



**Universidad Nacional Autónoma de México**

**Facultad de Estudios Superiores**

**Acatlán**

**El Cabildeo como estrategia de Comunicación  
Política**

**Tesis**

**que para obtener el título de**

**Licenciado en Comunicación**

**presenta**

**Raúl López Parra**

**Asesor**

**Maestra María Luisa Morales Martínez**

**Marzo, 2007**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## AGRADECIMIENTOS

*En mi vida he estado rodeado por mujeres, quienes me criaron, educaron y me han llevado por la senda del éxito como profesionista y como persona.*

*Agradezco en primera instancia a mi mamá, por enseñarme que la perseverancia es lo que verdaderamente forja el carácter. Es la mujer que más admiro y a quien le debo todo lo que soy. Su fortaleza ante la vida es lo que me impulsa a luchar. Gracias por todo, mamá.*

*A mi tía Josefina por su apoyo incondicional, quien ha borrado de su vocabulario la palabra "no". Su medida y nobleza la hacen una mujer sin igual.*

*A mi tía Alicia por sus consejos. Cuando pierdo el camino, ella me presta su brújula para continuar.*

*A María Luisa por sus enseñanzas y su amistad. Al salir de Acatlán no perdí una maestra, gané una amiga.*

*A Sonia, quien me ha acompañado en distintas batallas, en las buenas y en las malas. Quien me inspira cuando estoy obnubilado, quien me alegra cuando estoy triste. Mi inseparable compañera gracias por tu amor y paciencia.*

*Este trabajo se lo dedico a mis hermanos Marlén, Ricardo, Iván Alberto e Iván Carlos. Espero haber honrado la responsabilidad de ser el mayor.*

*A Carmen Elisa, por ser la alegría del hogar.*

*A mi tío José, por su sabiduría y por enseñarme a disfrutar las cosas sencillas que tiene la vida.*

*A Socorro Téllez, porque creo que el parentesco no sólo se lleva en la sangre, sino también en el corazón. Ella ha pasado a formar parte de mi familia.*

*Finalmente, dedico esta tesis a quienes ya no están con nosotros pero sé que desde algún lugar del cielo velan por mi. A mi tía Carlota Parra Paz, a Aureliano Cabrera (mi tío "Nani") y a Ricardo Aldana Monroy.*

Marzo, 2007.

# ÍNDICE

Introducción	1
--------------	---

## CAPÍTULO 1

### Comunicación Política

1.1. Dos conceptos diferenciados de Comunicación Política	1
1.2. La Comunicación Política en la democracia	7
1.3. Comuniación e Información	9
1.4. Modelo de Comunicación Política	11
1.5. Funciones de la Comunicación Política	20
1.6. Espacio público	22
1.7. Espacio político	26
1.8. Comunicación minoritaria	27
1.9. Mediatización o democratización de la política	32
1.10.Elementos de la mediatización política	34
1.11.Profesionalización de la Comunicación Política	35

## CAPITULO 2

### El Cabildeo

2.1. Definición	38
2.2. Orígenes del Cabildeo	45
2.3. Cabildeo en Estados Unidos	46
2.4. Cabildeo en la Unión Europea	50
2.5. Cabildeo en México	54
2.6. La modernización del Cabildeo	57
2.6.1Etapa fundacional	59
2.6.2Etapa de desarrollo	60

2.6.3 Etapa de consolidación	63
2.7. ¿Por qué el cabildeo no es tráfico de influencias?	68

## CAPÍTULO 3

### Marco teórico-metodológico

3.1. La Poliarquía como condición para el cabildeo	71
3.2. Ámbitos del Cabildeo	73
3.3. El Congreso de la Unión	76
3.4. Funcionamiento de la comunicación en el Congreso	79
3.5. Tipología de los grupos que realizan el Cabildeo	82
3.6. Grupos de Interés	83
3.7. Grupos de Presión	84
3.8. Los actores políticos	85
3.9. El proceso comunicativo en el Cabildeo	88
3.10. Las preferencias políticas	89
3.11. Las formas de acción en el Cabildeo	92
3.12. Aproximación al proceso de Cabildeo	98

## CAPÍTULO 4

### El Cabildeo como una estrategia teórico metodológica de Comunicación Política

4.1. Análisis estratégico del problema	102
4.2. El statu quo	103
4.3. El votante mediano	110
4.4. El proceso legislativo	113
4.5. El mapa de poder	118
4.6. Las coaliciones	122
4.7. El cabildeo en los medios	123

4.8. Influir en la agenda noticiosa	125
4.8. El uso de la información para el cabildeo	129
4.9. La persuasión	131
Conclusiones	136
Bibliografía	143

## **INTRODUCCIÓN**

La primera vicisitud al seleccionar el Cabildeo como tema de investigación fue la falta de bibliografía que abordara el caso mexicano. Esto es comprensible puesto que dicha práctica política es reciente, por lo menos en su profesionalización.

Después de un relativo inmovilismo del sistema político, en menos de diez años han ocurrido cambios que la sociedad apenas asimila. Para comprenderlos se han realizado diversos estudios sobre aspectos político-electorales.

En el campo de la comunicación, por ejemplo, las investigaciones se han centrado en el comportamiento de los medios durante las campañas electorales, así como en el uso de novedosas técnicas de comunicación política como el marketing y los sondeos.

Sin embargo, aún falta profundizar el estudio de la comunicación en aspectos que van más allá de lo electoral. El presente trabajo pretende ir más allá, máxime cuando la pluralidad política se ha convertido en una constante. La caída del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como partido hegemónico, trajo consigo diferentes modos de interacción en el espacio político y, por supuesto, en las prácticas comunicativas entre ciudadanos y gobernantes.

Ante dicho contexto el Cabildeo surge como una de esas nuevas formas de interacción. No obstante que ha sido abordado tanto por los medios de comunicación como por los políticos. Entre los ciudadanos es un campo desconocido.

Si bien ha habido algunos grupos de la sociedad civil organizada que han reconocido en el Cabildeo —con resultados más o menos satisfactorios— una

práctica efectiva para influir en los legisladores, hace falta que más grupos se sumen.

El interés creciente en estudiar mecanismos para influir en la toma de decisiones parte de la necesidad de superar el impasse en los acuerdos legislativos entre las diferentes fuerzas políticas.

El poder que emana del Ejecutivo ya no es omnipotente, por el contrario, está acotado por la fuerzas de oposición. Ahora se gobierna desde el Congreso, y la capacidad de maniobra del Ejecutivo radica en su capacidad de negociación con el Legislativo.

Aquí se abre una veta enorme que la disciplina de la Comunicación debe aprovechar. Consideramos que los estudios de los procesos políticos no deben ser sólo exclusivos de los politólogos, sino también de los comunicólogos. Ambas perspectivas no deben ser excluyentes, por el contrario, deben interrelacionarse para comprender el fenómeno político, de suyo complejo.

El campo en el que convergen tanto la Ciencia Política como la Comunicación, es la Comunicación Política. Una subdisciplina en construcción.

Por ello, debemos advertir que el tema del Cabildeo es difícil de comprender sino se conoce cómo opera el sistema político. La presente investigación además de profundizar en las prácticas comunicativas, se adentra en los procesos políticos: sólo así estaremos en condiciones de comprender los alcances y las limitaciones del Cabildeo que, cabe decirlo, es una actividad multidisciplinaria.

Analizar el Cabildeo como una Estrategia de Comunicación Política nos permite incorporar elementos empíricos y teóricos para desarrollar un marco teórico-metodológico.



No pretendemos dar respuesta a todas las interrogantes, apenas trazamos líneas de explicación que sirvan para motivar una mayor profundización del tema.

En concordancia con lo anterior, en el capítulo uno se hace una revisión conceptual sobre la Comunicación Política. Se explica cómo ha sido el desarrollo de esta subdisciplina en el contexto de la democracia moderna, que pasa por los medios de comunicación como el lugar común de la sociedad, donde se dirimen los temas de la agenda pública.

En el segundo capítulo se explica qué es el Cabildeo y su devenir histórico tanto en el contexto internacional como el local. Analizamos los casos de Estados Unidos y la Unión Europea para aterrizar en el caso mexicano. De este modo, se explica cómo es que el Cabildeo ha dejado de ser una práctica improvisada para dar paso a su profesionalización.

En el capítulo tres se revisan cuáles son los ámbitos del cabildeo así como la tipología de los grupos que lo realizan. De manera general se delinean las motivaciones que llevan a los actores políticos a cabildear. Asimismo, se presenta un marco general sobre el proceso comunicativo que opera cuando se desarrolla una campaña de influencia.

Finalmente, en el capítulo cuatro se analiza un caso de estudio donde se aplican herramientas teórico metodológicas que operan en el Cabildeo desde la perspectiva de la Comunicación Política. Se estudian diferentes herramientas de análisis que son empleadas para desarrollar una estrategia.

El quehacer legislativo paulatinamente se ha profesionalizado, pero aún queda un tramo que recorrer en el contexto democrático. La reelección de los legisladores se mira como la reforma política que puede darse en el mediano

plazo. Ello permitiría una efectiva rendición de cuentas. Se generaría un círculo virtuoso en la medida en que los representantes populares estén obligados en atender sus representados, si es que buscan ser reelegidos. Los votantes podrían premiar o castigar a sus legisladores según su desempeño.

Además, la reelección legislativa terminaría con la improvisación en pos de la experiencia. Renovar cada tres años a 500 diputados ocasiona que muchos de ellos lleguen sin idea de lo que es el Congreso.

Es preciso hacer hincapié en que el Cabildeo no es exclusivo de grupos privilegiados, como usualmente lo ha sido en el sector empresarial. Otros grupos sociales pueden involucrarse ya que dicha práctica será fundamental para intervenir activamente en la toma de decisiones públicas.

En la medida en que la sociedad sea más exigente con sus representantes, no sólo en el discurso sino en los hechos, es decir, que se involucre en actividades de cabildeo y de participación ciudadana, se acelerará el pleno desarrollo democrático del país.

# I. COMUNICACIÓN POLÍTICA

## 1.1 DOS CONCEPTOS DIFERENCIADOS: COMUNICACIÓN Y POLÍTICA

Puede existir comunicación sin política, pero no política sin comunicación. Esta premisa que en apariencia resulta clara, por el contrario, acarrea más ambigüedades cuando se requiere definir a la Comunicación Política. Diversos autores dan por sentado lo anterior y no reparan en acotar a qué se refieren al hablar de comunicación y a qué cuando abordan la política. Entonces se utiliza el concepto indistintamente; de hecho, la Comunicación Política suele enmarcarse al ámbito de las campañas electorales, la imagen pública, la propaganda e incluso hay quien lo utiliza como sinónimo de marketing político.

En este capítulo trataremos de dilucidar la diferenciación de los conceptos para demostrar por qué es factible que la comunicación sea independiente de la política, pero no en el sentido inverso. De este modo, crearemos un marco conceptual para explicar a la Comunicación Política y fundamentar cómo el cabildeo es una práctica de esta subdisciplina.

De inicio, el investigador francés Dominique Wolton plantea que la Comunicación Política tradicionalmente designaba el estudio de la comunicación del gobierno hacia el electorado, y luego el intercambio de discursos políticos entre la mayoría y la oposición. El campo de estudio se ha ensanchado al papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública y, posteriormente, a la influencia de los sondeos en la vida política. Hoy, la Comunicación Política engloba el papel de la comunicación en la vida política, en sentido extenso. Integra tanto a los medios como los sondeos, el marketing político y la publicidad, con especial interés por los periodos electorales y, <sup>1</sup> recientemente, el cabildeo.

En la revisión bibliográfica sobre Comunicación Política de Juan Pablo Arancibia Carrizo se reconoce que el concepto es problemático en dos

---

<sup>1</sup> Wolton Dominique. “La Comunicación Política: construcción de un Modelo” El Nuevo Espacio Público pág. 29.

sentidos: a). porque abarcar el fenómeno es complejo en una sociedad mediatizada, es decir, donde los medios permean todas las actividades del tejido social como el único espacio público capaz de conectar masivamente a sus miembros, y b). porque hacia el interior de la disciplina de la comunicación el concepto está en disputa. Arancibia sostiene que en el modo en cómo se nombra y conceptualiza el término, se configura un posicionamiento o juicio sobre el mismo.

*“Cuando se habla entonces de Comunicación Política parece que se hace referencia a esta conjunción de dos esferas o ámbitos de la vida social de los hombres, la Comunicación y la Política una primera sospecha factible de señalar es quizá que se trata de una redundancia (...)”<sup>2</sup>.*

El autor plantea que la comunicación es condición de posibilidad para la política. A su vez, establece que “la comunicación no podría sino ser una acto político”. Con lo cual, afirma que “toda Política sería Comunicación y toda Comunicación sería Política”<sup>3</sup>.

Arancibia supone que la comunicación posibilita a la política como un requisito técnico, que funciona como un soporte o significante. La política sería el fondo o contenido como el significado expresado, manifestado, puesto en forma mediante la comunicación.

Desde este planteamiento Arancibia comienza la discusión bibliográfica, pero deja en el aire las definiciones de lo propiamente político y lo comunicativo. No aclara en qué sentido toda Comunicación es Política y toda la Política es Comunicación, aunque sí menciona:

*“Crear que comunicación y política son lo mismo, nos podría hacer creer (sic) que en el proceso de mediatización no ha pasado nada, puesto que la acentuación de la comunicación sería un mero problema de forma, ya que por*

---

<sup>2</sup> Arancibia Carrizo Juan Pablo “Prefacio al Concepto de Comunicación Política: Una discusión Bibliográfica” en Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano De Ciencias Sociales (CLACSO)

[www.clacso.org](http://www.clacso.org)

<sup>3</sup> Idem

*definición, política y comunicación van juntos, de manera que ahora se ponga acento en la comunicación es una adopción de forma que no afecta a la política*<sup>4</sup>.

El autor cae en el error del *pancomunicacionismo*; a fin de cuentas, todo comunica y todo es comunicación. Para evitar lo anterior, planteamos que la Comunicación Política es un campo especializado del conocimiento que conjunta dos disciplinas, convergentes en el espacio público. Para que el término sea aceptado como una categorización debe cumplir por lo menos con tres condiciones:

1. Que exista una práctica profesionalizada.
2. Una teorización sobre la misma.
3. Consenso entre los estudiosos del campo para aceptar como válidas las definiciones y categorizaciones empíricas.

Estas acotaciones evitan el pancomunicacionismo y salvan el estudio de las modas académicas. Dar el nombre de comunicación más el adjetivo de otra disciplina –en este caso la política- debe ceñirse a los elementos mínimos descritos para reconocer si el término es aceptado o forma parte de pretensiones académicas fallidas. Así lo advierte Jesús Martín Barbero al referir que cuando la teoría opaca a la realidad, entonces el problema se enfoca al método y no a la práctica.

*“Cuántas veces ustedes como yo no hemos visto esas pseudoinvestigaciones en que se sabe de antemano lo que dirá la tesis. Se inventa un pseudo proceso para llegar a decir lo que ya sabíamos. Y así no se aprende nada porque ya estaba en el marco teórico, y el paso por el empírico no es más que un pseudo proceso de validación de lo que ya se sabía”*<sup>5</sup>.

En contrasentido a lo que expresado por Arancibia, nuestro planteamiento sí reconoce el primer enunciado como válido (toda política sería comunicación) pero no así el segundo (toda comunicación sería política).

---

<sup>4</sup> Op Cit *pág 4*

<sup>5</sup> Martín Barbero Jesús “De la Comunicación a la Cultura” *pág 18* Revista Signo y Pensamiento 1984.

El comunicador construye su mensaje según el fin que persigue, el cual se inserta en una gama amplia de intencionalidades como informar, transmitir, compartir o persuadir a un receptor.

Reconocer en qué tipo de esfera se presenta el proceso comunicativo nos ayuda a identificar la intencionalidad comunicativa. La esfera, entendida como el contexto cognitivo de los actores que intervienen en la comunicación (alter y ego), determina el tipo de intención, por ende, el tipo de mensaje. De ahí que las intencionalidades estén condicionadas por la esfera que puede ser de tipo social, cultural, económica y política.

El enunciado “no puede existir política sin comunicación” se fundamenta en las intencionalidades del emisor. La política en el sistema democrático se basa en el diálogo, eje principal de toda comunicación humana sea verbal o no. El diálogo procedente del latín dialogus y del griego diálogos, se traduce como discurso (logos) entre (día) personas y “significa establecimiento de una comunicación o conversación alternativa con otro”<sup>6</sup>.

En esencia, cuando se habla de la esfera política se hace alusión a las relaciones de poder del Estado y los modos de adquisición, concentración y utilización del mismo<sup>7</sup>. La política siempre involucra el ejercicio del poder por una persona o personas sobre otras<sup>8</sup>. También se refiere a la toma de decisiones comunes que afectan a todo un grupo. En la relación gobernante-gobernados, por ejemplo, el primero no puede prescindir del segundo ni viceversa. Se delegan responsabilidades para agilizar la toma de decisiones en la gestión de los asuntos públicos. Y lo mismo ocurre en las interacciones entre los actores de la llamada clase política: legisladores, gobernadores, líderes sociales...

