



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Sociología Jurídica

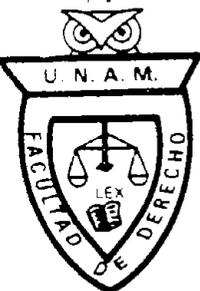
“ESTUDIO SOCIO-JURÍDICO DEL CABILDEO EN MÉXICO”

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA:
ALBERTO ABAD SUÁREZ ÁVILA

ASESOR: LIC. JORGE MORENO COLLADO



MÉXICO, D. F.

2005

M.342478



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

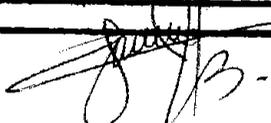
El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición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

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e Impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: Alberto Alcaraz

esquivel

FECHA: 1/04/05

FIRMA: 

Dedicatoria

A mi mamá, Virginia Ávila, quien tiene el corazón más grande del mundo.

A mi papá, Abad Suárez, el mejor hombre que he conocido.

A Volodymyr Myhaylov, el Vlad, mi maestro por siempre.

A mi abuelo Andrés y mi abuelita Paula, quienes empezaron este camino.

A mis hermanos Ariadna, Paola y el Chelo; Bes, Javs, Juan, Kevin, Marco, Oso, Raúl, Screech y Xime.

A Pepe Garza y Pati Ávila, por su visión de la vida y sentido del humor.

A los juristas Lic. Jorge Moreno Collado, Lic. Farid Barquet Rodríguez, Mtra. Lourdes Motta, Dr. Raúl Rodríguez Lobato y Dr. Carlos Rolando Penagos Arrecis, por las oportunidades y todo lo aprendido.

INDICE

INTRODUCCIÓN	I
<u>Capítulo 1. Conceptos Generales.</u>	1
1.1 Conceptos jurídicos.	1
1.1.1 Derecho.	2
1.1.2 Derecho administrativo.	4
1.1.3 Derecho parlamentario.	6
1.1.4 Democracia representativa.	8
1.1.5 División de poderes.	11
1.1.6 Toma de decisiones públicas.	12
1.2 Conceptos sociológicos.	14
1.2.1 Sociología Jurídica.	15
1.2.2 Sociedad.	18
1.2.3 Proceso social.	19
1.2.4 Relación social.	21
1.2.5 Comunicación.	22
1.2.6 Información.	24
1.3 Cabildeo. Conceptualización.	25
1.3.1 Cabildeo/Lobbying.	26
1.3.2 Profesional de cabildeo.	29
1.3.3 Estrategia de cabildeo.	31
1.3.4 Grupo de interés.	33
<u>Capítulo 2. Nociones históricas del Cabildeo.</u>	36
2.1 Formas de influir en el proceso de toma de decisiones públicas en el México posrevolucionario (1917-1997).	36
2.1.1 Corporativismo.	38
2.1.2 Relaciones personales.	44
2.2 Antecedentes del cabildeo en otros sistemas político sociales	48
2.2.1 Estados Unidos de América.	49
2.2.2 Unión Europea.	55

<u>Capítulo 3 Marco jurídico del cabildeo.</u>	60
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	60
3.1.1 Garantía de libertad de profesión.	61
3.1.2 Garantía de libertad de expresión.	63
3.1.3 Garantía de libertad de asociación.	66
3.1.4 Derecho de petición.	67
3.1.5 Limitante de los extranjeros para intervenir en asuntos políticos.	68
3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.	70
3.2.1 Capítulo XII prestación de servicios comerciales.	71
3.3 Legislación Federal.	72
3.3.1 Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento.	73
3.3.2 Otras leyes.	79
3.3.2.1 Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.	79
3.3.2.2 Ley de Imprenta.	83
3.3.2.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	84
3.3.2.4 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.	86
3.4 Propuestas legislativas para regular el cabildeo en México.	92
3.4.1 Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas.	92
3.4.2 Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo.	94
<u>Capítulo 4 Elementos del Cabildeo.</u>	98
4.1 Función de Cabildeo.	98
4.2 Diferencia del Cabildeo con otras figuras jurídicas.	99
4.2.1 Mandato.	99
4.2.2 Gestión de negocios.	101
4.2.3 Tráfico de Influencias.	102

4.3 Sujetos del Cabildeo.	104
4.3.1 Usuario de cabildeo	105
4.3.1.1 Empresa.	105
4.3.1.2 Organización No Gubernamental.	107
4.3.1.3 Personas de derecho social.	109
4.3.1.4 Instituciones Públicas.	110
4.3.1.5 Partidos Políticos.	114
4.3.2 Profesional de Cabildeo.	116
4.3.3 Receptor de cabildeo.	118
4.3.3.1 Poder Ejecutivo.	119
4.3.3.2 Poder Legislativo.	120
4.3.3.3 Impedimento formal ante el Poder Judicial.	122
4.4 Tipos de cabildeo.	124
4.4.1 Cabildeo directo.	124
4.4.2 Cabildeo indirecto.	126
<u>Capítulo 5 Cabildeo en México: procedimiento legislativo.</u>	128
5.1 Incidencia en la Iniciativa de Ley.	134
5.2 Trabajo en Comisiones.	139
5.3 Intervención en la etapa de discusión y votación.	149
5.4 Sanción o veto presidencial.	159
<u>Capítulo 6. Repercusiones sociales del Cabildeo en México</u>	163
6.1 Impacto del cabildeo en los tomadores de decisiones públicas.	163
6.1.1 Nuevos tiempos de la relación entre poderes.	164
6.1.2 Presiones externas sobre el Congreso de la Unión.	174
6.1.3 Cabildeo mexicano, distinto al lobbying estadounidense.	177
6.2 Impacto del cabildeo en los usuarios.	178
6.2.1 Cabildeo ejecutado por instituciones públicas.	183
6.2.2 Cabildeo ejecutado por actores de la sociedad civil.	186
6.3 Impacto en la Sociedad en General.	217
CONCLUSIONES	193
CONSIDERACIONES Y CRITERIOS PARA LA REGULACIÓN DEL CABILDEO	210
BIBLIOGRAFIA	215
LEGISLACION	221
PÁGINAS ELECTRONICAS	222

INTRODUCCIÓN

La forma de participar de los grupos que integran la sociedad mexicana dentro el proceso de toma de decisiones públicas está cambiando. Durante mucho tiempo, desde los años posteriores a la Revolución hasta finales de la década pasada, aquel que quisiera influir en este proceso contaba con dos vías: la acción corporativista, a través de la creación de instituciones tales como los sindicatos, el partido único o las cámaras de industria y comercio; y las relaciones personales con los funcionarios públicos, en especial con el Presidente de la República en turno. Aquellos grupos integrantes de la sociedad que no contaban con el acceso a estos canales se encontraban fuera de toda posibilidad de participación.

La conformación plural de la Cámara de Diputados desde la LVII Legislatura, permitida gracias a la reforma electoral del año de mil novecientos noventa y seis, fecha que consideramos como el *acontecimiento fundacional* del actual sistema político mexicano, abrió nuevas vías para la intervención de los grupos de interés en la toma de decisiones públicas. Estos grupos han encontrado, a partir de esa fecha, otros interlocutores además del Presidente de la República. Los canales de comunicación han cambiado, tanto, que pareciera que el corporativismo y la relación interpersonal resultan ineficaces en este momento debido a que ahora la toma de decisión debe hacerse de forma plural, entre representantes públicos de las más distintas disciplinas. Hemos visto que alcanzar los acuerdos es cada vez más complejo. La

transición política no se ha acompañado aún de las herramientas apropiadas para alcanzar la gobernabilidad con la participación de diversos actores sociales.

Es en esta coyuntura que el cabildeo aparece como una opción. El cabildeo o lobbying es una herramienta política que a nivel internacional ha sido utilizada con frecuencia. Se encuentra fuertemente arraigada en sistemas políticos como el de los Estados Unidos de América.¹ En nuestro país, una de las mayores críticas que se le ha hecho a su utilización, es que se considera que es una más de las figuras que se han traído del exterior, dentro de la usual práctica de copiar modelos que resultan inaplicables a la realidad nacional.

En una lectura muy sencilla sobre ¿qué es el cabildeo?, podemos señalar que constituye una herramienta de comunicación.² Le damos esta característica debido a que la función que cubre es principalmente la de interlocución entre dos actores de la sociedad mexicana.

En el cabildeo podríamos encontrar un instrumento ágil, útil y transparente de comunicación entre los grupos de interés y los tomadores de decisiones públicas: ágil, porque ayudaría a que las decisiones sean tomadas

¹ En este punto coinciden todos los autores consultados.

² Jordi Xifra, *Lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Gestión 2000, Barcelona, 1998, p.23

en el momento oportuno evitando la *parálisis legislativa*³; útil, en cuanto a que ayuda a los grupos de interés en la consecución de sus fines y al tomador de la decisión a contar con mayor y mejor información y; transparente, porque toda actividad de cabildeo se tendría que realizar dentro del marco de conocimiento de la labor pública por parte de la sociedad, con la obligación gubernamental de trabajar en beneficio de ésta.

La práctica del cabildeo se ha venido dando en nuestro país. En la actualidad existe por lo menos una decena de despachos especializados en la materia, la mayoría de ellos dirigidos por políticos profesionales. A pesar de esto, a la fecha carece de regulación de cualquier índole, aunque es importante señalar que existen dos propuestas legislativas de regulación, las cuales se encuentran en trabajo de comisiones para su desahogo. No existen tampoco códigos éticos o alguna otra medida que promueva la buena praxis, tal como una colegiación de profesionales.

A la falta de regulación de la práctica profesional de cabildeo⁴, se suma la ausencia de estudios doctrinarios al respecto. En la bibliografía mexicana, solamente encontramos una obra que trata el tema⁵, realizada precisamente por dos profesionales de cabildeo, Fernando Lerdo de Tejada y Luis Antonio

³ Señalamos este término acotando que no necesariamente la no producción legislativa es perniciosa para los fines de la nación.

⁴ Consideramos importante darle la característica de profesional para distinguirlo de la forma en que se utiliza comúnmente en los medios de comunicación a la acción de cabildear, asimilándola a la gestión de asuntos particulares.

⁵ Sebastián Lerdo de Tejada C. y Luis Antonio Godina Herrera, *El Lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004

Godina Herrera. La mayor parte de las referencias bibliográficas con las que se cuenta, aparecen en estudios especializados sobre derecho parlamentario y sociología política. En cuanto a la investigación universitaria, poco o nada se ha escrito al respecto, por ejemplo, en la base de datos de tesis profesionales de la Universidad *TESIUNAM*,⁶ no existe referencia alguna. A nivel iberoamericano también se ha escrito poca obra, siendo España el puntero en la materia, impregnado por su pertenencia a la Unión Europea, donde ya acumulan experiencia en materia de cabildeo en Bruselas o en Estrasburgo.⁷

A pesar de lo anterior, esto no significa que no exista información o interés sobre la materia en nuestro país; instituciones como el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Instituto Nacional de Administración Pública y nuestra Universidad, por citar algunas, imparten diplomados dentro de los cuales se analiza el tema en módulos completos. También encontramos que al tema se le ha tratado en varias ocasiones dentro de foros empresariales, en los que incluso la misma Cámara de Diputados participa con la intención de promover el conocimiento de tema. Asimismo, los medios de comunicación se han ocupado en ocasiones de darle seguimiento al tema, en especial medios impresos tales como los periódicos *La Jornada*, *Reforma* y *Milenio Diario*, así como la revista especializada en política *Proceso*.

La necesidad de realizar una investigación sobre el cabildeo en México como ésta es evidente. Su utilización en el proceso de toma de decisiones es

⁶ Consulta realizada vía electrónica a la dirección: www.dgbiblio.unam.mx/tesiunam.html

⁷ Dichas ciudades son sede oficial de los órganos de gobierno de la Unión Europea

cada vez más frecuente, dado que los grupos de interés se alejan de las formas tradicionales y están recurriendo a alternativas como ésta, por lo que su desconocimiento poco contribuye a su correcta realización del tema, permite que circunstancias delictivas y actos de corrupción se traten de amparar bajo su realización.

Al cabildeo lo tenemos que entender como una estrategia de participación abierta de los diversos grupos sociales, promovida por profesionales que estrechan los vínculos entre la sociedad y el poder. En él conviven la Teoría Política, la Economía, el Derecho, principalmente el Administrativo y el Parlamentario, la Comunicación y la Sociología; considerando lo anterior, para poder realizar un estudio enfocado en la importancia que adquiere como herramienta en la toma de decisiones, es que se considera al estudio socio jurídico, como el método mas apropiado para abordar este tópico, ya que nos da una visión incluyente de todas las materias que se necesitan para su estudio. Los grupos de interés, los órganos de decisiones públicas y las empresas de cabildeo son sujetos que, igualmente, conviene sean estudiados a través de la sociología jurídica, para conocer sus fundamentos legales, sus técnicas comunicativas y la forma en que se relacionan entre ellos, consiguiendo con lo anterior un espectro más amplio de su utilidad e impacto en la sociedad mexicana.

Así pues, esta investigación se realizó buscando los principios jurídicos y políticos sobre los cuales se encuentra sustentado el cabildeo. Se ha dividido la

redacción de los resultados de este trabajo en seis capítulos, cada uno de ellos con una finalidad específica.

En el capítulo primero intitulado conceptos generales, se intenta determinar cuáles son aquellos elementos de las distintas disciplinas que nos ayudan a construir el marco teórico. Se debe poner especial atención a la definición de derecho⁸, ya que en la definición que se rescata consideramos que la única forma en que una decisión pública no tenga el carácter de autoritaria es mediante la participación de la sociedad afectada en su elaboración.

El siguiente capítulo, el segundo, intitulado Nociones Históricas del Cabildeo, nos brinda el marco histórico y desarrollo que ha tenido el proceso de toma de decisiones públicas en el país desde la época posrevolucionaria hasta nuestros días. El corporativismo y las relaciones personales son estudiados como los elementos más influyentes de esas épocas. Por otra parte, en el mismo capítulo se reseña la historia que ha seguido el cabildeo en los dos sistemas político-jurídicos en que tiene mayor arraigo, los Estados Unidos de América y la Unión Europea.

En el capítulo tercero se analiza el marco jurídico nacional bajo la hipótesis de que aunque el cabildeo no cuenta con una regulación específica o ley *ad hoc*, su labor se encuentra permitida y restringida por la normatividad,

⁸ Se retoman para la definición conceptos de autores como Inmanuel Kant y los mexicanos Eduardo García Maynez y Manuel Ovilla Mandujano.

comenzando con el estudio de las garantías individuales constitucionales, como libertad de asociación, expresión o profesión, para continuar con temas tales como el Capítulo XII del Tratado de Libre Comercio de América del Norte relativo a las profesiones y la posibilidad de que los despachos de cabildeo norteamericanos (de Canadá y EUA) participen en el cabildeo ante los poderes de la Unión. Se analizan también las dos propuestas legislativas que se encuentran paradas en el trabajo de comisiones en las dos Cámaras, una en cada una, y a las cuales no se les augura un gran futuro, pero consisten en los primeros intentos de legislación al respecto.

En el capítulo cuarto se desmenuza el cabildeo en los elementos que lo componen. Se señala quienes son los sujetos que participan de esta relación de comunicación (el usuario, el profesional y el receptor) determinando específicamente a aquellos grupos que no solo por derecho, sino *de facto* pueden realizar cabildeo, así como caracterizando al ejecutor de cabildeo y estableciendo aquellos poderes que pueden ser receptores de cabildeo, destacando la limitación formal que tiene el poder Jurisdiccional. También se definen los distintos tipos de cabildeo que se pueden ejecutar.

El capítulo quinto nos habla sobre el cabildeo en el procedimiento legislativo. Debido a la complejidad del tema, se recurre al uso de cuadros y gráficos para su mejor entendimiento, la intención de éste es mostrar la incidencia del cabildeo dentro de cada una de las etapas que componen al procedimiento señalado. Se toma al procedimiento de creación de leyes por ser

el medio deliberativo que produce las decisiones públicas que más actores involucra, por su carácter eminentemente general, así como por ser también el que cuenta con mayor regulación de ley. Consideramos que es el ámbito ideal en el cual se tiene que estudiar el cabildeo, debido a la alta representatividad de los distintos sectores que tienen las Cámaras⁹.

Para finalizar, en nuestro capítulo sexto señalamos las repercusiones sociales que involucra el cabildeo y algunos ejemplos de desarrollo del mismo. Se analiza su impacto en la sociedad en general y en dos sectores en particular: el del gobierno y sus relaciones internas y el de los usuarios de cabildeo de la sociedad civil. También se hace la diferencia entre el cabildeo mexicano y el *lobbying* estadounidense. Consideramos que con este capítulo se cierra una interesante llave, en virtud de que la importancia que finalmente tiene todo estudio jurídico social, radica en el análisis que se realice sobre los beneficios y costos que puede tener una determinada actividad sobre el objeto de estudio de toda ciencia social: la convivencia entre seres humanos.

La preocupación existente por encontrar nuevas formas de negociación y comunicación al interior del gobierno y de éste con la sociedad, es la

⁹ Además coincidimos con lo expresado por Fray Servando Teresa de Mier en el sentido de que son estos órganos difíciles de corromper: "En el mismo Constituyente de 1824, Teresa de Mier, refutaba la propuesta de establecer un Congreso con 60 diputados, se refería a la experiencia de Gran Bretaña, en la que, había 500 lores y 600 comunes. En el conjunto de una multitud es más factible que haya muchas luces, refiriéndose a ideas brillantes, para rematar apostaba: es más difícil corromper a muchos que a pocos. En esto tiene toda la razón, en tanto al contrapeso que debe suponer el Congreso respecto al Gobierno, es condición de ello que tenga un número suficiente: no es lo mismo ser un comité, un gabinete, que una asamblea, su mismo número lo debe manifestar. Respecto a los riesgos de corrupción es también patente, porque la pluralidad impide la unidad, ya sea para el bien o para el mal." en Ricardo Sepúlveda Iguiniz. *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*. Themis, México, 1999, p. 157

motivación de este texto. Como estudioso del derecho me siento comprometido a utilizar las herramientas que la Universidad, a lo largo de cinco años de estudio, me ha brindado para estos fines. La realidad social es una preocupación constante para todo aquel que tenga al derecho como su profesión. Por lo tanto este trabajo es un esfuerzo por acercarse al entendimiento de dicho fenómeno. La fase que debe seguir al entendimiento es la acción.

La propuesta de este texto es realizar el análisis de una herramienta política poco estudiada la cual, sin embargo, podría servir a la sociedad mexicana a intervenir de forma más directa en la toma de decisiones en la consecución de sus intereses. Sirva entonces la presente como un intento de contribución a la participación social en la vida política de nuestro país.

Alberto Abad Suárez Ávila

Cd. de México, 2004

Capítulo 1 Conceptos Generales

Empezaremos nuestra investigación con el estudio de los diversos conceptos generales que manejaremos a lo largo del texto. Los hemos dividido en tres categorías: jurídicos, sociológicos y de cabildeo. Con los primeros, queremos brindar la idea que sobre el derecho y la creación del mismo tiene el autor, lo que permite comprender en buena parte los motivos de este trabajo. Asimismo, se definen algunos términos que dada la especialidad del tema es necesario manejar en la construcción que aquí se proporciona. En cuanto a los conceptos sociológicos, se pretenden manejar elementos que se relacionan estrechamente con nuestro tema y que se refieren a la sociedad. Finalmente, con los conceptos de cabildeo se intenta dar una introducción al tema que trataremos, mediante la delimitación de los elementos que lo componen.

1.1 Conceptos jurídicos

En este rubro analizaremos seis conceptos jurídicos: derecho, derecho administrativo, derecho parlamentario, democracia representativa, división de poderes y toma de decisiones públicas.

El derecho constituye el mecanismo de organización por excelencia de cualquier sociedad y su gobierno. Los derechos parlamentario y administrativo, son herramientas que facilitan el análisis de los dos poderes que toman las decisiones públicas de manera permanente y formal, a saber,

el Ejecutivo, en el caso del derecho administrativo, y el Legislativo, en cuanto al derecho parlamentario.

La democracia representativa es la forma en que está organizado el poder político en México. Asimismo, la división de poderes es relevante para nuestro estudio, debido a que sobre este supuesto se posibilita la toma de decisiones de manera equilibrada, lo cual como veremos más adelante, es crucial para que la sociedad pueda participar en las decisiones públicas. Se define el concepto de toma de decisiones públicas para precisar la actividad sobre la cual el cabildeo incide.

1.1.1 Derecho

El concepto de Derecho que utilizaremos, encuentra su origen en la teoría de Hans Kelsen, quien lo considera un orden y lo diferencia de la norma. Al respecto el autor señala:

El derecho es un orden de la conducta humana. Un '*orden*' es un conjunto de normas. El derecho no es, como a veces se dice, una norma. Es un conjunto de normas que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema.¹

El filósofo alemán lo incluye dentro de la familia de los sistemas sociales, indicando que lo similar a todo el derecho, es el elemento coactivo y afirma:

Otra nota común de los sistemas sociales designados como derecho, es que son órdenes coactivos en el sentido de que reaccionan con un acto coactivo (esto es: con un mal), como la privación de la vida, de la salud, de la libertad, de bienes económicos y otros, ante ciertas circunstancias consideradas indeseables, en cuanto socialmente perjudiciales, en

¹ Hans Kelsen, *Teoría general del Derecho y del Estado*, trad. Eduardo García Maynez, UNAM, México, 1988, p.3

especial ante conducta humana de ese tipo; un mal que debe infligirse contra la voluntad del que lo padece, inclusive, de ser necesario, recurriendo a la fuerza física, es decir, coactivamente.²

En este mismo orden de ideas, Trinidad García indica que el concepto que estudiamos cuenta con tres elementos esenciales.

[...] nos permiten señalar, como elementos esenciales del concepto del Derecho, los siguientes: a) El Derecho es un conjunto de normas o reglas que gobiernan la conducta externa de los hombres en sociedad; b) Es exclusivamente un producto social; fuera de la colectividad humana no tendría objeto; c) Se impone a los hombres por la fuerza de la misma sociedad organizada en poder y aplica una sanción al que viola la norma jurídica.³

Como podemos observar, tales elementos coinciden con lo señalado por Kelsen. Trinidad García menciona que la *sociedad organizada en poder* es quien impone el elemento de coacción. A esta idea, Manuel Ovilla le agrega una característica interesante, al estrechar la responsabilidad de la creación y sanción del derecho, sólo a aquel que ejerce el poder político.

Normalmente el derecho —que es lo que pretendemos reconstruir conceptualmente— vive en la sociedad, forma parte de la vida social. El hombre lo crea en virtud de sus intereses, para cohesionar la misma estructural social, pero no olvidar que no todos participan, solamente aquellos que se encuentran en el ejercicio del poder político.⁴

En su definición, Oscar Correas, en el mismo tenor de lo señalado hasta el momento, agrega un punto importante, al precisar que, para que el derecho sea reconocido como tal, requiere que aquel que detente el poder esté reconocido como legítimo:

² Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*, trad. Roberto J. Vernengo, 11ª ed., Porrúa, México, 2000, p.47

³ Trinidad García, *Apuntes de introducción al estudio del Derecho*, 19ª edición, Porrúa, México, 1970, p.11

⁴ Manuel Ovilla Mandujano, *Teoría del Derecho*, 7ª. ed., Duero, México, 1990, p.14

El concepto de Derecho que utilizamos es el de varios clásicos como Weber, Kelsen o Marx; se trata de un discurso de carácter prescriptivo, producido por quien detenta el poder, que es reconocido como legítimo, o bien por la mayor parte de la población de un país, o bien por sus fuerzas armadas, y que organiza la violencia que precisamente se legitima por el reconocimiento de ese discurso como derecho.⁵

Podemos concluir diciendo que el derecho es un orden o un conjunto de normas sociales, producido y sancionado por aquellos que se encuentran legitimados en el ejercicio del poder político. De esta definición, se desprende que la sociedad no participa directamente en la creación y sanción de las normas jurídicas que la afectan, encontrándose expuesta a las decisiones de carácter público que tomen aquellos que se encuentren en el ejercicio del poder político.

1.1.2 Derecho administrativo

Históricamente, se ha conceptualizado al derecho administrativo de diversas maneras. Del estudio de varias definiciones, podemos concluir que todas coinciden en que su principal objeto de estudio es la administración pública.

Miguel Acosta Romero, uno de los principales estudiosos mexicanos de la materia, lo define de dos formas: amplia y restringida, coincidiendo este autor con la primera de ellas; sin embargo, menciona que no es la más popular entre los demás autores.

Latu sensu consideramos que es el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y particulares.

Siguiendo la tendencia teórica, formalmente el Derecho Administrativo es el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo

⁵ Oscar Correas, *Introducción a la Sociología Jurídica*, UABJO, México, 1994, p.14

administración pública y su actividad. Creemos que este concepto deviene un tanto formal y no abarcaría todas las relaciones que pueda tener la administración pública; sin embargo, la mayoría de los tratadistas están acordes con él.⁶

Por su parte, Emilio Chuayfett, es uno de los tratadistas que concuerda con la visión restringida, como se desprende de su definición:

Disperso en cientos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, circulares y planes, el derecho administrativo es la expresión jurídica de la actividad de la administración pública.⁷

José María del Castillo, también coincide con una definición restringida, sin embargo, posteriormente amplía su concepto, señalando que el Derecho Administrativo tiene dos naturalezas, como ciencia y como norma:

Llámesse derecho administrativo al conjunto de leyes y disposiciones que en cada nación forma su administración particular [...] Es necesario reconocer que el derecho administrativo tiene doble naturaleza: como ciencia, el derecho administrativo es un conjunto de principios, de teorías, de conceptos fundamentales que informan y explican cada una de las instituciones administrativas [...] Como norma, el derecho administrativo es regulador; es un conjunto de normas o leyes que regulan a los dos sujetos: administración pública y administrados⁸.

Alfonso Nava Negrete, toma el sentido amplio del derecho administrativo, cuando incluye como objeto, no sólo el estudio y regulación de la administración pública, sino también, al igual que Acosta Romero, a la relación de ésta con los particulares:

El derecho administrativo puede conceptuarse como una rama del derecho público, cuyo objeto de estudio y regulación es la administración pública y las relaciones de ésta con los particulares.⁹

⁶ Miguel Acosta Romero, *Teoría General del Derecho Administrativo*, 14ª ed., Porrúa, México 1999, p.12

⁷ Emilio Chuayfett Chemor, *Derecho administrativo*, (Colección *Introducción al derecho mexicano*), Instituto de Investigaciones Jurídicas/UNAM, México, 1983, p. 11

⁸ José María del Castillo, *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*, Tomo 1, UNAM, México, 1994, p 9 y 14

⁹ Alfonso Nava Negrete, *Derecho Administrativo*, México, Instituto de investigaciones Jurídicas UNAM, 1991, p. 13

De las definiciones expresadas con anterioridad, nos adherimos a la corriente que define al derecho administrativo en sentido amplio, en virtud de la funcionalidad que reporta para este trabajo, entender a la administración pública no sólo en su actividad, sino en su relación con los particulares.

1.1.3 Derecho parlamentario

Al derecho parlamentario lo utilizaremos como una herramienta para entender una de las formas en que se relaciona la sociedad con el gobierno, específicamente con el Poder Legislativo.

El concepto de derecho parlamentario ha evolucionado, en sus inicios se le consideraba con un contenido primordialmente adjetivo, al respecto Francisco Berlín describe:

El estudio del derecho parlamentario conforme al criterio expresado, se ha venido realizando desde hace mucho tiempo sobre la base de considerar al parlamento como una institución que tiene como fin primordial elaborar leyes para regir la vida de un país, reduciendo su contenido al definirlo como el conjunto de normas que a sí mismo se da este órgano para regular su propia actividad, conformando una serie de reglas consideradas *interna corporis*, con lo que se destaca solamente su aspecto adjetivo y procesal.¹⁰

Susana Thalía Pedroza de la Llave, señala que son objeto del derecho parlamentario además de su organización interna, las relaciones del Congreso con otras instituciones y órganos exclusivamente de carácter estatal, tal como se lee:

¹⁰ Francisco Berlín Valenzuela, *Derecho Parlamentario*, FCE, México, 1995, p. 24

Nosotros definimos el Derecho Parlamentario Mexicano como aquella parte, rama, sector o disciplina de especial importancia del Derecho Constitucional Mexicano, que se refiere al estudio y a la regulación de la organización, composición o estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso mexicano, comúnmente denominado como Congreso de la Unión -formalmente Congreso General-, así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales. Como ya lo señalamos y aunque se den ciertos casos, se caracteriza por la acentuada inexistencia de una sanción jurídica, pero sí por la existencia de una sanción política; además, su análisis no sólo debe ser jurídico, sino, además, histórico, sociológico, político e, incluso, económico.¹¹

Es de destacar el comentario de la investigadora, en el sentido de que el derecho parlamentario carece de sanciones jurídicas, pero cuenta con políticas, además de sugerir su análisis desde un punto de vista que integre a otras ciencias sociales.

En el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que editó el Instituto de Investigaciones Legislativas, con la aportación de algunos de los autores citados aquí, se da una definición sencilla y práctica, en la que primero se resuelve una vieja discusión que versa acerca de si hablamos de derecho parlamentario o de derecho legislativo¹², para posteriormente, ampliar su objeto de estudio no sólo a la interrelación con los demás órganos de gobierno, sino con las organizaciones sociales, y finalmente, incluir también la estructura de los grupos que lo componen, lo que resulta acertado al ser el Congreso, un órgano de integración política heterogénea.

El concepto de derecho legislativo está incluido en el más genérico y omnicomprendido de derecho parlamentario; el primero se concentra en la organización de los parlamentos como legisladores, mientras que el segundo, además de esta dimensión tradicional y técnica, estudia a los parlamentos en sus interrelaciones con los demás órganos de gobierno y

¹¹ Susana Thallá Pedroza de la Llave, *El Congreso de la Unión Integración y regulación*, 2ª. ed., México, IJ/UNAM, 2003, p. 33

¹² Se puede seguir con amplitud dicho debate en *El proceso legislativo como objeto del Derecho Parlamentario. Derecho parlamentario iberoamericano*, México, IJ/UNAM, 1987

organizaciones sociales, así como en su estructura política con la determinante de los partidos y organizaciones políticas que los forman.¹³

Concluimos retomando la definición que se nos brinda en la cita anterior, como concepto de derecho parlamentario que utilizaremos en este trabajo.

1.1.4 Democracia representativa

El tema de la democracia representativa nos interesa por ser la base sobre la cual se ha construido el sistema político mexicano. La representación es una figura importante para entender la legitimidad que tiene la toma de decisiones públicas. De acuerdo con la definición de derecho que hemos aceptado, éste se crea por aquéllos que se encuentran en el ejercicio del poder político, no por la sociedad a la que regula.¹⁴ Dentro de la doctrina se ha considerado, por lo menos desde hace un par de siglos, que la democracia es la mejor forma en que puede organizarse un gobierno, para que sus decisiones públicas sean congruentes con la voluntad de la sociedad.

Dieter Nohlen señala al respecto lo siguiente:

Ha habido, desde hace siglos, un consenso casi unánime de los pueblos de la tierra en considerar a la democracia, en su sentido más amplio y general -prescindiendo de los detalles de su realización en los distintos regímenes políticos- como la única forma de gobierno que va de acuerdo con la dignidad del hombre como ser racional y libre.¹⁵

Cada sistema de gobierno democrático adopta formas distintas. El Constituyente mexicano de 1917, estableció que la forma de gobierno de

¹³ Jorge Moreno Collado (coord.) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa/Instituto de investigaciones Legislativas, México, 1998, p. 333

¹⁴ *Ibid.* 1.3.1

¹⁵ Dieter Nohlen, *Democracia, Transición y gobernabilidad en América Latina*, México, IFE, 1996, (Colección Temas de la Democracia) p.255

nuestro país sería la democracia representativa, como lo señala Luis Antonio Corona Nakamura:

Si bien es cierto que México reconoce al sistema democrático como principio esencial de su ordenación jurídica, también lo es que el régimen adopta actualmente sólo la modalidad de la democracia representativa. Si se compara nuestra Constitución con las leyes supremas extranjeras, el resultado es elocuente. En efecto, de los regímenes normativos, sólo el mexicano consagra en forma exclusiva el ejercicio de la soberanía popular a través de la democracia representativa.¹⁶

Así pues, la democracia se acompaña en nuestro país de la representación. Dieter Nohlen propone a la representación como la mejor forma de vincular a la sociedad con el tomador de decisión:

En lo que se refiere a la teoría clásica de la representación, vale la pena recordar la idea de la confianza (trust) como elemento clave del concepto de representación con libre mandato; este concepto vital para entender la función de las elecciones, que se expresa bajo la forma de un traspaso de confianza por parte de los electores a los elegidos para que tomen [las mejores] decisiones vinculantes en función de los representados.¹⁷

Proud'homme señala que para clásicos como Bentham y Mill, la representación constituye la forma de alcanzar la congruencia de los intereses entre el gobierno y los tomadores de decisiones:

El vínculo entre intereses y representación política es expresado, de manera más clara, en los escritos de los utilitaristas Bentham y Mill. Aunque en sus obras existe un problema de coherencia interna entre su noción de interés individual y la representación política de dichos intereses, para ellos la representación es la mejor manera de asegurar la congruencia de intereses entre la comunidad y el gobierno. Por ello, la elección frecuente de los representantes garantiza que estos actúen acorde a los intereses de sus electores.¹⁸

¹⁶ Luis Antonio Corona Nakamura, "Democracia semidirecta en México" en; Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords), *Democracia y Gobernabilidad. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional*, Tomo II, México, III/ UNAM, 2001, p.198

¹⁷ Dieter, *Op. cit.*, p. 29

¹⁸ Jean-Francois Proud'homme, *Consulta Popular y democracia directa*, (Colección Textos Jurídicos Universitarios) 2a ed., III UNAM, México 2001, pp. 20-21,

Para el constitucionalista mexicano Feliciano Calzada Padrón, la representación es una figura jurídica mediante la cual, en voz de un representante, se expresa la voluntad de quienes lo eligen. Este mismo autor, señala que sin embargo, el representante debe tener en cuenta que no sólo representa a quienes lo eligieron, sino que sus decisiones deben fundarse en el bienestar general, su representación es por todos:

[...] la representatividad de la ciudadanía implica no sólo consentir su 'representación' en la persona elegida, sino también en darle todas las autorizaciones pertinentes para que en su nombre, no individual sino colectivo, tome las decisiones que considere pertinentes para el bienestar general.¹⁹

De acuerdo con esto, se encuentra Raúl González Schmall, quien señala que un representante popular no tiene como mandante a quien lo eligió, sino a la nación en su totalidad.

La teoría del mandato representativo corresponde a la de soberanía. Los representantes no están ligados por un mandato preciso, de carácter imperativo, recibido de sus electores puesto que los verdaderos mandantes no son éstos, sino la nación. Ésta, al ser un ente colectivo incapaz de expresarse, no puede dar instrucciones a sus representantes, solamente les da el mandato de representarla, es decir, de expresarla.²⁰

Finalmente podemos concluir que la democracia representativa es aquella en la cual el poder se ejerce por un conjunto de representantes que tienen como mandante a la sociedad en su conjunto y no sólo a aquéllos que los eligieron, buscando que exista mayor congruencia entre las decisiones públicas que toman estos representantes y la voluntad de la sociedad.

¹⁹ Feliciano Calzada Padrón, *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1997, pp.180-181

²⁰ Raúl González Schmall, "*Democracia semidirecta y democracia representativa*", en; Diego Valadés *Op.cit.*, p.93

1.1.5 División de poderes

El concepto de división de poderes es otro de los pilares de la democracia. Las decisiones públicas se deben tomar bajo ese marco, no sólo para guardar congruencia entre sociedad y gobierno, sino para equilibrar el ejercicio del poder dentro de él mismo.

Esta teoría surge de los clásicos del liberalismo. Para la definición que queremos obtener, retomamos una crítica al concepto que hace Hans Kelsen, quien no está de acuerdo con la posibilidad de dividir el poder y en cambio señala que éste tiene funciones:

Cuando, por otra parte, se habla de los tres poderes del Estado, la palabra *poder* es entendida en el sentido de una función del Estado, y entonces se admite la existencia de funciones estatales distintas.²¹

Posteriormente manifiesta su desacuerdo en la supuesta división tripartita del poder, al señalar que en realidad sólo se tienen dos funciones, pero también señala que la separación de poderes es un principio de organización.

El concepto de la *separación de poderes* designa un principio de organización política. Presupone que los tres llamados poderes pueden ser determinados como tres distintas funciones coordinadas del Estado, y que es posible definir las líneas que separan entre sí a cada una de esas funciones. Pero esta suposición no es corroborada por los hechos. Según hemos visto, las funciones fundamentales del Estado no son tres, sino dos: creación y aplicación (ejecución) de la ley, y estas funciones no se encuentran coordinadas, sino sub y supraordenadas.²²

Aceptamos la crítica que hace Kelsen a la teoría de la división de los poderes, en cuanto a no llamarlos poderes sino funciones. Sin embargo, no

²¹ Kelsen Hans trad. Eduardo García Maynez. *Teoría general del Derecho y del Estado*. UNAM, México 1988 p.308

²² *Ibidem*, p.319

podemos evitar observar que con este principio, llámense funciones o poderes, se tiende a lograr mayor equilibrio en la utilización de poder, es decir, en la toma de decisiones. El autor Edgar Jiménez señala:

Regresando a Montesquieu, la única manera de controlar efectivamente al poder es oponer, frente a él, otro poder. Que el poder controle al poder, esa es la divisa central del constitucionalismo. Distribuir las diversas funciones estatales en varios depósitos institucionales.²³

Fortino Delgado plantea escenarios político-sociales de la ausencia de este equilibrio, los cuales, lejos de repercutir exclusivamente en el poder, impactan en toda la sociedad que se encuentra organizada en su derredor:

Por definición, todos los vicios de un gobierno parten del quebranto a sus normas constitucionales, la tiranía y la represión tienen su origen en regímenes extralimitados, acostumbrados a imponer, a dictar medidas sin respeto a la división de poderes, a usurpar funciones ajenas a su competencia y, generalmente, a despreciar y fulminar las iniciativas de la sociedad.²⁴

Podemos decir que el concepto de división de poderes es relevante, en virtud de que contiene un principio de organización política que permite equilibrar las funciones en el ejercicio del poder, y esto acarrea como consecuencia, la permanencia de las iniciativas de la sociedad.

1.1.6 Toma de decisiones públicas

La decisión es uno de los procesos que definen al ser humano como ser pensante. Como precisa Leonardo Curzio, para poder tomar una decisión se requiere básicamente tener la condición humana:

²³ Edgar Jiménez C, *Enfoques teóricos para el análisis político*, IFE, México, 1998, p. 34

²⁴ Fortino Delgado Carrillo, "El equilibrio de poderes", en: Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords.) *Op cit.*, p 206.

La decisión es tal vez el más humano de los actos. Es la combinación de las facultades analíticas de observación, conocimiento e intuición de los seres humanos.²⁵

Existen varios tipos de decisiones. En razón de este estudio, definiremos aquéllas que son consideradas como públicas. El autor citado anteriormente, nos define cuales son las de este tipo:

La decisión pública es la que toma el poder público de acuerdo con su proyecto de gobierno, con sus propios procedimientos y reglamentos, como acto soberano, es decir, bajo su exclusiva responsabilidad.²⁶

De esta definición, podemos coincidir con que es el poder público quien toma la decisión pública. Leandro Azuara, por su parte, nos dice que es mediante este proceso como se consigue que la fuerza se transforme en derecho. Es decir, que la capacidad de tomar decisiones de los gobernantes junto con la repetición de éstas por los gobernados crea el derecho:

Se han admitido diversas opiniones sobre la razón que permite explicar la transformación de la fuerza en Derecho, que aquí se van a exponer. En virtud de este principio el gobernante emite órdenes y disposiciones, que se transforman en normas jurídicas porque sus destinatarios al cumplirlas reiteradamente llegan a tener la convicción de que son normas jurídicamente obligatorias.²⁷

El texto anterior, también nos sirve para observar la intención que tiene quien ejerce el poder político al momento de tomar una decisión pública, la cual en un primer momento, es la de crear el derecho. Oscar Correas señala que es en el proceso de *hegemonía*, esto es cuando un grupo domina al resto de la sociedad, cuando se materializa la toma de decisión:

²⁵ Leonardo Curzio, *Toma de decisiones*, IFE, México, 1998, p.15

²⁶ *Ibidem*, p. 26

²⁷ Leandro Azuara Pérez, *Sociología*, 18ª. Ed., Porrúa, México, 1999, pp. 295-296

El proceso estatal de hegemonía comienza, sí, en el acto de toma de decisión. Es a partir de allí que debemos rastrear las conductas que nos informaran acerca de la hegemonía.²⁸

Después, el jurista argentino nos habla de la importancia del estudio de la toma de decisiones, señalándola como objeto de la sociología jurídica mientras la apreciemos como causa de la existencia de las normas.²⁹

Podemos decir que la toma de decisiones públicas es la facultad exclusiva para crear el derecho, que tiene aquel que se encuentra en el ejercicio del poder político. Tener presente esto, nos permite ubicar el blanco sobre el cual se debe dirigir todo intento de influir en la creación del derecho, ya que quien ejerce el poder político es el único que puede tomar la decisión pública.

Consideramos valiosas las críticas que realizan los autores estudiados a este concepto, sin embargo, la atenuación de los niveles de imposición, fuerza o hegemonía que a través de la decisión pública pueda imponer aquel que se encuentre en el ejercicio del poder político, dependerán del equilibrio de poderes y la democracia que se tenga en la sociedad.

1.2 Conceptos sociológicos

Definiremos seis conceptos sociológicos: Sociología jurídica, sociedad, proceso social, relación social, comunicación e información. A la sociología jurídica la definimos dado que consideramos que el cabildeo debe ser objeto de estudio de esta ciencia; a la sociedad, debido a que es a quien impacta la toma de decisiones públicas; al proceso social, debido a que consideramos

²⁸ Oscar Correas, *op cit*, p. 242

²⁹ *Ibidem*

que el proceso legislativo, distinto al procedimiento legislativo, tiene esta naturaleza; la conceptualización de relación social se explica porque el cabildeo directo, una de las formas de cabildeo, escoge esta vía para su actuación; la comunicación se analiza por ser el medio como se da la interacción entre el sujeto que toma decisiones y los grupos de interés de la sociedad, mientras que a la información la tratamos por ser el insumo básico del cabildeo.

1.2.1 Sociología Jurídica

Definir a la sociología jurídica adquiere relevancia porque constituye la base teórica desde la cual estudiaremos al cabildeo. La discusión sobre la existencia de una ciencia o materia llamada sociología es añeja. Autores como Rafael Preciado Hernández la han estudiado y él la define de la siguiente manera:

Así, la sociología se convierte en una filosofía positiva de las ciencias sociales, en un resumen o síntesis de los conocimientos suministrados por las ciencias sociales particulares.³⁰

La definición, puede ser criticada desde la perspectiva de considerar que si se acepta la premisa de que su estudio agrupa a las ciencias sociales, entonces debería existir una filosofía denominada naturología que conjunte el conocimiento proporcionado por las ciencias naturales.

³⁰ Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 8ªed., Jus, México, 1976, p. 62

Otros autores han señalado diversas naturalezas de la sociología. Leandro Azuara Pérez maneja tres posibilidades, partiendo del principio de considerarla una ciencia:

Por lo que toca a la naturaleza de la Sociología podemos encontrar tres alternativas que son:

1. La sociología es ciencia del espíritu, es decir es una ciencia que analiza solamente significaciones y sentidos.
2. La Sociología es ciencia natural, es decir, es una ciencia que explica exclusivamente hechos y lo hace a través de la causalidad formulando sus leyes por medio de la observación empírica.
3. La Sociología además de ser una ciencia causal-explicativa, es decir, una ciencia natural, es una ciencia comprensiva de las significaciones o sentidos del obrar social, es decir, una ciencia del espíritu o de la cultura.³¹

En nuestro caso, coincidimos con la tercera alternativa, que la considera una ciencia causal explicativa. Podemos decir que la sociología nos puede servir para encontrar la causa del sentido social.

