UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Cabildeo Legislativo en México: Propuesta de Manual Operativo para su Ejercicio en la Cámara de Diputados

TESINA

Que para obtener el título de

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública

PRESENTA

Manuel Rafael Ibarra Leyva

ASESOR

Dr. Manuel Quijano Torres

Ciudad Universitaria, Ciudad de México

2017

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres José Ibarra García y Aurora Leyva Gómez, signo de espíritu, fortaleza y dedicación, por su apoyo incondicional para continuar y concluir este ciclo profesional.

A Omar, Gualberto y Marlen, por creer en la conclusión de este proyecto profesional.

A José Enrique Ibarra por ser parte de esta maquinaria, por su entereza, ánimo y apoyo, así como por su espíritu y visión de un México con justicia igualitaria.

A Mary Carmen Reyes, por su valioso apoyo y por ser ejemplo de dedicación para llevar a cabo estudios con sentido analítico.

A la familia Reyes López, por su apoyo incondicional.

Agradezco a mi alma mater, al profesor Manuel Quijano Torres, así como a los profesores sinodales María de Jesús Alejandro, Baltazar Pahuamba, Ulises Lara y Humberto Aranda, por su guía para el desarrollo de la presente Tesina.

ÍNDICE

Introducción 3

CAPÍTULO 1
La Pluralidad en México 6
1.1. De la división de poderes 9
1.2. Partidos Políticos Nacionales 11
1.3. Las legislaturas en sexenios de presidencialismo 12
1.3.1. Lázaro Cárdenas del Río 13
1.3.2. Manuel Ávila Camacho 14
1.3.3. Miguel Alemán Valdés 15
1.3.4. Adolfo Ruiz Cortines 17
1.3.5. Adolfo López Mateos 17
1.3.6. Gustavo Díaz Ordaz Bolaños 18
1.3.7. Luis Echeverría Álvarez 19
1.3.8. José López Portillo y Pacheco 20
1.3.9. Miguel de la Madrid Hurtado 21
1.3.10. Carlos Salinas de Gortari 23
1.3.11. Ernesto Zedillo Ponce de León 25
1.3.12. Vicente Fox Quesada 28
1.3.13. Felipe Calderón Hinojosa 31
1.3.14. Enrique Peña Nieto 33

CAPÍTULO 2
El cabildeo y su marco jurídico en México 35
2.1. Conceptualización 35
2.2. Definición 36
2.3. Principios 39
2.4. La evolución del cabildeo 42
2.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cabildeo 44
2.6. Poder legislativo 45
2.6.1. Cámara de Diputados 48
2.6.2. Cámara de Senadores 49
2.7. El proceso legislativo mexicano 49
2.7.1. Periodos ordinarios 60
2.7.2. Periodos extraordinarios 61
2.7.3. Dictamen de iniciativa 61
2.7.4. Prórrogas 62
2.7.5. Dictamen punto de acuerdo 62
2.8. La regulación del cabildeo en el Congreso de la Unión 63
2.8.1. La regulación del Cabildeo en la Cámara de Diputados 64

CAPÍTULO 3
Propuesta de Manual Operativo de Cabildeo para su ejercicio en la Cámara de Diputados 68
3.1. El protocolo para el cabildeo 69
3.2. Herramientas técnicas del cabildeo 70
3.2.1. Seguimiento en medios 71
3.2.2. Agenda política 72
3.2.3. Nota informativa 73
3.2.4. Actores clave 73
3.2.5. Partidos políticos nacionales o estatales 74
3.2.6. Radiografía electoral 75
3.2.7. Base de datos 76
3.2.8. Análisis comparado 77
3.2.9. Numeralia parlamentaria 77
3.2.10. Agenda Legislativa 79
3.2.11. Tarjeta Legislativa 80
3.2.12. Integrantes de las Comisiones Legislativas 80
3.3. Los instrumentos de proyección 81
3.3.1. Escenarios políticos 81
3.3.2. Pulso político 82
3.3.3. Coyuntura política 83
3.3.4. Indicador Político 84
3.3.5. Prospectiva 84
3.4. La implementación del cabildeo legislativo 85
3.4.1. Estrategia 86
3.4.2. Mapa de poder 87
3.4.3. Relaciones públicas 88
3.4.4. Grado de incidencia o resultado 88

Conclusiones 90

Fuentes de Información 93

Introducción

Esta tesina se fundamenta en la experiencia laboral de 17 años en la actividad de seguimiento y cabildeo legislativo en la Cámara de Diputados en los sectores público y privado, profesión que en su ejercicio refleja la necesidad de apertura y participación ciudadana.

El cabildeo parte del principio de persuasión o grado de incidencia en la toma de decisiones. En el caso del cabildeo legislativo, su centro de ejecución es el Congreso de la Unión con el objetivo de participar en el consenso de la agenda legislativa.

En México, existen grupos de presión para que las leyes aprobadas en el Congreso de la Unión respondan a sus intereses. Estos grupos suelen ser económicos, políticos, gubernamentales, gremiales y empresariales, y tienen en su interior estructuras de enlace y cabildeo que se concentran en la actividad legislativa para impulsar temas relacionados a su campo de acción.

En el caso mexicano, el cabildeo legislativo no era necesario antes de 1997, ya que el Ejecutivo Federal era el eje rector y a él se dirigían las empresas para que diera instrucciones tanto al Congreso de la Unión, Gabinetes de Estado o incluso al mismo Poder Judicial. Es decir, la figura del Ejecutivo Federal tenía el poder de decisión en las políticas públicas y su ejecución en los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

En esta tesitura, el cabildeo como nicho de actividad, en México, tuvo su principal auge cuando las fuerzas políticas, sociales y regionales comenzaron un periodo de transición política a partir de 1997 cuando no hubo partido político con voto calificado y más claramente en el año 2000, cuando un nuevo partido político ocupó la titularidad del Ejecutivo Federal y un mayor número de legisladores en la integración del Congreso de la Unión. Hoy en día, la integración de la Cámara de Diputados no ha tenido un grupo parlamentario que en su interior genere el número mínimo de votos para establecer una mayoría simple en las votaciones de la Asamblea, lo que significa mayor actividad de cabildeo y la necesidad de una mayor transparencia sobre su ejecución.

Todo este cambio, tanto administrativo como político, originó transformaciones de fondo. Por experiencia profesional, en mi participación en la Secretaría de Gobernación (SEGOB) del

año 2000 al 2005, en la Dirección General de Enlace Político, generé documentos de análisis político relacionados a temas legislativos, de partidos políticos nacionales y de los gobiernos estatales y municipales. El 1 de septiembre de 2004, cuando el gobierno de Vicente Fox Quezada expidió reformas al Reglamento Interno de la dependencia, se creó la Subsecretaría de Enlace Legislativo, que cuenta a la fecha con la Unidad de Enlace Legislativo, la Dirección General de Estudios Legislativos y la Dirección General de Información Legislativa, mismos que se encuentran como áreas de apoyo e impulso de las iniciativas del Ejecutivo Federal en el Congreso de la Unión.

Del año 2005 al 2006, trabajé en la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte (CONADE) como enlace legislativo, y por la experiencia adquirida en la SEGOB, empleé documentos de análisis para acercarme a la Comisión de Deporte de la Cámara de Diputados.

De 2006 a 2015, en Despacho de Cabildeo, ejercí propiamente la profesión y fui puente de entendimiento entre el sector privado y el poder legislativo, llevando a cabo estrategias operativas para incidir en las decisiones de dictaminación y acercamiento de información en la Cámara de Diputados, en Comisiones como Agricultura y Sistemas de Riego, Agua Potable y Saneamiento, Ciencia y Tecnología, Desarrollo Rural, Economía, Energía, Hacienda y Crédito Público, Ganadería, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Presupuesto y Cuenta Pública, entre las más representativas. Primordialmente, abordé temas de minería, telecomunicaciones, presupuesto, infraestructura, comercio exterior, sobrepeso, etiquetado, organismos genéticamente modificados, cementos, semillas, granos, medicamentos, petróleo, electricidad, energías alternas, agricultura y ganadería.

Finalmente, del año 2015 al 2017, ejercí actividades como Secretario Técnico y Asesor en la Comisión de Ganadería en la Cámara de Diputados, por lo que observé la necesidad de transparentar el ejercicio del cabildeo hacia la ciudadanía, ya que en muchos de los casos, sobre todo en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, los cabilderos se acercan a legisladores o comisiones sin tener conocimiento del debido procedimiento.

Con la experiencia adquirida, identifiqué la necesidad de conocer los principios del cabildeo, sus herramientas, sus métodos, su actuar. Debido a que su ejercicio no será siempre igual,

ya que los problemas, las personas y las situaciones son distintos, esta profesión requiere insumos que lleve los resultados hacia la certidumbre.

Se debe aclarar que el cabildeo es fundamental en la creación de leyes que rigen a la sociedad y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) señala el proceso legislativo en el cual se desarrolla esta profesión.

Es así que un Manual Operativo de Cabildeo en la Cámara de Diputados es una aportación de la Administración Pública, partiendo del entendido de que se trata de un procedimiento de transparencia por parte del Poder Legislativo hacia la ciudadanía sobre la labor legislativa y parlamentaria, la cual conlleva a la aprobación de las leyes. El Manual también apoyará la apertura del procedimiento para la incidencia del interés personal o grupal que se puede ejercer al interior del recinto parlamentario, cabildeando los asuntos legislativos de una forma organizada (con puntual registro administrativo y procedimental), analizada (con investigación previa de su tema) y definida (con claros objetivos, metas y resultados). Es por ello que ante la falta del Manual Operativo de Cabildeo en la Cámara de Diputados que transparente las acciones en el ramo, la actividad puede prestarse a escenarios de corrupción y mala percepción ciudadana.

El presente trabajo se divide en tres capítulos: el primero aborda la pluralidad como pilar de la división de poderes, así como la referencia histórica de las legislaturas desde el punto de vista del presidencialismo y que tiene que ver con la configuración del sistema presidencialista, su administración, la integración de la Cámara de Diputados y en su caso del cabildeo ejercido.

El segundo capítulo aborda la definición, evolución y regulación del cabildeo en el Congreso de la Unión, haciendo énfasis en el proceso legislativo para la aprobación de las leyes.

Como parte de la experiencia adquirida en la SEGOB, la CONADE, Despacho de Cabildeo y la Secretaría Técnica de la Comisión de Ganadería de la Cámara de Diputados, donde la generación de documentos de análisis, diagnóstico y escenarios políticos son esenciales para la incidencia en la agenda legislativa, ya sea en el sector privado o en el sector público, el tercer capítulo muestra la propuesta de Manual Operativo de Cabildeo en la Cámara de Diputados en México, planteando el protocolo para su desarrollo.

Capítulo 1
La pluralidad en México

En un sistema electoral donde la democracia participativa es pilar de la integración de la Cámara de Diputados, existen definiciones del término democracia, mismos que abordan Norberto Bobbio,[1] Luigi Ferrajoli,[2] Carlos Santiago Nino,[3] entre los más representativos.

Así, pluralismo es: "…la concepción que propone como modelo una sociedad compuesta por muchos grupos o centros de poder, aún en conflicto entre ellos, a los cuales se les ha asignado la función de limitar, controlar, contrastar, e incluso de eliminar el centro de poder dominante históricamente identificado con el estado".[4]

Hablar de la pluralidad nos remite a la historia del caso mexicano y los sexenios presidenciales, donde el presidencialismo mexicano tomaba decisiones no sólo al interior de su partido, sino además en el Congreso de la Unión al designar a quienes ocuparían escaños. El corporativismo, los cotos de poder y los desacuerdos con las decisiones del Ejecutivo Federal fueron las etapas de la vida legislativa que dieron paso al actual espejismo de pluralidad que se vive hoy en la Cámara de Diputados.

---

1 Por lo que respecta a la modalidad de la decisión la regla fundamental de la democracia es la regla de la mayoría, o sea, la regla con base en la cual se consideran decisiones colectivas y, por tanto, obligatorias para todo el grupo, las decisiones aprobadas al menos por la mayoría de quienes deben de tomar la decisión. Bobbio, Norberto (1996). *El Futuro de la Democracia*. Fondo de Cultura Económica, pág. 14.

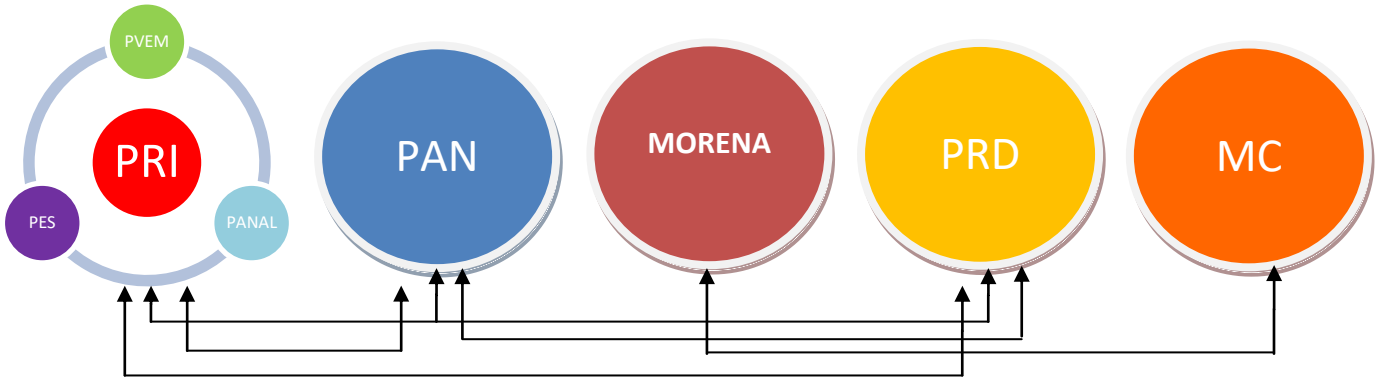
2 Ferrajoli tiene su principio en la democracia constitucional de contenido socialdemócrata radical. Al respecto, Alfonso Ruiz, hace un análisis indicando que "Aunque Ferrajoli no haya frecuentado mucho las elaboraciones de Ronald Dworkin, también para él los derechos son una especie de triunfos que ganan la partida frente a la utilidad o la conveniencia y están por encima de las consecuencias. Y como en el autor estadounidense, también para Ferrajoli la razón última de ello reside en la consideración como inviolable de la igual consideración y respeto que merecen todas las personas o, si se quiere decir con Kant, de la dignidad humana. Esta concepción puede generalizarse bajo la denominación que Bobbio utilizó para ella, como «modelo iusnaturalista» (sobreentendiendo «moderno», pues en realidad la idea de Derecho natural o de leyes naturales es muy antigua), en neta contraposición con el «modelo aristotélico», que para Bobbio abarcaba todo el mundo clásico y medieval pero que no ha dejado nunca de tener gran influencia hasta hoy, sin ir más lejos a través del persistente ascendiente de la iglesia católica en muchos países occidentales pero también por la inacabable herencia de las ideas tradicionalistas y conservadoras y por su resurgimiento posterior en forma de tribalismos, nacionalismos y otras formas de comunitarismo. Ruiz Miguel Alfonso (2012). *Ferrajoli y la Democracia.* Universidad Autónoma de Madrid. [En línea]. Disponible en: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-F-2013-10019300214_ANUARIO_DE_FILOSOF%26%23833%3B_DEL_DERECHO_Ferrajoli_y_la_democracia [Consulta: 07 de noviembre de 2017].

3 En su libro *La Constitución de la Democracia Deliberativa*, Carlos Santiago Nino examina una serie de respuestas clásicas y actuales para ofrecer su propia teoría de la democracia, poniendo el énfasis en su carácter deliberativo. En donde la democracia debe ser un diálogo moral y tiene la capacidad de generar una perspectiva imparcial con respecto a los intereses de todos los ciudadanos. Analizando una serie de tradiciones constitucionales, el autor critica el sistema presidencial y aboga a favor de una participación mayor y más directa de los ciudadanos en la vida política de su país. Además sugiere una revitalización del papel de los partidos. Asimismo, muestra cómo la democracia deliberativa puede estar combinada y respaldada por otras prácticas constitucionales. De su análisis se desprende una forma constitucional compleja que combina la constitución histórica, una constitución ideal de derechos y una constitución ideal del poder. La intención del autor es demostrar cómo estos tres componentes pueden reforzarse mutuamente sin entrar en conflicto.

[4] Bobbio, N. & Matteucci, N. (1984). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI. Pluralismo, pág. 1184.

Actualmente, el poder de alianzas, que se da durante la sesión de la Asamblea en la Cámara de Diputados, representa posibilidades entre bloques y partidos que llegarán a acordar la votación en el sentido preacordado. Un ejemplo de ello, es el siguiente esquema, que visualiza la conformación de la actual Legislatura, que es la LXIII.

Figura 1. Bloques y posibles alianzas en la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados



Fuente: Creación propia.

Al mes de julio de 2017, la integración por grupo parlamentario arroja las siguientes cifras:

Cuadro 1. Integración de la Cámara de Diputados. LXIII Legislatura

Grupo Parlamentario	Mayoría Relativa	Representación	Total	%
PRI	158	47	205	41
PAN	56	53	109	21.8
PRD	34	27	61	12.2
PVEM	22	18	40	8
MORENA	17	22	39	7.8
MC	10	11	21	4.2
NA	1	11	12	2.4
PES	0	9	9	1.8
SP	1	2	3	0.6
IND	1	0	1	0.2

Fuente: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php [Consulta: 04 de agosto de 2017].

De esta manera, los bloques para las votaciones se integran:

Cuadro 2. Votos por bloques en la Cámara de Diputados. LXIII Legislatura

GP	Suma	% votos
PRI-PVEM-NA-PES	266	53.2
PAN	109	21.8
PRD	61	12.2
MORENA	39	7.8
MC	21	4.2

Fuente: Creación propia.

Las alianzas político-legislativas al interior de la Cámara de Diputados son un efecto de control político que ha vivido México desde los tiempos institucionales, donde el aparato gubernamental adquiere desde el sexenio de Lázaro Cárdenas del Río hasta el inicio de la segunda mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León, la intención de convertir la pluralidad no sólo de ideas, sino de partidos políticos representados en la Asamblea. Así el manejo de control político-electoral convirtió a los grupos parlamentarios en la nueva forma de corporativismo pragmático de los sexenios postrevolucionarios.

Ejemplo de ello fue lo sucedido el 31 de agosto de 2017 y los días posteriores en el mes de septiembre, en cuanto a la integración de la Mesa Directiva del tercer año de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados. La parte política fue integrar un mayor número de legisladores en la fracción parlamentaria del PVEM, provenientes del PRI y quitar espacio en la integración de la Mesa para MORENA. Otros temas fueron la continuidad en el cargo en la transición y administración del titular de la PGR a la Fiscalía General, así como la creación del Frente Ciudadano por México con 182 diputados federales e integrada por el PAN, el PRD y Movimiento Ciudadano; la fractura del Grupo Parlamentario del PAN en el Senado, así como la alianza entre la escisión panista y la bancada priísta para la presidencia de su Mesa Directiva. Todo esto sin dejar de lado la integración de fuerzas y enlaces políticos rumbo a las elecciones de 2018.

La Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[5] señala que en el caso de la Cámara de Senadores la Mesa Directiva debe estar instalada para el 31 de agosto de cada año legislativo (art. 62); en tanto que en la Cámara de Diputados abre el plazo hasta el 5 de septiembre, siempre y cuando no se alcance el voto calificado (art. 17). Es decir, que en el Senado existe una cláusula de gobernabilidad que establece un plazo para la

[5] Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm [Consulta: 25 de septiembre de 2017].

integración de la Mesa Directiva, en tanto que en Diputados, la carencia de éste, deja abierta una laguna jurídica ante la posibilidad de manipular y negociar a modo fuera de la norma, tal y como se dio con los sucesos vividos al interior del poder legislativo entre el 29 de agosto y el 5 de septiembre de 2017.

Este mismo hecho ejemplifica una de las problemáticas al interior del poder legislativo, la falta de pluralidad en el ejercicio del cabildeo, debido a que en su ejercicio:

- Sólo los grandes despachos tienen el interés tanto de las empresas públicas como de la atención y seguimiento de los legisladores líderes.
- La ciudadanía que votó por los legisladores, que al estar fuera de cualquier organización política o gremial, no ven reflejados sus intereses.
- El cabildeo es signo de poder económico, ya que sólo unos cuantos tienen intereses mayores que el de la mayoría de los ciudadanos.
- El cabildeo no es transparente ni accesible a la ciudadanía, como fuente de representación y seguimiento de intereses en lo particular.

1.1. De la división de poderes

La definición de la división de poderes tiene como precursor la de Aristóteles, pero fue estructurada por el Barón de Montesquieu,[6] quien apoyado por los apuntes de Locke, señaló:

> En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.
>
> En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas; o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado.

En el caso mexicano, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica la división de poderes que rige nuestro sistema y que se abordan en la presente tesina en el apartado 2.5.

[6] Montesquieu (1821), *El Espíritu de las Leyes* [En línea]. Vertido al Castellano con notas y observaciones por Siro García Del Mazo. Madrid. Disponible en: http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espirituDeLasLeyesT1.pdf [Consulta: 24 de mayo de 2017].

Leticia Bonifaz,[7] en relación a la división de poderes en México, indica que:

- Exige ver la evolución de los contrapesos incipientes en ciertas etapas, hasta su aparente normalidad en los tiempos actuales.
- Lo que se mantiene en el centro y da pauta es el sistema político,… es el que queda rebasado a pesar de las buenas intenciones legislativas.
- Históricamente, la división de poderes no siempre ha coincidido con las situaciones fácticas.
- El Ejecutivo tuvo las facultades del Legislativo en la época de la Segunda Guerra Mundial con especial atención en la intervención del Judicial.
- Los equilibrios entre los poderes desde la planeación hasta la ejecución del gasto… de cien años revisados, sólo en 20 el legislativo tuvo injerencia real en algunas decisiones y excepcionalmente sólo una vez hubo que recurrir al Judicial para dirimir un conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- La integración de las Cámaras y sus periodos de sesiones han sido históricamente planeadas desde el Ejecutivo… el fin del presidencialismo mexicano, sobresaliendo las comisiones investigadoras que se han creado en el Legislativo… requirió todo el sistema de nombramientos como parte de los contrapesos.
- No se podía dejar de considerar el nacimiento de los llamados órganos constitucionales autónomos porque son la cara del actual momento donde muchas responsabilidades del Ejecutivo terminaron no sólo desconcentrándose sino adquiriendo autonomía de gestión.

La división de poderes en México es el pilar de nuestro sistema político, principios rectores marcados en nuestra Carta Magna, que tiene como objetivo primordial que ninguna persona podrá ejercer las atribuciones de dos o más poderes.

Existen intereses dentro de una sociedad, los cuales se forman como grupos de presión hacia los poderes de la Unión, los partidos políticos o las entidades de gobierno local con el

[7] Bonifaz, Leticia. *La decisión de poderes en México, entre la política y el derecho*, Fondo de Cultura Económica, México, 2017, págs. 27-29.

objetivo de influir en las decisiones de gobierno. Estas formas de presión son: persuasión, intimidación, dinero, sabotaje en la actividad de gobierno.[8]

1.2. Partidos Políticos Nacionales

La historia de los partidos políticos en México se remonta al 4 de marzo de 1929 con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR). Tras el asesinato de Álvaro Obregón, en 1928, Plutarco Elías Calles lo utilizó estratégicamente con el objetivo de "institucionalizar las frágiles alianzas personalistas entre caudillos y caciques regionales".[9] Asimismo empleó el esquema de control hacia los hombres con poder como los pequeños caciques quienes le permitirían tener control regional, a quienes "recompensaba con escaños en el Congreso".[10] La vida institucional del país se encontraba en curso antes del sexenio de Lázaro Cárdenas del Río.

Sobre la creación de partidos políticos nacionales, se tienen a los siguientes con registro ante el Instituto Nacional Electoral (INE):

Cuadro 3. Partidos políticos nacionales registrados y vigentes al 2017

Instituto	Fundación
Partido Nacional Revolucionario (PNR)	4 de marzo de 1929 Partido de la Revolución Mexicana (PRM) Partido Revolucionario Institucional (**PRI**) 30.03.1946
Partido Acción Nacional (**PAN**)	30 de marzo de 1946
Partido Verde Ecologista de México (**PVEM**)	1986
Partido de la Revolución Democrática (**PRD**)	5 de mayo de 1989
Partido Nueva Alianza (**PANAL**)	1 de agosto de 2005
Partido Encuentro Social (**PSN**)	30 de octubre de 2006
Movimiento Ciudadano (**PMC**)	31 de julio de 2011
Partido Movimiento Regeneración Nacional (**MORENA**)	9 de julio de 2014

Fuente: Creación propia con información del Instituto Nacional Electoral (INE) [En línea]. Disponible en: http://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/ [Consulta: 04 de agosto de 2017].

[8] Ehrman, Roberto. *El cabildeo en México: teoría y práctica*. [En línea]. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf [Consulta: 10 de agosto de 2017].