---

<sup>6</sup> Olamendi Baca Laura “Diálogo y Democracia” Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática IFE . Consultado en:

[http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/dialogo\\_y\\_democracia.htm#11](http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/dialogo_y_democracia.htm#11)

<sup>7</sup> Pasquín Gianfranco, compilador. “Manual de Ciencia Política” pág 16.

<sup>8</sup> Shively W. Phillips. “Introducción a las Ciencias Políticas”. Pág 6.

David Easton considera que enmarcar el concepto de política en las relaciones de poder resulta ambiguo. Existen muchas formas de ejercerlo y no todas son políticas. Easton plantea que la política es “la asignación imperativa de valores para una sociedad”<sup>9</sup>. El sistema político es donde juegan las interacciones abstraídas de la totalidad de los comportamientos sociales.

Para que exista una práctica política se requieren mínimo de dos sujetos o grupos. Uno quiere persuadir a otro para que su proyecto sea llevado a cabo. Lograrlo implica la construcción de consenso. El gobernante debe persuadir a sus gobernados de que él es más apto para guiar sus vidas; consigue lo anterior sólo mediante un proceso comunicativo con la intencionalidad de persuasión. En el mismo sentido, un legislador busca que sus propuestas legislativas sean aprobadas en la Cámara, para ello requiere persuadir en primera instancia a sus compañeros de partido y, después, a los miembros de la oposición. En todos los ámbitos de la esfera política de un sistema democrático la persuasión es el motor para lograr el consenso. El ejercicio del gobierno es la institucionalidad del manejo de las voluntades colectivas, legitimado como un mandato expresado por el pueblo mediante el voto.

La comunicación no depende de la política porque la gama de intencionalidades de las que dispone un emisor se disocian de la esfera pública y la privada. Si la política se encarga de asuntos de interés público que afectan a las colectividades, por tanto, la esfera pública es el campo de acción por excelencia de la Comunicación Política. Lo privado, sólo cuando afecta el interés de la colectividad, se convierte en asunto público.

En otras palabras, no todas las personas están inmersas en actividades políticas ni tienen intención de persuadir para este fin. En cambio, la comunicación sí está inmersa en todas las actividades políticas de los sistemas democráticos, porque el eje que las motiva es la persuasión para lograr fines. Sólo comunicando ideas en forma de discursos o argumentaciones es como se logra. Lo que planteamos es que las argumentaciones son construidas a modo

---

<sup>9</sup> Pasquino Op Cit. pág 19.

de conseguir los efectos deseados en el interlocutor. A la Comunicación Política le precede una estrategia que evalúa los alcances y limitaciones del contenido del mensaje para que se logre el fin perseguido con la menor oposición. Usar el mensaje para manipular, incitar, amenazar, persuadir o mandar<sup>10</sup> depende en primera instancia de los fines.

Al hablar de poder político nos referimos a la capacidad de un individuo para lograr que otro, aún a costa de su voluntad, actúe según las pretensiones del primero. Entonces se ejerce la coerción.

El actuar coercitivo en la comunicación se presenta como mandatos. Los actos de gobierno son un ejemplo de esto. Cuando la autoridad exige el pago de impuestos no tiene la necesidad de elaborar un discurso para convencer al ciudadano, porque éste debe pagarlos. Por consiguiente, el proceso comunicativo es puramente referencial. Se realizan campañas informativas para advertir de las sanciones por no pagar impuestos, mas no para convencer de su pago.

En todo caso buscan fomentar que los contribuyentes cumplan con sus obligaciones fiscales. Así, la comunicación es mera transmisión de sentido. No permite la interlocución como sí ocurre en la construcción del consenso. Si la intención del gobierno es aplicar nuevos impuestos entonces elaborará mensajes cuyo fin es persuadir a la sociedad sobre los beneficios que obtendrán si el Estado obtiene más recursos. En tanto los impuestos no sean aprobados por el Congreso como norma o ley, las autoridades tendrán que comunicar, no como un mandato, sino para convencer y lograr la aprobación. Esa es la diferencia sutil entre el uso de la coerción y la persuasión: la primera manda, la segunda convence.

Recapitulando, tenemos entonces que la esfera pública es aquella donde se presenta la Comunicación Política y ésta determina el tipo de intencionalidad para la construcción del mensaje, el cual debe ser preponderantemente

---

<sup>10</sup> Belanger André J. "La Comunicación Política, o el juego del teatro y las arenas" en Comunicación y Política. pág 134



persuasivo, aunque existen otras intencionalidades con diferentes motivaciones. No todos los actos comunicativos son a su vez políticos. No toda comunicación es política, pero sí es factible que todo acto político incluya un acto comunicativo, incluso cuando se ejerza la coerción en el receptor. En este caso la comunicación se presenta por medio de mandatos.

Una vez aclarado que la comunicación es independiente de la política, debemos revisar los diferentes modelos teóricos que explican el proceso de la Comunicación Política.

## 1.2 LA COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA DEMOCRACIA

En la comunicación masiva es imposible recibir la respuesta al mensaje de cada persona, por lo que se conforma una representatividad de la interacción. Es decir, los más aptos para expresarse serán quienes asuman, de facto, la voz de los demás.

A las respuestas de los mensajes políticos se les denomina efectos, que toman forma en el concepto de opinión pública o estado de opinión. Los efectos serán medibles en las actitudes y acciones de los receptores como realizar una protesta, acudir a votar, consumir un producto o programa de la tv, apoyar una causa entre otras.

En una democracia de masas se crean los canales institucionales para que la voz de la sociedad sea escuchada. Por su complejidad, no existe una representación única sino una suma de representatividades que dan forma al mensaje colectivo.

Una de estas representaciones son los grupos organizados, a los cuales denominaremos *minorías activas*, y están encarnadas en las agrupaciones empresariales, sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de profesionistas, consumidores, militares, religiosos...entre otros.

También se encuentran los partidos políticos en los cuales recae una doble representación: la propiamente política y la expresiva. Cuando hablamos de representación expresiva nos referimos a la difusión de la ideología con la cual comulgan los simpatizantes. Aunque en la medida en que las ideologías han perdido fuerza entre los ciudadanos, quienes ahora están más preocupados por cuestiones individuales, éstas se suplantán por temas genéricos como la pobreza, la inseguridad, el desempleo, que más bien son problemas sociales.

Los partidos, de acuerdo con su postura política y su visión para resolver los problemas, construyen su discurso obedeciendo a los intereses y las preferencias de sus representados, que en teoría debería ser el electorado, pero en los hechos son las burocracias partidistas y las redes clientelares quienes se benefician directamente con la representación política. Sólo para efectos de las campañas políticas los partidos ensanchan sus mensajes incluyendo los intereses y preferencias con mayor impacto en el grueso de los votantes.

La opinión pública recopilada en los estudios de opinión es otra forma de representación. Envía su retroalimentación mediada por quienes se encargan de elaborar la muestra demoscópica, es decir, la gente consultada en los sondeos. Los encuestadores ocupan un espacio preponderante en la Comunicación Política puesto que son los encargados de enmarcar la opinión de acuerdo con la agenda propia de los medios o la clase política. El eje central de la opinión pública es conocer qué opina la gente, qué actitud tiene ante los medios, de ahí que las investigaciones privilegien a la audiencia y los efectos al impacto de los mensajes que circulan en el espacio público. “El enfoque central es la persuasión desde el aspecto político o comercial”<sup>11</sup>.

Estos canales institucionales son la forma en que los diferentes sectores de la sociedad se hacen escuchar. El mensaje se ofrece masivamente pero la respuesta se da individualmente.

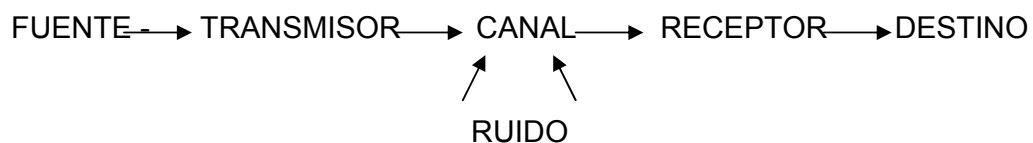
---

<sup>11</sup> Restrepo de Guzmán “Mass Communication Research: Justificación, Desarrollo y Superación” en Signo y Pensamiento pág 29

Las cúpulas políticas tienen el acceso a los medios masivos desde donde sugieren las pautas comunicativas al total de la sociedad con el fin de mantener el statu quo. Y ¿quiénes conforman estas dirigencias? Todos los grupos con poder económico y político. No podemos hablar de un grupo hegemónico sino de un conjunto de grupos que acuerdan un orden hegemónico. Esto es evidente en los postulados del funcionalismo, que rompe con los estudios marxistas al proponer que el orden no proviene de un centro omnipotente y omnipresente, sino de varios centros de poder. Además, ya no existe una lucha de clases porque éstas se han difuminado en lucha de intereses como la diversidad sexual, que puede aglomerar a personas de todos los estratos sociales. Ya no es el proletariado contra el burgués, sino el ambientalista contra las transnacionales, o las feministas contra los dogmas de la iglesia.

### 1.3. COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

Pero antes de seguir el análisis, es preciso diferenciar la Comunicación Política de la información ya que recurrentemente se suelen confundir. Esta confusión inició a partir de Shannon y Weaver en su “The Mathematical Theory of Communications” (1949). En el estudio, los autores presentan un modelo aplicado a las telecomunicaciones con elementos de la cibernética y la teoría de la información. Su principal aportación es que introdujeron el concepto de canal, que es el medio seleccionado para enviar el mensaje, representado a través de un código. La transmisión de la información puede afectarse por una fuente de ruido, el cual distorsiona el proceso de la comunicación. Shannon y Weaver elaboraron un modelo que pronto se convertiría en un paradigma en los estudios de la comunicación.



Por su sencillez explicativa, el modelo logra representar el proceso ideal por el cual un mensaje se transmite. Tal fue su impacto que muchos estudiosos retomaron estos planteamientos para aplicarlos al contexto de la comunicación

humana, y es aquí donde inician los dolores de cabeza al confundirse información con la comunicación.

K. Berlo y Willbur Schramm reinterpretaron el modelo de la teoría de la información y lo moldearon al proceso de la comunicación humana. Para fines didácticos el modelo funcionó. Diversos libros de texto que circulan en las escuelas simplifican el proceso de la comunicación humana con el modelo matemático. El esquema presenta al emisor que elabora el mensaje; el receptor que lo recibe, interpreta y oye; el mensaje o contenido informativo y un referente definido como la realidad a la cual se hace referencia para ser comprendido por el interlocutor.

El tratamiento dado a estos enfoques teóricos para ilustrar las prácticas comunicativas se ha simplificado de manera tal, que muchas personas no estudiosas de la comunicación la comprenden de forma lineal. Los políticos, por ejemplo, suelen pensar que sus mensajes deben ser transmitidos y no comunicados.

Diversos teóricos descubrieron el inconveniente de representar el proceso comunicativo humano semejante al de las máquinas. Por ello ha sido difícil cambiar el término de retroalimentación por el de interacción. La primera palabra denota las condiciones técnicas que permiten las transmisiones de mensajes, y la interacción nos habla de una construcción de mensaje entre dos sujetos: alter y ego.

El investigador Ricardo López López de la Universidad de Chile reconoce que en su origen la propuesta de Shannon es completamente ajena a la comunicación desde una perspectiva social.

*“Aquí no están directamente comprometidas ni personas, ni grupos. No hay una interacción, influencias, emociones, percepciones, aprendizajes u otros elementos de carácter psicosocial”<sup>12</sup>.*

---

<sup>12</sup> López Pérez Ricardo “Crítica de la Teoría de la Información” en Revista Electrónica de Epistemología de las Ciencias Sociales (<http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/index.htm>)

El teórico Marshall McLuhan fija su postura con una metáfora por demás ilustrativa: *“El modelo comunicacional de los matemáticos Shannon y Weaver es un tubo. Se pone información en un lado, y se empuja hasta que aparece por el otro. Los efectos laterales de ese tubo se llaman ruidos. El ruido se elimina subiendo el volumen, dándole más poder. El ruido es algo que no debería estar allí. Y subiendo la potencia, se irrumpe por sobre el ruido”*<sup>13</sup>.

La fuerza de este modelo, concluye Ricardo López, es que aportó al campo de la comunicación una *“terminología pegajosa de fácil aplicación, y un marco conceptual simple, que inadvertidamente se instala en el discurso de divulgadores y pedagogos cuando eligen la comunicación como centro de sus preocupaciones”*<sup>14</sup>.

En los estudios funcionalistas el modelo tuvo buena aceptación porque estandariza y permite identificar las distorsiones que sufre el mensaje en su difusión, máxime cuando hablamos de comunicación de masas. Aunque muchos autores de diversas escuelas reconocen las limitantes del modelo, utilizan la terminología emisor-receptor-canal-código porque sirve para explicar esquemas mucho más complejos. Salvo el término retroalimentación, los elementos aportados por Shannon y Weaver siguen vigentes como un mero referente conceptual.

#### 1.4 MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Una vez que hemos diferenciado información y comunicación, podemos adentrarnos en la Comunicación Política y su modelo teórico.

La Comunicación Política ha sido definida desde múltiples perspectivas delimitadas según la formación académica de quien la estudia. Politólogos, sociólogos, filósofos y por supuesto comunicólogos han aportado sus definiciones al debate académico en la construcción de un concepto general. No existen definiciones concluyentes. La praxis cambia los conceptos por lo

---

<sup>13</sup> López Op Cit pág 10.

<sup>14</sup> Ibidem.

que éstos deben revisarse constantemente—aunque es un proceso largo—. Destaca, sin embargo, el modelo de Comunicación Política del investigador francés Dominique Wolton, que ha servido de base para quienes analizan los procesos democráticos de las sociedades modernas, y a su vez ha sido criticado porque se centra más en la comunicación y no revisa en profundidad las dinámicas que ocurren en la política. Sin embargo, por el número de referencias en obras especializadas y la popularización de su uso, el modelo de Wolton se ha convertido en un paradigma. Logró ilustrar los cambios en las prácticas políticas de los sistemas democráticos actuales donde los medios y los sondeos ocupan un lugar preponderante.

Wolton reconoce la creencia generalizada de que la comunicación supedita a la política, por lo que se privilegia más la forma que el fondo. Pero aclara que la Comunicación Política es tan vieja como la política misma. Desde las retóricas griegas y latinas expuestas en el ágora, cuando el contacto entre políticos y ciudadanos era más cercano.

Se comienza a hablar de Comunicación Política a partir del arribo de la democracia de masas como el sistema de orden social contemporáneo en Occidente. Este surgimiento se da en función de tres condiciones: 1.) El sufragio universal igualitario. 2.) El desarrollo de los medios de comunicación, en especial la televisión y 3.) El uso común de las encuestas.

Ver en la Comunicación Política una perversión es tanto como no reconocer que la política ha sufrido una degradación amplificada por los medios. Lo negativo que en la política existe, suele atribuirse a las prácticas de la Comunicación Política. El uso de spots televisivos, por ejemplo, empleados para promocionar la imagen del candidato, donde ya no se habla de plataformas sino de eslóganes que atraigan al elector, genera aversión en las nuevas formas de elaborar los mensajes políticos. Se piensa que el político es visto como un producto y el elector como el consumidor. Esa es la principal queja de quienes aspiran a un debate serio. Pero ni el político es visto como un producto, ni en los hechos, los debates a fondo generan el entusiasmo del elector. Como mencionamos al inicio de este trabajo, se suele confundir el

marketing político con la Comunicación Política. El primero es una rama de la segunda. Nunca un sinónimo.

Wolton es claro al elaborar su modelo: “(...)lo que explica el recelo del que es objeto (la comunicación) son también estas dos características (el peso de los medios y la opinión pública a través de los sondeos) que dan la sensación de una tiranía inexorable de la comunicación sobre la política y de una alteración de ésta en forma de espectáculo”<sup>15</sup>.

Lo anterior se acentúa en la creencia de que el público es frágil manejable e influenciado. Diversos estudios han comprobado que esto no es así y los mecanismos para influir en el público son complejos. En muchos casos no se consigue manipular a las audiencias como se supone. Tales imaginarios tienen sus raíces en las escenas de una masa desbocada que se deja guiar por un líder carismático. ¿Quién no recuerda la Alemania de Hitler?

Pero los públicos también aprenden a discernir conforme los medios han evolucionado. Hoy ya no es factible que la representación radiofónica de la novela “La Guerra de los Mundos” de H. G. Wells, genere el pánico que se vivió en 1938, cuando fue transmitida, al hacerles creer a los radioescuchas que realmente la Tierra estaba siendo invadida por alienígenas.

Bajo este razonamiento, Wolton argumenta que la Comunicación Política es lo contrario a la degradación de la política. Más bien es la condición para el funcionamiento del espacio público ensanchado. Permite la interacción entre información, política y comunicación. Además posibilita el funcionamiento de la democracia masiva<sup>16</sup>.