Julio Romero Soto coincide con esto último, al señalar como objeto de la sociología a la finalidad de los hechos sociales, define a la sociología de la siguiente manera:

La sociología es el estudio de la conducta del hombre dentro del grupo, o de la interacción en medio de los seres humanos. Ella busca comprender la naturaleza y la finalidad de la asociación humana; la forma dentro de la cual los diferentes géneros de asociación surgen, se desarrollan y cambian, así como también las creencias y costumbres que los caracterizan.³²

Coincidimos con lo señalado por este autor respecto a que la sociología estudia la actividad del hombre en sociedad y a los fenómenos de asociación.

³¹ Leandro Azuara Pérez, *Op. cit.* p.17

³² Julio Romero Soto, *Curso de Sociología Jurídica*, Librería del Profesional, Colombia, 1979, p. 9

A lo anterior, Ely Chinoy acertadamente agrega como objeto de estudio a la institución social.

Podríamos definir la sociología como el estudio de los grupos humanos, o de la interacción humana, o de las instituciones sociales.³³

Con estos conceptos podemos integrar una definición de sociología. Sin embargo, González Uribe le añade una característica dinámica muy importante, el progreso de la sociedad humana.

La sociología puede definirse de esta manera:
La ciencia especial cuyo objeto es la observación de los hechos intelectuales y morales, por los que se constituyen y progresan las sociedades humanas³⁴

Romero Soto, autor citado anteriormente, conceptúa a la sociología jurídica como la que se esfuerza por descubrir las leyes del derecho, lo que explica el origen y desarrollo de éste y de todas las instituciones jurídicas.³⁵

Oscar Correas, en el mismo tenor, nos indica que la sociología jurídica es una ciencia que mediante un lenguaje común, busca descubrir las causas o motivos de las normas jurídicas y los fenómenos que de ella se derivan.

En tanto ciencia, la Sociología Jurídica es un conjunto de enunciados que pretenden describir plausiblemente -es decir pretenden ser *verdad*- tanto los fenómenos que pueden ser vistos como *causantes* o *determinantes* del ser así de las normas jurídicas, como los fenómenos que pueden ser vistos como efecto de ella.³⁶

Finalmente, concluimos diciendo que la sociología jurídica es una ciencia derivada de la sociología que, como ésta, busca las causas y motivos de los

³³ Ely Chinoy (trad. Darío Julio Cantón). *Introducción a la Sociología (conceptos básicos y aplicaciones)*, Paidós, México, 1992 p.13

³⁴ Héctor González Uribe, *Manual de filosofía social y ciencias sociales*, IJ UNAM, México, 2001, p. 167

³⁵ Romero, *Op.cit.*, p. 13

³⁶ Correas, *Op.cit.*, p.23

hechos, interacción y conducta de los hechos sociales denominados jurídicos, como son las normas e instituciones jurídicas.

1.2.2 Sociedad

La sociedad es el objeto de estudio de las ciencias sociales. El Chinoy, nos indicó que la sociedad, en su concepción más general, se refiere al hecho básico de la asociación humana.³⁷

Oscar Correas siguiendo la concepción de Kelsen, señala que la sociedad es un orden, entendiendo al orden como un conjunto de normas. Considera al concepto sociedad como un sistema normativo, antes que una agrupación humana.³⁸

Una respuesta sugestiva es la de Kelsen: una sociedad - Kelsen dice sistema social- es un orden, y todo orden es un conjunto de normas. Esto quiere decir, ni mas (sic) ni menos, que lo que autoriza a llamar a un conglomerado humano sociedad, es el hecho, la observación, de que los individuos están sometidos a un mismo sistema normativo.

Luis Recasens Siches la diferencia del simple hecho de asociación, ya que considera a la sociedad como la condición que hace posible que se de dicho fenómeno:

El hecho de la sociedad, hecho que es anterior a cualquier fenómeno de asociación singular, y que es la condición de la posibilidad de ésta.³⁹

En el mismo tenor de considerar a la sociedad como algo distinto de la simple suma de sus integrantes, Edgar Jiménez la detalla, de la misma forma

³⁷ Chinoy, *Op.cit.*, p. 43

³⁸ Correas *Op.cit.*, p. 43

³⁹ Luis Recasens Siches, *Sociología*, 23ª ed. Porrúa, México, 1999, p.53

que Kelsen, como un sistema, sólo que para él, es un sistema de relaciones sociales, que tiene la facultad de crearse y multiplicarse a sí misma:

La sociedad es un sistema de relaciones sociales y su funcionamiento es el resultado de su acción. La sociedad no es sólo reproducción y adaptación; es también creación y producción de sí misma.⁴⁰

Aceptamos que la sociedad sea una cosa distinta a la suma de sus integrantes, sin embargo, como acertadamente nos define Héctor González Uribe, debemos recordar que el sentido de la misma es el ser humano, su vida y su desarrollo:

El ser humano es el ingrediente primario e ineludible de la sociedad, y por el hay que iniciar la reflexión filosófica acerca de lo que no es más que la agrupación constituida para que los hombres vivan y alcancen su perfección en el mundo.⁴¹

Tomamos esta última definición, a la cual solamente agregamos lo señalado por los anteriores autores en el sentido de considerarla además, como un sistema, es decir, un orden.

1.2.3 *Proceso social*

Debemos entender al cabildeo como un proceso social, de ahí la importancia de definirlo. Luis Recasens Siches limita el concepto señalándolo como la interacción en movimiento, a través de la cual se generan las relaciones sociales.⁴² Después, este mismo autor lo restringe:

⁴⁰ Edgar Jiménez, *op cit*, p.54

⁴¹ Héctor González Uribe, *op cit*, p.183

⁴² Recasens, *Op.cit.*, , p. 375

Aunque en términos generales, proceso social es equivalente a interacción, sin embargo, en la literatura sociológica de nuestros días, se suele usar esta palabra con una significación más restringida, para designar determinados tipos de una serie de acciones reciprocas los cuales pueden ser identificados como formando una figura compleja con una cierta unidad. Es decir, suele llamarse proceso social a una serie o combinación de interacciones, cuyo conjunto muestra una determinada dirección y produce unos resultados específicos.

Otro de los autores consultados, Leandro Azuara, basándose en Wiese, delimita el concepto como la parte dinámica de las relaciones sociales, es decir en movimiento:

El proceso social para el análisis de la sociología relacionista de Wiese es inseparable de la relación social, como hemos visto, y que constituye el aspecto dinámico de la propia relación social. Los mismos hechos sociológicos pueden ser considerados desde un enfoque estático, y entonces estamos en presencia de la relación social o desde un enfoque dinámico, y entonces estamos en presencia del proceso social. Este último es creador de distancia social o modificador de la ya existente.⁴³

Finalmente, el colombiano Julio Romero, coincide en que un proceso social es interacción, dinámica, cambio, pero además debe tener rasgos comunes que lo puedan identificar. Concordamos con esta definición, misma que retomamos para este trabajo:

El proceso social es cualquier cambio o interacción social en la que un observador es capaz de destacar, clasificándola, una cualidad o dirección al parecer constante; clase de los cambios e interacciones sociales en la que por abstracción es posible observar, denominándolo un rasgo común. (por ejemplo: imitación, transculturación, conflicto, estratificación, dominación)⁴⁴

⁴³ Leandro Azuara Pérez, *Op. cit.*, p. 61

⁴⁴ Romero Soto, *Op. cit.*, p. 281

1.2.4 Relación social

La relación social la debemos definir dado que es la forma primaria de interacción entre dos humanos. Oscar Correas manifiesta que una relación social no es algo que se pueda comprobar empíricamente, no son hechos verificables sino que son la causa que tienen éstos:

Lo primero que hay que decir es que no tiene un referente empírico: una relación social no se ve, no está al alcance de los métodos empíricos de investigación. En todo caso podría decirse que los fenómenos empíricamente cuantificables son índices de la existencia de una relación social.

La relación social es el *sentido* de los hechos empíricamente verificables y no los hechos mismos.⁴⁵

De lo expresado por el jurista argentino, podemos retomar el hecho de que una relación social no es algo concreto, sino es un producto, una abstracción, algo humano. Ely Chinoy la define de la siguiente manera:

El concepto de *relación social* se basa en el hecho de que la conducta humana se halla orientada de innumerables maneras hacia otras personas. Los hombres no sólo viven juntos sino que continuamente se hallan en *interacción*, respondiendo unos a otros y conformando sus acciones en relación con la conducta de los demás.⁴⁶

Retomando el concepto de *interacción* que maneja Chinoy, Recasens Siches, define el término que estamos estudiando, asimilándolo a una acción recíproca, que influye a los participantes de la misma:

Interacción quiere decir acción recíproca, esto es, el hecho de una recíproca influencia entre dos o más sujetos, que es lo que sucede cuando una persona ha ejercido sobre mí una influencia, la cual me lleva a mí a comportarme de una cierta manera, que refluye como acción sobre aquella persona [...] La existencia de esas acciones recíprocas implica que sus

⁴⁵ Correas, *Op.cit.*, p. 132

⁴⁶ Chinoy, *Op.cit.*, p.43

sujetos se hallan en una relación social, implica que en algún modo constituyen una relación social.⁴⁷

Consideramos que los términos en que los tres autores han vertido sus conceptos, nos permiten desarrollar una definición de relación social, entendiéndola como la interacción entre por lo menos dos personas, que genera influencia recíproca entre éstas, constituyendo la causa de los hechos que se creen por esta influencia, no los hechos en sí.

1.2.5 Comunicación

La comunicación es un proceso social. La importancia de estudiarla en esta investigación, radica en lo señalado por el jurista Fernando Edgardo Rivas Prats, quien, citando a María Bono López, destaca al proceso parlamentario, uno de los procesos de toma de decisiones públicas, como un acto de comunicación:

En un ensayo de reciente publicación titulado *La racionalidad lingüística en la producción legislativa*, la profesora e investigadora María Bono López formula una sugerente reflexión, a saber que si comprendemos el proceso de producción legislativa como un acto de comunicación, la tarea normativa del Congreso mexicano tendrá un impacto tanto más real cuanto más eficiente sobre la resolución de la compleja problemática político social del país.⁴⁸

Richard R. Fajen, indica que la capacidad humana de comunicarse, le ha permitido al hombre la vida en sociedad y la organización política.

⁴⁷ Recasens Siches, *Op.cit.*, p.58-59

⁴⁸ Fermín Edgardo Rivas Prats, "Aproximación semiótica a la organización y funcionamiento del Congreso mexicano" en; Diego Valadés, *Op. cit.*, p.289

Pero, por otra parte, es precisamente la capacidad comunicatoria del hombre lo que hace posible la vida social (y en consecuencia la vida política), tal como la conocemos. La comunicación resulta básica para toda actividad social y política.⁴⁹

Por su parte Jorge Zaffore, parte de esta característica humana en su definición, en la cual la precisa como la transmisión de información:

Se puede decir que la condición humana es inescindible de la comunicación, entendiéndola, sin mayores precisiones por el momento, como la transmisión de información, englobando en esta última a las noticias, los datos, las ideas, el arte y las mismas emociones.⁵⁰

Finalmente citamos a Eva Aladro Vico, quien dice que mediante la comunicación, se incorpora al otro participante de este proceso social información:

Comunicar significa siempre incorporar para generar información, crecer o multiplicar lo que es puesto en contacto. Pero sobre todo, es una forma de nutrirse totalmente incruenta, y sin embargo absolutamente necesaria para la vida.⁵¹

Reseñamos la finalidad que José Luis Martínez Albertos le encuentra a la comunicación, manifestando que, como participante de una relación social, su finalidad es influir:

Con toda comunicación se busca siempre, en mayor o menor grado, influir a un sujeto o grupos de sujetos. Influir significa únicamente informar. Esta información supone un cambio, entendido como una actitud crítica o favorable a la información recibida.⁵²

⁴⁹ Richard Fagen, *Política y Comunicación*, Paidós, Buenos Aires, 1969, p. 14

⁵⁰ Jorge Zaffore, *La comunicación masiva*, Depalma, Buenos Aires, 1990, p. 2

⁵¹ Eva Aladro Vico, *Teoría de la información y la comunicación efectiva*, Fragua, Madrid, 1999, p. 13

⁵² José Luis Martínez Albertos, *El mensaje informativo*, ATE, Barcelona, 1977, p. 15

Terminamos el estudio de este concepto, aceptando que la comunicación es una relación social mediante la cual se incorpora información a otro, para influirlo.

1.2.6 Información

Según lo que observamos del concepto de comunicación, la información es su elemento principal, Eva Aladro nos dice que ésta es el producto de la comunicación, el resultado de todas sus etapas:

La información tiene una dimensión cualitativa importantísima. Supone un salto cualitativo en el significado de un objeto. Es el producto final de la comunicación, el que resulta de la suma progresiva de todos los elementos en función comunicativa y que altera su cantidad y cualidad misma.⁵³

Estamos de acuerdo con lo planteado por la autora, en el sentido de ser el resultado de la comunicación, agregándole que en otro momento también es un insumo de ésta. Como insumo algunos autores han debatido sobre que calidad tiene. Rafael Hernández Mendible dice que es un bien económico con características especiales:

Según Davara, la información es un bien económico, pero diferente de los demás bienes económicos existentes en el mercado, pues no se agota con su consumo, sino que puede enriquecerse al generar más información; puede ser utilizado por muchas personas al mismo tiempo, constituyendo la base de desarrollo de una nueva sociedad, en la cual la información constituye el centro de atención.⁵⁴

⁵³ *Ibidem*, p.30

⁵⁴ Cit. por Jorge Fernández Ruiz (coord.), "El derecho administrativo en el siglo XXI" en *Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XX*, IJ /UNAM, México, 2002, p. 48

Fernando Reyes Matta está en desacuerdo con considerarla un bien económico, definiéndola como un bien social, en razón de la finalidad que debe tener para la sociedad:

La información es un bien social, no una mercancía. Debe estar dirigida hacia la concientización de los ciudadanos, para asegurar la completa comprensión de los procesos económicos y políticos, sus conflictos inherentes en los niveles nacional e internacional, y su capacitación para participar en los procesos de toma de decisión. La información es a la vez una necesidad social y un elemento esencial del pleno ejercicio de los derechos humanos.⁵⁵

Coincidimos con Davara en que la información es considerada un bien económico, pero consideramos que debe dirigirse hacia lo expuesto por Reyes Matta, en el sentido de que la información debe ser un bien social, ya que esto permite a la sociedad participar en el ejercicio de sus derechos.

1.3 Cabildeo. Conceptualización

Todos los conceptos que hemos estudiado con anterioridad, nos brindan el marco de presupuestos bajo los cuales se da el cabildeo o *lobbying* en México.

En los siguientes tres puntos daremos las definiciones de cabildeo o *lobbying*, profesional de cabildeo y estrategia de cabildeo, que en pocas palabras, los cuales contestan a las tres preguntas que surgen ante cualquier tema: qué, quién y cómo.

⁵⁵ Fernando Reyes Matta *La información en el nuevo orden internacional*, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1977, p. 23

1.3.1 Cabildeo/Lobbying

En todos los países de habla castellana en que se realiza esta actividad, existe la discusión sobre cual es el vocablo correcto para denominarla, si lo es *lobbying* o cabildeo. Los argumentos a favor de la primera locución radican en respetar el sentido histórico del origen de la palabra, como indica Jordi Xifra.

Etimológica y originalmente, <<lobby>> significa pasillo o antesala, en referencia a los del Parlamento británico donde los representantes de intereses privados iban al encuentro de los parlamentarios para exponerles sus inquietudes y demandas.⁵⁶

A favor de denominarle cabildeo, la razón principal que se aduce es que la Real Academia de la Lengua Española ha dado una expresión en nuestro lenguaje a esta actividad.⁵⁷

Algunos autores han criticado el vocablo cabildeo, debido a que consideran que la definición brindada por la Academia no es congruente con la actividad y tiene tintes despectivos, como lo señala Armando Alonso Piñeiro⁵⁸, mientras que por su parte, los autores mexicanos Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina Herrera están en desacuerdo con esta denominación debido a que, en nuestro país, el cabildeo se encuentra

⁵⁶ Jordi Xifra, *Lobbying. Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Gestión 2000, Barcelona, 1998, p.23

⁵⁷ Sebastián Lerdo de Tejada C. y Luis Antonio Godina Herrera, *El Lobbying en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2004 p. 16

⁵⁸ Armando Alonso Piñeiro, *Lobbying: La trama secreta*, Valleta Ediciones, Buenos Aires, 2000, p.18

relacionado con una institución municipal, el cabildo, por lo que sugieren respetar su referencia a ese nivel de gobierno.⁵⁹

Consideramos que la discusión sobre este asunto no debe ser más amplia, y que el uso de los dos términos en la doctrina es válido, ya que no encontramos una razón para eliminar alguno de los dos, sin embargo, creemos conveniente respetar la tradición jurídica de utilizar términos en español en todos los procedimientos legales, por lo cual, en el desarrollo de este trabajo, hablaremos de cabildeo.

Jorge Moreno Collado señala que se habla de cabildeo históricamente con un sentido de influyentismo y corrupción, por lo cual no se debe confundir esas referencias con la actividad profesional de cabildeo:

Cabildeo es una palabra despectiva que posee un significado similar al de intriga palaciega; persuasión ejercida sobre un órgano colectivo, el cabildeo, mediante procedimientos y argumentos insidiosos y a menudo proclives al tráfico de influencia y a mecanismos de corrupción de funcionarios o legisladores.

Por eso la labor profesional del cabildeo tiene como misión eliminar de la opinión pública y de los interesados todo atisbo de desviación y corrupción.⁶⁰

Por su parte Javier Medina Medina, reseña las funciones que puede desempeñar el cabildeo en el camino hacia la democracia:

El cabildeo es una de estas nuevas formas de interlocución política que debe servir para evitar los abusos de la autoridad, luchar contra la negligencia, procurar el balance entre el interés económico y el interés público, evitar los extremos en la acción de gobierno. En suma, el cabildeo debe servir para aplanar caminos a la democracia.⁶¹

⁵⁹ Lerdo de Tejada y Godina, *Op.cit.*, p. 16

⁶⁰ Jorge Moreno Collado, *Noción general de cabildeo (Lobbying)*. Seminario de Cabildeo para la Concamin, celebrado el 19 de febrero de 2004 en la ciudad de México

⁶¹ Javier Medina Medina, "Los retos del cabildeo" en *Reforma*, Suplemento semanal Enfoque, 31 de agosto de 2003, México, D.F. p. 26

El Manual de cabildeo político de la Universidad de Georgetown, ha definido al cabildeo como un proceso en el que se fortalece la sociedad en uso de sus derechos. Así el término cabildeo se puede simplificar de la siguiente manera:

[...] un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.⁶²

Emiliano Alonso Pelegrín explica lo que no es el cabildeo, para después precisar lo que sí es:

El *lobbying* no es tráfico de influencias ni sinónimo de soborno o corrupción. Se trata, muy al contrario, de una actividad civilizada, profesional y constructiva que permite la participación de empresas y ciudadanos en el proceso de toma de decisión de los poderes públicos.⁶³

De la definición de este autor, es importante retomar que tiene como punto fundamental ser algo que permite la participación de la sociedad en el proceso de toma de decisión. Debemos recordar que cuando definimos el concepto de derecho⁶⁴, pusimos énfasis en que durante el proceso de creación del mismo, quien toma la decisión no es la sociedad, sino quien se encuentra en el ejercicio del poder, por lo que aquélla, deba encontrar alternativas para participar en la toma de decisiones que le afectan, mismas que se facilitan en un sistema democrático y de equilibrio de poderes.

⁶² "I Seminario sobre cabildeo y practicas legislativas" en *Manual de cabildeo político*, Universidad de Georgetown, Escuela de Post-grado en Administración Pública, Centro Nacional Demócrata, Washington; (Material fotocopiado para el Seminario de Cabildeo para la Concamin p. 2)

⁶³ Emiliano Alonso Pelegrín, *El lobby en la Unión Europea. Manual sobre el buen uso en Bruselas*, Escuela Superior de Gestión y Marketing, Universidad Rey Juan Carlos. Madrid, España, 1995, p. 23

⁶⁴ *Vid. Supra*. 1.1.1. pp.2-4

Finalmente, retomando lo dicho por los autores consultados, podemos decir que el cabildeo es una actividad profesional que ayuda a que los grupos de interés y de presión y, en ocasiones, la sociedad a través de los voceros de la opinión pública, participen en el proceso de toma de decisiones públicas, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.

1.3.2 Profesional de cabildeo

Debido a la discusión existente en cuanto a la definición del término para referimos a esta actividad profesional llámese *lobbying* o cabildeo, los autores se refieren al profesional que se dedica a esta tarea como lobbyist o cabildero. Por nuestra parte creemos que llamarle profesional de cabildeo a la persona que ejecuta esta actividad, es una buena opción, ya que contiene los elementos que integran el concepto.

El manual citado de la Universidad de Georgetown se expresa, al respecto, de la siguiente manera:

En su acepción estricta, un lobby es un individuo o una organización que actúa por cuenta de otros, a fin de influenciar las concepciones o las decisiones de las autoridades públicas.⁶⁵

De esta definición es necesario resaltar que el profesional de cabildeo es un individuo u organización que lleva acciones como intermediario de otro para efectuar una estrategia de cabildeo. En el mismo sentido Armando Alonso Piñeiro nos da su percepción de la necesidad de que el cabildeo sea ejecutado por un profesional sin una relación laboral con su contratante:

⁶⁵ *Manual de cabildeo político, en Seminario, Op. cit, p. 2*

Hay varias razones por las cuales el lobbyistista debe ser profesional, es decir, no estar subordinado de forma directa a la empresa, institución o cámara interesada en una acción de lobbying⁶⁶

Alonso Pelegrín nos dice que quien ejecute el cabildeo debe ser un profesional, pero no de la materia que esté cabildeando, sino que debe ser un conocedor de la técnica de la intervención en el proceso de toma de decisiones.

El 'lobbista' debe ser, ante todo, un **profesional** que aúne un sólido conocimiento técnico jurídico de la Unión Europea [...] Pero la competencia profesional técnico-jurídica no debe confundirse con la puramente técnica. El buen 'lobbista' no debe saber del cultivo de la aceituna, del cemento o de la combustión en lecho fulido más de lo estrictamente necesario. Su competencia no debe abarcar el conocimiento al detalle del mercado japonés, el PIB de Lesotho o las últimas novedades en tecnologías de la información. Es más, demostrará su profesionalidad sabiendo dar oportuna entrada en determinados momentos, a ciertos especialistas del colectivo o grupo de presión que representa.⁶⁷

Jordi Xifra, al hablar de cómo se regula al profesional de cabildeo en los Estados Unidos, nos dice lo que es un profesional de cabildeo y una empresa de cabildeo, haciendo énfasis nuevamente en que deben ejecutar las acciones a nombre de otro y que su labor es la de ser un intermediario.

La *Lobbying Disclosure Act* de 1995, al definir la *lobbying firm* (agencia de *lobbying*) dice que: significa la persona o entidad que tiene uno o más empleados que son lobbistas en nombre de un cliente distinto de esta persona o entidad. El término también incluye la autonomía del lobbista: Los lobbies están compuestos por lobbistas que son las personas que, autónomamente o por cuenta ajena, ejecutan acciones de *lobbying*. Son los intermediarios políticos entre la organización y los poderes políticos.⁶⁸

⁶⁶ Alonso Piñeiro, *Op.cit.*, p.43

⁶⁷ Emiliano Alonso Pelegrín, *Op.cit.*, pp. 69-70

⁶⁸ Jordi Xifra, *Op.cit.*, p. 204

Finalmente, queremos rescatar la importancia que le concede Javier Medina a la profesionalización de la materia, fijando su atención en los beneficios éticos que tiene para la práctica de la actividad.

El primero es el reto de la credibilidad ética y profesional. El poder concentrado hace que la tarea de incidir sea más sencilla, el poder dividido hace que incidir sea una tarea mucho más compleja y profesional. Es necesario ante la división de poder saber no sólo quién, sino cómo. Diseñar estrategias coherentes y eficaces para crear el entorno propicio que permita impulsar, detener o modificar las decisiones del poder público. El cabildeo para ser efectivo debe ser una tarea profesional. Desgraciadamente, la palabra cabildeo ha estado asociada a una forma maliciosa de influir. La nueva realidad exige que quienes se dediquen a esta actividad se conduzcan bajo los principios de un código de ética. Sólo así será considerada como una actividad profesional, digna y útil para la nueva realidad democrática.⁶⁹

Por lo anterior, podemos decir que un profesional de cabildeo es aquel que cuenta con los conocimientos técnico-jurídicos de los procesos de toma de decisiones para ejecutar el cabildeo, en nombre de otro.

1.3.3 *Estrategia de cabildeo*

Para finalizar, hablaremos de la estrategia de cabildeo. El manual de la Universidad de Georgetown, nos define a la estrategia como un conjunto de actividades orientadas a un fin, que en el caso del cabildeo sería dirigida a la intervención en la toma de decisión pública:

Una estrategia es un conjunto de actividades coordinadas y dirigidas a alcanzar un objetivo común. Las mismas son diseñadas y realizadas por los miembros de un grupo. En el cabildeo, la estrategia es el conjunto de acciones orientadas a influir o convencer al blanco para lograr la aprobación de la propuesta.⁷⁰

⁶⁹ Javier Medina, *Op.cit.* p.4

⁷⁰ *Manual de cabildeo político, en Seminario, Op. cit.* p. 8

Jordi Xifra, nos dice que la estrategia será la forma en la que se materialice el cabildeo:

El *lobbying*, como vimos, no es más que un aspecto de las relaciones que una empresa es susceptible de mantener con los poderes públicos. Por consiguiente escoger una estrategia adecuada esta condicionado a las actitudes que la empresa adopte respecto de estos. Por lo demás, y sea cual sea la estrategia seleccionada, son necesarios varios presupuestos o requisitos para optimizar las posibilidades de éxito.⁷¹

Emilio Alonso Pelegrín, al hablar del cabildeo en la Unión Europea, hace una metáfora de lo que debe ser la estrategia de cabildeo, asimilándola a una técnica de comunicación y proponiendo algunos principios de la misma.

Aunque no ajeno a las grandes técnicas de la comunicación actual, el *lobbying* de Bruselas se acerca más —en multitud de ocasiones— a la **estrategia silenciosa y paciente de la tela de araña** que en un primer momento actúa ante todas aquellas instancias que directa o indirectamente tengan algo que ver con el asunto, para dar paso después a la “artillería pesada” de contactos y gestiones que, puntual y oportunamente, puedan culminar el trabajo eficaz de la primera etapa.⁷²

Agregamos a lo anterior, que la estrategia de cabildeo es un proceso de comunicación, en tanto que las acciones de la misma, buscan transmitir información al tomador de decisiones públicas, como lo señala Jordi Xifra⁷³.

Concluimos el análisis de este concepto, señalando que la estrategia de cabildeo es, en nuestras palabras, un conjunto de acciones coordinadas y orientadas para transmitir información al tomador de decisiones, durante el proceso de toma de decisiones públicas.

⁷¹ Xifra, *Op. cit.*, p. 36

⁷² Alonso Pelegrín, *Op.cit.*, p.52

⁷³ Xifra, *Op.cit.*, p.25

1.3.4 Grupo de interés

Este concepto es importante debido a que desde nuestro punto de vista, la labor de cabildeo debe ser promovida por los grupos de interés. Todo grupo de interés es un grupo social. La siguiente definición es de Azuara Pérez:

Se entiende por grupo social el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles, que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias, y que además, son conscientes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas.⁷⁴

Entre los estudiosos de esta materia, existe la discordancia sobre si se les nombra grupos de interés o de presión. Por nuestra parte, adoptamos el concepto de interés en función de que el cabildeo requiere para su ejecución un grupo interesado en la toma de una decisión pública, antes que un grupo que se encuentre presionando para la toma de la decisión. Para ejemplificar, podemos decir que un conjunto de personas interesadas en conseguir una modificación a la norma oficial mexicana que regula los guantes de látex, probablemente no sea un grupo de presión, debido a no ser un asunto que *presione* a las autoridades, pero sí es un grupo de interés, en virtud de que se encuentran reunidos en la consecución de un objetivo, orientado a su interés.

⁷⁴ Azuara Pérez, *Op.cit.*, p.63

Leonardo Curzio señala que en grupos de presión se incluye a los de interés, es decir, que un grupo de interés es también un grupo de presión. Al grupo de interés lo define como aquel que está conformado sólidamente:

Los grupos de presión están conformados por individuos organizados de manera permanente o temporal, que persigue influir en el sentido de una decisión del poder público para cambiar los resultados de las políticas o, desde un punto de vista económico, para cambiar la [producción y] distribución de bienes, servicios y oportunidades[...]Clasificación de los grupos de presión:

a. Los grupos grandes o de interés: son los conformados sólidamente, con actores regulares, como los grupos financieros, industriales, sindicales y la Iglesia.⁷⁵

Otra característica importante que señalan los autores, es que un grupo de interés busca solamente influir en la toma de decisión pero no ser el tomador de la misma. Entre estos autores encontramos a Julio Romero Soto:

Los grupos de presión tratan de influir sobre los hombres que están en el poder, pero no colocan en el poder a sus hombres, por lo menos oficialmente, ya que ciertos grupos presionan o manejan los fideicomisos en las asambleas y los gobiernos, pero de manera secreta o discreta.⁷⁶

Curzio separa al grupo de interés de un partido político, indicando que el primero trata de influir en la toma de decisiones, mientras que el segundo trata de ser el tomador de decisiones.

Es importante subrayar que un grupo de presión no es un partido político ya que a diferencia de este último el grupo solamente trata de influir en la decisión y no busca asumir el poder.⁷⁷

Por lo tanto definimos a los grupos de interés, como aquellos grupos sociales que tienen la intención de que se tome determinada decisión pública,

⁷⁵ Curzio, *Op.cit.*, p. 34-35

⁷⁶ Romero Soto, *Op.cit.*, p. 253

⁷⁷ Curzio, *Op.cit.*, p. 35

pero no tienen como finalidad ser los tomadores de ella, lo cual no implica que sean ajenos al acceso al poder.

Podemos agregar que en un nivel de organización siguiente al de los grupos de interés se encuentran las redes temáticas, concepto que utiliza Kevin W. Hula refiriéndose a las coaliciones temporales que hacen los grupos de interés para un asunto específico y que, en su opinión, son los principales usuarios del cabildeo.⁷⁸

Los conceptos que hemos abordado serán de utilidad a lo largo del desarrollo de la investigación por lo que consideramos que la parte más importante de la base teórica de esta investigación se ha englobado en estas primeras líneas.

⁷⁸ Kevin W. Hula, *Cabildeo/Lobbying*, Limusa, México, 2002, p.15-17

Capítulo 2 Antecedentes del cabildeo en México

En el capítulo anterior brindamos el marco conceptual para nuestro estudio de cabildeo. Es ahora el turno de analizar el marco histórico que ha permitido la aparición del cabildeo en nuestro sistema político. Consideramos que son dos las circunstancias históricas que han fomentado su inclusión: las formas en que se tomaron las decisiones públicas en nuestro sistema político durante los últimos ochenta años antes de la aparición del cabildeo en nuestra sociedad, y el desarrollo del *lobbying* en sistemas político-sociales que guardan influencia sobre el nuestro, como el caso de los Estados Unidos de América, o de vanguardia a nivel mundial, como el de la Unión Europea.

2.1 Formas de influir en el proceso de toma de decisiones públicas en el México posrevolucionario (1917-1997).

Como hemos señalado, el cabildeo aterriza en nuestro país hacia 1997. Antes de este tiempo, el cabildeo se practicaba de forma no profesional y esporádica, podríamos decir que a lo que se le llamaba cabildeo, no eran más que formas ilícitas de influir en los tomadores de decisiones. Lerdo de Tejada y Godina señalan en su libro *El Lobbying en México* las escasas posibilidades de ejecutar cabildeo antes de ese tiempo.

Se hacía Lobbying, pero sólo con el Presidente de la República o con los Secretarios de Estado, y se enfocaba siempre en el tema que interesaba al promotor en particular. El ejercicio de *Lobbying* lograba la decisión favorable del Presidente de la República o del responsable del tema en el Ejecutivo Federal, y ya lo demás sucedía en automático.⁷⁹

⁷⁹ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op. cit* p.30

Los antecedentes más recientes que podemos encontrar de la incidencia en el proceso de toma de decisiones públicas en México, los ubicamos dentro del período posrevolucionario, que algunos autores han definido como la época del presidencialismo, la cual comienza a dar signos de existencia desde el año 1917, con la aparición de la Constitución vigente, las bases sociales y políticas del cardenismo y el fortalecimiento del Estado mexicano en la década de los cuarenta. La mayoría de los autores consultados coinciden con que el sistema presidencialista llega a su fin con la primera integración plural del Congreso mexicano, que se da en el año 1997 en la LVII Legislatura, en la cual por primera vez un solo grupo político no es quien toma las decisiones tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Al hablar de presidencialismo nos referimos a una forma de organizar el poder político. José Carbonell se refiere a él de la siguiente manera:

Eje sobre el que se articula todo el aparato de poder, el presidencialismo ocupa un lugar central dentro del sistema político, al margen inclusive del entramado formal; sobre él gira una compleja red de relaciones y compromisos políticos.⁸⁰

Se tiene la percepción de que en la época del presidencialismo las decisiones eran tomadas por una sola persona, el Presidente de la República. Tenemos que subrayar sin embargo, como lo señala Carbonell, que si bien las decisiones las tomaba el titular del Ejecutivo, éste tenía sobre de él una tremenda red de compromisos, el cúmulo de poder que aglutinaba le representaba un costo permanente, ya que los compromisos con los distintos grupos de interés eran constantes, sin ellos, el acceso a la silla presidencial

⁸⁰ José Carbonell. *El fin de las certezas autoritarias*. UNAM, México 2002 p.56

era imposible. Así, podemos hablar de una sociedad organizada en torno a la figura del presidente y el partido de Estado, el Revolucionario Institucional. Carbonell señala las consecuencias que tiene para la sociedad civil un régimen presidencialista:

El término presidencialismo, finalmente, también implica una sociedad civil débil y, por lo tanto, poco capacitada para producir actores sociales con la suficiente fuerza propia como para poder actuar con relativa independencia del poder presidencial en significativas cuestiones políticas tales como : partidos políticos reales, organizaciones empresariales, de clase media, de obreros y de campesinos, medios de información, comunidades académicas, etcétera.⁸¹

Coincidiendo con lo señalado por este autor, podemos afirmar que la sociedad civil de la época presidencialista fue débil por su escasa participación en los asuntos públicos de vital importancia, una fuerza de movilidad escasamente aprovechada y una organización insuficiente, así como tampoco significó un foco de resistencia a un sistema autoritario, como el presidencialista, sino que se organizó en la consecución de sus intereses conforme a las reglas establecidas por el régimen, las cuales consistieron principalmente en el corporativismo y el tráfico de relaciones personales.

2.1.1 Corporativismo.

La organización socio-política que delinearon los regímenes posrevolucionarios fue el corporativismo que Roderic Ai Camp conceptúa así:

⁸¹ *Ibid* p.56

Algunos autores se han centrado en el corporativismo, el concepto de que la unidad básica de la política es el grupo corporativo (de ordinario ocupacional), no el individuo.⁸²

De lo anterior, podemos señalar que el corporativismo es una forma de organización de la sociedad en la cual los sujetos sociales fundamentales son los grupos, no los individuos. El autor antes citado, Carbonell, señala las siguientes particularidades del sistema corporativista mexicano:

El sistema posrevolucionario se estructuró en torno a un modelo de corporativismo de Estado, donde el elemento predominante era la subordinación de las grandes organizaciones, reproduciendo una dinámica vertical de carácter patrimonialista. De hecho, la tenaza corporativa aprisionó a prácticamente toda la sociedad mexicana: a los grupos organizados tanto como aquellos sectores que no lo estaban. El corporativismo priista se transformó en una red incluyente con un rígido control: en ella se englobaban a empresarios, trabajadores, campesinos, comerciantes, profesionistas, maestros, etcétera.⁸³

La definición de este autor nos agrega elementos importantes, el primero, que el corporativismo mexicano fue un corporativismo de Estado, lo que significó un principio de acción política de nuestro país. La siguiente característica de este modelo es su verticalidad, forma en donde todos los grupos se encuentran subordinados a la cabeza política, el presidente de la República.

Otra nota importante a destacar es que le da la cualidad de ser incluyente, es decir, de ser un sistema en el que todo aquel que se sometiera al control estatal, podía intervenir en la conformación corporativa. No era una cuestión de élites, sino que permitía la participación de los sectores productivos, sociales e incluso culturales más importantes.

⁸² Roderic Ai Camp. *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. México 1995, p. 21

⁸³ Carbonell, *Op. cit* pp.97-98

El mismo Presidente de la República, en este contexto, tenía que conciliar los distintos intereses, para disciplinar aquéllos que fueran contradictorios entre sí.

Son muy pocos los casos en los que se tenía una diferencia sensible de opiniones. Sin embargo es preciso reconocer que el Ejecutivo Federal hacía un *Lobbying* al interior muy importante, y que su estrategia consistía en conciliar las medidas a adoptar con los sectores más representativos del país. Para lograr lo anterior, el Presidente de la República o los Secretarios de Estado, realizaban una intensa campaña de negociación con los legisladores más relevantes, con los empresarios más poderosos o con las organizaciones sindicales más fuertes, e intentaban convencerlos de lo que era una decisión tomada.⁸⁴

El control estatal bajo el marco del corporativismo fue rígido. Carbonell señala que si bien el sistema era incluyente, la disciplina interna fue tan estricta que la posibilidad de incidir en la toma de decisiones públicas desde un ámbito externo, fue casi imposible, los grupos se veían sometidos indiscutiblemente.

Por otro lado, si el sistema —en gran medida— se basa en el apoyo que le brindan los grandes sectores corporativos, entonces resulta evidente que no se puede actuar abiertamente en contra de éstos, ni de los intereses que representan o de sus miembros.⁸⁵

La incorporación de estos grupos al sistema político significó por una parte, su subordinación y, por consiguiente, una pérdida en su capacidad de representar intereses y de negociación; y por la otra, permitió una gran alianza entre estos sectores y el Estado, lo cual, sin duda, resultó benéfico para ambos.⁸⁶

Es importante resaltar lo señalado en el párrafo anterior en cuanto a la pérdida de capacidad para representar los propios intereses y negociarlos, ya que al formar parte del mismo instituto político y tener el deber de responder a

⁸⁴ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op. cit.*, p. 97

⁸⁵ Carbonell, *Op. cit.*, p. 68

⁸⁶ *Ibid.* 98

los intereses del mismo, muchas veces los propios se veían subordinados a los del resto del grupo político. Sin embargo esto también tuvo sus ventajas para algunos grupos, debido a que muchas veces el interés propio fue impuesto a los demás, con lo que la relación de beneficio entre el grupo y el Estado fue constante, constituyendo una *estructura de mediación*, aunque en los últimos años de vigencia de esa gran alianza, los intereses de algunos grupos se vieron totalmente rebasados por los de los grupos predominantes, con mayor comunicación con la silla presidencial. Lo anteriormente manifestado se refuerza con este párrafo:

El corporativismo, en el fondo, tuvo un importante aliciente político y económico para los diversos grupos: este arreglo presupone, sin duda, que los intereses de las bases, los grupos y de los movimientos sean, en cierta forma, recompensados y satisfechos por el régimen. Es decir, se cimentó en una especie de intercambio: apoyo político y sumisión a cambio de prebendas y privilegios de todo tipo.⁸⁷

El Partido Revolucionario Institucional, fue el lugar en donde el sistema presidencialista convocó y aglutinó a los diversos grupos corporativos, con excepción de los empresarios, quienes debido a la retórica revolucionaria practicada en dicho instituto político, quedaron excluidos de una participación formal, junto con la Iglesia y el Ejército, los cuales consiguieron previamente situaciones privilegiadas que los desmotivaron para la participación en la organización oficial.

El PRI se organizó entonces como un partido de bases, teniendo como principio de acción a sus tres sectores: el campesino, el obrero y el popular.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 99

El régimen incorporó, mediante la creación de los sectores al interior del partido, a los campesinos, a través de la Confederación Nacional Campesina (sector agrario); a los trabajadores, principalmente a través de la CTM y de otros sindicatos (sector obrero); y a la infinidad de grupos populares, urbanos, de clase media, comerciantes, vendedores ambulantes, etcétera, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.⁸⁸

Dentro de estos tres sectores, el más destacado siempre fue la Confederación de Trabajadores Mexicanos, la cual tuvo como su líder a Fidel Velázquez Sánchez, quien fungió como tal desde el régimen de Lázaro Cárdenas hasta su muerte, en el sexenio de Ernesto Zedillo. Velázquez fungió como patriarca y guía moral al interior del Partido, además de ser durante mucho tiempo el portavoz de los intereses de los grupos corporativos más fuertes y quien proponía las candidaturas a puestos de elección popular que finalmente palomearía el presidente. Molina Piñeiro señala lo siguiente, en un texto del año de 1983:

Otro hecho político relevante es que la clase trabajadora sindicalizada se encuentra muy bien organizada; a tal grado que opinan los críticos del sistema que el control sindical, al ser rígido se aleja de cualquier modelo de tipo democrático; y los políticos profesionales, como el caso de los dirigentes del PRI en el año 1972, lo consideran como el factor de poder social más importante que sirve de apoyo real al régimen político.⁸⁹

No resulta extraño que se le haya puesto tanto interés al grupo de los trabajadores, ya que el contexto histórico del período posrevolucionario mexicano a nivel mundial, se ubica en la llamada guerra fría, el conflicto entre dos sistemas económico-políticos, en el cual la discusión principal giraba en

⁸⁸ *Ibid.*, p. 98

⁸⁹ Luis J. Molina Piñeiro. *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*. UNAM, México, 1983, p. 171

torno a la participación del trabajador dentro de la empresa y su relación con el Estado.

Este mismo autor nos narra un caso interesante que a la luz de nuestro estudio lo podemos ubicar como un *grassroot lobbying* o cabildeo externo, del cual hablaremos más adelante. El mismo se reprodujo una y otra vez en el corporativismo y es una muestra de cómo los grupos corporativos, a pesar del control que tenían sobre ellos, intentaban acciones externas al Partido.

Existe una correlación: entre el tratamiento intenso por parte de la prensa del tema organizaciones obreras, especialmente la CTM y su máximo líder, Fidel Velásquez; y alguna toma de decisión importante por parte del gobierno del PRI. Por ejemplo, una de las posturas radicales de Fidel Velásquez correspondió al envío al Congreso de la Unión de la iniciativa de reforma constitucional, cuya reglamentación generaría la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda y el instituto encargado de aplicarla; de igual forma se radicalizó la posición de algunos líderes cetemistas, en fechas cercanas a la publicación de la convocatoria del CEN del PRI para reformar la declaración de principios, el programa de principios, el programa de acción y los estatutos.⁹⁰

A la par del sector obrero, que se encontraba perfectamente organizado al interior del partido oficial, y que podía tener incidencia directa en la toma de decisiones, incluso con gran cantidad de representantes en el gobierno, encontramos a los empresarios, quienes una vez excluidos -no literalmente- de la participación política en el sistema electoral, incluso a la fecha, ya que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente prohíbe la aportación de recursos de empresas a las campañas políticas, se organizaron de forma paralela al partido, para los intereses comunes a todos ellos, sin embargo, privilegiaron siempre la incidencia en el proceso de toma de decisiones públicas a través de la relación personal, como veremos en el

⁹⁰ *Ibid.*, p.172 -

siguiente punto. A pesar de lo anterior, el gobierno presidencialista siempre intentó ubicarlos bajo el mismo sistema corporativista, promoviendo la creación de organizaciones *ad hoc*.

