento legislativo aprobado en las Cámaras en materia de planeación y política pública:

- Se logró la incorporación del apoyo a la labor de las organizaciones de la sociedad civil en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006¹⁷³.
- Se recuperó el reconocimiento de la participación ciudadana (individual o colectiva) en la Ley General de Desarrollo Social¹⁷⁴, como eje para el desarrollo social y la participación de las organizaciones en todo el proceso de la política pública de desarrollo social.
- Se ampliaron las prerrogativas de beneficios fiscales de la LISR a asociaciones civiles con actividades enfocadas a Derechos Humanos, medio ambiente y desarrollo comunitario que eran excluidas previamente de la misma.
- Se iniciaron a su vez procesos legislativos en los estados de Baja California, Zacatecas Veracruz y el Distrito Federal para el fomento de las actividades desde y para las organizaciones civiles.

¹⁷² Documentos consultados: “Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles a cargo de integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana” en *Gaceta Parlamentaria*, Año V, número 985, Cámara de Diputados, 23 de abril de 2002. Consultada en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020423.html>, 3 de junio de 2014. “Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm 1148-I, 10 de diciembre de 2002. Consultada en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html>, 3 de junio de 2014. “Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, número 1392-III, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2003. Consultada en línea en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031211-III.html#Dicta20031211PartCiud>, 3 de junio de 2014.

¹⁷³ “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006” en *Planes de Nacionales de Desarrollo a partir de 1995*.

Consultado en línea en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>, 8 de agosto de 2016.

¹⁷⁴ Es de señalar que el grupo de organizaciones no participó propiamente en el cabildeo de a la Ley de Desarrollo Social, sin embargo, este resultado forma parte de la interlocución continua de las organizaciones con la Comisión de Participación Ciudadana, así como el interés que tenía Fernando Castro y Castro en promover una modificación en el artículo 26 de la Constitución mexicana a fin de integral a las organizaciones sociales como actores activos del desarrollo social. Si bien este objetivo fue imposible, a más diez años de la Ley de Desarrollo Social es posible afirmar que actualmente las organizaciones son uno de los ejes centrales de la política social. Este balance de los pros y contras de una participación activa de las organizaciones en las políticas públicas podrían ser objeto de un análisis más amplio que no corresponde a esta tesis.

- Se propició el aumento y densidad de organizaciones constituidas con CLUNI en los años siguientes a la publicación de la Ley.
- Se obtuvo el reconocimiento de las organizaciones como interlocutores válidos: “el éxito de la aprobación y ahora el reto de la implementación de la Ley, coloca a las organizaciones en la perspectiva de ocupar los espacios públicos y de poner en la arena del juego democrático sus propuestas”.¹⁷⁵

Podemos mencionar que el proceso de incidencia de las organizaciones fue constante pese al largo tiempo de trabajo. Entre los puntos a resaltar, señalamos que el proceso se sostuvo pese a los cambios de legislaturas y en la integración de grupos parlamentarios en las Cámaras, a las negociaciones con la Administración Pública Federal y con gobiernos de distinto partido; también, el grupo impulsor se sostuvo frente a los cambios de integración de los secretarios técnicos de las comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado, los cuales afectaron contundentemente la aprobación de dicha ley.

Retomando la hipótesis de este trabajo de investigación, la cual considera que el cabildeo es un mecanismo de vinculación eficaz del tercer sector con el Poder Legislativo en México, consideramos que las organizaciones pueden desarrollar actividades adecuadas para incidir en el proceso legislativo utilizando tácticas de corto y largo plazo mediante recursos y herramientas propias del cabildeo. De esta forma, el cabildeo puede ser utilizado como un mecanismo para la incidencia y la participación ciudadana dentro del Poder Legislativo.

Si bien la información anterior ilustra los momentos clave del proceso legislativo al interior del Congreso y los resultados de la incidencia del grupo de interés, es necesario evaluar las acciones realizadas por el grupo impulsor de organizaciones del tercer sector. Para generar este balance sobre la estrategia de cabildeo para la aprobación de una ley por parte de las organizaciones del tercer sector nos remitimos a los elementos cualitativos del proceso que permiten evaluar la efectividad del mismo: a) objetivos de la estrategia, b) las actividades que se realizaron (conforme a las técnicas directas o indirectas del cabildeo), c) los productos obtenidos, y d) los resultados de la estrategia.

¹⁷⁵ Secretaría de Gobernación, “Pasado y futuro de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil”, *Op.cit.*, p. 20.

TABLA XV
BALANCE DE LA ESTRATEGIA DE CABILDEO PARA LA APROBACIÓN DE LA LEY
FEDERAL DE FOMENTO A LAS ACTIVIDADES REALIZADAS POR LAS ORGANIZACIONES DE
LA SOCIEDAD CIVIL

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
Primera etapa de cabildeo 1994-1998			
-Generar redes con organizaciones para el impulso de un marco normativo para las organizaciones sociales.	-Redacción de cartas. -Realización de primeras reuniones entre organizaciones.	-Cartas de invitación a diversas organizaciones.	-Incremento de organizaciones participantes para el impulso del marco normativo. -Información especializada sobre las organizaciones sociales en México.
-Contar con especialistas en técnica jurídica para la redacción de la ley.	-Generación de vínculos con académicos. -Redacción de cartas. -Vinculación con contactos clave.	-Cartas enviadas a centros académicos.	-Conocimiento técnico jurídico para la redacción de la ley.
-Redactar la ley con la técnica jurídica apropiada.	-Generación y negociación de una agenda temática y objetivos específicos de la ley. -Reuniones de trabajo quincenales con académicos e integrantes de las organizaciones.	-Borrador del anteproyecto de ley.	-Primer propuesta de anteproyecto de ley a negociar con legisladores.
-Posicionar el tema en el espacio público.	-Generación de eventos académicos. -Generación de eventos públicos en la Cámara de Diputados. -Redacción de boletines de prensa.	-Memorias de los eventos y discursos de los participantes. -Noticias en medios de comunicación.	-Posicionamiento del tema en la opinión pública.
Contar con una ley que:	-Creación de un consejo consultivo para la iniciativa de ley por	-Segundo borrador del proyecto de iniciativa de ley.	- Iniciativa de ley con los objetivos propuestos,