[9] Meyer, Jean. *Estado y Sociedad con Calles, en la serie "Historia de la Revolución Mexicana",* El Colegio de México, México, 1977, pág.114.

[10] Lajous, Alejandra. *El Partido Nacional Revolucionario y el Congreso de la Unión*. Revista Mexicana de Sociología, vol. 41, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México, julio-septiembre de 1979, págs. 652-653.

1.3. Las legislaturas en sexenios de presidencialismo

Con lo que respecta a la Cámara de Diputados, la Gran Comisión fue creada como un mecanismo de equilibrio de fuerzas al interior de ese órgano. Las atribuciones principales eran representar los intereses estatales, concentraba las funciones administrativas y de gobierno, propuestas de las comisiones permanentes y especiales, así como los nombramientos y remosiones de los empleados. Dicho órgano era encabezado por el partido político con mayoría absoluta, misma que desapareció en 1997, al no cubrirse dicho requisito. Tras la publicación de la Ley Orgánica del Congreso General en 1999, las atribuciones y responsabilidades de esta Comisión, pasaron a la Junta de Coordinación Política (JUCOPO),[11] que junto con la integración de la Mesa Directiva, fortalece la capacidad de maniobra para la disciplina partidista.[12]

En general, "el Congreso mexicano fue un actor accesorio, de poca trascendencia, frente al predominio de un presidencialismo omnipotente y un sistema de partido hegemónico basado en una fuerte estructura corporativista… dada la diversidad de intereses representados en el PRI, las comisiones legislativas con frecuencia estaban conformadas por legisladores con preferencias extremas o que representaban o protegían intereses específicos, e incluso podían llegar a impedir iniciativas de cambio de régimen fiscal que presentaba la Secretaría de Hacienda. No obstante, estas negociaciones se daban de una manera no pública, poco transparente, llegando al Pleno simplemente un acuerdo ya consensuado".[13]

El objetivo principal del cabildeo legislativo es influir en la toma de decisiones en ese ámbito, donde las leyes mexicanas se construyen por consenso y se aprueban con el voto de la mayoría de los legisladores en el Congreso de la Unión. Por norma general y reglamento interno, los legisladores deben representar los intereses del pueblo, ya que todo poder público dimana del mismo (art. 39 de la CPEUM).[14] Contrario a ello, los intereses individuales de cada legislador van más allá de la representación del derecho de la gente, impulsado por

---

[11] Camacho, José Luis, *Líderes y Dirigentes de la Cámara de Diputados*, Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2013 [En línea]. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/lideres_direg250713.pdf [Consulta: 05 de agosto de 2017].

[12] Ehrman, Roberto. Ob Cit. [En línea]. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf [Consulta: 10 de agosto de 2017].

[13] Gómez, José de Jesús Valle. *El cabildeo como forma de participación política*. [En línea]. Disponible en: http://www.revistafolios.mx/dossier/el-cabildeo-como-forma-de-participacion-politica [Consulta: 10 de agosto de 2017].

[14] Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm. [Consulta: 10 de julio de 2017].

el engranaje mismo del sistema político-electoral y del poder en sí mismo, donde la postulación arraiga características partidistas que le permitan tener un lugar en las listas para postularse, incluso, por la vía plurinominal. Dichas consideraciones y características también se tejen para formar candidatos apoyados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el titular del Poder Ejecutivo Estatal, los grupos de élite política a nivel nacional o estatal, los candidatos apoyados por la iniciativa privada, por sectores populares, por intereses gremiales y ahora con las nuevas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, aquellos que con miras a ser reelectos para el 2020, buscan el cobijo de partidos políticos. La cooptación de capital político, desde el titular del poder ejecutivo, comprende la esfera institucional y legislativa.

1.3.1. Lázaro Cárdenas del Río

Administración: 1 de diciembre de 1934 al 30 de noviembre de 1940. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política, pertenencia a la élite y méritos profesionales".[15]

Al ganar Cárdenas con 98.19% de la elección presidencial, impulsó la reforma agraria y la organización sindical de obreros, por lo que esos gremios quedaron bajo el mando del presidente. De la misma manera pasó con el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), dando inicio a la política de masas. Se creó la Confederación de Trabajadores de México (CTM) y la Confederación Nacional Campesina (CNC) que, junto con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), como lo indica Arnaldo Córdova,[16] serían los pilares del PRI.

Leticia Bonifaz,[17] señala que durante el periodo sexenal de Lázaro Cárdenas, además de convertirse en una política de masas, el Congreso se convirtió en la recompensa de la lucha por el poder al interior del PNR, ya que la negociación y discusión se darían en el seno de los sectores, a quienes correspondían las cuotas de representación en mencionado organo parlamentario. Asimismo el presidente "solucionaba cualquier asunto… lo que provocó que el poder de los líderes se incrementara entre la clase obrera, cuyos integrantes veían a su

[15] Quijano, Manuel (2012). *Los Gabinetes en México, 1821-2012*, Tomo III, INAP, México, pág. 163.
[16] Córdova, Arnoldo, *La Política de masas y el futuro de la izquierda en México*, en Cuadernos Políticos, núm. 19 (enero-marzo 1979), págs. 14-49.
[17] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit.*, pág. 33.

organización participar con el titular del Ejecutivo en las decisiones más importantes del país”.[18]

Cabe mencionar las reformas que se realizaron previas a la administración de Cárdenas del Río a los artículos 51 y 52 de la CPEUM, en cuanto a la representación de legisladores en la Cámara de Diputados.

Cuadro 4. Reformas a los arts. 51 y 52 de la Constitución Política en 1928 y 1933

1917	1928	1933
Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos mexicanos.	Sin reforma.	Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada **tres** años, por los ciudadanos mexicanos.
Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada sesenta mil habitantes o por una fracción que pase de veinte mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. La población del Estado o Territorio que fuese menor que la fijada en este artículo, elegirá, sin embargo, un diputado propietario.	Art. 52.- Se elegirá un diputado propietario por cada **cien** mil habitantes o por una fracción que pase de **cincuenta** mil, teniendo en cuenta el censo general del Distrito Federal y el de cada Estado y Territorio. **Pero en ningún caso la representación de un estado será menor de dos diputados y la de un** Territorio**, cuya población** fuese menor **de** la fijada en este artículo**, será de** un diputado propietario.	Sin reforma.

Fuente: Creación propia, con información de la Cámara de Diputados. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 04 de agosto de 2017].

Para este sexenio, “… la figura del gabinete ganó mayor exposición ante la opinión pública. El cierre del llamado maximato, la expropiación petrolera, el estallido de la Segunda Guerra Mundial, la creciente intervención del Estado en la economía, fueron algunos de los afanes que le exigieron al Presidente incorporar el mayor respaldo político posible”.[19]

1.3.2. Manuel Ávila Camacho

Administración: 1 de diciembre de 1940 al 30 de noviembre de 1946. Llegó a la Presidencia de la República “Por méritos profesionales”.[20]

[18] Córdova, Arnoldo, *Ob. Cit.*, págs. 14-49.
[19] Quijano, Manuel, *Ob. Cit.*, pág. 78.
[20] *Ibídem*, pág. 168.

Con la maquinaria de masas de su antecesor y teniendo en consideración que los líderes gremiales y sindicales eran recompensados por su lealtad y capital político-electoral, la organización al interior del PNR no quedó en segundo plano, ya que el Comité Central Ejecutivo (CCE) de ese partido político, pasó a estar conformado por "el presidente, el secretario general y siete secretarios (acción obrera, agraria, popular, femenil, juvenil y dos de política)".[21]

En cuanto a la administración pública "permitió que el depositario en turno redujera en su mínima expresión la costumbre de incluir en el gabinete a figuras de corrientes políticas independientes, ganando mayores espacios para gente de su confianza".[22]

1.3.3. Miguel Alemán Valdés

Administración: 1 de diciembre de 1946 al 30 de noviembre de 1952. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política".[23]

Transformó al PNR en Partido Revolucionario Institucional (PRI), afianzando el presidencialismo como un sistema que aglutinó a los principales sectores de ese instituto político. "Las primeras manifestaciones de pluralidad surgieron en el poder legislativo",[24] protagonizado por Ezequiel Padilla, quien al perder la nominación para la presidencia de la República por ese partido, formó el Partido Democrático Mexicano (PDM). "Logró 24.8% de los votos, en tanto el PRI obtuvo 73.5% y pese a ello, el total de curules en la Cámara de Diputados que ocupó este último fue el 91%, es decir, una sobrerepresentación de 17.5%".[25]

Concluida la Guerra Mundial, Alemán llegó al poder con el auge petrolero, con criterios comerciales y la apertura al sector privado con importantes apoyos gubernamentales, "las empresas necesarias para el desarrollo que no interesen al sector privado serán atendidas por el Estado, decía".[26]

---

[21] Hernández, Rogelio. *La historia moderna del PRI. Entre autonomía y el sostenimiento.* Foro Internacional, vol. 40, núm. 160, El Colegio de México, México, abril-junio de 2000, pág. 282.
[22] Quijano, Manuel, *Ob. Cit*., pág. 78.
[23] *Ibídem*, pág. 157.
[24] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit*., pág. 35.
[25] *Ibídem*, pág. 36.
[26] *Ídem*, pág. 36.

Por su parte, Miguel Henríquez Guzmán fue un personaje de la vida política del PRI, que tenía como estandarte la democratización de la selección de candidatos y se opuso abiertamente al gobierno de Alemán. “Henríquez y su movimiento, formaron un partido llamado Federación de Partidos del Pueblo de México (FPPM), no de manera reaccionaria, sino en defenza de la misma Revolución”.[27]

La representación en la Cámara de Diputados en ese sexenio, fue de la siguiente manera:

Cuadro 5. Integración de la Cámara de Diputados. XL y XLI Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	OTROS	Total
1946	XL	134	4	5	143
1949	XLI	141	4	1	146

Fuente: Creación propia con información de Jacqueline Peschard, “El fin del sistema de partido hegemónico”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, UNAM, México, abril-junio de 1993, pág.103.

La sobrerepresentación en Diputados “a partir de 1979, … ha ido en aumento…, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el –3% de subrrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación”.[28]

Esto quiere decir que el centralismo de poder, el control de masas y las figuras ideológicas del PRI, para ese sexenio, dieron un vuelco en las decisiones del presidente, obligando a que la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados le sirviera de capital político y contrapeso ante la pluralidad de ideas representadas.

[27] Pellicer, Olga. *La oposición en México: el caso del henriquismo.* Foro Internacional, vol. 17, núm. 4, El Colegio de México, México, abril-junio de 1977, pág. 482.

[28] Sainéz, Alfredo, Cita a José Antonio Crespo. *Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo Mexicano.* [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf [Consulta: 13 de agosto de 2017].

1.3.4. Adolfo Ruiz Cortines

Administración: 1 de diciembre de 1952 al 30 de noviembre de 1958. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política."[29]

Ruiz Cortines no tuvo oposición al interior del Congreso, pese a que iniciaron contrapesos en la contienda electoral, quedando la representación en Diputados de la siguiente manera:

Cuadro 6. Integración de la Cámara de Diputados. XLII y XLIII Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	OTROS	Total
1952	XLII	151	5	5	161
1955	XLIII	152	6	3	161

Fuente: creación propia con información de Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, UNAM, México, abril-junio de 1993, pág.103.

"Durante los sexenios de Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) y Adolfo López Mateos (1958-1964), fue configurándose el ingreso al gabinete de otro tipo de servidores públicos, cuyo rasgo común era que su nombramiento, promoción y remoción, también dependía de la voluntad del Presidente en funciones".[30]

Ese sexenio el control de masas y de ideología política al interior del PRI fue absoluto, pese a que daba inicio la integración de la Cámara de Diputados con otras fuerzas políticas, no implicó que la pluralidad fuera algo de que preocuparse. Asimismo, el enfoque que se dio fue a la estructura de la administarción pública, donde el capital ideológico del PRI, también generaba capital electoral al integrar el aparato burocrático a voluntad presidencial.

1.3.5. Adolfo López Mateos

Administración: 1 de diciembre de 1958 al 30 de noviembre de 1964. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política".[31]

"En la administración de López Mateos, da inicio el denominado periodo clásico" que duró 30 años del presidencialismo mexicano y en donde no se desafiaba abiertamente la voluntad del Presidente de México".[32]

[29] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 153.
[30] *Ibídem*, pág. 79.
[31] *Ídem*, pág. 149.

En este sexenio, tras los acuerdos realizados por su antecesor con los líderes de telegrafistas, maestros, electricistas, petroleros, ferrocarrileros y estudiantes y la cooptación que se ejerció para mantener la paz y la "unidad nacional",[33] la estrategia priísta continuó bajo el esquema corporativista con repercusión en la representación en la Cámara de Diputados:

Cuadro 7. Integración de la Cámara de Diputados. XLIV y XLV Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	OTROS	Total
1958	XLIV	152	6	3	161
1961	XLV	172	5	1	178

Fuente: Creación propia con información de Jacqueline Peschard, "El fin del sistema de partido hegemónico", *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, núm. 2, UNAM, México, abril-junio de 1993, pág.103.

"En las reformas que el Presidente López Mateos promovió a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, surgió la posibilidad de conformar "comisiones intersecretariales" para el despacho de asuntos en que "deban intervenir varias secretarías y departamentos del Ejecutivo Federal".[34]

1.3.6. Gustavo Díaz Ordaz Bolaños

Administración: 1 de diciembre de 1964 al 30 de noviembre de 1970. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política".[35]

La militancia y presidencia de Carlos Alberto Madrazo en el PRI, con el mismo espíritu reformador de Henríquez, hizo que se tomara el estandarte democratizador para la elección de los candidatos a ocupar cargos de elección popular al interior de su partido, señalando que no fueran elegidos por el presidente en turno, arrebatarle ese poder y que la contienda fuera abierta a los militantes. "Ello provocó una franca confrontación con Díaz Ordaz".[36]

La reforma constitucional, en el plano electoral de 1960, le permitió a Díaz Ordaz consolidar diputados de partido, pero en el plano institucional la estructura permaneció igual, permitiendole un "arreglo federal y un sistema electoral dominado por el principio de mayoría

[32] Meyer, Lorenzo, *El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo*, Revista Mexicana de Sociología, Vol. 55, Núm. 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México, abril-junio de 1993, pág. 65.
[33] *Ibídem*, pág. 858.
[34] Quijano, Manuel. *Ob. Cit.*, págs. 79-80.
[35] *Ibídem*, pág. 145.
[36] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit.*, pág. 38.

simple. Fue necesaria otra reforma para que se incrementara la participación de otros partidos en el Congreso de la Unión".[37]

La ineficacia del sistema de partidos como pieza de representación social en este sexenio, tales como el movimiento estudiantil, los conflictos obreros, la guerrilla rural y el movimiento urbano demostraron que el partido hegemónico y el poder monolítico se había fracturado.

1.3.7. Luis Echeverría Álvarez

Administración: 1 de diciembre de 1970 al 30 de noviembre de 1976. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política".[38]

La administración de Echeverría se encontró con situaciones internacionales que no podía dejar de lado, tal como las nuevas condiciones de diversificación comerciales y el acercamiento a países subdesarrollados, obligándolo a presentar ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Carta de los Derechos y Deberes Económicas de los Estados".[39]

Un año antes de la conclusión de su administración, en 1975, el gobierno de Echeverría sufrió rompimientos con el sector empresarial, mismos que crearon el Consejo Coordinador Empresarial integrada por la "Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), la Asociación de Banqueros, la Asociación Mexicana de Seguros y el Consejo de Hombres de Negocios…".[40]

La representación en la Cámara de Diputados en este sexenio, fue:

Cuadro 8. Integración de la Cámara de Diputados. XLVIII y XLIX Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PPS	PARM	Total
1970	XLVIII	178	20	10	5	213
1973	XLIX	189	25	10	7	231

Fuente: Creación propia con información de Cámara de Diputados, Museo Legislativo [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm [Consulta: 07 de noviembre de 2017].

[37] *Ibídem*, pág. 39.
[38] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 138.
[39] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit*. pág. 40.
[40] *Ibídem*, pág. 41.

“A partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), ocurrió un explosivo crecimiento del ámbito paraestatal que lo volvió referente obligado en la acción de gobierno… Es decir, el gabinete resultó “ampliado” una vez que fueron incorporándose los directores generales de algunos de los principales organismos descentralizados y empresas públicas del país”.[41]

Lo trascendental en este sexenio a razón del cabildeo, son los bloques de presión creados desde las cámaras empresariales, factor relevante para debatir las políticas públicas del gobierno federal, sobre todo por la creación de las paraestatales con Ruiz Cortines y ampliadas con Echeverría.

1.3.8. José López Portillo y Pacheco

Administración: 1 de diciembre de 1976 al 30 de noviembre de 1982. Llegó a la Presidencia de la República “Por conveniencia política y de amistad”.[42]

Llegó a la Presidencia de la República como el único candidato, ya que no hubo contienda. En este sexenio hubo una reforma constitucional al artículo 27 en materia electoral, se “abrió el registro condicionado al resultado de las elecciones. El control del registro de partidos pasó a la Comisión Federal Electoral y se permitió el establecimiento de coaliciones y candidaturas comunes”,[43] así como la aprobación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), abriendo la posibilidad de registro a partidos políticos de manera condicionada a los resultados electorales, en este caso a las elecciones intermedias de 1979, donde la integración de la Cámara de Diputados observó mayor presencia de otras fuerzas políticas, a saber:

Cuadro 9. Integración de la Cámara de Diputados. LI Legislatura

Año	Legislatura	PRI	PAN	PPS	PARM	PC-PSUM	PDM	PST-PCFRN	Total
1979	LI	296	43	11	12	18	10	10	400

Fuente: Creación propia con información de María Amparo Casar, “El Congreso del 6 de julio”, en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena editores, 1999, México, pág. 137.

[41] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 79.
[42] *Ibídem*, pág. 132.
[43] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit*. pág. 41.

Asimismo, hubo reformas a los artículos 51 y 52 de la CPEUM, que en contexto se puede indicar como la institucionalización de la sobrerrepresentación, al incluirse el principio de representación proporcional, élite partidista.

Cuadro 10. Reformas a los arts. 51 y 52 de la Constitución Política en 1977

1977
Art. 51.- La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. **Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.**
Art. 52. **La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y hasta 100 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.**

Fuente: Cámara de Diputados. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 04 de agosto de 2017].

"En el gobierno de José López Portillo…, aporta un nuevo elemento al proceso evolutivo de los gabinetes sectoriales al crear la figura del "secretariado técnico". Durante esos años,… se vuelve común en la jerga política las menciones sobre el gabinete "económico", referido a una figura de carácter especializado, donde sólo asistían los secretarios vinculados con la problemática a tratar".[44]

Tres aspectos relevantes se dieron en ese sexenio, a saber: el principio de coaliciones y candidaturas comunes, la reforma constitucional para incluir el número de diputados plurinominales, así como la ampliación de la estructura burocrática al crear la figura de secretariado técnico. Este mecanismo de manejo y control ejercido por el presidente, siguió dando signos del sistema monolítico del Estado.

1.3.9. Miguel de la Madrid Hurtado

Administración: 1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política y méritos profesionales".[45]

Fue el último presidente en no tener clara oposición en el Congreso, lo que le permitió la aprobación de sus iniciativas en la Cámara de Diputados y en donde la función pública estuvo compuesta por los llamados "tecnócratas", obligando que para 1986 los idealistas, sobre todo de izquierda, tuvieran que salir de las filas del PRI. Entre éstas la Corriente

[44] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 80.
[45] *Ibídem*, pág. 126.

Democrática, “concluyendo la etapa en la que ese partido podía aglutinar todos los aspectos ideológicos, todas las tendencias económicas y todos los intereses políticos del país”.[46]

La representación en la Cámara de Diputados fue de la siguiente manera:

Cuadro 11. Integración de la Cámara de Diputados. LII y LIII Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PPS	PARM	PDM	PST	PSUM	PMT	PRT	Total
1982	LII	299	51	10	---	12	11	17	-----		400
1985	LIII	289	41	11	11	10	12	12	6	6	400

Fuente: Creación propia con información de María Amparo Casar, “El Congreso del 6 de julio”, en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena editores, 1999, México, pág. 137.

Cabe mencionar la reforma al artículo 52 de la CPEUM, aumentando a 200 los diputados por la vía de representación proporcional.

Cuadro 12. Reforma al art. 52 de la Constitución Política en 1986

1986
Art. 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **200** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripcionales **(sic DOF 15-12-1986)** plurinominales.

Fuente: Cámara de Diputados. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_art.htm [Consulta: 04 de agosto de 2017].

“El Presidente… otorga sustento legal a la figura de gabinete especializado... facultad presidencial para establecer mecanismos de organización sectorizada... Durante este periodo quedaron instituidos cuatro gabinetes...”,[47]: el económico, agropecuario, salud y comercio exterior.

“… el cabildeo lo empezó a utilizar el gobierno… para gestionar de manera favorable ante las instancias de poder de los Estados Unidos (la Presidencia y el Congreso), asuntos relacionados con medios de comunicación e imagen de México. Fue en 1986 cuando a través de Manuel Alonso, coordinador de Comunicación Social, la Presidencia de la República contrató a la agencia Hanna Ford Company para que manejara dichos tópicos. En una entrevista, el ex presidente Miguel de la Madrid señaló que “los presidentes de México [...] hemos abusado de nuestra preponderancia respecto a los otros dos poderes: el presidente se ha convertido en el primer legislador (de ahí vienen la mayoría de iniciativas de ley); esto marca el rumbo de la nación; como tiene la legitimidad derivada de la elección

[46] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit*. pág. 39.
[47] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 119.

directa, se convierte de alguna manera en el líder superior no sólo del gobierno, sino también del país".[48]

1.3.10. Carlos Salinas de Gortari

Administración: 1 de diciembre de 1988 a 30 de noviembre de 1994. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política, ideológica, méritos profesionales y de amistad".[49]

La llegada de Salinas a la Presidencia de México fue ampliamente cuestionada. En primer lugar por la idea de transformar a su partido político a razón del sistema corporativista que había en su seno, debido al resultado en los votos electorales y a la falta de coincidencias representativas hacia la clase media y el sector social, motivo por el cual desapareció a la CNOP. En segundo lugar, al darse la noticia de que el sistema de conteo del voto electoral se había caido y pese a ello el resultado oficial concluyó en darle el triunfol al PRI.

En la Cámara de Diputados, en 1988, el PRI llegó con menos de las dos terceras partes (334 legisladores). Para la LV Legislatura, pese a que el número de curules aumentó para el PRI, también tuvo que negociar la reforma política de 1993, donde tanto el PAN como el PRD aprovecharon la coyuntura. Pero el principal cambio consistió en que ningún partido pudiera contar con más de 315 diputados. Ello generó que se diera una apertura al sistema de coaliciones legislativas para que una reforma constitucional, fuera aprobada por las dos terceras partes de los votos de la Asamblea.

Cuadro 13. Integración de la Cámara de Diputados. LIV y LV Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PPS	PARM	FCRN	PMS	PRD	Total
1988	LIV	260	101	36	30	39	34	---	500
1991	LV	320	89	12	16	23	---	41	500

Fuente: Creación propia con información de María Amparo Casar, "El Congreso del 6 de julio", en Luis Salazar (coordinador), *1997: elecciones y transición a la democracia en México*, Cal y Arena editores, 1999, México, pág. 137.

La integración de la Cámara de Diputados originó que Salinas llegara a acuerdos con el PAN para que sus iniciativas fueran aprobadas. Éstas sólo se dieron en materia electoral (creación del Instituto Federal Electoral, así como la promulgación del Código Federal de Instituciones

[48] Gómez, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. [En Línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652008000300004 [Consulta: 10 de agosto de 2017].
[49] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 80.

y Procedimientos Electorales), por lo que los pronunciamientos de desacuerdos por parte del PRD y un grupo disidente del PAN, cuestionarían el propio sistema electoral.

El aumento en la integración de la Cámara de Diputados, al pasar de 400 a 500 legisladores, así como la presentación de un mayor número de iniciativas, se debió en gran medida a la participación como bloque opositor al gobierno de otras fuerzas políticas en relación a la aprobación de las mismas.

Cuadro 14. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen

Origen de la iniciativa	LIV Legislatura 1988-1991		LV Legislatura 1991-1994	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	71	70	124	122
Diputados	244	38	117	26
Congresos locales*	0	0	2	1
Total	**315**	**108**	**243**	**149**

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Fuente: Cámara de Diputados, *La transformación de la Cámara de Diputados*. Efrén Arellano Trejo Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 134 Junio de 2012 [En línea]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf [Consulta: 07 de agosto de 2017].

Es de mencionar que, a partir de las reformas que se dieron en 1977 (art. 51) y de 1986 (art. 52) a la CPEUM en materia de elección de diputados federales, el texto sigue vigente a nuestros días.

“La sectorización planteada por De la Madrid, sufrió diversas modificaciones durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). La primera, tiene lugar el 7 de diciembre de 1988 cuando aparece en el *Diario Oficial* un decreto que eleva a cinco el número de gabinetes especializados”,[50] quedando de la siguiente manera: económico, agropecuario, bienestar social, política exterior y seguridad nacional.