Los empresarios se constituyeron como el grupo más importante que no se encontraba incorporado en los sectores del partido. Sin embargo también les fue impuesta una forma de organización de tipo corporativo. Se estructuraron grandes sindicatos de empresarios como la CONCAMIN, CANACINTRA, etcétera.⁹¹

Así pues, la mayoría de los sectores productivos y sociales del país se sumaron al sistema corporativista para influir en las decisiones públicas, bajo los principios de subordinación, control y oficialidad, todo aquel que no era parte de este trato, quedó excluido de la intervención en la toma de decisiones, en ocasiones violentamente, con excepción de aquéllos que por sus circunstancias y poderío económico, accedieron a este proceso a través de las relaciones personales.

2.1.2 Relaciones personales.

Históricamente al poder económico latinoamericano no le ha interesado organizarse para conseguir su incidencia, sino que ha recurrido a la relación directa con los personajes que ostentan el cargo público. Marcos Kaplan lo refiere así:

El empresariado industrial latinoamericano surge y se desarrolla tardíamente, limitado en número y en pujanza por las estructuras

⁹¹ Carbonell, *Op. cit.*, p. 98

socioeconómicas y políticas tradicionales y por el predominio de grupos de intereses y de poder vinculados con aquellas.⁹²

La organización socio política de México, ha permitido que el sector político y el económico se confundan y en ocasiones se crea que son uno mismo. La relación que han sostenido, origina que la percepción que se tenga sobre los lazos entre estos sectores parezcan ser demasiado estrechos. Roderic Ai Camp señala lo siguiente:

Algunos analistas mexicanos creen que los lazos que existen entre los líderes del sector privado y los del sector público son enteramente naturales, fortalecidos por un estilo de vida similar que se deriva de un nivel de vida compartido, de las actividades sociales en común, de los antecedentes educativos similares, y en última instancia de los matrimonios entre miembros del mismo grupo.⁹³

Es de esta apreciación que se cree que la incidencia de los empresarios en la toma de decisiones es mayor que la que pudo tener inclusive, el más fuerte de los sectores del partido oficial. Roderic Camp, señala la percepción de algunos autores mexicanos al respecto.

Los partidarios de esta interpretación creen que el sector privado (la clase capitalista) se encuentra en una posición ventajosa porque puede ejercer sobre el Estado, a través de actores individuales, mayor influencia que la de las masas, quienes no poseen recursos equivalentes.⁹⁴

Contrario a lo anterior, el párrafo siguiente, desprende que la percepción que tuvieron los empresarios de esa época sobre su influencia en el gobierno es distinta. Ellos creían que el sector obrero, encabezando el corporativismo,

⁹² Marcos Kaplan. *El Estado Latinoamericano*. UNAM, México, 1996, p.142

⁹³ Camp, *Op. cit.*, p. 17

⁹⁴ *Ibid*, p.23

era el que contaba con mayor fuerza y posibilidad de incidencia en el gobierno mexicano.

Resulta valioso saber que los empresarios mexicanos consideran que no tienen mucha influencia en el proceso de toma de decisiones. También es importante entender que consideran a los trabajadores sindicalizados mucho más influyentes que ellos mismos en lo que se refiere a la elaboración de políticas mexicanas.⁹⁵

Creemos que la incidencia que tuvieron las relaciones personales, como todo acto de comunicación, fue relevante. Las relaciones personales son formas de acceso a los beneficios del poder tradicionales y quizá ningún sistema político del mundo se encuentra exento de ellas. Sin embargo debemos observar que el sistema presidencialista se preocupó por incorporar al sector privado dentro del corporativismo, ya que el mismo gobierno, debió haber tenido la intención de coordinar sus intereses junto con los del resto de los grupos organizados. Camp señala que el sistema intentó organizar a los empresarios dentro del corporativismo:

Al ayudar al sector privado a fortalecer su representación ante el gobierno, el Estado dividía el sector privado. Sus organizaciones se han dividido en voluntarias y obligatorias (semioficiales), lo que crea cierta tensión. El modelo característico de los grupos de interés empresariales de México ha sido una imitación de la relación semioficial creada originalmente por los arquitectos políticos.⁹⁶

Otra de las modalidades de la incidencia de los empresarios en las decisiones públicas es la participación indirecta, mediante actos de distinta naturaleza, encubriéndose tras de grupos de presión o a través de

⁹⁵ *Ibid.* p.126

⁹⁶ *Ibid.* p.194

profesionistas expertos, e incluso mediante la colocación de sus propios empleados en puestos públicos.

Los empresarios mexicanos han usado tradicionalmente intermediarios, tales como políticos individuales o grupos y movimientos políticos, en calidad de vehículos primarios para la acción política, en lugar de involucrarse de forma personal.⁹⁷

En el extremo de la influencia a través de las relaciones personales, encontramos uno de los más graves problemas que aún sufre nuestro país, la corrupción. Es una figura por la cual, mediante dádivas y prebendas, que normalmente tienen como antecedente una relación personal, una persona consigue de una institución pública un beneficio que sin estos medios no lo hubiera logrado.

La corrupción es una forma recíproca de control entre el poder político y el económico. Lo que permite la estabilidad del sistema y la movilidad pacífica de su élite política preservándolos así de cualquier forma de gobierno dictatorial u oligárquico y generando la autonomía de la élite, ya que debido a ella la élite política en su desplazamiento no afectará los intereses de los factores reales de poder económico, político o social, lo que la convierte en cierta medida en una 'autoridad anónima'.⁹⁸

Resulta importante diferenciar al cabildeo de los fenómenos de corrupción, aunque la forma en la que ésta ha actuado, ha provocado que se considere al cabildeo como una manera de incidir ilegalmente, lo que no coincide con los principios de esta actividad profesional, pero que la relación entre corrupción y cabildeo por la forma poco transparente de llevarse a cabo ha sido tan parecida que en el imaginario político se les toma con mucha cercanía.

⁹⁷ *Ibid.*, p.65

⁹⁸ Molina Piñeiro, *Op. cit.*, p. 188

La corrupción debería de tomar la forma exclusivamente de un delito, sin embargo, en el México posrevolucionario y en el México de transición de hoy, puede decirse que es parte integrante del mismo sistema político, como lo señala Molina Piñeiro, caracterizándola como una forma recíproca de control entre el gobierno y el dinero, constituyendo un peso suficiente para permitir la movilidad y estabilidad, con lo que se preserva la paz social. Una apreciación dura, pero que debe tomarse en cuenta, ya que la corrupción es un elemento importantísimo que sobrevive a las épocas del presidencialismo mexicano.

2.2 Antecedentes del cabildeo en otros sistemas político sociales

En el punto anterior tratamos las formas de incidencia en el proceso de toma de decisiones públicas en México, antes de la aparición formal del cabildeo como actividad profesional. Hemos ubicado que en nuestro país esta herramienta política se establece aproximadamente desde 1997, sin embargo, en otros sistemas políticos sociales, podemos decir que no sólo es una herramienta sino que consiste en uno de los pilares de la democracia, como en el caso de los Estados Unidos de América. Por otro lado, en el ámbito de la integración regional, el cabildeo ha resultado muy solicitado en la Unión Europea, debido a la inmensa cantidad de intereses que confluyen, lo cual obliga a formas de incidencia mucho más organizadas y estratégicas, por lo que desde la década de los ochenta el cabildeo europeo juega un papel importante. Estudiando estos dos sistemas sociopolíticos encontramos los más importantes antecedentes de esta práctica profesional en el mundo.

Podemos decir que la mayoría de los autores coinciden en que la idea de lobby, surge de los pasillos del Congreso Británico en el siglo XVIII, lugar al cual acudían los interesados a buscar a sus representantes para plantearles sus necesidades buscando obtener el favor para su actividad. Así lo expresa el autor argentino Armando Alonso:

En el siglo XVIII, en el Reino Unido, los salones situados antes del recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes se llamaban lobby, y eran frecuentados por representantes de distintos intereses comerciales o políticos que conversaban con los diputados para obtener ciertos favores.⁹⁹

Así pues, ubicado el momento histórico de la aparición del *lobbying*, podemos comenzar su estudio en el lugar que mayor desarrollo ha alcanzado, los Estados Unidos de América.

2.2.1 Estados Unidos de América

El cabildeo es una institución pilar de la democracia en los Estados Unidos de América, se encuentra plenamente regulada por la normatividad, y fundada en la primera enmienda constitucional, referente a la libertad de expresión. El Diccionario Universal de Términos Parlamentarios que ya hemos citado, se refiere de la siguiente manera:

En los Estados Unidos, el cabildeo es una actividad protegida por la ley, con base en lo establecido por la Primera Enmienda Constitucional, prohibiendo al Congreso dictar leyes que limiten la libertad de expresión o de prensa o el derecho de petición del pueblo para la atención de sus quejas.¹⁰⁰

⁹⁹ Alonso Piñeiro, *Op. cit.* p.9

¹⁰⁰ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op cit.* p.103

En el mismo sentido del párrafo anterior, se manifiestan Lerdo de Tejada y Godina, quienes incluso encuentran en esta primera enmienda, un derecho ciudadano de incidir en las decisiones públicas.

El *Lobbying* se incluye como un derecho ciudadano para impulsar temas específicos ante órganos colegiados. Los estadounidenses lo entienden como la actividad que se expresa en el derecho ciudadano de influir en el gobierno.¹⁰¹

La evolución del cabildeo es *sui generis*. Si bien su origen lo ubicamos en Inglaterra en el siglo XVIII, su desarrollo en los Estados Unidos es el que le ha dado particularidad. Armando Alonso dice lo siguiente:

Así como la raíz histórica se encuentra en el aludido siglo XVIII en la neblinosa ciudad del Támesis, los principios modernos pueden filiarse en los Estados Unidos, aunque no, como se cree generalmente, en la capital norteamericana. Fue en el Capitolio del Estado de Nueva York, en Albany, hacia 1829. En aquella época la expresión *lobby-agents* se aplicaba a los buscadores de servicios o ayudas especiales que asediaban el Capitolio neoyorquino. Tres años más tarde la locución se simplificó, en una costumbre cara a los norteamericanos. Ahora era *lobbyist*, y ya se había extendido razonablemente hasta Washington. Entonces si aparece la versión neotérica del *lobby*, que ya no es sala de espera, sino más escrupulosamente pasillo, antesala, de manera que tampoco debe descartarse del todo la posibilidad de que en realidad la voz se haya acuñado en el *lobby* del Hotel Willard, de la capital estadounidense, en la década de 1830.¹⁰²

El párrafo anterior contiene dos puntos destacables, el primero es la referencia al lugar en donde la práctica del *lobbying* en este continente comienza a desarrollarse. En la tradición federalista estadounidense, el cabildeo es una institución que surge en un parlamento estatal, no en el Congreso. El segundo punto es referente al oscuro origen del *lobbying*, ya que se habla de que con ese término se designaba a un grupo de personas

¹⁰¹ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op cit.* p. 85

¹⁰² Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, pp. 10-11

que buscaban formas ilícitas de obtener beneficios públicos, por lo que podemos decir entonces que las primeras prácticas de cabildeo en el país norteamericano no fueron vistas bien en un principio, durante el siglo XIX, a unos cuantos años de que las colonias americanas hubieran logrado su independencia y mientras se establecían las bases de su democracia.

La actividad poco a poco fue impactando en otros estados de la Unión Americana, lo que permitió que se incrementara su difusión y se expandiera pronto, ganando cierta respetabilidad en el ámbito político, incrementándose a la par las voces que solicitaban la regulación de esta actividad.

A fines del siglo XIX se dieron los primeros intentos de regulación, sin embargo no es sino hasta el año de 1946 que con la *Federal Regulation of Lobbying Act*, se regula esta actividad a nivel nacional. Jordi Xifra, nos hace una breve narración de los intentos de regulación anterior a la mencionada ley, en ocasiones considerándola como una actividad legal y en otras como un delito.

La Federal Regulation of Lobbying Act, adoptada por el Congreso de los Estados Unidos en 1946 constituye el primer reconocimiento legal del *lobbying* a nivel nacional de un Estado. No obstante, la iniciativa reguladora del *lobbying* al otro lado del Atlántico se remonta al siglo pasado. Ya se ha reseñado que en 1876, la Cámara de Representantes adoptó una resolución que exigía el registro de los lobbistas en su secretariado, y en 1913 se inició por el Senado la primera investigación sobre el *lobbying*. Asimismo, las legislaciones de los estados federados contemplaron la actividad que nos ocupa desde diferentes perspectivas. En 1897, la Constitución del estado de Georgia consideraba un delito, mientras que en 1890, el estado de Massachusetts dictó la primera ley reguladora (hoy en día, prácticamente todos los estados de la Unión tienen su legislación propia al respecto.)¹⁰³

¹⁰³ Jordi Xifra, *Op. cit.*, p.217

Esta ley fue sancionada el 2 de agosto a iniciativa de los legisladores LaFollete y Monroney, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, tiempos en los cuales la congestión de intereses en el Congreso Norteamericano se encontraba urgida de herramientas políticas institucionales que permitieran su desahogo.

Con el paso de los años la actividad no sólo obtuvo respetabilidad, sino que alcanzó un marco institucional en 1946, con el reconocimiento que le dio la ley LaFollete-Monroney, oficialmente conocida como Nacional Legislative Reorganization Act, sancionada el 2 de agosto a propuesta de los legisladores que le dieron su nombre al instrumento.¹⁰⁴

La evolución de la legislación norteamericana ha permitido que la mayoría de sus estados cuenten en la actualidad con buena regulación en la materia. En la década de los noventa la práctica de esta actividad sufrió una crisis al enfrentarse a serios problemas de corrupción por parte de antiguos funcionarios que en alguna ocasión ocuparon carteras importantes, y quienes terminado su encargo público, encabezaron intereses de las grandes corporaciones nacionales y extranjeras que por la cercanía de sus interlocutores derivaron en escándalo. Lo anterior generó que para el año de 1995 se sancionara nueva normatividad en la materia, actualizando los principios de la profesión que se habían quedado un tanto atrasados con la vieja ley de 1946.

Sin embargo, no fue sino hasta 1995, durante el gobierno del presidente Clinton, cuando fue regulada y formalmente aprobada la actividad en el documento llamado 'The Lobbying Disclosure Act'. Dicha Acta ha representado para el lobbyismo la referencia más señalada, porque concentra la necesidad de transparentar clientes, regular costos y contar con reglas del juego mucho más claras.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p.12

¹⁰⁵ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op. cit.*, p. 86

Los principios de dicha acta, los han resumido los lobbistas mexicanos Godina y Lerdo de Tejada de la siguiente manera:

- Se requiere de un registro obligatorio de lobbistas tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes, dentro (de) los 45 días siguientes al inicio de haber establecido contacto con cualquier congresista.
- Define a un lobbista como cualquier individuo, empleado o independiente, que tiene más de un contacto de *Lobbying* con congresistas, siempre y cuando esa actividad ocupe más del 20 por ciento de su tiempo.
- Se establecen rangos de gasto para determinar si se hacen excepciones al registro.
- Se reportan todas las peticiones de información, así como la información que se da a los congresistas.
- Por lo menos dos veces al año se reportan actividades.
- Se establecen penalidades por violar el acta.

Esta nueva regulación ha permitido que la población estadounidense recupere la imagen del *lobbying*, mediante los principios de transparencia y control ciudadano.

Como es natural, los norteamericanos son los primeros en vigilar atentamente a sus compatriotas, máxime en actividades que como el *lobbying*, han sido vistas con cierto recelo en el pasado. Precisamente este tipo de controles rigurosos, con sus inevitables penas y castigos ha hecho que en los últimos años la disciplina se haya tomado medianamente cristalina.¹⁰⁶

El cabildeo en Estados Unidos tiene la particularidad de ser una forma de incidencia en la toma de decisiones públicas dentro del gobierno estadounidense por parte de otros países, actuación originada no tanto por la necesidad de otras naciones de influir en el interior del país norteamericano, sino por la trascendencia, en ocasiones intervención, que tienen las

¹⁰⁶ Alonso Piñeiro, *Op cit*, p. 78

decisiones que se toman en el Capitolio o en la Casa Blanca, sobre el resto del mundo, por lo que es común encontrar que los diversos gobiernos tengan contratadas empresas de cabildeo por millones de dólares, en actos que pueden sustituir a la diplomacia tradicional.

En algunos contados episodios el *lobbying* puede sustituir la acción diplomática corriente. Ocurre con cierta frecuencia en los Estados Unidos, donde intereses nacionales o comerciales extranjeros contratan operadores para actuar sobre el Capitolio o del Departamento de Comercio y aún sobre el Departamento de Estado.¹⁰⁷

Un ejemplo del uso de los despachos de *lobbying* por países extranjeros fue cuando el Estado Mexicano solicitó una estrategia de *lobbying* ante el Congreso estadounidense, a fin de cabildear el voto favorable para la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esto levantó serias críticas en nuestro país ya que los gastos que se realizaron parcialmente se encubrieron en la anteriormente popular *partida secreta del Presidente*.

Concluimos este punto señalando la relevancia que ha tenido el cabildeo en la vida democrática de los Estados Unidos, siendo además un próspero negocio para las empresas dedicadas a este asunto, el cual, gracias a la reciente regulación, ha conseguido recuperar en algo la buena imagen de la actividad frente a la sociedad, transparentando su actuación.

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 79

2.2.2 Unión Europea

El segundo sistema político social en el que estudiaremos los antecedentes cabildeo es la Unión Europea, en donde, a raíz de su creación, se ha incrementado la actividad de *lobbying* en forma impresionante, ya que anteriormente en los países europeos no existía la tradición lobbyista que se ha alcanzado en estos momentos con la integración regional.

La cantidad de profesionales del cabildeo en la actualidad en el viejo continente es alta, pero la incidencia de la actividad es mayor, se concentra en la ciudad de Bruselas, Bélgica donde se ubica el Parlamento Europeo.

En segundo lugar, Bruselas, la 'capital de Europa' por ser la sede principal de las instituciones comunitarias, acoge a más de 2000 consultores especializados, en hacer *lobbying*. Pero esta cifra es inferior a la realidad si añadimos a todos aquellos colectivos con una antena permanente en Bruselas y cuya actividad se consagra exclusivamente a los asuntos de la Unión Europea.¹⁰⁸

El autor citado señala que la importancia actual de hacer *lobbying* en Europa se origina en el Tratado de Maastricht, el cual dotó de importantes funciones a los órganos de decisión europeos.

Por último el Parlamento Europeo, hasta ahora desprovisto de competencias importantes en el proceso de toma de decisión comunitario, recobrará en los próximos años una importancia decisiva a raíz del Tratado de Maastricht. Este hecho no sólo va a reconciliar el principio de la legitimidad democrática que tiene cualquier parlamento con la atribución de competencia reales, sino que además, obligará a ciudadanos y empresas a iniciar —en algunos casos— y potenciar —en otros— estrategias de *lobbying* ante el Parlamento Europeo y, en consecuencia, exigirá mayores recursos humanos y materiales en Bruselas para hacer llegar a los eurodiputados los mensajes oportunos en cada momento.¹⁰⁹

¹⁰⁸ Alonso Pellegrín, *Op. cit.*, p. 45

¹⁰⁹ *Ibid.* p. 46

El cabildeo que se hace en Europa es distinto al que desarrollan los norteamericanos. Los factores que inciden en estas diferencias van desde cuestiones culturales, hasta una resistencia por parte de los europeos por adoptar las figuras norteamericanas, además de que en el momento en que el cabildeo comenzó a tomar fuerza en la Unión Europea, la crisis de la práctica en Estados Unidos hacia poco atractiva su propuesta, de estas diferencias escribe Alonso Piñeiro.

Los expertos consideran que existen notorias diferencias de estilo entre los lobbistas norteamericanos y los europeos. Casi como una constante de psicologías nacionales o territoriales, se insiste en que los del viejo continente adoptan actitudes suaves, delicadas y diplomáticas, las cuales contrastan con las prácticas norteamericanas, usualmente irritantes para el refinamiento europeo. Y no se trata solamente de tersas y sosegadas maneras, sino de algo más inquietante. Los lobbistas europeos acusan a sus colegas norteamericanos de incurrir en prácticas antiéticas y aún delictivas, como el soborno, a pesar de las graves puniciones legales.¹¹⁰

El autor español Emiliano Alonso, indica que los europeos se han preocupado por regular la actividad de cabildeo, existiendo voluntad de todos los actores involucrados para que dicho proceso se pueda llevar a cabo, partiendo del mismo principio de derecho a la intervención en la toma de decisiones públicas con el que se reguló el cabildeo en los Estados Unidos de América.

En términos generales, podemos afirmar que existe unanimidad por parte de todos los actores implicados en el proceso del lobbying (administración, ciudadanos y empresas, lobbies y 'lobbistas' por último) en crear las condiciones idóneas que permitan la participación por cauces legítimos de ciudadanos y empresas en las decisiones del poder público.

¹¹⁰ Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p. 111

¹¹¹ Alonso Pellegrín, *Op. cit.*, p. 121

Siendo así, es que en el año de 1993, la Comisión Europea publicó el primer documento declarativo de la materia en este sistema político, resultado de los trabajos realizados por un grupo de expertos, tomando a los grupos de intereses como interlocutores válidos entre la Comisión Europea y los ciudadanos, proponiendo un código de ética como el documento regulatorio de dicha actividad, sin prejuzgar sobre sí el cabildeo es una actividad buena o perjudicial *per se*.

En 1993 la Comisión Europea formuló una comunicación titulada 'Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés', que pretendía cumplir con el compromiso por ella contraídos en su programa de trabajo de 1992 en los términos siguientes "las relaciones que mantienen las instituciones de la Comunidad con los grupos de interés, por muy útiles que sean, deben definirse como mayor precisión. La comisión iniciará una reflexión dirigida a la elaboración de un código de buena conducta en las relaciones que mantiene con todas aquellas personas y organizaciones cuyo cometido consisten en ser sus interlocutores. Esta iniciativa, naturalmente, no pone en tela de juicio ni la libre actividad de los grupos profesionales ni la continuación del necesario diálogo con los comités institucionales."¹¹²

Debido a la naturaleza de la Unión Europea, la forma de regular que tiene no puede ser tan estricta como lo sería una ley en un país, debido a que el principio de soberanía de las naciones que la integran prevalece. Por eso, se propuso el Código Ético, el cual fue publicado en 1997 por el Parlamento Europeo, el cual, a decir de los autores consultados, llegó en el justo momento del mayor crecimiento de profesionales del cabildeo.

En 1997 el Parlamento Europeo, tras dieciocho años de debates y dudas, puso en vigencia un Código de Conducta y un Registro para la actuación de los lobbies. Ya por estos años el número de profesionales venía aumentando aceleradamente, puesto que se conocía la existencia de

¹¹² Jordi Xifra, *Op cit*, p. 223

cinco mil lobbistas operando principalmente en Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo, con un total de ocho mil empleados y representando los intereses de unas quinientas corporaciones internacionales, muchas de ellas del otro lado del Atlántico.¹¹³

La complejidad de los intereses que confluyen en las diversas ciudades sede de los poderes europeos, hace difícil observar el tipo de injerencia de los interesados en el cabildeo. Lerdo de Tejada y Godina, dicen que actúan a través de alianzas, de carácter temporal. Pensamos que se refieren a la forma de red temática que promueve Kevin W. Hula como la ejecutante del cabildeo.

Las decisiones están determinadas más por la influencia de miembros de la Unión Europea en lo individual, que por las llamadas Federaciones Europeas. El Lobbying se lleva a cabo con base en alianzas sobre temas específicos. Estas alianzas toman la forma de frentes globales o bien de una combinación de intereses mixtos ya sean comerciales y/o de la sociedad civil.¹¹⁴

Consideramos que el *lobbying* en Europa nace junto con la regulación actual de la Unión Europea, ya que los países integrantes no contaban con una tradición al respecto, por lo que su existencia es corta pero ha adquirido mucha relevancia. A través del cabildeo se ha encontrado una forma de intervención efectiva que se encuentra regulada por un código de conducta, distinto a lo que sucede en Estados Unidos, donde es una ley la que rige a la actividad, pero bajo el mismo principio que consiste en una actividad mediante la cual se defiende el derecho de los ciudadanos a participar en el proceso de toma de decisiones públicas.

¹¹³ *Idem*

¹¹⁴ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op. cit.*, p. 92

Hemos estudiado a lo largo de este capítulo el marco histórico que permite al cabildeo ser una realidad en nuestro sistema político actual. Nuestra propia experiencia en materia de toma de decisiones y posibilidad de intervención social en ella, a partir de lo reseñado como corporativismo y relaciones personales, así como la experiencia internacional de sistemas políticos como el de Estados Unidos de América y la Unión Europea, se han reseñado con la finalidad de tener presentes los factores históricos y contemporáneos que influyen en este proceso.

Capítulo 3 Marco jurídico del cabildeo.

La intención del presente capítulo es elaborar el marco jurídico bajo el cual se encuentra garantizado el ejercicio del cabildeo. Siguiendo el orden de nuestra normatividad, comenzamos con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para de ahí continuar con lo que nos dice el Tratado de Libre Comercio de América del Norte en cuanto a la prestación de servicios, dada la importancia de los despachos de cabildeo estadounidenses. Posteriormente revisaremos lo que nos indican las leyes mexicanas y finalmente, reseñaremos los contenidos principales de las dos iniciativas de ley que a la fecha se han presentado en el Congreso mexicano con la finalidad de regular esta materia.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹¹⁵

La Carta Magna establece la forma dogmática y orgánica en la cual se ha construido el Estado Mexicano, en ella se consagran los derechos principales a los cuales accede el hombre en territorio nacional, de éstos, consideramos que para la materia de nuestro estudio las garantías de libertad de profesión, libertad de expresión, incluyendo el derecho a la información, libertad de asociación y el derecho de petición, además de la limitante para los extranjeros de intervenir en asuntos de política interna.

¹¹⁵ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

3.1.1 Garantía de libertad de profesión.

La primera base jurídica que encontramos para el cabildeo en la Constitución se encuentra en el artículo quinto del cual, Ignacio Burgoa reseña su importancia:

La libertad de trabajo es una de las garantías que más contribuyen a la realización de la felicidad humana, que es, según afirmamos, en lo que se resuelve toda la teleología del hombre dentro de un terreno de normalidad. En efecto generalmente el individuo suele desempeñar la actividad que más esté de acuerdo con su idiosincrasia, con sus inclinaciones naturales e innatas, etc. Consiguientemente, la escogitación de la labor que el individuo despliega o piensa ejercitar constituye el medio para conseguir los fines que se ha propuesto (fama, riqueza, gloria, poder, etc.). Es por esto por lo que la libertad de trabajo concebida como la facultad que tiene el individuo de elegir la ocupación que más le convenga para conseguir sus fines vitales, es la manera indispensable *sine qua non*, para el logro de su felicidad o bienestar.¹¹⁶

Coincidimos con lo expresado por el constitucionalista mexicano, la libertad de profesión es un derecho que como su nombre lo indica, respeta la condición del ser humano como ente libre, incluyendo una de sus facetas más importantes que es la de su labor diaria. El texto constitucional a la letra dice:

Art. 5o.- A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada estado cuales son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

¹¹⁶ Ignacio Burgoa Orihuela, *Las garantías individuales*. 25 ed., Porrúa México 1993 p. 331

Como podemos apreciar de la letra del artículo, una lectura en sentido negativo, indica la prohibición a cualquier tercero de impedir que alguien se dedique a cualquier negocio lícito. Es importante recalcar la característica de licitud, porque como hemos estudiado, a lo largo del tiempo el cabildeo ha transitado de ser considerado un delito hasta nuestros días en que en algunos sistemas sociopolíticos se encuentra plenamente incorporado a la democracia. Creemos que el cabildeo cumple con el requisito de licitud para ser considerado una profesión válida. Asimismo la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que junto a la licitud, el elemento que contiene este artículo es una garantía de igualdad en la relación individuo-Estado:

En este sentido, el numeral 5o. Constitucional prevé sustancialmente ese principio fundamental de igualdad, en virtud de que tiene como finalidad colocar a todos los gobernados, cualquiera que sea su categoría o condición social, en igualdad de condiciones frente a la necesidad de vida de escoger el comercio, el oficio, el trabajo o la industria que les acomode, con las únicas salvedades de que éstos sean lícitos y de que no ataquen los derechos de terceros ni ofendan los intereses de la sociedad.¹¹⁷

Finalmente, destacamos el último párrafo del artículo quinto, el cual señala que la ley dirá cuales son las profesiones que necesiten título profesional. Es necesario que esta discusión se retome en el momento de legislar en la materia, ya que si bien nos parecería excesivo el requisito de título de profesional de cabildeo, si podría ser mediante colegiación o protesta de un código de ética, que se regulará a quien ejerza esta actividad.

¹¹⁷ Amparo en revisión 2231/98. Buena Vista Columbia Tristar Films de México, S. De R.L. de C.V. 6 de marzo de 2000. Mayoría de ocho votos. Disidentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, José Vicente Aguinaco Alemán y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Alfredo E. Báez López.

3.1.2 *Garantía de libertad de expresión.*

La garantía de libertad de expresión se encuentra incluida en los artículos 6 y 7 primer párrafo de la Constitución, y es, como nos lo señala Ignacio Burgoa, la forma en la que el ser humano puede exteriorizarse, es parte del derecho a la comunicación, el derecho a ser emisor de ideas.

Siendo una derivación específica de la libertad en general, la libre manifestación de las ideas contribuye para el cabal desenvolvimiento de la personalidad humana, estimulando su perfeccionamiento y elevaciones culturales. La degradación del hombre proviene en gran parte del silencio obligatorio que se le impone, esto es, de la prohibición de que externar sus sentimientos, ideas, opiniones, etc. Constriéndolo a conservarlos en su fuero íntimo. Y así un pueblo, integrado por individuos condenados a no manifestar su pensamiento a sus semejantes, será siempre servil y abyecto, incapaz de experimentar ningún progreso cultural.¹¹⁸

El autor mexicano nos habla de la necesidad de estas libertades para que una sociedad pueda avanzar, perfeccionarse y dirigirse hacia sus fines, la ausencia de esto provoca la existencia de una sociedad no participativa y estancada, con un gobierno autoritario. Como vimos cuando definimos al derecho, la naturaleza de los gobiernos es autoritaria, por lo que del respeto de estos derechos se consigue que la sociedad pueda incidir en la vida pública. Estas garantías se encuentran en los artículos 6 y 7 que expresan lo siguiente:

Art. 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el estado.

Art. 7o.- Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa

¹¹⁸ Burgoa Orihuela, *Op. cit.*, p. 368

censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

De la última línea del artículo 6 se desprende uno de los componentes de la libertad de expresión, el derecho a la información, que constituye el principal insumo en toda actividad de cabildeo. Respecto a este derecho, Sergio López Ayllón nos indica los tres momentos que se deben cumplir para el ejercicio de este derecho.

En primer término podemos sostener, conforme a lo expuesto hasta ahora, que existe en el derecho mexicano un haz de tres libertades (libertad de buscar, libertad de recibir y libertad de difundir) relacionadas con la información y la opinión, y que son las que, en conjunto, podemos denominar como 'derecho a la información'. Este derecho engloba y reformula las libertades tradicionales de expresión e imprenta contenidas en los artículos 6o. y 7o. de la Constitución, al tiempo que la amplía al incluir las acciones de 'buscar' y 'recibir'. Estas tres libertades tienen una cobertura amplia y protegen la emisión y recepción de informaciones y opiniones por cualquier medio o procedimiento (prensa, radio, televisión, cine, audio, video, teléfono, fax, Internet, etcétera).¹¹⁹

Al respecto, la Corte ha delimitado los alcances de este Derecho, hablando de la reserva de la información o confidencialidad, que incluso se encuentra ya legislada en nuestro país, mediante la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental:

El derecho a la información consagrado en la última parte del artículo 6o. De la Constitución Federal no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan, fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que, incluso, han dado origen a la figura jurídica del secreto de información que se conoce en la doctrina como 'reserva de

¹¹⁹ Sergio López-Ayllón "El derecho a la información como derecho fundamental" en; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (Coordinadores). *Derecho a la información y derechos humanos*. III/ UNAM, México, 2000, p.168

información' o 'secreto burocrático'. En estas condiciones, al encontrarse obligado el Estado, como sujeto pasivo de la citada garantía, a velar por dichos intereses, con apego a las normas constitucionales y legales, el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan, en atención a la materia a que se refiera; así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales y, por el otro, sancionan la inobservancia de esa reserva; por lo que hace al interés social, se cuenta con normas que tienden a proteger la averiguación de los delitos, la salud y la moral públicas, mientras que por lo que respecta a la protección de la persona existen normas que protegen el derecho a la vida o a la privacidad de los gobernados.¹²⁰

En tanto que el artículo 7 también lo ha delimitado perfectamente la Corte, mediante el siguiente criterio:

De modo que la Constitución de mil novecientos diecisiete estableció una obligación por parte del Estado de abstenerse de actuar en contra de quien se expresa libremente, salvo que en el ejercicio de ese derecho se ataque a la moral, a los derechos de tercero, se provoque algún delito o se perturbe el orden público.¹²¹

Por las características señaladas, es que el cabildeo requiere del ejercicio de esta garantía, ya que la ausencia de ésta, interrumpiría cualquier posibilidad de comunicación entre el grupo de interés, cualquiera que este sea, y el tomador de la decisión pública. Asimismo, en un primer momento el grupo de interés no podría enterarse de la actuación del gobierno debido a que no tendría garantizado el acceso a la información pública, lo que provoca

¹²⁰ Amparo en revisión 3137/98. Bruno F. Villaseñor. 2 de diciembre de 1999. Unanimidad de ocho votos. Ausentes: Presidente Genaro David Góngora Pimentel, Juventino V. Castro y Castro y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Gonzalo Arredondo Jiménez.

¹²¹ Amparo directo 8633/99. Marco Antonio Rascón Córdova. 8 de marzo de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretario: Rómulo Amadeo Figueroa Salmorán. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito.

oscuridad en la labor gubernamental. Ernesto Villanueva hace una interesante reflexión de estos derechos:

La libertad de expresión ha sido uno de los derechos fundamentales del hombre porque es la prolongación de la garantía individual de pensar, ejercicio sin el cual no es posible aventurar la posibilidad del desarrollo del hombre en sociedad. La lucha por la libertad de la expresión ha sido una larga batalla contra el dogma, el autoritarismo y las inercias contra el cambio y la innovación.¹²²

3.1.3 *Garantía de libertad de asociación.*

Hemos descrito que los usuarios del cabildeo serán grupos de interés o redes temáticas. La garantía constitucional que permite su existencia se encuentra incluida en el texto del artículo noveno de la Carta Magna que a la letra dice:

Art. 9o.- No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho a deliberar.

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

Esta garantía faculta sólo a los ciudadanos mexicanos a participar en cuestiones políticas. Burgoa Orihuela indica que existen dos situaciones previstas en ella, una en cuanto al derecho de asociación, que lo define como algo con una intención teleológica y de carácter permanente, y otro el derecho

¹²² Ernesto Villanueva *Régimen jurídico de las libertades de expresión información en México*. UNAM, México, 1998, p.23

de reunión, que trata solamente del hecho de encontrarse más de dos personas en un mismo lugar de forma voluntaria:

Por *derecho de asociación* se entiende toda potestad que tienen los individuos de unirse para constituir una entidad o persona moral, con substancialidad propia y distinta de los asociados, y que tiende a la consecución de determinados objetivos, cuya realización es constante y permanente. La libertad de asociación, al ejercitarse, engendra las siguientes consecuencias: a) creación de una entidad con personalidad y substancialidad jurídicas propias y distintas de las que corresponden a cada uno de sus miembros individuales, y b) persecución de fines u objetivos permanentes y constantes.¹²³

De la existencia de esta garantía nace todo tipo de organización en la sociedad civil, desde las sociedades anónimas hasta los partidos políticos, por lo que el cabildeo requiere de la persistencia de esta garantía para su accionar, ya que los intereses que se promoverán, involucran a muchos interesados que deberán estar organizados para defender su causa.

3.1.4 *Derecho de petición.*

El octavo constitucional contiene el derecho de petición, que podemos definir como la forma mediante la cual el ciudadano ejerce su facultad de solicitar a las autoridades den su posición sobre algo que sea de su interés.

La letra del artículo es la siguiente:

Art. 8o. - Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

¹²³ Ignacio Burgoa, *Op. cit.*, p.399

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

El Dr. Burgoa nos habla sobre este derecho como una de las garantías de paz social, ya que mediante su uso se proscribe la venganza privada, facultando a un tercero, en este caso las instituciones públicas, a que decidan sobre el derecho de alguien sobre algún asunto, ya sea una deuda, una restitución, o asuntos de justicia distributiva por señalar algunos ejemplos.

El derecho de pedir, contrario y opuesto al de venganza privada, eliminado éste de todos los regímenes civilizados, es, por tanto, la potestad que tiene el individuo de acudir a las autoridades del Estado con el fin de que éstas intervengan para hacer cumplir la ley en su beneficio o para constreñir a su coobligado a cumplir con los compromisos contraídos válidamente.¹²⁴

El derecho de petición se ejerce ante todas las instancias gubernamentales existentes, los tres poderes tradicionales y los organismos autónomos, por lo que constituye la posibilidad de pedir y ser escuchado, además de que a la solicitud le debe recaer una respuesta, por lo que es otra de las garantías que posibilita la comunicación entre gobernante y gobernado.

3.1.5 *Limitante de los extranjeros para intervenir en asuntos políticos.*

Hacemos una mención especial a la limitante que encuentran los extranjeros para participar en la política de nuestro país. Como lo revisamos en la garantía de libertad de asociación, este derecho en materia política está

¹²⁴ *Ibid.* p.396

reservado para los mexicanos. Abundando sobre esto, encontramos el artículo 33 de la Constitución, que a la letra dice:

Art. 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Como vemos, este artículo incluye la obligación a todos los extranjeros de no inmiscuirse en los asuntos políticos del país, junto con la facultad presidencial de expulsar a todo aquel de quien considere inconveniente su presencia en el territorio.

El origen de este artículo corresponde a la historia mexicana de intervenciones extranjeras durante todo el siglo XIX y principios del XX. La pregunta que tenemos que hacer en este momento es si podemos considerar al cabildeo como un asunto político, ya que de ser así debemos de prohibir no sólo que los despachos extranjeros trabajen en México, sino que además los intereses extranjeros no puedan ser promotores de cabildeo.

Como revisamos en el tema del cabildeo en los Estados Unidos de América, en ese sistema sociopolítico los gobiernos extranjeros inciden en las decisiones públicas a través de despachos de cabildeo, sin embargo también señalamos que las decisiones públicas de las autoridades estadounidenses, trascienden las fronteras del país del norte e impactan directamente a otros gobiernos.

Creemos que el control que debe existir sobre los despachos de cabildeo no deben de originarse sobre su nacionalidad, sino sobre su ética, consideramos que no se trata de una actividad política sino de una profesión, por lo que la razón de invocar el artículo 33 para no aceptar la intervención de despachos extranjeros en el cabildeo mexicano no es prudente. Todo aquel que cumpla con los requisitos para ejecutar esta actividad debe poder hacerlo, aunque en este punto volvemos a señalar la urgente necesidad de que se regule en la materia, ya que con eso se ponen reglas claras, y se evitan especulaciones, consideramos que la limitante a los extranjeros a intervenir en asuntos políticos es válida, pero sólo para los intereses organizados, no para ejercer la actividad de cabildeo, de lo contrario hablaríamos de que el cabildeo es una actividad política, lo cual contradiría lo que del cabildeo hemos reflexionado.

3.2 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.¹²⁵

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte tiene vigor en Canadá, Estados Unidos de América y México. Su texto es referente a la producción y comercio de productos y servicios entre estos tres países. Dada la naturaleza del cabildeo como un servicio, es importante hacer referencia a lo que éste marca, principalmente en el capítulo XII.

¹²⁵ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

3.2.1 *Capítulo XII prestación de servicios comerciales.*

Este capítulo regula todo lo referente a la prestación de servicios comerciales. En el artículo 1201, referente al ámbito de aplicación, señala los servicios que habrán de considerarse incluidos en este acuerdo.

Art. 1201. Ámbito de aplicación.

1. Este capítulo se refiere a las medidas que una Parte adopte o mantenga sobre el comercio transfronterizo de servicios que realicen los prestadores de servicios de otra Parte, incluidas las relativas a:

- a) la producción, distribución, comercialización, venta y prestación de un servicio;
- b) la compra, o uso o el pago de un servicio;
- c) el acceso a y el uso de sistemas de distribución y transporte relacionados con la prestación de un servicio;
- d) la presencia en su territorio de un prestador de servicios de otra parte y;
- e) el otorgamiento de una fianza u otra forma de garantía financiera, como condición para la prestación de un servicio.

En los artículos 1202, referente al Trato Nacional, artículo 1203, Trato de Nación más Favorecida, Artículo 1204 Nivel de Trato y 1205 sobre la Presencia Local, se establecen los principios sobre los cuales deberá darse la relación entre los Estados en cuanto a la prestación de dichos servicios.

El trato nacional es un principio de comercio internacional mediante el cual un Estado debe otorgar a los prestadores de servicios de otro el mismo trato que le da a los suyos. El concepto de trato de nación más favorecida se refiere a que debe de dar por lo menos un trato no menos favorable que el que se otorga en condiciones similares a otra nación favorecida. El nivel de trato nos habla de que se debe otorgar el mejor trato disponible, ya sea trato nacional o trato de nación más favorecida. Finalmente, el fundamento de

presencia local nos habla de que no puede exigirse al prestador de los servicios que establezca una oficina permanente en el país en el que vaya a prestar los servicios.

Como hemos considerado que no debe existir mayores limitaciones al prestador de servicios extranjero para ejecutar el cabildeo en México que las que necesitaría un nacional, debemos considerar el capítulo de este tratado, fundamentalmente porque los despachos de cabildeo de los Estados Unidos, que por su historia y tamaño buscarían desarrollar esta actividad en nuestro país, deben encontrarse regulados por dicho acuerdo internacional.

3.3 Legislación Federal.

La legislación federal es el siguiente nivel jerárquico en el que se encuentran los principios regulatorios del cabildeo en México. En primer lugar mencionaremos los preceptos que contempla la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el reglamento-ley existente, ya que éste contiene las condiciones operativas para que personas ajenas a las que se encuentren en el servicio público o con un cargo de elección popular puedan incidir en el proceso de creación de leyes. Después reseñaremos algunos artículos que encontramos en el resto de la legislación, que de forma alguna hacen referencia a un proceso, principalmente coactivo de la relación entre particulares y Gobierno.

3.3.1 Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y Reglamento.¹²⁶

La ley del Congreso nos establece cuales son todos los órganos de dirección con los que cuenta éste, que serán los lugares ante los cuales incide el cabildeo. Lerdo de Tejada y Godina señalan lo siguiente:

La gestión parlamentaria en la Cámara de Diputados se realiza a través de órganos como la Mesa Directiva, las Comisiones y el legislador en lo individual. Entre ellos destacan:

- La Mesa de Decanos (temporal)
- La Mesa Directiva
- Los Grupos Parlamentarios
- La Junta de Coordinación Política
- La Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos
- La Junta de Coordinación Administrativa
- Las Comisiones y los Comités
- El diputado¹²⁷

Ante estas figuras es que se realiza la actividad del cabildeo. Como podemos ver, la idea de que la incidencia se debe realizar sobre el diputado en particular es limitada, ya que gracias a que la nueva ley del Congreso, vigente a partir del 4 de septiembre de 1999, contempló toda una nueva estructura para la atención de los asuntos del Parlamento, es que los lugares para aplicar una estrategia de cabildeo se han diversificado. Podemos decir que dicha ley fue el resultado de los nuevos tiempos que vivió el Congreso a partir del 1 de septiembre de 1997, en los que la pluralidad de su integración lo revistió de facultades que anteriormente se encontraban prácticamente secuestradas.