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
<p>-Reconociera a nivel normativo el carácter no lucrativo de las actividades de las organizaciones.</p> <p>-Generara reconocimiento por parte del gobierno y la sociedad a nivel nacional.</p> <p>-Consolidara la relación de las organizaciones con la Administración Pública Federal.</p>	<p>parte de la Comisión de Participación Ciudadana.</p> <p>-Participación en las reuniones de trabajo del consejo consultivo.</p> <p>-Negociación del contenido de la iniciativa de ley con las comisiones de la Cámara de Diputados y la Administración Pública Federal.</p>	<p>-Presentación de una iniciativa de ley por parte de legisladores de la Comisión de Participación Ciudadana.</p>	<p>consensuada entre actores participantes del consejo consultivo (legisladores, organizaciones, académicos, representantes de la Administración Pública Federal).</p>
<p>-Posicionar el tema en la agenda de trabajo de las organizaciones del tercer sector.</p>	<p>-Distribución impresa de la propuesta de proyecto de ley a: fundaciones, asociaciones civiles, instituciones de asistencia privada.</p> <p>-Realización de foros en 20 estados de la República Mexicana acerca de marco legal para las actividades de bienestar y desarrollo social.</p> <p>-Organización de 5 foros regionales para la consulta de la propuesta de iniciativa de ley.</p>	<p>-Anteproyecto de la ley impreso.</p> <p>-Exposición de motivos de la iniciativa de ley a favor de las actividades de las organizaciones.</p> <p>-Posicionamiento con respaldo de organizaciones del tercer sector.</p> <p>-Memorias de reuniones estatales.</p>	<p>-Apoyo de organizaciones del tercer sector de diversos estados de la República mexicana a la iniciativa de ley.</p>
<p>-Ampliar el apoyo diversos actores estratégicos y tomadores de decisión.</p>	<p>-Distribución impresa de la propuesta del anteproyecto de ley a: secretarios de Estado, gobernadores, senadores y diputados federales.</p> <p>-Organizar encuentros con dirigentes de partidos políticos, representantes de</p>	<p>-Anteproyecto de la ley impreso.</p> <p>-Cartas dirigidas a representantes de gobierno.</p>	<p>-Apoyo de tomadores de decisión en los diversos niveles de gobierno: Legisladores federales, legisladores locales, gobernadores y secretarios de Estado.</p>

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
	secretarías de Estado y gobernadores.		
Segunda etapa de cabildeo 1998-2003			
-Actualizar el anteproyecto de ley con la técnica jurídica apropiada.	<p>-Revisión con especialistas (constitucionalistas, especialistas de desarrollo social y técnica legislativa).</p> <p>-Conformación de mesas de trabajo impulsadas por dependencias del gobierno federal.</p> <p>-Presentación de una segunda iniciativa de ley modificada.</p>	-Segunda propuesta de iniciativa de ley.	-Una propuesta de ley más clara, precisa y consensuada con legisladores.
-Posicionar la nueva versión de la iniciativa de ley entre los actores involucrados.	<p>-Organización y realización de 12 foros regionales en diversos estados para el posicionamiento de la segunda versión de la iniciativa de ley.</p> <p>-Generación de espacios de discusión de la nueva propuesta de iniciativa de ley en la Cámara de Diputados.</p>	<p>-Memorias de los foros regionales.</p> <p>-Memorias de los espacios de discusión en la Cámara de Diputados.</p>	<p>-Recomendaciones integradas al documento.</p> <p>-Reconocimiento positivo por parte de las organizaciones del tercer sector.</p>
-Generar una red de organizaciones para una agenda ciudadana de las organizaciones a los candidatos presidenciales de las elecciones del 2000.	<p>-Redacción de cartas.</p> <p>-Realización de primeras reuniones entre organizaciones.</p> <p>-Deliberación y negociación interna sobre los temas fundamentales para la agenda ciudadana.</p>	<p>-Red Nacional de 600 organizaciones de la sociedad civil.</p> <p>-Documento de Agenda Nacional "Poder Ciudadano".</p>	<p>-Compromiso de los candidatos presidenciales para cumplir con la Agenda Nacional "Poder Ciudadano" en caso de ser electos.</p> <p>-Compromiso de impulsar un marco legal para el fomento</p>

OBJETIVOS	ACTIVIDADES	PRODUCTOS	RESULTADOS
	<p>-Redacción de la agenda ciudadana.</p> <p>-Presentación de documento con los candidatos presidenciales.</p>		<p>de las actividades de las organizaciones.</p> <p>-Posicionamiento del tema en la coyuntura política.</p> <p>-Creación de una Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.</p>
<p>-Aprobación de la iniciativa de ley.</p>	<p>-Presentación de la iniciativa de ley con la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.</p> <p>-Organización de encuentros con legisladores de las comisiones de la Cámara de Diputados y Senado para la revisión del contenido de la ley.</p> <p>-Negociación política del contenido de la ley con la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana (Presidencia de Vicente Fox).</p> <p>-Negociación política del contenido de la ley con las comisiones encargadas de la Cámara de Diputados y Senado y grupos parlamentarios (PAN, PRI y PRD).</p>	<p>-Propuesta de Iniciativa de la LFFAROSC.</p>	<p>-Apoyo del Poder Ejecutivo a la Iniciativa de ley</p> <p>-Aprobación de la LFFAROSC.</p>

Fuente: Elaboración propia.¹⁷⁶

¹⁷⁶ Información consultada para su elaboración:

Castro y Castro, Fernando, *Antología existencial*, Universidad de Texas, s/l, 2004.

Castro y Castro, Fernando. Entrevista personal a Fernando Castro y Castro, 25 de febrero de 2013.

Carta dirigida al Rector de la Universidad Iberoamericana Maestro Carlos Virgil, México, septiembre 1994.

El análisis anterior, hace visible la negociación política como una actividad clave del cabildeo, tanto al interior del grupo de interés como con otros actores, enfáticamente con legisladores. Por ello, el balance del éxito del mismo, se observa a partir de la comparación entre los objetivos primordiales propuestos y los resultados obtenidos en la LFFAROSC. De esta forma, la relación objetivos-resultados hace tangible el valor del proceso de cabildeo y la posterior negociación política para el grupo de interés.

TABLA XVI
PRINCIPALES RESULTADOS DE LA NEGOCIACIÓN DE LA LFFAROSC

Temática al interior de la Ley	Que se presentó	Cómo se objetó	Cómo se resolvió
Marco jurídico para las organizaciones o para sus actividades	Una iniciativa de ley que regulara de las actividades de las organizaciones.	La Secretaría de Gobierno en un primer momento presentó una ley para regular la creación de las organizaciones (Modificación del Código Civil y Ley Agraria).	Se aceptó una iniciativa de ley que regulara las actividades de las organizaciones constituidas bajo el Código Civil.
Beneficio que tendrían las organizaciones	Una iniciativa de ley que beneficiara con “recursos” a las OSC y exentara de impuestos a las OSC.	-“Recursos” se entendía únicamente como recursos económicos. -El marco debía regular quiénes pueden acceder a los recursos pues se trataba de presupuesto federal.	-Se amplió el concepto de “recursos” a “apoyos y estímulos” con el fin de no condicionar la autonomía de las organizaciones y ampliaba los beneficios a capacitaciones y apoyos económicos a través de convocatorias. -Se condicionó el acceso a apoyos y estímulos a la inscripción del Registro de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Memoria del Acto académico de la presentación de la propuesta de Ley de Fomento a las actividades de Bienestar y Desarrollo Social, Universidad Iberoamericana, 10 de octubre de 1995.

Memoria de la Presentación Formal de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, Los Pinos, 30 de enero de 2004.

Secretaría de Gobernación, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Dirección Adjunta de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia de la Unidad para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, México, 2007.

Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2006.