“Con la llegada de Carlos Salinas a la Presidencia se dio un cambio radical a la diplomacia mexicana respecto de Estados Unidos: el gasto en cabildeo político se incrementó por la complejidad de la agenda bilateral, sobre todo en temas de migración, narcotráfico y comercio… Ya en 1990, previo a la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los funcionarios del gobierno y también los empresarios mexicanos contrataron agencias de cabildeo estadounidenses para que los representaran en las negociaciones. Casi un año después, un analista escribía al respecto: "La aprobación del

[50] *Ibídem*, págs. 80-81.

Congreso norteamericano a la vía rápida [como procedimiento para la aprobación del TLCAN] anota en la hoja de calificaciones del gobierno mexicano y sus negociadores un diez de excelencia en el cabildeo negociador" (Hinojosa, 2001). En 1992 unas 75 agencias estadounidenses estaban registradas ante el Departamento de Justicia norteamericano (instancia en donde se deben registrar los cabilderos que presten servicios a entidades o gobiernos extranjeros según la Foreign Agent Act) como representantes de intereses mexicanos, 22 de las cuales estaban contratadas por el gobierno de Carlos Salinas, que invertía en esta actividad alrededor de cinco millones de dólares al año".[51]

Lo anterior significa que ante la pérdida de escaños en la Cámara de Diputados para el PRI, obligó a conformar con mayor rigor bloques legislativos con otros partidos con el objetivo de apoyo tanto al interior del Congreso de la Unión con la aprobación de sus iniciativas como hacia fuera, con el TLCAN. El corte tecnócrata se acentuó en ese sexenio, las políticas públicas encaminadas a temas económicos con mayor peso que otros, obligando a que toda política pública fuera dividida para tres periodos: corto, mediano y largo plazos. El cabildeo comenzó a abrirse para el ambiente mexicano ante la apertura comercial con Estados Unidos y Canadá, aunque no fueran empresas mexicanas, se seguía realizando a través de filiales estadounidenses.

1.3.11. Ernesto Zedillo Ponce de León

Administración: 1 de diciembre de 1994 al 30 de noviembre de 2000. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política".[52]

La relación de Zedillo con el PRI fue de recomposición, al decir que este compartía una "sana distancia" con las viejas costumbres que se tenían en las estrategias, las formas organizativas y las rutinas partidistas, es decir, la línea de la militancia hacia el titular del ejecutivo se fracturó.

En 1997, en la vida parlamentaria al interior de la Cámara de Diputados se observó una clara división entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, cuando el grupo parlamentario del PRI

[51]Gómez Valle, Ob. Cit.
[52] Quijano, Manuel. Ob. Cit., pág. 112.

pasó de 320 a 239 diputados federales. Ello derivó en la necesidad de generar consensos a través de despachos de cabildeo para el acercamiento de los intereses de los sectores políticos, económicos, sociales y culturales, ya que el titular del Ejecutivo Federal, ya no poseía el control de masas, el corporativo ni el partidista. El gobierno dividido da inicio para el segundo periodo legislativo en el gobierno Zedillista.

En el tema legislativo, tras la reforma política de 1993, se observó el primer cambio en la composición de la Cámara de Diputados: en 1994, el PRI obtuvo 300 escaños, mientras que en 1997 obtuvo 239, número que representó no tener mayoría absoluta, orillándolo a aliarse con tecnócratas en la burocracia, élites empresariales y partidos de oposición a cambio de beneficios. El más nombrado fue el nombramiento de Antonio Lozano Gracia al frente de la Procuraduría General de la República, siendo éste militante del PAN.

La representación y presentación de iniciativas en la Cámara de Diputados se dio de la siguiente manera:

Cuadro 15. Integración de la Cámara de Diputados. LVI y LVII Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PT	PVEM	PRD	Total
1994	LVI	300	119	10	----	78	500
1997	LVII	239	121	7	8	125	500

Fuente: Creación propia con información de Instituto Nacional Electoral, sección "*Estadísticas y resultados electorales*", www.ine.org.mx [Consulta: 06 de agosto de 2017].

Cuadro 16. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen

Origen de la iniciativa	LVI Legislatura 1994-1997		LVII Legislatura 1997-2000	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	84	83	32	28
Diputados	165	24	549	108
Congresos locales*	2	1	25	1
Total	**263**	**108**	**609**	**138**

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Fuente: Cámara de Diputados, *La transformación de la Cámara de Diputados*. Efrén Arellano Trejo Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 134 Junio de 2012 [En línea]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf [Consulta: 07 de agosto de 2017].

Cabe señalar que en 1996, hubo una reforma a 18 artículos constitucionales[53] (35, 36, 41, 54, 56, 60, 73, 74, 94, 98, 99, 101, 105, 108, 110, 111, 116 y 122, así como el artículo tercero transitorio del "Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100) en materia electoral (prerrogativas y obligaciones de los ciudadanos mexicanos; atribuciones e

[53] Cámara de Diputados. *Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico* [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm. [Consulta: 18 de septiembre de 2017].

integración del Instituto Federal Electoral; financiamiento de los partidos políticos; composición de las cámaras del Congreso de la Unión; justicia electoral; sistema de responsabilidades; y correspondencia de las legislaciones electorales locales. Se establecen como autoridades del Distrito Federal a la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno y el Tribunal Superior de Justicia) y que tuvo que aglutinar a los partidos de oposición, creando alianzas para su aprobación con 455 votos a favor.

Con los cambios tanto al Reglamento del Congreso de la Unión como al Reglamento de la Cámara de Diputados, en 1999, la Gran Comisión paso a ser la Junta de Coordinación Política (JUCOPO).

"El gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), no dejó de imponer su huella en este tipo de figura político-administrativa, pero en términos generales se puede decir que la estructura fue prácticamente la misma, salvo por los cambios en algunos de sus integrantes, y por el hecho de que algunos de esos gabinetes fueron casi inexistentes por el poco interés del gobernante".[54]

"[…] también contribuyó a que México fuera el mejor cliente de varias agencias norteamericanas: entre 1998 y 1999 las secretarías de Hacienda, Comunicaciones, Turismo, Comercio y Agricultura contrataron cabilderos para que facilitaran la resolución de controversias sobre narcotráfico, "lavado" de dinero, inmigración, turismo y disputas comerciales según un informe del Departamento de Justicia".[55]

Cosío Villegas señalaba, en relación al cabildeo que realiza el gobierno, que: "Un particular que debe ventilar un negocio en una secretaría de Estado [...] acude al jefe de sección. Pero si encuentra desfavorable su resolución o si cree que acudiendo a la autoridad inmediata superior sacará una ventaja mayor [...] somete el asunto al jefe de departamento, al director general, al subsecretario, enseguida al secretario y finalmente al presidente. Así, el presidente de la república se convierte en el juez de última instancia o en el árbitro superior de la enorme variedad de asuntos que manejan las secretarías de Estado. A este modo ascendente [...] de manejar los asuntos públicos, se agrega otro procedimiento, que consiste en plantearlos directamente al presidente de la República, saltándose a todas las autoridades

[54] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 81.
[55] Gómez Valle, *Ob. Cit*.

inferiores a él. No pueden usarlo, desde luego, sino los escasos individuos que por una razón u otra tienen una vinculación personal con el presidente, o los grandes grupos de presión como las cámaras industriales y de comercio o la Asociación de Banqueros".[56]

1.3.12. Vicente Fox Quesada

Administración: 1º de diciembre de 2000 al 30 de noviembre de 2006. Llegó a la Presidencia de la República por conveniencia política y alianza electoral.

Fox Quesada llegó al poder por tres condiciones fundamentales, la fractura al interior del PRI, las victorias electorales en las gubernaturas estatales (Baja California, 1989 y 1995; Chihuahua, 1992; Jalisco, 1992 y 1998; Guanajuato, 1994 y 2000; Nuevo León, 1997, Querétaro, 1997; Aguascalientes, 1998; Nayarit, 1999) y la estrategia electoral de sacar al PRI del poder federal.

El nuevo sistema de alianzas electorales convirtió, en 2000, al PAN en el primer gobierno de coalición en México. Estas alianzas se integraron de la siguiente manera: Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) y Alianza por México (PRD-PT-PAS-CONVERGENCIA-PSN), en tanto que el PRI fue solo.

En este tenor de hechos, el gobierno en el poder tiene nuevas siglas partidistas, el gobierno dividido daba claridad en las actividades del Estado mexicano, los despachos de cabilderos encontraron una mayor apertura en un nicho el cual les permitió acrecentar su influencia directa en el Congreso de la Unión, acercándose a una estructura interna con profesionales en el manejo del análisis político, disciplina en el trato, relaciones públicas, estrategas, conocimientos en administración pública y en ciencia política que permitieran generar estrategias a corto plazo e influir en las decisiones al interior del poder legislativo.

Para el año 2002, la estructura del gobierno federal llevó a cabo cambios, en donde las direcciones de enlace político fueron suplidas por direcciones y áreas de enlace legislativo, lo que conllevó a que la práctica de la política por parte de la administración pública federal, cambiara no solo de forma sino de fondo al ser denominados enlaces legislativos.

[56] *Ibídem*.

La representación en Diputados fue de la siguiente manera:

Cuadro 17. Integración de la Cámara de Diputados. LVIII y LIX Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PT	PVEM	PRD	CONV	Total
2000	LVIII	211	213	6	11	51	3	500
2003	LIX	224	151	6	17	97	5	500

Fuente: Creación propia con información de Instituto Nacional Electoral, sección "Estadísticas y resultados electorales", [En línea]. Disponible en: www.ine.org.mx [Consulta: 06 de agosto de 2017].

Cuadro 18. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen

Origen de la iniciativa	LVIII Legislatura 2000-2003		LIX Legislatura 2003-2006	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	61	50	36	21
Diputados	1060	210	2677	487
Congresos locales*	86	15	113	16
Total	**1207**	**275**	**2826**	**524**

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
Fuente: Cámara de Diputados, La transformación de la Cámara de Diputados. Efrén Arellano Trejo Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 134. Junio de 2012 [En línea]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf [Consulta: 07 de agosto de 2017].

Los resultados de las elecciones del año 2000, pese a que el PAN obtuvo el mayor número de curules, provocaron que tuviera que hacer alianzas con otros partidos para aprobar las iniciativas provenientes del Ejecutivo Federal, de hecho, también el PRI debía hacer lo propio para contrarrestar o negociar sus intereses.

Los mecanismos para llegar a consensos no sólo legislativos sino administrativos también fueron pieza clave para que el nuevo formato de coaliciones se abriera, ya que los intereses ideológicos y políticos de los 6 partidos políticos representados en la Cámara de Diputados tenían la fuerza suficiente para negociar en ambos sentidos, tanto por parte de los partidos grandes hacia los chicos como de manera inversa.

Lo que en el sistema corporativista y de línea de militantes del PRI sucedió hasta el gobierno de Zedillo, para el gobierno de Fox fue un signo de apertura de propuestas en el ámbito legislativo, ya que las iniciativas presentadas por el Ejecutivo ya no eran las únicas que se tenían que discutir como prioridad, sino que la actividad legislativa representó más en el número de iniciativas presentadas por las distintas fuerzas políticas y bloques de alianzas parlamentarias, al pasar de 609 a 1207, casi el doble para el final de la LVIII Legislatura. Otro dato relevante fueron los contrapesos que se vivieron, tales como el veto presidencial, la postura del ejecutivo al disminuir el número de iniciativas presentadas por éste a

comparación de lo sucedido en los sexenios anteriores y un mayor número de modificaciones al texto constitucional, indicio de la división de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

“Al siguiente periodo el gabinete “especializado” cayó en desuso. La presidencia de Vicente Fox Quesada (2000-2006), se distinguió por introducir cambios… Entre ellos, destaca el fin de la toma de decisiones mediante el apoyo de gabinetes “sectoriales” dotados de un “secretariado técnico” profesional, creando por acuerdo del Ejecutivo la Oficina Ejecutiva del Presidente de la República, bajo un molde muy parecido al que tiene el ejecutivo federal norteamericano federal”.[57]

En este contexto y para afianzar las actividades y el cabildeo legislativo, el 1 de septiembre de 2004 Fox expidió reformas al Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), sobresaliendo la creación de la Subsecretaría de Enlace Legislativo con las siguientes unidades administrativas: Unidad de Enlace Legislativo, Dirección General de Estudios Legislativos y Dirección General de Información Legislativa, mismos que hasta nuestros días se encuentran como áreas de apoyo e impulso de las iniciativas del ejecutivo federal en el Congreso de la Unión.[58]

“La contratación de agencias de cabildeo en los Estados Unidos no es privativa de los gobiernos emanados del PRI: también el gobierno de la alternancia encabezado por el panista Vicente Fox, solamente en el primer año y medio de su gestión, gastó casi 11 millones de dólares al contratar a 14 firmas para que cabildearan ante círculos parlamentarios y gubernamentales de decisión temas considerados como prioritarios en la agenda bilateral, entre ellos el de la imagen del gobierno mexicano”.[59]

El cabildeo de gobierno en la Cámara de Diputados fue constante durante el periodo de aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), porque cada una de las dependencias lo realizaba. “El último conflicto se dio durante el cabildeo presupuestal de 2005, entre el presidente Vicente Fox y el aquel entonces Dip. Manlio Fabio Beltrones”.[60]

---

[57] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., págs. 375-376.
[58] Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662353&fecha=01/09/2004 [Consulta: 08 de agosto de 2017].
[59] Gómez Valle, *Ob. Cit*.
[60] Ehrman, Roberto. *Ob. Cit*. [En línea].

1.3.13. Felipe Calderón Hinojosa

Administración: 1 de diciembre de 2006 al 30 de noviembre de 2012. Llegó a la Presidencia de la República "Por conveniencia política, ideológica y de élite".[61]

La coyuntura electoral con la que llegó Calderón al poder frente a su principal contrincante Andrés Manuel López Obrador fue dado gracias al "activismo de los empresarios y del propio gobierno federal".[62] Ese resultado presidencial también modificó la integración de la Cámara de Diputados para su LX Legislatura, donde el PRI obtuvo el tercer escaño, haciendo que este órgano parlamentario tuviera mayor "competencia" en el sistema de alianzas legislativas vivida desde el sexenio de Fox.

En el sexenio de Calderón se aprobó un mayor número de iniciativas enviadas por el ejecutivo federal, con el 79.55% y la de disentimiento fue de 8.33%".[63] si bien fue la mayor observada en los sexenios panistas, estas iniciativas tuvieron cambios significativos en su proceso de dictaminación, en gran medida por el tema de los bloques y alianzas legislativas, así como el tema del cabildeo, mismo que desde el sexenio foxista tomó fuerza e influencia al interior del Congreso de la Unión. En este tenor de ideas, el PRI aprovechó este encono al ser el centro legislativo en donde las fuerzas representadas y los cabilderos le ofrecieron esa fuerza por el conocimiento y las redes administrativas que aún prevalecían al interior de la administración federal.

La representación en la Cámara de Diputados, en ese sexenio, fue de la siguiente manera:

Cuadro 19. Integración de la Cámara de Diputados. LX y LXI Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PT	IND	PVEM	PRD	CONV	MC	PANAL	ALT	Total
2006	LX	106	206	11	3	17	125	18	---	10	5	500
2009	LXI	242	142	14	3	22	63	---	6	8	---	500

Fuente: Creación propia con información de Cámara de Diputados, LX y LXI Legislaturas [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php y http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php [Consulta: 05 de agosto de 2017].

[61] Quijano, Manuel. *Ob. Cit*., pág. 109.
[62] Bonifaz, Leticia. *Ob. Cit*. pág. 61.
[63] *Ibídem*, pág. 62.

Cuadro 20. Iniciativas de ley aprobadas por el Congreso de la Unión, según origen

Origen de la iniciativa	LX Legislatura 2006-2009		LXI Legislatura 2009-2012**	
	Iniciadas	Aprobadas	Iniciadas	Aprobadas
Ejecutivo	37	34	32	27
Diputados	2595	472	3197	393
Congresos locales*	93	12	75	3
Total	**2725**	**518**	**3304**	**423**

*Incluye la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.
**Información preliminar.
Fuente: Cámara de Diputados, La transformación de la Cámara de Diputados. Efrén Arellano Trejo Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 134 Junio de 2012 [En línea]. Disponible en: www3.diputados.gob.mx/camara/.../Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf [Consulta: 07 de agosto de 2017].

Es relevante mencionar que para el año 2010, el Congreso de la Unión aprobó la eliminación del llamado "veto de bolsillo",[64] obligando al ejecutivo federal a publicar en el DOF, en un plazo no mayor a 40 días naturales, toda reforma a las leyes aprobadas por el Poder Legislativo.

El cabildeo en la Cámara de Diputados fue intenso en ese sexenio, ejemplo de esto los siguientes eventos relacionados con intereses de empresas transnacionales.[65]

- Philip Morris de México, empresa cigarrera. Buscó apoyo antes de que llegara el paquete presupuestal y la Ley de Ingresos para el año 2010.
- Empresas cerveceras tuvieron contacto con los panistas para hablar de las dificultades que traerá un aumento en las bebidas alcohólicas.
- La entonces mandataria estatal de Yucatán, Ivonne Ortega, se reunió con el coordinador de los priistas, Francisco Rojas, para que le facilitara reuniones con la Comisión de Presupuesto.
- Gobernadores priístas cabildearon en la Cámara de Diputados para que el PEF se mantuviera.
- El Ejecutivo Federal cabildeó su iniciativa para fortalecer las finanzas y garantizar la cobertura universal del Seguro Popular.
- Diputados del PRI invitaron fuera del recinto parlamentario a los subsecretarios de Ingresos y de Egresos para analizar juntos el paquete fiscal.

[64] Para una mayor referencia, se recomienda Roberto Ehrman Fiori. "El cabildeo en México: teoría y práctica". [En línea]. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf [Consulta: 10 de agosto de 2017].
[65] Revista Proceso. [En línea]. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/118587/cabilderos-de-tabacaleras-y-cerveceras-presionan-a-diputados [Consulta: 10 de agosto de 2017].

1.3.14. Enrique Peña Nieto

Administración: 1 de diciembre de 2012 a 30 de noviembre de 2018 (actual). Llegó a la Presidencia de la República por conveniencia política y de élite.

La recuperación y el triunfo del PRI para las elecciones de 2012, tanto para la Presidencia de la República como para la Cámara de Diputados, se atribuye principalmente a las siguientes consideraciones: la llamada guerra contra el narcotráfico, la desigualdad económica que dejó casi 8 millones por debajo del filo de la pobreza y que el PRI mantuvo 20 gubernaturas estatales.

Antes del inicio de la administración de Peña Nieto se instrumentó una estrategia de cabildeo y acuerdo político donde los liderazgos del PRI, PAN y PRD la llamaron "Pacto por México",[66] en el cual las reformas estructurales abrazaban 58 reformas constitucionales y 81 a leyes secundarias en materia de: 1. Sociedad de Derechos y Libertades; 2. Crecimiento Económico, Empleo y Competitividad; 3. Seguridad y Justicia; 4. Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción; 5. Gobernabilidad Democrática. Con esta firma se consolidó una agenda legislativa con asuntos prioritarios denominada reformas estructurales.

De esta manera, en la LXII Legislatura se aprobaron 11 iniciativas en un tiempo de 20 meses y pese a ello, los tres partidos que apoyaron el Pacto vieron mermadas sus ganancias legislativas en cuanto a escaños representados para la integración de la LXIII Legislatura.

[66] Pacto por México [en línea], Disponible en http://pactopormexico.org/ [Consulta: 07 de agosto de 2017]. "Una vez instaladas las Cámaras del Congreso de la Unión y consumada la calificación de la elección presidencial, los líderes del equipo de transición del presidente electo y los presidentes del PRI, del PAN y del PRD fueron realizando diversos encuentros para abordar los temas de la agenda del cambio de gobierno. Inicialmente esas reuniones ocurrieron de manera bilateral, abordando temas de interés común de los partidos reunidos… De igual forma, estuvieron presentes el Presidente de la Cámara de Diputados, Jesús Murillo Karam, el Presidente de la Cámara de Senadores y Coordinador de los senadores del PAN, Ernesto Cordero, así como el Coordinador de los diputados del PAN, Luis Alberto Villarreal, los Coordinadores Parlamentarios del PRI, Manlio Fabio Beltrones y Emilio Gamboa, los Coordinadores Parlamentarios del PRD Silvano Aureoles y Miguel Barbosa, y en calidad de observadores, los Coordinadores Parlamentarios del PVEM, Arturo Escobar y Jorge Emilio González. Junto con ellos, también atestiguaron la firma del Pacto por México los 31 gobernadores, así como los 3 gobernadores electos y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal electo".

La representación en la Cámara de Diputados en este sexenio, es:

Cuadro 21. Integración de la Cámara de Diputados. LX y LXI Legislaturas

Año	Legislatura	PRI	PAN	PT	IND	PVEM	PRD	MC	PES	PANAL	MORENA	SIN-P	Total
2012	LXII	214	113	11	---	27	99	12	---	10	12*	2	500
2015	LXIII	205	109	---	1	40	61	21	9	12	39	3	500

***** En la LXII Legislatura, legisladores pertenecientes al PRD, decidieron formar un bloque llamado MORENA, con miras a la fundación del partido en julio de 2014.

Fuente: Creación propia con información de Cámara de Diputados, LXII y LXIII Legislaturas [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXII_leg/cuadro_tipo_elec.php y http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php [Consulta: 05 de agosto de 2017].

Tras los eventos suscitados en materia de cabildeo en el sexenio de Calderón y pese a que su reglamentación y escasa observación en la Cámara de Diputados, esta actividad ha mostrado un dejo de confianza hacia la ciudadanía ante la falta de transparencia y los acuerdos tras el Pacto por México. Esta situación permite señalar que en la actual administración de Peña Nieto el desequilibrio en la pluralidad legislativa siga teniendo su eje motriz en alianzas a modo que impiden ser escuchadas otras propuestas legislativas.

CAPÍTULO 2
El cabildeo y su marco jurídico en México

2.1. Conceptualización

El cabildeo ha sido identificado como una práctica de influencias, de manejo a modo de crisis, de corrupción, de vinculación no adecuada y hasta de instinto, aunque en la práctica dista de la realidad, ya que requiere investigación, planteamiento, metodología, planeación y estrategia.

Esta actividad se remonta a la Guerra de Secesión en Estados Unidos, donde el general Grant, después del incendio de la Casa Blanca, en 1814, se instaló en el lobby de un hotel que pronto se llenó de cabilderos. Para 1830, se conservaba la palabra “lobby”, la cual se refería a los pasillos de la Cámara de los Comunes británica como el espacio donde los grupos de presión podían discutir con los miembros del Parlamento.

Con el tiempo, el cabildeo ha sido identificado como una buena práctica en diversos países. Para ello, en sus respectivas legislaciones se han plasmado principios fundamentales como los objetivos, los perfiles de quienes lo aplican, las reglas para operar, las instituciones dedicadas a su desempeño y hasta las sanciones por malas prácticas. Países como Costa Rica, Chile, Colombia, Argentina, Perú, Canadá, Inglaterra, Escocia y Estados Unidos, entre los más representativos, tienen su normatividad y han utilizado un registro obligatorio para la ejecución del cabildeo.[67]

[67] Existen diversos libros y recursos en línea que pueden facilitar un estudio más profundo sobre los casos normativos aplicados en diversos países a razón del ejercicio del cabildeo. Recomiendo el siguiente trabajo elaborado por la Cámara de Diputados. LIX Legislatura: *Cabildeo: Marco teórico conceptual, estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo*, que puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-06.pdf [Consulta: 14 de julio de 2016].

2.2. Definición

Para la Real Academia Española, el cabildeo es:

> **cabildeo**
>
> 1. m. Acción y efecto de cabildear.
>
> **cabildear**
>
> (De *cabildo*).
>
> 1. intr. Hacer gestiones con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación.
>
> **cabildo**
>
> (Del b. lat. *capitulum*). […]
>
> 3. m. **ayuntamiento** (‖ corporación municipal).
>
> 4. m. Junta celebrada por un **cabildo.**
>
> 5. m. Sala donde se celebra un cabildo.
>
> 9. m. Sesión celebrada por este gremio.[68]

Visto así, el cabildo se observa como figura organizativa del poder público y de la representación popular, mientras que, en sí, es la actividad que busca influenciar en la toma de decisiones.

En este tenor se emplean los sinónimos: arreglar, caciquear, componer, falsear, falsificar, gestionar, mangonear, manipular, procurar, trucar, urdir, adulterar, amañar y apañar.[69]

Existen distintos matices de interpretación sobre el significado de la actividad del cabildeo. Autores tales como Bonilla (2002), Elías Galaviz (2006), Lerdo de Tejada y Godina (2004), Gómora (2002), Hula (2004), Median (2003), entre los más representativos, dan muestra de una definición que parte del principio de un "…proceso por medio del cual los representantes de grupos de interés, actuando como intermediarios, ponen en conocimiento de los legisladores o de los *decision-makers* los intereses y deseos de sus grupos. Por lo tanto, *lobbying* es, sobre todo, una transmisión de mensajes de los grupos de presión a los *decision-makers* por medio de representantes especializados".[70]

---

[68] Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* [En línea]. España. Disponible en http://www.rae.es/ [Consulta: 14 julio de 2016].