¹²⁶ Consultados en la página electrónica de la Cámara de Diputados www.diputados.gob.mx el 7 de noviembre de 2004.

¹²⁷ Lerdo de Tejada y Godina Herrera, *Op. cit.*, p.50-51

La estructura de la ley dota de facultades a todos los órganos mencionados por Godina y Lerdo de Tejada, destacando las cuestiones administrativas que se han delegado a todas estas:

El reglamento-ley nos da con mayor precisión el accionar de la Cámara. Todo aquel que quiera ejecutar cabildeo parlamentario, debe tener al reglamento¹²⁸ como la normatividad básica para poder llevar a cabo su actividad profesional. Para comenzar el estudio de este documento tenemos que señalar que aún no se ha realizado el reglamento de la nueva ley, por lo que sigue en vigor el mismo desde el año de 1934, que se ha intentado adecuar a la nueva ley, pero que sin duda es importante que para que la ley quede completa tenga su reglamento *ad hoc*.

El reglamento contiene algunas disposiciones que resultan fundamentales para el cabildeo. En orden secuencial, encontramos al artículo 27 que nos habla de los tipos de sesiones que existen, entre ellas las sesiones públicas.

Art. 27.- las sesiones de las Cámaras serán ordinarias, extraordinarias, publicas, secretas o permanentes. Ninguna Cámara podrá suspender sus sesiones por más de tres días, sin consentimiento de la otra.

El siguiente artículo nos dice que las sesiones ordinarias deben ser públicas y nos narra la duración de las mismas:

Art. 28.- son ordinarias las que se celebren durante los días hábiles de los períodos constitucionales; serán públicas, comenzarán por regla general a las 12 horas y durarán hasta cuatro horas; pero por disposición del Presidente de la Cámara o por iniciativa de alguno de los individuos de ella, aprobada en los términos de este reglamento, podrán ser prorrogadas.

¹²⁸ Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos vigente a partir del 20 de marzo de 1934

En el artículo 29 se encuentra una disposición en la que podríamos fundar el eje de la posibilidad para desarrollar el cabildeo. Desafortunadamente, cabe mencionar que la misma está en desuso. Es referente a que durante el período de sesiones, se ha contemplado el día miércoles como el que deben de utilizar los diputados para atender las solicitudes de los particulares, respetando el derecho de petición y dando las herramientas para hacerlo ejecutable ante el Poder Legislativo.

Art. 29.- las sesiones del miércoles de cada semana se destinarán a tratar de preferencia los negocios de particulares; pero podrán también ocuparse en asuntos públicos, después de aquellos o cuando éstos sean de urgente despacho, a juicio del Presidente.

El artículo 33 nos habla de las sesiones secretas, enumerando el tipo de asuntos que no pueden ser públicos, por lo que todo aquel que no se encuentre enlistado lo debemos tomar como de acceso al público. Es importante que existan las sesiones secretas debido a lo delicado de ciertos temas que definitivamente no deben estar al escrutinio público, por razones de seguridad pública principalmente, ya que de otra manera la labor se dificultaría, propiciando posiblemente que no se despachen correctamente, aunque consideramos excesiva la fracción V ya que se le da un voto de discrecionalidad al Presidente de la Cámara. Esta disposición, al igual que la reseñada en el párrafo anterior, se encuentra en desuso, por lo menos durante las últimas dos legislaturas.

Art. 33.- Se presentaran en sesión secreta:

I.- Las acusaciones que se hagan contra los miembros de las Cámaras, el Presidente de la Republica, los Secretarios de Despacho, los

gobernadores de los Estados o los ministros de la Suprema Corte de Justicia;

II.- Los oficios que con la nota de 'reservados' dirijan la otra Cámara, el Ejecutivo, los gobernadores o las legislaturas de los estados;

III.- Los asuntos puramente económicos de la Cámara;

IV.- Los asuntos relativos a relaciones exteriores;

V.- En general, todos los demás que el Presidente considere que deben tratarse en reserva.

La Constitución nos dice quienes son los facultados para presentar iniciativas: el Ejecutivo, alguna de las Cámaras o las legislaturas estatales. De este derecho ha quedado excluido el ciudadano. Sin embargo, que no tenga la facultad de presentar directamente su iniciativa, en respeto del ejercicio de la democracia representativa, no significa que no tenga la posibilidad de ser escuchada su petición por parte del Poder Legislativo. Así, el artículo 61 nos dice cual es el trámite que debe darse a las peticiones hechas por los particulares en cuanto a iniciativas de ley.

Art. 61.- Toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandara pasar directamente por el C. Presidente de la Cámara a la comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.

El artículo 82 contempla una excepción a la labor parlamentaria, ya que le da la oportunidad a quien ejerce la responsabilidad pública de excusarse de un asunto en el que tuviera interés personal. Con esto se protege que la labor pública se desempeñe conforme al interés general, y que todo aquel que viera

su criterio afectado por un interés propio, tenga derecho a excusarse en la atención de un negocio.

Art. 82.- Cada uno o más individuos de una comisión que tuvieren interés personal en algún asunto que se remita al examen de ésta, se abstendrán de votar y firmar el dictamen y lo avisarán por escrito al presidente de la Cámara, a fin de que sean substituidos para el sólo efecto del despacho de aquel asunto.

En el artículo 184 se consagra una de las formas que toma el derecho a la información que tenemos los ciudadanos, ya que establece al "Diario de Debates" como la publicación oficial mediante la cual la sociedad tiene conocimiento de la actuación del Congreso, cumpliéndose así con la obligación de hacer del conocimiento general lo que es del interés común, evitándose la discrecionalidad.

Art. 184.- Cada Cámara tendrá un órgano oficial denominado 'Diario de los Debates', en el que se publicará la fecha y lugar en que se verifique la sesión, el sumario, nombre del que presida, copia fiel del acta de la sesión anterior, versión taquigráfica de las discusiones en el orden que se desarrollen e inserción de todos los documentos a los que se les de lectura.

No se publicarán las discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.

Las galerías son los lugares adecuados dentro del recinto parlamentario, para que todo aquel que no sea diputado o se encuentre en él por alguna obligación de ley, pueda acudir a observar el desarrollo de la sesión pública. Es obligación de las Cámaras proveer los lugares específicos para este fin. Los artículos 205, 206 y 209 resultan importantes para llevar a cabo la labor de cabildeo, ya que permite tener de primera mano la información necesaria sobre el desarrollo de un asunto.

Art. 205.- Habrá en cada Cámara un lugar con este nombre (galería), destinado al público que concurra a presenciar las sesiones; se abrirá antes de comenzar cada una de ellas, y no se cerrarán sino cuando las sesiones se levanten a no ser que haya necesidad, por algún desorden o por cualquier otro motivo, de deliberar sin presencia del público, en cuyo caso permanecerán cerradas.

Art. 207.- Los concurrentes a las galerías se presentarán sin armas; guardarán respeto, silencio y compostura, y no tomarán parte en los debates con ninguna clase de demostración.

Art. 209.- Los que perturben de cualquier modo el orden, serán despedidos de las galerías en el mismo acto; pero si la falta fuere grave o importare delito, el Presidente mandara detener a quien la cometiere y consignarlo al juez competente.

Finalmente, el artículo 212 nos puede servir de base para regular la posibilidad de que el profesional de cabildeo pueda tener contacto directo con el salón de sesiones. Es importante que se dé esta posibilidad porque con ella desaparece la necesidad de buscar a los legisladores fuera del recinto, lo que se presta a las malas prácticas. Con la autorización del presidente a permanecer en el recinto, el diálogo se puede dar franco y de frente a la sociedad, cumpliendo con la transparencia que requiere el despacho de estos asuntos. Se debe reconocer a los profesionales de cabildeo como interlocutores válidos de la sociedad.

Art. 212.- Sólo con permiso del Presidente, en virtud de acuerdo de la cámara, podrán entrar al salón de sesiones personas que no sean diputados o senadores.

Por ningún motivo se permitirá la entrada a los pasillos a personas que no tengan la anterior representación. Los ujieres cumplirán bajo su responsabilidad esta última disposición.

Las anteriores disposiciones deben ser retomadas ante la idea de legislar en la materia, además de que nos sirven en este momento para promover la buena práctica y defender el derecho a incidir en la toma de decisión.

3.3.2 Otras leyes.

Consideramos que existen en la normatividad nacional otro tipo de regulaciones que podemos adecuarlas al cabildeo; entre ellas encontramos principalmente: Ley Reglamentaria del artículo 5o. Constitucional, relativa al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley de Imprenta, Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y Ley Federal de Metrología y Normalización, que contienen principios del ejercicio de las garantías que hemos citado y de política pública que tutelan y limitan la incidencia en la toma de decisiones públicas y el dialogo entre gobierno y particulares.

3.3.2.1 Ley Reglamentaria del Artículo 5o. Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal¹²⁹

La ley relativa al ejercicio de las profesiones, nos sirve para ubicar los principios sobre los cuales debe realizarse cualquier actividad profesional,

¹²⁹ Ley Reglamentaria del Artículo Quinto Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal vigente desde el 27 de mayo de 1945. Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004.

incluyendo requisitos como título profesional, que si bien hemos considerado como excesivo, no sería malo solicitarlo por lo menos en alguna de las disciplinas sociales.

El artículo 5 de la citada ley nos señala los requisitos para el ejercicio de una profesión:

Art. 5.- Para el ejercicio de una o varias especialidades, se requiere autorización de la dirección general de profesiones, debiendo comprobarse previamente:

- 1.- Haber obtenido título relativo a una profesión en los términos de esta ley;
- 2.- Comprobar, en forma idónea, haber realizado estudios especiales de perfeccionamiento técnico científico, en la ciencia o rama de la ciencia de que se trate.

El artículo 24 nos sirve ya que brinda una definición legal de ejercicio profesional, mucho más amplia que la simple ejecución de un servicio, considerando como tal, la simple ostentación del carácter de profesionista.

Art. 24.- Se entiende por ejercicio profesional, para los efectos de esta ley, la realización habitual a título oneroso o gratuito de todo acto o la prestación de cualquier servicio propio de cada profesión, aunque sólo se trate de simple consulta o la ostentación del carácter del profesionista por medio de tarjetas, anuncios, placas, insignias o de cualquier otro modo. No se reputará ejercicio profesional cualquier acto realizado en los casos graves con propósito de auxilio inmediato.

En el artículo siguiente se indican los requisitos del ejercicio de una profesión en el Distrito Federal. Al ser éste la sede de los poderes federales, quien quiera ejercer ante ellos debe sujetarse a las siguientes reglas.

Art. 25.- Para ejercer en el Distrito Federal cualquiera de las profesiones a que se refieren los artículos 2o. y 3o., se requiere:

- I.- Estar en pleno goce y ejercicio de los derechos civiles.
- II.- Poseer título legalmente expedido y debidamente registrado, y
- III.- Obtener de la Dirección General de Profesiones patente de ejercicio.

El asunto de los honorarios que se deben cobrar ante la práctica de una profesión es delicado, ya que las tasas de incumplimiento son altas y el profesionista siempre tiene la incertidumbre de si cobrará o no sus ingresos. Esta ley en un principio de derecho civil, establece la voluntariedad de las partes como la forma idónea cuando la ley no se exprese en sentido contrario.

Art. 31.- Para trabajos no comprendidos en los aranceles, el profesionista deberá celebrar contrato con su cliente a fin de estipular los honorarios y las obligaciones mutuas de las partes.

En la disposición transcrita a continuación se regula el llamado secreto profesional, que consiste en la discreción por parte del encargado de un asunto sobre lo que el interesado le confíe, un principio ético fundamental para quien ejecute cualquier actividad.

Art. 36.- Todo profesionista estará obligado a guardar estrictamente el secreto de los asuntos que se le confíen por sus clientes, salvo los informes que obligatoriamente establezcan las leyes respectivas.

El artículo 40 regula la posibilidad del establecimiento de asociaciones de profesionales, sin embargo establece que a diferencia de las sociedades mercantiles, la responsabilidad de los negocios deberá ser siempre del profesional que los ejecute.

Art. 40.- Los profesionistas podrán asociarse, para ejercer, ajustándose a las prescripciones de las leyes relativas; pero la responsabilidad en que incurran será siempre individual.

En esta disposición se establece la obligación de los prestadores de servicios de ofrecer los mismos de forma cierta, buscando evitar la mala práctica de ofrecimientos excesivos. En el cabildeo eso debe ser muy importante porque la misma actividad se presta a expectativas mayores a las que posiblemente se realizarán, induciendo al engaño al usuario de los servicios. Otro punto destacable de dicho artículo es que se deja en manos del colegio de profesionales establecer estos límites, respetando su carácter de peritos en la materia.

Art. 42.- El anuncio o la publicidad que un profesionista haga de sus actividades no deberá rebasar los conceptos de ética profesional que establezca el colegio respectivo. En todo caso, el profesionista deberá expresar la institución docente donde hubiere obtenido su título.

En este precepto se establecen las sanciones a que se hace acreedor aquel que ostentándose como profesional no lo sea, ya que esto es un abuso sobre el usuario, además del desprestigio que acarrea al resto de profesionales.

Art. 63.- Al que ofrezca públicamente sus servicios como profesionista, sin serlo, se le castigara con la misma sanción que establece el artículo anterior.

3.3.2.2 Ley de Imprenta¹³⁰

La ley de Imprenta, que data de la época constitucionalista del siglo XX, establece los límites a la libertad de expresión escrita. En sus primeros tres artículos nos dice lo que es un ataque a la vida privada, a la moral y al orden o a la paz pública.

Una estrategia de cabildeo utiliza regularmente los medios de difusión, por lo que se debe garantizar el acceso a ellos, sin embargo, debe cuidarse que se dé dentro de límites permisibles porque el abuso de ellos, mediante la intención de influir con descalificaciones u ofensas, genera malas prácticas. El artículo 4 habla al respecto.

Art. 4.- En los casos de los tres artículos que preceden, se considera maliciosa una manifestación o expresión cuando por los términos en que está concebida sea ofensiva, o cuando implique necesariamente la intención de ofender.

En el mismo sentido, se prohíbe a los funcionarios que provean los medios para la realización de una publicación de ese tipo, eso se encuentra en el artículo 12 de la citada ley.

Art. 12.- Los funcionarios y empleados que ministren datos para hacer una publicación prohibida, sufrirán la misma pena que señala el artículo 10 y serán destituidos de su empleo, a no ser que en la ley esté señalada una pena mayor por la revelación de secretos, pues en tal caso se aplicará ésta.

¹³⁰ ¹³⁰ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

3.3.2.3 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos¹³¹

La práctica de la corrupción en México ha sido extensa y se ha confundido al cabildeo como una de sus formas de actuar. De las épocas del presidencialismo hemos heredado tales prácticas, por eso el cabildeo ante los órganos administrativos corre el riesgo de seguir la misma suerte. La ley se ha preocupado por regular que esas actividades corruptas se vayan eliminando, por eso se creó una nueva ley de responsabilidades administrativas que data del año 2002¹³². Contiene sanciones más severas para el servidor público que acceda o sugiera esas prácticas.

El artículo 7 nos dice cómo debe ejecutar su función el servidor público y bajo que principios.

Art. 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

El artículo 8 nos habla de las obligaciones que tiene el servidor público, las cuales se pueden englobar en la obligación de que su actividad se ejecute de acuerdo con el principio de bien común y el interés general, privándolo de

¹³¹ ¹³¹ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

¹³² Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos vigente desde el 14 de marzo de 2002.

obtener mediante el ejercicio de su encargo beneficios para él o para otro y protegiendo que se realice un perjuicio a la nación:

Art. 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

V.- Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;

VI.- Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

XII.- Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Lo mismo aplica para aquéllos que acaban de terminar el ejercicio de su encargo. La experiencia estadounidense de cabilderos de alto rango que utilizaron información privilegiada para beneficio personal es un ejemplo que hay que cuidar, por eso se impone una limitación de un año después de terminado el empleo a todo servidor público para ejecutar una serie de acciones que podrían verse beneficiadas por la información con la que cuenta o los contactos al interior del gobierno.

Art. 9.- El servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones, lo siguiente:

a) en ningún caso aprovechara su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI del artículo anterior;

b) no usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público, y

c) los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de dirección en el Instituto Federal Electoral, sus consejeros, y los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

3.3.2.4 Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Continuando con nuestra exploración de la legislación nacional encontramos la Ley de Transparencia. Con la publicación de esta ley¹³³, México consiguió dotar de un instrumento indispensable a la sociedad que exigía el fin de los días del oscurantismo en el ejercicio de la actividad pública.

Esta ley tiene dos componentes, el acceso a la información pública en un primer lugar, y la protección de datos personales y de otros asuntos en razón de su importancia. Coincidimos en que la mayoría de los asuntos que se tratan en el gobierno deben ser públicos en todo momento, sin embargo, los

¹³³ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental vigente a partir del 12 de junio de 2002 a la fecha. ¹³⁵ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004.

datos personales, por seguridad individual, y algunos otros, por su especial contenido, es necesario que se encuentren protegidos por la ley, para evitar un mal uso.

El artículo primero nos habla de quienes son los sujetos obligados a brindar la información, extendiendo su impacto a todos los organismos públicos, incluso aquellos que no entran en la división tripartita tradicional.

Art. 1. La presente ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

El artículo séptimo, nos dice cual es la información que todos los sujetos obligados deben publicar, por todos los medios disponibles, la cual debe ser de consulta rápida y actualizada.

Art. 7. Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61, entre otra, la información siguiente:

...

III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;

...

V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;

...

VII. Los servicios que ofrecen;

VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el registro federal de trámites y servicios o en el registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;

IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el presupuesto de egresos de la federación. En el caso del ejecutivo federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

...

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio, así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el decreto del presupuesto de egresos de la federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquellos;

...

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el instituto.

Como podemos ver, se encuentra una variedad inmensa de información que sin duda resulta útil para todo aquel grupo de interés que pretenda ejecutar una acción de cabildeo, que gracias a los elementos tecnológicos de la actualidad permiten el acceso inmediato a ella.

El artículo 12 habla de la obligación de publicar todo lo relativo al movimiento de dinero entre particulares y gobierno, en un intento más por eliminar la práctica de la corrupción.

Art. 12. Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por

cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

Los siguientes dos preceptos nos dicen qué es la información reservada, haciendo un listado de ella. En algunos puntos queda abierta a una interpretación demasiado subjetiva, lo que sin duda crea situaciones controvertibles.

Art. 13. Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;

II. Menoscar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al estado mexicano;

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

Art. 14. También se considerará como información reservada:

I. La que por disposición expresa de una ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;

II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;

III. Las averiguaciones previas;

IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el período de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

En el artículo 18 se relaciona la información que debe ser considerada confidencial, cabe señalar en este momento que la diferencia entre confidencial y reservado principalmente es referente al tiempo en que dicha información no se puede dar al público, en el caso de la confidencial es indefinido, mientras que la reservada tiene un máximo de doce años.

Art. 18. Como información confidencial se considerara:

- I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el artículo 19, y
- II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta ley.

No se considerara confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.

En el artículo 40, se establece el derecho de los ciudadanos a solicitar aquella información que no se encuentra publicada y que quieran hacer de su conocimiento. Para el cabildeo esto resulta importante, es la forma en la que se pueden allegar los insumos, y con la confiabilidad de ser mediante un proceso sujeto a la garantía de legalidad, ya que en caso de negativa la

misma debe ser fundada y motivada, haciendo posible controvertir tal decisión.

Art. 40. Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el instituto

El último artículo que citaremos es el referente a las responsabilidades administrativas en que incurren los servidores públicos por el incumplimiento de las obligaciones que les señala la ley.

Art. 63. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del comité, el instituto, o las instancias equivalentes previstas en el artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el poder judicial de la federación.

La legislación invocada a lo largo de este tema, constituye el complemento de lo que podemos considerar como la mínima regulación que tiene el cabildeo en la actualidad, insistiendo en la necesidad de que se legisle propiamente en esta actividad.

3.4 Propuestas legislativas para regular el cabildeo en México.

Hasta el momento, se han presentado en el Congreso de la Unión dos iniciativas de ley para regular el cabildeo, una en cada Cámara, ambas por representantes populares que obtuvieron un puesto como legisladores a través del Partido Revolucionario Institucional. Las dos se encuentran en comisiones, desde hace tiempo, por lo que consideramos que es difícil que alguna llegue a votaciones, sin embargo son constancia de intentos de regular la materia. La diferencia entre ambas es principalmente el enfoque que se les ha dado. La que presentó el diputado Efrén Leyva Acevedo, se enfoca en regularla en su carácter de actividad profesional, mientras que la del senador Fidel Herrera Beltrán parte de considerarla una herramienta útil para el Congreso.

3.4.1 Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas.

La Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas fue presentada por el diputado Efrén Leyva Acevedo, integrante de la LVIII Legislatura del H.

Congreso de la Unión el 29 de abril del año 2002, ante la Cámara de Diputados. Fue turnada a las Comisiones de Gobernación y Seguridad Pública, y de Reglamentos y Práctica Parlamentarias el mismo día, en donde aún no se ha dictaminado. Consta de 20 artículos y dos transitorios. Jorge Moreno Collado, profesor de la Facultad de Derecho, durante su participación en un seminario sobre cabildeo, organizado por la Cámara de Diputados y la CONCAMIN, reseñó la exposición de motivos de la siguiente manera:

-La modernización del régimen político, significado por la alternancia en el Poder Público [...] propicia mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, así como el surgimiento de personas dedicadas a labores de cabildeo con el objeto de promover intereses particulares.

-Es importante reconocer la forma en que los grupos de cabildeo contribuyen en las decisiones legislativas y de políticas públicas.

-En México la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente lo que no significa su inexistencia. El cabildeo constituye una actividad protegida a nivel constitucional bajo las garantías de asociación, de trabajo y petición que requiere de regulación.¹³⁴

La ley se ha estructurado en cuatro títulos, el primero referente a las Disposiciones Generales, en donde se define al cabildeo, la promoción de causas y otros conceptos. Cabildeo y promoción de causas son definidos así:

Art. 2. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Cabildeo: La actividad profesional remunerada desarrollada por personas físicas o morales en representación de terceros, que tenga por objeto la promoción de intereses y objetivos legítimos de entidades u organizaciones privadas o públicas frente a los órganos del Congreso de la Unión, que se traducen en productos legislativos conforme a las leyes, los reglamentos y la práctica parlamentarias.

II. Promoción de causas: Son procesos de movilización y participación activa, organizada y planificada de grupos o sectores determinados [de] la sociedad civil, por lo cuales se busca incidir en el ámbito de los poderes públicos, en el pleno uso de sus derechos humanos y políticos, con el objeto de lograr el cumplimiento de objetivos concretos en función de sus planteamientos y propuestas.

¹³⁴ Jorge Moreno Collado en *Seminario citado...*, p.26

El Título Segundo nos habla de lo que es el cabildeo legislativo y el cabildeo ante el poder Ejecutivo y como debe ser regulado, promoviendo que las personas que lo ejecuten sean llamadas cabilderos y tengan el reconocimiento necesario de la autoridad competente. También establece sanciones por prácticas de corrupción como dádivas o prebendas.

El Título Tercero se refiere a la creación de un Registro Público Nacional de Prestadores de Servicios Profesionales de Cabildeo; señalando cual sería su competencia y estableciendo que las autoridades en la materia sean la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Gobernación, por parte del poder Ejecutivo, mientras que por el Legislativo lo sería la presidencia del Congreso. Establece como requisito indispensable para la ejecución del cabildeo la suscripción a este Registro, de lo contrario no se podría llevar a cabo. Habla de que con el registro se otorgaría una cédula para cabildar con una vigencia de tres años.

El cuarto y último título nos habla de las Responsabilidades y Sanciones en el ejercicio del cabildeo, señalando cuales son las prácticas que pueden generar aquéllas, que resultarían en la pérdida de registro y la inhabilitación, así como los impedimentos que existen para poder registrarse como cabildero. También remite a la ley de responsabilidades administrativas en caso de violaciones por parte de servidores públicos.

3.4.2 Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo.

La Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo fue presentada por el senador Fidel Herrera Beltrán, integrante de la LVIII Legislatura del H. Congreso de la

Unión el 29 de julio del año 2002, ante la Cámara de Senadores. Consta de 18 artículos y dos transitorios, el texto es más breve que el propuesto tres meses antes por el Diputado Leyva. Jorge Moreno Collado, en el mismo evento académico citado anteriormente, resumió la exposición de motivos con que fue presentada:

La actividad de tratar de influir profesionalmente en las decisiones legislativas, conocidas como cabildeo, no ha sido materia de regulación en México, a pesar de que la actividad es un hecho.

La iniciativa pretende, establecer que la actividad de cabildeo sea reconocida como una especialidad profesional y legítima.

Es importante dar transparencia a las actividades desarrolladas por los especialistas, mediante la obligación de quienes utilizan sus servicios, de dar a conocer los proyectos y con cuales grupos sostienen reuniones.

Prohibir la participación directa de los Legisladores en actividades de cabildeo y la recepción de obsequios.¹³⁵

La iniciativa de ley presentada por el Senador Herrera se encuentra organizada en los 18 artículos que hemos señalado. En el párrafo segundo del artículo primero, define al cabildeo de la siguiente manera:

Se considera esta actividad cuando se promueve en nombre y por cuenta de otro, la participación organizada, informada y responsable de la sociedad en las decisiones legislativas y administrativas para hacer transparentes las actividades de cabildeo así como los gastos asociados a éstas.

Es importante la referencia que se hace a la necesidad de transparentar el proceso, cuestión sobre la que hemos insistido a lo largo del texto.

En los artículos siguientes hace algunas otras propuestas de regulación: En el tercero señala que deben sujetarse a registro las empresas de cabildeo ante la Secretaría de Gobernación y el Congreso. El artículo cuarto indica que para prestar el cabildeo se requiere la calidad de persona moral. En este

¹³⁵ *Ibid.* p. 26

punto no se entiende la motivación del legislador para que sea una persona jurídica quien ejecute el cabildeo, ya que hemos señalado lo que contiene la Ley Reglamentaria en Materia de Profesiones en el Distrito Federal, que señala como responsable de la actuación al profesional, independientemente de si se encuentra asociado o no, creemos que es una apreciación incorrecta la que incluye este postulado, quizá influida por la regulación bursátil y bancaria.

El artículo quinto habla de la responsabilidad de los órganos del Congreso en caso de que contraten servicios de cabildeo. El artículo sexto habla de la regulación del cabildeo que ejecute alguno de los Poderes de la Unión ante gobiernos extranjeros, los artículos del séptimo a noveno, indican cuales son las actividades que podrá desarrollar el profesional de cabildeo. El artículo décimo nos habla de la necesidad de rendir informes financieros exclusivamente a aquellos que cabildeen a favor de entes extranjeros. El artículo décimo primero hace referencia a la necesidad de incluir los gastos de cabildeo en que incurra el gobierno federal en la previsión presupuestal. El décimo segundo habla del secreto profesional, mientras que el décimo tercero nos indica que los cabilderos deberán transparentar sus ingresos. En el décimo cuarto se establecen las responsabilidades administrativas para los servidores públicos conforme a la Ley de Responsabilidades. El artículo décimo quinto habla de la previsión de suspender las actividades de cabildeo durante las campañas electorales. El artículo décimo sexto nos indica la prohibición a los miembros del Congreso de recibir obsequios por parte de los cabilderos, dejando abierta la opción de la denuncia popular. El artículo décimo séptimo habla de la obligación de los cabilderos de actuar conforme al

interés público fundamental de los ciudadanos. El último precepto contempla la creación de un registro o base de datos de los cabilderos y su actividad.

Consideramos que la propuesta hecha por el Diputado Leyva busca una regulación más integrada que la del senador Herrera, que si bien contiene conceptos interesantes como la regulación del cabildeo hecho por el poder público mexicano en el exterior, su estructura es deficiente y los puntos que trata se quedan cortos en su intención reguladora.

Con esto concluimos el estudio de este capítulo. La normatividad con la que contamos en la actualidad permite delimitar de alguna manera el accionar del cabildeo y le da posibilidad de existencia jurídica cobijado por las garantías constitucionales, sin embargo, la ausencia de una regulación específica, provoca incertidumbre en cuanto al tema.

Capítulo 4 Elementos del Cabildeo.

En el capítulo primero abordamos las definiciones que distintos autores han otorgado al Cabildeo o *Lobbying*. Del conjunto de ellas, nutriéndolas con algunos otros conceptos construimos nuestra propia definición, la cual citamos a continuación: *el cabildeo es una actividad profesional que ayuda a que los grupos de interés y de presión y, en ocasiones, la sociedad a través de los voceros de la opinión pública, participen en el proceso de toma de decisiones públicas, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.*

La intención de este capítulo es analizar los elementos principales que tiene el cabildeo, a través de su función, los sujetos que en él participan y los tipos de cabildeo existentes, así como distinguirlo de algunas figuras con las que continuamente se le confunde.

4.1 Función de Cabildeo.

Es importante para este estudio encontrar la función que tiene el cabildeo. El autor catalán Jordi Xifra, le brinda al cabildeo dos funciones; la primera basada en su finalidad, mientras que la segunda en su naturaleza.

Ya hemos dicho en la definición de lobbying que su función es crear una situación o intervenir sobre ella, transmitiendo una imagen favorable y la credibilidad de los intereses defendidos. Esa es su función técnica. Sin embargo, el ámbito de la decisión pública, por su naturaleza política, otorga al lobbying una función político-social concretada en la convivencia necesaria y legítima para todo sistema democrático entre el interés general y el interés particular.¹³⁶

¹³⁶Jordi Xifra, *Op. cit.*, p. 60

Coincidimos con el autor en cuanto a que el cabildeo tiene una función político-social que consiste en acercar el interés general y el interés particular. Adaptándolo a nuestra definición, podemos decir que la función que tiene el cabildeo es permitir que el interés particular, es decir, el de los ciudadanos organizados en el uso del cabildeo participe en el proceso de toma de decisiones, proceso mediante el cual se trata de establecer el interés general, así pues, la función del cabildeo es posibilitar al ciudadano en sociedad a participar en el proceso de toma de decisiones públicas.

4.2 Diferencia del Cabildeo con otras figuras jurídicas.

El Cabildeo permanentemente ha sido confundido con diversas figuras jurídicas de distinto índole, principalmente civil y penal, como lo son el mandato, la gestión de negocios y el tráfico de influencias. La intención de desarrollar este tema es diferenciar esas figuras del tema de nuestra exposición.

4.2.1 Mandato.

La primera figura de la cual diferenciaremos al cabildeo es el mandato, perteneciente al derecho civil, el cual se encuentra regulado en el ámbito federal por el artículo 2546 del Código Civil, mismo que se reproduce a continuación.

El mandato es un contrato por virtud del cual el mandatario se obliga a ejecutar por cuenta del mandante, los actos jurídicos que éste le encargue.¹³⁷

El maestro Rafael Rojina, en su clásico llamado *Compendio de Derecho Civil*, señala los elementos característicos de la definición que nos brinda el código, considerando que su naturaleza de contrato, su incidencia exclusiva en actos jurídicos y la actuación a nombre de una tercera persona es lo que resalta.

Analizando esta definición encontramos los siguientes elementos:

1° El mandato se caracteriza expresamente como un contrato.

2° Recae exclusivamente sobre actos jurídicos, y en esto radica la especialidad de este contrato. La promesa o antecontrato también tiene por objeto celebrar actos jurídicos.

3° Una tercera característica que nos da el Código vigente, consiste en que el mandatario deberá ejecutar los actos jurídicos por cuenta del mandante. Tradicionalmente, el mandato se refería a los actos ejecutados por cuenta y en nombre del mandante, es decir, comprendía la forma llamada mandato representativo. En la actualidad, según nuestro Código actual, no es elemento de definición que los actos se ejecutan en nombre del mandante, o sea, creando relaciones jurídicas directas entre el tercero y el mandante, a través del mandatario. En cambio, ejecutar actos por cuenta del mandante, significa que la operación jurídica sólo afectará el patrimonio del mandante, pero cualquiera relación de derecho se originará directamente entre el mandatario y el tercero.¹³⁸

De las características anteriores, podemos encontrar que su semejanza con el cabildeo radica fundamentalmente en el hecho de que se realizan actos en nombre de otra persona, aunque en el cabildeo, no es necesario ejecutar los actos por parte del usuario, ya que muchas veces éste puede estar incluso indeterminado y la responsabilidad deberá de recaer en el profesional de cabildeo de todos los actos que realice.

¹³⁷ Art. 2546 Código Civil Federal.

¹³⁸ Rafael Rojina Villegas, *Compendio de derecho civil*. Tomo IV Contratos. Porrúa 18ª ed., México, 2000 p. 263

Otra diferencia que encontramos es en el plano formal, ya que el mandato exige ser representado en un contrato, como lo señala Rojina, mientras que el cabildeo no tiene esta necesidad, a menos que en próximas regulaciones se le diera esa característica.

La diferencia sustancial que encontramos entre las dos figuras se encuentra en el objeto de la misma, ya hemos precisado el objeto del cabildeo, el cual resulta totalmente distinto al señalado por la ley para el mandato, realizar actos jurídicos.

De lo anterior se desprende que el cabildeo es similar al mandato en cuanto a que se realizan actividades a favor de una tercera persona, pero es distinto en cuanto a su forma y objeto.

4.2.2 *Gestión de negocios.*

La siguiente figura que analizamos es la gestión de negocios, la cual guarda similitud con el cabildeo en menor grado que el mandato, sin embargo, se le denomina continuamente al profesional del cabildeo gestor, por lo cual hacer la diferencia entre estas es importante. La gestión de negocios se encuentra regulada por el Código Civil Federal en su artículo 1896.

Artículo 1896. El que sin mandato y sin estar obligado a ello se encarga de un asunto de otro, debe obrar conforme a los intereses del dueño del negocio.¹³⁹

¹³⁹ Código Civil Federal. ¹³⁹ Consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

De ella Rojina Villegas se expresa como un cuasicontrato, en el cual se debe suponer que no existe un mandato, pero que un tercero ejecuta actos por cuenta de otro sin que este se lo haya solicitado, teniendo el primero la obligación de actuar conforme a los intereses del dueño.

Según la tradición francesa, la gestión de negocios es un cuasicontrato, pero este término ha perdido precisión jurídica, por constituir una categoría en la cual se han querido agrupar figuras de naturaleza distinta, que se acabó por despojarle de todo significado. Lo único común es que comprende hechos voluntarios lícitos, pero caben dentro del concepto del cuasicontrato¹⁴⁰

En la actualidad la gestión de negocios supone que no hay mandato, ni expreso, ni presunto. Impone como única obligación al gestor que se inmiscuye en asuntos ajenos, obrar conforme a los intereses del dueño. El Código actual reconoce que hay una función de solidaridad social en la gestión de negocios, pero no permite la arbitrariedad de que alguien puede inmiscuirse en los negocios de otro, sin imponer un límite y éste consiste en obrar conforme a los intereses del dueño; por esto el gestor obra por cuenta de éste, pero no en su nombre.¹⁴¹

Como se observa, la similitud que puede tener esta figura con el Cabildeo es prácticamente nula, ya que no comparten ni objeto, ni forma y la relación entre los sujetos es distinta, debido a que el cabildeo carecería de sentido si el "dueño" no promoviera la intervención del tercero.

4.2.3 *Tráfico de influencias.*

La última figura que cotejaremos con el cabildeo es el tráfico de influencias, perteneciente al derecho penal con la cual se hace frecuente referencia en medios de comunicación y en la práctica a la actividad de cabildeo.

¹⁴⁰ Rafael Rojina, *Op cit.*, p. 253

¹⁴¹ *Ibid.* 261

Comenzamos por señalar que el tráfico de influencias es un delito contemplado por el artículo 221 del Código Penal Federal,¹⁴² mismo que reproducimos aquí en todas sus fracciones.

Artículo 221.- Comete el delito de tráfico de influencia:

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el distrito federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Con respecto a esto, el penalista Eduardo López Betancourt, nos explica etimológicamente lo que constituye este delito.

Desde el punto de vista gramatical, traficar significa negociar, comerciar; influencia es poder, valimiento, autoridad, ejercer predominio o fuerza moral en el ánimo de alguien, contribuir de algún modo al éxito de un asunto. Desde este punto de vista, tráfico de influencias es negociar o especular con el poder, valimiento, predominio o fuerza moral que se tiene en el ánimo de alguien.¹⁴³

¹⁴² ¹⁴² Consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

¹⁴³ Eduardo López Betancourt. *Delitos en Particular II*. Porrúa 2ª ed., México 1996, p. 326

Contando con estas dos definiciones podemos decir que el tráfico de influencia es un delito, que se comete por un servidor público o cualquier persona mediante el ejercicio de un predominio o fuerza ante la opinión pública para conseguir un beneficio de manera ilícita.

Para hacer la diferencia entre esta figura y el cabildeo, debemos prestar especial atención a la última palabra de la definición, ya que se refiere a la utilización de medios ilícitos. El cabildeo, jamás puede utilizar medios ilícitos para la consecución de sus fines, porque inmediatamente caerá en una figura delictiva, sin embargo, dada su naturaleza, el ejecutor de cabildeo si puede hacer uso de su predominio o fuerza moral para la consecución de sus fines, siempre y cuando en cada momento actúe bajo el marco de la ley.

Finalmente, citando el caso particular que señala el Código, el servidor público no puede ejecutar cabildeo aunque sea por medio lícitos, con la excepción de que actúe exclusivamente en el ámbito de su competencia y siguiendo los lineamientos de su encargo, pero de ninguna manera de forma profesional.

La línea que separa al Cabildeo del tráfico de influencias es delgada pero firme y precisa, el cabildeo es una figura que utiliza medios lícitos y el tráfico de influencias no, así que aquel que diga ejecutar cabildeo utilizando medios ilícitos en realidad esta incurriendo en el delito de tráfico de influencias.

4.3 Sujetos del Cabildeo.

La relación de cabildeo se lleva a cabo entre tres personas: el usuario de cabildeo o grupo de interés; el profesional de cabildeo y el receptor. Existe

una cuarta, que es la población a la que impacta la toma o no de la decisión pública, pero eso lo analizaremos en el próximo capítulo especial relativo a las repercusiones sociales.

4.3.1 *Usuario de cabildeo*

Podemos decir en primer lugar que el usuario de cabildeo por excelencia son los grupos de interés de la sociedad, debido a que es ella la que se encuentra exenta de la participación en el proceso de toma de decisiones, lo que origina la aparición de herramientas como el cabildeo. Asimismo, la diferencia de opiniones dentro de la sociedad y la convergencia de intereses entre algunos grupos integrantes de ella, hacen que consideremos al grupo de interés como la unidad básica que será usuaria del cabildeo.

Ya definimos lo que es un grupo de interés en el capítulo primero de esta obra¹⁴⁴, así que pasaremos ahora a precisar cuales son aquellos grupos de interés que son los potenciales usuarios del cabildeo.

4.3.1.1 *Empresa.*

Podemos entender a la empresa como la unidad económica con fines de lucro. Nuestro derecho habla de comerciantes no de empresa. El artículo tercero del Código de Comercio señala quienes son estos:

¹⁴⁴ *Vid. Supra* 1.3.4 pp.33-35

Artículo 3.- Se reputan en derecho comerciantes:

I.- Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria;

II.- Las sociedades constituidas con arreglo a las leyes mercantiles;

III.- Las sociedades extranjeras o las agencias y sucursales de éstas, que dentro del territorio nacional ejerzan actos de comercio.¹⁴⁵

Para precisar esto, citamos a Jorge Barrera Graf, estudioso del Derecho Mercantil, quien nos explica la definición anterior, señalando a la empresa como la actividad de las personas señaladas en los párrafos anteriores.

De acuerdo con la definición del comerciante que da el artículo 3 fracción I del Código de Comercio, se requiere que la persona haga del comercio su ocupación ordinaria, lo que significa, no la realización de actos aislados, sino de varios de ellos, o sea, el ejercicio de una actividad comercial, profesionalmente. Esto, repetimos, salvo caso de excepción, supone la existencia y la explotación de una empresa, grande o pequeña. En cuanto a sociedades (comerciales, personas morales), la interpretación jurídica del artículo 2888 del Código Civil, que define al contrato de sociedad, indica que aquéllas cuya finalidad constituya una especulación comercial, deben contratarse como sociedades mercantiles; lo que también requiere, normalmente, la organización y la explotación de una negociación o empresa.¹⁴⁶

Tenemos que señalar que si bien la empresa, ya sea una sola persona, una sociedad o una sociedad extranjera, pueden ejecutar el cabildeo, lo común es que este sea ejecutado por un grupo, una red temática, antes que por una sola de estas unidades económicas, aunque existen los casos, principalmente respondiendo al poderío económico, de organismos que realizan cabildeo exclusivamente en nombre de su propia empresa. No sobra

¹⁴⁵ Código de Comercio

¹⁴⁶ Jorge Barrera Graf, *Instituciones de Derecho Mercantil*, Porrúa, México, 1997, p. 7

decir que el interés de este tipo de grupos por ejecutar el cabildeo es conseguir políticas públicas que les favorezcan para conseguir un mejor posicionamiento en el mercado.

4.3.1.2 Organización No Gubernamental.

Como otro tipo de grupos de interés encontramos a las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales se pueden definir como un tipo de asociación voluntaria con fines y objetivos definidos por sus integrantes, creada independientemente de los gobiernos locales, regionales y nacionales, así como también de los organismos internacionales. Su membresía está compuesta por voluntarios. Internamente pueden tener un bajo o alto grado de organización interna. El financiamiento de actividades generalmente proviene de diversas fuentes: personas particulares, Estados, organismos internacionales, empresas, otras ONG's.

En nuestro derecho la existencia de las ONG's se encuentran fundamentadas en el artículo 3 de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil:¹⁴⁷

Artículo 3. Podrán acogerse y disfrutar de los apoyos y estímulos que establece esta ley, todas las agrupaciones u organizaciones mexicanas que, estando legalmente constituidas, realicen alguna o algunas de las actividades a que se refiere el artículo 5 de la presente ley y no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso, sin menoscabo de las obligaciones señaladas en otras disposiciones legales.

¹⁴⁷ Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil publicada el 9 de febrero de 2004 en el Diario Oficial de la Federación. ¹⁴⁷ Consultada en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas www.juridicas.unam.mx el 4 de noviembre de 2004

Las ONG's actúan desde el nivel local hasta el internacional. Cubren una gran variedad de temas y ámbitos que definen su quehacer. Dichos temas están relacionados con ayuda humanitaria, salud pública, investigación, desarrollo económico, cultura, derechos humanos, etcétera. No tratan de reemplazar las acciones de los Estados u organismos internacionales en sus correspondientes países sino de ayudar en aquellas áreas en las cuales no existen políticas sociales o económicas.

Han existido aproximadamente desde el siglo XIX. El reconocimiento formal de las ONG's es a partir del artículo 71 de la Carta de las Naciones Unidas. Aún con esto la regulación de las mismas no está clara, por lo que los fines que persiguen las mismas pueden ser distintos a los del sector al que dicen defender el interés, sin embargo, en muchas ocasiones constituyen una buena punta de lanza de políticas públicas alejadas del debate diario, y una forma eficaz de incidir por parte de los ciudadanos, fuera de las estructuras políticas convencionales.

Las ONG's han sido fuertes impulsoras del cabildeo, aunque no son realmente usuarias de la actividad profesional del mismo, debido a la imposibilidad de pagar los honorarios que genera el uso de una estrategia de cabildeo profesional, sin embargo, por la naturaleza de la acción política que encabezan para conseguir fondos públicos y alcanzar sus fines se considera que ejecutan acciones de cabildeo.