Temática al interior de la Ley	Que se presentó	Cómo se objetó	Cómo se resolvió
Carácter General o Federal de la Ley	Una iniciativa de ley general que posibilitaba la distribución de competencias entre diferentes órdenes de gobierno.	Una ley general retrasaría la aprobación de la ley, pues implicaría modificaciones en otras leyes y su homologación con las normas estatales.	-Se aprobó una ley federal por acuerdo entre legisladores y OSC, lo que apresuró la aprobación de la ley. -Se iniciaron procesos concurrentes para la aprobación de leyes estatales para las OSC.
Instancia responsable del Registro de OSC	Organismo Ciudadano autónomo con presupuesto público.	-Uso de los registros ya existentes en las Secretarías de Hacienda o Crédito Público (SHCP) o Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). -Un nuevo Registro a cargo de la Secretaría de Gobierno (SEGOB).	-Creación del Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) como parte de SEDESOL. -El INDESOL sería la instancia responsable del Registro de las organizaciones.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo presentado (balance de la estrategia de cabildeo y los puntos negociados), exponemos los siguientes hallazgos de este análisis en torno a la estrategia de cabildeo por parte de las organizaciones del tercer sector:

- *Contexto legislativo y político.* Al interior del Congreso, la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados y en el Senado fue fundamental para las negociaciones entre grupos parlamentarios y propiciar la generación de acuerdos entre los mismos para la aprobación de las leyes.

Tal como demuestra la aprobación de la LFFAROSC, pese a la ausencia de diversos legisladores en el momento de la votación, el mayor número de votos provino del grupo parlamentario que ostentaba de igual forma el Poder Ejecutivo, el PAN. Resalta que se contó con votos de todos los grupos parlamentarios, lo que hace referencia a negociaciones para su aprobación, de la mano con la aprobación de otras leyes como es el caso del marco federal para el desarrollo social. Este hallazgo ejemplifica un nuevo método de negociación legislativa enfocado a la participación ciudadana.

De igual forma, el proceso de cabildeo nos permite observar las dinámicas del Poder Legislativo y su progresiva autonomía frente al Ejecutivo. Podemos ubicar que el

Congreso se encontraba, en 1997, todavía bajo el control de las diversas instituciones del Poder Ejecutivo, entre ellas la Secretaría de Gobernación, la cual no permitió una mayor incidencia del grupo impulsor de la Ley, sino hasta el cambio de partido –del PRI al PAN-. En este sentido, el control ejercido por el partido hegemónico en toda la estructura política fue uno de los elementos que demoró el proceso de cabildeo, pues se reconoce mayor incidencia de las de las organizaciones en el Congreso hasta que dicho control disminuyó.

La pluralidad en el Congreso permitió colocar en la agenda legislativa temas urgentes como: desarrollo social, autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, transparencia y rendición de cuentas. De esta forma, el cabildeo de las organizaciones del tercer sector no sólo surge como respuesta frente a coyunturas políticas sino también como mecanismo para mejorar la democracia representativa de nuestro país.

- *Acciones más efectivas de la estrategia de cabildeo.* El grupo impulsor de la LFFAROSC consideró desde sus inicios diversas técnicas directas e indirectas que forman parte de un proceso adecuado de cabildeo, entre las que destacan, la generación de vínculos con otros grupos de interés, el conocimiento técnico de los documentos legislativos y el proceso legislativo, el posicionamiento del tema en la opinión pública, así como la negociación con legisladores.

Tomando en cuenta estas técnicas de cabildeo, podemos afirmar que una estrategia adecuada no se puede reducir únicamente al acercamiento con contactos clave o la persuasión a través de encuentros con legisladores, como parte de la literatura sobre el tema ha presentado. Un proceso de cabildeo adecuado y exitoso incluye planeación, sistematización de acciones con objetivos específicos, para los cuales es necesario realizar diversas actividades de las que se esperan resultados y productos particulares; de esta forma se logrará facilitar los acuerdos con otros actores al interior y exterior del Congreso.

Dados los limitados recursos económicos de los grupos de interés, se deben generar otro tipo de acciones estratégicas a fin de mejorar su labor. En este caso, fue vital la alianza con instituciones académicas que lograron traducir el conocimiento de campo de las organizaciones a un lenguaje legislativo, de esta forma se logró dar legitimidad y eficacia técnica a los documentos presentados a las comisiones y representantes del

gobierno. Si bien puede considerarse obvio, es de resaltar que esta especialización se extiende a la elección de personal de la organización, de forma que cuente con los conocimientos adecuados sobre asuntos legislativos.

Entre las técnicas más destacables del cabildeo utilizadas por el grupo de interés, se encuentra el posicionamiento del tema en la opinión pública fuera del Congreso a través de diversas acciones como son la generación de eventos académicos, junto con organizaciones sociales y legisladores interesados en tema. Dichas acciones y sus efectos son de las más visibles en el proceso de la LFFAROSC pues de esta forma se esperaba generar compromisos públicos por parte de los tomadores de decisión. En tal proceso, para el posicionamiento del tema, también se recurrió a la generación de boletines de prensa y la difusión de documentos de investigación en torno al tema.

No obstante, una postura objetiva permite observar que el compromiso por parte de Vicente Fox durante su condición de Presidente electo fue determinante, pues anteriormente ocurrieron errores en la lectura estratégica de la situación de los actores políticos, de la calidad democrática y del conocimiento de los mecanismos al interior del sistema político mexicano que posiblemente hubieran acortado las negociaciones para la aprobación de la iniciativa de ley.

- *Resultado de la negociación política.* Con el fin de medir el valor de la negociación política, hemos recurrido al análisis de los principales objetivos del grupo de interés y los beneficios logrados, de esta forma, los resultados revelan un alto grado de éxito pues se obtuvieron los principales objetivos. En el caso del carácter de la ley, sólo se logró que fuera de carácter federal, lo que excluye la participación de los estados y los municipios en la promoción de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, las organizaciones iniciaron procesos de cabildeo en diferentes estados para iniciativas de ley estatales, por ejemplo, la Ley para el Fomento y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el estado de Jalisco.

Por su parte, las organizaciones lograron ceder en la creación de una instancia autónoma para la aplicación de la ley, el INDESOL, pues si bien depende del gobierno y no de un órgano autónomo como deseaban, fue necesario ceder en este objetivo a fin de facilitar la gestión de la iniciativa, considerando además que se realizaría la gestión de presupuesto federal.

Asimismo, negociaron con los legisladores las condicionantes para obtener los beneficios incluidos en la ley. En este caso, los legisladores ampliaron el concepto de “recursos” a “estímulos y apoyos”, los cuales determinaban la creación de convocatorias para la obtención de recursos económicos, esto con el fin de eliminar el posible carácter clientelar ya que los recursos están destinados sólo a las actividades más no para el pago de salarios de las organizaciones.

Actualmente, los apoyos que obtienen las organizaciones se extienden a la participación de encuentros con redes de organizaciones y beneficios para el fortalecimiento de sus acciones, como son talleres, cursos o asesoría jurídica. Cabe aclarar, que los legisladores delimitaron la obtención de los mismos únicamente a organizaciones inscritas al registro del CLUNI, por lo que todavía existen organizaciones que no acceden a los mismos.

Por su parte, el PAN, partido promotor de la iniciativa de ley, ganó legitimidad frente a la sociedad con la aprobación de la LFFAROSC, y fue considerado un partido que demostraba el proceso democratizador del país. Asimismo, integró en su política nacional de desarrollo social “Contigo” a las organizaciones que tenían objetivos comunes con la misma, de esta forma, logró justificarla como una política con esquema de “corresponsabilidad y de inclusión para la participación ciudadana”¹⁷⁷ como parte del discurso “democratizador” del gobierno.