Wolton define a la Comunicación Política como: “el espacio en que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos,

---

<sup>15</sup> Wolton Op Cit pág 31

<sup>16</sup> Idem

*los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos”* <sup>17</sup>. Desde los postulados funcionalistas o neofuncionalistas la definición opera a partir de los roles que desempeña cada actor en la sociedad.

Deconstruyendo su modelo, Wolton explica las funciones de cada elemento:

Primero.- Se amplía la visión de la relación entre políticos y ciudadanos —representados en los sondeos— al incluir a los periodistas. La interacción en la Comunicación Política está definida como un espacio para la confrontación de discursos entre los tres actores y no propiamente como un espacio de comunicación. Los discursos de los tres actores circulan simultáneamente.

Segundo.- La originalidad del modelo, plantea Wolton, radica en identificar a los tres elementos que intervienen en la democracia de masas, la política, la información y la comunicación. La primera es ejercida por los políticos, la segunda es de los periodistas y la tercera de los ciudadanos a través de los sondeos. De modo que la Comunicación Política sería el lugar de concurrencia.

Wolton se cuestiona ¿por qué comparar a la comunicación con la opinión pública? En primer lugar porque no hay democracia de masas sin considerar a la opinión pública, y porque ésta es inseparable de un proceso comunicacional, tanto en su constitución como en su expresión.

El autor se refiere a los sondeos en dichos términos. Los resultados estadísticos sirven para construir o echar abajo el surgimiento de ciertos temas en el campo social y político. Wolton advierte —como ya hemos referido— sobre el uso de información y comunicación como sinónimos. La confusión persiste si no se aclara cuándo los medios informan y cuándo comunican. Los medios entonces se legitiman usando técnicas de comunicación que transmiten información<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Ibidem

<sup>18</sup> Wolton Op Cit. Pág 33.



Cabe aclarar que Wolton separa el espacio público de la Comunicación Política; el primero es fundamental en la democracia. Su modelo se restringe a la intervención de los tres actores legitimados para expresarse. Quienes deseen intervenir en este proceso lo harán desde el espacio público.

*“El espacio público es más amplio, abierto por principio a todos los que se autorizan para hablar públicamente y, por lo tanto, para asegurar cierta publicidad y mediación a su discurso”<sup>19</sup>.* En pocas palabras, el espacio público admite todo discurso que se emite públicamente.

Tercero.- La ventaja de la definición, señala el autor, es que recuerda que no todos los discursos políticos del momento están en la Comunicación Política. Sólo aparecerán aquellos que son objeto de conflicto o polémica, lo que significa que el contenido varía según la coyuntura. Éstos son moldeados en dos sentidos, por las posiciones políticas —izquierda, derecha, y centro—, y por la legitimidad de quienes los expresan.

Cuarto.- Se revaloriza a la política respecto a la comunicación al demostrar que ambas están intrínsecamente ligadas y a la vez conservan diferencias radicales. La variante ahora, y por lo que se percibe el avasallamiento de la comunicación, es que la política se representa al estilo comunicacional de los medios.

Quinto.- La inclusión del público mediante los sondeos. Si bien Wolton reconoce en que muchas expresiones de la sociedad no pasan por los sondeos, como lo movimientos sociales, insiste en mantener al margen estas expresiones de su concepto. Resuelve esta exclusión de una forma muy simple: en la medida en que los estudios demoscópicos se han profesionalizado es factible tomar el pulso de la opinión pública en muestras representativas del electorado.

---

<sup>19</sup> Idem pág 34

Si bien las mediaciones de los encuestadores no están exentas de errores en la captura del estado de opinión, esto no impide que en el desarrollo normal de una democracia se logre la representatividad de la opinión pública.

¿Quién determina la legitimidad de los actores para expresarse en la Comunicación Política si Wolton ha excluido a los que no son políticos, ni periodistas, ni participan en los cuestionarios de los encuestadores?

El autor responde que en los políticos la legitimidad resulta del proceso electoral que los llevan a ocupar el cargo, y aportan al espacio de la Comunicación Política su ideología y acción. Los periodistas, en cambio, se legitiman por la información que difunden. Además aportan su interpretación de la realidad y, por supuesto, su crítica.

Los sondeos, como representaciones de la opinión pública, tienen su legitimidad en el carácter técnico y científico de la metodología aplicada para su elaboración. Estos tres agentes mantienen una antagonía permanente en tanto que sus motivaciones son diferentes, lo que no quita que en algunos casos coincidan.

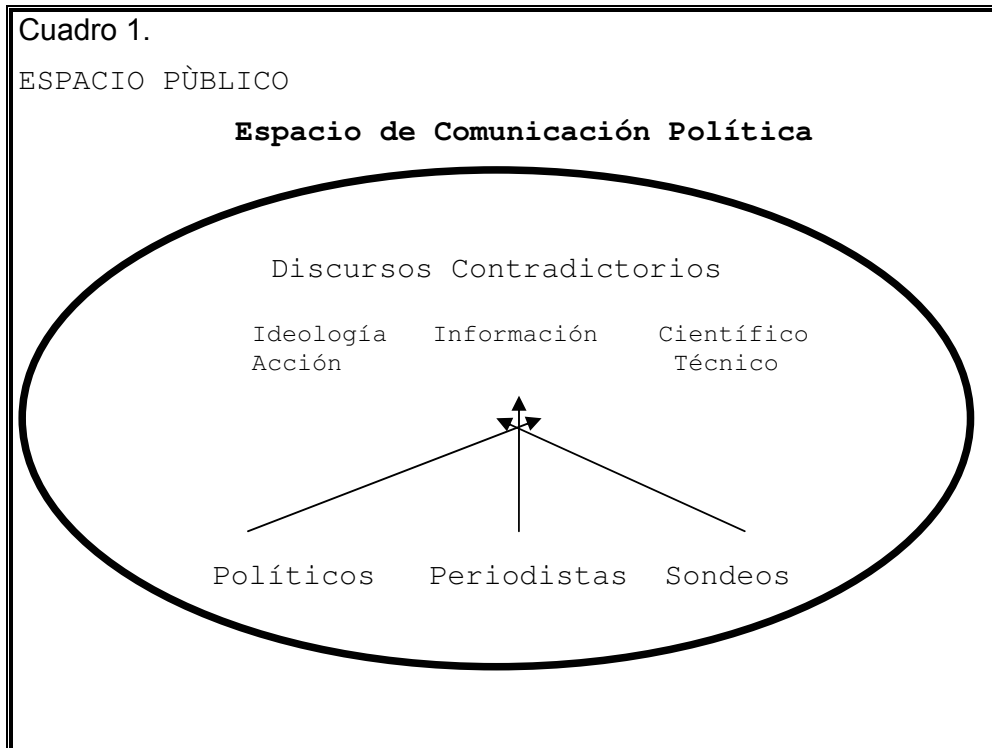
Así, se abre el concepto de Comunicación Política. No sólo se confrontan discursos, sino también lógicas y preocupaciones diferentes sobre los asuntos públicos.

La Comunicación Política no está cerrada a la sociedad *“cada uno de los actores habla de manera permanente en dos niveles. Por una parte, tanto para los demás compañeros (...) como para sus pares y, por otro, para la opinión pública”*<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Idem pág 37

Para fines analíticos ilustramos el modelo de Wolton de la siguiente forma:



Wolton plantea que una protesta social no estaría enmarcada en el espacio de la Comunicación Política sino en el espacio público, donde tienen cabida todos los discursos y “es el lugar de expresión y de intercambio de todo lo referente a la cosa pública”. Aquí es donde objetamos al modelo woltoniano. Si un grupo social quiere influir en las decisiones de los políticos tendrá que elaborar, por fuerza, un discurso capaz de influir en el ánimo del político a fin de que tome una decisión favorecedora al grupo en cuestión, según sus demandas. Los mítines, marchas, paros, concentraciones, asambleas y demás formas de protesta serían actos garantizados por la libertad de expresión, la cual tiene su representación en el espacio público.

La disyuntiva radica en cómo podríamos conceptualizar este tipo de actos en el marco de la Comunicación Política. El modelo woltoniano nos dice que estos actores no están legitimados para expresarse en la Comunicación Política porque 1.) No son políticos, aunque sus acciones tienen un eminente efecto

político, 2.) No son periodistas, por lo que la información que manejan adquiere relevancia sólo cuando se difunde y 3.) No están representados de manera técnica ni científica en los sondeos, por tanto su voz no es representativa de la opinión pública.

Con tal tipología el modelo funciona bien. Entonces ¿Qué tipo de comunicación emplean estos actores sociales? ¿Al realizar sus protestas en verdad comunican o sólo informan de su causa? A estas preguntas Wolton no aporta respuesta. Simplemente están excluidos de la Comunicación Política.

Vayamos más lejos en las reflexiones. Un movimiento social se desarrolla entorno a un problema generador de malestar, el cual, aglutina a diversas personas que lo identifican como suyo. Los actos derivados del malestar, como marchas y mítines, tienen como destinatario a un actor político específico con poder de decisión y de inferencia para abonar en la solución del problema. La capacidad de solución institucional, donde inicia y termina el ámbito de competencia, depende de la instancia, jerarquía y cargo del actor político. Si los inconformes piden mejoras salariales tal vez acudan a las oficinas del secretario del Trabajo para plantearle sus demandas. Si el problema son los altos índices de desempleo, entonces probablemente las protestas se dirijan al presidente <sup>21</sup>. Sin desviarnos más, el punto es que estos actos de inconformidad tienen como un segundo destinatario al ciudadano, que desconoce las motivaciones de los inconformes.

Las movilizaciones sociales pretenden llamar la atención sobre un asunto en particular, informando y comunicando a la vez con actos de protesta. Informan cuando simplemente se transmiten datos a quienes atestiguan la protesta, sea de manera presencial o a través de los medios. Y comunican cuando la protesta permite interactuar con los interlocutores, sean éstos políticos o ciudadanos.

---

<sup>21</sup> Las motivaciones de la acción colectiva son mucho más complejas y se verán a lo largo de la investigación.

Nuestra premisa expresa que para que un acto comunicativo sea a su vez político debe de manejarse el mismo contexto cognitivos entre alter y ego. Si la comunicación tiene intencionalidades políticas entonces hablamos de Comunicación Política. Al respecto Gilles Achache apunta:

*“¿Qué entendemos por modelos de Comunicación Política? Toda forma de Comunicación Política supone que se satisfaga cierta cantidad de exigencias mínimas. Inspirándonos en el modelo clásico de las condiciones de la comunicación en general, diremos que para que haya Comunicación Política es necesario definir:*

*-un emisor, es decir, las condiciones por las cuales un actor puede reproducir un enunciado político.*

*-un receptor, es decir, las condiciones por las cuales un actor es apuntado y alcanzado por un enunciado político.*

*-un espacio público, las modalidades según las cuales los individuos se constituyen en receptor colectivo, puesto que lo que aquí nos interesa es la comunicación, en tanto que es política, en tanto comunicación en y para una comunidad.*

*-uno o varios medios, es decir, seleccionando una o varias modalidades según las cuales el enunciado se transmite de manera pertinente, en atención al efecto que de ellas se espera”<sup>22</sup>.*

Siendo así, entonces un grupo civil organizado que busca posicionar su discurso en el espacio público, también es un actor protagonista de la Comunicación Política y no está marginado de ella, como Wolton plantea en su modelo.

Percibimos que las diferencias con Wolton tienen su origen en la conceptualización del espacio público, pero antes de abordarlo delimitaremos cuáles son las funciones de la Comunicación Política.

---

<sup>22</sup> Op Cit. Achache “El Marketing Político” El Nuevo Espacio Público pág 112

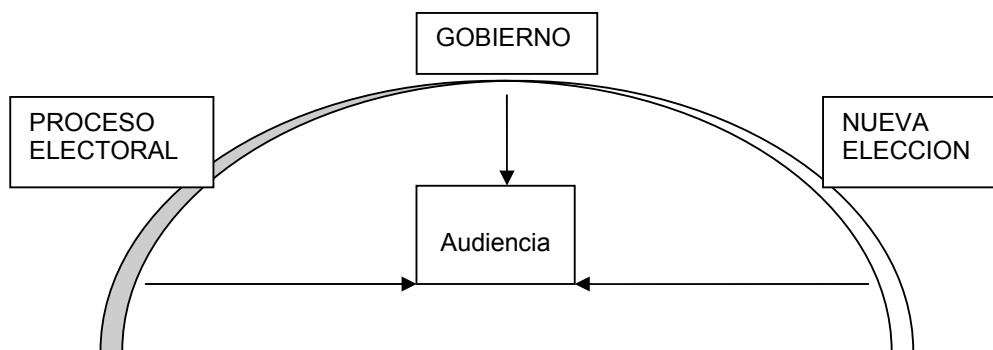
### 1.5 FUNCIONES DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

Las funciones de la Comunicación Política están centradas en la construcción del debate público. Según el momento político éstas cambian de manera cíclica. Inician cuando el político quiere llegar al poder, al identificar los problemas y ofrecer alternativas de solución. Una vez que se llega al gobierno opera la función de fijar la agenda pública en el debate hasta que concluya la gestión. El ciclo inicia nuevamente con las campañas electorales hasta que sea *ungido* el nuevo gobernante.

Las funciones quedan enlistadas de la siguiente manera:

- A) Identificar los problemas nuevos que surgen en el ámbito de la política. (contrastar propuestas).
- B) Favorecer la integración de los debates del momento, dotándolos de relevancia y legitimidad. (ejercicio de gobierno).
- C) Excluir temas que han dejado de ser conflictivos o de los cuales ya se tiene consenso. (soluciones)

#### CICLO DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA



Para que estas funciones no sufran perversiones, nadie debe controlarlas. El sistema democrático permite la libre circulación de ideas, opiniones y el acceso a la información. Si uno de estos componentes deja de operar entonces hablamos de sistemas no democráticos.

Durante los procesos electorales en la Comunicación Política se privilegia el uso de los sondeos como el instrumento que permite reducir la incertidumbre de los resultados. Al conocer el posicionamiento de las preferencias de los ciudadanos se pueden anticipar escenarios.

En situación normal, cuando ya fueron elegidos los gobernantes y ejercen su mandato, la atención se fija en los medios, o mejor dicho, son ellos los que llevan la batuta en la Comunicación Política, reconstituyendo los acontecimientos y problemas que el medio político no ve o pretende mantener en la opacidad. “Los medios, al informar, en realidad son los principales factores de aliento y de renovación de una Comunicación Política que tiende naturalmente a replegarse sobre sí misma”<sup>23</sup>. Dicho repliegue obedece a la intención de mantener a los ciudadanos lo más alejados de los asuntos públicos, para que el político tenga mayor margen de acción.

En momentos de crisis la atención se focaliza en los actores políticos, por las decisiones y acciones que habrán de tomar. En estos casos no se considera, aunque si importa, el sentir de la opinión pública y los medios. Se impone la lógica de Estado por lo que son adoptadas medidas impopulares pero importantes para resolver la crisis.

A veces las decisiones de los gobiernos no son siempre las mejores y en ocasiones dejan mayores secuelas, no obstante, durante el momento crítico, los gobernantes —se presupone— actuarán acorde con los métodos que les parecen más efectivos para salir de la crisis. Una vez finalizado el conflicto, será la Comunicación Política la que ponga a cada quien en su lugar, en tanto el debate se normalice y se active la confrontación de los discursos. Es

---

<sup>23</sup> Idem pág 39

importante advertir que el cruce de discursos no se paraliza, sólo baja de perfil durante estas situaciones. En todo caso, serán los electores quienes cobren la factura final al premiar o castigar con su voto la actuación de los políticos.

## 1.6 ESPACIO PÚBLICO

Ya que hemos delimitado cuáles son las funciones de la Comunicación Política, es menester contrastar las diferentes posturas sobre el espacio público sin caer en el relativismo teórico, con el riesgo de perdernos en las categorizaciones propias de cada autor. Acotaremos el debate sin perder de vista que nuestra intención es comprender cómo se relacionan ambas esferas, la política y la comunicativa. Recordemos que Wolton nos habla de un espacio público ensanchado gracias al desarrollo de los medios y por supuesto, de la democracia de masas como el sistema de gobierno que lo promueve.

Debe diferenciarse el espacio público físico, concepto propio del urbanismo. Entendido así, Jordi Borja lo delimita como: *“(...) un espacio sometido a una regulación específica por parte de la Administración Pública, propietaria o que posee la facultad de dominio de suelo y que garantiza su accesibilidad a todos y fija las condiciones de su utilización y de instalación de actividades”<sup>24</sup>*.

Este tipo de espacio proviene de la separación legal entre la propiedad privada urbana y la propiedad pública que supone mantener este suelo libre de construcciones y cuyo destino son usos sociales característicos de la vida urbana<sup>25</sup>. El espacio público físico alude a las calles, plazas, parques, explanadas...por mencionar algunos.

El espacio público objeto de nuestro estudio tiene una connotación imaginaria. Es, en esencia, un espacio simbólico donde se concentran las expresiones de una sociedad. Existen dos modelos clásicos que han influido en las representaciones del espacio público: el modelo griego y el burgués.