4.3.1.3 Personas de derecho social.

Las personas de derecho social, o sector social como se le ha denominado comúnmente, constituyen otro usuario potencial del cabildeo. La discusión sobre quien es persona de derecho social nace a raíz del reconocimiento que de las mismas se hizo en la Constitución Política de 1917, fundamentalmente en los artículos 27 y 123. El autor Hugo Esteve Díaz las precisa de la siguiente manera:

Jurídicamente, existe indefinición sobre lo que se debe entender por sector social; no obstante, en México existe un sinnúmero de empresas o unidades económicas que al amparo del sector social se han constituido, o que cuando menos se dicen pertenecer a dicho sector.

Podemos inferir que tipo de empresas u organización económicas pudieran formar parte del mencionado sector social: ejidos, organizaciones de trabajadores, cooperativas, comunidades, empresas que pertenezcan mayoritariamente o exclusivamente a los trabajadores y, en general, de todas las formas de organización social para la producción, distribución y consumo de bienes y servicios socialmente necesarios.¹⁴⁸

Así pues, en la actualidad, consideramos que las que subsisten se encuentran reguladas por los preceptos constitucionales citados anteriormente, los cuales reproducimos a continuación exclusivamente en los párrafos que hacen referencia:

Art. 27 VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Art. 123 XVI.- Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etc.

¹⁴⁸ Hugo Esteve Díaz, *El Sector Social de la Economía en México*, Instituto de Proposiciones Estratégicas, A.C., México, 1991, p. 120

De estos preceptos constitucionales se funda la existencia de las distintas agrupaciones obreras y campesinas, como lo son la Confederación Nacional Campesina, la Central de Trabajadores de México o la Unión Nacional de Trabajadores, todas ellas integradas por personas con esta naturaleza jurídica, coaligadas en estos organismos en la persecución de sus objetivos.

4.3.1.4 Instituciones Públicas.

Las instituciones públicas constituyen otro de los sectores usuarios de cabildeo. Es común encontrar que las distintas Secretarías de Despacho o los Gobiernos de los Estados, ejecuten actividad de cabildeo durante el período de discusión presupuestal con la finalidad de obtener más recursos para la realización de sus actividades. De conformidad con el artículo 27 fracción XIV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente de la República, a través de su Secretario de Gobernación que actúa como enlace, tiene acercamientos con el Congreso, con la finalidad de sacar adelante una decisión pública. Lerdo de Tejada y Godina, indican lo siguiente:

En México, como en todo el mundo, los recursos siempre son insuficientes, y muchas veces quien mejor negocia obtiene más recursos. En este sentido, el Lobbying ha marcado la diferencia entre el fracaso y el éxito de algunos estados, municipios, e inclusive, de los Poderes de la Unión.¹⁴⁹

La participación de las instituciones públicas como usuarias del cabildeo, nos invita a la reflexión acerca de las cuestiones éticas que implica

¹⁴⁹ Lerdo de Tejada y Godina. *Op. cit.*, p. 19

esta intervención, principalmente sobre si cuentan con la personalidad jurídica y la posibilidad de ejercer recursos públicos para estas actividades, además de la obligación de respetar el ámbito de competencia de los distintos poderes y niveles de gobierno.

En primer lugar tenemos que reconocer a las instituciones públicas como personas, siguiendo la definición que de éstas nos da Andrés Serra Rojas, lo que nos auxilia en cuanto a la capacidad que tienen de contratar un servicio de cabildeo.

Un antiguo principio de Derecho, incorporado principalmente a la legislación civil, reconoce que: *son personas todos los entes susceptibles de adquirir derechos y contraer obligaciones.*¹⁵⁰

De este concepto general de persona, tenemos que especificar cuáles de aquéllas son públicas, encontrando el autor citado anteriormente que para ser consideradas como tales, deben encontrarse reconocidas en la ley y que la misma les brinde una organización de carácter estatal y una finalidad.

Las personas morales o jurídicas de derecho público son aquéllas a quienes la ley reconoce como tales, les asigna una organización pública y les encomienda la realización de fines en general.¹⁵¹

Podemos ver entonces que las instituciones públicas son reconocidas por el derecho como entes capaces de ser titulares de derechos y obligaciones, su actividad debe estar regida por una organización que le dé la ley y fines que la misma otorga, de lo que desprendemos que cualquier persona de carácter público, puede contratar los servicios que requiera, incluyendo el cabildeo, siempre y cuando la actividad a realizar se encuentre

¹⁵⁰ Andrés Serra Rojas. *Teoría del Estado*, Porrúa, 14ª. ed., México, 1998. p. 193

¹⁵¹ *Ibid.*, p.197

contemplada por la ley y los fines que persiga sean acordes con los fines que la norma le ha encargado. En cuanto al uso de recursos públicos, la institución no puede disponer libremente de ellos, sino que cada peso que se gaste debe estar contemplado en el Decreto de Presupuesto de Egresos, afectando la partida correspondiente, y además, cumpliendo con la obligación de transparencia del gasto, por lo cual consideramos que el gasto en cabildeo, debe estar presente en la programación presupuestal que cada dependencia realiza, en caso de que se apruebe su uso.

Resueltas las dos primeras preguntas éticas sobre la participación de las instituciones públicas como usuarias del cabildeo, y concluyendo que tienen personalidad jurídica para ejecutarlo y que pueden disponer de recursos públicos para ello siempre y cuando se encuentren contemplados en el Presupuesto de Egresos, trataremos de responder a la última pregunta, respecto a la influencia que el cabildeo puede desatar entre los distintos ámbitos de competencia y los niveles de gobierno. Al respecto, Serra Rojas precisa lo siguiente.

Por lo que se refiere a las relaciones entre los órganos dependientes y los independientes no ofrecen ningún problema, pues su estructura misma es la que los establece y los define; en cambio, cuando se trata no de relaciones entre un órgano dependiente y un órgano independiente, sino de relaciones de órganos independientes entre sí, entonces hay que precisar los límites de cada uno para que no haya interferencia entre sus respectivas esferas de acción y para que no exista lucha política entre los mismos.¹⁵²

Del párrafo anterior desprendemos que las relaciones que se dan entre órganos dependientes e independientes, es decir cuando uno depende de

¹⁵²*Ibid.*, p. 225

otro, no entrañan mayor problema, debido a que en el ámbito de su competencia, la ley ha señalado que le corresponde a cada una, y dada la obligación de todas las instituciones públicas de actuar conforme a lo que la ley les indique, encontramos que la referencia directa se encuentra en la ley. Serra Rojas nos narra también la posibilidad de que los órganos independientes entre sí, interactúen sin un límite claro entre sus esferas de acción, sugiriendo que la realización de esto puede generar una lucha política entre ellos, y nos dice que se deben establecer los límites de cada uno, lamentablemente no nos señala quien debe imponerlos. Consideramos que siguiendo el espíritu del Derecho Público, la ley es quien debe señalarlo, expresando claramente la posibilidad de incidencia de un poder sobre el otro, por lo que en la necesidad que existe sobre legislar en el tema del cabildeo, debe incluirse la regulación sobre las instituciones públicas como usuarias de esta actividad profesional, cuando su incidencia se da fuera de lo que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Finalmente a manera de reflexión, nosotros hemos señalado al cabildeo como una forma de participar por parte de aquellos que no detentan el poder público en la toma de decisiones, por lo que consideramos que si una institución pública tiene competencia en determinado asunto, entonces la ley la ha dotado de capacidad de intervenir en la toma de decisión, capacidad que debe usar, ya que es el medio idóneo contemplado en la norma, asimismo, si la ley no le ha dado competencia en el asunto, entonces esa institución pública no debe intervenir en ese proceso de toma de decisión, por lo que debe permanecer ajena a ella, para evitar, como señala Serra Rojas, la lucha política entre ellas.

4.3.1.5 Partidos Políticos.

El último de los usuarios de cabildeo que analizaremos son los partidos políticos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, señala quienes son éstos, cual es su naturaleza jurídica y su finalidad.

Art. 41 ...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

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

Debemos reconocer que los partidos políticos representan el derecho que tiene todo ciudadano a organizarse políticamente con la finalidad de acceder al poder público, ya sea físicamente o mediante la expresión de sus ideas y convicciones. El Diccionario de Términos Parlamentarios de la Cámara de Diputados los define de la siguiente manera:

Los partidos políticos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatista o autonomista, etc. Son

agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo o grupos que mantienen puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptaron el régimen representativo y el sufragio se hizo necesaria la formación de partidos, el sufragio es una institución jurídico político por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñarán el gobierno.¹⁵³

Podemos ver que la definición anterior coincide con lo expresado por la Constitución, agregándole comentarios interesantes como que la democracia representativa tiene como sus principales actores a estos, que son de donde surgen las personas físicas que desempeñan el gobierno.

Los partidos políticos tienen una regulación específica, brindada por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual los distingue de todas las demás instituciones de carácter público, de hecho mucho se habla acerca de la regulación demasiado ligera que existe sobre ellos, ya que su actividad fuera de los periodos electorales se encuentra poco controlada.

En lo que concierne a nuestro tema, señalamos que los partidos políticos son usuarios del cabildeo y se encuentran capacitados para hacerlo y, aunque su finalidad es ocupar los cargos públicos mediante el proceso electoral, eso no excluye el uso de otros medios para intervenir en las decisiones públicas, ya que finalmente constituyen agrupaciones de ciudadanos con un interés común, el cual se promueve alcanzar por los distintos medios lícitos posibles, uno de ellos, el cabildeo.

¹⁵³ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. cit. p. 718-719*

4.3.2 Profesional de Cabildeo.

Al profesional de cabildeo ya lo hemos definido en el capítulo primero, sin embargo, es importante retomarlo ahora, ya que constituye el ejecutor de esta actividad, y el intermediario entre el interés del usuario de cabildeo y aquel tomador de decisión que vaya a ser el receptor de la estrategia de cabildeo.

En la actualidad, el profesional de cabildeo se encuentra organizado en asociación con otros profesionales, constituyendo despachos o bufetes de cabilderos, también llamados lobbies. Los despachos más importantes que existen a nivel mundial tienen su sede en los Estados Unidos de América, la mayoría de los autores consultados coinciden con que son los más grandes por la cantidad de gente que aglutinan y los recursos que manejan. Los autores difieren acerca de cual es la firma más poderosa, entre ellos Alonso Piñeiro señala lo siguiente:

Con ser la más poderosa, Kissinger Associates es apenas una de las seis mil firmas oficialmente registradas en la capital norteamericana, que manejan aproximadamente dos mil millones de dólares anuales¹⁵⁴

A diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos de América, la realidad de esta actividad en nuestro país es distinta. La aparición en nuestro país de profesionales del cabildeo se ha sucedido desde 1997, a la fecha, conociéndose poco, quienes son los ejecutores de cabildeo en la actualidad. En una nota aparecida en el periódico Reforma, el analista Alberto Barranco Chavarría, en su columna *Empresa*, manifiesta lo siguiente:

¹⁵⁴ Armando Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p. 75

Extraoficialmente, dada la ausencia de registro público, en México se conocen seis: Edelman Worldwide Communications, representado por Miguel Rico; LTG Lobbying, por Sebastián Lerdo de Tejada; Cabildeo & Communication, por Emilia Fariás Mackey; Fitch y Asociados, por Oscar Fitch; Estrategia Total por Fernando Lerdo de Tejada, y Grupo Asesoría Estratégica, por Roberto Ortega Lomelin.¹⁵⁵

Asimismo, en una nota publicada en el periódico La Jornada, por los reporteros Roberto Garduño y Ciro Pérez, se señalan a algunos de los profesionales de cabildeo en México.

A Lobbying México se suman otros nombres de personajes y despachos que cabildean o "entregan información ordenada de las empresas a los servidores públicos, para que tomen decisiones adecuadas a los intereses de los sectores involucrados en un tema determinado": Fernando Lerdo de Tejada, Manlio Fabio Beltrones, Liébano Sáenz, Marco Provencio y Gustavo Almaraz, así como las empresas Bourston Martsteller y Edelman.¹⁵⁶

El perfil del cabildeador ha sido una preocupación constante, la mayoría se refiere a ellos como políticos alejados de la función pública que utilizan sus conocimientos y sus relaciones para ejecutar esta actividad. Consideramos que en una primera fase esta apreciación puede ser correcta, debido a que son ellos quienes tienen el conocimiento de la actividad por su interacción con representantes públicos de otros gobiernos en los que el cabildeo es constante, así como los recursos necesarios para emprender la actividad soportando la probable falta de resultados inmediatos; asimismo, al estar retirados de la política, su actividad cotidiana, cuentan con el tiempo necesario

¹⁵⁵ Alberto Barranco, "Empresa" en *Reforma*, sección Nacional, 2 de septiembre de 2002, México, D.F., p. 2

¹⁵⁶ Roberto Garduño y Ciro Pérez en *La Jornada*, sección Política, 2 de julio de 2002, México, D.F., p. 9

para emprender una nueva. Importante será que a estos despachos se acerquen jóvenes en formación para poder crear profesionales de esta actividad desde edades tempranas, lo que permite el crecimiento de la misma.

Según los propios cabilderos, en un estudio realizado por Jordi Xifra, las cualidades con que debe de contar un profesional de la materia son las siguientes:

Determinar el perfil del lobbista consistirá en establecer las cualidades que debe poseer. Sin embargo, el trabajo del lobbista no es individual. Como hemos visto, el *lobbying* es interdisciplinar, por lo que, de acuerdo con el cliente afectado por la normativa que justifique su intervención, requerirá el complemento de expertos en derecho, economía o, incluso, en materias más técnicas. El lobbista no puede ser un sabelotodo, debe saber, por encima de todo, digerir y transmitir las informaciones suministradas por sus colaboradores y clientes.¹⁵⁷

Lo anterior pertenece a un estudio de psicología organizacional, antes que a uno de sociología jurídica, sin embargo es importante contar con la percepción que sobre ellos mismos tienen los cabilderos, debido a que ello nos ayuda a construir una imagen real de lo que es este profesional.

En otro orden de ideas es relevante señalar que en ocasiones, el usuario de cabildeo y el profesional de cabildeo son la misma persona, principalmente en el caso de Organizaciones No Gubernamentales o Partidos Políticos, por lo que en esas situaciones los sujetos de cabildeo se reducen a dos, ya que en un solo ente se condensan al grupo de interés y al profesional de la actividad.

¹⁵⁷ Jordi Xifra, *Op. cit.*, p. 130

4.3.3 Receptor de cabildeo.

El tercer sujeto integrante de la relación de cabildeo es el receptor de cabildeo, que debe considerarse como tal a aquel tomador de la decisión pública sobre el cual busca incidir una estrategia de cabildeo. Tomando en cuenta la teoría clásica de la división de poderes, analizamos a los tres principales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, encontrando en este último, una imposibilidad formal, aunque no material, para ejecutarlo.

4.3.3.1 Poder Ejecutivo.

El surgimiento del cabildeo y evolución del cabildeo se ha dado ante los congresos y otros órganos colegiados donde se decide la legislación; sin embargo, la toma de decisiones públicas abarca un universo mucho mayor al de solamente la elaboración de leyes. El Poder Ejecutivo es un tomador de decisiones públicas trascendente, sobre todo en un país como el nuestro donde está dotado de facultades extensas y superiores a las que tiene cualquiera de los otros poderes. Por lo tanto, el poder Ejecutivo es un receptor de cabildeo natural. Lerdo de Tejada y Godina refieren lo siguiente:

La práctica del *Lobbying* se extiende hacia ámbitos que no son exclusivamente los cuerpos colegiados, y abarca actividades que se realizan para impulsar proyectos de inversión regional, así como para modificar estados de ánimo social o de actores específicos en torno a pretensiones puntuales.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Lerdo de Tejada y Godina. *Op. cit.*, p. 123

Xifra, al narrarnos como actúa el cabildeo en los procesos españoles, destaca la importancia que tiene su realización sobre el poder ejecutivo, dado el papel de iniciador de leyes con que cuenta éste.

El proceso elaborador y generador de proyectos legislativos se inicia, cada vez de forma más significativa, en los servicios gubernamentales, los grupos de presión, antes de actuar sobre el poder legislativo, intentan incidir y actuar cuando se está realizando el proceso creador con la intención de que aparezca un apoyo del personal administrativo a sus demandas y la consecuente inclusión de éstas en los proyectos ejecutivos.¹⁵⁹

Así pues, descubrimos las dos principales posibilidades de cabildeo ante el Poder Ejecutivo: en sus propios procedimientos de toma de decisiones y por su facultad constitucional de iniciativa de ley.

4.3.3.2 Poder Legislativo.

El cabildeo ante el Poder Legislativo es considerado como el tradicional, la palabra cabildeo siempre nos transportará a aquellos pasillos del Congreso Británico por los cuales transitaron los primeros *lobbyists*. Al respecto y rescatando la importancia que tiene frente al cabildeo ejecutado ante el Ejecutivo, Jordi Xifra narra lo siguiente:

[El procedimiento legislativo] Es el poder originario en la comunicación del lobbying. Se ha llegado a decir que el lobbying puro es el realizado ante los parlamentarios, mientras que el ejecutado para participar en las decisiones del ejecutivo o de la Administración pública es más propio de las *public affairs*.¹⁶⁰

¹⁵⁹ Jordi Xifra, *Op. cit.* p. 23

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 106

Como lo hemos abordado en distintas partes de este texto, la importancia del poder Legislativo en la toma de decisiones públicas en nuestro país ha aumentado, el papel limitado que jugó anteriormente se ha sustituido con mucha mayor participación a lo largo de todo el proceso de creación de leyes, empezando con la presentación de iniciativas, como lo narran Lerdo de Tejada y Godina, aunque, como estos mismos autores señalan, la mayor participación no siempre se ha traducido en mayores resultados.

Si bien hasta antes de 1997 casi el 100 por ciento de las iniciativas del Congreso eran enviadas por el Ejecutivo, en los últimos 20 años los legisladores presentaron casi el doble, mismas que la mayor parte de las veces no fueron siquiera dictaminadas, o fueron desechadas al interior de las Comisiones.¹⁶¹

El cabildeo ante el Poder Legislativo supondría que la unidad de medida a la cual tendría que dirigirse una estrategia de cabildeo fuera el legislador, sin embargo, los dos autores citados anteriormente señalan que la estructura administrativa con que cuenta el Congreso tiene a su cargo importantes funciones que le correspondería desempeñar al legislador. Es importante señalar esto porque, como veremos más adelante en la parte relativa al desarrollo de la estrategia de cabildeo, gran parte de las labores se tendrán que desarrollar ante esos órganos de naturaleza administrativa.

Por tanto, una de las hipótesis que tratamos de mostrar aquí es la siguiente: el diputado federal no es la unidad de medida para la toma de decisiones parlamentarias y administrativas en la Cámara. La estructura administrativa concentra funciones y recursos que la convierten en eje de esa toma de decisiones. Así, pues, el fortalecimiento del Poder Legislativo debería centrarse en cambiar ese eje y convertir al diputado en la unidad de medida para la toma de decisiones al interior de la Cámara.¹⁶²

¹⁶¹ Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 37

¹⁶² *Ibid.*, p. 38-39

En la actualidad, el cabildeo ante el poder Legislativo es el de mayor incidencia debido a que esta función abarca la toma de decisiones públicas más generales. Como ejemplo tenemos al Presupuesto de Egresos, la reforma política, laboral, fiscal o eléctrica. Las anteriores son decisiones públicas del mayor impacto en la sociedad y sus actores, lo que produce la posibilidad de la coalición o formación de redes temáticas para hacer frente común en la discusión de un tema, generando el ambiente perfecto para la incidencia del cabildeo.

En el ambiente parlamentario mexicano, la actividad de cabildeo no se reconoce oficialmente, lo que no significa que no exista. La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo con los legisladores para darles a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley.¹⁶³

4.3.3.3 Impedimento formal ante el Poder Judicial.

La realización de cabildeo ante el Poder Judicial encuentra una limitante formal en la garantía individual consagrada en el párrafo segundo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

¹⁶³ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. cit. p. 104*

El anterior precepto constitucional nos habla del derecho que tiene toda persona a recibir justicia a través de los tribunales ya que se encuentra imposibilitada para ejecutarla de propia mano. Asimismo nos indica la obligación que tiene todo tribunal para impartir justicia de forma imparcial. En esos conceptos, junto con el segundo párrafo del artículo 14 Constitucional, encontramos entonces que es innecesario para el particular ejecutar una acción de cabildeo en el ámbito de la justicia debido a que se encuentran procedimientos e instituciones prestas para escucharlo y resolver sobre su petición. También vemos que los tribunales se encuentran obligados a impartir la justicia de forma imparcial, por lo tanto las partes deben abstenerse de realizar una comunicación con el juzgador distinta a la prevista por las formalidades de la ley. Reforzando lo anterior se encuentran los comentarios de Jordi Xifra y del maestro Jorge Moreno Collado:

Los poderes públicos son los destinatarios de toda estrategia de lobbying, precisando que, de los tres poderes clásicos (legislativo, ejecutivo y judicial) este último no puede ser receptor de influencias institucionalizadas por los grupos de presión si no es por los caminos propios del sistema jurídico procesal.¹⁶⁴

Es muy importante aclarar que frente al Poder Judicial no es tan frecuente el trabajo de cabildeo, pues como ya vimos, el mismo es realizado en nombre de empresas u organizaciones que regularmente forman 'grupos de presión'. Ante los jueces se litiga formalmente, siguiendo procedimientos legales y sacramentales que no se dan en el lobbying.¹⁶⁵

Por lo anterior, consideramos que es correcto que no se pueda ejecutar el cabildeo formalmente ante el Poder Judicial, en virtud de que el ciudadano ya cuenta con un procedimiento específico para intervenir en esta toma de decisiones públicas, por lo que no debe ser necesaria una actividad

¹⁶⁴ Jordi Xifra *Op. cit.*, p. 106

¹⁶⁵ Jorge Moreno Collado en *Seminario...*, *Op. cit.* p. 31

profesional distinta a la que históricamente ha desempeñado el licenciado en Derecho. Además, permitir el cabildeo significa que personas ajenas a la *litis* puedan influir en el resultado de una decisión con efectos ajenos a su interés particular, con lo que se vería seriamente afectado el principio de imparcialidad e independencia de los tribunales, con la probable consecuencia de que personas ajenas a la función de juzgador, para la que se requiere una preparación especial y requisitos estrictos por la ley, tomen decisiones o influyan en extremo, en el ámbito jurisdiccional.

4.4 Tipos de cabildeo.

En la práctica, el cabildeo se ha dividido en dos grandes ramas para identificar claramente la estrategia a seguir; no es que se trate de dos prácticas distintas, sino que son dos tipos de estrategia para realizar el cabildeo.

4.4.1 Cabildeo directo.

El cabildeo directo tiene su particularidad en que se realiza de frente a los poderes públicos, estableciendo lazos de comunicación con ellos, considerando a la comunicación directa con el tomador de la decisión como la mejor manera de influir en la toma de decisión pública, en este sentido se expresa Jordi Xifra:

Es el ejercicio directamente ante los poderes públicos sin actuar a través de la opinión pública o de los partidos políticos. Se basa en la participación

directa en los procesos de decisión pública, ya sea mediante las vías legales de participación en éstos y/o a través del contacto directo con el funcionario o parlamentario correspondiente.¹⁶⁶

De conformidad con lo anterior se manifiesta también Moreno Collado, quien además destaca la importancia que tiene para este tipo de cabildeo que el profesional del mismo tenga no sólo comunicación, sino relaciones personales con el tomador de decisión:

La primera, la más tradicional, privilegia el trato directo con los que deciden. Supone por lo pronto identificar los contactos de decisión (comisiones parlamentarias, administración, personalidades políticas influyentes...) Enseguida, tener acceso a las mismas. Esto significa que, independientemente de las cualidades y fama de una organización de lobbistas, las relaciones personales juegan un rol importante.¹⁶⁷

Finalmente "The Democracy Center" con sede en Washington D.C., nos hace una pequeña lista de las actividades que se encuentran catalogadas como pertenecientes a un cabildeo directo.

One form of lobbying takes place in the Capitol. It includes a mix of the following:

- *Meetings with lawmakers and legislative staff*
- *Providing analysis and information to committees and legislative offices*
- *Testifying in committee*
- *Negotiating with policy makers and other lobby groups*

*For the most part this type of lobbying is carried out by, or in coordination with advocates who work on a regular basis at the Capitol*¹⁶⁸

¹⁶⁶ Jordi Xifra, *Op. cit.*, p. 8

¹⁶⁷ Jorge Moreno Collado en *Seminario...*, *Op. cit.*, p. 8

¹⁶⁸ Traducción libre del autor TLA:

Una de las formas de cabildeo que se realiza en el Capitolio. Incluye una mezcla de lo siguiente:

Juntas con los legisladores y el personal legislativo

Suministro de información y análisis a las oficinas y comisiones legislativas

Comparecencias en comisiones

Negociación con los elaboradores de las políticas públicas y otros cabilderos

The Democratic Center, en *Seminario...*, *Op. cit.* p. 3

4.4.2 *Cabildeo indirecto.*

El cabildeo indirecto es el otro tipo que se puede llevar a cabo. Es indirecto porque la incidencia no se da en comunicación inmediata con el tomador de decisión, sino que se realiza a través de los *massmedia* y la opinión pública, en este sentido se expresa Jordi Xifra:

Tiene su base estratégica en la movilización de la opinión pública, mediante peticiones, telegramas, cartas o llamadas del pueblo a los decisores políticos, bajo la apariencia de espontaneidad.¹⁶⁹

El autor catalán nos señala que todo esto se da bajo la apariencia de espontaneidad. En su definición Moreno Collado, insiste en esta característica señalando que en este tipo de estrategias se crean incluso movimientos sociales, con la intención de aparecer como cuestiones originadas en la voluntad popular.

La segunda estrategia posible es externa e indirecta. Consiste en utilizar a los *medios*, a los movimientos de opinión, o a los militantes de los grupos de interés para influenciar las decisiones políticas. Los *lobbies* pueden así difundir editoriales o anuncios pagados en la prensa o la televisión, o simplemente crear sucesos como huelgas, o grandes marchas o manifestaciones, que serán relatadas por los *medios*. Inaugurados en los años treinta en los Estados Unidos, estos mecanismos han alcanzado un vuelo considerable a partir de los años sesenta, bajo el impulso de los movimientos sociales, que lograron entonces algunos grandes éxitos legislativos y judiciales.¹⁷⁰

The Democracy Center nos indica algunas de las actividades clásicas que se realizan bajo el sello del cabildeo indirecto, concluyendo que la realización de este tipo de estrategias, se deben de acompañar con el cabildeo directo, para la consecución de los objetivos:

¹⁶⁹ Jordi Xifra, *Op. cit.* p. 29

¹⁷⁰ Jorge Moreno Collado, en *Seminario...*, *Op. cit.*, p. 9

An effective lobbying campaign also requires activity outside the Capitol, aimed at shifting the politics and pressure around the issue. Some of these activities include:

- *Media activity including news, conferences, editorial board visits, and assisting reporters with stories.*
- *Local lobbying visits by constituents to their legislators*
- *Building broad and diverse coalitions*
- *Letter writing campaigns to legislators*
- *Grassroots activity such as rallies, etc.*

It is important that these kinds of "outside" lobbying activities be coordinated with "inside" lobbying activity, to assure that they make strategic sense in terms of timing, targeting, messages, etc.¹⁷¹

Así pues, encontramos que tanto el cabildeo directo como el indirecto, agrupan cada una diferentes actividades, a través de las cuales se realizan los procesos de incidencia en la toma de decisiones públicas. La estrategia de cabildeo que elabore el profesional, echara mano de estos dos tipos para la consecución de los fines que persigue el usuario de cabildeo.

Concluimos el estudio de este capítulo, comentando que los elementos técnicos de los que se compone el cabildeo han quedado reseñados aquí, lo que nos permite continuar nuestro estudio dirigiéndonos ahora a la realidad del cabildeo en el sistema político mexicano.

¹⁷¹ Traducción libre del autor (TLA):

Una campaña efectiva de cabildeo también requiere actividad fuera del Capitolio, dirigida para hacer cambiar a los políticos y presionar sobre el tema. Algunas de estas actividades son:

Actividades mediáticas incluyendo noticias, conferencias, visitas al consejo editorial y ayuda a los reporteros en la redacción de sus notas.

Visitas locales de los electores a sus legisladores

Construir amplias y diversas coaliciones

Elaborar una campaña de escritura de cartas a los legisladores

Actividades populares como son reuniones, etc.

Es importante que este tipo de cabildeo externo sea coordinado con actividades de cabildeo interno para asegurarse de que se realiza con sentido estratégico en términos de la oportunidad, objetivos, mensajes, etc.

Capítulo 5 Ejecución del Cabildeo en México: procedimiento legislativo

Llega el turno de estudiar al Cabildeo en el proceso de toma de decisiones de nuestro sistema político. Como lo hemos reseñado, las posibilidades de distintas tomas de decisiones posibles hace que los sujetos ante los cuales se pueda desplegar una estrategia de cabildeo sean múltiples. Por lo tanto, con la finalidad de que la investigación que se realiza sea ilustrativa de uno de ellos hemos escogido al cabildeo ante el procedimiento legislativo.

La intervención formal del cabildeo comienza cuando se desarrolla un procedimiento de decisión pública, en este caso, estudiaremos al procedimiento legislativo por ser el que reúne a la mayor cantidad de tomadores de decisión, además de que por tratarse de asuntos de interés general, posibilita la opción de una coalición de fuerzas de la sociedad. Benito Nacif, investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas, nos señala que la forma de construcción de la política gubernamental, para nosotros sería la decisión pública, esta fijada por la Constitución, quien determina exactamente quiénes y cómo elaboran la decisión pública.

La constitución estructura el proceso de formulación de políticas gubernamentales. Define las etapas por las cuales una iniciativa deba pasar para convertirse en política gubernamental. Determina cuáles órganos participan en el proceso. Y finalmente, conforma y delimita la cantidad de participantes.

Los textos de derecho Constitucional presentan a las ramas del gobierno como actores que desempeñan funciones distintas, idealmente de forma

independiente. En la práctica, sin embargo, los poderes Ejecutivo y Legislativo son actores que comparten poder y se interrelacionan en el proceso de formulación de políticas. Los resultados de esa interacción pueden ser: la introducción de una nueva política o la continuidad de la política en curso.¹⁷²

Acertadamente este autor, nos señala que si bien la política en México está estructurada conforme al principio de división de poderes, en el cual cada poder apenas si se roza con el otro, en la realidad las cosas no suceden de forma tan estricta, y en el proceso de creación de leyes los poderes comparten muchas funciones y responsabilidades. Continuando con su estudio, el investigador mexicano nos indica que en el proceso de creación de leyes, excluyendo las reformas constitucionales que involucran un procedimiento mucho más rígido, intervienen tres actores: el Ejecutivo y el poder Legislativo bicameral, es decir, la Cámara de Diputados y Senadores. Señala la relevancia que tiene para nuestro sistema la facultad de cualquiera de estos dos últimos para detener la creación de una nueva ley, la oposición de alguno de estos órganos a la promulgación de ésta, automáticamente elimina su posibilidad de existencia jurídica.

El proceso regular para introducir cambios de política es, en cierto sentido, más sencillo. Involucra sólo a tres jugadores: la Cámara de Diputados, la mayoría en el Senado y el presidente de la República estén de acuerdo para que se produzca un cambio de política. La Cámara de Diputados y el Senado son jugadores con una capacidad de veto absoluta. Si no se forma una mayoría en cada uno de estos cuerpos para respaldar una iniciativa de cambio de políticas, el cambio no se produce y prevalece el *status quo*. Basta que uno sólo de estos cuerpos no otorgue su consentimiento para que la iniciativa aborte.¹⁷³

¹⁷² Benito Nacif, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*. CIDE, (Documento de trabajo 126), México, 2000, p. 5

¹⁷³ *Ibid.*, p. 7

A esta forma de tomar las decisiones públicas llamadas leyes, se le ha nombrado procedimiento legislativo, la doctrina ha hecho la distinción entre procedimiento y proceso acordando que debe ser este último con el que se designe esta actividad. El Diccionario de Términos Parlamentarios de la Cámara nos refiere lo siguiente:

El procedimiento legislativo es la secuencia jurídicamente preordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado predeterminado, que el atributo legislativo identifica en la ley.

El proceso legislativo se desarrolla a la vez en la sociedad civil y en el aparato del Estado y comprende procesos y procedimientos parciales que podemos enumerar por etapas:

- a. La etapa de la manifestación de la exigencia
- b. La etapa de la conversión de la exigencia en necesidad, que incluye la negociación política y la formación de la agenda.
- c. La etapa de la formalización del procedimiento legislativo.¹⁷⁴

De lo anterior desprendemos entonces que el procedimiento legislativo es una figura jurídica que se encuentra establecida en la ley, mientras que el proceso legislativo es un concepto mucho más amplio, de carácter social y no jurídico, que comprende no sólo al procedimiento sino también las fuentes, motivación y acciones sociales que puedan existir alrededor de la creación de una ley. Consideramos que el cabildeo forma parte de este último concepto aunque debemos aclarar que toda intención de cabildeo se ubica en la necesidad de intervención en el procedimiento legislativo por los argumentos que ya hemos esgrimido. En cuanto a los elementos que nos brinda la anterior definición de proceso legislativo, cabe destacar que el cabildeo interviene en los tres, resultando más importante el punto "b". en donde el cabildeo se exterioriza y toma forma ante quien decide.

¹⁷⁴ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Op. cit. p. 789*

Completando nuestra definición de procedimiento legislativo encontramos a Guillermo Flores Velasco, quien señala que es la vía en que se crea una voluntad única, unívoca del poder, a través de la conjunción de las voluntades individuales, mediante un proceso inteligente de toma de decisiones, que además, en nuestra opinión, es una forma democrática de evitar decisiones autoritarias.

El procedimiento legislativo tiene como propósito dar cauce formal a la realización de las funciones legislativas, articulando las voluntades individuales para generar la voluntad única del órgano y racionalizar el mecanismo de toma de decisiones.¹⁷⁵

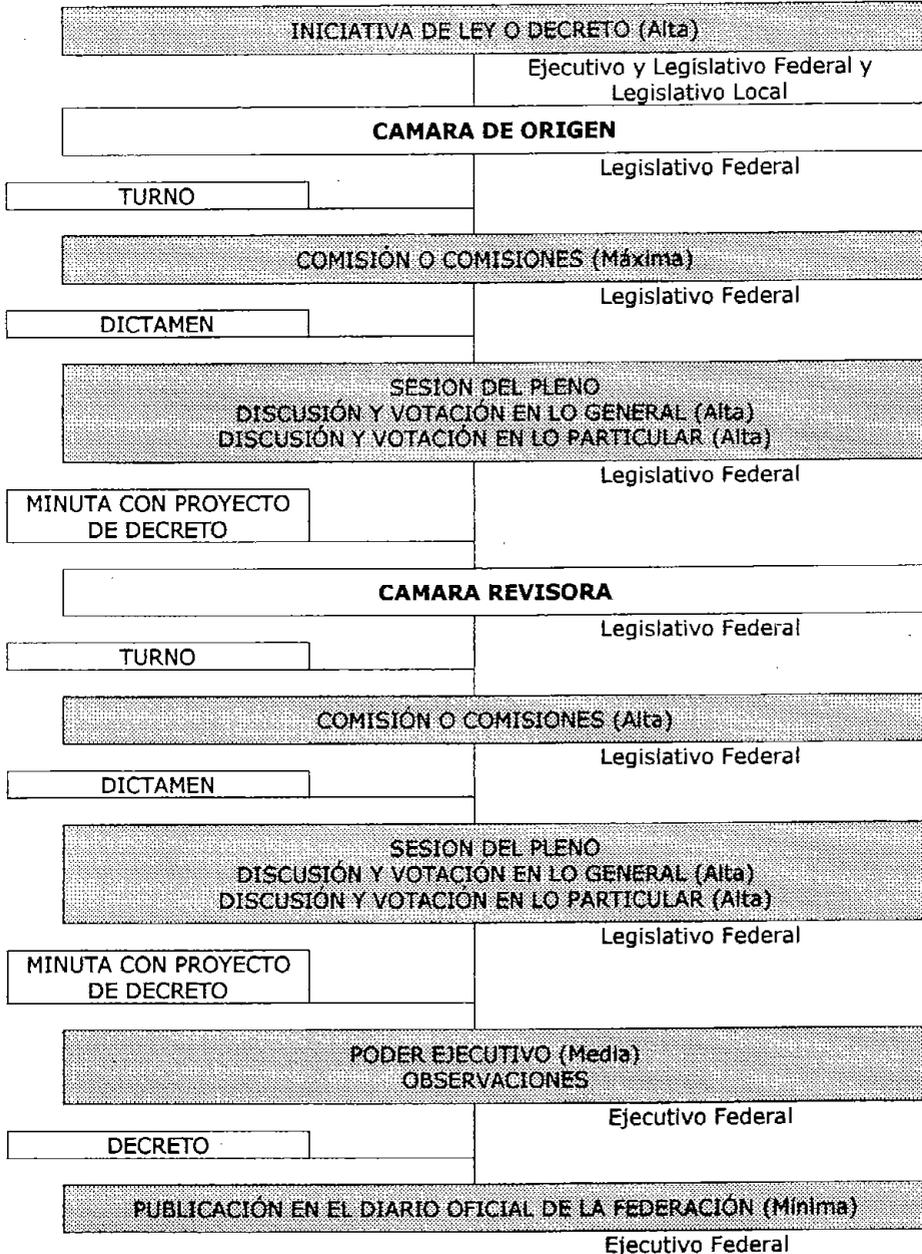
El procedimiento legislativo se compone de diversas etapas, señaladas por la ley. El camino que sigue cada proyecto de ley puede ser muy distinto entre sí y las posibilidades en que se puede desarrollar el procedimiento legislativo son múltiples. Para fines de esta investigación tomaremos en cuenta al Procedimiento Legislativo Ordinario, una suerte de forma ideal de creación de ley, de la cual partirán todas las variantes en su procedimiento.

Para tener una idea clara de los diversos momentos que lo componen, hemos realizado un cuadro con los diferentes pasos que se atraviesan en este procedimiento. Señalamos entre etapa y etapa, el documento con el que se da la comunicación entre poderes o entre órganos legislativos y sus organismos, con el cual se fija la transición entre uno y otro. Saber a quién acudir y cómo se toman las decisiones, así como cuáles son los criterios y tiempos legislativos, son las necesidades básicas dentro una estrategia seria de

¹⁷⁵ Guillermo Flores Velasco. *El procedimiento legislativo en;* Ifigenia Martínez coord. *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y Práctica Parlamentaria.* M. A. Porrúa, México, 2001, p. 196

cabildeo, motivo por el cual consideramos importante la mención de los elementos encontrados en la siguiente figura, la cual condensa cada una de las etapas del procedimiento legislativo ordinario, sombreadas aquéllas en que es posible ejecutar cabildeo, cuáles órganos de gobierno intervienen, el documento que da paso a la siguiente etapa y la probabilidad (media, alta o máxima) de ejecución de cabildeo:

**POSIBILIDAD DE INCIDENCIA DEL CABILDEO EN EL
PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ORDINARIO (ARTS. 70 AL 72)**



El anterior cuadro nos servirá también para la estructuración de temas de este capítulo, ya que estudiaremos a la iniciativa, el trabajo en comisiones, la discusión, la votación y el veto en particular. Queremos referir también que si bien es el mismo ordenamiento jurídico el que establece el procedimiento legislativo para la elaboración de las leyes, la práctica común, probablemente motivada por el desconocimiento del procedimiento o por la necesidad de alcanzar acuerdos con mayor agilidad, nos enseña formas alternas de *legislar*, a través de acuerdos entre los tutores de la facultad legislativa formal y otros actores de poder como lo son los partidos políticos y la administración pública.

En éstos es posible ejecutar también estrategias de cabildeo aunque consideramos que las mejores decisiones en cuanto a las decisiones públicas deben tomarse de acuerdo a lo establecido por la ley, y más si es mandamiento constitucional, con el fin de preservar los principios de legalidad y transparencia en la función pública. En este mismo sentido, Ricardo Sepúlveda señala una falla de nuestro sistema legislativo:

No queremos dejar de referirnos a la crítica que se ha levantado en contra del funcionamiento actual de la Cámara de Diputados, debido a que los acuerdos políticos a los que se llegan se concertan fuera del recinto parlamentario, en reuniones privadas entre funcionarios del gobierno y legisladores, algunas veces las denominan 'mesas', y en ellas se procura que participen representantes de los distintos partidos.¹⁷⁶

5.1 Incidencia en la Iniciativa de Ley.

El procedimiento legislativo comienza con la presentación de una iniciativa de ley ante alguna de las Cámaras que componen el Congreso de la

¹⁷⁶ Ricardo Sepúlveda Iguiniz, *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*, Themis, México, 1999, p.173

Unión. A continuación reseñamos algunas definiciones brindadas por los autores a este tópico:

[La iniciativa de ley] Es el resultado de presentar o proponer un proyecto de preceptos o disposiciones que versan sobre alguna materia de interés común, por medio del cual o de los cuales se manda o se prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.¹⁷⁷

Según el autor citado con anterioridad, la iniciativa de ley es un proyecto de nueva regulación a un tema que es de preocupación general. Guillermo Flores señala además que dicho proyecto se le debe hacer llegar al depositario del poder Legislativo y que puede ser presentado solamente por aquellos sujetos que ha facultado la ley.

Es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del poder legislativo del Estado un proyecto de ley que puede ser nueva en su totalidad o ya existente, pero que por circunstancias supervenientes necesita ser reformada o notificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto, presentado por sujetos facultados por ley.¹⁷⁸

En el mismo sentido que los autores anteriores, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios señala que éste es un proceso realizado por órganos estatales facultados para ello, quienes ponen a consideración del poder legislativo un proyecto de ley.

Iniciativa es el acto por el cual determinados órganos del estado, someten a consideración del Congreso un proyecto de ley¹⁷⁹

¹⁷⁷ Alfredo Sainz Araiza. *Las funciones y organización del Congreso en, El nuevo poder...*, *Op. cit.*, p. 170

¹⁷⁸ Guillermo Flores Velasco, *Op. cit.*, p. 196

¹⁷⁹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, p. 501

Encontramos entonces que a la facultad de Iniciativa de Ley solamente pueden concurrir los órganos facultados del Estado. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos señala quienes son estos: El Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados. Así pues, solamente estos tres órganos, de todos los integrantes del sector público, pueden hacer propuesta de ley. Históricamente ha sido el poder Ejecutivo el que presenta las iniciativas tendientes a ejercer un cambio en la realidad jurídica. Los diversos autores estudiados coinciden con esta apreciación señalando lo siguiente:

En las decisiones públicas suelen intervenir en primera instancia burócratas y posteriormente, cuando la normativa lo requiere, los políticos.
180

A lo que se refiere Alonso con el término *políticos* es a la intervención de los individuos facultados dentro del proceso de discusión y votación en las Cámaras que generalmente se encuentra enmarcado por las posturas políticas de la fracción parlamentaria y del partido al que pertenecen. Este autor cuando habla de *burócratas* versa sobre la intervención de la gente de la administración pública en la formulación del proyecto de ley, esto motivado en nuestra opinión porque es en este lugar en donde se encuentra la mayor información y el personal necesario para la realización de estos proyectos, además de la experiencia especializada en la materia que se trata, cosa que difícilmente se encontrará en el legislador, quien como el autor lo dice, es un político.