- *Resultado de la estrategia de cabildeo.* Tomando en cuenta el contexto político y legislativo en el que surgió y se desarrolló este proceso de cabildeo, podemos afirmar que su resultado fue exitoso pues, pese a ser un proceso a largo plazo, sus logros fueron maximizados por parte de las organizaciones participantes y las instancias gubernamentales que decidieron negociar con el grupo impulsor. En este sentido, las acciones impulsadas por las organizaciones tuvieron no sólo impacto en la aprobación de la LFFAROSC sino también en la participación de la sociedad civil en un contexto político que ubicaba como problemática la mejora de la calidad democrática en nuestro país.

¹⁷⁷Ruiz, José Luis (23 de enero del 2002) “Contigo, plan de Fox contra la Pobreza”, El Universal, consultado el 17 de junio de 2016 [en línea]: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html>

Asimismo, la generación de una estrategia de largo alcance permitió que las organizaciones del tercer sector cuenten actualmente con legitimidad, no sólo para posicionar otros temas dentro de la agenda legislativa, sino también para continuar con este marco normativo que impulsa el crecimiento de las organizaciones de la sociedad civil. Es destacable que el grupo impulsor de la ley ha sido el que continúa con la defensa del contenido de la LFFAROSC frente a las diversas iniciativas que han buscado modificarla.

Estos beneficios se extienden no sólo al grupo de organizaciones impulsoras, pues los logros de la LFFAROSC sentaron precedentes para estrategias de cabildeo de otros grupos de organizaciones, las cuales han utilizado varias de estas acciones para posicionar temas dentro de la agenda de la Cámara de Diputados y el Senado, así como en consejos consultivos de diversas instancias gubernamentales, logrando influir en diversos procesos políticos. Actualmente, se reconoce a las organizaciones del tercer sector no sólo como un actor positivo sino necesario para la generación de leyes y el diseño e implementación de políticas públicas.

CONSIDERACIONES FINALES

1. El cabildeo es un mecanismo relevante de incidencia para las decisiones políticas de largo plazo que pueden utilizar las organizaciones del tercer sector. . Los hallazgos encontrados durante los trabajos demostraron que existen organizaciones del tercer sector que, a la fecha, han desarrollado procesos de cabildeo exitosos en el trabajo legislativo utilizando las tácticas, recursos y herramientas propias de este mecanismo. Sin embargo, al ser un mecanismo que pretende conseguir cambios en la legislación del Estado, el cabildeo responde poco a necesidades coyunturales del tercer sector y más a objetivos a mediano y largo plazo.
2. La estabilidad de las organizaciones se refleja en sus prácticas; esto determina las tácticas, los mecanismos de influencia que se utilizan y la planeación para intentar e incidir en las decisiones políticas. En este sentido, el uso de tácticas de presión, ya sea a través de medios de comunicación, redes sociales o manifestaciones en el espacio público, pueden ser reforzadas o sustituidas por una estrategia más amplia que incluya la incidencia a través de medios institucionales para lograr mejores resultados.
3. El cabildeo por parte de grupos de interés a las instituciones políticas no es ilegal si se realiza dentro de los marcos normativos e institucionales. Por el contrario, el cabildeo es un elemento sano en la democracia representativa si se entiende como una herramienta para el diálogo con legisladores, que incluye el acercamiento de información entre actores políticos y la negociación política.
4. Un proceso de cabildeo exitoso requiere características desarrolladas y propias del grupo de interés tales como: una estructura interna definida, disponibilidad de recursos humanos y económicos, la especialización en temas sociales y políticos, así como una organización con capital humano desarrollado, ya que con estas se facilita la especialización técnica y resultados positivos del proceso.
5. Es necesario observar el cabildeo no sólo como una técnica de negociación política sino como un proceso estratégico de fortalecimiento interno que incluye planeación, la generación de información, la vinculación con actores aliados y la profesionalización de la labor de las organizaciones. En este sentido, la práctica del cabildeo suele tener repercusiones en la madurez de las organizaciones del tercer sector que se refleja en la definición de sus

objetivos, misión y visión, así como en las funciones y elección de los perfiles de sus integrantes.

6. El cabildeo de las organizaciones para la aprobación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) dio cuenta de que un proceso estratégico se construye a partir de objetivos claros, planeación y actividades, con productos acordes a las mismas que generen los resultados esperados.
7. El proceso de cabildeo no se agota en una buena planeación estratégica sino que debe considerar elementos prospectivos de contingencia. El caso de la LFFAROSC hizo manifiesto que las organizaciones del tercer sector deben considerar la posibilidad de contingencias durante el proceso y ser suficientemente flexible para adaptarse. El cabildeo es un proceso de largo alcance que no necesariamente tiene éxito en los primeros intentos, conlleva una estrategia de ensayo y error hasta lograr la solución adecuada para todos los involucrados.
8. Durante la negociación política, los grupos de interés deben considerar elementos como las posturas políticas e intereses de legisladores y grupos parlamentarios, la coyuntura nacional del momento y los temas fundamentales de la agenda política al interior del Congreso. Esto permitirá a las organizaciones del tercer sector observar con detenimiento las condiciones e incrementar sus posibilidades para negociar.
9. Es fundamental evaluar y determinar con claridad los objetivos primordiales y secundarios del proceso de incidencia y cabildeo a realizar, tanto en la búsqueda de resultados inmateriales, por ejemplo, un buen posicionamiento del tema y/o de las organizaciones, como de aquellos resultados materiales reflejados en la propuesta de iniciativa o en la reforma aprobada. Dicha claridad de objetivos permite a los grupos de interés negociar puntualmente sus pretensiones, lo cual reduce sensiblemente los tiempos de negociación y asegura que los beneficios obtenidos son los deseados.
10. Particularmente, el caso de la LFFAROSC hace visible que el cabildeo dentro del Poder Legislativo dependió, en buena medida, de la composición de las cámaras de Diputados y Senadores. Un Congreso sin mayorías absolutas conlleva una mayor pluralidad de posturas políticas, las cuales se traducen en mayores posibilidades de representación y negociación por parte de los grupos de interés frente a las y los legisladores.
11. Si bien el caso de la LFFAROSC no permite analizar otros mecanismos de incidencia institucionales además del cabildeo, consideramos que las organizaciones y la sociedad civil

puede ampliar su influencia política a través del uso de otros mecanismos como son las iniciativas ciudadanas y el derecho de petición.

12. Un efecto importante del cabildeo ha sido el aumento de foros, consultas y mesas de discusión legislativas generando espacios para las organizaciones de la sociedad civil e incrementando la participación de voces diversas en la toma de decisiones. Si bien el proceso de la LFFAROSC no es el único cabildeo que las organizaciones del tercer sector han realizado en el Congreso de la Unión, es importante resaltar su trascendencia puesto que sentó precedente para la participación de la sociedad civil en los procesos de consulta y en la constitución de la ahora extinta Comisión de Participación Ciudadana en la Cámara de Diputados, así como en el fortalecimiento de la interacción entre las organizaciones de la sociedad civil y legisladores.
13. Actualmente, se ha ampliado el número de redes de organizaciones del tercer sector exclusivamente diseñadas para vigilar e influir en la labor gubernamental y han expandido en sus objetivos estratégicos. Se pueden enumerar algunas de las más relevantes, como son: Red por los Derechos de la Infancia en México, Red por la Rendición de Cuentas, Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos, Red “Todos los Derechos para Todas y Todos”, Red de Organizaciones Feministas de Seguimiento a El Cairo, Red en Defensa de los Derechos Digitales, entre otras.
14. El tercer sector continuará ampliándose en los siguientes años. Será oportuno ampliar las investigaciones enfocadas al desarrollo de las organizaciones y sus procesos de incidencia pues si bien existen análisis cuantitativos de las mismas, no se ha llevado un registro exacto de los efectos generados por su participación en el diseño institucional de políticas públicas y marcos normativos.