---

<sup>24</sup> Borja Jordi “Ciudadanía y Espacio Público”. Reforma y Democracia. Revista CLAD No 12 (1998). Caracas pág 2.

<sup>25</sup> Idem



El modelo griego de espacio público —propuesto por Hanna Arendt— tiene sus raíces en la Grecia clásica, donde lo público es lo político compartido por ciudadanos de la Polis. Los ciudadanos deben reunirse para discutir los asuntos concernientes al gobierno de la ciudad. Recordemos que en la época existía un sistema esclavista. Las mujeres no participaban de los asuntos públicos, por tanto, el voto se reservaba a quienes tenían el estatus de ciudadanos.

Lo privado se concebía como las actividades en un espacio vital particular compuesto por seres (cosas, animales y personas) que dependen de una persona (el señor). Tanto los esclavos y mujeres estaban excluidos de derechos políticos así como de proyección social.

Arendt concibe que “lo público indica al mismo tiempo un mundo común, entendido como comunidad de cosas que nos unen, agrupan y separan a través de relaciones que no supongan fusión”<sup>26</sup>.

Este primer espacio público tiene una relación simbólica y física. Los debates se dan en el ágora y se habla al público de manera directa. Hay un contacto cuasi personal con los líderes políticos. La retórica, como el arte del bien decir, es la principal herramienta para construir los discursos que tienen su cristalización en la oratoria.

El modelo burgués de espacio público, en cambio, comienza a separar lo físico de lo simbólico. Surge en los siglos XVI y XVII con el concepto de público, proveniente del latín “publicus,” lo que afecta a todo mundo<sup>27</sup>.

Jürgen Habermas en su obra *Historia y Crítica de la Opinión Pública* (1962) funda las bases del concepto moderno de espacio público. Señala que éste es la “quintaesencia” de las condiciones que posibilitan la comunicación, en la medida en que es el concepto central y el “lugar” de una teoría de la

---

<sup>26</sup> Revisar nota de Hanna Arendt

<sup>27</sup> Tomado del Glosario de Dominique Wolton en [http://www.wolton.cnrs.fr/glosario/esp\\_espacio\\_pub.htm](http://www.wolton.cnrs.fr/glosario/esp_espacio_pub.htm)

democracia<sup>28</sup>. El espacio público, según Habermas, nace cuando la burguesía lucha por defender sus intereses contra el poder del Estado Absoluto, en la Europa de la modernidad<sup>29</sup>. Lo define como el lugar accesible a todos los ciudadanos donde se formula una opinión pública. Esto es gracias al intercambio discursivo de posiciones razonables sobre cuestiones de interés general. En la medida en que las actividades privadas mercantiles tienen influencia en lo público, la burguesía intenta influir en las decisiones de gobierno mediante la crítica, mas no persigue en si mismo obtener el poder. La publicidad de ideas es un medio de presión del que disponen los ciudadanos para ir contra el poder del Estado Absolutista. Y esta publicidad se da gracias al desarrollo de la prensa.

Habermas apunta que los periódicos dejaron de ser lugares de publicación de noticias para convertirse en portadores y guías de la opinión pública que derivarían en el desarrollo de la lucha partidista. La relación entre tráfico mercantil y su expansión, así como el fortalecimiento de la prensa hicieron posible la consolidación del espacio público burgués.

Lo que emerge en el espacio público es un modo de organización no vertical y del que hacen parte originalmente sólo los que tienen instrucción y propiedad privada<sup>30</sup>. Por ello es que se habla de un espacio burgués.

Habermas entiende el espacio público como: *“un ámbito de nuestra vida social, en el que se puede construir algo así como opinión pública. La entrada está abierta fundamentalmente a todos los ciudadanos. (...) Los ciudadanos se comportan como público, cuando se reúnen y concertan libremente, sin presiones y con la garantía de poder manifestar y publicar libremente su opinión, sobre las oportunidades de actuar según sus intereses generales. En los casos de un público amplio, esta comunicación requiere medios precisos de*

---

<sup>28</sup> Miège Bernard “El Espacio Público: más allá de las esfera pública pág 45 en Comunicación y Política.

<sup>29</sup> De Piero Sergio. “Pensando el Espacio Público en la globalización: cuatro reflexiones. Polis Revista Académica. Universidad Bolivariana (2003)

<sup>30</sup> Barbero Martín “Reconfiguraciones comunicativas de lo público”. ITESO. Departamento de Estudios Socioculturales. Guadalajara 2001. pág 2.

*transferencia e influencia: periódicos, revistas y televisión son hoy tales medios del espacio público*<sup>31</sup>.

La modernidad vino a reconfigurar los límites entre lo público y lo privado, en la medida en que el Estado benefactor se inmiscuye en asuntos mercantiles, propios de la burguesía. La propiedad privada deriva en interés público con el fin de garantizar su status. La preocupación de los gobiernos por generar riqueza para lograr el bienestar colectivo es para Arendt el único interés común que prevalece<sup>32</sup>. A esta extinción de lo público y lo privado se le conoce como esfera social. Los gobiernos, por ejemplo, se preocupan por los índices de natalidad y planean políticas para su control. Una decisión de corte privado y hasta íntimo como la de cuántos hijos desea tener una pareja, se convierte en una preocupación pública en tanto afecta las dinámicas macro sociales y macro económicas. La sobrepoblación genera hacinamiento e insuficiencia en los servicios públicos.

Otra característica esencial del espacio público es su permanencia en el tiempo y espacio.

*“La publicidad es lo que puede absorber y hacer brillar a través de los siglos cualquier cosa que los hombres quieran salvar de la natural ruina del tiempo”*<sup>33</sup>, plantea Habermas.

En la modernidad, propiamente en los sistemas democráticos, la esclavitud ha sido abolida. En consecuencia, los derechos políticos se universalizan con la inclusión del voto de la mujer y su derecho a participar en política.

Sin embargo, Bernard Miège critica que Habermas reduzca el espacio público al campo de la representación política<sup>34</sup>. También critica, indirectamente, el modelo woltiano por centrarse en las relaciones entre políticos, periodistas y los

---

<sup>31</sup> Citado Boladeras Margarita “La Opinión Pública en Habermas” Universitat de Barcelona. Facultat de Filosofia (2001) pág53.

<sup>32</sup> Citado en Boladeras Op Cit.

<sup>33</sup> Op Cit pag 55.

<sup>34</sup> Miego Op Cit pág 45

medios. Menciona que “esos trabajos llevan a reducir de facto el espacio público únicamente al núcleo denso de su componente político”<sup>35</sup>. Para evitar tal reduccionismo proponemos separar el espacio público del espacio político.

### 1.7 ESPACIO POLÍTICO

El ensanchamiento del espacio público es gracias al desarrollo de los medios de comunicación, con ello se ha enriquecido con la pluralidad de voces que intervienen en él. La prensa escrita, la radio, televisión e Internet son los componentes que permiten la libre circulación de ideas.

En el espacio público se deliberan y discuten los temas que dan forma a la opinión pública. Dicha totalidad no cabe cuando se requiere tomar decisiones y actuar en relación con el bien común. Existe un espacio público político que es excluyente porque se requiere que los participantes manejen el mismo contexto cognitivo. Se debe poseer ciertos niveles de información que no son accesibles a todos.

En el espacio político se pueden distinguir dos tipos de comunicación, la que se dirige a las masas y otra a las minorías. La comunicación masiva simplifica contenidos; es informal, directa, espontánea y ocasional. Los públicos toman sus informaciones de los medios masivos, por tal motivo se cuestiona su calidad. Las opiniones formadas sobre los temas públicos son simplistas. De ahí que muchos autores como Sartori y Bordieu cuestionen el uso de las encuestas como las guías en la toma de decisiones. Baudrillard también es claro al respecto: “¿puede opinar la masa? ¿son acaso las masas representables?”<sup>36</sup>. Y responde que ni son representables ni capaces de expresión, sólo sondeables. Entendemos que su visión no es una descalificación a las expresiones masivas, Baudrillard intenta llamar la atención sobre la superficialidad con la que se quiere comprender las dinámicas de una sociedad tan sólo preguntando a la gente.

---

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Citado en Barbero “Reconfiguraciones comunicativas de lo público”. ITESO. Departamento de Estudios Socioculturales. Guadalajara 2001. pág 73

Los medios de comunicación como organizaciones centralizadas y burocráticas están alejados de sus receptores. Al construir sus contenidos intentan calcular y manipular los efectos en sus audiencias, por lo que adoptan una visión distanciada e indiferenciada del público.<sup>37</sup> Se dice que un público es masa cuando forma parte de una gran audiencia global pero no conoce ni tiene nada en común con sus compañeros de audiencia. De este modo, las características de la comunicación masiva son las siguientes:

#### **Características de la comunicación masiva.**

- Los emisores son comunicadores profesionales (periodistas, editores, productores, intelectuales) que trabajan en la organización mediática.
- El contenido es manufacturado de manera estandarizada (producción en serie) y pocas veces es único, creativo e imprevisible. Se elaboran mensajes de banda ancha, para todos y para nadie.
- El producto mediático tiene un valor de cambio y de uso para los receptores.
- La interacción es inversamente proporcional a la cobertura del medio. (entre más grande es la audiencia menor es la interacción. La televisión es el medio de menor interacción e Internet el de mayor)
- La relación entre emisor y receptor es no moral, funciona como un servicio comercial en el que se entra sin ningún compromiso por ambas partes.
- Existe una distancia física entre emisores y receptores.

### 1.8 COMUNICACIÓN MINORITARIA

La comunicación de las minorías posee informaciones especializadas, en consecuencia, más complejas para el público en general. El público minoritario obtiene sus informaciones de medios escritos como revistas especializadas, libros, informes técnicos y documentos oficiales. En la mayoría de los casos, este tipo de públicos evita la filtración de contenidos que hacen los medios masivos y acude directamente a las fuentes.

---

<sup>37</sup> Nos apoyamos en Mc Quail Dennis. “Introducción a la teoría de la comunicación de masas” pág 77.

Al tener acceso a información casi exclusiva, los públicos minoritarios están en mejores condiciones de comprender su entorno. Se dice que son la vanguardia de la opinión pública puesto que reconocen y discuten los temas antes de que éstos se difundan masivamente. Tal particularidad los convierte en previsores. En suma, son líderes de opinión. Este fenómeno es analizado por Paul Lazarsfeld en su teoría del “two step flow of communications” o del “doble flujo”. De acuerdo con la teoría, los líderes de opinión reciben, procesan e interactúan con la información de los medios. Después este grupo al desarrollarse en su entorno social, realiza una segunda mediación de la información hacia el resto del público con el que mantiene lazos estrechos. La condiciones del líder están determinadas por su prestigio y estatus en la sociedad, además del contacto directo con el público masivo.

### **Características de la comunicación minoritaria.**

- Los emisores son comunicadores profesionales que trabajan en organizaciones mediáticas. Al hablar de fuentes directas, los emisores son todos aquellos que trabajan en organizaciones públicas y privadas cuya importancia genera un interés público (dependencias de gobierno, empresas, centros educativos) no necesariamente son comunicadores profesionales, más bien difunden sus informaciones empíricamente.
- El contenido más que en una estandarización, se presenta con formatos que delinear características de estructura y es recurrente la creatividad e imprevisibilidad. Se elaboran mensajes de banda corta, para públicos específicos.
- Más que un producto mediático existe un producto informativo (en tanto este no está filtrado por los medios) que tiene un valor de cambio y de uso para los receptores.
- La interacción es fluida dado el corto alcance (a nivel de públicos) de la comunicación.
- La relación entre emisor y receptor es moral. Existe un compromiso por ambas partes, en tanto no está determinada por intereses comerciales (aunque sí existen, pero no predominan).

- La distancia física entre emisores y receptores se acorta.

Tratar de identificar a los públicos masivos es una tarea difícil dado que sólo se miden por gustos y preferencias de consumo. La investigación de mercados segmenta al público masivo por sus características socioeconómicas. Esta metodología ha sido aplicada al campo del marketing político con el fin de medir las actitudes del electorado.

Los públicos minoritarios se identifican por sus intereses y necesidades. La condición de minoría les da mayor visibilidad. Son grupos con identidades bien configuradas. Hablamos de profesionistas, empresarios, políticos, académicos, universitarios en fin. Su movilidad es clara cuando participan en el espacio político.

Las informaciones de estas minorías les permiten evaluar y reflexionar sobre asuntos políticos que les son de su interés. Sus comunicaciones pueden ser de carácter privado pero el contenido de éstas tiene un interés público. Cuando un empresario busca conocer sobre ciertas disposiciones legales que le afectan, se acerca a los legisladores para tratar de influir en sus decisiones. Incluso las llamadas juntas plenarios, donde los grupos parlamentarios del Congreso acuerdan cuáles serán los temas a discutir en la agenda legislativa, manejan comunicaciones privadas, pero el contenido de las mismas interesa a la opinión pública dado las implicaciones que tienen para el país.

En el espacio político se da una interacción de públicos minoritarios que todo el tiempo intercambian informaciones privadas con efectos públicos. Un periodista, por ejemplo, entabla una relación que se bifurca entre lo público y privado. Su interés primordial es conseguir información que sea noticiable. Para ello, debe asegurarse que su fuente (en este caso el político) le proporcione datos que sean dignos de publicarse.

En los diarios casi nunca leemos sobre el contenido de las conversaciones que un periodista y un político podrían tener. Son las confidencias llamadas *off the record*. Muchas veces este intercambio genera información propia de las

dinámicas internas del espacio político, pero no así del espacio público, porque simple y sencillamente esta información es la que se difunde.

Lo que conocemos en el espacio público, a través de los medios, es el resultado de las interacciones del espacio político. Se dice sencillo, sin embargo, para que una noticia aparezca en las primeras planas de los diarios tiene que pasar un complejo proceso desde que se gesta la información en los entretelones del juego político, donde protagonistas y antagonistas confrontan sus mensajes e intentan su posicionamiento con el fin de generar opinión pública favorable para ego (entendido como nosotros) y desfavorable para alter (entendido como ellos). Tal es el caso de los escándalos políticos.

Bajo este esquema el modelo de Comunicación Política woltiano es limitado: *“(...) el espacio político desborda el campo de la Comunicación Política, tal como resulta de las interacciones entre sus principales actores,”*<sup>38</sup> (periodistas, políticos y sondeos).

En todo caso, dichos actores no excluyen a todos los que intervienen en el espacio político, simplemente los estarían sustituyendo dado que sus interacciones son evidentes ante la opinión pública, por lo que son el blanco móvil de la Comunicación Política.

Jean-Marc Ferry nos dice que existe una periferia de la Comunicación Política que ocurre en la escena social y la internacional. *“En la escena social están las manifestaciones ‘autónomas’, aunque parciales de una opinión pública que se moviliza sola mediante movimientos sociales, agrupaciones sindicales o asociativas, manifiestos políticos y acciones públicas. Esa opinión es auténticamente más ‘pública’ que el conglomerado estático de opiniones individuales bautizado ‘opinión pública’ por los institutos de encuestas”*<sup>39</sup>.

La escena internacional inevitablemente afecta el espacio político local, máxime si vivimos en un mundo globalizado donde los flujos informativos se

---

<sup>38</sup> Ferry Jean-Marc “Las transformaciones de la publicidad política” en el Nuevo Espacio Público pág 23

<sup>39</sup> Op cit pág 23.



han vuelto instantáneos. La globalización, en síntesis, *“es la internacionalización e interdependencia de las economías nacionales en el marco de un planeta que tiende a ser una sola unidad económica y un solo gran mercado financiero, bursátil y comercial que funciona las 24 horas del día”*<sup>40</sup>. Esta visión más que incentivar la cooperación mundial ha propiciado la competitividad.

En oposición a esta perspectiva economicista, varios autores señalan que es propio hablar de mundialización cuando se quiere describir los cambios sociales y culturales de las sociedades. Si las nuevas tecnologías de la información han facilitado el desarrollo de la lógica económica, serían los medios de comunicación los productores y vehículos de la mundialización de imaginarios.

Al respecto Martín Barbero señala: *“El proceso de mundialización es un fenómeno social total que, para existir, se debe localizar, enraizarse en las prácticas cotidianas de los hombres. (...) Ahora nos encontramos ante otro tipo de proceso que se expresa en la cultura de la de la modernidad del mundo, que es una nueva manera de estar en el mundo de la que hablan los hondos cambios producidos en el mundo de vida”*<sup>41</sup>.

Las identidades locales no se pierden, por el contrario, ganan formas expresivas que dan como resultado la hibridación de las culturas. Nestor García Canclini, quien acuñó el concepto de culturas híbridas las define como los *“procesos socioculturales en los que estructuras y prácticas discretas que existían en forma separada, se combinan para generar nuevas estructuras objetos y práctica”*<sup>42</sup>.

Ya sea que hablemos de globalización (unificación económica) o mundialización (unificación sociocultural) ambos procesos afectan el espacio político y en él es donde se discuten ambas lógicas.