[69] Para mayores referencias, puede consultarse el *Diccionario de la Real Academia Española* en la opción citada, así como diversos diccionarios de sinónimos.

[70] Bobbio N., Matteucci N., & Pasquino G. (1984). Diccionario de Política. México: Siglo XXI, pág. 751.

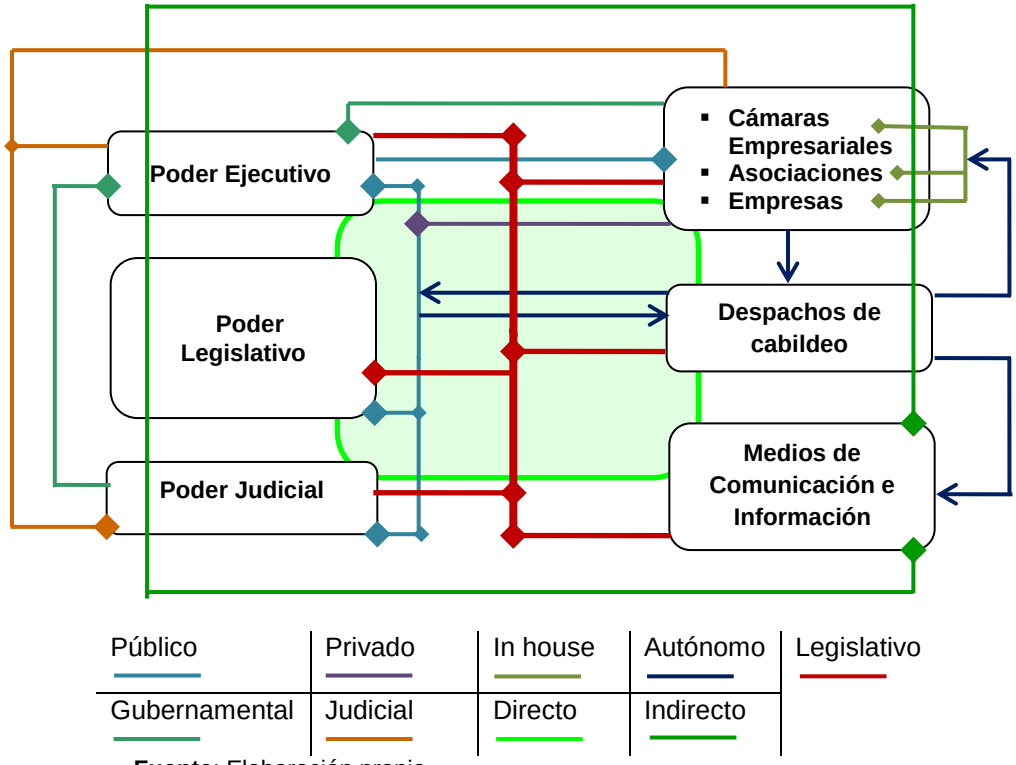
En la figura 2, se observan los tipos de cabildeo en su actuar, tal como lo expresa Roberto Ehrman Fiori:[71]

- Cabildeo público, que ejercen los funcionarios de los Poderes de la Unión, entre ellos, y con los actores del sector privado, cámaras, asociaciones y empresas.
- Cabildeo privado, que ejercen las cámaras, asociaciones y empresas con los representantes de los Poderes de la Unión.
- Cabildeo "in-house", que ejerce el funcionario que pertenece a una institución pública u organización de interés privada.
- Cabildeo autónomo, que ejercen los despachos de cabildeo contratados por agencias gubernamentales o las cámaras y empresas del sector privado.
- Cabildeo legislativo, que ejercen las agencias gubernamentales, los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con el Congreso de la Unión.
- Cabildeo gubernamental, que ejercen los representantes del Poder Judicial y los actores del sector privado con las agencias del Poder Ejecutivo.
- Cabildeo judicial, que ejercen las agencias gubernamentales y los representantes del sector privado con los magistrados y funcionarios del Poder Judicial.
- Cabildeo directo, en el cual se ejercen una serie de actividades directamente con los tomadores de decisión.
- Cabildeo indirecto, que se ejerce a través de medios de presión e influencia externos a la esfera propiamente político-legislativa. Es decir, a través de los medios de comunicación, de información, de cartas, correos, manifestaciones, etc.

Magdalena Aguilar[72] advierte una frágil relación entre conceptos como los de apertura, participación, representación, democracia y cabildeo, que se desintegran fácilmente cuando la idea y la práctica misma del cabildeo se entremezclan con percepciones como las de corrupción, soborno, coyotaje, ausencia de rendición de cuentas, opacidad o, inclusive, ilegalidad. Más aún señala que una de las actividades más identificadas con los profesionales del ramo consiste en que ellos están abocados a aportar experiencia e información a los oficiales de gobierno, resultando opuesto a la baja confianza que la población tiene de la actividad.

[71] Ehrman, Roberto. *Ob. Cit*. [En línea].
[72] Aguilar, Magdalena. *Ob. Cit*., págs. 3-4.

Figura 2. Diagrama de los tipos de cabildeo



Fuente: Elaboración propia

De los diferentes tipos de cabildeo, el que nos interesa es el legislativo, el cual es una actividad que guía de manera informada, toda vez que existen legisladores sin experiencia y desinformados en ciertas materias y al preguntar sobre si esa información entregada influye en la decisión que toman, la respuesta es afirmativa. La información que entregan los cabilderos profesionales tiene elementos que permiten observar un diagnóstico objetivo del tema a tratar.

Ejemplo de ello, es el cabildeo legislativo que se lleva cada año en la Cámara de Diputados en cuanto a la propuesta enviada por el titular del Ejecutivo Federal del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el ejercicio fiscal del año siguiente, donde sectores públicos y privados contratan profesionales del cabildeo para presentar sus posturas informadas y, con ello, buscar acercamientos con los integrantes de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Comprendiendo el mapeo de los legisladores, se observa el liderazgo y el nivel de influencia de éstos en la toma de decisiones. Cabe señalar que existen legisladores que no tienen la información actualizada del sector, motivo aún mayor para entregar un documento expresando los pros y los contras entorno al presupuesto que se

pretende aprobar (contrastada al ejercicio en curso de forma igual, menor o con faltante) y con la información a impactar en cada una de las fracciones parlamentarias representadas en mencionada comisión dictaminadora.

2.3. Principios

Como práctica, el ejercicio del cabildeo tiene que considerar las nociones de sistema político, sistema de masas, corporativismo, sistema de partidos, sistema electoral, sector empresarial, sector industrial, cámaras empresariales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gremiales, sindicatos, y todos aquellos grupos que compartan "principios democráticos de participación, igualdad, rendición de cuentas y construcción de consensos basados en información. Asimismo es posible establecer un vínculo entre este tipo de práctica política con escenarios de principios democráticos ampliados, bipartidistas o de gobierno dividido; todo en virtud principalmente de que el proceso de representación y gobierno implican en este tipo de escenarios la intervención y participación contrapuesta de múltiples fuerzas y poderes involucrados".[73] Lo anterior como elementos fundamentales para el planteamiento de la situación.

En el sentido profesional, el cabildeo se ejerce ante mesas directivas de una comunidad; autoridades municipales, estatales o federales que representan al propio Estado, así como en asociaciones gremiales, sociales, empresariales, culturales, etc.

La organización, la certidumbre y el control han llevado a diversos grupos a ganar influencia en una conciliación de sus intereses, resultado del saber qué, cómo, cuándo, dónde, porqué y para qué del surgimiento de la problemática, así como del conocimiento de los participantes de la arena política.

Cuando se llega al nivel de influir en los tomadores de decisiones, es necesario ser conscientes del tipo de cabildeo a realizar y de la oportunidad que brindan los despachos en la materia, debido a que es indispensable considerar el análisis, estudio y diagnóstico previo

[73] Aguilar, Magdalena. *Escenario y Perspectivas del Cabildeo/Lobbying en el Congreso Mexicano.* Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea. Enero-agosto 2013, pág. 3.

a la negociación, es decir, contar con la información objetiva para influir a favor de intereses y necesidades.

En la arena de la política, el cabildeo es una condición multifactorial para llegar a acuerdos comunes donde la parte normativa es un factor nodal para el entendimiento. De tal manera que el perfil de competencias del cabildero, más allá del conocimiento de las consideraciones para su ejercicio, es el análisis de la información de la dinámica de los actores, la concreción comunicativa en el ambiente político, la diplomacia en las relaciones públicas, el análisis metodológico de la información que debe presentar, el manejo puntual de la estrategia a implementar, así como el control en el manejo del grado de influencia.[74]

El cabildeo es y ha sido una de las actividades que el hombre ha desempeñado en su quehacer cotidiano como parte de la comunicación que ejerce tanto en su círculo cercano como en otros, o en representación ante diversas personas o grupos que tienen situaciones en común y de impacto para ambas partes.

Existen países donde el cabildeo no es signo de opacidad en su ejercicio, teniendo como principal eje la transparencia, por ello es necesario dejar en el presente documento una reseña del campo de acción de la transparencia, teniendo en consideración las siguientes definiciones:

- Etimológicamente proviene del latín “transparentia, y este de transparentem, del participio presente de transparere, de trans y parere”.[75]
- “La noción de transparencia también se utiliza de modo simbólico para dar nombre al carácter frontal y sincero…, una organización transparente es aquella que hace pública su información…, se trata de una actitud que despierta confianza en los demás”.[76]

Como bien se menciona en la Encuesta sobre Transparencia Legislativa en cinco países de América Latina (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa) “la transparencia y el acceso a la información contribuyen a la detección y a la corrección de irregularidades en el

[74] Ehrman, Roberto. *Ob. Cit*. [En línea].
[75] [En línea]. Disponible en: https://es.wiktionary.org/wiki/transparencia. [Consulta: 03 de agosto de 2017].
[76] [En línea]. Disponible en: http://definicion.de/transparencia/. [Consulta: 03 de agosto de 2017].

cumplimiento de las funciones de legislación, representación y control del poder ejecutivo…”.[77]

En principio, la transparencia en el servicio público en México es un tema que no lleva mucho tiempo en su estudio, definición y concreción en las leyes y reglamentos que derivan de la temática, manejando instrumentos de apertura a la ciudadanía que le permiten observar el quehacer del servicio público, ya sea éste del orden federal, estatal o municipal. Ejemplo de ello se tienen la Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado (DOF 30-12-2002), la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DOF 09-05-2016) y la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros (DOF 15-06-2007). Estos instrumentos, apoyados en las nuevas tecnologías, le permiten a la ciudadanía interesada solicitar información para observar las actividades de sus gobernantes o sus representantes populares, siempre y cuando la información no se encuentre clasificada como reservada.

De esta manera, el marco jurídico de la transparencia, es el siguiente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 6, inciso A);[78] Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (arts. 1, 3, 123)[79] y; Lineamientos para la Implementación y Operación de la Plataforma Nacional de Transparencia (Acuerdo: Objetivos Primero y Segundo).[80]

Teniendo en consideración que la falta de transparencia en el proceso legislativo ocasiona opacidad y en muchos de los casos corrupción en el manejo interno, la percepción de la sociedad mexicana hacia el quehacer de legislar es en términos generales mala, sobre todo por la falta de interacción y observancia en el proceso mismo, desde la presentación de un asunto legislativo hasta su dictaminación y aprobación (sobre todo cuando las leyes se realizan al vapor; ejemplo de ello es el proceso de dictaminación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos de cada año).

---

[77] Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, Resultados de la Encuesta sobre Transparencia Legislativa en 5 Países de América Latina [En línea]. Disponible en: http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/04/Diagno%CC%81stico.pdf. [Consulta: 03 de agosto de 2017].
[78] [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf. [Consulta: 03 de agosto de 2017].
[79] [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFTAIP_270117.pdf. [Consulta: 03 de agosto de 2017].
[80] [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5436059&fecha=04/05/2016. [Consulta: 03 de agosto de 2017].

2.4. La evolución del cabildeo

De acuerdo con lo escrito en el Capítulo 1, el cabildeo ha evolucionado en México en tres etapas. El primero referente al periodo de 1934 a 1997, con un sistema presidencial centralizado (presidencialismo mexicano[81]), como eje principal de la acción de decisiones institucionales, una participación ciudadana casi nula, sin una clara división de poderes y con un cabildeo encaminado tanto a la promoción de la figura del Ejecutivo Federal como en aspectos de política internacional. El segundo periodo es de 1997 a 2012, cuando la pluralidad de ideas, la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas, se sustenta en una más clara división de poderes, gobiernos divididos[82] y un poder legislativo con mayor número de fuerzas políticas representadas, lo cual impulsó la apertura a los distintos tipos de cabildeo, sobre todo la ejecución del cabildeo legislativo. La tercer etapa es la que se vive en el actual sexenio, donde la participación ciudadana, la clara división de poderes y un sistema político descentralizado de la figura del Ejecutivo Federal ha permitido formar alianzas no sólo al interior del Congreso de la Unión, sino con las demás fuerzas políticas de oposición.

Es importante señalar que tanto el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo (CONCANACO-SERVYTUR) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) cuentan también con unidades de enlace legislativo. Sus mecanismos de procedimiento son bastante similares a CONCAMIN y COPARMEX.

En México se han vivido cambios estructurales en la manera de llegar a acuerdos y consensos para crear políticas públicas según el momento por el que atraviesa el país, motivo que obliga al fortalecimiento del cabildeo teniendo en consideración las siguientes necesidades:

---

81 En diversos escenarios, al hablar de su libro *El presidencialismo mexicano*, publicado en 1978, Jorge Carpizo McGregor señaló que tal título hace referencia a que no se trataba de un régimen presidencial, sino de una deformación del mismo.

82 *Gobernanza con poderes divididos en América Latina* de Josep M. Colomer y Gabriel L. Negretto indica un conjunto de fórmulas institucionales orientadas a reforzar al Congreso con el objetivo de promover una buena gobernanza en un régimen de separación de poderes entre éste y el presidente. De la misma manera, presenta la hipótesis de que la satisfacción social es máxima cuando las decisiones institucionales cuentan con el apoyo del legislador mediano en el Congreso y cuando la preferencia de éste corresponde a la del votante mediano, tal como se ha revelado en las elecciones. El texto puede consultarse en CIDE. (2003, I semestre). *Política y gobierno (X)1,* pág. 13-61 [En línea]: http://investigadores.cide.edu/gabriel.negretto/archivos/documentos/Gobernanza_con_poderes_divididos_en_America_Latina.pdf [Consulta: 14 julio 2016].

- Necesidad de incidencia entre los grupos empresariales, políticos y legislativos.
- Injerencia del sector privado en la vida pública.
- Generación de un esquema legal de transparencia en el ejercicio y rendición de cuentas por parte del Congreso de la Unión.
- Establecimiento de las reglas del cabildeo en relación con el interés privado y el público.
- Necesidad de observar los centros de decisión política como gobierno, poder legislativo, asociaciones sociales o civiles, partidos políticos, etcétera.
- Necesidad de observar los factores e intereses económicos, sociales y políticos como un sistema multifactorial.
- Organización de posibles alianzas con un objetivo en común.
- Necesidad de tener a la mano la agenda legislativa.

Estos retos han permeado en el hecho de que la sociedad aún se "siente menos representada por los que se denominan a sí mismos políticos profesionales y los mecanismos que los utilizan".[83]

Por otro lado, los actores que se dedican al cabildeo en México,[84] independientemente de sus objetivos, son los siguientes:

- Los empresarios: funcionan como bloques que tienen una enorme influencia en la legislación y en la elaboración de políticas públicas.
- Agencias o despachos profesionales: empezaron a surgir en 1996, si bien antes existían empresas transnacionales o sucursales de firmas norteamericanas que ofrecían asesoría en comunicación y relaciones públicas, las dedicadas al cabildeo no eran conocidas. En 1997 se crearon los primeros despachos mexicanos.
- Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN): creó su Comisión de Enlace Legislativo en el año 2000. Sus agremiados se acercaron al Poder Legislativo para [...] ofrecer puntos de vista y apoyar en el trabajo de análisis y dictamen de las comisiones [...] porque los legisladores no son expertos en todos los temas que tienen que legislar y se requiere que tengan la perspectiva, conocimiento y experiencia, tanto de los beneficiarios como de los afectados por la normatividad que aprueban.
- Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX): creó en el año 2000 la Dirección de Cabildeo y en 2002, la Comisión de Cabildeo, por consideran indispensable hablar con el Congreso si se busca aprobar una reforma.
- Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB AC): La iniciativa para conformar esta asociación proviene de funcionarios públicos de la administración del presidente Ernesto Zedillo que realizaban la labor de enlace con el Congreso. Fue fundada en 2001. Desde entonces se han triplicado los despachos de cabilderos. Son veinte los despachos afiliados a esta asociación, sin concluir que son todas las que ejercen mencionada actividad.

[83] Elías Galaviz, Efrén (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. México. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, pág. 3.
[84] Con información de Gómez Valle, *Ob. Cit*.

- Oficinas de Enlace Legislativo del Ejecutivo Federal: "Por orden del Presidente todas las secretarías tenían sus oficinas de enlace. Sus labores eran las relaciones con el Congreso". Esta declaración es de José Ángel Gurría, secretario de Hacienda en el gabinete de Zedillo. Con la sucesión presidencial del año 2000,... el 30 de julio de 2002 crean la Subsecretaría de Enlace Legislativo…, desde Gobernación se coordinaran todas las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. No obstante ello, de manera informal continúa los contactos entre representantes de secretarías y legisladores.

2.5. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el cabildeo

Como ya se dijo, el tipo de cabildeo que nos interesa abordar es el legislativo, el cual está regido por la administración pública.

Bonnin definió a la Administración Pública como "una potencia que ordena, corrige y mejora cuando existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas…; como establecimiento social tiene sus elementos legislativos derivados de la naturaleza de las cosas que arregla. Instituida para velar en la ciudad sobre las personas y bienes en sus relaciones públicas y hacerlos concurrir a la común utilidad".[85]

La Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 49, párrafo primero, señala que el "Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".[86] En el artículo 50 dice que "El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores".[87]

En este sentido, la Administración Pública comprende la conducción del gobierno apoyado por un conjunto de instituciones, dependencias y empresas de carácter público para administrar y gestionar los recursos presupuestales, humanos, materiales y financieros, debidamente distribuidos con eficiencia, eficacia y transparencia para que se atiendan las políticas públicas sentadas en la normatividad vigente. Todo ello bajo el orden que depositan las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

---

[85] Bonnin, C.J.B.. *Compendio de los principios de administración*. Traducido al castellano por D.J.M Saavedra. Madrid, 1834. Imprenta de Don José Palacios, calle del factor.
[86] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm. [Consulta: 10 de julio de 2017].
[87] *Ibídem*. [En línea].

En esta tesitura, el ejercicio del cabildeo también lleva consigo el derecho a trabajo lícito, de petición y promoción de causa, mismas que están indicadas en los artículos 5, 6, 8, 9, 25, 26 y 35 de la CPEUM:[88]

- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.
- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa…Toda persona tiene derecho al libre acceso a información plural y oportuna, así como a buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole por cualquier medio de expresión.
- Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa...
- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país…
- Corresponde al Estado... una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales...
- La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...
- La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo…
- En el sistema de planeación democrática y deliberativa, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.
- Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país…
- Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.
- Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Nacional Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley…
- Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

2.6. Poder Legislativo

La CPEUM, en su Capítulo II del Poder Legislativo, artículos 50 al 79, llama Congreso de la Unión al Congreso General, con dos asambleas diferentes y que actúan como órganos separados, en correlación en cuanto a trámite legislativo y con facultades exclusivas cada una.

[88] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Ob. Cit*. [En línea]. [Consulta: 25 de septiembre de 2017].

El poder legislativo, en México, se encuentra dividido en dos Cámaras, una de Diputados, con 500 integrantes, y otra de Senadores, con 128 legisladores. Ambas cuentan con representantes elegidos tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional con el objetivo de equilibrar fuerzas políticas en su interior.

Este poder tiene funciones y actividades que realiza en conjunto la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores o de manera independiente, siendo las más relevantes: el inicio y término de los periodos ordinarios; las reuniones extraordinarias; el informe presidencial; el derecho a iniciar leyes; la publicación de las leyes emanadas de este poder; facultades exclusivas del Congreso; facultades exclusivas de los Diputados; facultades exclusivas de los Senadores; y el establecimiento del gobierno interno de cada una de las Cámaras.

Las leyes mexicanas se construyen por consenso y aprobación de las mayorías del Congreso de la Unión, donde se encuentran por norma general y en el reglamento interno de los legisladores que por ley deben representar los intereses del pueblo, ya que todo poder público dimana del mismo, tal como lo indica el artículo 39 de la CPEUM.[89] Contrario a ello, los intereses individuales de cada legislador van más allá de la representación del derecho de la gente, impulsado por el engranaje mismo del sistema político-electoral y del poder en sí mismo, donde la función política que converge en la decisión de la postulación arraiga características partidistas que le permitan tener un lugar en las listas para contender o postularse, incluso, por la vía plurinominal. Dichas consideraciones y características también se tejen para formar candidatos apoyados por el titular del Poder Ejecutivo Federal, el titular del Poder Ejecutivo Estatal, los grupos de poder político a nivel nacional, los candidatos apoyados por la iniciativa privada, por sectores populares, por intereses gremiales y ahora con las nuevas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales, aquellos con miras a ser reelectos para el año 2020.

En cuanto a los procedimientos del trabajo legislativo y parlamentario, es relevante hacer referencia a los diversos ordenamientos que han regido al poder legislativo hasta 2010, año en que cada una de las Cámaras del Congreso de la Unión tuvieron, de manera independiente, su propio reglamento interior. Históricamente, los reglamentos fueron:

[89] *Ibídem*. [En línea]. [Consulta: 25 de septiembre de 2017].

- “Reglamento para el Gobierno Interior de las Cortes de Cádiz. (4 de septiembre de 1813)
- Reglamento expedido por José María Morelos y Pavón, para la instalación, funcionamiento y atribuciones del Congreso. (11 de septiembre de 1813)
- Reglamento para el Gobierno Interior de la Soberana Junta provisional Gubernativa del Imperio Mexicano. (1821)
- Reglamento del Soberano Congreso Constituyente. (25 de abril de 1823)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General. (23 de diciembre de 1824)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (20 de diciembre de 1857)
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (20 de diciembre de 1897)
- Modificaciones al Reglamento Interior de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, efectuadas por el Congreso Constituyente de 1916 y
- Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. (marzo de 1934)”.[90]

El 15 de diciembre de 2010, la Asamblea de la Cámara de Diputados puso a discusión su actual reglamento interno. Se vivió un intenso debate sobre el tema de la transparencia en los trabajos parlamentarios, implicando en ello el tema del cabildeo, que al respecto el entonces presidente de la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, Dip. Jesús María Rodríguez Hernández, expresó que el cabildeo se estaba volviendo una actividad continua y era necesario “poner a la vista de todos los grupos parlamentarios, de los sectores productivos y de la sociedad en general, las diversas voces que se hacen escuchar en el trabajo legislativo a efecto de formar una opinión o de sociabilizar un proyecto”.[91] Al someter a votación este dictamen, se emitieron 255 votos a favor, 7 en contra y 6 abstenciones, aprobándose por mayoría simple. El nuevo reglamento careció de sentido para casi la mitad de los legisladores.

[90] *Reglamento de la Cámara de Diputados*. Versión Comentada. Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias. LXII Legislatura. México, diciembre 2012, págs. 14-15.
[91] Cámara de Diputados. Versión estenográfica del 15 de diciembre de 2010. [En línea]. Disponible en: http://cronica.diputados.gob.mx/. [Consulta: 21 de agosto de 2017].

2.6.1. Cámara de Diputados

La composición de la Cámara de Diputados Federal se integra cada tres años. La CPUM, en sus artículos 51 al 55,[92] instruye su integración y las reglas que deberán tomarse en consideración para tal fin.

El artículo 16 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE)[93] establece que, con el objetivo de proporcionalidad pura, es necesario considerar la fórmula bajo el mismo nombre, para que entre los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados exista una clara participación e integración de los mismos.

En este caso, es de considerar lo vivido en las elecciones presidenciales de 2012, donde los candidatos propusieron en campaña eliminar los escaños plurinominales del Congreso de la Unión, tema que aún sigue en debate en el propio parlamento.

Sobre sus funciones, en el mes de diciembre de 2010, se aprobó en esta Cámara, el reglamento interior de cada una de las Cámaras, por lo cual quedaron sin efecto las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de marzo de 1934 y sus reformas.

El Reglamento Interior de la Cámara de Diputados tuvo su primera reforma en el mes de abril de 2011, con un tema transcendental para las actividades que se realizan desde el exterior del recinto parlamentario, como un parteaguas regulatorio entre el poder legislativo y la sociedad organizada y más sobre las posturas políticas y el interés de la ciudadanía. El tema fundamental fue la transparencia en el ejercicio de la actividad legislativa.