EPÍLOGO

Esta tesis fue finalizada en septiembre de 2016, e integró hasta ese entonces todas las modificaciones conocidas a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), objeto de estudio del Tercer Capítulo.

El 28 de octubre de 2016, más de 450 organizaciones de la sociedad civil, 24 redes, y 14 fundaciones empresariales (entre ellas, organizaciones que participaron en el proceso de cabildeo de la LFFAROSC) publicaron un desplegado en el Periódico *Reforma* dirigido al Presidente Enrique Peña Nieto y al Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, José Antonio Meade Kuribreña, manifestando su preocupación en torno a la Ley de Ingresos para 2017 y sus efectos en el tercer sector.

El desplegado giraba en torno a medidas establecidas, las cuales otorgaban –de acuerdo con el desplegado- facultades a la SHCP para liquidar organizaciones; la injerencia de la autoridad en los asuntos internos de las organizaciones; y la instauración de medidas de certificación que profundizan la inequidad entre las organizaciones y percepciones equívocas de la ciudadanía hacia la sociedad civil organizada. En este sentido, se exhortaba a las autoridades hacendarias a revisar conjuntamente la política fiscal que favoreciera el fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

El desplegado hacía referencia al Paquete Económico del 2017 aprobado en la Cámara de Diputados, en el cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público había incluido modificaciones al artículo 82 el cual aborda los derechos y obligaciones de las Donatarias Autorizadas. Se agregaban restricciones, entre ellas, la posibilidad de recibir donaciones por deducciones de impuestos, cuando la organización no hubieran actualizado en los primeros tres meses la autorización del año anterior para ser donataria autorizada; la obligación de presentar un informe sobre el uso y destino de los ingresos recibidos; y la sujeción a un proceso de certificación de cumplimiento de obligaciones fiscales, de transparencia y de evaluación de impacto social, por parte de una institución privada especializada en la

materia.¹⁷⁸ Considerando que los recursos de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil son escasos, estas restricciones afectaban sensiblemente la labor de las mismas.

Posteriormente a dicha publicación masiva y el posicionamiento de algunos legisladores¹⁷⁹ en contra de las modificaciones a la Ley de Ingresos, se logró que dichos párrafos fueran eliminados del proyecto presupuestal, por lo que se puede considerar que se desarrolló un proceso de cabildeo al interior del Poder Legislativo exitoso.

Tomando como referencia que el antecedente directo al cabildeo para la LFFAROSC fueron las modificaciones a la Ley de Ingresos, no es incoherente considerar la posibilidad de que ante nuevas propuestas de modificación por parte del Ejecutivo Federal, sea posible la constitución de un frente estructurado que, nuevamente, defienda los beneficios que tienen las donatarias autorizadas y/o que propongan modificaciones a la propia LFFAROSC.

Queda decir, que este acontecimiento confirma que el cabildeo es un mecanismo efectivo para la defensa de intereses, pero también es un objeto de estudio complejo y multifactorial, que ofrece a los científicos sociales la posibilidad de reconocer la complejidad de la relación que guarda la sociedad civil organizada con los representantes legislativos, las empresas, los movimientos coyunturales, las instancias de gobierno y los intereses que se juegan en dichas interacciones.

¹⁷⁸ Cámara de Diputados, “Paquete Económico 2017. Comparativos Propuestas de Organizaciones.” Consultado en línea en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Comision-de-Hacienda-y-Credito-Publico/Paquete-Economico-2017/Comparativos-Propuestas-Organizaciones>, 17 de enero de 2017.

¹⁷⁹ Véase el Posicionamiento de la Senadora Marcela Torres Peimbert del PAN y la Senadora Independiente Martha Tagle en: “Ley de Ingresos va en contra de Participación Ciudadana” Consultado en línea en: <http://www.pan.senado.gob.mx/2016/10/ley-de-ingresos-va-en-contra-de-la-participacion-ciudadana/>, 17 de enero de 2017.

BIBLIOGRAFÍA

- Alonso Piñeiro, Armando, *El quinto poder: Teoría y Práctica del Lobbying*, Ed. Macchi, Buenos Aires, 1992.
- _____, *Lobbying. La trama secreta*, Valleta Ediciones, Buenos Aires, 2000.
- Álvarez, Lucía (coord.), *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés, Red Mexicana de Investigadores Sobre Organizaciones Civiles, México, 2002.
- Arditi, Benjamín, (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Anthropos editorial, UNAM, España, 2005.
- Arellano Trejo, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, 2012.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo (mayo-agosto, 2010) “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso mexicano”, *Estudios Políticos*, no.20, Nueva Época, pp.57-84.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Edgar R. González Castillo “La nueva institucionalidad de la Cámara de Diputados. Negociaciones de los parlamentarios con los grupos de interés.” en Ricardo Toledo y Jeffrey Weldon (coord.), *Para qué sirve el Poder Legislativo, Cámara de Diputados LX Legislatura*, UAM-Iztapalapa, Universidad de Colima, Editorial Porrúa, México, 2007, pp. 65-84.
- Arrieta Ceniceros, Lorenzo y Ricardo Espinoza Toledo “El Congreso mexicano del pluralismo limitado” en *Sistema Político Mexicano ayer y hoy. Continuidades y rupturas*, Adrián Gimete-Welsh H y Pedro F. Castro Martínez (coords.), Senado de la República LXI Legislatura, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010, pp. 489-517.
- Astíé-Burgos, Walter, *Lobby y democracia. Lo positivo y negativo del cabildeo*, Siglo XXI Editores, México, 2012.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar Pedro y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, ediciones Cal y Arena, México, 2008.
- Berlin Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México, 1998.
- Betananzo De la Rosa, Alejandra, *¿Por qué transparentar las actividades del cabildeo? El caso de presupuestos de egresos de la Ciudad de México*, INFODF, México, 2008.
- Butcher, Jacqueline y Ma. Guadalupe Serna, *El Tercer Sector en México: Perspectivas de investigación*, Cemefi, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, México, 2006.

Caballero Sosa, Lila y David Dávila Estefan, *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México. El sistema de comisiones, el cabildeo legislativo y la participación ciudadana en el Congreso Mexicano*, Fundar. Centro de Análisis e Investigación A.C., México, 2005.

Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, UNAM, Editorial Porrúa, CNDH, México, 2012.

Castillo, Jaime y Elsa Patiño (coords.), *Cultura política de las organizaciones y movimientos sociales*, La Jornada ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades/ UNAM, México, 1997.

Castro y Castro, Fernando, *Tópicos fundacionales*, Fundación Miguel Alemán A.C., México, 1994.

_____, *Antología existencial*, Universidad de Texas, s/l, 2004.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Foro Público. Reformas legislativas para mejorar la organización de los ciudadanos*, México, Cámara de Diputados, s/f.