---

<sup>40</sup> Borja Rodrigo. “Enciclopedia de la Política. Fondo de Cultura Económica 197 p 445.

<sup>41</sup> Barbero “Reconfiguraciones comunicativas de lo público”. ITESO. Departamento de Estudios Socioculturales. pág.79

<sup>42</sup> García Canclini Nestor “Culturas Híbridas” Introducción a la edición 2001 pág III

Estados extranjeros, organizaciones civiles internacionales (ONG), empresas transnacionales, instancias supranacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) entre otras, irrumpen en el espacio político con voz pero sin voto en los asuntos internos. No son actores políticos propiamente, pero sus acciones tienen repercusión en la opinión pública. Su papel es el de observadores sobre diversos aspectos de la vida democrática. También hay organismos que fungen como evaluadores, sobre todo, en el ámbito económico y en derechos humanos y políticos. No nos detendremos en analizar el papel de estos actores internacionales porque los analizaremos detenidamente al abordar el cabildeo.

Como se ha analizado, el proceso de Comunicación Política no sólo queda comprendido por los tres actores que Wolton define (políticos, periodistas y sondeos) también participan la sociedad civil organizada y los empresarios, los campesinos, los sindicatos y todo aquel actor de la sociedad que intervenga en el espacio político, como se explicará en el tercer capítulo.

### 1.9 MEDIATIZACIÓN O DEMOCRATIZACIÓN DE LA POLITICA

Hablar de sondeos como el modo de expresión de la opinión pública hoy nos parece un lugar común. Tan común como sostener que vivimos en una mediocracia, donde los medios son los que determinan los tiempos políticos y los gobernantes aparecen ante ellos inermes; supeditados a la lógica mediática. La llamada mediocracia o mediatización de la política no es otra cosa que un componente de la apertura de los medios hacia un mayor número de actores políticos, cuando hace no más de 20 años los espacios estaban cerrados.

A modo de explicación se ha sostenido que los medios tienden a convertir la política en espectáculo. Para comprender el fenómeno algunos estudiosos se basan en el concepto del Homo Videns, propuesto por el politólogo italiano

Giovanni Sartori, el cual establece que los ciudadanos se han vuelto esclavos de la imagen.

Sartori plantea que el hombre ha perdido su capacidad de abstracción a raíz del desarrollo de la televisión. El homo sapiens (hombre) se diferencia de los animales porque posee una capacidad simbólica que le permite expresar sentimientos y emociones gracias al uso de un lenguaje escrito y oral. Con la aparición de la televisión, dice Sartori, se privilegia la imagen por sobre la palabra. El telespectador ha dejado de ser un animal simbólico para convertirse en un animal vidente<sup>43</sup>. El *video niño*, es decir, el que ha crecido frente al televisor, pierde su capacidad reflexiva porque no lee, no usa el lenguaje simbólico, todo lo aprende a través de la imagen. Se convertirá en un adulto con atrofia cultural<sup>44</sup>. Para ver una imagen no se necesita conocer un lenguaje, simplemente poseer el sentido de la vista, ya que no se ve en chino, árabe, inglés o español. Por su dotación biológica, todos los seres humanos vemos de la misma manera, aunque el referente cultural sea distinto.

El homo videns, entonces, vive en un mundo de imágenes televisivas que condicionan el entendimiento. Sartori deriva de este fenómeno el concepto de *videopolítica* y *videopoder*. El término *videopolítica* refiere a la incidencia de cómo ser político en una era moldeada por la cultura mediática; y de cómo gestionar la política sobre todo en la construcción de la opinión pública basada en informaciones obtenidas de la televisión. Por *videopoder* se entiende la construcción de los gobiernos basados en las percepciones de los ciudadanos. Percepciones que, por cierto, son producto de la trivialización que hace la televisión de los hechos políticos y, en el peor de los casos, de la desinformación.

¿Qué entendemos por mediatización de la política? ¿Es un fenómeno positivo o negativo? ¿Cómo determinan las relaciones entre actores políticos y éstos con la sociedad? Consideramos que en México apenas arribamos a los

---

<sup>43</sup> Sartori Giovanni. Homo Videns. La sociedad teledirigida. Pág 26

<sup>44</sup> Idem pág 38.

modelos de las democracias más avanzadas con sus virtudes pero, preponderantemente, acentuando sus defectos.

#### 1.10 ELEMENTOS DE LA MEDIATIZACIÓN POLÍTICA

Entendemos por mediatización de la política el proceso mediante el cual el espacio público reflejado en los medios ha condicionado narrativamente a las representaciones de la política.

Puntualizamos el condicionamiento de las representaciones de la política y no de la política en sí misma, porque existe un espacio político en donde los medios presionan y ejercen influencia pero no condicionan. La lógica política contempla el impacto que las acciones pudieran tener en los medios como un elemento más. En el espacio político, además de contemplar el impacto en los medios, se considera la reacción de los seguidores y a los opositores, y en función de ello se construye el comportamiento político.

Para que dicha acción tenga efecto positivo en la opinión pública se busca mediatizarla, es decir, se construye una representación del hecho político acorde con la narrativa del medio por el cuál se difunde. Por ejemplo, un gobernador sabe que una entrevista concedida a un medio impreso no tendrá la misma repercusión y cobertura que si ésta es para la televisión.

Casi todos los mensajes políticos son filtrados por los medios. La televisión se ha convertido en el espacio público por excelencia de difusión y producción de acontecimientos. De acuerdo con la encuesta de cultura política de la Segob (2001) el 80 por ciento de las personas se entera de política por televisión, el 29 por ciento por radio y el 18 en periódicos<sup>45</sup>. La sociabilización de la política está mediatizada por las representaciones que de ella hacen los medios.

---

<sup>45</sup> En este indicador los encuestado podía seleccionar más de una opción por lo que la suma de las respuestas no de 100 por ciento. Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001. Secretaría de Gobernación.

### 1.11 PROFESIONALIZACIÓN DE LA COMUNICACIÓN POLÍTICA

La democratización de los procesos electorales, la creciente competencia política así como la universalización del voto han propiciado que los políticos latinoamericanos —sin saberlo, aunque cada vez se tiene mayor conciencia sobre ello— privilegien la comunicación de tipo funcionalista a través de los medios masivos, con el fin de obtener simpatías entre el electorado.

En México el acceso al poder ya no depende del partido hegemónico que designaba y repartía los puestos, ahora son los electores quienes eligen a sus gobernantes. Las baterías de los políticos se han concentrado en captar los votos para ganar los espacios de poder. La proliferación de partidos políticos ha sido contradictoria con el poco interés de los ciudadanos en participar en los comicios. Esto ha generado una crisis de representación. Varios autores han expresado que la democracia mexicana se encuentra enmarcada por una partidocracia, en donde el ciudadano ocupa un espacio importante sólo durante los procesos electorales, pero queda excluido de la toma de decisiones.

En el plano comunicativo, como no existían precedentes de estas nuevas formas de acercarse al elector, se copiaron modelos estadounidenses, principalmente en lo que respecta al marketing político, con algunas variantes provenientes de los estilos locales de hacer política. Las campañas electorales cada día se asemejan a las realizadas en Estados Unidos. Este fenómeno conocido como la *americanización* de la política, estudiado ampliamente por Christina Holtz-Bacha (2003), más bien refleja una profesionalización de las formas de realizar la Comunicación Política.

Hablamos de profesionalización, propone Holtz-Bacha, cuando existen elementos como la modernización y transformaciones políticas y socioculturales de una sociedad; cambios en el sistema comunicativo; especialización en gerencia de la comunicación organizacional; estrategias de adaptación, atención, distracción, desideologización, personalización y privatización de las campañas políticas.

*“Si revisamos las diferentes propuestas para caracterizar la americanización, se observa un elemento central común que es la profesionalización. De hecho, muchas de las características nombradas confluyen en la profesionalización o pueden interpretarse como una consecuencia de la misma. Por eso propongo tomar la profesionalización como punto de partida en el análisis de las campañas electorales modernas y la comunicación política en sí”<sup>46</sup>.*

Expresado así, la Comunicación Política moderna se concibe como un proceso. *“Los estudios se centran en los medios de comunicación masiva y desde allí se llega a la preocupación por la comunicación del hombre”<sup>47</sup>*. El eje de las investigaciones gira en torno a la eficiencia y efectividad del mensaje para lograr sus fines: Cómo ser comprendido, cómo ser claro, cómo usa la gente los mass media, cómo puede la sociedad usar a los mass media con mayores ventajas y, en general, cómo trabaja el proceso básico de la comunicación<sup>48</sup>. Esta óptica ha servido de andamiaje teórico para el desarrollo de la Comunicación Política, que si se es bien visto, tiene los mismos usos prácticos que persigue el funcionalismo, y habría que agregar una pregunta que todo el tiempo ronda en esta subdisciplina. ¿Cómo se logra la influir en los otros?

Los estudios de la Comunicación Política han sido enriquecidos con otras posturas académicas, incluso antagónicas al Funcionalismo, como la Teoría Crítica de la Sociedad, de la escuela de Frankfurt, que aportó el estudio de los medios masivos como instrumentos de poder de la ideología dominante; la llamada cultura de masas que fue conceptualizada en las industrias culturales y la alineación del hombre, enjaulado en su falsa conciencia, que ha dejado de ser sujeto para convertirse en objeto cosificado del sistema capitalista.

También el Estructuralismo tuvo aportes significativos en este campo, sobretudo para entender cómo la cultura determina la construcción del sentido. Se analizan las interrelaciones significantes de la sociedad conceptualizada

---

<sup>46</sup> Holtz-Bacha Cristina “Comunicación Política: entre la privatización y la espectacularización” pág 140 en la Revista Diálogo Político.

<sup>47</sup> Restrepo, Op Cit pág 80.

<sup>48</sup> Idem, pág 82

como una estructura, donde el todo es superior a la suma de las partes, y cada una es categorizada como subestructuras.

Por otro lado, existe la idea de que son los medios los que filtran y determinan con su agenda mediática los temas de los cuales la gente debe ocuparse. No les dicen lo que deben pensar sino sobre qué pensar. Esta hipótesis conocida como la agenda setting, sostiene que el público excluye o incluye los temas que los medios difunden en sus contenidos.

La jerarquización de la información y la cobertura que se le presta a algún acontecimiento noticiable, desde la perspectiva del medio, genera un marco interpretativo y de conocimiento para dar sentido a lo observado<sup>49</sup>. A esta combinación de partidos y medios se le ha denominado como “democracia mediática” y le corresponde un tipo de Comunicación Política que se moldea por 4 condiciones generales:

1. Situación política y cultural de los ciudadanos
2. Relación medios-Estado
3. Sistema político y régimen de medios (públicos y privados)
4. Desarrollo democrático que se experimenta<sup>50</sup>.

Con esta revisión del marco general de la Comunicación Política cerramos este capítulo. Lo importante en esta primera parte es comprender el devenir de esta subdisciplina para así proyectarla al campo del Cabildeo, que se revisará en el siguiente capítulo.

---

<sup>49</sup> La llamada agenda setting establece que los medios determinan los temas de la agenda pública con las noticias que difunde. Esta teoría fue propuesta por Mc combs y M Shaw en 1972. Se retoma en Wolf Mauro “La Investigación de la Comunicación de Masas” pág 165.

<sup>50</sup> Categorías tomadas de Razgado Flores Luis “La Comunicación Política en México: Propuestas de para Análisis” pág 110

## II. EL CABILDEO

En este capítulo analizaremos las definiciones existentes sobre cabildeo a fin de construir un concepto propio, que refleje la práctica moderna prevaleciente en el espacio político. Asimismo, detallaremos dónde se origina, para lo cual, tomaremos como referencia los casos de Estados Unidos y la Unión Europea y centrarnos finalmente en México.

### 2.1 DEFINICION

Al igual que la Comunicación Política, el Cabildeo es un término conflictivo puesto que no existe consenso en su definición. Ello acarrea un sinnúmero de conceptualizaciones que, lejos de dar claridad, confunden más sobre todo a los no versados en la materia.

La palabra cabildeo es utilizada cotidianamente en los círculos políticos, empresariales y periodísticos que, en primera instancia, parecería claro que todos los hablantes comprenden su significado. No es así. Una palabra de reciente incorporación en la jerga política genera confusiones semánticas en tanto cada hablante le otorga una óptica diferente, según su postura ideológica.

Decir que el cabildeo es de reciente incorporación al habla mexicana se debe a la relativamente nueva conformación del sistema político. Con la caída del PRI y el avance de las fuerzas opositoras en los espacios de poder, la interlocución para lograr acuerdos se ha vuelto más compleja, por lo que los actores encargados de lograrlos han recurrido al cabildeo para la interlocución política.

Los periódicos han dado cuenta sobre la nueva interacción entre poderes que ocurre en el espacio político. Véanse los siguientes ejemplos: “Intentan panistas mejorar cabildeo” (*El Universal*, 5-4-04). “Intensificará la SRE el cabildeo en Estados Unidos” (*La Jornada* 22-12-05) “Urgen senadores y expertos a regular el cabildeo político” (*El Universal*, 27-02-04). “Desde 1997,



los cabilderos invaden los pasillos de los órganos legislativos de México” (*La Crónica* 2005-02-28). Por ello, la necesidad de saber si todos los hablantes entienden lo mismo al hablar de cabildeo.

Remitiéndonos al Diccionario de la Real Academia Española (RAE), en su edición 2001, cabildeo se define “como el acto de gestionar con actividad y maña para ganar voluntades en un cuerpo colegiado o corporación”.

Según Alonso Piñeiro —uno de los primeros que escribió sobre el tema en español— la acepción de la RAE es impropia para definir una actividad que va mucho más allá de la maña. Este autor prefiere llamar al cabildeo como lobby, (corredor o pasillo en inglés), debido a sus orígenes:

En el siglo XVIII en el Reino Unido, los salones del recinto de la Cámara de sesiones eran frecuentados por representantes de distintos intereses comerciales. Políticos que conversaban con los diputados con el objeto de inducir la votación o la discusión de un tema, hacia un sentido<sup>51</sup>. Fue en 1884 cuando el lobby es reconocido como estructura parlamentaria<sup>52</sup>.

Piñeiro argumenta que utilizar el vocablo castellano cabildeo, apegado a la definición de la RAE, connota una actividad basada en la maña que a su vez se refiere a la destreza y habilidad para lograr fines. Luego entonces, según Piñeiro, las habilidades y destrezas se convierten en artificio o astucia, de lo cual se deriva vicio o mala costumbre.

Asimismo, el autor infiere que el complemento de la definición “ganar voluntades en un cuerpo colegiado” ya no se ajusta a la realidad, ya que esta práctica se ha extendido a la administración pública<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Valenzuela Berlín Francisco (Coordinador) “Diccionario Universal de Términos Parlamentarios” pág 599

<sup>52</sup> Piñeiro Alonso Armando “El Quinto Poder: Teoría y práctica del Lobbying” pág 3

<sup>53</sup> Ibidem pág 15

Piñeiro también deslinda el termino lobby del concepto grupo de presión, que tiene características muy distintas al primero y de las cuales se hablará en el siguiente capítulo.

La palabra lobby —propone Piñeiro— debe emplearse como lobbying; vocablo anglosajon que desarrolla la acción. Así, el autor considera al lobbying como un “grupo de persuasión, puesto que la razón es el elemento fundamental del acto de persuadir”<sup>54</sup>.

Sobre la misma línea se mantiene la congresista peruana Ana Elena Townsend, quien en su exposición de motivos para el Proyecto de Ley que propone regular la actividad de Lobby en Perú, establece que los lobbys son grupos de poder. Retoma del RAE el vocablo lobby que se incorpora oficialmente de la lengua inglesa al castellano en 2001, y se define como “aquel grupo de personas influyentes, organizado para presionar a favor de determinados intereses”.

La legisladora también considera más apropiado utilizar el vocablo lobby en lugar de cabildeo. Según ella, el primero se refiere al “grupo de personas que presiona a favor de intereses específicos sin utilizar artificios como la maña que se utiliza en la actividad de cabildeo”.

Establece también que el cabildeo con el tiempo se ha convertido en una actividad oculta, “una práctica turbia que opera con principios morales éticos poco menos que licenciosos,” convirtiendo la actividad en algo corrupto e inmoral.

Aunque sólo hemos analizado a estos dos autores las divergencias sobre el lobbying ya comienzan aflorar. Mientras que para Piñeiro, lobbying es un grupo de persuasión, y no un grupo de presión, para Townsend es lo contrario. Pero debemos ser cautos al comparar las definiciones. La obra de Piñeiro se escribió en 1992, y el planteamiento de la legisladora data de 2002.

---

<sup>54</sup> Op Cit pág 16

Además de la diferencia temporal es preciso considerar la realidad política en la que ambos autores se sitúan. Piñeiro mira desde el sistema político argentino, retomando autores anglosajones y europeos; mientras que Townsend lo hace desde el sistema político peruano, en su calidad de legisladora, enfatizando el marco regulatorio que su país requiere para dicha actividad.