¹⁸⁰ Armando Alonso, *Op. cit.*, pp. 199-200

Jordi Xifra, hablando de la realidad española, señala que un sistema político que tiene a la administración pública como motor de las iniciativas - consideramos que el sistema mexicano también tiene esta característica-, provoca la necesidad de los grupos de interés de trabajar en primer lugar ante quien ejerce esa administración, incluso antes de acercarse con el órgano que decide formalmente, el poder legislativo:

Así, en un sistema político en el cual el proceso elaborador y generador de proyectos legislativos se inicia en los servicios gubernamentales, los grupos de presión (y el resto de organizaciones) antes de actuar sobre el poder legislativo, intentan incidir y actuar cuando se está realizando el proceso creador con la intención de que aparezca un apoyo del personal administrativo a sus demandas y la consecuente inclusión de éstas en los proyectos ejecutivos.¹⁸¹

Para nuestro estudio es importante resaltar la necesidad que tienen los grupos de interés para intervenir desde esa fase primera del procedimiento legislativo, y encontramos al elaborador de la iniciativa como el primer sujeto sobre el cual se aplica la estrategia del cabildeo, siendo el poder Ejecutivo el principal interlocutor, a través de sus áreas administrativas. En México hasta 1997, las iniciativas impulsadas por el Presidente de la República encontraban vía rápida o *fast track* en el camino de formalización por el Congreso de la Unión. Sin embargo, en las últimas tres legislaturas la administración pública ha visto limitado el éxito de sus propuestas ante el legislativo. Para algunos autores esta situación describe un problema de gobernabilidad. Nosotros encontramos en Benito Nacif una postura muy interesante al respecto, señalando que dicha situación, a la que se ha llamado *parálisis legislativa*, constituye en realidad una fortaleza del sistema democrático.

¹⁸¹ Jordi Xifra, *Op. cit.* p. 123

La detención de iniciativas promovidas por el ejecutivo no es necesariamente algo adverso a la democracia. Por el cambio, la existencia de contrapesos con la capacidad efectiva de detener al ejecutivo pueden fortalecer a la democracia al evitar cambios erráticos de política.¹⁸²

Lo anterior ha provocado que el legislador haga uso de sus facultades de iniciativa. La necesidad del cabildeo ante la administración pública durante la presentación de la iniciativa se extiende ahora hacia el legislador, quien cada vez presenta más proyectos, lo que provoca el acercamiento del profesional de cabildeo a estos sujetos públicos, principalmente aquéllos con fuerte influencia en su partido. Moreno Collado, hace mención de esta situación:

Muchos de los proyectos o iniciativas que forman parte de la agenda legislativa, es decir, un número considerable de leyes y reformas en las diversas materias que orientarán las políticas públicas, los programas de gobierno y la regulación de los sectores social y privado, son producto de los legisladores, quienes no están obligados a consultar al Gobierno para avanzar en los mismos. Esto hace indispensable e imperioso, la presencia permanente en el Congreso, en cada Cámara y alrededor de las comisiones y los legisladores influyentes, de los empresarios y grupos de interés, quienes de otra manera pondrían en serio riesgo su intervención oportuna para hacer valer sus pretensiones. Esto, desde luego, favorece la labor del *lobbying*.¹⁸³

Concluimos entonces que durante la fase de iniciativa de ley, el cabildeo se realiza principalmente ante los órganos de la administración pública especializados en la materia, para influir en su decisión de proyectos, sin embargo, dado que una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo federal no es garantía de su promulgación, se ha hecho necesario extender este proceso a los legisladores que tienen facultad constitucional para

¹⁸² Benito Nacif, *Op. cit* p. 4

¹⁸³ Jorge Moreno Collado en *Seminario...*, *Op. cit*, p. 20

presentar iniciativa. Repetimos nuevamente que el cabildeo se basa en el respaldo que tenga la coalición promotora de una decisión pública por lo que la integración de la mayor cantidad posible de actores a favor de ésta, le permite al cabildero quedar cerca de su meta final.

5.2 Trabajo en Comisiones.

Una vez que la iniciativa ha sido presentada ante alguna de las Cámaras que conforman el Congreso, la mesa directiva de aquélla, emite una resolución, denominada turno, mediante la cual se envía el proyecto a alguna de las comisiones, de conformidad con el artículo 71 Constitucional. La mayoría de los autores consultados coincide en que es en esta fase del procedimiento legislativo donde se puede dar la intervención más eficaz de una estrategia de cabildeo. El Diccionario de Términos Parlamentarios define a las comisiones legislativas de la siguiente manera:

La doctrina reconoce que las Asambleas Legislativas incluyen como sus principales funciones y actividades el estudio y redacción de leyes; el control y supervisión del funcionamiento de la Administración Pública, y la representación e información al pueblo. El cumplimiento de éstas se realiza normalmente a través de comisiones, a las que se define 'como organismos especializados que con frecuencia tienen carácter permanente, a los que se asignan responsabilidades'.¹⁸⁴

Podemos decir entonces que las Comisiones son órganos especializados subordinados de alguna Cámara legislativa a los cuales se les ha dado una serie de responsabilidades para el desahogo de las funciones del órgano de gobierno superior. El Diccionario las señala como *frecuentemente*

¹⁸⁴ Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. cit, pp. 221-222

permanentes. Al respecto, Bernardo Bátiz, las define como *permanentes*, aumentándoles el adjetivo *dictaminadoras*, es decir que emiten un dictamen, y nos da las características principales que reúne una comisión, las cuales son: que se organizan al interior de las legislaturas, tienen funcionarios que las presiden y se busca mantener la identidad de representación con que cuentan en el Congreso las fracciones parlamentarias, asimismo no sobra señalar que son compuestas sólo por una parte de los integrantes de la Cámara, por lo que es un número mucho más reducido que el del total de senadores o diputados:

Las comisiones dictaminadoras son permanentes, esto es, funcionan durante toda una legislatura, se organizan internamente con funcionarios que los presiden y en la actualidad, por regla general, se busca que cuenten con representantes de todos los grupos partidarios que integran el Congreso y si es posible, que dentro de ellas los grupos conserven la misma proporción numérica que tienen sobre el pleno.¹⁸⁵

Señalamos desde el principio de este tema que los autores contemplan al trabajo en Comisiones como el momento más importante de la estrategia de cabildeo. Uno de ellos, Xifra, defendiendo esta idea, nos indica que la proporción de tiempo que el legislador dedica a su trabajo en la Comisión, frente al dedicado en el trabajo en el Pleno, es varias veces superior. Además, la importancia que tiene el trabajo aquí es que es el momento en el cual el legislador se sumerge en la temática, cosa que se puede ver influida mediante la ejecución de acciones de cabildeo.

Para hacerse una idea, la proporción del tiempo de trabajo de un parlamentario en la sesión plenaria de la Cámara de Representantes y en

¹⁸⁵Bernardo Bátiz Vázquez, *Teoría del derecho parlamentario*, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, México, 1999, p. 136

una comisión y/o subcomisión es de 1 a 5 a favor de estas últimas. Es en su seno donde tiene lugar lo esencial de los debates parlamentarios, siendo, luego, el lugar donde los congresistas forman sus opiniones.¹⁸⁶

Bernardo Bátiz, autor que hemos citado con anterioridad, nos indica que al interior de las comisiones se desarrolla la función de debate con mejores resultados que en el Pleno, debido a la cantidad de personas que se encuentran al interior de éste, lo que se traduce en una posibilidad mayor de comunicación.

Los debates pueden ser no sólo en el pleno, sino también en las comisiones encargadas de elaborar los dictámenes de los proyectos legislativos, y quizá sea ahí en donde se pueden obtener mejores resultados de ellos, pues es en pequeños grupos donde con mayor facilidad se escuchan y se sopesan los argumentos y las razones, y no en grupos numerosos como son los Congresos modernos.¹⁸⁷

El trabajo en comisiones, normalmente se realiza sin la intervención de sujetos ajenos a la misma Comisión, esto debido a la necesidad del desahogo rápido, la ley marca cinco días hábiles, del encargo hecho por la mesa directiva. Sin embargo, existe la posibilidad de que intervengan otros sujetos. En el caso del cabildeo, para el profesional, es muy importante estar atento a estos momentos, debido a que es cuando puede llevar a cabo gran parte de su estrategia, mediante los métodos legales que elija. La investigadora de nuestra universidad Susana Thalía Pedroza, narra dicha situación:

En el análisis de los asuntos, en la mayoría de las ocasiones, la Comisión se reúne sin la presencia de personas ajenas a la institución representativa, es decir, que generalmente la reunión se realiza con miembros de la Comisión y de otros parlamentarios de forma individual – con voz pero sin voto- o de forma colectiva, a través de la Comisión correlativa de la otra Cámara, simplemente para que una informe a la otra –conferencia entre Comisiones- y con menor frecuencia, asisten

¹⁸⁶ Jordi Xifra, *Op. cit.*, p. 111

¹⁸⁷ Bernardo Bátiz, *Op. cit.*, p. 148

funcionarios públicos (artículo 90 del RIC [Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos]), grupos de interés, peritos o cualquier persona que pueda aportar información (artículos 54 de la LOCG [Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos])¹⁸⁸

Además de la posibilidad de asistir a las reuniones señaladas en la ley, este mismo instrumento jurídico señala que las comisiones tienen la obligación de llevar a cabo reuniones de información, las cuales están dirigidas a que se informe de los avances en los trabajos a todos los miembros del proceso legislativo, es decir: la opinión pública, la sociedad en general, los grupos interesados y la administración pública. Para el profesional de cabildeo es indispensable dar seguimiento a todos estos eventos, debido a que son las oportunidades de tener la versión oficial del órgano encargado del trámite del asunto y por lo mismo de orientar su estrategia en los términos en que se de este informe.

La LOCG [Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos] prescribe que las comisiones, por acuerdo de la mayoría de sus miembros, tendrán "reuniones de información" pero, si hacemos una interpretación con ayuda del reglamento y adoptamos una posición de pragmatismo político, concluiremos que no necesariamente se reunirán todos los integrantes de la Comisión para informar (a los medios de comunicación, a asociaciones interesadas, a la población en general o a la propia APF [Administración Pública Federal]) respecto del avance de sus trabajos, ya que con uno de los integrantes de la Comisión que informe será suficiente (artículo 121 del RIC [Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos])¹⁸⁹

Dos estudiosos estadounidenses de cuestiones parlamentarias, han descrito el funcionamiento de las Comisiones y los problemas que surgen en las formas de actuar. En primer lugar narran que al interior de las Comisiones también se toman decisiones, las cuales se deciden por el voto de mayoría de

¹⁸⁸ Susana Thalía Pedroza, *Op. cit.*, p. 182

¹⁸⁹ *Ídem*

los miembros. La segunda característica que señalan, que a nuestro juicio constituye la oportunidad para aquellos cabilderos que quieren modificar un proyecto de ley existente, es que tienen una facultad irrestricta para enmendar las iniciativas de ley, es decir, pueden volver a proponer en los términos que ellos acuerden los planteamientos de la ley. Subrayan que una vez tomada la decisión, se emite el dictamen, el cual forzosamente tiene que ser firmado por la mayoría de los integrantes. Aquellos integrantes de la comisión en desacuerdo con el dictamen pueden emitir un voto particular, es decir una apreciación fundada y motivada de su desacuerdo con la resolución que se ha tomado.

Finalmente en un acto aparte, se vota si es momento para enviarlo al pleno de la Cámara. El pleno de la Cámara debe comenzar a trabajar con el dictamen, no con la propuesta original, y solamente en caso de que se rechace éste, se puede considerar el voto particular que haya emitido algún integrante de la Comisión en desacuerdo con la mayoría resolutora.

Las comisiones toman decisiones por regla de mayoría y pueden enmendar las iniciativas sin restricción. Las reformas se incorporan automáticamente a la iniciativa, y la consideración del pleno empieza con el dictamen de la comisión en lugar de la iniciativa original. El dictamen de la comisión debe ser firmado por la mayoría de sus miembros y enviado al pleno en una votación separada. Los diputados, miembros de la comisión, en desacuerdo con el dictamen pueden presentar un voto particular que sólo puede ser considerado en el pleno si la Cámara rechazara el dictamen original.¹⁹⁰

Todos los momentos señalados por estos autores norteamericanos, brindan enormes oportunidades para el profesional de cabildeo, incluso si su

¹⁹⁰ William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, "Reglas de votación y la estabilidad en la Cámara de Diputados" en Rosa María Mirón Lince y Luis Bejar Algazi. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. México, 2003, p. 95-96.

intención es oponerse a la promulgación de una ley o si presentó de forma inadecuada su proyecto ante algún sujeto con facultad constitucional de iniciativa de ley, es el momento en el que puede corregirse, además, los diputados o senadores en ese momento se encuentran ávidos de información, por lo que el profesional de cabildeo tiene la posibilidad de acercar al tomador de decisión a sus planteamientos, mediante la entrega de información de acuerdo con los intereses que defiende. El profesional de cabildeo en este momento se puede valer de infinidad de recursos, puede contar como última opción con la voluntad de un sólo legislador, quien al presentar un voto particular, le abre la posibilidad de ser escuchado en el pleno, durante la votación, aunque sólo en caso de que el dictamen sea rechazado por la mayoría de la legislatura.

Hemos señalado hasta ahora las posibilidades de incidencia que existen en el trabajo en comisiones. Las variantes al interior de las mismas son muchas, la capacidad de decisión que tienen los diferentes actores que en ellas concurren, dependen de cuestiones como su fracción parlamentaria, su experiencia en la materia o sus cualidades parlamentarias. La presidencia de la comisión es un puesto clave en el desarrollo del trabajo. En Estados Unidos, debido a los principios de reelección y *seniority*, o sea la preferencia por los legisladores de mayor experiencia, las comisiones llegan a ser cotos de poder de personajes importantes que se encuentran un tanto alejados de su grupo parlamentario y más bien cercanos a personas interesadas en las temáticas que se manejan al interior de dicha comisión. Carlos Sirvent crítica esta situación, estableciendo que son prácticas erróneas que permiten la monopolización del poder al interior de los órganos colegiados, lo que resulta

contrario a su interés de mayor calidad técnica. Esto que representa una actitud antidemocrática, ha servido al profesional del *lobbying* en ese país para tener una influencia directa sobre el trabajo de la comisión a través del control e identidad con el presidente de la misma:

En otros países, como los Estados Unidos por ejemplo, el mecanismo de la reelección y la práctica errática del llamado *seniority*, pretenden dejar en manos de los más viejos y experimentados el manejo de las comisiones lo que en realidad más que atribuirle mayor calidad al trabajo técnico, consolida la presencia de los grupos de presión en la Cámara, da pie a que las comisiones pretendan independizarse de sus propios grupos parlamentarios para depender de los grupos de interés, envejece al Congreso y reduce la circulación de cuadros.¹⁹¹

Continuando con su análisis, este mismo autor señala que en México, esa situación es diferente, debido a que aún en comisiones, la presencia de los partidos sobre el legislador es importante, por lo cual la fracción parlamentaria designa a sus hombres clave para jugar en los terrenos más importantes de la política congresional, resaltándose una vez más el juego político por encima del carácter técnico que deben tener las comisiones, función que la ley les ha dado específicamente.

Es cierto que formalmente su objetivo principal es el de realizar el trabajo especializado, el estudio técnico y preparación de las leyes que posteriormente deben ser presentadas al pleno, sin embargo, no hay que olvidar que dicho trabajo especializado no deja de ser una labor esencialmente política, de representación de intereses, por lo que los grupos parlamentarios han buscado colocar a sus cuadros con mayor experiencia política, no sólo técnica, en las comisiones consideradas más importantes.¹⁹²

¹⁹¹ Carlos Sirvent Gutiérrez, *Una aproximación al Gobierno Interno de la Cámara de Diputados y el Trabajo en Comisiones en El Congreso Mexicano...*, *Op. cit.*, p. 80

¹⁹² Carlos Sirvent, *Op. cit.*, p. 77

Otra de las variantes que nos presenta el trabajo en comisiones es que a diferencia del pleno de las Cámaras en las que debido a la cantidad de representantes, las fracciones pueden definir claramente su capacidad de influir en el resultado de la votación, en las comisiones la representación varía y permite mucha mayor movilidad. Recordemos que en principio debe haber similar representación entre la Cámara que se trate y la comisión en cuanto a la pertenencia política de sus integrantes, sin embargo, es prácticamente imposible conseguirlo, sobre todo porque algunos partidos tienen mayor interés dentro de algunas comisiones que de otras, así pues dependiendo de la representación que se tenga, el dictamen puede hacer variar la postura que pudiese tomar en pleno la Cámara.

Pablo Gómez, diputado en la LVII Legislatura, la primera en la cual el Partido Revolucionario Institucional no contó con más del cincuenta por ciento de los votos en la Cámara de Diputados, narra la situación vivida en el *bloqueo opositor* con un partido pequeño, que finalmente tuvo la posibilidad de decidir en algunas ocasiones el sentido del trabajo de las comisiones:

[...] nosotros cometimos el error de dar el voto decisivo en muchas comisiones a partidos demasiado pequeños. Un partido como el Verde terminó teniendo cinco diputados y tenía llaves en cinco comisiones, como en las de Gobernación y Justicia, que se fueron del lado del PRI y echaron a perder todo. Debe haber determinado equilibrio en el que los partidos jueguen en la proporción que tengan en la Cámara, pero en las comisiones no debe haber un partido pequeño, porque tiene la posibilidad de bloquear. No se olvida que no se pueden votar los asuntos en las Cámaras si no hay un dictamen.¹⁹³

¹⁹³ Pablo Gómez Álvarez. "Balance de la Cámara de Diputados LVII Legislatura", en *El nuevo poder...*, *Op. cit.*, pp. 236-237.

Así, observamos que la complejidad del trabajo en comisiones es mucha, por lo cual una vez más se reafirma la posibilidad de incidencia del profesional del cabildeo, quien como objeto directo tiene la consecución de una decisión pública favorable a los intereses del usuario, por lo que aunque una petición de éste no cuente con el respaldo de la mayoría, esto no quiere decir que no se pueda aprobar. La técnica jurídica legislativa es imprescindible para el desarrollo del cabildeo.

Tenemos ahora que relatar una situación constante en nuestro sistema político. El legislador mexicano vota en bloque y sigue *línea*, es decir, no tiene un voto individual sino que vota y esgrime los argumentos de acuerdo con su partido, a diferencia de otros sistemas como el norteamericano, en el cual los principios de reelección y la cercanía de fondos privados permiten al legislador estadounidense actuar en forma independiente de su partido político. En raras ocasiones se da de distinta manera. Pablo Gómez, con experiencia en materia legislativa, lo señala como uno de los graves problemas del trabajo en comisiones, ya que la obligación de votar conforme los designios del partido, desalienta al legislador al trabajo de su comisión y lo aleja de estudiar el problema a fondo.

Los legisladores no asisten al trabajo de las comisiones porque en las comisiones no hay debate; cuando su partido ha llegado a la conclusión de que hay que apoyar un dictamen, entonces asisten y participan en la firma del dictamen que ya está hecho y esa es la función de la mayoría de los miembros de la legislatura.¹⁹⁴

Así pues, aunque en el trabajo en comisiones es donde el profesional de cabildeo encuentra las mayores oportunidades de incidencia en el

¹⁹⁴ *Ibid.*, p. 230

procedimiento legislativo, el voto en bloque le representa una grave limitante a su trabajo ya que tendrá que convencer al partido completo y no sólo al legislador, de la validez de su propuesta, lo que definitivamente hace largo y cansado el procedimiento y lo aleja de su personaje de impacto principal.

Por otra parte al trabajo en comisiones se le han hecho severas críticas, algunos estudiosos del derecho parlamentario, y legisladores con experiencia en la materia, señalan que la obligación constitucional de pasar la iniciativa de ley por comisiones es una forma de que los asuntos no se discutan y los partidos no tomen posiciones, además de que las iniciativas se *enlatan* y proyectos con buenas posturas no salgan adelante por cuestiones políticas, en esa posición encontramos a Ricardo Sepúlveda y a Pablo Gómez:

El Congreso en la actualidad debe convertir las Comisiones en foros abiertos al público y abandonar la práctica de ser enclaves secretos donde se archivan proyectos y propuestas.¹⁹⁵

Evitar que se voten los proyectos en las Cámaras es la mejor forma para que los partidos y los políticos que están en el Congreso eludan tener que tomar posición; de esta manera no se sabe qué postura tienen ante una ley que está congelada, porque no se vota nunca, no se discute nunca y no se dice al respecto nada; este es uno de los elementos del atraso del país. Cuando se logre que la presentación del proyecto obligue a todas las fuerzas a definir una postura, creo que se habrá dado un paso inmenso en la politización del pueblo mexicano, en la responsabilidad de los políticos, en la función de las legislaturas y en el derecho a la información.¹⁹⁶

Consideramos acertados los comentarios de los dos autores anteriores, cuando hablan de que el trabajo en comisiones retrasa la posibilidad de que asuntos relevantes se discutan en la Cámara. Empero, esta situación no

¹⁹⁵ Ricardo Sepúlveda, *Op. cit.*, p. 86

¹⁹⁶ Pablo Gómez, *Op. cit.*, p. 232

aplica en todos los casos. El órgano legislativo se encuentra facultado para resolver directamente en el pleno, sin pasar por comisiones, los asuntos que ellos mismos propongan. Creemos que es exagerada la solicitud de que toda iniciativa pase directamente a la resolución del pleno, lo que se debe buscar es que las comisiones efectivamente se constituyan en órgano técnico de dictaminación de las propuestas y los partidos concedan independencia a los legisladores, sin olvidar tomar en cuenta la disciplina partidaria, abriendo paso al voto libre en temas de conciencia.

5.3 Intervención en la etapa de discusión y votación.

Una vez que el dictamen pasa al pleno de la Cámara, se enlista en el orden del día la discusión y votación del mismo, es por eso que los incluimos en un mismo punto. Anteriormente se procedía a dar primera y segunda lectura del documento, pero a raíz de la aparición de la Gaceta Parlamentaria, documento que incluye todos los trabajos realizados por la Cámara para dar difusión al trabajo realizado por la misma, se ha omitido esa práctica.¹⁹⁷

El orden del día nos señala entonces que se debe continuar con la discusión del dictamen enviado por la comisión al Pleno. Guillermo Flores define a la etapa de discusión de la siguiente manera:

Es el acto por el cual las cámaras o la Comisión Permanente, en pleno, deliberan acerca de las iniciativas o peticiones sometidas a su consideración, a fin de determinar si deben de ser aprobadas o no.¹⁹⁸

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 229

¹⁹⁸ Guillermo Flores, *Op. cit.*, p. 196

De la definición anterior rescatamos la importancia del proceso de deliberación por el que atraviesa el legislativo, el momento mediante el cual los argumentos deben evaluarse para decidir la procedencia de una iniciativa. El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, utiliza la misma expresión para referirse a la actividad que se desarrolla en la fase de discusión, indicando además que dicha función deliberativa es propia de la representación política, es decir la discusión debe versar sobre la base del interés general, siendo el método para alcanzar la mejor decisión:

En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política como es la deliberativa; pues es así como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.

El procedimiento de la discusión está regulado por los artículos 95 a 134 del Reglamento Interior para el Gobierno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por el Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del sistema Electrónico de Votación, de fecha 9 de octubre de 2003. La regulación de manera general consiste en lo señalado en la siguiente figura:

PASO	ACTIVIDAD
UNO	Ningún asunto puede ser discutido sin que medie el Dictamen de la Comisión respectiva, salvo los casos de obvia y urgente resolución. Los diputados deberán contar con el documento en el que conste el asunto.
DOS	Se puede dispensar la primera y segunda lectura del documento, sólo cuando hayan sido distribuidos con 24 horas de anticipación entre los diputados.

TRES	El presidente de la mesa directiva de la comisión respectiva integrará un par de listas: una con los nombres de quienes piden hablar a favor y otra con los que soliciten hacerlo en contra.
CUATRO	Un miembro que dictaminó explicará los fundamentos en los que se basó para poner en consideración del pleno la iniciativa.
CINCO	Un orador de cada grupo parlamentario puede hacer uso de la voz hasta por diez minutos, para fijar la posición en un tema.
SEIS	Los individuos de la Comisión y el autor de la proposición que se discuta, podrán hablar más de dos veces. Los otros miembros de la Cámara sólo podrán hablar dos veces sobre un asunto.
SIETE	Los individuos de la Cámara, aun cuando no estén inscriptos en la lista de los oradores, podrán pedir la palabra, para rectificar hechos o contestar alusiones personales, cuando haya concluido el orador por cinco minutos.
OCHO	El presidente de la Cámara, al final de la discusión, inquirirá si está suficientemente tratado el asunto. Si es así, se proceden a realizar la votación. Si no está colmado o satisfecho plenamente el asunto, continuará la discusión, una persona a favor y otra en contra, para después preguntar nuevamente si ha quedado agotado el tema.
NUEVE	Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votar en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán en seguida los artículos en particular
DIEZ	Cerrada la discusión de cada uno de los artículos en lo particular, se preguntará si ha lugar o no a votar; en el primer caso se procederá a la votación, y en el segundo volverá el artículo a la Comisión.
ONCE	Los tiempos y cantidad de oradores, pueden ser determinados por la Mesa Directiva, con el consenso de los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios.

En principio las sesiones del Pleno deben ser públicas, así pues, pueden ser seguidas a través de la presencia en el mismo recinto legislativo o incluso con medios de comunicación electrónica disponibles en la actualidad como el Canal del Congreso de televisión o vía Internet.

El profesional de cabildeo en esta fase del procedimiento tiene menores posibilidades de incidencia que las que tuvo al emitirse el dictamen de comisiones debido a que para este momento, la iniciativa ya cuenta con los distintos apoyos y rechazos de los grupos parlamentarios, lo que hace difícil una intervención exitosa. Sin embargo no puede descartarse que en este momento aún tenga la posibilidad de orientar la decisión del legislador, como lo señala Luisa Béjar, quien toma como referencia de su posición que el legislador tenga conocimiento de la información contenida lo que puede cambiar la idea que tenía antes de contar con dicho insumo.

En este punto, hay que tener presente también que el representante puede cambiar de opinión una vez puesto en marcha el proceso de deliberación parlamentaria y socialización de la información.¹⁹⁹

Ahora bien, continuando con las críticas que se han esgrimido a la poca posibilidad que tiene el legislador de actuar de forma distinta a la de su partido, Bernardo Bátiz critica el desaprovechamiento que tiene el legislador de la etapa de discusión, ya que se desalienta la discusión y los argumentos en tribuna. Nosotros coincidimos con esa posición, debido a que el legislador siempre debe tener la posibilidad de hacer uso de ella en forma autónoma, con libertad y con la obligación incluso de compartir la información con que cuente con los demás parlamentarios, así como está obligado a escucharla, en aras de una mejor legislación:

Esta forma de actuar de los parlamentarios (la disciplina parlamentaria), explicable por una parte porque un representante aislado y solo, poco

¹⁹⁹ Luisa Bejar Algaza "Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México en Rosa María Miron Lince y Luisa Bejar Algaza (coords.), *Op. cit.*, p. 202

podrá hacer en un cuerpo colegiado de varios cientos de individuos, pero criticable por otra, porque es en principio una práctica antiparlamentaria, puesto que los debates, las discusiones y los argumentos en tribuna saldrán sobrando si el Parlamento está integrado por grupos partidistas con su voto comprometido de antemano.²⁰⁰

El proceso de discusión es seguido por el de votación, o más bien dicho, concluido por ésta. La votación es, de acuerdo con el *Diccionario de Términos Parlamentarios*, el acto de toma de decisión del órgano legislativo. Ya sea a favor o en contra, es así como el órgano se pronuncia al tener la obligación de tomar la decisión pública:

...

II. En materia parlamentaria se le denomina votación a la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto, es la expresión formal de la voluntad. Fernando Santaolalla afirma que 'las votaciones son los actos a través de los cuales las asambleas legislativas adoptan sus decisiones', las que van precedidas normalmente del debate o discusión del asunto sobre el que deben pronunciarse los legisladores.²⁰¹

En cada sistema legislativo existente en el orbe, la forma en que se toman las decisiones es diferente. Nuestro país tiene una forma de legislar de la siguiente manera: en primer lugar se vota el dictamen en lo general, si se aprueba, entonces las fracciones parlamentarias manifestaran sus excepciones y propondrán enmiendas al mismo, lo que lleva a un segundo proceso de discusión y votación ahora en lo particular.

Los autores Sélter y Weldon señalan que la particularidad de lo que ellos llaman una agenda *prospectiva*, provocan inestabilidad legislativa, dado que al legislarse hacia delante, no existe la posibilidad de comparar si el resultado final de la ley mejora las condiciones del principio, es decir, cuando se vota un dictamen y se aprueba, se considera mejorada la situación. Sin

²⁰⁰ Bernardo Bátiz, *Op cit.* p. 107

²⁰¹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. cit.*, p. 1068

embargo, dada la posibilidad de enmendarlo y exceptuar algunas disposiciones, puede ser que el resultado final sea peor que la regulación original y nuestro sistema no contempla la posibilidad de reponer el proceso, debido a esa votación intermedia en lo general. Esto constituye también una posibilidad de ejercicio de cabildeo, ya que aún cuando un proyecto se haya votado de conformidad con el dictamen de comisiones y se hubiera aprobado, no es definitivo, ya que aún existe la posibilidad de que en la votación en lo particular se revierta el criterio principal que persiga el cabildero. Coincidimos en la crítica que hacen estos autores y creemos importante la posibilidad de rectificar el criterio, ya dicha forma de legislar hace muy incierto el trabajo en cada una de las etapas del proceso legislativo, que pueden derrumbarse por una adición de último momento y terminar con un buen esfuerzo, dejando las cosas en peor situación que antes.

Después de que la iniciativa ha sido aprobada, los legisladores pueden discutir y votar los artículos o enmiendas. El problema es que los acuerdos que hacen los partidos para que las iniciativas salgan de la comisión pueden ser separados artículo por artículo en la segunda etapa. Como resultado, algunos de los beneficiarios originales de la iniciativa (aquellos que la dictaminaron en la comisión) pueden enfrentar una legislación final que ya no les favorece, pero que no pueden bloquear. La primera votación cambia el *status quo*; y los cambios no son contrastados al final con el *status quo* original. El cambio se garantiza y la inestabilidad parece inevitable.²⁰²

Lo anterior no es totalmente cierto, porque si un artículo es rechazado en lo particular, lo que procede es devolverlo a la Comisión correspondiente, con el texto propuesto por la enmienda para dictaminarse. Lo que ocurre es que por ahorrar tiempo se aprueba en la misma sesión con dispensa de trámites.

²⁰²William B. Heller y Jeffrey A. Weldon, *Op. cit.*, p. 87

La votación al interior de las Cámaras sigue los criterios que hemos observado en las fases de comisiones y discusión; las fracciones legislativas son muy estrictas en cuanto al sentido del voto de sus miembros, lo que provoca que el voto de los diputados y senadores sea uniforme en cada fracción. Sin embargo, la existencia de los grupos parlamentarios se justifica por algunos autores con diversos argumentos. Carlos Sirvent señala que la razón para aceptar la existencia de los grupos y su forma de votar radica en que es más fácil poner de acuerdo a unos cuantos grupos que a quinientas personas en su individualidad. No compartimos ese criterio, en primer lugar debido a que la falta de acuerdo existe igual entre cinco personas que entre cientos, la menor cantidad de personas no significa mayor posibilidad de acuerdo. En segundo lugar creemos el legislador se encuentra obligado al estudio y análisis de su voto en cada asunto, es una facultad indelegable y aún cuando comparta principios y visiones con su partido político, dicha circunstancia no implica que debe cederle a éste su lugar en el Congreso.

La aceptación de los grupos parlamentarios se sustenta también en razones de carácter funcional: es más sencillo poner de acuerdo, cuando se pretende tomar una decisión en un órgano colegiado de 500 miembros, a unos pocos grupos sujetos a la disciplina partidista, que a varios cientos considerados en su individualidad y que reclaman ser la expresión de la voluntad popular. Con la formación de grupos se simplifica el funcionamiento de la Cámara, ahorrando trámites y negociaciones.²⁰³

Luis Carlos Ugalde, actual consejero presidente del Instituto Federal Electoral, señala que es importante la existencia de estos grupos debido a que un voto disperso de cada legislador volvería los costos de información y negociación demasiado altos y la productividad disminuiría mucho. Creemos

²⁰³ Carlos Sirvent, *Op. cit.*, p. 71

que es importante que el legislador conserve la independencia a la hora de emitir su voto y expresar sus opiniones, incluso de la protección de esa libertad se origina su fuero constitucional, así que no debemos considerar negativo que el legislador decida su voto libremente, el autor mencionado señala como problemática que la productividad del Congreso tendería a cero, sin embargo, como lo relata Benito Nacif o como lo sugieren Heller y Welldon, en citas anteriores, la poca producción legislativa del Congreso no significa necesariamente algo negativo, ya que en muchas ocasiones conservar el estado de las cosas puede resultar mejor que los cambios. Lo que sí consideramos importante de la existencia de los grupos parlamentarios es la facilidad que proporcionan a nivel administrativo, consiguiéndose con eso que se pueda organizar mejor el trabajo al interior de la Cámara, en el reparto de comisiones, de espacios laborales y de recursos, sin que eso implique la renuncia de sus libertades y obligaciones constitucionales:

En el caso extremo en donde los legisladores votaran de manera aleatoria, la cooperación se volvería imposible porque los costos de información y negociación se elevarían mucho y la productividad tendería a cero.²⁰⁴

Las sesiones del Pleno son en principio públicas. Es un principio de transparencia en la toma de decisión pública. El recinto legislativo cuenta con un espacio para aquéllos que quieren presenciar las sesiones, así como las mismas se transmiten por el canal de televisión del Congreso o vía Internet. El profesional de cabildeo busca estar cerca del legislador para poder llevar a cabo su labor, por lo que su presencia en las sesiones del Pleno es constante,

²⁰⁴ Luis Carlos Ugalde "Desempeño legislativo en México"; en Rosa María Mirón Lince y Luisa Bejar Algazi, *Op. cit.*, p. 187

aunque como ya hemos señalado, este no es el momento más importante de su actividad, ya que el momento óptimo lo constituye la etapa de comisiones. Bernardo Bátiz sugiere que se debe regular la presencia de público en las sesiones e impedir su intromisión violenta. Estamos de acuerdo en el segundo punto, ya que el legislador debe contar con toda la libertad para tomar su decisión. Asimismo, consideramos que la presencia del público en el auditorio ya se encuentra regulada, y por el momento no es este el factor de influencia que ha coaccionado al legislador en su toma de decisión, creemos que actitudes delictivas como las que hemos narrado o el influyentismo y compadrazgo resultan mucho más nocivas que la presencia de público en las sesiones del pleno.

Es una antigua costumbre que el público participe como auditorio, no siempre pasivo, en las sesiones de los parlamentos y Congresos, y por ello es indispensable regular su presencia e impedir su intromisión, que puede ser, como ya lo dijimos, negativa para la libertad de sus legisladores.²⁰⁵

El mismo autor citado anteriormente nos señala que el Congreso cuenta además de la llamada galería con espacios para gente determinada como son dirigentes de los partidos, periodistas o invitados especiales, debemos señalar que en estas categorías normalmente se incluyen a las cabezas de los grupos de interés que quieren seguir de cerca la resolución de un asunto que reviste fuerte importancia para su sector, consideramos la práctica adecuada, debido a que las personas más afectadas por la regulación pueden retroalimentarse de forma directa con el tomador de la decisión.

Para disminuir el riesgo y lograr el control necesario se dispone de un lugar especial dentro del salón que se denomina galerías para los asistentes que

²⁰⁵ Bernardo Bátiz, *Op. cit.*, 133

constituyen un conglomerado más o menos anónimo y con poco control, y otros sitios, palcos y galerías especiales para invitados o asistentes con características distintas del público común. Frecuentemente, los dirigentes de los partidos, los periodistas y algunos invitados especiales tienen acceso a estos lugares privilegiados para asistir a las sesiones.²⁰⁶

Cada una de las decisiones que tome el Congreso tendrá sus repercusiones para el ejecutor del cabildeo, quien deberá seguir una estrategia distinta para las diferentes resoluciones. A continuación, mostramos en un cuadro las posibilidades de resoluciones que podrá tomar la Cámara, recordando que dado que nuestro sistema es bicameral y nuestro estudio lo basamos en el esquema del procedimiento legislativo ordinario, consideraremos la opción uno como la válida en nuestro recorrido.

Las variantes de esta decisión pueden ser cinco, las cuales presentamos en el cuadro que se ve a continuación:

NUMERO	VARIANTE
OPCION 1	Si la ley es discutida y aprobada por ambas cámaras se envía al Ejecutivo
OPCION 2	Si el proyecto de ley o decreto es desechado en la Cámara de origen, no podrá presentarse en las sesiones ordinarias del correspondiente año, es decir, dicho proyecto no pasará a la Cámara revisora y ésta no lo conocerá.
OPCION 3	Pero si este pasa a la Cámara revisora, lo analiza y desecha en su totalidad, el proyecto volverá a la Cámara de origen con las observaciones que se hubiera hecho,
OPCION 4	La Cámara de origen examinará el proyecto de nuevo y si lo aprobara a través de la votación de la mayoría absoluta de sus miembros presentes, el proyecto volverá a la cámara revisora.
OPCION 5	La cámara revisora tomará el proyecto nuevamente en consideración y si a través de la votación de la mayoría absoluta de los miembros presentes lo aprobara, lo enviará al

²⁰⁶ *Ídem*

Ejecutivo.

Para terminar, señalamos que esta etapa concluye con elaboración de la minuta, la cual se utiliza para remitir el proyecto aprobado ya sea a la Cámara Revisora, si el proceso se elaboró en la Cámara de origen, o al Presidente de la República, si fue la Revisora la que lo envió.

La etapa de discusión y votación concluye con la elaboración de la minuta, que es el documento que contiene el proyecto de ley o decreto que ha aprobado la Cámara de origen y que es enviado a la Cámara revisora o viceversa, o al Poder Ejecutivo.²⁰⁷

5.4 Sanción o veto presidencial.

El procedimiento legislativo continúa con la sanción o veto presidencial. Éste como su nombre lo indica es facultad exclusiva del Presidente de la República. Guillermo Flores nos define cada concepto:

Sanción: Es el acto mediante el cual el Poder Ejecutivo acepta el proyecto de ley o decreto.

Observación o veto: Es la facultad que tiene el Ejecutivo federal para oponerse a una ley o decreto aprobado por el Poder Legislativo a través de observaciones al proyecto aprobado.²⁰⁸

El Diccionario de Términos Parlamentarios, establece al veto como una de las condiciones que posibilita un control del poder Ejecutivo hacia el legislativo, dentro del sistema de pesos y contrapesos entre estos dos poderes. Propone que es mediante este acto como el Ejecutivo participa en la función legislativa.

²⁰⁷ Guillermo Flores Velasco, *Op. cit.*, p. 196

²⁰⁸ *Ídem*

El veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento.²⁰⁹

Encontramos que estos conceptos son contrarios entre sí, sin embargo los dos son facultades del Ejecutivo. En esta fase del procedimiento legislativo la posibilidad de ejecutar el cabildeo es reducida pero no se encuentra anulada. Sin embargo la probabilidad de que un Presidente de la República ejecute el veto es mínima, debido al respeto que se debe tener entre los distintos poderes. A pesar de esto, el titular del Ejecutivo puede ejercer su facultad de la forma más amplia, como lo relata Ricardo Sepúlveda:

Según las clasificaciones doctrinarias, el veto que se establece en la nuestra es el llamado veto global, y veto de bolsillo, pues el Ejecutivo no tiene responsabilidad respecto a las razones por las que veta o se opone a una ley.²¹⁰

Esta facultad de ejercer un veto de bolsillo, si bien le da al Presidente la posibilidad de vetar la ley en un momento no lo hace titular de la decisión de la procedencia o no de la misma. Como ya hemos señalado, los únicos sujetos con capacidad de veto total a una iniciativa o proyecto de ley son las Cámaras de Diputados y de Senadores. La persistencia de un veto presidencial solamente provoca que el procedimiento se haga más complejo, sin embargo debido a la relevancia que puede contener un veto del Presidente, si mediante una estrategia de cabildeo se consigue éste, la posibilidad de que triunfe la propuesta es muy alta de regreso en las cámaras. Las opciones que tiene el titular del Ejecutivo ante su facultad de sanción o veto son las siguientes:

²⁰⁹ *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios, Op. cit.*, p. 1062

²¹⁰ Ricardo Sepúlveda, *Op. cit.*, p. 85

NUMERO	VARIANTE
OPCION 1	Si un proyecto se envía al Ejecutivo y no es devuelto con observaciones a la Cámara de origen dentro de diez días hábiles, se entenderá que ha sido aprobado por él.
OPCION 2	Si el presidente de la República no le hace observaciones mandara a publicar inmediatamente la ley o decreto.
OPCION 3	Si durante el lapso para la remisión de un proyecto concluyeran las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, la devolución del proyecto deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso se reúna.
OPCION 4	Si el proyecto de ley o decreto ha sido desechado total o parcialmente por el presidente de la República, será devuelto con las observaciones a la Cámara de origen, que nuevamente lo discutirá. Si se decidiera desechar las observaciones del Ejecutivo, la Cámara aprobará su proyecto original con el voto de las 2/3 partes del número total de votos y pasará de nuevo a la Cámara revisora, que lo tendrá que aprobar también por las 2/3 partes del total de número de votos. El proyecto será ley o decreto y se enviará al Ejecutivo para que lo promulgue inmediatamente.

Es poco probable la incidencia del cabildeo en esta parte del proceso, debido a la dificultad que implica que el Presidente ejecute un veto. Pero es posible cabildear aun, a pesar de la limitante señalada, por lo tanto, la incluimos en este estudio.

Podemos incluir como un punto final de posibilidad de cabildeo en el procedimiento legislativo, la negativa del Ejecutivo a publicar alguna disposición aprobada por el Legislativo, posibilitada ante el hecho de que la ley no establece ningún termino para la publicación.

Al concluir todas las etapas del procedimiento legislativo, el cabildeo exige que se analicen los resultados obtenidos. Como hemos señalado, la labor de cabildeo actúa sobre el procedimiento legislativo pero no es natural de éste, sino que pertenece al proceso legislativo, por lo cual, el cabildeo es una actividad constante que abarca el periodo previsto por la ley para la creación de una norma. Consideramos que al finalizar la etapa de creación formal de una ley, el usuario del cabildeo y el profesional del mismo, deben analizar los resultados obtenidos y valorar la opción de intervenir en otro procedimiento de toma de decisiones de acuerdo con las finalidades que tenga el grupo y la cercanía alcanzada en la consecución de sus fines. Al concluir el procedimiento legislativo no necesariamente concluye el cabildeo, sino que éste puede desarrollarse en otras vertientes de acuerdo a la estrategia elegida.

Capítulo 6. Repercusiones sociales del Cabildeo en México

En el presente capítulo, último de la obra, trataremos algunas de las repercusiones sociales más relevantes que conlleva la práctica del cabildeo. Al temario de este capítulo lo hemos dividido en tres ramas: el impacto que tiene en el tomador de la decisión pública, el impacto que conlleva la elaboración de una estrategia de cabildeo para el usuario del mismo y finalmente, el impacto que guarda en la sociedad en general.

6.1 Impacto del cabildeo en los tomadores de decisiones públicas.

El cabildeo impacta en el tomador de la decisión pública. Su utilización muchas veces es un arma poderosa en el juego político. Hemos dicho desde el principio de esta investigación que lo que busca el cabildeo es la participación de aquéllos que no pueden influir directamente en el proceso de cierta decisión pública, fundamentándolo en los derechos humanos y constitucionales que tiene cada persona. Toca ahora analizar el impacto que ha tenido el cabildeo sobre el tomador de decisión mediante tres fenómenos: la nueva relación de poderes que permite y adopta al cabildeo dentro de la realidad política; las presiones a las que se encuentra sujeto el poder legislativo y la forma en que debe actuar este ante el desarrollo del cabildeo; y finalmente, la diferencia que se ha marcado entre el cabildeo mexicano y el tradicional *lobbying* en la política estadounidense.