Centro Mexicano para la Filantropía, *Compendio Estadístico del Sector no lucrativo 2011*, Cemefi, México, 2011.

_____, *La acción solidaria de los mexicanos: una aproximación*, Cemefi, México, 2012.

Cohen, Jean L. y Andrew Arato, *Sociedad Civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2001.

Comisión de Participación Ciudadana “Informe de Resultados de la Mesa de Diálogo sobre Sociedad Civil México-Canadá”, Comisión de Participación Ciudadana, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, 28 de febrero y 1 de marzo, 2002. Ottawa, Canadá.

Constain, Anne N. y McFarald (eds.), *Social Movements and American Political Institutions*, Rowman & Littlefield Publishers, United States of America, 1998.

De Celis, Jacqueline B, *Los grupos de presión en las democracias contemporáneas*, Ed. Tecnos, Madrid, 1963.

De Kieffer, Donald E., *How to Lobby Congress. A Guide for the Citizen Lobbyist*, Dodd, Mead & Company, New York, 1981.

de Sousa Santos, Boaventura, *Una epistemología del Sur*, Siglo XXI Editores, CLACSO Coediciones, México, 2009.

Díaz Moll, José Luis “Diplomado en Análisis e Investigación Parlamentaria, Módulo V Técnicas de Cabildeo y Negociación Política” Cámara de Diputados LIX Legislatura, México, 2005.

Donati, Pierpaolo, (julio-septiembre, 1997), “El desarrollo de las Organizaciones del Tercer Sector en el proceso de modernización y más allá” *Reis*, no.79, Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 113-141.

Donati, Pierpaolo y Luis L. Esparza, (octubre-diciembre, 1997), “La crisis del Estado y el surgimiento del Tercer sector. Hacia una nueva configuración de relaciones” *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 59, UNAM. pp.3-30.

Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Ed. Ariel, España, 1996.

Dworak, Fernando, *Cabildeo, Cuaderno de Trabajo*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México, 2011.

____, (otoño-invierno, 2000) “El cabildeo a las legislaturas”, *La Gaceta de Ciencia Política*, año I, vol. 1.

____, *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, Fondo de Cultura Económica, Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, 2004.

Fafchamps, Marcel, Alain de Janry y Elisabeth Sadoulet, (January, 1999) “Social Heterogeneity and Wasteful Lobbying”, *Public Choice*, vol. 98, no.1/2, Springer, pp. 5-27.

Ganga Contreras, Francisco, Juan Felix Burotto y Máximo Antonioletti, (enero-marzo, 2010), “Aproximación teórica a las organizaciones del tercer sector” *Espacio Abierto, Cuaderno Venezolano de Sociología*, vol. 19, no.1, Espacio Abierto, pp. 51-77.

García, Juan Andrés (coord.), *Las fundaciones en Iberoamérica. Régimen Jurídico*, Mc Graw Hill, Fundación San Benito de Alcántara, Madrid, 1997.

Gómez Valle, José de Jesús, (mayo-agosto, 2008), “El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución”, *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol.14, no. 42, pp. 97-124.

González Sánchez, Ignacio (et. al.), *Lobbying y Cabildeo*, Universidad de Sotavento, Universidad Istmo Americana, México, 2008.

González Ulloa Aguirre, Pablo Armando (coord.), *Declive y reconfiguración de la democracia representativa*, Ed. Porrúa, H. Cámara de Diputados, UNAM, México, 2009.

Hajnicki, Marie (et.al.), (june, 2012) “Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research” *Annual Review of Political Science*, vol.15, Annual Reviews, pp. 379-399.

Hernández, Mara, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coords.), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdos*, FLACSO México, Centro de Colaboración Cívica, México, 2009.

Hirschman, Albert O., *Interés privado y acción pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

Keffer, Jone M. y Paul Hill Roland, (September, 1997) “An Ethical Approach to Lobbying Activities of Businesses in the United States” *From the Universities to the Marketplace: The Business*

Ethics Journey: The Second Annual International Vincentian Conferente Promoting Business Ethics, vol. 16, no.12/13, Springer, pp. 1371-1379.

Kramer, Ralph M. (march, 2000), "A Third Sector in the Third Millennium?" *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.11, no.1, Springer, pp.1-23.

Lane, Edgar, *Lobbying and the Law*, University of California Press, Berkeley, 1964.

Lerdo de Tejada C., Sebastián, Godina Herrera, Luis Antonio, *El lobbying en México*, ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.

Layton, Michael D., (enero-junio, 2009), "Philanthropy and the Third Sector in Mexico: The Enabling Environment and Its Limitations", *Norteamérica*, año 4, no.1, CISAN-UNAM. pp. 87-120.

Layton, Michael y Alejandro Moreno, *Filantropía y sociedad civil en México. Análisis de la ENAFI 2005-2008*, ITAM, Miguel Ángel Porrúa, México, 2010.

Mora-Donatto, Cecilia, *Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada*, Miguel Ángel Porrúa, Cámara de Diputados, México, 2006.

Navajo, Pablo, *Planificación estratégica en organizaciones no lucrativas. Guía participativa basada en valores*, Narcea Editores, Madrid, 2009.

Ortegón, Edgar (et al.), *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Chile, 2005.

Ortiz Arana, Fernando; Trejo Cerda, Onosandro, *El procedimiento legislativo federal mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2010.

Olvera, Alberto J. (coord.), *La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 1999.

Pitkin, Hanna F. *El concepto de representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.

Reveles Vázquez, Francisco (coord.), *El nuevo sistema político mexicano: los Poderes de la Unión*, Gernika, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.

Salamon, Lester M. (et.al.), *La sociedad Civil Global. Las dimensiones del sector no lucrativo. Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins*, Fundación BBVA, Madrid, 1999.

Salamon, Lester M. y Helmut K. Anheier, (December, 1992), "In search of the non-profit sector II: The problem of classification" *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.3, no.3, Springer, pp. 267-309.

Secretaría de Gobernación, *Avances y desafíos de la relación sociedad civil y gobierno. A tres años de creación del Consejo Técnico Consultivo de la Ley Federal de Fomento a las Actividades*

Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Dirección Adjunta de Relación con las Organizaciones Sociales, de Participación Ciudadana y de Transparencia de la Unidad para el Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación, México, 2007.

Sommano, Ma. Fernanda, *Sociedad Civil Organizada y Democracia en México*, El Colegio de México, México, 2011.

Tapia Álvarez, Mónica *et.al.*, *Manual de incidencia en Políticas Públicas*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2010.

Tapia Álvarez, Mónica; Robles Aguilar, Gisela, *Retos institucionales del marco legal y financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil*, Alternativas y Capacidades A.C., México, 2006.

Taylor, Marilyn y Andrea Bassi, (june, 1998), “Unpacking the State: The Implications for the Third Sector of Changing Relationships Between National and Local Government” *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol.9, no.2, Springer, pp. 113-136.

Truman, David B. *The Governamental Process. Political Interests and Public Opinion*, Alfred A. Knopf ed., New York, 1960.

Veira, José Luis, “Cambio cultural y formación en las organización públicas”, *Reis*, no.77/78, enero-junio 1997, Centro de Investigaciones Sociológicas.pp.199-216.