Para enriquecer el debate analicemos los postulados del lobbista español Jordi Xifra, cuya obra *Lobbying* (1998), se ha convertido en referente obligado para quienes estudian o pretenden ejercer dicha actividad.

Más que un trabajo académico, Xifra realiza un trabajo empírico: un manual de “cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Políticas”. Analiza el lobby que se hace en la Unión Europea, con sede en Bruselas y el que se realiza en el Congreso de Estados Unidos, en Washington.

El autor destaca que, de acuerdo con el diccionario Webster, lobby se define como “*conducir actividades dirigidas a influir a funcionarios públicos y especialmente a miembros de un cuerpo legislativo sobre una legislación u otra decisión política*”<sup>55</sup>.

Las conceptualizaciones que Xifra recopila sobre lobbying, las engloba en cinco postulados:

1. Una estrategia de gestión de las organizaciones (empresas, grupos de presión, incluso administraciones públicas).
2. Si bien su finalidad es influir y orientar una determinada normatividad o actividad de los poderes públicos, esa estrategia se convierte en acciones de comunicación persuasiva y de cualquier otro tipo de relación con dichos poderes.

---

<sup>55</sup> Xifra, Jordi “Lobbying. Cómo influir eficazmente en las decisiones de las Instituciones Políticas” pág 24

3. Las acciones de comunicación persuasiva se enmarcan en la comunicación de relaciones públicas, de contenido fundamentalmente informativo.
4. No obligan al *decisor* (el actor político que toma las decisiones).
5. Son lícitas, se ejecutan sin coartar la libertad de decisión y con medios lícitos.

De estos postulados elabora un concepto descriptivo que detalla las aplicaciones de dicha actividad. Lobbying “es el proceso de relaciones públicas de una organización, dirigido a los poderes públicos y destinada a conseguir la adhesión de éstos para que orienten sus decisiones en el sentido deseado y favorable a los intereses de la organización”<sup>56</sup>.

En esta definición se agregan elementos totalmente distintos a los expresados por Piñeiro y Townsend, pero en esencia, todos coinciden en que el lobbying busca convencer en los espacios de gobierno sobre los intereses de un grupo dentro o fuera del mismo.

### ¿Y DÓNDE QUEDA EL CABILDEO?

Las diferencias culturales determinan los usos de las palabras. Mientras que en Europa, Estados Unidos y algunos países latinoamericanos como Argentina, Perú y Chile han optado por usar lobbying; en México se ha preferido utilizar la palabra cabildeo, aunque hay sectores que insisten en el vocablo anglosajón.

Sebastián Lerdo de Tejada C. y Luis Antonio Godina Herrera en su libro *El Lobbying en México* (2004) —por cierto, la primera referencia bibliográfica que abordó el tema en el país— señalan que en nuestra realidad el término cabildeo se asocia con la actividad que se desarrolla en los municipios. “Cada municipio en nuestro país está integrado por un cabildo, que es el sitio donde se toman las decisiones colegiadas”<sup>57</sup>. Los autores sostienen que el término cabildo debe seguir en el ámbito municipal, sin asociarlo a una actividad relacionada con

---

<sup>56</sup> Xifra Op Cit pág 24.

<sup>57</sup> Lerdo de Tejada Sebastián “El Lobbying en México” pág 16

instancias jurídicas ajenas al medio. Para ellos, lobbying es el proceso de negociación en las decisiones públicas con que cuentan tanto ciudadanos como empresas.

No obstante, si nos remitimos al RAE, en su tercera acepción, cabildo proviene del latín *capitulum* y significa ayuntamiento (ll corporación municipal).

A su vez, ayuntamiento, en su segunda acepción, es una corporación compuesta de un alcalde y varios concejales para la administración de los intereses de un municipio.

De facto, Tejada y Godina deciden utilizar la palabra lobbying. No obstante, su argumentación no queda bien fundamentada como para establecer el término como de uso común en nuestro país.

Para probarlo, basta revisar las 5 iniciativas de Ley que se presentaron en el periodo 2002-04 en la Cámara de Diputados y Senadores para regular dicha actividad; en todas se utiliza cabildeo como la materia a legislar y no lobbying.

La organización de la sociedad civil mexicana, Movimiento Ciudadano por la Democracia (MCD), en su Manual de Cabildeo, lo define como un proceso en el cual se fortalece la sociedad civil a través de promover su participación activa, organizada y planificada, para incidir en el ámbito de lo público, en el pleno uso de sus derechos humanos y constitucionales. Es decir, el cabildeo implica poder participar de manera directa en el diseño, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de los programas gubernamentales o en el impulso de leyes o reglamentos.

Esta visión distinta no está divorciada de las anteriores, con la peculiaridad de que se habla de movimientos sociales que buscan lograr beneficios para la comunidad, y no de grupos de poder.

Para no alargar el debate y caer en una discusión bizantina, tomaremos la definición de cabildeo del Diccionario de Términos Parlamentarios, que lo

define como la acción de negociar o gestionar con habilidad y astucia para presionar a legisladores a fin de inclinar a favor de algún grupo de interés específico la decisión en la discusión de leyes. La actividad se desarrolla en casi todos los países donde existe un Congreso, y es ejercida en forma abierta o encubierta<sup>58</sup>.

El mismo diccionario también incluye el vocablo inglés lobby que se refiere a la actividad realizada por una serie de individuos en los pasillos del órgano legislativo, con el objeto de inducir la votación o la discusión de un tema hacia un sentido favorable para el interesado.

Incluso el diccionario explica que el término lobby traducido al español significa cabildeo. Llegamos entonces a la conclusión de que lobbying y cabildeo se pueden utilizar como sinónimos, ya que la palabra inglesa es una apropiación al idioma español, mejor conocido por los lingüistas como un anglicismo.

Siendo así, a las personas que ejercen el lobbying se les puede denominar como lobbistas; y las personas que ejercen el cabildeo se les llama cabilderos, que para el caso realizan la misma actividad.

El lobbying se refiere, en términos generales, a las relaciones que las organizaciones entablan con el gobierno. No obstante, Xifra aclara que un lobby es una agencia o despacho encargada de ejercer el lobbying, en representación de las organizaciones que solicitan sus servicios.

Replanteando las diferentes posturas, nuestra propuesta conceptual queda así:

**Cabildeo es la acción realizada en el espacio político para influir en las decisiones de un órgano de gobierno, legislativo o de administración pública, utilizando estrategias de comunicación política.**

---

<sup>58</sup> Lerdo Op Cit pág 103.

Elementos a considerar:

1. El concepto, por su concisión, trata de apegarse a la realidad, eliminando las posturas ideológicas y resaltando las coincidencias sobre lo que los actores políticos entienden por cabildeo.
2. Se omite al sujeto que realiza el cabildeo, puesto que dicha práctica no es restrictiva a un grupo determinado. Bien pueden cabildear agentes externos al órgano legislativo o de administración, así como agentes internos a los mismos, e incluso intermediarios que ofrecen sus servicios en despachos.
3. Incorporamos el concepto de espacio político para delimitar que el cabildeo sólo es posible en él, ya que es donde los actores políticos interactúan.
4. La incorporación al concepto del uso de estrategias de comunicación política precisa lo que se ha definido como astucia o maña para cabildear, ya que estos elementos, además de ser ambiguos, no reflejan la profesionalización que se ha desarrollado entre los agentes cabilderos. En palabras del investigador Manuel Gameros: *“El moderno cabildeo profesional parte de una rigurosa planeación, e involucra la ejecución de estrategias de relaciones públicas, promoción de imagen pública y el empleo de avanzadas técnicas de propaganda y de persuasión, de las cuales se desprende el consecuente desarrollo de múltiples actividades de inteligencia y negociación”*. Estos elementos quedan inscritos en la Comunicación Política.

## 2.2 ORÍGENES DEL CABILDEO

Como ha quedado expuesto, el cabildeo surge de manera informal en el parlamento inglés del siglo XVIII, cuando representantes de diversos intereses sociales y políticos se reunían con miembros de la Cámara de los Comunes en el vestíbulo del recinto legislativo llamado lobby.

Fue en el Congreso de los Estados Unidos (desde el siglo XIX) donde el cabildeo se legitima como una práctica reconocida por la ley. Hoy en día Washington es el centro del poder global, dada la hegemonía de los Estados Unidos ante la caída del bloque comunista. Desde ese centro se toman decisiones que pueden afectar la vida de personas del otro lado del mundo.

Pero ese gigante no está solo, la Unión Europea funge como contrapeso al poderío estadounidense y, recientemente, potencias emergentes como China juegan el mismo papel.

Es importante analizar el desarrollo del cabildeo en los Estados Unidos, porque de ahí sean copiado modelos que se aplican en varias partes del mundo. México no es la excepción.

Además, por su cercanía, nuestro país ha tenido que comprender cómo funciona el inextricable sistema político estadounidense y echar mano de importantes despachos de cabilderos para lograr acuerdos políticos y comerciales, como ocurrió con el Tratado de Libre Comercio (TLC) y, recientemente, en las negociaciones para lograr una reforma migratoria.

En Washington —concretamente en el Capitolio, sede del parlamento— las representaciones de todos los gobiernos tienen la posibilidad gestionar sus asuntos y fijar agendas entorno a temas globales o bilaterales. Esto es posible debido a la configuración del sistema político estadounidense, cuya característica principal es que funciona como una representación mundial de intereses.

### 2.3 CABILDEO EN ESTADOS UNIDOS

La Constitución de dicho país establece como prerrogativas de los ciudadanos en la Primera Enmienda que *“El Congreso no promulgará ley alguna...que límite la libertad de expresión o de prensa; o el derecho del*



*pueblo a reunirse pacíficamente y formule petición al gobierno para la atención de quejas*”<sup>59</sup>.

Se entiende que cualquier persona que realice una petición a su representante en el Congreso realiza una labor de cabildeo. Los integrantes de los órganos legislativos, al ser elegidos por el voto popular, representan las opiniones y deseos de sus electores.

En la conformación de los Estados Unidos como nación, la primera labor de los cabilderos tuvo que ver con la anexión de los estados para conformar la Unión Americana y redactar una Constitución común. Se estima que fueron los mismos estados quienes enviaron a sus gestores o cabilderos a presentar sus intereses y presionar a los representantes en las antesalas y corredores del Congreso (lobby o lobbies) porque era el único espacio donde podían conversar, ya que el ingreso al salón de sesiones estaba restringido<sup>60</sup>.

Pronto, la labor de los cabilderos ganó especialización en la medida en que el gobierno creció en tamaño y complejidad. Los cabilderos, al ser requeridos por miembros del Congreso para promover otras causas, llegaron a competir con el Servicio de Investigación del Congreso (CRS, por sus siglas en inglés) encargado de suministrar información a los Representantes y Senadores en el apoyo a su toma de decisiones.

Ante el desconocimiento y el recelo de que agentes externos al Congreso promovieran causas específicas, no pocos vieron en los cabilderos (o *lobby-agents* como fueron identificados en la época) prácticas turbias relacionadas con actos de corrupción. En 1877 la Constitución del Estado de Georgia consideró al cabildeo como delito<sup>61</sup>.

Pero no todos estaban de acuerdo con esta postura. James Madison, uno de los fundadores de los EU, escribió en defensa de los cabilderos; destacó que

---

<sup>59</sup> Traducción tomada de Martínez Legorreta Omar “El Cabildeo y los Cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos” pág 5 Cuadernos de Apoyo SIID Cámara de Diputados 1997

<sup>60</sup> Ibidem

<sup>61</sup> Alonso Op Cit pág 6

su labor era una forma positiva para la participación ciudadana ya que representaba la diversidad social: *“Mientras esa competencia exista –abogabamos los lobby-agents pueden reportar importantes beneficios al sistema político, particularmente en términos de pericia y conocimiento”*<sup>62</sup>.

Esta visión a favor del cabildeo ganó adeptos, máxime cuando crecían los flujos comerciales de Estados Unidos con Europa. Cada vez más agentes extranjeros contrataban a cabilderos que acudían a los principales centros de poder para defender los intereses de sus clientes.

Los estadounidenses reconocieron la necesidad de contar con un marco regulatorio a fin de mantener a raya a los extranjeros. En 1938 se promulgó la Ley para el Registro de Agentes Extranjeros, que obliga a los cabilderos a presentar una lista con todos los detalles las actividades que realizan a favor de su cliente. La información es recopilada y publicada por el departamento de Justicia. Toda omisión es castigada severamente<sup>63</sup>. Por “cliente extranjero” se entiende tanto a gobiernos como a particulares que contraten servicios de cabildeo.

El cabildeo alcanza su respetabilidad y reconocimiento jurídico hasta 1946 cuando se promulga la *Federal Regulation of Lobbying Act* (Ley Federal de Reglamentación del Cabildeo), primera legislación en el mundo que reconoció la legitimidad del cabildeo como parte del sistema democrático.

Entre los aspectos más destacables de la Ley se encuentra la primera definición del Cabildero (Lobbyista), como *“toda persona individual o colectiva que por sí misma o a través de cualquier agente o empleado o de otras personas de cualquier manera que sea, directa o indirectamente, solicite, recaude o reciba dinero o cualquier otra cosa de valor para ser usada principalmente en ayudar al cumplimiento de cualquiera de los siguientes objetivos: (a) la aprobación o derogación de cualquier norma legislativa por*

---

<sup>62</sup> Citado en Arrau Fernando C. “Entorno al concepto de Lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea” Sección de Estudios de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, pág 3. Electrónico.

<sup>63</sup> Martínez Op. Cit. Pág 7

*parte del Congreso de los Estados Unidos; (b) influir directa o indirectamente en la aprobación o rechazo de cualquier iniciativa legal”<sup>64</sup>.*

El cabildero tiene la obligación de inscribirse en un registro público, detallar para quién trabaja y reportar cada tres meses cuánto gasta en su labor de cabildeo.

De acuerdo con Robert H. Alsbury al término de la Segunda Guerra Mundial los problemas de EU tanto internos como internacionales condujeron a configurar su actual sistema de representación de intereses en Washington, que fueron moldeados por cinco aspectos:

1. La cantidad de programas sociales del gobierno generaron una estrecha vigilancia de los ciudadanos en busca de mantener o mejorar beneficios o reducir pérdidas de los mismos.
2. Los compromisos extranjeros que implicaban alianzas políticas, ayuda económica o militar, así como acuerdos comerciales en un contexto marcado por la Guerra Fría.
3. En un intento por sacar a la luz pública la creciente actividad del cabildeo, se promulgaron las leyes para el Registro de Agentes Externos y la Ley de Reglamentación del Cabildeo.
4. El desarrollo de novedosos métodos de comunicación desde el siglo XIX, propició que la interacción entre los cabilderos y los tomadores de decisiones fuera más compleja y profesional, involucrando a la opinión pública en apoyo de ciertas causas, usando a los medios.
5. Ante la cantidad de cabilderos, muchos instalaron sus oficinas de manera permanente en las inmediaciones del Capitolio. Con ello se logró una alta especialización en asuntos políticos<sup>65</sup>.

---

<sup>64</sup> Castor Pedrero Mauricio “Regulación de la Gestión de Intereses o Lobby” pág 15 Transparencia Internacional Capítulo Chileno 2004

<sup>65</sup> Martínez Op Cit, pág 11

A pesar de la reglamentación, los ciudadanos continuaron percibiendo en el cabildeo una práctica sospechosa. El resquemor tiene su origen en el cuestionamiento a ciertas decisiones que son adversas al bienestar público.

Debido a que el marco normativo de 1946 no contemplaba el cabildeo que se hacía ante el Poder Ejecutivo ni a nivel popular –de organizaciones civiles hacia el gobierno- y ante personal del Congreso, se propuso una ley que cubriera estos espacios. Más aún, cuando se descubrió que la mayor parte de los cabilderos eludían el registro en la Guía de Representantes de Washington. 10 mil de los 13 mil 500 cabilderos registrados no estaban inscritos<sup>66</sup>.

Por una amplia mayoría, en 1995 se aprobó en el Congreso la Ley de Divulgación del Cabildeo, firmada por el Presidente Bill Clinton. Se mejoró el registro de los cabilderos, quienes tenían que reportarse ante el secretario de la Cámara de Representantes y su homólogo en el Senado.

Actualmente el cabildeo se ha convertido en una industria que deja millonarias ganancias. Los cabilderos se han profesionalizado, aunque hasta el momento no existe como tal la carrera de cabildeo; sin embargo, hay intentos por dotar a esta actividad de bases teóricas para un mejor desempeño.

## 2.4 EL CABILDEO EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea (UE) es un organismo supranacional dedicado a incrementar la integración económica y política de los países miembros. Nació el 1 de 1993 cuando entró en vigor el Tratado de Maastricht, ratificado antes por los 12 países que integraban la Comunidad Europea (CE) que desapareció para dar paso a la UE. Actualmente está compuesta por 25 países y su sede se encuentra en Bruselas, Bélgica.