Pese a la reglamentación, al interior de la Cámara de Diputados han existido acuerdos a modo para llegar al consenso en la forma y el fondo parlamentario. Esto constituye por sí mismo un reglamento que en su expresión escrita está fuera de lugar, al ejecutar acciones violatorias al origen por el que fue creado e impidiendo la libre ejecución de la normatividad interna, ejemplo de ello es el tipo de voto de mayoría, las acciones para levantar las

[92] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm. [Consulta: 10 de julio de 2017].
[93] Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf. [Consulta: 16 de julio de 2017].

sesiones, las formas de otorgar las presidencia y la integración de las comisiones legislativas, los métodos de dictaminación, la presentación de las iniciativas, el desenvolvimiento de los grupos parlamentarios (los que tienen mayor número y aquellos que son sus aliados), los tiempos parlamentarios como los que se toman en cuenta para la dictaminación de los asuntos parlamentarios (iniciativas, puntos de acuerdos, puntos de acuerdo de urgente u obvia resolución, minutas provenientes de la colegisladora, iniciativa preferente, iniciativa ciudadana), la realización de las sesiones, así como la propia dictaminación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y la Ley de Ingresos. Estas circunstancias son aprovechadas por los despachos de cabildeo para el acercamiento de los intereses de los sectores, quienes buscan acercar información para la toma de decisiones.

2.6.2. Cámara de Senadores

Por su parte, la Cámara de Senadores (señala la CPEUM en su artículo 56) se integra por 128 representantes y se renueva en su totalidad cada seis años. Sus facultades exclusivas, determinadas en el artículo 76 de la Carta Magna, son: analizar la política exterior; ratificar nombramientos de secretarios de Estado, de integrantes de órganos colegiados y de jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales; permitir la salida de tropas nacionales de los límites del país; nombrar un gobernador provisional; designar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; aprobar la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, entre las más representativas.

2.7. El proceso legislativo mexicano

Por su complejidad, para un cabildero es prioritario conocer el proceso de un asunto legislativo, ya que son distintas las etapas por los cuales transita una propuesta desde que se presenta como iniciativa de ley o de reforma de una ley existente hasta que es aprobada por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

En sus artículos 71 y 72, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos indica quién tiene derecho a iniciar leyes o decretos, así como el proceso de discusión de los mismos en ambas Cámaras, dando cumplimiento a la Ley del Congreso y a los reglamentos respectivos de cada una sobre la forma, los intervalos y el modo de proceder en las discusiones y votaciones.

La necesidad de transparencia con apego a los mecanismos internos que tardaron 10 años en ser plasmados y el tema de la rendición de cuentas fueron parte del objetivo del reglamento interior, que buscó "normar la actividad parlamentaria en la Cámara de Diputados, así como establecer los procedimientos internos que hagan eficiente su estructura y funcionamiento."[94]

Existen los procedimientos para el desarrollo de las actividades parlamentarias, procesos que en todo momento deben de ser aprobados por la mayoría de los integrantes de los órganos de gobierno y en los cuales están representados los grupos parlamentarios. Estos órganos son la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

La regulación de las actividades legislativas dentro de la Cámara de Diputados, pese a estar reglamentados, tienen en su haber lagunas procedimentales, siendo estas aprovechadas por los cabilderos para incidir estratégicamente en las decisiones parlamentarias. Entre los vacíos legales, se observan los siguientes:

- Quórum en sesión de la asamblea (sólo se pasa lista a solicitud o cuando hay votaciones).
- Quórum en reunión de comisión dictaminadora (pase de lista a oficinas del legislador).
- Suplencias de legisladores que se ausentan (caso de licencias para contiendas electorales, por muerte de legisladores, suplentes que tienen seguimiento judicial).
- Discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos (alianzas legislativas para la votación y aprobación).
- Falta de transparencia pública en la publicación de las versiones electrónicas de dictámenes de iniciativas realizadas por las comisiones dictaminadoras.
- Procedimiento de trámite de los asuntos legislativos en comisiones dictaminadoras.
- Acciones y actividades de los Comisiones Especiales.
- Conflictos de intereses personales, partidistas, gremiales.

[94] Reglamento de la Cámara de Diputados. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm [Consulta: 16 de julio de 2017].

- Integración de la Agenda Legislativa de la Cámara a modo del Ejecutivo Federal en turno.
- Procedimiento para la presentación de iniciativa de ley, punto de acuerdo o ingreso de minuta.
- Falta de consenso entre legisladores integrantes de comisión.
- Procedimiento para la aprobación de dictámenes en comisiones y en la Asamblea.

En ninguno de estos casos hay claridad en el manejo de la situación, ya que los grupos parlamentarios y los órganos de gobierno de la Cámara, son los que definen los pesos y contrapesos de común acuerdo y conforme a los resultados electorales. Ejemplo de ello es la presidencia de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública y la de Hacienda y Crédito Público, en donde dependiendo del partido que haya triunfado en la titularidad del Ejecutivo Federal, se asigna de contrapeso la encargada del manejo de la hacienda pública, es decir que si en la actualidad el PRI está en la Presidencia de la República, le corresponde la presidencia de la Comisión de Presupuesto.

Otra parte importante es el proceso de votación en el pleno de la asamblea, el artículo 3, fracciones XIII a la XV del Reglamento de la Cámara de Diputados,[95] estipula las siguientes: mayoría absoluta (cuando menos, la mitad más uno de los presentes, es decir, 251 votos), mayoría calificada (cuando menos, las dos terceras partes de los presentes, es decir, 333), mayoría simple (de manea económica, suma de votos de los presentes, que constituye la cantidad superior frente a otra u otras opciones, es decir, el mayor número de manos alzadas) y por cédula (los legisladores son llamados por la Secretaría para pasar a depositar su voto en ánfora).

En cuanto al carácter de las sesiones del Pleno, en el artículo 35[96] del reglamento, señala que las sesiones tendrán el carácter de ordinarias, extraordinarias, solemnes o permanentes, mismas que son públicas. Cabe mencionar que previamente existían las sesiones secretas, que fueron abrogadas en el año 2016.

Sin dejar de lado los tiempos de dictaminación de los asuntos legislativos por parte de las secretarías técnicas de comisión, es de especial interés para el ejercicio del cabildeo, tener en consideración estos tiempos, ya que de ello depende en gran medida la estrategia a implementar, tal como se muestra en la Figura 3.

[95] *Ibídem*.
[96] Ibídem.

Dentro del proceso legislativo, hay que considerar que:

- En caso de ser una iniciativa presentada por un solo legislador, normalmente se le da turno a comisión, y dependiendo del tema (prioritario, secundario o de poco interés), será la importancia para darle trámite en la sesión. La premura de otros legisladores por el mismo tema y su suscripción pueden tener peso.
- Si es presentada por la fracción parlamentaria, será mayor el grado de avance e inscripción en el orden del día para ser turnada a comisión y hacer más rápido el trámite, aunque esto no garantiza que sea aprobada por la Comisión.
- En ciertas ocasiones hay un consenso previo para que sean los integrantes de una comisión quienes presenten la iniciativa, por lo cual la Secretaría Técnica la inscribiría en el orden del día y sería turnada inmediatamente el día de su aparición en la Gaceta Parlamentaria.
- Conforme a lo anterior, la iniciativa que mayor probabilidad tiene, es la que cuenta con el aval de la junta directiva de la comisión dictaminadora y hay coincidencia en las reformas planteadas.

En cuanto a los tiempos de dictaminación, hay que considerar lo siguiente:

- Iniciativa o Minuta con trámite preferente, que no hubiera sido dictaminada por la o las comisiones responsables en el término de 30 días naturales, (art. 82, numeral 2, fracción III), improrrogable (art. 89, numeral 3, fracción II).
- Iniciativas de reforma constitucional, dentro de un término máximo de noventa días (art. 89, numeral 2, fracción I).
- Todo asunto turnado a comisión deberá ser resuelto por esta, dentro de un término máximo de cuarenta y cinco días (art. 182).
- Las proposiciones con punto de acuerdo, tienen hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones (art. 182).
- La ampliación de turno de un asunto para dictamen, el plazo volverá a correr a partir de que se notifique a las comisiones, con excepción de las iniciativas con carácter de preferente (art. 182).
- Las proposiciones no dictaminadas dentro del periodo ordinario de sesiones en que fueron presentadas, se tendrán por desechadas, procediendo a su archivo como asuntos total y definitivamente concluidos (art. 182).

Figura 3. Esquema del proceso legislativo

PASOS DEL PROCESO LEGISLATIVO

1. Presentación de la Iniciativa en la Cámara de Origen

2. Discusión en Comisiones de Cámara de Origen

3. Dictamen de la iniciativa en la Cámara de Origen

4. Votación de la iniciativa en la Cámara de Origen

5. Discusión en Comisiones de la Cámara Revisora

6. Envío de la iniciativa a la Cámara Revisora

7. Dictamen de la iniciativa en la Cámara Revisora

8. Votación de la iniciativa en la Cámara Revisora.

9. En este punto la iniciativa puede ser devuelta a la Cámara de Origen con modificaciones

Envío de la iniciativa al **Poder Ejecutivo y promulgación de la Ley**

Cámara de Origen

Es donde se presenta y discute por primera vez la iniciativa

Cámara Revisora

Es aquella que tiene la función de analizar la forma en que la Cámara de Origen resolvió dicha iniciativa

FACULTADES EXCLUSIVAS DE LA…

1.

PRESENTACIÓN DE LA INICIATIVA

Cualquiera de las dos cámaras integrantes del Congreso de la Unión pueden **recibir una iniciativa de ley e iniciar el proceso legislativo** siempre y cuando ésta no trate de algún tema que sea facultad exclusiva de una de las Cámaras

2.

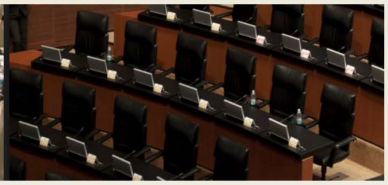
DICTAMEN DE LA INICIATIVA

Una vez presentada la iniciativa es enviada a las **comisiones legislativas** correspondientes, para que sea dictaminada

¿QUE ES UNA COMISIÓN LEGISLATIVA?

Una **Comisión legislativa** es un grupo de trabajo y especializado en un tema compuesto por legisladores, cuya función principal es estudiar analizar y discutir los asuntos legislativos de su competencia; en el caso de una iniciativa de ley, la comisión es la encargada de dictaminarla

Cámara de **Diputados**	Cámara de **Senadores**
Aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Revisión de la Cuenta Pública. Decisión para proceder penalmente en contra de servidores públicos, a través del Juicio Político.	Analizar la política exterior del país Aprobar los tratados internacionales Ratificar el nombramiento General de la República y nombrar a los ministros de la Suprema Corte de Justicia



¿Qué es un dictamen legislativo?

El dictamen legislativo de una iniciativa es la **resolución**, positiva o negativa que emite una comisión legislativa con respecto a la iniciativa de ley y **con base en el voto mayoritario de sus integrantes.**

Dictamen Positivo

La mayoría de los integrantes de la comisión correspondiente está a favor de que iniciativa de ley sea aprobada en el pleno de la cámara

Dictamen Negativo

Los integrantes de la comisión están a favor de que la iniciativa de ley no sea aprobada

3. DISCUSIÓN Y VOTACIÓN DE LA INICIATIVA

Después de que una iniciativa es dictaminada por la comisión o comisiones correspondientes, es presentada al pleno de la Cámara de Origen para que sea discutida y votada

¿ Cómo se votan los dictámenes en el pleno de la Cámara?

Los **dictámenes negativos** son votados en el pleno por **votación económica.**

Consiste en que los legisladores levanten la mano o se pongan de pie para conocer el sentido de su voto, sin la necesidad de recurrir a un conteo individual de votos y con la finalidad de **darle agilidad a las sesiones.**

Los dictámenes positivos son votados en el pleno de manera **nominal**

Se recoge individualmente el sentido del voto de cada legislador por nombre y apellido

Para aprobar una iniciativa de ley se requiere el voto positivo de la mayoría de los legisladores.

Si un dictamen positivo se votara en sentido negativo, la cámara puede decidir si **se reenvía a las comisiones legislativas** correspondientes para su reelaboración, o si se rechaza completamente.

La votación en lo general es la aprobación o rechazo de aquellos artículos del dictamen que no fueron reservados por los legisladores para su discusión y votación en lo particular.

La votación en lo particular, corresponde a la discusión y votación detallada de cada uno de los artículos de la iniciativa que son reservados por los legisladores.

En caso de una **Reforma Constitucional** se requiere la aprobación de **2/3** de cada una de las cámaras integrantes del Congreso.

La iniciativa puede ser aprobada **total** o **parcialmente** en caso de que haya existido artículos reservados que no fueron aprobados por el pleno de la Cámara.

Si una iniciativa de ley es rechazada no podrá se presentada para su votación en las sesiones restantes del año.

4. REVISIÓN DE LA INICIATIVA EN LA CÁMARA REVISORA

En caso de que la iniciativa aprobada por una cámara corresponda a una de sus facultades exclusivas será enviada al **Ejecutivo para su publicación**

Si no es así, la iniciativa es mandada a la otra cámara, denominada Cámara Revisora, para que sea dictaminada en comisiones y eventualmente discutida y aprobada en el pleno.

Si ambas Cámaras aprueban una iniciativa, ésta será enviada al **Ejecutivo para su publicación.**

¿Qué pasa cuando la Cámara Revisora rechaza una iniciativa?

Si la iniciativa es rechazada totalmente por la Cámara Revisora, se regresa a la Cámara de Origen con las observaciones pertinentes

Si la Cámara de Origen vuelve a aprobar la iniciativa ésta regresa otra vez a la Cámara Revisora.

Si la aprueba, se envía al **Ejecutivo para su publicación** si la rechaza por segunda ocasión, la iniciativa no podrá presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si se aceptan las modificaciones la iniciativa es enviada al Poder Ejecutivo para su publicación

En caso de rechazar las modificaciones, la Cámara Revisora tendrá que atender a las razones esgrimidas por la Cámara de Origen

¿Qué pasa si la Cámara Revisora realiza modificaciones a una iniciativa?

En caso de que la Cámara Revisora modifique parcialmente la iniciativa original, se regresará a la Cámara de Origen para que se discutan y voten solamente las modificaciones realizadas.

5. PROMULGACIÓN DE LA LEY

Una vez que una iniciativa de ley ha sido aprobada por el Poder Legislativo ésta pasa al Poder Ejecutivo, que dispondrá de

30 días

para realizar modificaciones o rechazar la iniciativa

En caso de no realizar ninguna modificación, el Poder Ejecutivo dispondrá de 10 días para promulgar la Ley en el **Diario Oficial de la Federación**

En caso de no realizar ninguna modificación, el Poder Ejecutivo dispondrá de 10 días para promulgar la Ley en el **Diario Oficial de la Federación**

¿Qué pasa si el poder Ejecutivo no acepta o realiza modificaciones a una iniciativa ?

Si el Poder Ejecutivo rechaza una iniciativa o le realiza modificaciones ésta regresa a la Cámara de Origen para que sea nuevamente discutida

Si en la Cámara de Origen y Revisora se aprueba nuevamente la iniciativa con dos terceras partes de la votación, ésta se vuelve Ley y es enviada al Poder Ejecutivo para su promulgación inmediata.

Fuente: elaboración propia, con información del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados.

Cabe señalar que, para muchas iniciativas que pretenden crear o reformar las leyes, existen trabajos dentro de las comisiones, que son las encargadas de dictaminar en sentido positivo o negativo antes de continuar con el proceso legislativo. Por ello, para un cabildero es importante tener en consideración los siguientes aspectos:

- Si el tema de la iniciativa es de interés para un sector empresarial, se busca reunión con la comisión respectiva para una presentación del tema en el orden del día de la reunión de comisión.
- Si no es un tema que genere controversia y se considera una iniciativa seria, es factible de ser aprobada.
- Conviene observar la integración de fuerzas políticas dentro de la comisión o comisiones que dictaminarán, más que las de aquellas que sólo externan su opinión, pues no votarán.
- Se debe identificar a los legisladores aliados y oponentes, ya que en ocasiones puede ser una iniciativa seria, pero susceptible de dañar a un sector, por lo cual algunos legisladores estarían en contra de la misma.
- El seguimiento en la Secretaría Técnica de la comisión que encabeza el dictamen es muy relevante, ya que ello permitirá cabildear o generar consensos dentro de la comisión con legisladores afines o no a la propuesta antes de ser dictaminada.
- Cuando se tiene el dictamen, se inscribe en la Gaceta Parlamentaria como primera lectura en una sesión del pleno. Si es un tema muy importante, se le pueden dispensar todos los trámites y someterla a votación; de lo contrario, se discutirá en la siguiente sesión.
- Si la aprobación del dictamen le compete a una Cámara de manera exclusiva, se turnará al Ejecutivo Federal para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Existen eventualidades en el proceso legislativo, mismas que son incidentes en el proceso de dictaminación. Una de ellas es cuando una iniciativa se ha cabildeado para su detención en la comisión, pero el dictamen, ya sea antes o durante la presentación, se llama a moción suspensiva, originando que se devuelva a comisión o comisiones revisoras. Otra ocurre cuando la iniciativa se encuentra plenamente consensada con los grupos parlamentarios; se puede llamar en una misma exhibición a que la misma se dispense de todos los trámites

(turno a comisión, primera y segunda lectura), y en el momento se pone a discusión, aprobándose y turnándose a la Cámara Revisora.

Como se puede apreciar, el proceso legislativo tiene muchas formas y detalles que se deben tomar en cuenta a la hora de cabildear. No es sólo plantear la necesidad, sino que además se requiere tener conocimiento, una sólida formación en las relaciones públicas, una adecuada sensibilización para el manejo de información y una clara estrategia de ejecución, por lo que es necesario trabajar previamente para lograrlo. En el capítulo siguiente se detallan los trabajos previos al ejercicio del cabildeo.

Dentro del procedimiento de los asuntos legislativos existen tiempos específicos que deben considerarse para la implementación del cabildeo.

2.7.1. Periodos ordinarios

Los periodos ordinarios de cada año legislativo, comprendidos en los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son dos: el primero va del 1 de septiembre al 15 de diciembre, y el segundo del 1 de febrero al 30 de abril de cada año. En dichos periodos, las sesiones se celebran los martes y jueves según el reglamento de cada Cámara. Se podrán reunir otros días previo acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos.

En los periodos ordinarios es cuando los asuntos legislativos son aprobados por el pleno de las Cámaras. Fuera de estos tiempos, los trabajos se realizan en la Comisión Permanente, donde se abordan asuntos de interés, pero no se aprueban iniciativas de ley o nuevas leyes. Para el periodo comprendido de mayo a agosto de cada año, esta comisión se reúne en las instalaciones del Senado de la República, mientras que a partir del 16 de diciembre hasta el mes de enero, sus reuniones se llevan a cabo los miércoles en la Cámara de Diputados.

Las sesiones en cada una de las Cámaras tienen un tiempo estimado de hasta cinco horas, mismo que se puede ampliar según los temas a abordar.

Cuando los tiempos estimados no se cumplen, se ejerce lo que se ha denominado reloj legislativo o parlamentario. Ejemplo de ello se dio en la Cámara de Diputados el 29 de

diciembre de 2001, durante la aprobación del Presupuesto de Egresos y en donde la entonces presidenta de la Mesa Directiva, Dip. Beatriz Paredes Rangel, hizo uso de dicha herramienta legislativa y se reinició la sesión en la Cámara de Diputados en los primeros días del mes de enero de 2002, sin acabar propiamente la sesión iniciada el año anterior. De esta manera se observa como el tiempo legislativo o reloj parlamentario en México es una figura particularmente autoritaria y a ultranza del quehacer del poder legislativo.

2.7.2. Periodos extraordinarios

Tanto la CPEUM (art. 67) como Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (art, 4, numeral 4) indican que el poder legislativo o una de sus Cámaras podrán ser convocados a periodos extraordinarios de sesiones por la Comisión Permanente, sólo cuando se acuerde el asunto o asuntos a abordar.

Los días y horarios de las sesiones son acordados por la Junta de Coordinación Legislativa de cada una de las Cámaras.

Un caso fue lo sucedido en el mes de junio de 2017, cuando se preveía convocar a un periodo extraordinario tras dejar pendientes de dictaminación en el periodo ordinario de febrero a abril del mismo año, temas de los fiscales General y Anticorrupción, el Mando Mixto policial y la Ley de Seguridad Interior.

2.7.3. Dictamen de iniciativa

Hay un plazo para dictaminar una iniciativa en la o las comisiones a las que fue turnada por la Mesa Directiva de cada una de las Cámaras.

El artículo 182, numeral 1, de la Cámara de Diputados señala que el dictamen de una iniciativa tiene un término máximo de 45 días a partir de la recepción formal del asunto.

En este lapso es cuando la ejecución del cabildeo tiene mayor auge, debido a que la implementación de la estrategia tiene un pilar fundamental, que es abrir las puertas, establecer reuniones y apoyar, modificar o desechar la iniciativa en cuestión.

Es así como en la Cámara de Diputados se establecen tiempos constitucionales para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, atribución exclusiva de la Cámara de Diputados y que tiene de plazo hasta el día 15 de noviembre de cada año. Es decir que el cabildeo en cuanto al proyecto de presupuesto federal enviado por el Ejecutivo Federal, es modificado y adecuado, tanto por las propuestas del sector público y privado del mes de septiembre al mes de noviembre.

2.7.4. Prórrogas

Dentro del proceso parlamentario, y con el objetivo de que las comisiones cumplan con la actividad misma de dictaminar las iniciativas antes de que precluyan (se desechen), al igual que en el apartado anterior, el reglamento de cada Cámara tiene su procedimiento.

En el caso de la Cámara de Diputados el procedimiento lo establece el artículo 183, numeral 1, que indica que cuando la comisión lo considere conveniente, solicitará a la presidencia de la mesa directiva, por conducto de su junta directiva, prórroga para dictaminar. En caso de ser aprobada, las comisiones tendrán hasta 45 días más, contados a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término.

No se solicitará una segunda prórroga en ninguna de las dos Cámaras. En caso de no dictaminarse en ambos plazos, la iniciativa se entenderá como precluida (desechada).

Ejemplo de ello se da cuando una iniciativa imprime el sello de ley general y cambia el esquema de la política pública, confluyendo intereses de diversos sectores, liderazgos gremiales y despachos de cabildeo, observando la necesidad de ampliar los plazos para llegar a consensos.

2.7.5. Dictamen punto de acuerdo

Los puntos de acuerdo que son presentados en las Cámaras también tienen un límite para su dictaminación. Existe una excepción para su turno a comisión: cuando se presenta como de urgente u obvia resolución, y en ese caso se somete a discusión y se aprueba o se desecha en el pleno.

En el Capítulo Sexto del Título Séptimo del Reglamento del Senado de la República, en el artículo 212, se menciona que, al igual que las iniciativas, los puntos de acuerdo tienen un plazo de 30 días hábiles contados a partir del siguiente al de la recepción del turno en la comisión para su dictamen.

En la Cámara de Diputados, en su artículo 182, numeral 3, se señala que la comisión tendrá hasta el fin de cada periodo ordinario de sesiones como término para dictaminar las proposiciones.

Existen puntos de acuerdo que no son dictaminados sino acordados por los integrantes de una comisión legislativa para que el trámite sea de urgente u obvia resolución y que en el seno de la Junta de Coordinación Política de la Cámara, sea avalado y aprobado en una sola exhibición, desahogando el trámite legislativo y no esperar a que concluya el periodo ordinario para su aprobación o preclusión.

2.8. La regulación del cabildeo en el Congreso de la Unión

La regulación del cabildeo dentro del Congreso de la Unión en México es nueva, considerando que algunos congresos extranjeros llevan ya tiempo ejerciendo dicha actividad como una profesión en su interior, tal como se mencionó en el Capítulo 1. Pese a que el congreso mexicano toma en cuenta el esquema que del Congreso en Estados Unidos, aún se encuentra muy lejos del mismo, y su aplicación conforme a la reglamentación actual no se lleva a cabo al pie de la letra.

Ambas Cámaras cuentan con sus respectivos reglamentos para el desempeño y desarrollo de sus actividades legislativas, los cuales fueron modificados para la apertura del cabildeo en 2010 y 2011 al interior de cada recinto parlamentario.

En el caso de la Cámara de Senadores (2016), en su Reglamento Interno, Capítulo Cuarto, Del Cabildeo, artículos 298 y 299, aprobado en junio de 2010 para tal efecto, indica su regulación, el entendido por esta actividad, a quiénes se dirige, el tipo de información que se debe expedir por parte de las comisiones afectadas, la promoción de intereses y los castigos por injerencia de faltas.