Velasco González, Alejandro, *Manual didáctico de herramientas para la sustentabilidad financiera para las organizaciones de la sociedad civil*, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Fundación Nosotros los Jóvenes A.C., México, 2011.

Verduzco, Gustavo, (enero-abril, 2001), “La evolución del tercer sector en México y el problema de su significado en relación entre lo público y lo privado”, *Estudios Sociológicos*, vol. 19, no. 1, El Colegio de México, pp. 27-48.

Victor, Jennifer Nicoll, (November, 2007), “Strategic Lobbying: Demonstrating How Legislative Context Affects Interest Groups Lobbying Tactics” *American Politics Research*, vol. 35, no.6, SAGE. pp. 826-845.

Walter W., Powell, Dimaggio, Paul J., *El Nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE, UNAM, CNCPAD, México, 2001.

Xifra, Jordi, *El Lobbying: Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Ediciones Gestión, Barcelona, 2000.

❖ Marco Jurídico

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Consultada el 18 de octubre del 2012 [en línea]: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>

“Código Penal Federal” Consultado el 18 de junio del 2013 [en línea]: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/8.htm>

“Ley de la Economía Social y Solidaria, Reglamentaria del Párrafo Séptimo del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” Consultada el 9 de noviembre del 2012 [en línea]: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/58.htm?s>

“Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” Consultada el 4 de noviembre del 2012 [en línea]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/266.pdf>

“Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos” Consultada el 18 de junio del 2013 [en línea]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/115.pdf>

“Ley General de Desarrollo Social” Consultada el 9 de noviembre del 2012 [en línea]: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/264.doc

“Ley del Impuesto Sobre la Renta” Consultada el 25 de julio de 2016 [en línea]: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LISR_181115.pdf

“Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos” Consultada el 23 de abril de 2012 [en línea]: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

“Reglamento de la Cámara de Diputados” Consultado el 29 de septiembre del 2012 [en línea]: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados.pdf

“Reglamento del Senado de la República” Consultado el 29 de septiembre del 2012 [en línea]: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_senado/Reg_Senado_orig_04jun10.pdf

❖ Tesis consultadas

Castro Salinas, Consuelo de Lourdes. “Régimen legal e impositivo de las organizaciones de la sociedad civil” Para obtener el título de Licenciada en Derecho, UNAM, 2003.

Cortés Vázquez, Lorena. “Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina” Para obtener el título de Maestra en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, 2011.

Festinher Arias, Noemi Olaya. “La Práctica del Cabildeo y su regulación en los órganos legislativos” Para obtener el título de Maestra en Estudios Políticos y Sociales UNAM, 2014.

Salmerón Nájera, Alejandro. “La Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su impacto en la Participación Ciudadana en México” Para obtener el título de Maestro en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO, 2013.

Sánchez Flores, Alfredo. “La Sociedad Civil Organizada ante el Congreso Mexicano: ‘El caso de las organizaciones de mexicanos residentes en EUA en el periodo 1990-2000’” Para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales, UNAM, FES Acatlán, 2003.

Zamora Díaz, Fabiola. “La importancia de establecer una regulación a las actividades de cabildeo ante el Legislativo en México” Para obtener el título de Licenciado en Derecho, UNAM, FES Acatlán, 2008.

❖ Fuentes electrónicas

“Acuerdo de la Mesa Directiva por el que se establecen las normas generales relativas al procedimiento para el registro de cabilderos y las actividades desarrolladas por éstos en la Cámara de Diputados”, *Gaceta Parlamentaria*, año XV, número 3616-I, 3 de Octubre de 2012. Consultado el 15 de octubre del 2012 [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2012/oct/20121003-I.html#Acuerdos>

Cámara de Diputados, “Glosario de Términos”. Consultado el 13 de octubre del 2012 [en línea]: http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/f_comision

Carretero, Fernando, “Ética y Economía: el caso del tercer sector”, *Espiral*, vol. 10, no. 28, diciembre 2003, Universidad de Guadalajara, pp. 13-46. Consultado el 21 de enero del 2013 [en línea]: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13802801&iCveNum=556>

Comisión Económica Para América Latina Naciones Unidas, *¿Qué Estado para qué igualdad? XI Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe*, CEPAL, Naciones Unidas, 2010. Consultado el 16 de julio del 2013 [en línea]: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/40116/Que_Estado_para_que_igualdad.pdf

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, "Comisión de Participación Ciudadana", *Participación Ciudadana* (8 de mayo de 2006). Consultado el 1 de febrero del 2013 [en línea]: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/5_pciudadana.htm

_____, "Desempeño Legislativo", *Participación Ciudadana* (7 de junio del 2006). Consultada el 1 de febrero del 2013 [en línea]: http://www.diputados.gob.mx/cesop/Comisiones/6_pciudadana.htm

“Comisiones Bicamerales” Consultado el 15 de marzo del 2013 [en línea]: <http://www.senado.gob.mx/?ver=int&mn=12&sm=2>

“Comisión Especial de Participación Ciudadana. Plan de trabajo” Consultado el 7 de marzo del 2015 [en línea]:

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/008_comisioneslx/001_ordinarias/026_participacion_ciudadana

“Conecta Indesol”. Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]:

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/.../Conecta_Indesol_Mural_No._18.pdf

de Sousa Santos, Boaventura, “La reinención solidaria y participativa del Estado”, *La caída del Angelus Novus: Ensayos para una teoría social y una nueva práctica política*, ILSA, Universidad Nacional de Colombia, Colombia, 2003, pp. 245-272. Consultado el 2 de noviembre del 2012 [en línea]: http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Laporciento20caidapor_ciento20delpor_ciento20angeluspor_ciento20novus_ILSA.pdf

“Declaratoria de extinción de comisiones especiales”, *Gaceta Parlamentaria*, Año. XVIII Núm. 4237-VII, 19 de marzo de 2015, LXII Legislatura, Cámara de Diputados. Consultado el 1 de junio del 2015 [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150319-VII.pdf>

“Decreto de por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política” Consultado el 15 de marzo del 2013 [en línea]: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5262910&fecha=09/08/2012

“Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1148-I, 10 de diciembre de 2002. Consultada el 3 de junio del 2014 [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/dic/20021210-I.html>

“Dictamen de la Comisión de Participación Ciudadana, con Proyecto de Ley de Fomento a las Actividades realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil” en *Gaceta Parlamentaria*, número 1392-III, Cámara de Diputados, 11 de diciembre de 2003. Consultada el 3 de junio del 2014 [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/59/2003/dic/20031211-III.html#Dicta20031211PartCiud>

“Directorio de Donatarias Autorizadas por el SAT” Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio y 16 de noviembre de 2012. Consultado el 22 de enero del 2013 [en línea]: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/autorizadas/30_23185.html

“Encuesta Nacional sobre Filantropía y Sociedad Civil (ENAFI)” Consultada el 20 de diciembre del 2012 [en línea]: http://www.filantropia.itam.mx/docs/ENAFI_2005.pdf

“Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social Realizadas por Organizaciones Civiles a cargo de integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana” en *Gaceta Parlamentaria*, Año V, número 985, Cámara de Diputados, 23 de abril de