Con el Tratado de la Unión Europea se otorgó la ciudadanía europea a los ciudadanos de cada Estado miembro, así, éstos obtuvieron mayor libertad para

---

<sup>66</sup> “La Ley de Divulgación del Cabildeo de 1995: Antecedentes” en Temas de la Democracia Periódicos Electrónicos de USIS Volumen 3, No 2. Junio de 1998.

vivir, trabajar o estudiar en cualquiera de los Estados adheridos, por lo que se relajaron los controles fronterizos.

También se facilitó el flujo de mercancías gracias a diversos acuerdos aduaneros. Para ello se fijó una moneda única europea, conocida como el euro (€), cuya entrada en vigor se oficializó hasta el 1 de enero de 2002<sup>67</sup>.

Aún se discute la posibilidad de promulgar una Constitución europea, pero el proyecto ha quedado entrampado dado que Francia, uno de los principales miembros, no la ratificó.

La toma de decisiones se divide entre los gobiernos de los Estados, quienes tienen la última palabra en adoptar las disposiciones de la UE, y los organismos supranacionales como La Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros.

Aunque si bien es cierto que el cabildeo se puede presentar en todos los niveles, es en el Parlamento Europeo donde encontramos su principal campo de acción. Está compuesto por 732 eurodiputados —que llegan por votación abierta en su respectivo país— El número de escaños se reparte proporcionalmente a la población de cada Estado.

El Parlamento Europeo está conformado por comités (lo que en México se conoce por comisiones), los cuales revisan las leyes y proponen enmiendas antes de presentarlas al Consejo de Ministros.

A semejanza, o quizás siguiendo el mismo esquema de Washington, en Bruselas los cabilderos instalaron oficinas permanentes para ofrecer sus servicios.

Pero a diferencia de los Estados Unidos, la Unión Europea casi desde el primer día se convirtió en el terreno propicio para el cabildeo. Los teóricos de la

---

<sup>67</sup> Información consultada en la enciclopedia Encarta 2005

integración económica confiaron en que la relación de las elites económicas y sociales, mediante el cabildeo, presionarían a los gobiernos hasta lograr la integración total y de manera irreversible<sup>68</sup>.

Incluso la misma Comisión Europea alentó la creación de los primeros *lobbies* industriales, porque le era más fácil conocer las opiniones de cada sector productivo en lugar de las de cada Estado.

La UE reconoció como legítimo el cabildeo en su Comunicación “Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los Grupos de Interés” (1993). Se estimaba en más de tres mil el número de grupos de interés establecidos en Bruselas, generando empleos a 10 mil personas dedicadas al cabildeo.

En su Comunicación, la UE exhortaba a los cabilderos a mantener relaciones transparentes con los organismos y abría la posibilidad de regularlos.

*“La Comisión iniciará una reflexión dirigida a la elaboración de un código de buena conducta en las relaciones que mantiene con todas aquellas organizaciones o personas cuyo cometido consiste en ser interlocutores”<sup>69</sup>.*

Este afán de aglutinar la interlocución por sectores productivos —como salud, industrias, pesca etcétera—, para tratar las políticas públicas, propició que fueran los agentes con mayores recursos quienes tuvieran un espacio privilegiado para incidir en las disposiciones de la UE.

Empresas transnacionales aprendieron que era mucho más fácil cabildear de manera conjunta que de manera aislada, mediante coaliciones. El trabajar en coalición permite ahorrar recursos, agilizar las gestiones y, sobretodo, se avanza más rápidamente en los asuntos que les interesan.

---

<sup>68</sup> Arrau Fernando Op Cit pág 6

<sup>69</sup> Xifra Op Cit pág 223

Mientras que en el terreno comercial son competidoras acérrimas, en cuestiones políticas las diferencias entre las transnacionales desaparecen, siempre y cuando se compartan los beneficios.

El Observatorio de Corporaciones Transnacionales de la ONG Iniciativa de Economía y Alternativa Solidaria (IDEAS), denunció que las transnacionales han reunido un enorme poder de influencia en la UE, lo que a su parecer resulta preocupante porque *“las grandes empresas actúan primero en su propio interés económico, un interés que busca maximizar los beneficios para los altos cargos y los accionistas. Sus intereses suelen chocar con los intereses de los grupos, de interés directos, como las y los trabajadores de la empresa, comunidades locales, el medio ambiente y muchas veces con los intereses de consumidoras y consumidores”*<sup>70</sup>.

IDEAS establece que la fuerza y el acceso a los políticos europeos, por parte de las transnacionales, lo consiguen a través de un número creciente de grupos de presión, mediante lobbies; agencias de relaciones públicas y de “think tanks” (centros de estudio que emiten recomendaciones sobre las políticas públicas) financiados por ellas. Citan el estudio de Corporate Europe Observatory (CEO), un grupo de investigación sobre las amenazas a la democracia, que supone el poder no sólo económico, sino también político alcanzado por las multinacionales, devela la presión y el grado de influencia que tienen sobre la política Europea.

El Parlamento Europeo señaló el riesgo de mantener la independencia de la actividad europarlamentaria ante el crecimiento desmesurado de lobbies,<sup>71</sup> por lo que se propuso un código de conducta y un registro público de los grupos de presión acreditados ante el Parlamento.

Más allá de una reglamentación estricta, la UE apuesta por la autorregulación de los cabilderos. Por su naturaleza, ésta no podría implementar una Ley de

---

<sup>70</sup> “El poder y la capacidad de influir en las multinacionales” pág 1. Observatorio de Corporaciones Transnacionales, IDEAS/Eco-Justo 11/2003.

<sup>71</sup> Xifra Op Cit pág 226.

Cabildeo como en los Estados Unidos, puesto que no es un Estado soberano. La regulación debe partir de cada uno de los Estados miembros. Hasta la fecha no todos cuentan con una Ley, aunque la mayoría está en el camino de regular el cabildeo.

## 2.5 CABILDEO EN MÉXICO

Durante el régimen del partido único, encarnado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) o la “presidencia imperial”,<sup>72</sup> no había capacidad de autonomía del Poder Legislativo. Antes, el legislador era un mero instrumento legitimador de las iniciativas presidenciales. En estricto sentido, los legisladores eran designados por la burocracia partidista y no por el voto popular, ya que éste no era respetado. Dicha condición se modificó conforme las fuerzas de oposición ganaron escaños en ambas cámaras (Senadores y Diputados) y en la medida en que el régimen abrió los espacios, es decir, respetó la voluntad popular.

Daniel Cosío Villegas en el *Sistema Político Mexicano* (1975) nos aporta elementos para inferir cómo se cabildeaba durante la época del partido único.

En primer lugar, Cosío establece que la política se encontraba moldeada por dos piezas centrales, el partido oficial y el presidente de la República. El presidente poseía amplias facultades que la misma Constitución le confería frente a un Poder Legislativo débil. Los temores fundados de los constituyentes de 1917 —que recién habían vivido el derrocamiento de Porfirio Díaz— de que en el futuro las dictaduras se repitieran, decidieron redactar una Constitución creando un Poder Ejecutivo “extremadamente poderoso”<sup>73</sup>.

Los constituyentes —sugiere Cosío— redactaron la Carta Magna inspirados en la obra de Emilio Rabasa, “La Constitución y la Dictadura” cuya tesis principal es que el régimen dictatorial de Díaz no había sido producto de

---

<sup>72</sup> El historiador Enrique Krauze acuñó el término para ilustrar el enorme poder que concentraba el Presidente de la República

<sup>73</sup> Cosío Villegas Daniel “El Sistema Político Mexicano”, pág 22



ambiciones personales, sino propiciado por el escaso desarrollo político nacional. La conclusión de Rabasa, expone Cosío, es que las limitadas facultades del Ejecutivo en la Constitución de 1857 dieron pie a la dictadura extra-constitucional. En consecuencia, los constituyentes del 17 juzgaron dotar de amplias facultades al Ejecutivo para que terciara las disputas entre las facciones revolucionarias, que ya se avizoraban<sup>74</sup>.

Además de las facultades legales, el enorme poder del presidente se basaba en una escala de jerarquías, más que de división de poderes. En la base de la pirámide del poder estaban los presidentes municipales; después, los gobernadores, más arriba, los secretarios de Estado y, en la punta, el Presidente.

Si bien en términos formales había una división de poderes entre el Judicial y el Legislativo, en los hechos éstos se subordinaban al Ejecutivo.

Los nombramientos de los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) duran 15 años. Ni el Congreso ni el Ejecutivo pueden disminuir su salario y sólo son removidos del cargo mediante un juicio de responsabilidades o por el voto de la mayoría del Congreso. A simple vista los magistrados poseen las garantías constitucionales para su independencia. Pero en tiempos del régimen priísta no era así.

El presidente proponía la terna para elegir los magistrados y el Senado los ratificaba o desechaba<sup>75</sup>. Al escogerla, el presidente garantizaba una cierta subordinación porque usaba como criterio de selección a las personas más afines. Si algún magistrado se confrontaba con el presidente, éste último tenía el apoyo irrestricto de los senadores para remover al ministro.

En el caso del Legislativo, como el PRI era el único partido para acceder a cualquier cargo de elección, todo aquel que ocupaba un escaño ya sea en el Senado o en la Cámara de Diputados debía obediencia al presidente de lo

---

<sup>74</sup> Cosío Op Cit pág 23

<sup>75</sup> Esto continúa siendo así, según el Art. 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

contrario, truncaba su carrera política. Y como todos tenían aspiraciones de seguir en la jugada, no existían los incentivos para contradecir al presidente. A mayor pleitesía mayores eran las posibilidades de acceder a mejores cargos.

*“Esto quiere decir que después de tres años de su mandato, el porvenir de los diputados no depende de los ciudadanos de su respectivo distrito electoral, sino del favor de los dirigentes del partido y en última instancia de la voluntad presidencial”<sup>76</sup>.*

De ahí que en el imaginario social persistiera —y persista— la imagen de un legislador *levantados*. También fueron llamados “borregos”, calificativo que evoca a las personas que siguen órdenes sin capacidad de crítica.

Entonces el cabildeo no se hacía en los pasillos del Congreso, como en los Estados Unidos, sino a instancias de Los Pinos. Y aún así, no todos podían cabildear. Por su condición de elites económicas sólo las cámaras de comercio, industriales o los banqueros tenían una efectiva capacidad de influir en los asuntos legislativos que se trataban directamente con el presidente o sus secretarios.

Bajo estas condiciones, el cabildeo funcionó más como tráfico de influencias que como una estrategia planeada de negociación política. Por ello, ante la opinión pública, el cabildeo es visto negativamente pero, como veremos más adelante y según nuestra definición, dicha práctica cada vez se aleja del influyentismo.

Así lo expresan Islas, Cortés y Campo:

*“(…) para improvisarse como cabildeero sólo bastaba disponer de estrechas relaciones en los principales círculos políticos, económicos y culturales del país. Bastaba ser un ‘influyente’, pues a partir de su privilegiada posición y con un poco de ‘voluntad política’, el influyente podría interceder a favor de sus*

---

<sup>76</sup> Cosío Op Cit pág 29

*protegidos con el propósito de concederles empleo, ayudarles a emprender o concretar determinados negocios –llevándose por supuesto una atractiva comisión-, simplificarles trámites administrativos, proporcionarles información confidencial, y en algunos casos inclusive agilizar, obstruir o impedir la aplicación de la ley”<sup>77</sup>.*

## 2.6 LA MODERNIZACIÓN DEL CABILDEO

La autonomía del legislador a la figura del presidente tuvo su acta de nacimiento en 1997, cuando se realizan elecciones sin la participación del gobierno. Por primera vez el PRI pierde la mayoría calificada (50 más uno) en la conformación de la LVII Legislatura de la Cámara de Diputados.

Composición de la LVII Legislatura (1997-2000)

Partido	Número de Diputados
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	239
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	125
Partido Acción Nacional (PAN)	121
Partido del Trabajo (PT)	8
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	7

Con esta composición de la Cámara inicia la verdadera división de poderes en el Legislativo, donde el presidente estaba acostumbrado a que se aprobaran sus iniciativas por unanimidad. Como ningún partido tenía la mayoría absoluta, el gobierno, para lograr la aprobación de sus iniciativas, forzosamente tuvo que negociar con alguno de los partidos. De este equilibrio de fuerzas surge el cabildeo como una nueva forma de interlocución política. Tal fue el grado de autonomía del Legislativo al Ejecutivo que el mismo presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) percibió “soberbia de los legisladores” en las discusiones parlamentarias<sup>78</sup>.

<sup>77</sup> Islas Octavio, Gutiérrez Fernando y Campo Norma “Por el accidentado sendero de la comunicación productiva en México” pág 40.

<sup>78</sup> Entrevista en el programa México Siglo XX. Serie “Los Sexenios” Año 2000.

El investigador Santiago Portilla en su análisis observó cómo el régimen priista con las reformas electorales —aunque no se lo propuso— propiciaron la pluralidad parlamentaria y alentó al mismo tiempo una reforma en los medios de comunicación.

*“Otra reforma, no buscada ni alentada desde el poder, no legislada ni legislativa sino de hecho a partir de la voluntad de los propietarios de medios de comunicación y de los propios periodistas, fue el desmantelamiento del control oficial. Esto ocurrió primero en la prensa escrita, después en la radio y finalmente en la televisión. Y que todavía un gobierno de origen priista, el de Ernesto Zedillo, el primero que en la práctica reconoció y alentó la total independencia de los medios de comunicación, ósea (sic), dejó atrás toda forma de control de los mismos. En lugar de control, entabló una relación de respeto y diálogo con los medios”<sup>79</sup>.*

Con el arribo de nuevos actores políticos ubicados por primera vez en la toma de decisiones, las viejas prácticas del influyentismo ya no eran suficientes para lograr incidir en la vida parlamentaria. En cierto modo, todos eran neófitos en la materia. Por un lado, había legisladores inexpertos que desconocían el funcionamiento del Congreso y, por el otro, los políticos salientes que, si bien dominaban la técnica legislativa, también desconocían cómo se daría la correlación de fuerzas en la pluralidad.

El sistema político mexicano en la hegemonía priista era como un polvorín que comenzó a fragmentarse conforme la figura presidencial dejaba de ser el centro omnipotente. Los partidos de oposición, como los pequeños fragmentos de ese polvorín, de manera aislada no tenían mucha influencia en las discusiones, por ello, se incentivaron las coaliciones para hacer frente al Ejecutivo y garantizar un efectivo contrapeso o destrabar las negociaciones.

Así, las principales alianzas durante el sexenio de Zedillo se dieron entre el PRI y el PAN, por ser los partidos con más legisladores y cuyas posiciones

---

<sup>79</sup> Portilla, Santiago, Op Cit pág 15.

ideológicas resultaban más afines. No en todos los casos la cuestión ideológica determina las coaliciones. En último término será el pragmatismo, condicionado por la coyuntura política, el que acerque las posiciones partidistas.

Resulta difícil tratar de responder en qué momento exacto inicia el cabildeo de forma profesional. No obstante, sí es posible identificar cuáles fueron los factores que propiciaron su desarrollo. Pero antes de exponerlos es pertinente apostillar que el cabildeo legislativo, tanto en sus inicios como en la actualidad, se realiza con mayor vigor durante la discusión del presupuesto. El régimen presidencial establece que el presupuesto es aprobado por la Cámara de Diputados, por lo que el Ejecutivo debe negociar con los partidos. Lo que se dice sencillo, en la práctica, es el proceso legislativo más complejo; interviene el mayor número de actores políticos porque se discute el dinero público con el que opera no sólo el gobierno federal, sino todo el Estado.

Puntualizado lo anterior, identificamos que existen tres etapas en la instauración del cabildeo. La primera es la etapa fundacional; la segunda es de desarrollo y la tercera, de consolidación.

### 2.6.1 ETAPA FUNDACIONAL

Factores que propiciaron el cabildeo moderno:

- La pérdida del PRI de la mayoría absoluta en el Congreso.
- La comunidad empresarial, al darse cuenta de que las relaciones con el Ejecutivo ya no eran suficientes para defender sus intereses, comprendieron que era necesario contar con cabilderos independientes que tuvieran conexiones en el gobierno y en el Congreso<sup>80</sup>.
- Algunos ex legisladores visionarios, que al término de su cargo quedaron desempleados, reconocieron la necesidad de influir en la negociación de la agenda legislativa; montaron consultorías de cabildeo como un potencial y lucrativo servicio a los empresarios. Del mismo modo, firmas de cabildeo

---

<sup>80</sup> Acevedo José “Una Profesión Sospechosa”. Reforma 11 de abril de 2004

estadunidenses instalaron filiales en México. Emplearon también a ex legisladores ya que éstos conocían el sistema político mexicano.

- El gobierno federal —en el sexenio de Ernesto Zedillo— fue en cierto modo el principal promotor del cabildeo al institucionalizarlo. En cada secretaría de Estado se crearon Oficinas de Vinculación con el Congreso para acercar a las dependencias al proceso legislativo. El objetivo era que las secretarías proporcionaran información de primera mano a los legisladores para su toma de decisiones; al mismo tiempo, se procuraba fijar en la agenda legislativa los temas que al Ejecutivo le interesaban se aprobaran, o frenar aquellas disposiciones que iban en contra del plan de gobierno.