En cuanto a la Cámara de Diputados, la regulación es más extensa. En el Reglamento Interno, Capítulo III, Del Cabildeo, artículos 263 a 268 (2016), que fue aprobado en enero de 2011, se da pie a la apertura de esta actividad para hacer pública la información de la misma. El contenido del articulado antes referido recae en la normatividad referente al actuar de la actividad del cabildeo, el individuo que lo ejercerá de manera física o moral, el registro de cabildero, el órgano encargado para dicho propósito, la difusión del mismo, la vigencia, las excepciones, el límite de cabilderos por comisión, los castigos por injerencia de faltas, el archivo de cabildeo por comisión y la consulta pública, entre las más sobresalientes.

Cabe mencionar que el registro de cabilderos se lleva a cabo por medio de la convocatoria que emite cada uno de los órganos legislativos, por lo que en el seguimiento que se da es obligado estar al pendiente al inicio de cada legislación, ya que su vigencia es de tres años, entendiendo que en el intermedio no se realiza nuevamente dicha actividad.

2.8.1. La regulación del Cabildeo en la Cámara de Diputados

Del año 1997 al 2009, al interior de la Cámara de Diputados, la actividad del cabildeo mostró signos de corrupción. En su Reglamento Interior,[97] a partir de 2010 se estableció la regulación del cabildeo, ordenamiento que define a éste como 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. Derivado de dicha definición, el documento oficial llama cabildero al individuo ajeno a la Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social.

[97] Para mayores referencias, consultar el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, artículos 263 al 268. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_190517.pdf [Consulta: 05 de agosto de 2017].

El Reglamento Interior de la Cámara de Diputados, desde 2010, dio cabida a la regulación del cabildeo al interior de ese aparato legislativo. El Capítulo III, Del Cabildeo,[98] en sus artículos 263 al 268, ha tenido reformas en los 7 años de haberse aprobado, actualizando la normatividad bajo las siguientes características:

- Se entiende por cabildeo 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.
- Cabildero es el individuo ajeno a esta Cámara que represente a una persona física, organismo privado o social.
- Para realizar cabildeo, deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público.
- No podrán llevar a cabo cabildeo los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones; así como sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado.
- Las personas para realizar cabildeo será de veinte por cada comisión y dos por cada persona moral inscrita.
- Los documentos de cabildeo relacionados con iniciativas, minutas, proyectos, decretos, y en general, serán integrados en un archivo de cabildeo, en cada comisión.
- Los documentos de cabildeo deberán publicarse en la página electrónica de la Cámara.
- Los documentos de cabildeo no serán vinculatorias para la resolución del asunto en cuestión.
- La Mesa Directiva podrá suspender o cancelar el registro al cabildero que no acredite fehacientemente el origen de la información que proporcione.

Las comisiones dictaminadoras a las que pueden acercase y dar seguimiento los cabilderos, son 53 existentes al interior de la Cámara de Diputados.[99]

Desde el inicio del registro de cabilderos, la Secretaría de la Mesa Directiva, muestra que para la LXII Legislatura, de un total de 544 solicitudes, 235 quedaron registradas, de las cuales 210 corresponden a personas morales, y 25 a personas físicas,[100] en tanto que para la LXIII Legislatura de un total de 449 solicitudes, 214 corresponden a personas físicas, y 235 a personas morales. De éstas, 212 físicas y 229 morales, entregaron todos los requisitos del Reglamento de la Cámara y de la convocatoria, por lo que procede su registro.[101]

---

[98] Para mayores referencias, consultar el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados, artículos 263 al 268. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_190517.pdf [Consulta: 05 de agosto de 2017].

[99] Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 39, numeral 2. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm [Consulta: 20 de julio de 2017].

[100] Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. Gaceta Parlamentaria. 31 de octubre de 2012. [En línea]. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2012/oct/20121031-VI.pdf [Consulta: 22 de julio de 2017].

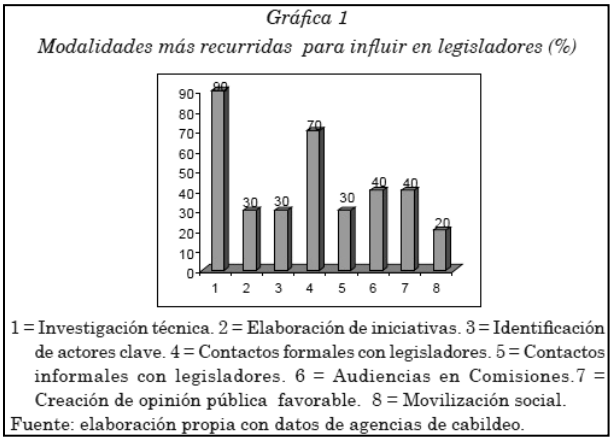
[101] Cámara de Diputados. LXIII Legislatura. Gaceta Parlamentaria. 30 de octubre de 2015. [En línea]. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/63/2015/oct/20151030-I.pdf [Consulta: 22 de julio de 2017].

El órgano encargado de la administración y el cumplimiento de la norma en la materia es la Secretaría General de la Mesa Directiva, quien adolece de ofrecer un seguimiento acorde a lo establecido en el Reglamento, como por ejemplo está la falta de control de la actividad diaria que hacen los cabilderos a cualquier legislador, comisión, órgano, comité o autoridad de la Cámara.

De esta manera, como personajes inmersos en la vida pública, los cabilderos en su ejercicio no sólo tienen sus raíces en el sector privado, sino también del interior del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial como enlaces y que abrigan la primicia de cualquier cambio en la redacción y puntualización de las políticas públicas que se pretenden cambiar, adecuar o crear.

José Gómez Valle recoge una encuesta realizada a personajes y figuras dedicadas al cabildeo en México,[102] en el cual muestra las modalidades que se realizan para tal objetivo. Como se muestra en la Figura 4, las dos principales modalidades que utilizan los cabilderos para influir en la dictaminación de los asuntos de su interés, son apoyo en la investigación técnica y los contactos formales con los legisladores, principalmente con los presidentes y secretarios integrantes, quienes tienen el liderazgo de los temas específicos de esas comisiones dictaminadoras frente a sus respectivos grupos parlamentarios.

Figura 4. Encuesta **Modalidades más recurridas para influir en legisladores** (%)



En el presente capítulo, se hace contar que los órganos del estado convergen por lo general en objetivos comunes y la ejecución de sus actividades se entrelazan en diversas ramas de la ciencia política, como es el caso del cabildeo. Para la administración pública, la ejecución

[102] Gómez, José. *Ob. Cit.*

de las políticas públicas previamente aprobadas por el Poder Legislativo y ratificadas por el Poder Ejecutivo, encierran la necesidad de tener consigo reglamentos y reglas de operación que resultan en manuales operativos que obligan a la transparencia y una mayor participación ciudadana.

Este proceso de apertura se da sólo hasta que se consolidan las mencionadas políticas públicas, quedando en tela de juicio la inclusión ciudadana en el proceso legislativo, en el derecho constitucional de petición y de participación en la toma de decisiones, debido en gran medida a que la información para ejercerla está dispersa en distintas leyes, además de no plasmar cómo fundamentar y prepararse para la ejecución misma.

Por experiencia profesional, observo, además, la ausencia de reglas claras provocando faltas graves en el ejercicio del cabildeo en ambas direcciones, tanto en quienes prestan el servicio como en quienes se prestan a ello como servidores públicos. Otros aspectos son:

- Tanto en la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos como en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la profesión del cabildeo debe registrarse como tal, relevancia que trasciende por el impacto de dicha actividad.
- Se requiere de un registro nacional, público y abierto de las personas físicas y morales que ejercen cabildeo en los tres órdenes de gobierno.
- Las sanciones además de ser administrativas, tienen que ser penales por malas prácticas.
- Tiene que existir audiencia pública por parte de las comisiones dictaminadoras.
- Los plazos de dictaminación deben de ser dirigidas por las audiencias públicas.
- Los grupos parlamentarios deben analizar la viabilidad real de los asuntos legislativos que se presentarán en pleno.
- La agenda legislativa de los grupos parlamentarios tienen que regirse a los problemas y situaciones nacionales.

Estos motivos dan razón para hacer una propuesta de Manual Operativo de Cabildeo para su ejercicio en la Cámara de Diputados, que expondré en el capítulo siguiente.

CAPÍTULO 3
Propuesta de Manual Operativo de Cabildeo para su ejercicio en la Cámara de Diputados

Los manuales[103] son textos utilizados como medio para coordinar, registrar datos e información en forma sistémica y organizada. También son un conjunto de orientaciones o instrucciones con el fin de guiar o mejorar la eficacidad de las tareas a realizar.

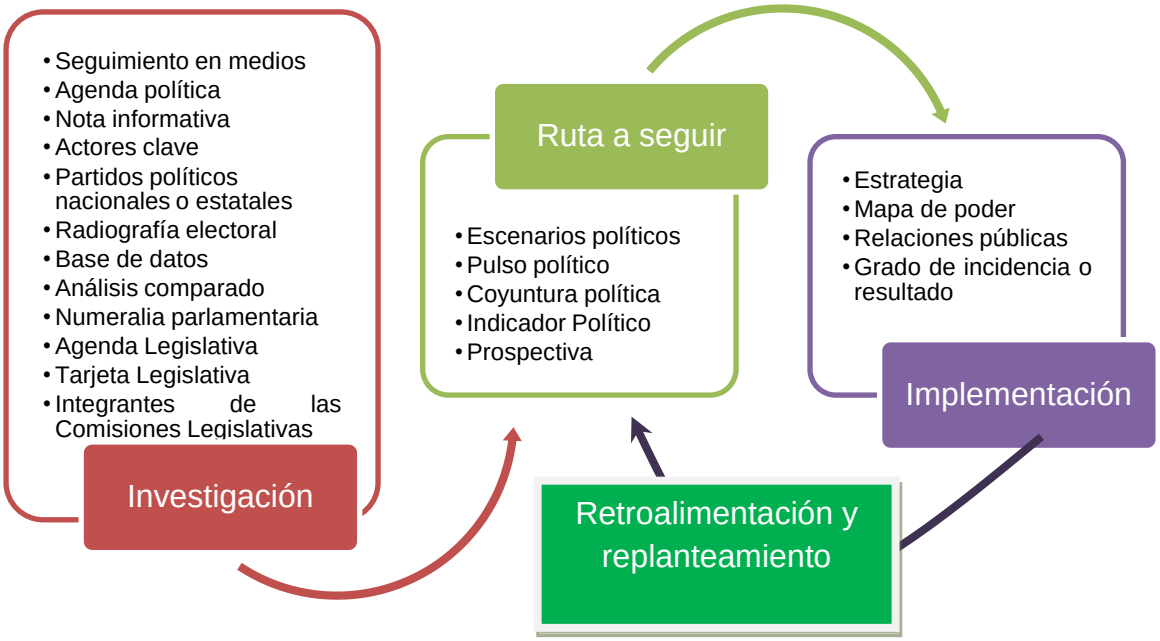
La propuesta de Manual Operativo de Cabildeo para su ejecución en la Cámara de Diputados, se trata de una guía accesible y entendible para los legisladores y la ciudadanía en general; funcional para llevar a cabo la profesión y una campaña; da conocimientos y herramientas que colabora con la libre competencia, la transparencia legislativa e incentiva las buenas prácticas tanto parlamentarias como entre los profesionales y los legisladores.

En tanto el Reglamento Interno de la Cámara de Diputados hace referencia normativa a la legalización de cabildear al interior de ese órgano legislativo, la propuesta de Manual da pauta para operar la profesión de cabildeo de una forma asertiva. Es por ello que ofrece herramientas técnicas, de proyección y estratégicas para que la participación ciudadana organizada pueda incidir en la toma de decisiones durante el proceso legislativo.

Teniendo como referencia la experiencia profesional, las fases del cabildeo son investigación sobre la situación del tema a abordar (herramientas técnicas); escenarios y lluvia de ideas con base a la investigación (proyección), y; ejecución de la estrategia (implementación de cabildeo, retroalimentación y en su caso replanteamiento), tal como se muestra a continuación.

[103] Enciclopedia de Clasificaciones (2017). "Tipos de manuales". [En línea]. Disponible en: http://www.tiposde.org/cotidianos/568-tipos-de-manuales/ [Consulta: 13 de agosto de 2016].

Figura 5. Etapas y procedimiento del cabildeo



Fuente: Creación propia.

3.1. El protocolo para el cabildeo

El cabildeo es una profesión que requiere trabajo estratégico, de inteligencia política y de operación. Por ello es necesario considerar sus características para elaborar un Manual que facilite su operación:

- Es un método de persuasión.
- Lleva dirección de acciones a realizar.
- Consolida información objetiva.
- Es una actividad proactiva.
- Como proceso administrativo, tiene metodología.
- Requiere conocimiento de normatividad en la materia.
- Es diversificado.
- No caduca como tal.
- Requiere acuerdos para conciliar.
- Es un método para la transparencia legislativa.
- Es un instrumento de participación de la sociedad civil en la vida pública.
- Permite participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales.

- Permite participar en el impulso o rechazo de reformas o creaciones de las leyes y reglamentos.
- Evita el tráfico de influencias y la corrupción.
- Es una actividad institucionalizada jurídica, política y socialmente.
- Fortalece el contexto político.
- Genera certidumbre a los ciudadanos y a las autoridades.
- Es un reflejo de las carencias de técnica legislativa.
- Sirve de apoyo a los legisladores.
- Traduce el lenguaje empresarial al legislativo y viceversa.
- Es una ventana de oportunidad durante el proceso de construcción social y política.
- Construye la posibilidad de un cambio institucional.
- Refuerza la visión positiva del ciudadano y la autoridad sobre el ejercicio del cabildeo profesional.

3.2. Herramientas técnicas del cabildeo

Se llaman instrumentos técnicos al conjunto de herramientas documentales que permiten tener conocimiento básico de la información requerida para guiar la ruta hacia el cabildeo.

En cuestiones políticas es necesario tener plena conciencia de lo que se escribe, dice o dirige, por lo que la capacidad de análisis motiva al escenario político.

Los documentos pueden crear una base de datos impresionante. Por ello, el internet es la principal herramienta tecnológica de estos tiempos que será de gran utilidad, ya que nos provee de información oportuna, a partir de la creación de ciertos datos.

De la misma manera, la asistencia a ciertos eventos permitirá tener una mejor visión de los acontecimientos, ya que los actores llegan a crear alianzas, mismas que nos permitirán ampliar nuestro horizonte para el análisis.

El pilar de los documentos que se elaboran es la veracidad, con el fin de evitar consecuencias contrarias a las que se quiere alcanzar en el resultado final.

Entre las herramientas técnicas destacan las que a continuación se describen, y que ejemplificarán el caso que expuse en el Capítulo 2, referente a la dictaminación del Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año.

3.2.1. Seguimiento en medios

Esta actividad se debe llevar a cabo diariamente para estar informado de los acontecimientos más relevantes. Para su ejercicio, es necesario:

a) Revisar la edición impresa y electrónica de los diarios nacionales y, en su caso, los locales.
b) Revisar la edición impresa y electrónica de las revistas especializadas.
c) Dar seguimiento al tema en la radio y en los noticieros televisados.
d) Observar la veracidad de los medios de comunicación, ya que de ello dependerá la asertividad en las actividades del cabildeo.
e) Seleccionar los medios electrónicos e impresos, pues nos darán objetividad en la estrategia de cabildeo.
f) Evitar la información tendenciosa.
g) Dar seguimiento a los principales actores en las redes sociales.
h) Dar seguimiento a las áreas de comunicación social de los órganos de la administración pública federal y de los correspondientes al Congreso de la Unión.

Figura 6. Motor de buscador en medios

Fuente: Elaboración propia con información del buscador Google [en línea] Disponible en: www.google.com.mx [Consulta: 22 de agosto de 2017].

Para recopilar la información mediática, podemos valernos de un formato que nos permitirá focalizarnos en los eventos. El formato debe contener la fecha, que se refiere al día de la edición; el actor, que es quien dirige el pronunciamiento, así como la organización a la que pertenece, y la postura, misma que señala lo dicho por el actor. Se sugiere que contenga el vínculo o link de las notas informativas, tal como se muestra a continuación:

Cuadro 22. Formato de seguimiento en medios

Fecha	Actor	Postura
10/11/16	Proceso Redacción	• La Cámara de Diputados aprobó con 438 votos a favor, 36 en contra y sin abstenciones, el PEF 2017. • Gasto de 4 billones 888 mil 892.5 millones de pesos. • Se reasignaron dentro de ese monto 67 mil 707 millones de pesos. • Negociaciones entre las ocho bancadas para fortalecer áreas prioritarias como: desarrollo social, campo, justicia, combate a la corrupción e infraestructura. Link

Fuente: Elaboración propia, con información de la revista Proceso [en línea]. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/462211/aprueban-diputados-en-lo-general-presupuesto-2017-reasignan-67-mil-707-mdp [Consulta: 22 de agosto de 2017].

3.2.2. Agenda política

Su objetivo es observar los temas que guiarán las actividades políticas y legislativas de los partidos políticos para un periodo determinado a corto, mediano o largo plazos.

Es importante crear un documento que nos permita saber de los temas de interés de los partidos, cuáles son los pasos a seguir y hasta dónde están dispuestos a negociar en el caso de una agenda común con otros partidos políticos u otras organizaciones sociales, o del ámbito que se trate.

Para visualizar la información, se recomienda usar una tabla, donde los ejes del documento son el tema y las columnas se refieren a los actores involucrados.

Cuadro 23. Tabla Agenda política por actor

Tema: Presupuesto de Egresos de la Federación 2017			
José Antonio Meade Ejecutivo Federal	**César Camacho Quiroz PRI**	**Marko Cortés Mendoza PAN**	**Francisco Martínez Neri PRD**
Recorte de 239 mmp en el gasto del gobierno (1.7% real) para ubicarse en 4.8 billones de pesos. Incremento de hasta 5.3% en los programas sociales y recursos a los estados y municipios.	Legislación en materia de fortalecimiento de la marina, investigación científica, de nuevas tecnologías y propiedad intelectual.	En contra de gastos no prioritarios, de recursos asignados a programas donde las reglas de operación no son claras, evitar el uso discrecional de programas sociales.	Reducir la discrecionalidad con que el Ejecutivo federal establece y modifica el apoyo a gobiernos estatales y municipales, a través del Fondo para el Fortalecimiento de Infraestructura Pública. Fijar una previsión de gastos en el PEF. Reformas a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Fuente: Elaboración propia con información del diario El Universal [En línea]. Disponible en: http://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/17/camacho-ve-un-presupuesto-retador-y-dificil-para-2017; Noticias MVS [En línea]. Disponible en: http://www.noticiasmvs.com/#!/noticias/pan-asegura-que-votara-con-responsabilidad-en-presupuesto-2017-908; Excélsior [En línea]. Disponible en: http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/09/1127225; Mensaje Político [En línea]. Disponible en: https://mensajepolitico.com/2017/01/21/martinez-neri-impulsa-iniciativa-de-reformas-a-la-ley-federal-de-presupuesto-y-responsabilidad-hacendaria// [Consulta: 22 de agosto de 2017].

Otro documento que se puede elaborar para la agenda política está enfocado al actor o grupo político. La información que debe contener el partido político, antecedente, tema o temas, influencia y análisis.

Cuadro 24. Tabla Agenda política por grupo político

Partido político		
Antecedente:		
Tema 1	**Tema 2**	**Tema 3**
Influencia		
Análisis político		

Fuente: Elaboración propia.

3.2.3. Nota informativa

Sirve para informar sobre sucesos o acciones que se han efectuado hasta el día presente sobre un tema en particular. Contiene: título, fecha, antecedente, objetivo, acciones implementadas hasta el momento y, en su caso, un posible escenario que muestra una tendencia a futuro.

Cuadro 25. Formato de nota informativa

Nota informativa

Dictamen con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016.

11.11.2016

Antecedentes:
I. El 10 de septiembre de 2016 el Ejecutivo Federal, presentó la propuesta de PEF 2017.
II. Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.
III. Sin Dictamen el miércoles 11 de noviembre de 2016.
Objetivo: construir un PEF 2017 acorde a las condiciones económicas nacionales e internacionales.
Acciones:
Activar el semáforo en amarillo.
Seguir informando de la problemática en el sector.
Seguir apoyando las actividades legislativas. Dar seguimiento a los actores clave en la comisión dictaminadora.
Escenarios:
Aprobación en pleno de la asamblea, impulsado por la fracción parlamentaria del PRI, en alianza con el PAN y PRD, con aliados del PVEM, PANAL y PES.
Pasará a pleno en la próxima sesión. Será votada a favor y turnada al ejecutivo federal.

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/ [Consulta: 22 de agosto de 2017].

3.2.4. Actores clave

Roberto Ehrman señala que “el conocimiento del proceso legislativo va acompañado del mapeo de actores”.[104]

[104] Para una mayor referencia, se recomienda Roberto Ehrman Fiori. *El cabildeo en México: teoría y práctica*. [En línea]. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf [Consulta: 10 de agosto de 2017].

Establecer la radiografía política de un actor para delimitar su alcance frente a situaciones o temas de la vida nacional, estatal o municipal es una de las piezas para la definición de las acciones a efectuar en cualquier proceso de cabildeo, lo cual nos permitirá establecer parámetros de alcances y posibilidades de actuar frente a uno o varios personajes de la vida pública. Es una ficha que debe tener los datos generales (nombre, fecha y lugar de nacimiento, foto o imagen), actividad política, actividad legislativa, actividad en organizaciones y análisis de trayectoria.

Cuadro 26. Formato de ficha actor clave

Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados
 Alfredo del Mazo Maza **Cargo**: Presidente **Lugar de nacimiento**: Toluca, Estado de México **Fecha de nacimiento**: 05 de diciembre de 1975 **Formación académica**: Licenciatura en Administración por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM); Postgrado en Administración y Finanzas por la Harvard University. **Experiencia en el servicio público** 2008-2009. Secretario de Turismo del Estado de México. 2009-2012. Presidente municipal de Huixquilucan, Estado de México. 2012-2015. Director General del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). **Cargos partidistas** Consejero político estatal del PRI en el estado de México. Consejero político nacional del PRI. Integrante de la Comisión Política Permanente del PRI. Presidente de la Comisión de Vinculación con el Congreso de la Unión en la FENAMM.
Proviene de una familia de élite política que pertenece al Grupo Atlacomulco. Es nieto del ex gobernador mexiquense, Alfredo del Mazo Vélez (1945) e hijo del también ex gobernador del estado Alfredo del Mazo González (1981-1986). Es primo de Enrique Peña Nieto, presidente de México. En las elecciones internas de 2012, su candidatura a la gubernatura del Estado de México no se dio, otorgándose a Eruviel Avila Villegas desde el CEN de su partido, llegando a un acuerdo político para que contienda como candidato único a la gubernatura estatal para el año 2017, por lo que se indica que utiliza la Cámara de Diputados y la Presidencia de la Comisión de Presupuesto para posicionarse políticamente.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa, de la Secretaría de Gobernación [En línea]. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9218716 [Consulta: 22 de agosto de 2017].

La importancia del mapeo de actores radica en identificar la red de relaciones e influencias que tienen los actores es ambientes internos, externos, políticas y legislativas.

3.2.5. Partidos políticos nacionales o estatales

Son fichas con información básica que permite observar la estructura interna y la forma en que se manejan los partidos políticos nacionales y estatales en su interior.

Cabe mencionar que en el caso de los estados existen partidos políticos locales, es decir, el registro sólo les permite participar en contiendas locales.

El documento deberá contener la historia, dirigencia, corrientes o grupos internos y liderazgos, como se ejemplifica a continuación.