6.1.1 Nuevos tiempos de la relación entre poderes

Hemos señalado que la condición que permite la aparición del cabildeo en México ha sido la nueva relación de poderes, originada en la pérdida del control de la Presidencia y el Congreso por un solo partido político, lo que obliga a negociar y buscar nuevas herramientas para conseguir los acuerdos. En épocas recientes se ha hablado mucho acerca de la llamada parálisis legislativa, la cual se ha considerado como una limitante de la gobernabilidad en nuestro sistema político debido a la escasa producción de reformas sustanciales en los tres últimos Congresos divididos, sobre ella habla Benito Nacif:

La definición de parálisis que puede extraerse de las críticas al presidencialismo se refiere a la incapacidad del ejecutivo para conseguir la aprobación de las iniciativas. Ésta es a todas luces una definición elemental. Sólo supone que no existe un acuerdo entre los actores involucrados en el proceso de toma de decisión, respecto a una mejor alternativa para reemplazar la política en curso.²¹¹

Del anterior párrafo tenemos que rescatar algunos puntos relevantes. El primero de ellos es la ubicación que hacen los autores a que se refiere Nacif de la parálisis legislativa, definiéndola como un defecto del poder Ejecutivo y no del Legislativo, como acostumbra manejarse en los medios de comunicación. Efectivamente, la parálisis legislativa es la incapacidad del Presidente para lograr los acuerdos para la consecución de los fines de su gestión a través de nuevas regulaciones. Acertadamente, el autor no detiene su definición ahí y replantea la posibilidad de que la parálisis legislativa no sea algo malo, sino que incluso puede llegar a ser beneficioso para el país, en

²¹¹ Benito Nacif, *Op. cit.*, p. 4

caso de que la iniciativa de ley tenga un perjuicio para el estado actual de las cosas. Estamos de acuerdo con el autor en la posibilidad de que la permanencia del *status quo*, puede ser mejor que la realización de la reforma, empero, estamos plenamente seguros de que esto no es todos los casos, sino que los poderes mexicanos tienen la obligación de ser un modificador continuo del orden jurídico, a fin de avanzar al ritmo de la sociedad. De ahí que ante la negativa del Congreso de la Unión de aprobar lo que el Presidente Vicente Fox ha considerado como *reformas estructurales urgentes*, consideramos que sólo representa un problema en el caso de que la iniciativa de ley pretenda crear un orden más favorable que el estado actual de las cosas y que debido a la falta de negociación en los órganos legislativos dicha situación no prospere, no cuando se ha estudiado el asunto y se ha concluido que la reforma no mejora el *status quo*.

El Presidente de la República ha sido el más afectado en esta nueva relación de poderes. Poco han cambiado las formas de hacer política por parte del poder Ejecutivo. Al respecto, Pablo Gómez emite la siguiente crítica:

Las viejas ideas de la política siguen presentes en nuestros días; al presidente electo Fox le piden cosas como si él fuera legislador; pero las cosas han cambiado y negociar un proyecto legislativo con Vicente Fox en este momento no tiene ninguna viabilidad, sólo por el hecho de ser negociado con él. Si los partidos se unen y negocian, ahí sí está el poder real; el gobierno tiene que acatar las leyes y está a la disposición y bajo el control del Congreso.²¹²

Vemos que el presidente poco ha cambiado su forma de actuar y junto con él, los grupos de interés no han buscado las variables necesarias para la consecución de sus fines. Pablo Gómez sugiere que esta nueva relación que

²¹² Pablo Gómez, *Op. cit.*, p. 133

debe emprender el Presidente de la República con el Congreso de la Unión debe darse por medio de los partidos políticos. En eso no estamos de acuerdo, debido a que reducir la posibilidad de intervención en el proceso de toma de decisiones públicas solamente a los designios de tres o cuatro organizaciones políticas es restringir en demasía la participación de los actores de la sociedad quienes no tienen porque verse obligados a participar a través de un organismo político, en función de que los partidos políticos tienen como finalidad alcanzar el poder público, y la finalidad en la mayoría de los casos de los grupos de interés se encuentra alejada de éste.

Godina y Lerdo de Tejada, cabilderos mexicanos citados con anterioridad, dan su opinión sobre una de las reformas legislativas que ha emprendido el Presidente de la República con poco éxito en este sexenio. Al hablar sobre la reforma eléctrica, refieren uno de los grandes desaciertos que ha tenido Fox en su mandato, quien intentó una campaña de *grassroot lobbying* o cabildeo externo para sacarla adelante, más o menos en forma similar que como consiguió la candidatura presidencial de su partido, o como ganó las elecciones del dos de julio, ignorando por completo la inclusión de los factores de poder que tienen la decisión en sus manos, ya que como lo analizamos en el capítulo anterior, de aquellos que intervienen en el procedimiento legislativo, sólo las cámaras tienen la posibilidad de veto total:

Por ejemplo, para el tema de la reforma eléctrica muchos senadores —si no es que todos— se enteraron de las intenciones del Presidente de la República mediante *spots* en la televisión. El presidente Fox tenía que haber hablado antes de sus intenciones con los 128 senadores de la República, y no hacerlo mediante la televisión, lo que refleja más una intención de apoyo popular, que una intención real de modificación legal.

213

²¹³ Godina y Lerdo de Tejada, *Op. cit.*, pp. 132-133

Si bien es cierto que el poder Ejecutivo ha tenido este tipo de desaciertos en su relación con el Congreso, también lo es que se han hecho intentos por conseguir las vías para una óptima comunicación con el Legislativo. Al inicio del gobierno actual, se hicieron esfuerzos por mantener comunicación directa entre la administración pública y los legisladores, a través de la instauración de oficinas de enlace legislativo en cada dependencia. El resultado no fue el que se esperaba, debido a que hubo falta de coordinación en las acciones, y cada ente público buscó sacar beneficios propios:

Otro hecho singular es el reconocimiento tácito del Gobierno Federal a la autonomía del Congreso, hecho a través de la creación en cada secretaría, dependencia y entidad de la Administración Pública Federal, de una oficina de enlace con el Congreso y con cada una de las Cámaras, lo cual produjo amontonamientos y tropiezos, acciones atropelladas y desordenadas, que en vez de ayudar a los propósitos del Gobierno pusieron en riesgo su unidad orgánica y la coordinación que debe existir en sus relaciones en el Poder Legislativo.²¹⁴

La enseñanza que nos deja este proceso, es que la administración pública federal debe actuar unida ante el poder Legislativo, debido a la dificultad que representa la negociación de forma aislada y a la necesidad que debe tener toda administración de priorizar y jerarquizar los problemas del país y las soluciones a ellos.

En lo referente al poder Legislativo, el Congreso de la Unión se ha erigido en verdadero legislador ochenta años después de que el Constituyente de 1917 lo contemplara como tal en nuestra Carta Magna. Durante ese período de tiempo, el Congreso tuvo un desarrollo muy lento en todas sus

²¹⁴ *Ibid.*, p. 140

facetas. Como ejemplo podemos decir que el órgano encargado de la fiscalización de los recursos del Poder Ejecutivo, dependiente de la Cámara de Diputados, cuenta con un presupuesto mucho más reducido y menores recursos humanos que con los que cuenta la administración pública federal para su órgano interno de control. Muchas de las funciones que debería guardar el legislativo para su función, las ha acaparado el Ejecutivo, junto con los recursos que se destinan para ello. De ahí que la administración pública parezca un gigante frente al Congreso de la Unión. Bernardo Bátiz hace referencia al respecto.

En nuestro país los legisladores no han contado sino hasta épocas muy recientes, con equipos de colaboradores, de técnicos o de informadores que los auxilien, pero aún contando con ellos, hasta hoy no pueden competir con la gran estructura burocrática, plena de especialistas y llena de información que está al servicio del Ejecutivo; esperamos que este cambiando en el sentido correcto, es decir: más información al Poder Legislativo.²¹⁵

Como podemos ver, la coyuntura hace que el momento político del país sea por demás complejo. Por una parte vemos la imposibilidad de que las iniciativas provenientes del poder Ejecutivo progresen debido a la negativa del Congreso a ser simple ratificador de la "voluntad suprema", mientras que por otra, nos encontramos con un Congreso que se encuentra imposibilitado para generar las iniciativas de ley óptimas, debido a que no cuenta con la información suficiente, misma que se encuentra en manos de la administración pública, a pesar de su facultad para invitar y solicitar su opinión a los funcionarios públicos.

²¹⁵ Bernardo Bátiz, *Op cit*, p. 119

Las soluciones a este problema pueden ser muchas, entre ellas una reforma al Estado, lo cual notamos complicado, porque el procedimiento que la crea es el mismo que se pretende modificar por ineficaz, lo que resultaría en un círculo vicioso. Consideramos que la mejor solución es utilizar las herramientas político-comunicativas de las cuales la sociedad se ha valido en épocas recientes, como lo puede ser el cabildeo. Una de las funciones más importantes que debe cubrir el cabildeo es acercar la información necesaria al poder Legislativo:

Parte de la labor fundamental de los lobbistas es acercar la información precisa y objetiva a quienes toman las decisiones. Si se logra transparentar esta actividad, lo primeros interesados en que se fortalezca serán precisamente quienes forman parte de los poderes públicos.²¹⁶

Acertadamente estos autores señalan la importancia de que el grupo de interés acerque la información que necesita el tomador de la decisión, la transparencia de la información es un principio de la democracia, que definitivamente consigue que se hagan las cosas con mayor claridad, situación que facilita la toma de acuerdos.

Para cerrar este tema debemos decir que a pesar de todos estos problemas, han existido algunos ejemplos de toma de decisiones consensuadas. Una de ellas la referente al presupuesto del año dos mil tres, en el cual se aceptó la propuesta del Presidente Fox, misma que con anterioridad se había negociado entre la gran mayoría de los actores políticos. Este es un ejemplo de toma de decisiones a través de la búsqueda de acuerdos entre los distintos poderes y niveles de gobierno, en la cual en varias ocasiones tuvo intervención el cabildeo.

²¹⁶ Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 147

Podemos decir que el presupuesto para 2003 fue elaborado con el consenso tanto de grupos parlamentarios como del grupo de gobernadores de la Conago.

En este proceso, hay que destacar también que se dio el trabajo conjunto entre legisladores y ejecutivos estatales. Hubo logros importantes, como que los excedentes petroleros se distribuyeran de otra manera, un fondo carretero, la inclusión del programa de apoyo para el fortalecimiento de las entidades federativas, y recursos adicionales para los estados.²¹⁷

Lamentablemente, al día de hoy la aparición de consensos no se ha traducido en una constante, el procedimiento de elaboración del Decreto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005 ha evidenciado la falta de acuerdos existentes entre los actores políticos, corriendo a cargo del Presidente de la República la necesidad de propiciar el ambiente de negociación entre las distintas fuerzas, cosa que no ha ocurrido y que difícilmente ocurrirá. El día 19 de noviembre de 2004, los principales diarios de circulación nacional, narraron la situación que se transcribe a continuación:

En un hecho inédito en las últimas décadas en México, un titular del Ejecutivo decidió 'impugnar' el presupuesto reajustado por el Congreso de la Unión acusando a los partidos de oposición de actuar con 'parlamentarismo irreflexivo', al aprobar un paquete económico que no dudó en calificar de 'incongruente e inviable'. En cadena nacional, el presidente Vicente Fox arremetió contra opositores y, en contrapartida, agradeció sin empacho a su partido, Acción Nacional, por haberlo apoyado durante los debates sobre el gasto federal. La esperada reacción del Presidente echa por tierra la solemne promesa que realizó el primero de diciembre de 2000 cuando, al tomar posesión del cargo, aseguró: 'El Ejecutivo propone y el Legislativo dispone', la que refrendó en enero de 2002, agregando en ese entonces que 'así es la democracia'.²¹⁸

La nueva relación entre los poderes abre espacios para la participación de la sociedad. Es ésta la que debe usar las herramientas que se encuentran

²¹⁷ *Ibid.*, p. 121

²¹⁸ "Fox declara la guerra al Congreso" en *La Jornada*, Primera Plana, número 7269, México D.F., 19 de noviembre de 2004.

disponibles creadas por ella misma. Una de ellas es el cabildeo, que ha funcionado en algunos momentos para mejorar los procesos comunicativos entre los distintos poderes y niveles de gobierno.

6.1.2 *Presiones externas sobre el Congreso de la Unión.*

La transferencia de poder de decisión que ha recibido el Congreso de la Unión, incrementa la responsabilidad y participación de éste. El fenómeno se ha acompañado, por obvias razones, de intentos de injerencia en sus procedimientos por factores externos a él. Debemos retomar la diferencia que en el capítulo quinto hicimos entre proceso y procedimiento legislativo. El primero se refiere a las circunstancias sociales que concurren alrededor de la creación o modificación de una ley, mientras que el segundo trata sobre la forma que establece la ley para la creación de ésta y los sujetos que intervienen en ella. No se deben confundir estos conceptos, el primero engloba al segundo. La sociedad y su realidad social, como creadoras de derecho concurren en el proceso, pero deben mantenerse al margen en tanto lo marque la ley respecto del segundo. Debemos considerar que el cabildeo puede actuar durante el proceso y el procedimiento legislativo en la medida que la ley lo permita, ya que como lo hemos señalado, su exceso representa un delito, alejándose de lo que podemos llamar una actividad profesional y entrando al campo de lo ilegal e incluso de lo ilícito. Hemos señalado que varios pueden ser los actores que traten de intervenir en el procedimiento legislativo, aunque algunas veces se han excedido en sus intenciones, entre

ellos no se ha encontrado ausente el Presidente de la República, como lo señala Bernardo Bátiz.

Me refiero a presiones del Ejecutivo a través de amenazas expresas o sobreentendidos en contra de la carrera política de los parlamentarios, halagos o promesas de reconocimiento en esa carrera o, como sucede en Estados Unidos de América, a través de lo que se llama el lobbying o cabildeo, forma de influir en la voluntad de los congresistas y senadores, para que den su voto a favor de intereses no ciertamente de la nación, sino de los que pagan a cabilderos y lobbistas.²¹⁹

La situación que narra el actual Procurador General de Justicia del Distrito Federal, forma parte de nuestra realidad. El parlamentario es un político, que depende entre otras cosas de su imagen y soporte institucional para continuar su carrera en ascenso, lo que consiste en un campo fértil que tiene el Presidente, líder natural en el caso del partido gobernante, para hacer presión sobre la persona del legislador por motivos personales y no argumentativos. Dicha situación no es aceptable, pero es cierta. Lamentablemente, este autor cae en confusiones, ya que hace referencia al *lobbying* norteamericano sin comprenderlo en su especificidad. En el mismo texto narra otra posibilidad de injerencia externa que tiene el Congreso. Todas ellas son actividades propias del *grassroot lobbying*. Señala que esta forma de influir con el uso de técnicas de movimiento de masas va en contra de la libertad del legislador de decidir con su mejor criterio. El autor indica:

También puede haber una presión que, sin llegar al ejercicio de la fuerza bruta, limite la plenitud de libertad en los legisladores, una campaña por los medios de comunicación, una turba en las galerías o manifestaciones recorriendo las calles de la ciudad o rodeando el recinto, ejercen en forma más o menos indirecta, más o menos determinante, presión sobre las decisiones de los legisladores, que por supuesto ni ante las armas ni ante

²¹⁹ Bernardo Bátiz, *Op. cit.*, p. 115

las turbas debieran dejarse amedrentar; aun cuando lo cierto es que una serenidad superior y un acto heroico no son algo fácil de orientar.²²⁰

Estamos de acuerdo en que la toma de decisión del legislador bajo la amenaza o intimidación es un acto que no nos lleva hacia la mejor decisión. El mismo autor sugiere que el legislador podrá conservar la calma solo mediante un "acto heroico", con lo que prácticamente descarta la posibilidad de que éste se dé. No estamos de acuerdo en esto, el legislador debe ser sensible a la opinión pública y saber diferenciar cuando se trata de la opinión sustentada del pueblo al que representa y cuando simplemente se intente cubrir una intención creada artificialmente.

El Congreso es un órgano que debe aprender a escuchar a la sociedad porque es el más representativo de ella a nivel gubernamental. Las formas de manifestarse del pueblo, no siempre se dan por los medios diplomáticos, por lo tanto el legislador no puede abstraerse de su realidad y hacer caso omiso de su alrededor en el momento de tomar una decisión pública que afectará a aquellos que están hablando al respecto. El deber de éste es incorporar a su decisión el interés general, que se debe originar de la capacidad del legislador de sintetizar todas las manifestaciones que se encuentran alrededor de la creación o modificación de una norma. Al respecto, Bátiz corrige sus apreciaciones de forma acertada, al darle al legislador la doble función de tomador de decisión y representante de la voluntad general, mediante a procesos comunicativos intensos con la sociedad de que se trate.

Son los integrantes del Parlamento y éste en su conjunto quienes han de tomar las decisiones, si bien recibiendo en ocasiones las propuestas legislativas de fuera, informándose, oyendo a los electores, a los expertos,

²²⁰ *Ibid.*, p. 114

a los periodistas, a la sociedad civil organizada y en general a todos cuantos integran la opinión pública de un país, pero sin que esta atención al sentir y pensar social implique, de algún modo, la pérdida de la facultad y la responsabilidad de decidir.²²¹

Concluimos entonces que el legislador se enfrenta a presiones de los diferentes grupos de interés quienes en ocasiones incurren en la ilegalidad, lo que en definitiva lastima el buen criterio que puede tener el legislador, sin embargo, eso no significa que se deban descartar las expresiones populares y el intercambio de ideas con la sociedad, ya que éste es el mejor camino para conseguir que la decisión pública sea la mejor. En este último grupo entra el cabildeo.

6.1.3 *Cabildeo mexicano, distinto al lobbying estadounidense*

El gobierno mexicano, a pesar de todas las similitudes que guarda con su par estadounidense, tiene un sistema político distinto. Esta es la razón por la cual no podemos considerar que el *lobbying* estadounidense sea aplicable a la realidad mexicana. Ejemplo de esto lo constituyen los fracasos del presidente Fox por conseguir las reformas legislativas a la forma *americana*. Podemos señalar que las técnicas de cabildeo y *lobbying* son muy similares, lo que es diferente son los actores que en ella intervienen, el marco jurídico y la sociedad sobre la que impactan las decisiones de estos. Ejemplo de esto es la situación que narran Godina y Lerdo de Tejada, en cuanto al intento de *grassroot lobbying* que emprendió el presidente mexicano.

²²¹ *Ibid.*, p. 111

Tampoco se puede operar el Congreso mexicano con la lógica del Congreso de Estados Unidos, como trató de hacerlo el presidente Fox, quien acudiendo a su popularidad y aceptación entre los mexicanos, recurrió a los medios de comunicación con una campaña muy agresiva – fundamentalmente en televisión y radio- para empujar lo que él mismo llamó las reformas que le hacían falta a México.²²²

Evidentemente, estas reformas no prosperaron porque no sólo tenía que convencer a la opinión pública, sino que era necesario asimismo contar con una estrategia de vinculación con los legisladores que deciden en lo individual.

Podemos ver que el Presidente confió plenamente en la influencia de los medios de comunicación para la consecución de sus fines, sin embargo, se olvidó de que el tomador de la decisión no era él, sino el Congreso, por lo tanto, no era suficiente legitimar su decisión ante la opinión pública sino convencerlo, por ser el verdadero poseedor de la facultad de decisión. En México la política a través de los medios todavía no llega a los niveles exagerados de los Estados Unidos de América.

Así como ésta, podemos encontrar otras diferencias entre la actuación del cabildeo en México y del *lobbying* en los Estados Unidos. Una de las más sustanciales es la que existe entre los legisladores de los distintos países. En México rige el principio de no reelección consecutiva, por el contrario, en el país vecino, la reelección de los representantes en el Congreso es un principio. En los Estados Unidos, los diputados y senadores se mantienen más alejados de su partido político que los mexicanos, la continuidad de su carrera consiste en que los electores de su región voten de nueva cuenta por él, mientras que en sistemas como el mexicano, la continuidad esta basada en

²²² Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 27

el visto bueno del órgano político y de los líderes de éste. Lo anterior provoca que el lobbyista estadounidense pueda acercarse directamente al legislador, representando a un grupo de interés que a la vez para el legislador se traduce en potenciales votos, mientras que en nuestro sistema el legislador poco cuida a quien lo eligió, buscando estar bien con su institución política, de ahí que para el cabildero sea poco redituable buscar al legislador en persona, sino que tenga que recurrir al acuerdo cupular del partido. El anterior comentario no intenta establecer cual de los dos sistemas funciona mejor, simplemente es el deseo de mostrar que se tratan de sistemas diferentes. Alonso Piñeiro, remarca estas diferencias, aplicadas para la Argentina, pero que guardan extrema similitud con nuestra realidad.

Salvo las consabidas excepciones, el legislador considera a su banca como un escalón en su carrera política. Su propósito ulterior es el de ser designado en otro cargo superior, fuere éste electivo o no. De manera que creer que el legislador le interesa fundamentalmente aquello que incida en la voluntad de sus electores implica acertar una parte de la verdad, y en otro orden de ideas significa incurrir en el equívoco de confundir los mecanismos políticos nativos con los foráneos.²²³

El *lobbying* en los Estados Unidos lleva cerca de doscientos años de convivencia con el sistema político, se encuentra perfectamente integrado a él, y en ocasiones ha incurrido en excesos tales que se le considera una actividad ilícita y poco digna, desprestigiada como herramienta democrática, que distorsiona los procesos decisorios. Alonso menciona lo siguiente:

El especialista francés en asuntos internacionales Jean Marie Géhenno ha analizado el régimen político y jurídico norteamericano de nuestros días, pero poniéndose en una posición tan sumamente crítica que incurre en algunos desaciertos. Uno de ellos es el de considerar que Washington no es otra cosa que un conjunto de funcionarios, parlamentarios 'y, sobre

²²³ Armando Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p. 31

todo, treinta mil lobbistas', adjudicando a este último hecho la distorsión inherente al procesos de decisión de los Estados Unidos.²²⁴

En México la situación es diferente, el cabildeo ha hecho su aparición hace menos de diez años y su inclusión al sistema político ha encontrado opiniones divididas. Lo único que debemos tener claro es que se trata de una figura diferente a la estadounidense, que tiene su propio desarrollo y que a pesar de usar métodos muy similares, la diferencia de los sistemas jurídico políticos, hace que sea distinta la forma en que se ejecuta en los distintos países.

6.2 Impacto del cabildeo en los usuarios.

El cabildeo junto con su función de herramienta de la sociedad para incidir en los procesos de toma de decisión pública, tiene un objetivo directo para quien lo usa: conseguir que la decisión pública le sea favorable. Esto significa que el profesional de cabildeo debe trabajar en pro de la consecución de los fines de este grupo. Dentro de la definición de usuarios de cabildeo, ubicamos cinco tipos potenciales: las instituciones públicas, los partidos políticos, las empresas, las personas de derecho público y las empresas privadas. Señalamos que la fortaleza de una estrategia de cabildeo recae en gran medida en la amplitud de la coalición que se forme, de ahí que en muchas ocasiones, encontremos a varios de estos tipos potenciales de usuarios de cabildeo en una misma coalición. Para el desarrollo de este tema hacemos una división entre el cabildeo emprendido por instituciones públicas,

²²⁴ *Ibid.*, p. 55

incluyendo en este título a los partidos políticos, y aquel que hacen los actores de la sociedad civil, particularmente las empresas privadas.

6.2.1 *Cabildeo ejecutado por instituciones públicas*

Las personas de derecho público, a pesar de la discusión existente sobre las cuestiones éticas que envuelve el hecho que sean usuarias del cabildeo, en varias ocasiones han apelado a esta técnica para la consecución de sus fines. Un ejemplo de esto, lo encontramos en la distribución que hicieron las autoridades electorales de los lugares de diputados en lista plurinominal en el Distrito Federal, después de la elección del dos de julio del año dos mil, en la cual se favoreció al Partido Revolucionario Institucional, que desplegó una intensa labor de cabildeo. Este proceso de cabildeo fue muy particular, debido a que comenzó ante un organismo autónomo como lo es el Instituto Electoral del Distrito Federal, para finalmente resolverse a través de dos instancias judiciales: el Tribunal Electoral del Distrito Federal y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Recordemos que hemos señalado la imposibilidad de efectuar cabildeo ante los organismos del Poder Judicial, en virtud de los principios de legalidad e imparcialidad, así como porque el mismo procedimiento judicial permite al afectado intervenir en el proceso decisorio. Sin embargo, la naturaleza política de esta decisión, abrió el recoveco necesario para el empleo de cabildeo. Rosa María Mirón Lince, integrante del Instituto Electoral del Distrito Federal, señala la labor de cabildeo que emprendió la líder de la bancada priísta en tal legislatura para conseguir una decisión favorable.

Fue María de los Ángeles Moreno, como ella misma reconoce, la que encabezó los cabildos y la defensa política de su partido, que a la postre, le significaron once curules más en la reasignación de diputados en la Asamblea.²²⁵

Para este partido fue trascendental contar entre sus filas a una probada negociadora como lo es María de los Ángeles Moreno, quien convirtió la peor votación que había recibido su partido en el Distrito Federal, en una fuerte representación en la Asamblea Legislativa, lo que hizo que a pesar de no contar con los votos que la avalaran, la fracción parlamentaria del PRI, tuviera gran capital político en el órgano legislativo. Su labor no paró ahí, continuó consiguiendo para el Revolucionario Institucional, importantes llaves en comisiones destacadas.

Fue Moreno también, la que sacando provecho de su habilidad, ganó para el PRI importantes comisiones legislativas, como la de Tesorería y Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda.²²⁶

Si bien no se trata de un caso de cabildeo tradicional, fue a través del cabildeo como consiguió esas posiciones para su partido.

Posiblemente la primera vez que se habló con insistencia en nuestro país de la palabra cabildeo, fue durante la gestión del presidente Salinas de Gortari, quien hizo uso del *lobbying* en el Capitolio para conseguir el voto favorable para la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El gobierno mexicano gastó importantes sumas para conseguir el apoyo, mediante despachos de *lobby*. En esta ocasión encontramos un caso de *lobbying* en el cual actuaron de forma conjunta personas del derecho público y

²²⁵ Rosa María Mirón Lince, "El poder Legislativo en el Distrito Federal: La II Asamblea Legislativa", en Rosa María Miron Lince y Luisa Bejar Algazi (coords.) *Op. cit.*, p. 264

²²⁶ *Idem*

del derecho privado. El gobierno mexicano fue apoyado por un importante grupo de interés en nuestro país: el de los inversionistas extranjeros. El resultado fue satisfactorio para los fines de esta coalición, ya que consiguieron los votos necesarios para la aprobación. Fuera del debido análisis que se debe hacer respecto de las implicaciones que ha tenido la firma de ese instrumento legal, que en ocasiones ha resultado poco beneficioso para nuestro país, es un caso de *lobbying* exitoso, debido a que se apoyó en una coalición bastante amplia. Alonso Piñeiro, habla de esa situación:

Una de esas excepciones fue protagonizada precisamente por el gobierno mexicano, con fuerte respaldo —curiosamente— de grandes corporaciones norteamericanas. Ello ocurrió cuando fue necesario contratar lobbistas en el Congreso para que el vecino de los Estados Unidos pudiera ingresar en el Tratado de Libre Comercio [...] Tales inversiones contaron con el apoyo de poderosas empresas como Kodak, American Express y General Electric, que pagaron directamente a los profesionales acreditados en el Congreso para que actuaran a favor de México. Estos honorarios sobrepasaron —al menos hasta 1993— los pagos realizados en el pasado por cualquier otro gobierno extranjero en las tareas de lobby.²²⁷

Hemos enunciado dos casos de *lobbying* exitoso, ahora continuaremos con uno por demás complejo, en el que intervinieron tantos actores en conflicto que es difícil determinar para quién constituyó una decisión favorable.

El proceso para decidir la nueva sede del aeropuerto de la Ciudad de México involucró por lo menos a tres gobiernos estatales: Distrito Federal, Estado de México e Hidalgo. El primero no tenía intenciones de que el aeropuerto saliera de los límites del Distrito Federal, mientras que los otros dos buscaban que sus estados fueran elegidos como la nueva sede.

²²⁷ Armando Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p. 100-101

Después de una reñida competencia en la que los dos estados hicieron uso de intenso cabildeo, la decisión del órgano federal recayó a favor del Estado de México. Los problemas comenzaron ahí y desembocaron en la decisión de no construir ningún nuevo aeropuerto y en lugar de eso se amplió el anterior. Podríamos ubicar al Distrito Federal como el ganador de esta contienda, sin embargo, la posición de sus gobernantes nunca fue muy clara en un sentido ni en otro. Analizando la estrategias de cabildeo desarrolladas, podemos decir que al gobierno federal le faltó ejecutar su propio cabildeo y dejó todo en manos de los estados, quienes por su parte cometieron el error de enfocar su atención únicamente sobre el tomador de la decisión y se olvidaron de que antes de emprender la actividad tenían que construir una coalición fuerte, empezando con los habitantes de los lugares afectados.

Todos estos factores provocaron que se suspendiera una decisión pública importante a cambio de una emergente. Godina y Lerdo de Tejada al respecto señalan:

Durante 2003, la SCT anunció una salida al tema del aeropuerto a través de ampliaciones en los aeropuertos de la Ciudad de México, Puebla y Toluca, lo cual aumenta la capacidad sólo para unos cuantos años más. Texcoco, como sitio para ubicar un aeropuerto de clase mundial, quedó para mejor ocasión.

El esfuerzo de *Lobbying* a favor y en contra del proyecto quedará documentado como la mejor muestra de que hay que permanecer atentos a todas las etapas que fije la estrategia. Más allá de quien gana o pierde, quien gane o quien pierda debe ser fiel a su estrategia. Así fue en los casos del Estado de México y de Hidalgo. En el del Gobierno Federal, lo evidente fue la inestabilidad a lo largo de todo el proceso.²²⁸

²²⁸ Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 116

Citaremos ahora un ejemplo más de cabildeo. Durante los primeros tiempos de la gestión del presidente Zedillo, el país se sumergió en una difícil crisis económica. La salida que buscó la administración pública de ese momento fue conseguir el apoyo de los organismos monetarios internacionales, mediante la utilización de firmas de *lobbying* estadounidenses. Godina y Lerdo de Tejada reseñan esta situación, que cuenta con la variante de que las exigencias por parte de los organismos internacionales fueron no sólo de carácter económico, mediante el compromiso de pagar la deuda, comprometer fondos petroleros, etc. sino que además se le pusieron al país condiciones políticas. Consideramos que esto sí es una intervención de factores ajenos al gobierno mexicano en su proceso de toma de decisiones.

Habrá que aclarar también que a pesar de que a nuestro país se le impusieron dichas condiciones y fueron aceptadas por el titular del Ejecutivo, en realidad no se cumplieron en su totalidad, sino que únicamente hubo intenciones parciales de corregir lo sugerido, quizá el asunto de abrir el acceso a los partidos de oposición es el que se desarrolló con más éxito:

La influencia de las firmas de Lobbying en Estados Unidos y su relación con la vida interna de nuestro país, la vemos con claridad en temas tan delicados como el de los banqueros que ayudaron a México en la crisis de 1995. El grupo que atendió este asunto pidió su opinión a Riordan Roey, quien entonces ocupaba el cargo de Director de la Escuela de Estudios Latinoamericanos de John Hopkins School of Advanced International Studies, y entre ambos señalaron tres condiciones para apoyar a México. Una, resolver el problema de Chiapas; dos, que la administración del presidente Zedillo considerara cuidadosamente el permitir victorias de oposición en las diferentes elecciones, a fin de legitimar su propio gobierno, y tres, trabajar para debilitar a los sindicatos en México.²²⁹

²²⁹ *Ibid.*, p. 87

Estos son algunos ejemplos del uso de cabildeo por parte de instituciones públicas, en los cuales se pueden detectar fallas y aciertos en la ejecución de una estrategia de este tipo. Lo que puede destacar de ellos, es que en los cuatro se tuvo la necesidad de utilizar el cabildeo, las fallas estuvieron en la forma de utilizar la herramienta, no en la elección de la misma.

Por último es importante señalar que el cabildeo no es más que una actividad profesional, llevada a cabo a través de una estrategia; el cabildeo es forma, nunca fondo, por lo que debe actuar con los límites de la ley, y su utilización por parte del sector público, debe de regirse por estos mismos principios, de lo contrario, deja de ser cabildeo y se convierte en una actividad ilícita. De todas maneras, consideramos que su uso por parte de las instituciones públicas debe estar regido por ley, bajo el principio de legalidad y con las consideraciones éticas correspondientes.

6.2.2 Cabildeo ejecutado por actores de la sociedad civil

El caso del cabildeo ejecutado por la sociedad civil es diferente al anterior. Éste se encuentra sustentado en las garantías constitucionales con que cuenta el gobernado que sea usuario de éstos. Los límites que hallamos para él, son los límites que marca la ley en la actuación del particular, en los cuales se debe observar cada caso. Podemos decir que el cabildeo se encuentra planteado en su forma natural para la persona de la sociedad civil. Hemos señalado que la fuerza del cabildeo va a radicar en lo incluyente de la coalición que se realice en torno de un tema. De ahí que sea entonces la

empresa, o el conjunto de ellas la más representativa, en tanto que como persigue fines económicos, y el cabildeo es una actividad profesional que genera honorarios es la que tiene acceso más directo a ella. A esto se refiere la cita que hace Alonso Piñeiro de un periodista compatriota suyo:

[...] un periodista argentino especializado en temas económicos se interesó por la actividad, expresando otras acertadas ideas: 'la teoría dice que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo tratan el interés particular. Queda un espacio vacío, el interés sectorial que interesa al lobbying.'²³⁰

Si bien es un tanto exagerada esta posición podemos decir que tiene fundamento, ya que aunque no se pueda comparar al cabildeo con alguno de los poderes formales, sí podemos señalar que es la opción más viable que tienen las empresas para intervenir en la toma de decisiones de forma lícita y profesional. Es importante que señalemos que a pesar de que la empresa no detenta el poder político, sí cuenta con el poder económico, que tiene mucho peso en la toma de decisiones. Esto no quiere decir que el sector económico se encuentre organizado en un sentido ni mucho menos. A pesar de contar con ese peso en las decisiones, los intereses entre el sector no siempre son coincidentes, por lo que una decisión pública muchas veces enfrenta a poderes económicos inmensos, de ahí que tanto la empresa fuerte como la que no lo es tanto, debe buscar la coalición para la consecución de sus fines, al igual que los demás actores sociales. Al respecto Godina señala lo siguiente:

Por tanto, los empresarios mexicanos tienen tres caminos: negociar personalmente, lo que los aleja de su objetivo principal que es hacer negocios; negociar por medio de la Cámara a la que pertenecen y entrar a la lista de empresas que quieren hacer lo mismo, o bien contratar los

²³⁰ Armando Alonso Piñeiro, *Op. cit.*, p. 59

servicios de una firma profesional de Lobbying. Esta decisión es tan importante como la de invertir o no invertir.²³¹

De lo anterior se advierte la necesidad que existe por parte de la empresa de prestar atención a este asunto. Con cierta propaganda, los autores reseñan la conveniencia de hacer uso de estos servicios. Para nuestro estudio lo importante a señalar es que el cabildeo encuentra en el empresariado a su mejor cliente, por ser éste el que cuenta con interés económico en sus intenciones, a diferencia de las personas del sector social o de los organismos no gubernamentales, quienes normalmente no pueden pagar los honorarios de un profesional de cabildeo. Finalmente, citamos el siguiente párrafo expresado por Alfredo Paredes en cuanto a la relación que se da entre la empresa y el gobierno, sugiriendo que entre ellos se forman coaliciones económico políticas, debido a la concurrencia de poder con el que cuentan de forma conjunta, haciéndolos interdependientes.

Son precisamente las empresas que han logrado acceder a los niveles más altos de decisión las que han logrado sobreponerse a la adversidad e inestabilidad del mercado, haciendo del Estado un aliado en la construcción de las condiciones más favorables para su crecimiento. Esta relación simbiótica permite también a los gobiernos establecer un nexo de confianza y certidumbre para atraer las inversiones que requieren para generar empleos, promover el desarrollo social y apoyar el crecimiento de la economía.²³²

La empresa es la principal usuaria de cabildeo, que normalmente será en términos económicos, debido a los fines de lucro que persiguen este tipo de entidades. La utilización de cabildeo es una herramienta para que puedan incidir en los procesos de toma de decisión, estando limitada por la actuación

²³¹ Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 67

²³² Alfredo Paredes Zamora "Cabildeo en México" en Jorge Moreno Collado (coord), *Op. cit.*, p. 26

dentro de la legalidad y con la transparencia de los intereses que represente el profesional de cabildeo.

6.3 Impacto en la Sociedad en General

La sociedad civil es la destinataria de las decisiones públicas. Es la afectada por ellas y sobre quien tiene el impacto final la actividad de los poderes constitucionales. La sociedad no es quien detenta el poder, sino que éste se encuentra en manos de los representantes que se han elegido. No es intención de este estudio hacer un tratamiento del poder y las formas de acceder a él en nuestro país, sin embargo, es importante destacar algunas de las características que señala Jorge Sánchez Ancona acerca de la forma que toma el poder en México:

Podemos decir que el poder político históricamente ha estado concentrado siempre en grupos minoritarios que manejan a la opinión pública y no están sometidos a ella. Su origen y educación frecuentemente es similar, lo que les permite una gran movilidad social horizontal en su misma clase; entrelazan su poder, riqueza, familia; crean tipos homogéneos de actuar, de opinar, de sentimientos, etc.²³³

La realidad que explica este autor muestra a nuestra clase política, compacta, es decir, implica que la heterogeneidad se encuentra excluida del poder, y se observa que los grupos minoritarios que lo conforman comparten riqueza, valores y cultura en general. Ante esta situación, la sociedad parece quedar excluida en cuanto a la diversidad que representa, pero el contexto histórico mundial presiona y los grupos mayoritarios y minoritarios escasamente tomados en cuenta exigen nuevos protagonismos a sus

²³³ Jorge Sánchez Ancona. *Reflexiones sobre el poder*. IJ-UNAM, México, 2000, p. 60

representantes. Por eso mismo, partiendo del principio democrático de que todos podemos participar en la construcción del sistema político, es que la sociedad tiene derecho a influir en el proceso de toma de decisiones y el gobierno está obligado no sólo a respetar los canales para esto sino a promoverlos. El mismo autor que citamos anteriormente señala que la sociedad puede influir en el proceso de toma de decisiones, mediante la acción política:

El reconocer que el poder es inherente a la vida en sociedad no quiere decir que no podamos influir en el contenido y en la forma de expresión de la acción política.²³⁴

Es por estos razonamientos que se promueve el uso de herramientas que permitan a la sociedad participar en los procesos decisorios. El cabildeo es una de ellas. Debemos repetir que el cabildeo no es fondo, sino forma, así que depende de la validez y contenido de los intereses que se persigan mediante su uso, para que podamos determinar el éxito o fracaso de una campaña de cabildeo y su funcionalidad para la sociedad en general. A pesar de esto, no podemos negar que en algunos casos el cabildeo ha representado la mejor salida para la toma de acuerdos. Como lo señala Benito Nacif, en momentos críticos, el surgimiento de coaliciones ha permitido desahogar las agendas y avanzar en la solución a los problemas.

La experiencia política durante las dos últimas administraciones confirma que, en condiciones de gobierno dividido, la parálisis es superable. Las coaliciones, para respaldar cambios incluso sustanciales de políticas, se han producido cuando el status quo se desplaza a posiciones extremas.²³⁵

²³⁴ *Ibid.*, p. 75

²³⁵ Benito Nacif, *Op. cit.*, p. 18

Como lo hemos revisado a lo largo de esta investigación, el cabildeo se ejecuta en varias partes del mundo, incluyendo nuestro país. Una de las experiencias que resultan más novedosas es la de la Unión Europea. Este organismo multilateral pareciera ser que tiene como sus integrantes a los Estados que lo conforman. Sin embargo, en ningún momento podemos perder de vista que todo órgano de gobierno va a emitir decisiones públicas que afectarán a la sociedad. En razón de esto Alonso Pellegrín, nos habla del futuro que tiene el *lobbying* en Europa, alentado por la necesidad creciente de los ciudadanos europeos de incorporarse a los procesos decisorios que cada día los afectan de mayor forma. Sugiere además acertadamente que el cabildeo permite una constante comunicación no sólo del ciudadano o empresa hacia el gobierno, sino viceversa, lo que sin duda provoca interacción directa entre estos actores.

Es una 'pescadilla que se muerde la cola' o, dicho con más rigor terminológico, si los destinatarios últimos de las decisiones de la Unión Europea son los ciudadanos y las empresas, resulta necesario asociarles de algún modo al proceso de toma de decisiones. El incesante debate actual sobre el desapego que experimentan los ciudadanos de a pie respecto a la construcción europea y el clamor por una mayor transparencia del trabajo de los eurócratas parecen augurar un gran futuro al *lobbying* ante el horizonte del próximo siglo.²³⁶

La comunicación constante entre el gobierno y la sociedad debe apoyarse en distintos puntos. La forma de legitimarse de un gobierno consiste en la aceptación que tenga la sociedad de su gestión. El insumo básico con el que debe contar la sociedad para poder hacer el balance de quien la gobierna

²³⁶Emiliano Alonso Pellegrín, *Op. cit.*, p. 53

es la información pública, tener conocimiento estricto de las actividades que se desempeñan a nivel público. Así se refiere el maestro Sánchez Ancona:

Si bien es cierto que toda la sociedad debe tener un orden y quien lo representa, también lo es que éste, debe estar legitimado en el pensar y sentir de los miembros de la comunidad. Por ello es indispensable que ante las estructuras de dominación, se analice como contrapeso en una primera instancia el conocimiento y difusión de lo que realmente son.²³⁷

Los nuevos tiempos de la política mexicana han traído consigo nuevas formas de expresión de la sociedad, que anteriormente se encontraban reprimidas. El diálogo directo entre sociedad y gobierno parece ser la ruta más cercana hacia la consecución de políticas públicas. Esto le genera a la sociedad la obligación de actuar por nuevas vías. Alfredo Paredes señala como obligación, la presencia de comunicación inmediata con quienes toman decisiones públicas por parte de aquel sector de la sociedad que se interese en un tema. Esto permite el intercambio de ideas, y además la involucración del mayor número de actores político-gubernamentales posibles, se debe romper la situación anterior en la que sólo el Presidente tenía el poder, para dar paso a la intervención de los órganos constitucionales competentes, con lo que se promueve el equilibrio y acotamiento de los distintos poderes en los diferentes niveles de gobierno.

La mayor apertura y la ampliación de las libertades de expresión e información han abierto canales novedosos a la expresión ciudadana en la lucha por sus intereses. La pluralidad y diversidad, aunadas a la tolerancia han normalizado al cabildeo. Son tiempos de presencia obligada en las cámaras. Es una época de trato y contacto generoso con legisladores, funcionarios, gobernadores, presidentes municipales, líderes, grupos de interés. Periodos de diálogo, discusión, debate y contraste. De competencia comercial y legislativa.²³⁸

²³⁷ Jorge Sánchez Ancona, *Op. cit.*, p. 51

²³⁸ Alfredo Paredes Zamora *Op. cit.*, p. 27

El cabildeo funciona adecuadamente sólo bajo un marco democrático. La democracia por sí sola no resuelve los problemas, sino que posibilita el campo sobre el cual se deben discutir las decisiones públicas por parte de la sociedad y el gobierno, con lo que se obliga a éste a incorporar el sentir de la población en sus decisiones. La democracia nos guía hacia la coalición de fuerzas que permite la negociación, facilitando la toma de decisiones favorables al interés general:

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana, y con graves problemas sociales que aún no han sido resueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público mediante las más diversas formas de intermediación como por ejemplo el Lobbying.²³⁹

La obligación de participar en los procesos de toma de decisiones públicas es de la sociedad. El gobierno se encuentra obligado a promover esta situación y a incorporar el sentir general a la toma de decisiones, proveyendo antes que nada la posibilidad de comunicación entre instancias, escuchando lo que la sociedad tenga que decir y dotándola de la información suficiente para que se puedan medir los alcances de las decisiones públicas. La sociedad entonces debe de buscar los medios idóneos para esto.