2002. Consultada el 3 de junio del 2014 [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2002/abr/20020423.html>

García, Imelda (06 de noviembre del 2012), “Organizaciones ven complicado avance de la reforma política”, *ADN Político*, consultado el 15 de noviembre del 2012 [en línea]: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2012/11/06/organizaciones-ven-complicado-avance-de-reforma-politica>

Garduño, Roberto, Méndez, Enrique, (3 de octubre de 2012), “Cámara de Diputados difunde reglas para el registro de hasta 1,100 cabilderos”, *La Jornada Jalisco*, consultado el 13 de octubre del 2012 [en línea]: <http://www.lajornadajalisco.com.mx/2012/10/03/san-lazaro-difunde-reglas-para-el-registro-de-hasta-1100-cabilderos/>

Garita Alonso, Miguel Ángel. *Hacia una Regulación del Cabildeo Parlamentario en México*, México, Revista Quórum Legislativo, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, 13/04/2011, [en línea]: www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual.htm

“Informe Anual de las acciones de fomento y de los apoyos y estímulos otorgados por dependencias y entidades de la Administración Pública Federal a favor de las Organizaciones de la Sociedad Civil” correspondiente a los años 2011, 2012, 2013, 2014, 2015. Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]: <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/?p=482bd57ea95bb42cc15c82d63af42ea9&idContenido=9y>

INEGI, “Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuenta satélite de las instituciones sin fines de lucro de México 2013. Preliminar. Año base 2008” Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]: <http://www.beta.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825070519>

INEGI “Instituciones sin Fines de Lucro” Consultada el 1 de agosto de 2016 [en línea]: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/isfl/default.aspx>

Jerez, Ariel et Revilla, Marisa, “El tercer sector. Una revisión introductoria a un concepto polémico”. Consultado el 21 de enero del 2013 [en línea]: <http://revistas.ucpel.tche.br/index.php/rsd/article/view/646>

Leal Carretero, Fernando, “Ética y Economía: el caso del tercer sector”, *Espiral*, vol. 10, no. 28, diciembre 2003, Universidad de Guadalajara, pp. 13-46. Consultado el 21 de enero del 2013 [en línea]: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=13802801&iCveNum=556>

“Los Centros de Estudio de la Cámara de Diputados” Consultado el 2 de agosto del 2013 [en línea]: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/dir/DIR-ISS-06-10.pdf>

“Lobbying Disclosure Act of 1995”. Consultado el 30 de septiembre del 2012 [en línea]: <http://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Martínez, Marco Antonio, (27 de agosto del 2012) “Instituciones no lucrativas aportan el 2.66 por ciento del PIB”, *El Financiero*, consultado el 7 de diciembre del 2012 [en línea]: http://www.elfinanciero.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=36810&Itemid=26

Mazzoli Romano L. et. LUJÁN, Manuel, “El Cabildeo; Legislación de Reforma en la Perspectiva del Federalismo Norteamericano” en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, consultado el 13 de julio del 2012 [en línea]: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cont.htm?r=gac>

Monsiváis, Carlos, “No sin nosotros” (11 de septiembre de 2005). Consultado el 25 de julio del 2013 [en línea]: <http://www.elindependiente.mx/noticias/?idNota=8531>

Monzón, José Luis, “Economía social y conceptos afines: fronteras borrosas y ambigüedades conceptuales del tercer sector”, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, no.56, noviembre 2006, Centro Internacional de Investigación e Información sobre la Economía Pública, Social y Cooperativa, pp. 9-24. Consultado el 21 de enero del 2013 [en línea]: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/174/17405602.pdf>

PROCAB, “Asociados de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, A.C.”, consultado el 13 de octubre del 2012 [en línea]: <http://www.procab.org.mx>

Redacción online (10 de julio del 2012), “Conoce cuál será la composición del Poder Legislativo”, *El Financiero*, consultado el 13 de octubre del 2012 [en línea]: http://www.elfinanciero.com.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=29290:conoceporcentajeBAal-serporcentajeC3porcentajeA1-la-composicionporcentajeC3porcentajeB3n-del-poder-legislativo&Itemid=26

Redacción (3 de octubre de 2012), “Difunden normas para el registro de ‘cabilderos ‘en San Lázaro”, *El Universal*, consultado el 18 de octubre del 2012 [en línea]: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/874410.html>

Redacción (17 de diciembre de 2012) “Diputados impulsan creación del Fondo para Bici en #PEF2013”, *Animal Político*, consultada el 20 de diciembre del 2012 [en línea]: <http://www.animalpolitico.com/2012/12/diputados-impulsan-creacion-del-fondo-para-la-bici-en-pef2013/>

Reygadas, Rafael, “Convergencia para la Democracia” Consultado el 1 de marzo del 2015 [en línea]: http://estepais.com/inicio/historicos/6/4_encuesta_convergencia_reygadas.pdf

Reygadas, Rafael, “El Foro de Apoyo Mutuo” Consultado el 1 de marzo del 2015 [en línea]: http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/34_foro_apoyo_mutuo.html#_ftn9

Rivas Prats, Fermín Edgardo et al. *Estudio sobre el Proceso Legislativo Federal en México*. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, Marzo 2010b. Consultado el 12 de febrero del 2012 [en línea]:

http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/lineas/docs/varios/est_proc_leg.pdf

Roitter, Mario M, “El tercer sector como representación topográfica de la sociedad civil” Consultado el 21 de enero del 2013 [en línea]:

<http://www.cibera.de/fulltext/14/14301/pub/Rocky/Libro2/Roitter.pdf>

Ruiz, José Luis (23 de enero del 2002) “Contigo, plan de Fox contra la Pobreza”, El Universal, consultado el 17 de junio de 2016 [en línea]: <http://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10944.html>.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Clasificación funcional de del Gasto Público 2011” Consultado el 1 de febrero del 2013 [en línea]:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/contabilidad/documentos/informe_cuenta/2011/documentos/r03/r03d03.pdf

SAT, “Datos estadísticos”. Consultado el 16 de junio de 2016 [en línea]: http://www.sat.gob.mx/terceros_autorizados/donatarias_donaciones/Paginas/directorio_donatarias.aspx

#Democracia Joven 12 (25 de julio de 2012), “Elecciones 2012-Monitoreo de Observación Electoral Juvenil” Consultado el 13 de octubre del 2012 [en línea]: <http://elige.net/elecciones12/?cat=16>

❖ Entrevistas

Castro y Castro, Fernando. Entrevista personal a Fernando Castro y Castro, 25 de febrero de 2013.

Guerrero, Mauricio. Entrevista personal a Mauricio Guerrero, 23 de enero de 2013.

León Miravalles, Ana María. Entrevista personal a Ana María León Miravalles, 16 de abril de 2013.

Reynoso, Ricardo. Entrevista personal a Ricardo Reynoso, 25 de enero de 2013.

Robles Maloof, Jesús. Entrevista personal a Jesús Robles Maloof, 12 de abril de 2013.

❖ Otros documentos

Castro y Castro, Fernando. *Carta dirigida al Rector de la Universidad Iberoamericana*, Maestro Carlos Virgil, México, Septiembre 1994.

Memoria del Acto académico de la presentación de la propuesta de Ley de Fomento a las actividades de Bienestar y Desarrollo Social, Universidad Iberoamericana, 10 de octubre de 1995.

Memoria de la Presentación Formal de la Ley Federal de Fomento de las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil, s/l, s/f.