Cuadro 27. Formato de ficha partidos políticos

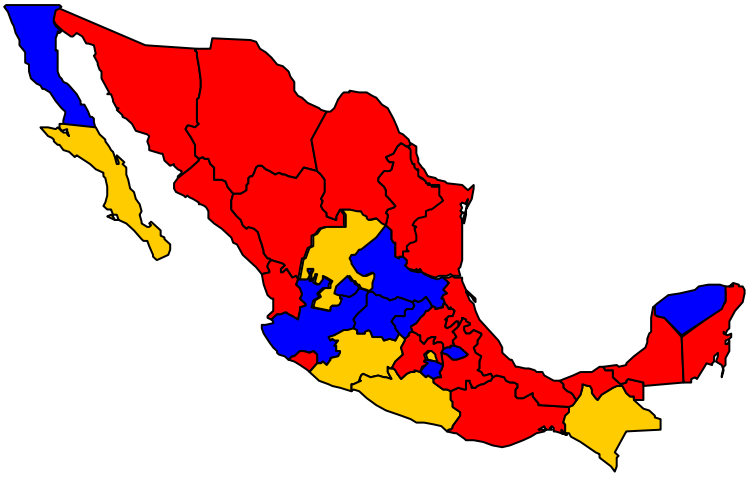
Ficha técnica del Partido Fuerza Ciudadana Domicilio: Rochester No. 94, Col. Nápoles, Del. Benito Juárez, C. P. 03810, México, Ciudad de México Teléfonos: 55 23 95 12 y 56 87 05 06 Página de internet: www.fuerzaciudadana.org.mx		
Antecedentes políticos	**Perfil ideológico**	**Presencia**
La organización Fuerza Ciudadana es liderada por Jorge Alcocer Villanueva, exmilitante del Partido Socialista Unificado de México (PSUM) y del PRD, exsubsecretario de Desarrollo Político y exasesor del candidato presidencial por el PRI en el 2000.	Esta organización puede ubicarse, considerando el perfil de sus dirigentes, en el centro-izquierda del espectro ideológico.	El Partido Fuerza Ciudadana presentó listas nominales de afiliados por 122 mil ciudadanos. Llevó a cabo 12 asambleas estatales en Veracruz, Hidalgo, Tamaulipas, Estado de México, Sonora, Puebla, Campeche, Tlaxcala, Guerrero, Sinaloa, Morelos y Ciudad de México.
Reseña sobre el registro del Partido Fuerza Ciudadana		
31 de enero. La asociación Nueva Generación solicitó su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE) como partido político nacional. **3 de julio.** El IFE niega el registro a esta organización por no reunir los requisitos para obtenerlo, por las siguientes causas: a) No estableció medidas en su Programa de Acción para la formación ideológica y política de sus afiliados, ni para preparar su participación en las elecciones. **16 de julio.** Fuerza Ciudadana presenta recurso de protección de los derechos políticos electorales del ciudadano ante el TEPJF. **23 de agosto.** La Sala Superior del TEPJF revoca el acuerdo del Consejo General del IFE y le pide elaborar nueva resolución.		
Comité Ejecutivo Nacional		
• Presidente nacional	Jorge Alcocer Villanueva	
• Secretario general	Emilio Caballero Urdiales	
• Secretario de organización	Carlos Sánchez Armas	

Fuente: Elaboración propia.

3.2.6. Radiografía electoral

Este documento nos permite analizar la situación político-electoral en los ámbitos federal y estatal, así como los principales datos y aspectos socioeconómicos de la entidad. En primer lugar se debe trazar un mapa a modo, de manera que podamos identificar el partido que gobierna en los estados de la federación, a partir del uso de colores, tal como se muestra a continuación.

Figura 7. Imagen de radiografía electoral



Fuente: Elaboración propia.

De manera conjunta, es necesario elaborar un cuadro que permita saber el nombre de los gobernadores, su filiación política o cómo llegaron al gobierno, y su periodo de gestión administrativa.

Cuadro 28. Formato de tabla gobiernos estatales

Estado	Gobernador	Mandato	Partido
Aguascalientes	Carlos Lozano de la Torre	2010-2016	**PRI**
Baja California	José Guadalupe Osuna Millán	2007-2013	**PAN**
…	…	…	**…**
Zacatecas	Miguel Alonso Reyes	2010-2016	**PRI**

Fuente: Elaboración propia.

Posteriormente, hay que recabar información electoral por entidad federativa, misma que nos brindará valores a nivel federal para tener aseveraciones en el momento de analizar la coyuntura nacional. Otro aspecto importante es el marco socioeconómico de la región, pues nos será útil cuando la temática sea focalizada.

3.2.7. Base de datos

Siempre será muy importante tener una base de datos de los asuntos legislativos que se abordan en el Congreso de la Unión, debido a que permite tener presente los temas que se turnan a comisión para modificar las leyes de interés. Se propone integrarlo de la siguiente manera:

Cuadro 29. Formato de tabla base de datos

Iniciativa	Status	Fecha presentación	Fecha dictamen	Partido	Materia	Objetivo
Con proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016.	1. Presentada por el Ejecutivo federal. 2. Turnada a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública.	10/09/2016	12/11/2016	Ejecutivo federal	PEF	Construir un PEF 2017 acorde a las condiciones económicas nacionales e internacionales

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx/ [Consulta: 22 de agosto de 2017].

3.2.8. Análisis comparado

Esta herramienta identifica las modificaciones que se harán a la ley y que se encuentran en proceso de dictaminación en el Congreso de la Unión, como se muestra en la siguiente tabla.

Cuadro 30. Formato de tabla análisis comparado iniciativas de ley

Ley Federal de Competencia Económica (vigente)	Dictamen a discusión de la iniciativa en materia de monopolios
Artículo 35. La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:	**Artículo 35.** La Comisión podrá aplicar las siguientes sanciones:
IV. Multa hasta por el equivalente a un millón quinientas mil veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta;	**IV.** Multa hasta por **el equivalente al quince por ciento del valor de los activos o de los ingresos totales anuales obtenidos por el infractor por su actividad económica, el que resulte más alto,** por haber incurrido en alguna práctica monopólica absoluta. **El valor de los activos o ingresos será el del ejercicio fiscal del año en que se cometió la práctica. Si la práctica se cometió en dos o más años fiscales, el monto será del ejercicio fiscal que resulte más alto.**

Fuente: Elaboración propia.

3.2.9. Numeralia parlamentaria

Es un cuadro que nos permitirá observar la representación de los partidos políticos en la Cámara de Diputados o en la de Senadores, según sea el interés, con lo que podremos medir pesos y contrapesos dentro de la actividad legislativa. Es decir, que para la toma de decisiones en el proceso legislativo es necesaria la participación de los grupos parlamentarios representados en las comisiones dictaminadoras, entre poderes y entre éstos y la sociedad civil organizada. Partiremos de la integración del Congreso para seguir con la de las comisiones de estudio y dictaminación.

Cuadro 31. Formato de tabla numeralia parlamentaria por entidad

	LVIII Legislatura 2000-2003			LIX Legislatura 2003-2006			LX Legislatura 2006-2009		
Entidad	**PAN**	**PRD**	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**PRI**
Aguascalientes	2	1	3	1	1	1	2	1	2
Baja California	2	1	1	2	0	1	2	0	1
Baja California Sur	1	0	0	1	1	2	0	0	0
…	…	…	…	…	…	…	…	…	…

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 32. Formato de tabla numeralia parlamentaria por fracción parlamentaria

LVIII Legislatura 2000-2003			LIX Legislatura 2003-2006			LX Legislatura 2006-2009		
PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI	PAN	PRD	PRI
133	24	133	80	55	160	136	90	65

Fuente: Elaboración propia.

Se puede utilizar otro tipo de numeralia cuando se requiere saber el número de iniciativas presentadas, por ejemplo, por el Ejecutivo Federal, por lo cual se consideran números muy básicos.

Cuadro 33. Formato de tabla numeralia iniciativas por presentador

Balance de Iniciativas
Ejecutivo Federal

Presentadas	**88**
Aprobadas	47
Pendientes	36
Archivadas/desechadas	5

Fuente: Elaboración propia.

Otro ejemplo se refiere a la integración de las comisiones legislativas, donde se pueden observar los contrapesos que en ellos existen.

Cuadro 34. Formato de tabla numeralia comisiones legislativas por fracción parlamentaria

Numeralia de comisiones legislativas
Mapa poder
LXIII Legislatura
Congreso de la Unión

		Integrantes								
Comisión ordinaria	**GP**	**PRI**	**PAN**	**PRD**	**PVEM**	**MORENA**	**MC**	**NA**	**PES**	**TOTAL**
Presupuesto y Cuenta Pública	PRI	18	10	5	2	2	2	1	1	41
Hacienda y Crédito Público	PAN	17	10	5	2	3	2	1	1	41

Fuente: Elaboración propia con información de la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/listado_de_comisioneslxiii.php?tct=1 [Consulta: 22 de agosto de 2017].

3.2.10. Agenda legislativa

Tiene como principio dar seguimiento a las iniciativas, dictámenes, minutas, puntos de acuerdo, etcétera, en relación con las actividades del Congreso de la Unión. Los datos que contiene son:

Cuadro 35. Formato de tabla agenda legislativa actores

Asunto:
Presentador:
Partido:

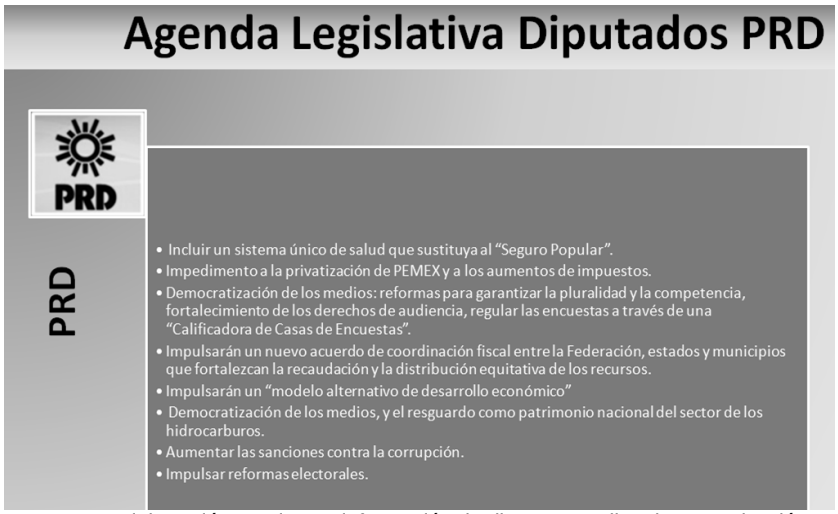
Posicionamiento de los partidos políticos y/o grupos parlamentarios	**GP-1**	
	GP-2	
	GP-3	
	GP-4	
Dependencias involucradas		
Estatus		
Reforma		
Ley actual		**Reforma propuesta**

Fuente: Elaboración propia.

Parte del seguimiento legislativo es observar los acuerdos a los que llegan los grupos parlamentarios en su reunión previa al inicio de cada periodo ordinario, y de esta manera saber los temas que impulsarán.

La información de la agenda legislativa es el resultado de un breve análisis de las notas periodísticas y se puede integrar algo como lo siguiente:

Cuadro 36. Formato de tabla agenda legislativa por grupo parlamentario



Fuente: Elaboración propia con información de diversos medios de comunicación.

3.2.11. Tarjeta legislativa

El aspecto a considerar en esta herramienta es que la información se plasma de manera sintética, por lo que los datos clave se muestran de forma ejecutiva.

Cuadro 37. Formato de tarjeta legislativa con estrategia

Tarjeta legislativa	
Legislatura	LVIII
Iniciativa	Iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos …
Presentador	Sen. x
Objetivo	1. Presentada el 29/04/2001. 2. Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales… 3. Pendiente de dictamen.
Estatus	Consolidar la centralidad política del Congreso como…
Semáforo / Estrategia	Detener / Se requiere mayor trabajo legislativo.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 38. Formato de tarjeta legislativa con comparativo

Tarjeta legislativa	
Iniciativa	
Estatus y seguimiento	
Análisis iniciativa	
Análisis dictamen	
Análisis comparativo iniciativa / dictamen	
Iniciativa	**Dictamen**
Conclusiones / Trascendido	

Fuente: Elaboración propia.

3.2.12. Integrantes de las comisiones legislativas

La integración de las comisiones son un punto nodal en el proceso de cabildeo, ya que nos muestra la empatía de los legisladores con el tema de interés a impulsar. También identifica el interés por detener o modificar un posicionamiento o asunto a tratar, como en el cuadro siguiente.

Cuadro 39. Formato de tabla integración comisiones legislativas

Perfil legislador
Cámara de Diputados
LXIII legislatura
Comisión de especial de alimentación

Perfil legislador	Comisiones	Trayectoria
Dip. Alfredo del Mazo Maza Partido: PRI Nacimiento: 05/12/1975 Entidad: Estado de México Principio de elección: Mayoría Relativa Ciudad: Toluca Distrito: 18 (Huixquilucan) Último grado de estudios: Postgrado Preparación académica: Administración y Finanzas	➢ Presupuesto y Cuenta Pública (presidente) ➢ Infraestructura (presidente)	2009-2012. Presidente municipal de Huixquilucan, estado de México. 2012- 2015. Director general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS). 2009-2014. Presidente de la Comisión de Vinculación con el Congreso de la Unión en la Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).
Dip. José Teodoro Barraza López Partido: PAN Nacimiento: Fecha: 30/04/1960 Entidad: Sinaloa Principio de elección: Representación Proporcional Entidad: Baja California Circunscripcion: Primera Último grado de estudios: Licenciatura (Trunca) Preparación académica: Finanzas Públicas	➢ Para el desarrollo económico y social de la frontera norte (secretario) ➢ Presupuesto y Cuenta Pública (secretario) ➢ Fomento Cooperativo y Economía Social (integrante) ➢ Medio Ambiente y Recursos Naturales (integrante)	2010. Coordinador de delegaciones municipales en Tijuana, Baja California. 2010-2013. Delegado federal de la SEMARNAT en Baja California. 2013-2015. Subsecretario en la Secretaría General de Gobierno de Baja California.
…	➢ …	…

Fuente: Elaboración propia.

3.3. Los instrumentos de proyección

Hay documentos especializados que nos ayudan a crear y observar los escenarios que nos dan certeza en la toma de decisiones para el proceso de cabildeo. Son herramientas más estudiadas que nos permiten recoger y analizar una prospectiva sobre los asuntos de interés, y nos guiarán hacia la asertividad en las estrategias de cabildeo y de negociación.

3.3.1. Escenarios políticos

Buscan proyectar la arena política de la situación actual por la que se desarrolla una circunstancia en específico, principalmente del capital político de grupos o actores de la vida política nacional, estatal y/o municipal, así como del país o entidad federativa. El documento debe contener tema, antecedente inmediato, actores, capital político y escenario futuro inmediato.

Cuadro 40. Formato de tabla escenario político

TEMA: PREFERENCIAS ELECTORALES						
Fuente	**Fecha**	PAN	PRD PT MOVIMIENTO CIUDADANO	PRI VERDE	NUEVA ALIANZA	**No contesta No sabe Ninguno**
Milenio, El Sol de México y Mitofsky.	Promedio 09-15 de junio de 2012.	20	25	**37**	3	16
Milenio, El Universal, El Sol de México, Excélsior, Reforma y Mitofsky.	Promedio 16-22 de junio de 2012.	22.8	25.5	**40.8**	2.7	16
Milenio, El Universal, El Sol de México, Excélsior, Reforma y Mitofsky.	Promedio 23-27 de junio de 2012.	21.2	25.2	**37.6**	2.8	14.6

Escenarios

- Se prevé que podría darse un escenario conflictivo siempre y cuando la ventaja entre el primero y segundo lugar sea menor a 10 puntos porcentuales y se aluda a un presunto fraude electoral como en las elecciones de 2006.
- No se descarta una nueva alternancia en el poder, que propicie una nueva forma de gobierno para el próximo candidato electo.
- Los actores políticos pueden llegar a retomar fuerza, a pesar de que el PAN ya no tenga la fuerza que actualmente tiene, puede crear nuevas alianzas políticas, incluyendo la creación de una agenda política con la izquierda.

Fuente: Elaboración propia con información de medios de comunicación indicados.

3.3.2. Pulso político

En este documento se observan las posiciones de los actores involucrados en un asunto específico del interés nacional, lo que ayuda a crear un semáforo encaminado al ambiente político e identificar la ruta a trazar.

Cuadro 41. Formato de tabla pulso político

INICIATIVAS	ESTATUS	
	FORMAL	PULSO
DE INTERÉS PARA LA DEPENDENCIA PRESENTADAS POR LEGISLADORES		
Reformas a los artículos 203, 204 y 213 de la Ley del Seguro Social	Minuta turnada a las Comisiones de Trabajo y Previsión Social y de Seguridad Social de la Cámara de Diputados (Revisora)	*Inactiva*
Reformas al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de guarderías	Pendiente en las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Trabajo y Previsión Social; y de Estudios Legislativos, Segunda de la Cámara de Senadores. (Origen)	*Activa*, los propietarios de guarderías subrogadas han incrementado su presencia en el Senado.

Fuente: Elaboración propia.

3.3.3. Coyuntura política

Con este documento se pretende reunir información de los actores que fijan posiciones de grupo de poder en temas nacionales; su descripción es ejecutiva. A continuación se presentan dos ejemplos.

Cuadro 42. Formato 1 de tabla coyuntura política

Ley Agraria	**ACTORES:** ***PAN, PRI, PRD, SENADO***
SEÑALAMIENTOS: El priista Heladio Ramírez, presidente de la Comisión de Desarrollo Rural del Senado, dio principio a un recorrido por las entidades federativas para impulsar la iniciativa de ley general agroalimentaria, mediante la cual, afirmó, el campo tiene que superar las viejas prácticas del asistencialismo y lograr una reforma estructural en sus modos de producir. La manera en la que ahora está organizada la producción, señaló, es inviable para elevar el nivel de vida de más de 32 millones de mexicanos que viven en las áreas rurales, "no sólo por una desafortunada ausencia de planificación, con omisiones y lejanía del Estado, sino porque padece profundas debilidades estructurales". Consideró que la agricultura nacional no puede mantenerse sobre la base de dos polos profundamente diferenciados: la economía campesina atrasada, y la exportación, "plagada de vacíos sociales" que generan subdesarrollo y más injusticias. **COYUNTURA:** Este tema, será discutido en el contexto de la aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del próximo año, y se pretende que el tema sea discutido en la Cámara de Diputados, como Cámara revisora. Debido a que está directamente relacionada con el Presupuesto de Egresos, se considera que también será un tema que impulse el PRI en ambas cámaras y con solo la mayoría simple, (PRI y PRD), pudiera ser aprobada, sin la necesidad de que el PAN la apoye, y que aún no se puede saber la posición del Ejecutivo Federal, vía la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Agricultura, principalmente.	

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro 43. Formato 2 de tabla coyuntura política

Reforma Fiscal		
Actores	**Señalamientos**	**Coyuntura**
• CONCAMIN • CEESP • FMI	**CONCAMIN** señaló que la propuesta de reforma fiscal hace referencia a la correlación de fuerzas políticas y no a una cuidadosa valoración de necesidades del país. **CEEPS** consideró que la propuesta en materia fiscal contribuirá a la consolidación de la estabilidad de México a largo plazo. Apoyando la Contribución Empresarial a Tasa Única (CETU). **FMI** señala que el CETU fue un fracaso en otros países.	Los puntos de desencuentro de la reforma fiscal presentada por el Ejecutivo Federal acarrean conflictos entre las Cámaras y organizaciones nacionales e internacionales, provocando que un periodo extraordinario se vea lejano y ello se empate con las actividades de la Mesa para la Reforma del Estado que coordina Manlio Fabio Beltrones.

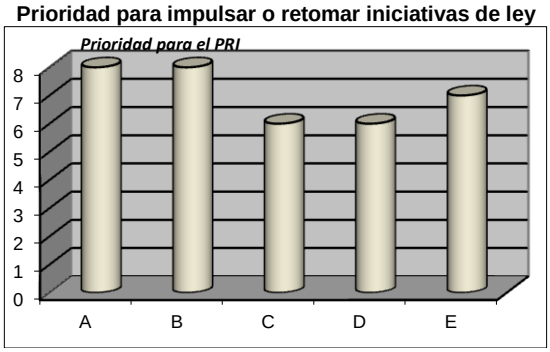
Fuente: Elaboración propia.

3.3.4. Indicador político

De forma previa a su elaboración, es necesario estudiar los sucesos de la vida nacional, actores políticos, partidos políticos, etcétera, vinculados con un tema en concreto. Asimismo, observar un indicador del posicionamiento de los rubros que se desean determinar. Se construye un indicador teniendo como referencia el actor, los temas a desarrollar y la probabilidad de que esto suceda.

Cuadro 44. Formato de indicador político

Indicadores políticos México, D. F. a 3 de diciembre de 2001 Agenda política interna de los partidos
Inclusión política Propuestas de reformas en materia social del PRI
Como parte de las resoluciones de la Comisión Temática Nacional "Estrategias Políticas" de la XVIII Asamblea General de Delegados del PRI, mismos que tendrán vigencia a partir de que el IFE declare la procedencia constitucional del contenido, este partido anunció que algunos de los acuerdos se podrían convertir en propuestas de iniciativas de ley. El contenido incluye lo siguiente: - Reformar la legislación y los mecanismos institucionales orientados a la protección de los grupos en desventaja social. - Ampliar mecanismos que propicien mayor oportunidad de participación político-electoral para las mujeres y los jóvenes. - Promover la protección de los derechos a los migrantes con programas de gobierno permanentes. - Reglamentar para que en los tres niveles de gobierno se garanticen los derechos de los adultos mayores.
Promover reformas sobre los contenidos educativos que eliminen formas discriminatorias hacia la mujer

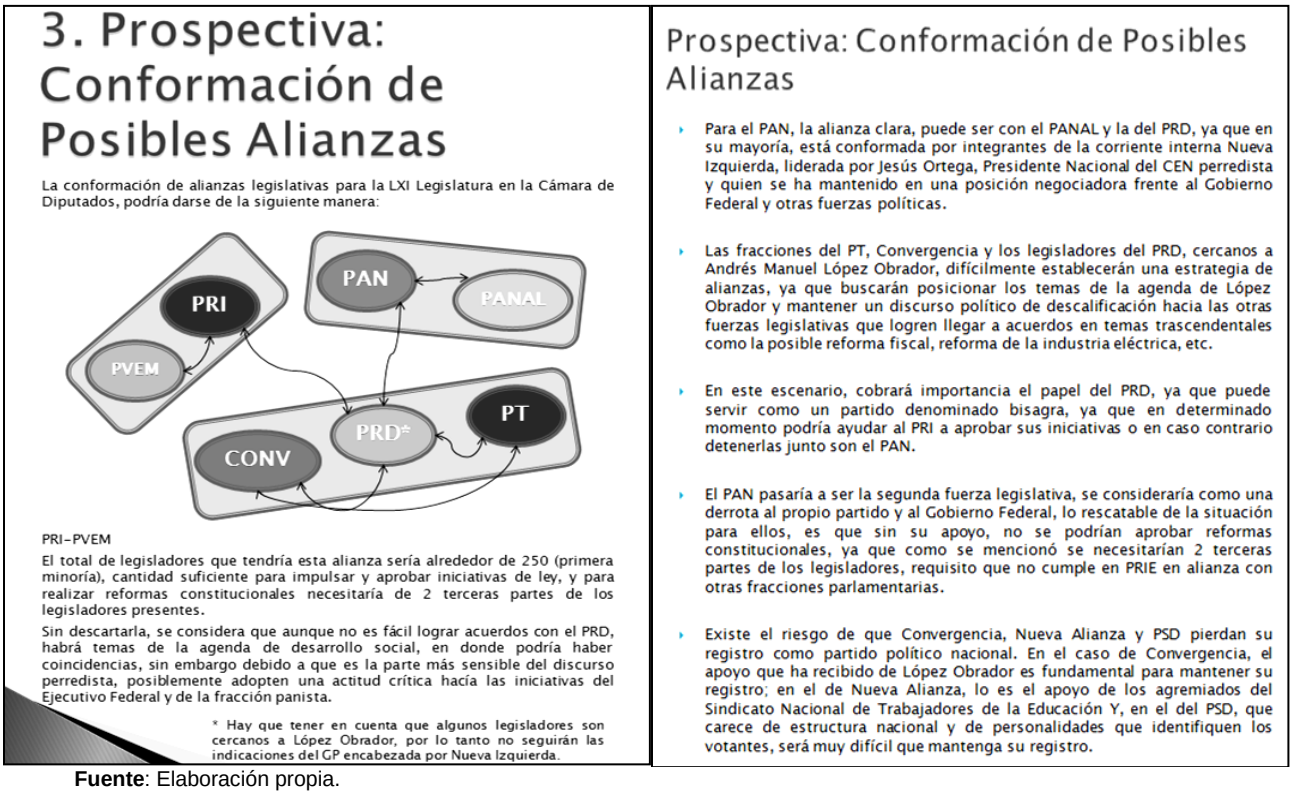


Fuente: Elaboración propia.

3.3.5. Prospectiva

Vislumbra estructuras, formas y tiempos de posibles sucesos en un futuro próximo. No se descarta que se tenga que recurrir a otros instrumentos, por lo que será necesario enfocarse en posibilidades concretas.

Cuadro 45. Formato de prospectiva



3. Prospectiva: Conformación de Posibles Alianzas

La conformación de alianzas legislativas para la LXI Legislatura en la Cámara de Diputados, podría darse de la siguiente manera:

PRI–PVEM

El total de legisladores que tendría esta alianza sería alrededor de 250 (primera minoría), cantidad suficiente para impulsar y aprobar iniciativas de ley, y para realizar reformas constitucionales necesitaría de 2 terceras partes de los legisladores presentes.

Sin descartarla, se considera que aunque no es fácil lograr acuerdos con el PRD, habrá temas de la agenda de desarrollo social, en donde podría haber coincidencias, sin embargo debido a que es la parte más sensible del discurso perredista, posiblemente adopten una actitud crítica hacía las iniciativas del Ejecutivo Federal y de la fracción panista.

* Hay que tener en cuenta que algunos legisladores son cercanos a López Obrador, por lo tanto no seguirán las indicaciones del GP encabezada por Nueva Izquierda.