El establecimiento de alianzas y coaliciones de los distintos grupos de interés que la conforman, fortalece esta situación y facilita la toma de acuerdos. La coalición de fuerzas tendrá que elegir cuales herramientas utilizar para la consecución de sus fines. Entre ellas puede hacer uso del cabildeo. El sistema democrático parte de la idea de que existen diversas posiciones en la sociedad y que éste debe proveer la posibilidad de que se

²³⁹ Lerdo de Tejada y Godina, *Op. cit.*, p. 25

pongan de acuerdo. Por eso, el cabildeo es una herramienta que ayuda a que la sociedad no viva de una sola manera, sino que se respeten las diferencias existentes en su interior y que se garantice la oportunidad de todos los grupos de participar en la toma de decisiones que nos afectan a todos. Por lo anterior, consideramos destacable la posición de Jorge Sánchez Ancona quien llama a la sociedad a hacerse presente y a ocupar un espacio privilegiado en la toma de las decisiones públicas. El poder por sí mismo no toma las decisiones adecuadas; de la cercanía que tenga la sociedad con él y los medios para intervenir, se generará una mejor toma de decisiones.

Hay que revelarse a ese proceso de masificación y homogeneización de la sociedad. Demandar mayores posibilidades de presencia a los diversos grupos que se organizan y nacen en la sociedad civil, tales como las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia, los grupos ecologistas, etc. no permiten que el poder político vaya absorbiendo y monopolizando el manejo global de la sociedad. Hay que reducirle su campo de acción y que estos espacios los cubra el derecho y la preocupación cívica de los ciudadanos.²⁴⁰

Concluimos nuestro tema señalando que las repercusiones sociales del cabildeo serán más evidentes en la medida en que la sociedad se involucre para su uso. Por el momento quienes lo han utilizado de mayor forma han sido las instituciones públicas y las grandes empresas.

Es una herramienta que debe estar disponible para toda la sociedad, el acceso a ella se ha visto limitado por su alto costo de contratación. Consideramos que sería un ejercicio interesante que dentro de las universidades públicas como la nuestra, se promoviera el apoyo a los grupos socioeconómicos que no tienen acceso actualmente al cabildeo, mediante la elaboración de estrategia de éste por parte de miembros de la comunidad

²⁴⁰ Jorge Sánchez Ancona, *Op. cit.*, p. 76

universitaria, en atención a la obligación que existe por parte de estas instituciones a realizar investigación y acciones en pro del desarrollo de la comunidad.

Hasta ahora, sin embargo, las ONG's han puesto el ejemplo de ejecutar cabildeo por sus propios medios, formando cuadros propios que poco a poco van conociendo la técnica, lo cual es una invitación a todos los demás grupos de interés a preparar a su gente en la materia.

CONCLUSIONES

Ahora, corresponde continuar el estudio presentando las conclusiones que nos deja.

La preocupación por investigar sobre este tema surge de la necesidad de encontrar nuevas vías de participación de la sociedad en el proceso de toma de decisiones públicas. Los tiempos actuales de nuestro país, nos obligan a hacer redefiniciones sobre cómo se desarrolla este proceso y quiénes intervienen en él. Históricamente la toma de decisiones públicas, aun cuando tiene una afectación general, no involucra a una gran cantidad de decisores. Los sistemas políticos modernos se han organizado mediante la creación de los llamados poderes, los cuales se reparten la función de toma de decisiones públicas entre pocas instituciones. Nuestro país, con larga tradición presidencialista, se acostumbró a depositar la última palabra en el poder Ejecutivo. En derredor del Presidente de la República se construyó un sistema de decisiones que involucraba a los sectores mayoritarios de la sociedad, integrados en un partido político hegemónico. El corporativismo y otras estructuras de mediación, han aglutinado a las fuerzas masivas del país, a lo largo del tiempo, destacadamente a través de los sindicatos obreros, encabezados por la CTM, en otras épocas con mayor fuerza, y las agrupaciones agrícolas. Por otra parte, el gobierno intentó consolidar fuerzas gremiales dentro del empresariado nacional para que constituyeran una sola voz pero, distintos factores, entre ellos la exclusión formal que han tenido las personas jurídicas para participar directamente en política, provocaron que

dichos intentos de cohesión fracasaran y que finalmente el empresariado no fuera un factor relevante del corporativismo.

Lo anterior no significa que estuviera ajeno a la toma de decisiones públicas. Por el contrario, siempre ha sido cercano a ellas, apelando a la utilización de las relaciones personales. El capital con que cuenta el empresario siempre le ha dado *derecho de picaporte* en las oficinas burocráticas.

Primera conclusión: *El cabildeo surge como opción ante la nueva forma de toma de decisiones que adopta el Congreso en 1997, con una conformación plural.*

La época posrevolucionaria estuvo marcada por los fenómenos anteriores, sin embargo, podemos asegurar que dicho diseño vio su fin durante el año de 1997, cuando en un hecho sin precedentes durante las últimas siete décadas, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión presentó una conformación plural, en la que el partido del Presidente no tuvo la mayoría, y la correlación de fuerzas exigió la necesidad de acuerdos. La época del presidencialismo en México se encontró con uno de sus momentos más difíciles. La forma de tomar las decisiones públicas, sería una de las primeras en sufrir las modificaciones de los nuevos tiempos. Como consecuencia de setenta años en los cuales estuvieron fuera de los procesos decisivos aquellos que no se integraron al sistema establecido, a partir de esa fecha, los actores posibilitados para influir en la toma de decisiones se multiplicaron, por lo que los procesos decisivos se volvieron más complejos.

Así pues, la nueva conformación del órgano legislativo, exigió la búsqueda de herramientas para la promoción de acuerdos y la participación en estos de mayores sectores de la sociedad.

Segunda conclusión: El cabildeo es una herramienta que tiene su antecedente más remoto en el 'lobbying' de los sistemas políticos anglosajones, donde se encuentra plenamente incorporada y regulada

La transición democrática en México se ha perseguido mediante la incorporación de nuestro país al sistema global. La democracia *formal* es una exigencia en la economía de mercado; ella se acompaña de elementos como la defensa de los derechos humanos y la incorporación de principios ecológicos y de desarrollo sustentable. Lo anterior provoca que a la par se busquen en los sistemas políticos compatibles, las herramientas que hagan funcionar el modelo implantado. Entre ellas encontramos el *lobbying*, una actividad profesional nacida, según coinciden la mayoría de los autores, en los pasillos del Congreso Británico durante el siglo XVIII, cuando representantes de grupos de diversos intereses en la sociedad, acudían a visitar a los legisladores para ganar el favor de su decisión. Esta práctica ha tenido su mayor desarrollo en el sistema político estadounidense. Su implementación se ha dado con fuerza desde el siglo XIX, y hoy en día tiene plena regulación en la vida de aquel sistema, misma que se ha fundamentado en el derecho a la libertad de expresión que se reconoce en la cuarta enmienda de su acta constitucional. A su vez, con la firma del Tratado de Maastricht, mediante el cual se crean los órganos de gobierno de la Unión Europea, el *lobbying* se ha

venido utilizando en el Viejo Continente, donde la inmensa cantidad de fuerzas diversas existentes provoca la mayor complejidad en los procesos decisorios.

Tercera conclusión: *El cabildeo mexicano es distinto al lobbying estadounidense.*

Al sistema político mexicano se han ido integrando esfuerzos de construir un *lobbying* propio. Desde el mismo año de 1997, aparecieron los primeros despachos en la materia, conformados y dirigidos principalmente por políticos profesionales. Desde su instauración, en los medios de comunicación se empezó a describir su labor como de cabildeo. El cabildeo es una palabra que se ha utilizado en nuestro país desde hace mucho tiempo para definir una situación en la que una persona utiliza todos los medios posibles para conseguir, de parte de una autoridad, una decisión favorable a su causa. En el imaginario nacional se considera que involucra la práctica de hacer regalos, compensaciones económicas y otra serie de prácticas ilícitas. Consideramos que esta acepción de cabildeo y la de cabildeo como ejercicio profesional deben ser perfectamente distinguidas. Como hemos señalado, el esfuerzo de incorporar prácticas de *lobbying* en nuestro país tiene que ver con la importación de una herramienta política que funciona en sistemas políticos semejantes al nuestro de la actualidad, como el estadounidense o el europeo.

La utilización del vocablo cabildeo por parte de los medios, la costumbre legal de utilizar términos en castellano para figuras jurídicas, así la necesidad de adaptar el *lobbying* a una figura de la realidad mexicana y

distinguiría de las externas, hacen que consideremos como razón suficiente referirnos a esta actividad como cabildeo. Una vez determinado el vocablo, corresponde dotarlo de su definición. Orientado principalmente a la finalidad que persigue, decimos que el cabildeo es *una actividad profesional que ayuda a los grupos de interés y de presión y, en ocasiones, a la sociedad a través de los voceros de la opinión pública, para que participen en el proceso de toma de decisiones públicas, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales.*

Cuarta conclusión: *El cabildeo debe ser desempeñado como una actividad profesional.*

Detengámonos un momento en el análisis de la definición del párrafo anterior. Comenzando el texto manifestamos que el cabildeo es una actividad profesional. Decimos esto por las siguientes razones. En primer lugar, debido a que es una actividad que requiere conocimientos específicos en cuanto al proceso de toma de decisiones. En segundo lugar, porque consideramos que la gente que lo ejecute debe guiarse por principios normativos que regulen su actuar, ante la alta posibilidad de incidencia en la ilicitud de los medios que utilice, por lo cual la colegiación y los códigos éticos permiten su autocontrol.

Quinta conclusión: *El cabildeo es una actividad que ayuda a los grupos de interés y en ocasiones a la sociedad, a participar en el proceso de toma de decisiones públicas.*

Se ha señalado que esta actividad ayuda a los grupos de interés y de presión, y en ocasiones a la sociedad, a través de voceros de la opinión pública, para que participen en el proceso de toma de decisiones públicas. Se ha señalado que la sociedad se encuentra excluida como tomadora de decisiones en virtud de que se le ha delegado dicha función a los poderes de la Unión. Sin embargo, la verdadera democracia exige una participación intensa de los integrantes de la sociedad. Mediante el cabildeo, se posibilita que los intereses organizados participen en estos procesos. Como usuarios principales tenemos a los grupos de interés y de presión, quienes constantemente buscan que la autoridad tome decisiones en determinados sentidos, entre ellos encontramos a las empresas, los sindicatos y los partidos políticos. Asimismo, comentamos que la sociedad puede participar también, a través de voceros de la opinión pública, quienes son actores importantes y que cuentan con representatividad en su actuar. Así pues, figuras como las Organizaciones No Gubernamentales y líderes de opinión, entrarían en esta categoría. La participación de los sectores con pocas posibilidades económicas en la realización del cabildeo se puede realizar a través de la intervención de instituciones como la Universidad Nacional, quien se encuentra facultada por su ley orgánica para ejecutar investigación y promover el desarrollo del país.

Sexta conclusión: *El cabildeo se realiza en el marco de los derechos humanos y constitucionales.*

Hay que resaltar el hecho de que esto se da en el marco de los derechos humanos y constitucionales. En primer lugar lo que quiere decir este enunciado de nuestro concepto, es que la ejecución del cabildeo es lícita, es decir, la intervención de los grupos de la sociedad en los procesos decisorios públicos se encuentra dentro del marco de la ley, y más aún, dentro de los derechos humanos anteriores a un pacto social. La democracia representativa no implica una renuncia al derecho de participar en la toma de decisiones públicas que nos afecten. Dichos derechos se encuentran contemplados a nivel constitucional, dentro de las garantías de libertad de profesión, libertad de asociación, libertad de expresión y el derecho de petición. El cabildeo entonces, a pesar de no tener una regulación propia, se encuentra fundado en la suma de dichos derechos. Sin embargo, hay que acotar lo anterior, ya que sólo se encontrará en este marco, cuando los medios que utilice para la intervención en los procesos sean lícitos, de lo contrario, estaremos hablando de actividades fuera del marco regulatorio, que en el extremo, podrían constituir un delito.

Séptima conclusión: *El cabildeo se ejecuta materialmente mediante un proceso de comunicación.*

Tenemos que agregar que *materialmente*, el cabildeo es un proceso de comunicación. Para nosotros, la comunicación es *una relación social mediante la cual se incorpora información a otro para influirlo*. Es una relación social porque se da entre dos o más seres humanos, en la que siempre habrá por lo menos un emisor y un receptor, a través de esto, el emisor crea un mensaje

con información que él tiene con la finalidad de incorporarla al receptor, es decir de influirlo. El insumo de esta relación es la información, un bien económico que debe tender a socializarse, es decir a ser compartido por los integrantes de la sociedad. Entendemos entonces que el cabildeo será un proceso de comunicación mediante el cual el cabildero (emisor) emitirá un mensaje dirigido al tomador de la decisión (receptor) con la finalidad de influirlo (es decir, orientar su decisión hacia un sentido).

Los personajes que participan de esta relación son tres: el usuario, el profesional de cabildeo y el receptor. A los primeros dos los podemos englobar en la figura del emisor, al usuario por ser quien proporciona la información y al profesional de cabildeo por ser quien la trasmite directamente al receptor.

Octava conclusión: *Las empresas, personas de derecho social, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos e instituciones públicas ejecutan cabildeo en México.*

Los principales usuarios del cabildeo son los siguientes: Los empresarios, las personas de derecho social, las organizaciones no gubernamentales, los partidos políticos y las instituciones públicas. El primero de ellos, el empresario, busca normalmente cambios en la política económica que le propicien un mayor beneficio lucrativo. Encuentra una limitante en su actuación en el hecho de encontrarse con que los miembros de su sector son sus competidores directos, por lo que el establecimiento de coaliciones entre ellos se dificulta debido a existir intereses encontrados. Otro usuario

importante son las personas de derecho social, entre las que encontramos a los sindicatos de obreros y las agrupaciones campesinas. La posibilidad de incidencia de estos grupos radica en la cantidad de fuerza de trabajo que puedan aglutinar en la persecución de un tema, de ahí que funcionen con mejores resultados actuando juntos en organizaciones enormes como la CTM, la UNT o la CNC, contando además normalmente el cambio normativo en un sentido o en otro, afecta por igual a todo el sector laboral o agrario. En tercer lugar encontramos a un grupo *sui generis*, que a diferencia de los dos primeros que persiguen beneficios económicos éste se integra, en su forma tradicional, de individuos de la sociedad preocupados por promover la instauración de una política pública originada en un asunto de conciencia. La desventaja que encuentra el cabildeo con estos grupos es que al ser de conciencia, su poder económico es poco, por lo que pagar la utilización de servicios de cabildeo no es una práctica común, sino más bien, ellos mismos ejecutan las labores. Tenemos también a los partidos políticos como usuarios de cabildeo. Ellos cuentan con plataformas políticas que constituyen los postulados de lo que persiguen. Si bien tienen como finalidad conseguir el ejercicio del poder público, en la discusión de los temas nacionales tienen alta participación como partido, independientemente de que cuenten con el favor de tener miembros de su institución como servidores públicos.

Novena conclusión: *La ejecución de cabildeo por parte de las instituciones públicas no es válida éticamente.*

Caso aparte de los anteriores lo constituye la institución pública como usuaria. Las instituciones públicas han utilizado al cabildeo frecuentemente. Encontramos que las primeras referencias de *lobbying* que tenemos, se refieren a la utilización de éste por el gobierno mexicano para conseguir el favor de los diputados estadounidenses en la suscripción del TLCAN. En fechas actuales, particularmente la administración pública federal y los gobiernos estatales han echado mano del cabildeo para conseguir el avance de ciertas políticas públicas o la obtención de recursos. Encontramos que dicha práctica contiene serios cuestionamientos. Consideramos que la importancia de herramientas como el cabildeo se basa en la imposibilidad formal de los actores sociales para tomar una decisión pública, de ahí que quieran influir en la toma de ésta. Sin embargo, el poder público es tomador de decisiones, por lo que no tendría porque hacer uso de estos medios. Esta situación se agrava en el hecho de que quiera influir en asuntos que no son de su competencia, ya que en ese momento entonces se trataría de un intento de intervención en otro órgano o nivel de gobierno en su caso, lo que rompe con el principio de división de la función pública. Además cabe señalar que en los casos de oficinas que deben proveer la interacción con otras entidades públicas como la Secretaría de Gobernación, la misma ley es la que faculta al órgano para esas labores de interlocución. Por último consideramos que si la institución hace uso de un profesional de cabildeo, los emolumentos que le cubra deberán encontrarse perfectamente señalados para ese rubro dentro del Presupuesto de Egresos, de lo contrario, se estará cometiendo una violación presupuestaria.

Décima conclusión: *La profesión de cabildeo en México ha sido desempeñada por políticos y ex políticos.*

Continuando con los sujetos de la relación, encontramos al profesional de cabildeo. En nuestro país los ejecutores de cabildeo han sido políticos o ex políticos que mantienen buenas relaciones con personajes relevantes de la función pública, lo que facilita su acceso a las instituciones públicas. Se encuentran aglutinados en despachos que trabajan bajo el nombre de cabildeo o de comunicación y jurídicos. Es un sector en crecimiento, aunque no rebasan la cifra de diez despachos, los bien conocidos en los pasillos de San Lázaro o en la Torre del Caballito. Consideramos valiosa la experiencia de los políticos en la labor de cabildeo, aunque la actividad conseguiría mayor profesionalización en el caso de que se promoviera la incorporación de gente joven con la meta de especializarse en la materia.

Décima primera conclusión: *El poder Judicial no debe ser receptor de cabildeo.*

El receptor de cabildeo puede ser cualquier institución que tenga la facultad para tomar decisiones públicas. A lo largo del estudio concluimos que de los tres poderes tradicionales, el cabildeo no se puede ejecutar ante el poder Judicial. Esto es solamente un impedimento formal, porque materialmente se lleva a cabo, algunos órganos jurisdiccionales como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación son constantemente

receptores de cabildeo, en el ejemplo citado, debido al carácter político de las decisiones que se toman en su seno.

La principal razón que existe para que no proceda el cabildeo en el caso del poder Judicial radica en que las decisiones que éste toma son particulares, es decir, son de interpretación de la ley en un caso concreto, con lo que se generan consecuencias únicamente para los sujetos de la *litis* y en algunos casos para terceros que pueden acreditar su derecho en la controversia. Permitir aquí el cabildeo crea las condiciones para que sujetos ajenos puedan intervenir, con la intención de fastidiar el interés de otro. Quien tiene un interés directo en el asunto encuentra que la ley ha contemplado la forma de defenderlo en juicio, con un proceso especial en la materia, e incluso, con la asistencia de profesionales especializados en la persona de los licenciados en Derecho.

En cuanto a los otros dos poderes, los mismos si permiten la incidencia de cabildeo en sus procesos decisorios. El cabildeo ante el poder Ejecutivo se realiza con la intención de afectar al poder Ejecutivo en dos clases de funciones; dentro de sus propios procesos decisorios como lo son Reglamentos, Normas Oficiales Mexicanas, Acuerdos Internacionales, etc., y como órgano facultado para emprender iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión. A pesar de que a últimas fechas ha disminuido el porcentaje de iniciativas presentadas por el Presidente que han aprobadas por el Congreso, sigue siendo el principal promotor de nueva legislación.

Décima segunda conclusión: *El cabildeo durante el procedimiento legislativo permite a quien lo realiza una eficaz intervención en el proceso de toma de decisiones públicas.*

Encontramos también al Legislativo, su naturaleza permite la intervención de los cabilderos; si habláramos de un cabildeo tradicional, diríamos que éste es el que se realiza en el poder Legislativo. A pesar de ser el depositario de la función legislativa, no todo el procedimiento de creación de ley se realiza ante este órgano, en parte por guardar el equilibrio de poderes y en parte porque la tradición presidencialista de nuestro país ha limitado la actuación de este Poder. Aún así los tiempos actuales le han reasignado funciones importantes.

Los autores consultados señalan que una de las varias particularidades que tiene nuestro Congreso, es que cuentan con aparatos burocráticos con facultades para tomar cierto tipo de decisiones, por lo que en muchas ocasiones la unidad de medida no es el legislador, sino la burocracia.

Durante nuestra investigación escogimos al procedimiento legislativo como el proceso de toma de decisiones a estudiar. Es importante distinguir al procedimiento legislativo del proceso legislativo, el primero es una secuencia de actividades preordenadas previstas en la legislación para la creación de una ley. El proceso legislativo es algo más amplio, no tiene carácter jurídico sino social e involucra al procedimiento, pero también las fuentes, motivación y acciones sociales que existen alrededor de la creación de una ley.

La finalidad de dicho estudio, contenido en el capítulo quinto de la investigación, fue encontrar la posibilidad de incidencia del cabildeo durante el

procedimiento legislativo. Dividimos cada una de las fases y la estudiamos en su particularidad. En la página 157 incluimos un cuadro en el que se señala la etapa, que órganos intervienen y cual es la posibilidad de cabildeo efectiva ante ellos. Como primera conclusión al respecto, señalamos que el cabildeo se puede desarrollar en cada una de ellas, ninguna excluye su implementación. Los adjetivos que se utilizaron para describir la posibilidad de incidencia fueron: mínima, baja, media, alta y máxima.

Décima tercera conclusión: *El cabildeo tiene altas posibilidades de éxito en la fase de Iniciativa de Ley.*

En la fase de Iniciativa de Ley o Decreto, encontramos una alta posibilidad de incidencia, debido a que es el momento de planteamiento de la situación a los distintos poderes, el mismo se puede hacer ante el Ejecutivo, Legislativo Federal o Legislatura Local o con la concurrencia de varios, de la amplitud de la coalición se desprenderán siempre mayores posibilidades de buenos resultados. Al ser el momento en que el tema se pone en la mesa, la forma en que se plantea es sumamente importante. Ante quien se acuda, ante que Cámara se presente la iniciativa y mucho otros factores, incidirán directamente en el resultado de la propuesta. Esta etapa concluye con el turno que haga la Cámara de origen respectiva para distribuirlo en las comisiones correspondientes.

Décima cuarta conclusión: *El cabildeo encuentra su máxima posibilidad de incidencia durante el trabajo de comisiones.*

Si tuviéramos que indicar cuando se da el proceso puramente legislativo de la Cámara, diríamos que es durante el trabajo de comisiones. La Comisiones son órganos del poder Legislativo contemplados por la ley que tienen a su cargo el estudio y dictaminación de las iniciativas de ley que le turne el pleno. Se encuentran integradas por legisladores de todas las fracciones parlamentarias, en proporción a su representación. Consideramos que la posibilidad de intervención mediante el cabildeo en esta etapa es máxima, por las siguientes razones: primero, porque es el momento de mayor contacto entre el legislador y los grupos de interés. La misma ley promueve que éste se de, ya que es cuando el legislador hace su estudio sobre la pertinencia y planteamiento del proyecto. El cabildero debe seguirle la pista a esta situación. En segundo lugar tenemos que al finalizar la etapa de comisiones se emite un documento denominado dictamen que se presenta al pleno, en el cual se determina la pertinencia de una iniciativa y se le hacen las mejoras correspondientes. En realidad lo que se vota en las Cámaras no son las iniciativas, sino los dictámenes. Las posibilidades de incidencia durante esta etapa son enormes, los mejores resultados se pueden obtener durante el desarrollo de ésta.

Décima quinta conclusión: *El cabildeo en la etapa de discusión y votación tiene posibilidades de incidencia alta.*

En cuanto a las sesiones del pleno, de discusión y votación en lo general y en lo particular, aún es alta la incidencia. Es el complemento perfecto de la etapa anterior, y ésta consistirá en hacerle llegar al diputado

información suficiente para que la incorpore en su argumentación, así como conseguir los votos necesarios para la promoción de la causa. Aún es un excelente momento para allegarse el apoyo necesario.

Décima sexta conclusión: *El cabildeo ante el poder Ejecutivo en la etapa de sanción y veto es difícil que obtenga resultados favorables.*

La siguiente etapa, después de pasar por comisiones y votación en la Cámara revisora, es en el poder Ejecutivo. Éste tiene la posibilidad de hacer observaciones a la minuta con proyecto de decreto, a través de su facultad de veto. El cabildero podrá acudir a esta instancia para impedir que un proyecto aprobado se promulgue y conseguir por lo menos que se le hagan observaciones a alguna disposición. Esta instancia ya es difícil debido a que la posibilidad de que el poder Ejecutivo ponga a discusión una nueva disposición del Legislativo es mínima, salvo en casos extremos como con el Presupuesto de Egresos para el año 2005. Además, el poder Ejecutivo no tiene la última palabra, y en caso de que se votará de nuevo, bastaría con que las 2/3 partes de la Cámara lo aprobara para que el Ejecutivo no pudiera negarse a la promulgación.

Décima séptima conclusión: *La fase de publicación permite una mínima posibilidad de incidencia para el cabildeo.*

Por último tenemos la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Existe un vacío en la ley al respecto, ya que no establece que pasa sí el

Presidente de la República no procede a la publicación de una decisión del Legislativo. Mediante el cabildeo, se podría conseguir que el Presidente no ordenara la publicación de alguna disposición aprobada por el Congreso de la Unión, lo que acarrearía su no entrada en vigor, y lógicamente no produciría efecto jurídico alguno ni cambio en el *status quo*.

Décima octava conclusión: *La ley orgánica del Congreso requiere de su reglamento, lo que ayudaría a un marco legal idóneo.*

A la par de esto existen algunas circunstancias en el Congreso de la Unión que se observan para el desarrollo del cabildeo. En primer lugar tenemos la limitante que genera el que la actual Ley para el Congreso no se encuentre dotada de su reglamento y se mantenga la vigencia de uno publicado en el año de 1934, que tiene efectos de reglamento-ley. Por lo tanto, el procedimiento legislativo tiene muchos recovecos que hacen necesario observarlo con mucha cautela, debido a la indefinición en muchas materias. Esto tanto puede auxiliar como perjudicar a la actividad de cabildeo, las situaciones de incertidumbre siempre dejan paso al azar.

Décima novena conclusión: *La mayor limitante para el cabildeo en el procedimiento legislativo es la disciplina partidaria.*

Consideramos que la mayor limitante que encuentra el cabildeo para su actuar dentro del procedimiento legislativo lo constituye el fenómeno de la disciplina partidaria. El cabildeo requiere de la posibilidad de que sea el propio

legislador quien decida el sentido de su voto, o por lo menos de tener una discusión libre al interior de su partido y comisiones para poder llegar a la mejor decisión respecto de un tema. Sin embargo, la disciplina partidaria lo hace alejarse del trabajo de comisiones, al tener poco que discutir, y votar forzosamente en un sentido, en razón de que su pertenencia al partido le asegura la continuación de su carrera política. Dicha disciplina es correcta en función de cuestiones administrativas y en cuanto a que los distintos miembros de un partido deben tener una visión similar de Estado, sin embargo no debe ser demasiado rígida al punto de eliminar la discusión y la posibilidad de escuchar nuevos puntos de vista, porque eso imposibilita la toma de mejores decisiones, tienen que estar abiertos a nueva información y a cambiar el sentido de su voto, en función de las necesidades del país.

CONSIDERACIONES Y CRITERIOS PARA LA REGULACIÓN DEL CABILDEO

Una de las circunstancias que más preocupa en cuanto al cabildeo es su regulación. Se tiene la concepción de que no se encuentra regulada y bajo este argumento es que se especula con su contenido, tanto por medios de comunicación, como por tomadores de decisión pública e incluso por los mismos cabilderos. En realidad el cabildeo sí se encuentra sujeto a regulación, pero no cuenta con una ley específica. En el capítulo tercero de este trabajo, analizamos el marco jurídico en que se desarrolla el cabildeo. Partiendo de las garantías individuales señaladas, recorrimos algunas leyes generales, como lo son la de imprenta, la de profesiones, transparencia y de

la administración pública. En todas ellas encontramos los principios señalados por la Constitución, de ellas podemos rescatar la mayor parte de la regulación que priva sobre el cabildeo.

La mayor parte de la gente que considera que el cabildeo actúa por caminos ilícitos, promueve la necesidad de prohibirlo e incluso castigarlo. Nosotros hemos hecho la distinción entre cabildeo como actividad profesional y lo que se considerarían delitos, creemos que dicha confusión se soluciona por dos razones; la primera porque el cabildeo es una actividad lícita, mientras que la segunda porque las actividades ilícitas con las que se confunde al cabildeo se encuentran perfectamente tipificadas en los códigos penales.

Uno de los grandes vacíos regulatorios que enfrenta el cabildeo, como actividad que se desarrolla importantemente ante el poder Legislativo, es la ausencia de un reglamento propio de la Ley Orgánica del Congreso. Nuestro órgano parlamentario se encuentra regido por dos diversas disposiciones que en muchos casos son contradictorias, la Ley vigente en muchos casos se encuentra desprovista para su correcta operación en cuestiones que deben especificarse en el reglamento, mientras que el Reglamento vigente, alcanza la denominación de reglamento-ley en virtud de funcionar sin una disposición jurídica normativa de la cual se desprenda su existencia. Entre otros problemas que genera esta situación es la falta de complementación existente entre los dos ordenamientos; gran parte de lo contenido en el reglamento esta en desuso. Los vacíos existentes en la Ley se han intentado llenar con Acuerdos Parlamentarios, pero estamos seguros que esa no es la mejor forma de hacer operativa la ley.

Por otra parte, en algunos representantes populares ha surgido la preocupación por legislar en la materia, los sistemas políticos que han servido de molde para tomar estas herramientas cuentan con regulación para el *lobbying*. En Estados Unidos existe la *Lobbying Disclosure Act*, y legislación en cada Estado, mientras que en la Unión Europea, la actividad se encuentra regida por Códigos Éticos. Hasta ahora se han presentado dos iniciativas de ley sobre cabildeo, ninguna de las dos con éxito. Se encuentran en trabajo de comisiones y difícilmente llegaran a discutirse y votarse en el pleno, además, por el tipo de agenda con que cuentan nuestras cámaras, no parece una prioridad contar con legislación específica en la materia.

No consideramos indispensable contar con una ley especial en la materia si se cumple con tres condiciones que darían certeza jurídica a la práctica del cabildeo como actividad profesional; los cuales a nuestro juicio serían los siguientes:

Primer criterio

Se apliquen los principios jurídicos enunciados en esta investigación, reconociendo que el cabildeo es una actividad lícita que se encuentra protegida en el marco de libertades de nuestra Constitución, en sus garantías de libertad de asociación, información, profesión y derecho de petición, por lo que de estos preceptos y su articulación con las leyes generales mencionadas, se desprende el hecho de que aunque el cabildeo no tiene una regulación propia, si se encuentra regulado por las normas de dichos ordenamientos

Segundo criterio

En la elaboración del nuevo reglamento de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, se dediquen algunas disposiciones a regular la presencia de personas distintas a los legisladores o personal administrativo de las Cámaras, que acudan a las sesiones o trabajos legislativos de forma constante, mediante la elaboración de un registro. Asimismo, ser específicos en señalar los espacios precisos en que el legislador y el personal administrativo tengan la obligación de escuchar y recibir las peticiones o propuestas que el cabildero, o cualquier otra persona que promueva una causa, tengan a bien plantearles, por supuesto siguiendo los principios de equidad y respeto.

Tercer criterio

Se debe crear un organismo de profesionalización de la materia por parte de los mismos cabilderos, quienes reunidos en un *colegio* promuevan la buena práctica de la materia, mediante la suscripción de códigos de conducta.

Consideramos que reuniendo las anteriores condiciones, el cabildeo tendría una regulación eficaz y suficiente para que su actuación al interior de los organismos tomadores de decisiones públicas puedan interactuar con los grupos de interés, de forma transparente y reportando beneficios mutuos a las partes quienes en un marco de mejor comunicación y transferencia de la información auxilian en la toma de mejores decisiones.

Hasta hoy los resultados del cabildeo en beneficio de la sociedad han sido pocos. El cabildeo ha sido aliado del poder económico en virtud de que este tiene los medios monetarios para hacer uso de ellos y también de que se haya en constante búsqueda de herramientas que le permitan mantener y mejorar su *status quo*. Esto no excluye que el cabildeo pueda ser aliado de otras causas. Las organizaciones ciudadanas o las de derecho social, deben de dar cabida a formas de intervención distintas, de lo contrario, de poco sirve un sistema de representación eficiente, frente a la escasa participación pública.

La sociedad mexicana puede utilizar al cabildeo en su favor. Incluso, los mismos poderes pueden encontrar en él, un apoyo para mantener una mejor comunicación con los ciudadanos. En nuestro país, el poder Ejecutivo aglutina demasiadas cosas, entre ellas, la información pública. La transferencia de información de este poder a los otros ayudaría al equilibrio democrático. El cabildeo puede acelerar este proceso acercándole información de primera mano al legislador.

Con estas consideraciones y propuestas, concluimos la elaboración de este trabajo, reiterando que, antes que cualquier cosa, es un intento por contribuir al mejor desenvolvimiento de la sociedad mexicana, en la búsqueda de mejores acuerdos y soluciones a los problemas que nos plantea el sistema político.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ACOSTA Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo*. 14ª ed., Porrúa, México 1999.
- ALADRO Vico, Eva. *Teoría de la información y la comunicación efectiva*. Fragua, Madrid, España, 1999.
- ALONSO Pelegrín, Emiliano. *El Lobby en la Unión Europea; Manual sobre el buen uso en Bruselas*. Editorial ISIC, Madrid, España, 1995.
- ALONSO Piñeiro, Armando. *Lobbying: la trama secreta*. Valletta. Buenos Aires, Argentina, 2000.
- AZUARA Pérez, Leandro. *Sociología*. 18ª ed., Porrúa, México, 1999.
- BÁTIZ Vázquez, Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. Colección Textos Jurídicos Universitarios, Oxford, México, 1999.
- BATTAGLINI, Marco. *Political activism, trust, and coordination*. London Centre for Economic Policy Research. Londres, Inglaterra, 2002.
- BERLÍN Valenzuela, Francisco. *Derecho Parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- BURGOA, Ignacio. *Las garantías individuales*. 25 ed., Porrúa México 1993.
- CALZADA Padrón, Feliciano. *Derecho Constitucional*, Harla, México, 1997.
- CAMOU, Antonio. *Gobernabilidad y democracia*. IJ UNAM, México, 2001.
- CAMP, Roderic. *Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea*. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- CARBONELL, José. *El fin de las certezas autoritarias*. UNAM, México 2002.
- CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.) *Elementos de técnica legislativa*. IJ UNAM, México, 2000.
- CARPISO, Jorge y Carbonell, Miguel (Coordinadores). *Derecho a la información y derechos humanos*. IJ UNAM, México, 2000.
- CHINOY, Ely (trad. Darío Julio Cantón). *Introducción a la Sociología. Conceptos básicos y aplicaciones*. Paidós, México, 1992.
- CHUAYFETT Chemor, Emilio. *Derecho administrativo (Colección Introducción al Derecho Mexicano)*. IJ UNAM, México, 1983.

- CONCHA Cantú, Hugo A. (Coordinador). *Sistema representativo y democracia semidirecta*. IJ UNAM, México 2002.
- CORREAS, Oscar. *Introducción a la sociología jurídica*. Ediciones Coyoacán UABJO. Oaxaca, México, 1994.
- CURZIO, Leonardo. *Toma de decisiones*. IJ UNAM, México 1998.
- DEL CASTILLO, José María. *Ensayo sobre el Derecho Administrativo Mexicano*. Tomo 1, UNAM, México, 1994.
- ESTEVE Díaz, Hugo. *El Sector Social de la Economía en México*. Instituto de Propositiones Estratégicas, A.C., México, 1991.
- FAGEN, Richard. *Política y Comunicación*. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 1969.
- FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge (coord). *Perspectivas del Derecho Administrativo en el Siglo XX*. IJ UNAM, México, 2002.
- GARCÍA, Trinidad. *Apuntes de Introducción al estudio del Derecho*. 19ª ed., Porrúa, México, 1970.
- GODINA Herrera, Luis Antonio y Sebastián Lerdo de Tejada. *El Lobbying en México*. Miguel Ángel Porrúa, México, 2004.
- GONZÁLEZ Uribe, Héctor. *Manual de filosofía social y ciencias sociales*, IJ UNAM, México 2001.
- GROSSMAN, Gene M. *Special interest politics*. Massachusetts Institute of Technology. Cambridge, Mass, EUA, 2001.
- GUTIÉRREZ L., Roberto. *Identidades políticas y democracia*. IJ UNAM, México 2001. (Sociología)
- JIMÉNEZ, Edgar. *Enfoques teóricos para el análisis político*. IFE, México, 1998.
- KAPLAN, Marcos. *El Estado Latinoamericano*. UNAM, México, 1996.
- KELSEN, Hans (trad. Eduardo García Maynez). *Teoría General del Derecho y del Estado*. UNAM, México, 1988.
- KELSEN, Hans (trad. Roberto J. Vernengo). *Teoría Pura del Derecho*. 11ª ed., Porrúa, México, 2000.
- LÓPEZ Betancourt, Eduardo. *Delitos en Particular II*. 2ª ed., Porrúa, México 1996.

LOFTUS, Tom. *The art of legislative politics*. A division of Congressional Quarterly Inc. XIII. Washington D.C., EUA, 1994.

LUJÁN Ponce, Noemí. *La construcción de confianza*. IJ UNAM, México 1999.

MANHEIM, Jarol B. *Strategic public diplomacy the evolution of influence*. Oxford University. New York, EUA, 1994.

MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.) *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y Práctica Parlamentaria*. M. A. Porrúa, México, 2001.

MARTÍNEZ Albertos, José Luis. *El mensaje informativo*. ATE, Barcelona, España, 1977.

MARTÍNEZ Gil, José de Jesús. *Los grupos de presión y los partidos políticos en México*. Editorial Porrúa, México, 1992.

MIRÓN Lince, Rosa Maria y Luis Bejar Algazi. *El Congreso Mexicano después de la Alternancia*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la Republica. México, 2003.

MOLINA Piñeiro, Luis J. *Aportes para una teoría del gobierno mexicano*. UNAM, México, 1983.

MORA-DONATTO, Cecilia (Coordinadora). *Relaciones entre gobierno y Congreso*. IJ UNAM, México 2002.

MORENO Collado, Jorge (Coord.) *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 2ª ed., México, 1998.

NACIF, Benito *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*. CIDE, (Documento de trabajo 126), México, 2000.

NAVA Negrete, Alfonso. *Derecho Administrativo*. IJ UNAM, México, 1991.

NOHLEN, Dieter. *Democracia, Transición y gobernabilidad en América Latina*. Colección Temas de la Democracia. IFE, México, 1996.

OVILLA Mandujano, Manuel *Teoría del Derecho*, 7ª ed., Duero, México, 1990.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalía. *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*. IJ UNAM, México 1997.

PRECIADO Hernández, Rafael. *Lecciones de Filosofía del Derecho*, Jus, 8ªed., México, 1976.

PROUD'HUMME, Jean-Francois. *Consulta Popular y Democracia Directa*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 2ª ed., México, 2001.

PUGA, Cristina. México: *Empresarios y poder*. FCPyS UNAM. México, 1993.

RECASENS Siches, Luis. *Sociología*. 23ª ed., Porrúa, México, 1999.

REYES Matta, Fernando. *La información en el nuevo orden internacional*. Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales, México, 1977.

ROJINA Villegas, Rafael. *Compendio de derecho civil. Contratos*. Tomo IV 18ª. ed., Porrúa, México, 2000.

ROMERO Soto, Julio. *Curso de Sociología Jurídica*. Librería del Profesional, Colombia, 1979.

SÁNCHEZ Ancona, Jorge. *Reflexiones sobre el poder*. IJJ-UNAM, México, 2000.

SEPÚLVEDA Iguiniz, Ricardo. *Derecho Parlamentario Constitucional Mexicano*. Themis, México, 1999.

SERRA Rojas, Andrés. *Teoría del Estado*. 14ª. ed., Porrúa, México, 1998.

SOSA Plata, José Antonio. *Información política: enfoque analítico y perspectiva estratégica*. IJJ UNAM, México 1998.

VALADÉS, Diego y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coords). *Democracia y Gobernabilidad*. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional. Tomo II, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2001.

VARIOS autores. *Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno*. Ganadores del Primer Concurso de Ensayo Francisco I. Madero. Instituto Federal Electoral, México, 2001.

VILLANUEVA, Ernesto *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. IJJ UNAM, México, 1998.

WILSON, Woodrow y Lujambio, Alonso (estudio introductorio). *El Gobierno Congressional*. IJJ UNAM, México, 2002.

WITTENBERG, Ernest. *How to win in Washington very practical advice about lobbying, the grassroots, and the media*. Blackwell. Cambridge, Mass, EUA, 1989.

XIFRA, Jordi. *Lobbying Como influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Públicas*. Gestión 2000. Barcelona, España, 1998.

ZAFFORE, Jorge. *La comunicación masiva*. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1990.

HEMEROGRAFÍA CONSULTADA

BARRANCO, Alberto. "Empresa" en *Reforma*, sección Nacional, México, D.F., 2 de septiembre de 2002.

BERRY, Sebastián. "Lobbyist: Techniques of the political "insiders". *Parliamentary Affairs*. Vol. 45 No.2 Abril. Oxford, Gran Bretaña, 1992.

BRAND, Stanley M. *et al.* "Disclosing "lobbying" activities: a critical examination of the federal regulation of lobbying act and the byrd amendment." *Administrative Law Review*. Vol. 45 núm. 4 Otoño. Chicago, EUA, 1993.

EDITORIAL "Fox declara la guerra al Congreso" en *La Jornada*, Primera Plana, México, D.F., 19 de noviembre de 2004.

FRANCO Hijuelos, Claudia. "El Cabildeo como instrumento de política exterior: El Caso del Tratado de Libre Comercio (TLC)". *Revista Mexicana de Política Exterior*. Nueva Época número 46 Enero-Marzo. México D.F., 1995.

GARDUÑO, Roberto y Ciro Pérez "Propone el PRI regular el cabildeo de grupos privados en San Lázaro" en *La Jornada*, sección Política, México D.F., 2 de julio de 2002.

LOPEZ B., Jaime Domingo. "Cabildeo y concertación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo". *Revista del Senado de la República*. Vol. 6 número 18 Enero-Marzo. México D.F., 2000.

MEDINA Medina, Javier "Los retos del cabildeo" en *Reforma*, Suplemento semanal Enfoque, México, D.F, 31 de agosto de 2003.

LEGISLACION CONSULTADA

Acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, relativo al Orden del Día de las Sesiones, las Discusiones de los Dictámenes y la Operación del sistema Electrónico de Votación, de fecha 9 de octubre de 2003.*

Acuerdo por el que se adiciona un segundo párrafo al artículo décimo tercero, un segundo párrafo al artículo décimo séptimo, y se reforma el inciso b) del artículo décimo octavo del Acuerdo relativo al orden del día de las sesiones, las discusiones de los dictámenes y la operación del sistema electrónico de votación, de fecha 6 de abril de 2004.*

Código Civil Federal. **

Código de Comercio. **

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. **

Iniciativa de Ley Federal de Cabildeo.*

Iniciativa de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de Causas. *

Ley de Imprenta. **

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
**

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.**

Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.**

Ley Reglamentaria del Artículo Quinto Constitucional, relativo al Ejercicio de las Profesiones en el Distrito Federal.**

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.*

Tratado de Libre Comercio de América del Norte.**

*Texto consultado en la página electrónica www.diputados.gob.mx

**Texto consultado en la página electrónica www.derecho.unam.mx

PAGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

Instituto de Investigaciones Jurídicas
www.juridicas.unam.mx

Facultad de Derecho
www.derecho.unam.mx

Cámara de Diputados
www.diputados.gob.mx

Cámara de Senadores
www.senado.gob.mx

Orden Jurídico Nacional Secretaría de Gobernación
www.ordenjuridico.gob.mx