Prospectiva: Conformación de Posibles Alianzas

- Para el PAN, la alianza clara, puede ser con el PANAL y la del PRD, ya que en su mayoría, está conformada por integrantes de la corriente interna Nueva Izquierda, liderada por Jesús Ortega, Presidente Nacional del CEN perredista y quien se ha mantenido en una posición negociadora frente al Gobierno Federal y otras fuerzas políticas.
- Las fracciones del PT, Convergencia y los legisladores del PRD, cercanos a Andrés Manuel López Obrador, difícilmente establecerán una estrategia de alianzas, ya que buscarán posicionar los temas de la agenda de López Obrador y mantener un discurso político de descalificación hacia las otras fuerzas legislativas que logren llegar a acuerdos en temas trascendentales como la posible reforma fiscal, reforma de la industria eléctrica, etc.
- En este escenario, cobrará importancia el papel del PRD, ya que puede servir como un partido denominado bisagra, ya que en determinado momento podría ayudar al PRI a aprobar sus iniciativas o en caso contrario detenerlas junto son el PAN.
- El PAN pasaría a ser la segunda fuerza legislativa, se consideraría como una derrota al propio partido y al Gobierno Federal, lo rescatable de la situación para ellos, es que sin su apoyo, no se podrían aprobar reformas constitucionales, ya que como se mencionó se necesitarían 2 terceras partes de los legisladores, requisito que no cumple en PRIE en alianza con otras fracciones parlamentarias.
- Existe el riesgo de que Convergencia, Nueva Alianza y PSD pierdan su registro como partido político nacional. En el caso de Convergencia, el apoyo que ha recibido de López Obrador es fundamental para mantener su registro; en el de Nueva Alianza, lo es el apoyo de los agremiados del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación Y, en el del PSD, que carece de estructura nacional y de personalidades que identifiquen los votantes, será muy difícil que mantenga su registro.

Fuente: Elaboración propia.

Todos estos documentos son las herramientas que nos ayudarán al ejercicio del cabildeo y dependerán de la capacidad de análisis y el tiempo de respuesta requerido para poner en práctica la profesión dentro del Congreso de la Unión.

3.4. La implementación del cabildeo legislativo

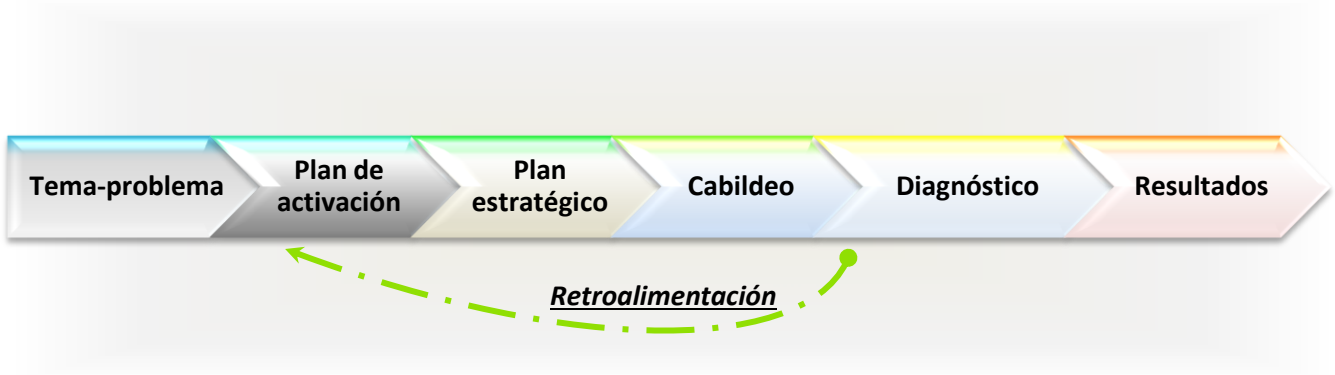
Como resultado de la información recabada y su análisis, se dan las condiciones apropiadas para la implementación del cabildeo. En esta etapa del proceso se plantean los actores involucrados, la situación de la temática en el ambiente político, electoral, institucional y legislativo. La lluvia de ideas es esencial para trazar la ruta estratégica a seguir.

3.4.1. Estrategia

Es un proceso que integra la creación del plan de acción para influir en los tomadores de decisiones, con el objetivo de lograr los cambios esperados. Para llevar a cabo una estrategia de cabildeo, es muy importante tener en cuenta los siguientes aspectos.

- Analizar el tema-problema, de lo general a lo particular:
  - Documentar la problemática.
  - Identificar a los actores involucrados.
- Elaborar un plan de activación:
  - Generar una lluvia de ideas para dar cauce a posibles soluciones.
- Calendarizar las acciones para la ejecución de la estrategia de cabildeo.
- Observar escenarios ante la implementación del cabildeo:
  - Diagnosticar y guiar los escenarios con mayor posibilidad de éxito.
  - Trazar las nuevas rutas de acción efectivas.
  - Retroalimentación en su caso.
- Resultados esperados.

Figura 8. Estrategia de cabildeo



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al plan estratégico, Roberto Ehrman[105] recomienda que la selección de las líneas de acción deben estar bien fundamentadas con la información recabada, tomando en consideración todas las variables que influirán frente a la oposición. Asimismo, este plan debe tener en consideración los apoyos o desacuerdos por parte de las autoridades administrativas, aliados e incluso medios de comunicación, ya que de ello dependerá la posición frente a ellos con acciones, responsables y recursos económicos, con el objetivo de anticipar un posible manejo de crisis.

[105] Ehrman, Roberto. *Ob. Cit*. [En línea].

En esta fase no hay que olvidar la comunicación, como parte de un posible cabildeo indirecto y que dependerá mucho del grado de impacto que se quiera dar a la temática. Ehrman señala como sus ejes:[106]

1. Elaboración del mensaje.
2. La selección y priorización de los escenarios.
3. El o los medios por los cuales se difundirá ese mensaje.
4. Mapeo de los medios de comunicación.
5. Agendas de los medios.
6. Inclusión de desplegados.
7. Comunicación efectiva y objetiva.
8. Apoyo de líderes de opinión y de la Academia.
9. Utilización de correos electrónicos y redes sociales de funcionarios y legisladores.
10. Organización de foros en el Congreso y con el Poder Ejecutivo.

3.4.2. Mapa de poder

Es un ejercicio de análisis continuo en el proceso de cabildeo, ya que permite identificar al actor clave en la toma de decisiones sobre el tema-problema. Los resultados de los mapas de poder son las audiencias con los actores primarios.

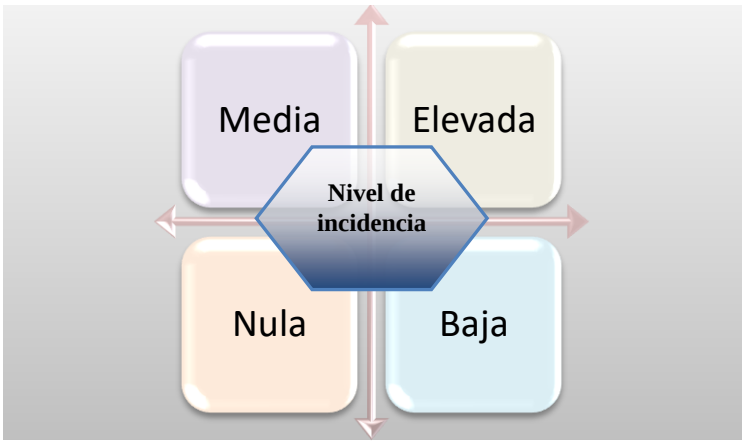
Debemos tener en cuenta que los actores clave están rodeados por actores secundarios a los que también debemos analizar para:

- Observar el grado de influencia sobre el actor clave.
- Identificar aliados clave.
- Identificar actores indecisos.
- Identificar opositores.

Otro aspecto a considerar es la ubicación de éstos dentro de la esfera política, porque además de conocer su trayectoria, su trascendencia en la toma de decisiones es fundamental. El grado de influencia se puede dividir como sigue:

[106] *Ibídem*.

Figura 9. Mapa de poder



Fuente: Elaboración propia.

3.4.3. Relaciones públicas

Opuesto al tráfico de influencias, están las relaciones públicas, mismas que se construyen con el paso del tiempo y con bases firmes en el cabildeo profesional. Este es un tema primordial para quienes integren la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, ya que la figura de la reelección les permitirá trazar una línea en el ejercicio de la actividad legislativa, basada en la confianza.

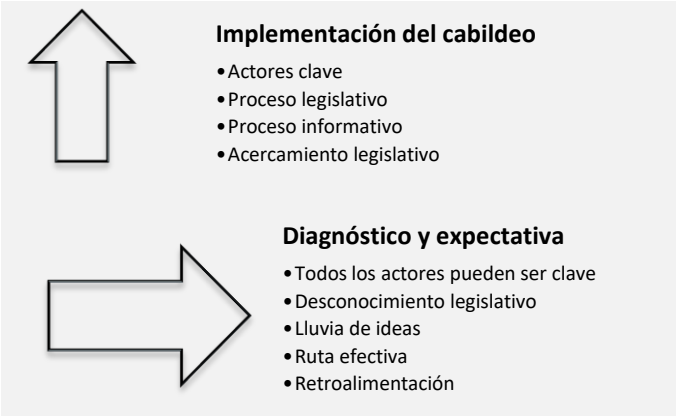
Como lo menciona Ehrman: "la confianza se construye dando información, estrategias e ideas que puedan ser de utilidad para el tomador de decisiones, lo cual es fundamental para mantener abierto el canal de comunicación".[107]

3.4.4. Grado de incidencia o resultado

Como lo muestra la siguiente figura, para la implementación de la estrategia de cabildeo se esperan grandes expectativas, sin considerar que hay un margen de error que refleja el impacto o incidencia que tuvo la campaña. La entrega de resultados debe ser primordial para quienes confían en esta actividad profesional.

[107] *Ibídem*.

Figura 10. Resultado del cabildeo



Fuente: Elaboración propia.

Como se reflejó a lo largo de este capítulo, el cabildeo legislativo es un proceso que se da con apoyos informativos, analíticos, de proyección y estratégicos. El conocimiento de estas herramientas es responsabilidad de quienes ejercen el cabildeo y que buscan posicionar un tema en las agendas del Congreso de la Unión en México.

Destaco que toda política pública a corto, mediano y largo plazos, se reforma, actualiza o crea desde el recinto parlamentario, llámese Cámara de Diputados o Cámara de Senadores y se aprueba por la colegisladora, volviéndose pertinente el cabildeo, como actor que influye en los legisladores.

Es fundamental transparentar el ejercicio del cabildeo a través de un Manual Operativo como herramienta básica, permitiendo a los interesados en la materia observar la metodología para llevar a cabo dicha profesión, con las conclusiones de esta tesina.

Conclusiones

El cabildeo legislativo, como parte de la democracia participativa y la generación de políticas públicas ordenadas, tiene su origen en la persuasión informada de un grupo de interés con legisladores federales en igualdad de condiciones y afinidades, es decir, hacer coincidir ideas para llegar al consenso.

El poder legislativo en México vive un sistema de alianzas con aportaciones y oportunistas, pese a que el espejismo de la representación ciudadana considere un mayor número de partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

Las dos alternancias en el poder que ha vivido México han abierto la oportunidad para acentuar la institucionalización de órganos autónomos de la administración pública, la transparencia en el ejercicio público y la claridad en la división de poderes.

Los legisladores electos para la LXIV Legislatura federal tendrán la posibilidad de reelección, por lo que diputados y senadores, que lleven a cabo un mejor desempeño de las atribuciones y responsabilidades consagradas en el reglamento interior de su respectiva Cámara, serán parte de los puentes de entendimiento entre la ciudadanía representada por cabilderos, gremios o cámaras empresariales frente a las decisiones parlamentarias, generando certidumbre en el objetivo primordial del Congreso de la Unión: legislar a favor de sus votantes.

Estos motivos expresan que la nulidad de la profesionalización del cabildeo legislativo forma parte de la transparencia, como motor del sistema de participación ciudadana, y que de una manera organizada puede ejercer su derecho a ser representada, escuchada e influir en la toma de decisiones durante el proceso legislativo.

La propuesta de Manual operativo de Cabildeo para su ejecución en la Cámara de Diputados muestra una metodología para desarrollar dicha actividad, sea de manera permanente como una profesión a largo plazo o como una actividad con objetivos a corto plazo. Es por ello que, desde el interior de la Cámara de Diputados se deben dar las condiciones de transparencia,

independencia y control para la gestión de los intereses de una comunidad, grupo o cámara empresarial, acciones que sustentarán las actividades del parlamento mexicano. Es decir, la propuesta de Manual Operativo es una herramienta primaria que permitirá a los interesados en la materia observar la metodología que se lleva a cabo para la actividad, con principios éticos y morales que permitan recobrar la imagen de la profesión del cabildero.

La necesidad de adecuar la actividad del cabildeo legislativo en la Cámara de Diputados es obligada teniendo en consideración la reelección de los próximos diputados. Es una tarea que, de manera necesaria tiene que ser consensada por los actuales legisladores. Es decir, la Mesa Directiva debe depositar la responsabilidad en un órgano con independencia administrativa para recobrar la confianza de la ciudadanía en el ejercicio de esa profesión.

En este tenor de ideas se requiere reformar el apartado correspondiente del Reglamento Interno de la Cámara de Diputados con el objetivo de crear una estructura transparente en el ejercicio de la profesionalización del cabildeo legislativo, descentralizarla de cualquier Órgano de Gobierno y formar los cimientos que tenga como fundamento principal el registro, la administración operativa del ejercicio tanto por parte de los profesionales registrados, como de las comisiones, direcciones y órganos de la estructura de Cámara. De la misma manera se requieren hacer reformas a dicho ordenamiento para que tal registro sea abierto y constante, es decir, independizarlo de los tiempos legislativos, incluso en la integración de una nueva legislatura. Asimismo, esta área tendrá la obligación de realizar un reporte pormenorizado donde se observen las actividades que en materia de cabildeo se realizaron y hacerlo público a través de su página web y en medios de comunicación. Esta acción dará certeza y certidumbre a la ciudadanía y funcionarios, desterrará el tráfico de influencias y la corrupción, además de convertirla en un brazo de la transparencia en esta Cámara.

Por otro lado, la transparencia que ofrecería organizar el cabildeo legislativo permite la apertura a la pluralidad, donde pese a que existen bloques creados para las votaciones en la Asamblea, conforma un grupo de presión en la toma de decisiones al generar la participación organizada de la sociedad. Como ejemplo, algunos partidos políticos están actualizando desde sus documentos básicos las formas de postulación de candidatos a puestos de elección, dando margen a la integración de la ciudadanía sin filiación política. Esto nos habla de un instrumento de participación de la sociedad en la vida pública y que le permitirá influir

de manera directa en el diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

En resumen, la presente tesina da muestra que la implementación de un Manual Operativo de Cabildeo para su ejercicio en la Cámara de Diputados permite observar que la profesionalización del cabildeo legislativo es proactiva, estratégica y no caduca. Abre la posibilidad de establecer lineamientos claros, por lo que dejar de lado la pertinencia política y electoral que abrazan los grupos parlamentarios, permitirá que esta actividad transite al interior del Poder Legislativo de una forma transparente, legítima y con principios profesionales.

Fuentes de Información

Arteaga Nava, E. & Trigueros L. (2000). *Diccionarios jurídicos temáticos. Derecho Constitucional*. México: Oxford.

Aguilar, Magdalena (2013). *Escenario y Perspectivas del Cabildeo/Lobbying en el Congreso Mexicano.* Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Red de Investigadores Parlamentarios en Línea.

Berlín Valenzuela, F. (coord.) (1997). *Diccionario universal de términos parlamentarios*. México: Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión-Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, N. & Matteucci, N. (1984). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

Bonnin, C.J.B. (1834). *Compendio de los Principios de Administración*. Imprenta de Don José Palacios, calle del factor.

Burgoa Orihuela, I. (1994). *Derecho Constitucional Mexicano* (9ª ed.). México: Porrúa.

Bonifaz Alfonzo, Leticia (2017). *La división de poderes en México, entre la política y el derecho*, Fondo de Cultura Económica.

Camposeco Cadena, M. (1989). *Prontuario jurídico del legislador federal*. México: Cámara de Diputados, Gran Comisión, LIV Legislatura.

Camposeco Cadena, M. (1984). *Manual de temas legislativos*. México.

Carbonell, Miguel (2006). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y concordada*. IIJ-UNAM, Editorial Porrúa, 19ª edición, México.

Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias *(*2012). *Reglamento de la Cámara de Diputados. Versión Comentada*. México: Cámara de Diputados.

Elías Galaviz, E. (2006). *El Cabildeo Legislativo y su Regulación*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Córdova, Arnaldo (1979). *La Política de masas y el futuro de la izquierda en México*, en Cuadernos Políticos, núm. 19.

Elías, Efrén (2006). *El cabildeo legislativo y su regulación*. México. Universidad Nacional Autónoma de México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Guerrero, O. (1989). *Políticas públicas: una resurrección de la ciencia de la policía. Teoría y praxis administrativa, Vol. II(11)*.

Gómora, D. (2002, noviembre 7). *Los gatos en cabildeo*. *Reforma*.

González, Emilio M. (1994). *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. México: Senado de la República.

Hernández, Rogelio (2000, abril-junio) *La historia moderna del PRI. Entre autonomía y el sostenimiento.* Foro Internacional, vol. 40, núm. 160, El Colegio de México, México.

Hula, K. W. (2004). *Cabildeo/Lobbying.* México: Limusa.

Jacqueline Peschard (1993, abril-junio). *El fin del sistema de partido hegemónico*, Revista Mexicana de Sociología, vol. 55, núm. 2, UNAM, México.

Lerdo de Tejada, S. & Godina, L. A. (2004). *El lobbying en México*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Baca Olamendi L., Bokser-Liwernat J., Castañeda F., Pérez Fernández G., Lajous A. (1979 julio-septiembre) *El Partido Nacional Revolucionario y el Congreso de la Unión*. Revista Mexicana de Sociología, vol. 41, núm. 3, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Isidro H. Cisneros (compiladores). *Léxico de la política*. Fondo de Cultura Económica, 2000.

Casar, María Amparo (1999). *El Congreso del 6 de julio.* En Luis Salazar (coordinador), 1997: elecciones y transición a la democracia en México, Cal y Arena editores, México

Median, J. (2003, agosto 31). *Los retos del cabildeo*. *Reforma*.

Meyer, J. (1977). *Estado y Sociedad con Calles, en la serie "Historia de la Revolución Mexicana"*, El Colegio de México, México.

Meyer, L. (1993 abril-junio), *El presidencialismo. Del populismo al neoliberalismo*, Revista Mexicana de Sociología, vol 55, núm 2, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Montesquieu (1821). *Del Espíritu de las Leyes*. *Tomo 1*. Madrid: Imprenta de Demonville.

Pedroza de la Llave, S. (1997). *El control del gobierno: función del "Poder Legislativo"*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

Piñeiro, A. (2000). *Lobbying. La Trama Secreta*. Argentina: Valletta.

Quijano, M (2012). *Los Gabinetes en México, 1821-2012*, Tomo III, INAP, México.

Pellicer, O. (1977 abril-junio). *La oposición en México: el caso del henriquismo.* Foro Internacional, vol. 17, núm. 4, El Colegio de México, México.

Serna, J. M. (1997). *Derecho Parlamentario*. México: UNAM-Mc Graw Hill.

Tovar, O. (1973). *Derecho Parlamentario.* Caracas: Universidad Central de Venezuela, Facultad de Derecho.

Tsebelis, G. (20006). *Jugadores Con Veto, Como Funcionan las Instituciones Políticas*. Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica.

VLex México. (2007, junio 17) *El arte de cabildear* [En línea]. Entrevista a Ray LeBov realizada por Araceli Woldenberg, J. (2002). *La construcción de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.

Monografía

Bonilla, C. (2002, noviembre). Las Tres Fases del Cabildeo. *Razón y palabra* [en línea]. Disponible en: http://www.razonypalabra.org.mx/cbonilla/2002/noviembre.html

Camacho, José Luis, *Líderes y Dirigentes de la Cámara de Diputados*, Ediciones Mesa Directiva, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México, 2013 [En línea]. Disponible en: http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/md/LXII/lideres_direg250713.pdf

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española [En línea]. Disponible en: http://www.rae.es/.

Enciclopedia de Clasificaciones (2017). "Tipos de manuales". [En línea]. Disponible en: http://www.tiposde.org/cotidianos/568-tipos-de-manuales/

Ehrman, Roberto. *El cabildeo en México: teoría y práctica*. [En línea]. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3181/13.pdf

Gómez, José de Jesús Valle. *El cabildeo como forma de participación política*. [En línea]. Disponible en: http://www.revistafolios.mx/dossier/el-cabildeo-como-forma-de-participacion-politica

Gómez, José de Jesús. *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*. [En Línea] Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652008000300004

Montesquieu (1748), *El Espíritu de las Leyes* [En línea]. Vertido al Castellano con notas y observaciones por Siro García Del Mazo. Madrid. Disponible en: http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/espirituDeLasLeyesT1.pdf

Ortega Vela, M. y Soriano Hernández, M. (Sin fecha). *Manual de Cabildeo* [en línea]. Disponible en: http://www.portalsida.org/repos/Manual%20de%20Cabildeo.pdf

Pacto por México [en línea], Disponible en http://pactopormexico.org/

Roberto Ehrman Fiori. “El cabildeo en México: teoría y práctica”. [En línea]. Disponible en: file:///G:/manuel/personal/tesis%202017/lecturas/cabildeo%20en%20méxico-%20teoria%20y%20práctica.pdf

Revista Proceso. [En línea]. Disponible en: http://www.proceso.com.mx/118587/cabilderos-de-tabacaleras-y-cerveceras-presionan-a-diputados

Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española* [En línea]. España. Disponible en http://www.rae.es/

Sota, Alejandra, Hill, Benjamín, *La representación proporcional en el diseño institucional mexicano, Ensayo* [En línea]. Disponible en: http://www.cddhcu.gob.mx/cronica57/contenido/cont2/ensayo.htm

Sainéz, Alfredo, Cita a José Antonio Crespo. *Los Sistemas Electorales y de Partidos en la Composición del Poder Legislativo Mexicano.* [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/REDIPAL-02-06.pdf

VLex México. (2007, junio 17) *El arte de cabildear* [En línea]. Entrevista a Ray LeBov realizada por Araceli Martínez Ortega. México. Disponible en: http://opinion-los-angeles.vlex.com/vid/arte-cabildear-64033135

Cámara de Diputados, Museo Legislativo [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues10.htm [Consulta: 07 de noviembre de 2017].

Legislación

Cámara de Diputados. (2016, mayo 13). Reglamento de la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_130516.pdf

Cámara de Diputados. *Gaceta Parlamentaria*. LXIII Legislatura. [En línea]. Disponible en: http://gaceta.diputados.gob.mx

Cámara de Diputados. *Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm

Cámara de Diputados, LXIII Legislatura [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/LXIII_leg/info_diputados.php

Cámara de Diputados, LX y LXI Legislaturas [En línea]. Disponible en: http://sitl.diputados.gob.mx/cuadro_tipo_elec.php y http://sitl.diputados.gob.mx/LXI_leg/cuadro_tipo_elec.php

Cámara de Senadores (2016, marzo). Reglamento del Senado de la República [En línea]. Disponible en:

http://www.senado.gob.mx/libreria/sp/documentos_apoyo/documentos/Reglamento_Senado_marzo_2016.pdf

Cámara de Diputados. (2017). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm

Cámara de Diputados. (2016, mayo 13). Reglamento de la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Diputados_190517.pdf

Cámara de Diputados. (2017, septiembre 18). *Reformas Constitucionales por Decreto en orden cronológico* [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.htm.

Cámara de Diputados, La transformación de la Cámara de Diputados. Efrén Arellano Trejo Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública Documento de Trabajo núm. 134 Junio de 2012 [En línea]. Disponible en: file:///C:/Users/manue/Downloads/Transformacion-Camara_Diputados-docto134.pdf

Cámara de Diputados. LIX Legislatura: *Cabildeo: Marco teórico conceptual, estudio y análisis de derecho comparado en diversos países del mundo*, que puede consultarse en http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-03-06.pdf

Cámara de Diputados. Reglamento de la Cámara de Diputados. [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/reg_diputados.htm

Cámara de Senadores (2016, marzo). Reglamento del Senado de la República [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/Reg_Senado_140317.pdf

CIDE. (2003, I semestre). *Política y gobierno (X)1,* pp. 13-61 [En línea]: http://investigadores.cide.edu/gabriel.negretto/archivos/documentos/Gobernanza_con_poderes_divididos_en_America_Latina.pdf

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/locg.htm

Documentos oficiales

Instituto Nacional Electoral, sección “Estadísticas y resultados electorales”, www.ine.org.mx

Instituto Nacional Electoral (INE) [En línea]. Disponible en: http://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf

Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación. [En línea]. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=662353&fecha=01/09/2004

Secretaría de Gobernación. *Sistema de Información Legislativa*. Asuntos presentados en la Cámara de Diputados [En línea]. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Numeralia/Asuntos/NumeraliaAsuntos.php