### 2.6.2 ETAPA DE DESARROLLO

La segunda etapa del cabildeo, que hemos denominado de desarrollo, contempla los factores que propiciaron su sofisticación y arraigo en el espacio político. Lo anterior está ligado al cambio de gobierno ocurrido en el 2000, cuando se cristaliza la alternancia en el poder. La transición a la democracia concluyó con el derrocamiento del régimen priísta que gobernó por 71 años. Se dio así una reconfiguración del sistema político y sus instituciones gracias a la pluralidad en la representación política, la participación ciudadana, la acción de control del Poder Legislativo, la independencia del Poder Judicial y, por último, la libertad de opinión en los medios de comunicación.

En el sistema democrático el ciudadano, con su voto, tiene la facultad de repartir el poder y conformar la correlación de fuerzas en los diferentes espacios de gobierno. En el 2000, la mayoría de los electores votaron por la alternancia al instalar en el poder a Vicente Fox, postulado por la coalición del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM). Sin embargo, los electores no le dieron al nuevo presidente la mayoría en el Congreso, con lo que se repitió la historia de 1997: un Ejecutivo sin la mayoría absoluta en el Legislativo. La diferencia es que Fox se convirtió en el primer presidente en la historia moderna que no tenía el control en ninguna de las dos cámaras.

En su toma de protesta, Fox reconoció esta nueva correlación de fuerzas y declaró: “El Ejecutivo propone y el Congreso dispone”. A dicha condición se le denomina gobierno dividido. Existen gobiernos divididos cuando el partido que postuló al presidente no coincide con la mayoría absoluta o relativa representada en la Cámara; también, cuando el Ejecutivo y la mayoría relativa son del mismo partido <sup>81</sup>. Los gobiernos divididos pueden tener, además, distintas configuraciones, puesto que el presidencialismo es bicameral — conformado por la Cámara de Senadores y Diputados— en consecuencia, el control del Congreso por un partido diferente al Ejecutivo puede ser total o parcial” <sup>82</sup>.

No existen gobiernos divididos cuando el titular del gobierno y la mayoría absoluta (50+1) en la Cámara son del mismo partido. Se habla entonces de gobiernos unificados. Las mayorías relativas se dan cuando un partido tiene el mayor número de escaños en comparación con la segunda fuerza, pero dicha supremacía se rompe si los partidos en minoría se unen para conformar una mayoría superior. Es decir, por si solo un partido no puede aprobar iniciativas. No obstante, la primera fuerza sí tiene la capacidad de imponerse y bloquear iniciativas en tanto no se presenten coaliciones. Y en caso contrario, puede lograr la mayoría absoluta si se coaliga con otra fuerza legislativa que tenga el número suficiente de escaños para ello.

Composición de la LVIII Legislatura (2000-2003)

Partido	Número de Diputados
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	211
Partido Acción Nacional (PAN)	206
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	52
Partido VerdeEcologista de México (PVEM)	16
Partido del Trabajo (PT)	8
Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN)	3

<sup>81</sup> Balkin Robert, coordinador. “El Poder Legislativo Estatal en México” págs 15-16.

<sup>82</sup> Casillas Ortega Carlos Enrique “Gobierno Dividido en México: Entre la Pluralidad y la Eficacia” pág 15. En Gobiernos divididos: la experiencia mexicana reciente en la conformación pluripartidista de los órganos de gobierno. Publicación del IFE 2001.

Partido Alianza Social (PAS)	2
Convergencia	1
Independiente	1

Factores que propiciaron el desarrollo del cabildeo:

- La alternancia en el poder. Con la conclusión del régimen de partido hegemónico el sistema político gana complejidad y pluralidad. Se consolidan las elecciones libres y transparentes. El voto ciudadano es la única vía para acceder al poder.
- La configuración de gobiernos divididos como una constante en la relación Ejecutivo-Legislativo, consolidó la tendencia pluralista ocurrida desde 1997. Se distribuye el poder de tal forma que se logra un efectivo sistema de pesos y contrapesos. Los partidos de oposición ocupan un papel preponderante en la aprobación de iniciativas, por lo que la toma de decisiones ya no se presenta en un solo centro de poder. Cambian las relaciones entre los partidos y al interior de éstos; también se modifican las dinámicas entre el presidente constitucional y su partido.
- Además, se presenta una separación real entre el partido político representado en el Congreso del establecido como organización<sup>83</sup>. En otras palabras, el líder de la bancada, ya sea del Senado o de la Cámara de Diputados, adquiere casi el mismo peso que el presidente del partido; salvo en los casos de los partidos pequeños, donde el líder de la bancada es al mismo tiempo presidente del partido.
- El cabildeo se convierte en una práctica indispensable para los diferentes sectores productivos. Diversas cámaras industriales crean oficinas dedicadas al análisis de las relaciones con el gobierno y, particularmente, con el Congreso. Además, se imparten talleres de negociación política y cabildeo a sus agremiados para lograr la efectividad en la incidencia hacia los legisladores.
- Como la demanda determina la oferta, se presenta un crecimiento constante de consultorías de cabildeo por la necesidad de contar con

---

<sup>83</sup> Amparo Casar "María Coaliciones Parlamentarias. Aprendiendo a vivir en democracia". Pág 1 Documento de Trabajo Centro de Investigación y Docencia Economicas (CIDE) 1999.



agentes especializados en las negociaciones con el Legislativo. Según José Acevedo, director de la consultoría Sincro Asuntos Públicos, en 1998 existía un solo despacho de cabildeo; para 2000 crecieron a dos, en 2001 a cuatro y para 2002, 15<sup>84</sup>.

- La práctica de cabildeo comienza a ser reconocida como algo común ya no sólo en el espacio político, sino también en el espacio público a través de los medios, aunque para la opinión pública aún le resulta difuso comprender el fenómeno.
- En el afán por terminar con la improvisación y como una forma de certificar al incipiente, pero creciente negocio del cabildeo, se funda la Asociación Mexicana de Profesionales del Cabildeo (Procab) cuyo presidente fue el ex senador Gustavo Almaraz Montaña, cabildero desde 1996 y director de la consultoría Grupo Estrategia Política.
- El gobierno federal —foxista— crea la Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación (Segob), con lo cual centralizan las relaciones del Ejecutivo con el Congreso. Desaparecen las Oficinas de Vinculación Legislativa creadas en el sexenio de Zedillo. El objetivo fue fortalecer la comunicación entre los poderes. Se diseñó una estrategia de enlace y diálogo permanente con ambas cámaras para impulsar la aprobación de las Iniciativas del Ejecutivo<sup>85</sup>. Asimismo, se potenció la relación con los 31 congresos estatales para la aprobación de reformas a la Constitución. El cabildeo avanza en su profesionalización al utilizar metodologías para la realización de estudios técnicos sobre las iniciativas, el diseño de reuniones con los diferentes actores políticos y la ejecución de planes de comunicación.

### 2.6.3 ETAPA DE CONSOLIDACIÓN

Hemos identificado como etapa de consolidación del cabildeo el segundo periodo del sexenio foxista, que comienza en el 2003, con la renovación de la Cámara de Diputados. En las elecciones intermedias el PAN perdió escaños debido, esencialmente, a que no satisfizo la promesa de cambio. En su afán

---

<sup>84</sup> Acevedo José Op. Cit.

<sup>85</sup> Tercer Informe de Labores de la Secretaría de Gobernación 2002-2003

por construir una mayoría legislativa que le permitiera al Ejecutivo aprobar sus reformas, el PAN trató de endilgarle al Congreso la responsabilidad de los magros resultados utilizando el eslogan de campaña “Quítale el freno al cambio”. Sin embargo, el electorado no lo vio así y ejerció un voto de castigo. Tanto el PRI como el PRD capitalizaron la frustración e incrementaron sus legisladores en la Cámara baja. Así, el presidente tendría que lidiar una vez más con un gobierno dividido hasta el fin del sexenio. Dicha condición apuntaló al cabildeo como la vía para construir acuerdos.

Composición de la LIX Legislatura (2003)

Partido	Número de Diputados
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	224
Partido Acción Nacional (PAN)	151
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	97
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	17
Partido del Trabajo (PT)	6
Convergencia	5

Casi desde el inicio, el Ejecutivo planteó la necesidad de reformas en materia energética, fiscal y laboral, mejor conocidas como *reformas estructurales*, las cuales, según el gobierno, permitirían el crecimiento económico. En su cometido impulsó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 15 por ciento en alimentos y medicinas; así como las iniciativas para permitir la inversión privada en Petróleos Mexicanos (Pemex) y en la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

Ya con la LIX legislatura en funciones, el gobierno realizó una intensa campaña de cabildeo en la discusión de la Ley de Ingresos para lograr la aprobación del IVA. Durante meses, en los medios se presentaron debates a favor y en contra de la medida. Se realizaron foros de análisis y estudios técnicos.

Al tiempo que avanzaba el cabildeo en el espacio político, en el espacio público se generó una corriente de opinión contra el IVA; en el Congreso, el

PRD lo rechazaba tajantemente, por lo cual el gobierno descartó cabildear con éste. En cambio en el PRI las posturas estaban divididas. El Ejecutivo concentró su estrategia de cabildeo en las cúpulas partidistas para asegurar el mayor número de votos. Pero como el descontento popular creció, el PRI dudaba en apoyar la medida por los costos políticos que tendría.

El 12 de diciembre, cuando se sometió a discusión la Ley de Ingresos, se dio un parteaguas en la vida legislativa: por primera vez una fracción parlamentaria no votó en bloque. Diputados del PRI, PVEM, PRD, PT y una legisladora panista construyeron una mayoría opositora al IVA, con 251 votos. Del lado contrario, el bloque a favor sumó 234. El PRI, cuya bancada estaba conformada por 222 legisladores, se dividió en 141 diputados a favor, 70 en contra y cuatro abstenciones<sup>86</sup>. Esto, además de significar la ruptura interna del partido, se convirtió en un nuevo signo de apertura democrática. De ahora en adelante a los partidos se les dificultaría dar línea para votar en bloque.

El voto diferenciado de las bancadas se ha vuelto más recurrente. No obstante, aún estamos lejos del voto completamente libre del legislador. Los partidos mantienen un férreo control sobre sus legisladores, ya que si éstos votan en sentido diferente a la línea marcada, sufren una especie de veto político dentro de su partido. Pero la disciplina partidista no ha estado exenta de críticas desde los círculos informados y al interior de los mismos institutos políticos. Las dirigencias partidistas han tenido que flexibilizarse y, en ciertas discusiones, dejan que los legisladores *voten a conciencia*. En otras palabras, les dejan votar libremente.

Es legítimo que los partidos den línea a sus legisladores. En México la única vía para acceder a un cargo de elección popular es a través de ellos. La lógica del sistema democrático incentiva a que compitan por mayorías legislativas para dominar la agenda parlamentaria. En consecuencia, los candidatos se comprometen a seguir la plataforma política del partido que los postula. El problema es identificar hasta qué punto dicho compromiso deja de ser una

---

<sup>86</sup> El Universal 12 de diciembre de 2003

lealtad para convertirse en una imposición. Este argumento se contrapuntea con la lealtad que el legislador debe a los ciudadanos, puesto que ellos lo eligieron. El problema es que como no existe reelección legislativa, los diputados tienen más incentivos de alinearse al partido que al electorado. Sin entrar en detalles, el meollo del asunto es que el legislador está permanentemente bajo la presión de los partidos y los electores.

La oposición bajo esta lógica bloqueó las demás reformas estructurales, del mismo modo que lo hizo con el IVA, no sin antes rentabilizarlo políticamente. Ante los ciudadanos se mostraron como defensores del pueblo mientras que el Ejecutivo quedó como el villano.

El freno de las iniciativas presidenciales en el Congreso dio la sensación de parálisis legislativa. Los críticos del presidencialismo arguyen que con el multipartidismo se incrementa la propensión a la ingobernabilidad. En un contexto de gobierno dividido es previsible que la parálisis se produzca de forma recurrente cada vez que el Ejecutivo presente iniciativas al Congreso<sup>87</sup>. Esto es así por la competencia electoral: el partido del presidente busca lograr buenos resultados de gobierno para garantizar su permanencia, por otro lado, la lógica de la oposición es conseguir mayores simpatías con el electorado. Como ambos —gobierno y oposición— ambicionan rentabilidad electoral, los incentivos para cooperar disminuyen, esto alienta la polarización ideológica y el extremismo político<sup>88</sup>.

Ahora que hemos analizado someramente la dinámica legislativa en el contexto del México democrático, estamos en condiciones de enumerar los elementos que conforman la etapa de consolidación del cabildeo.

- Se consolida la presencia de gobiernos divididos. Esto abre el espacio político para que el cabildeo se presente en las diferentes instancias que intervienen en la toma de decisiones.

---

<sup>87</sup> Nacif Benito “La Lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría. Documento de Trabajo CIDE 126. pág 2.

<sup>88</sup> Idem.

- La disciplina partidaria se flexibiliza o, en todo caso, resulta más difícil mantenerla. El legislador gana cierta independencia en la votación parlamentaria.
- Los medios de comunicación juegan un importante papel en el proceso legislativo como generadores de opinión. En su quehacer informativo sirven de orientadores al explicar cómo funcionan las discusiones legislativas. Esto ocurre mayormente en los medios impresos y en la radio. En televisión, la cobertura de la dinámica legislativa apenas logra presencia cuando se abordan temas coyunturales de gran impacto, aunque raras veces se profundiza.
- En el espacio público la opinión pública se convierte en un factor real de presión en las deliberaciones legislativas. Gracias al uso de encuestas para saber el apoyo o rechazo a ciertas iniciativas, los legisladores contemplan los costos políticos y en función de ello asumen sus posturas. Asimismo, los legisladores son objeto de constante de presión por parte de los medios, que buscan informar a la opinión pública sobre cuáles son las iniciativas con mayores probabilidades de ser aprobadas.
- La sociedad civil organizada intensifica sus labores de cabildeo, incluyéndolo como una práctica esencial para lograr apoyo a sus causas. Prueba de ello es el Grupo Oaxaca, conformado por académicos y comunicadores que impulsaron en el Senado el derecho a la información pública, lo que finalmente se cristalizó con la Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública Gubernamental<sup>89</sup>.
- Los despachos de cabildeo se proponen como capaces de destrabar el impasse legislativo. Logran éxito en asuntos relacionados con la Iniciativa Privada (IP) como frenar un gravamen al impuesto telefónico y bloquear el costo fiscal a las tabacaleras.
- La activa participación de cabilderos que ofrecen sus servicios a empresas y entes de gobierno, incluso, en la redacción de iniciativas, genera el recelo en los legisladores. Además, crece la sospecha de que algunos legisladores son cabilderos de empresas transnacionales.

---

<sup>89</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002

En 2002, el diputado Efrén Leyva presenta una iniciativa para regular la actividad profesional de cabildeo y promoción de causas. Desde entonces se han presentado 8 iniciativas: 5 en la Cámara de Diputados y 3 en el Senado. Hasta la fecha, ninguna ha prosperado.

- En el camino de la profesionalización del cabildeo, en la Universidad Iberoamericana, en cooperación con el Senado, se realiza el primer diplomado de Cabildeo y Prácticas Parlamentarias. Del mismo modo, en universidades privadas y públicas comienza a impartirse módulos de Cabildeo en carreras como Relaciones Internacionales, Comunicación entre otras.
- Las cámaras empresariales dependencias de gobierno y organizaciones civiles elaboran sus propios manuales de cabildeo.
- Por su parte, el gobierno instala mesas de negociación política para abordar diversos temas como la reforma del Estado y la reforma a la Ley de Radio y Televisión. La Subsecretaría de Enlace Legislativo elabora 434 estudios jurídicos de iniciativas de reformas, de las cuales 27 son propuesta ciudadanas<sup>90</sup>. El Ejecutivo presenta 84 iniciativas de las cuales son aprobadas 62.
- Los órganos encargados de llevar la política exterior como el Senado y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) contratan despachos de cabilderos en Estados Unidos para incidir en la relación bilateral.

## 2.7 POR QUÉ EL CABILDEO NO ES TRÁFICO DE INFLUENCIAS

En definitiva, el cabildeo no es tráfico de influencias. Sin embargo, existen cabilderos privados que realizan actos indebidos como sobornar a legisladores, servidores públicos o usar información privilegiada de manera patrimonialista.

Incluso los mismos legisladores pueden tener consultorías o despachos que ofrezcan servicios de cabildeo, lo que significa un conflicto de intereses y una competencia desleal para quienes no lo son.

---

<sup>90</sup> Datos obtenidos de la Secretaría de Gobernación mediante una solicitud de acceso a la información.

El cabildeo, según lo hemos planteado, requiere un trabajo profesional de persuasión, basado en estrategias comunicativas y de información. Pero como en toda actividad, es innegable que existan desviaciones que rayan en lo ilícito. Son las dos caras de la misma moneda. Hay buenos y malos periodistas; así como políticos y, por supuesto, cabilderos.

Una actividad que sale de la norma ética, moral y jurídica, recibe una sanción equivalente. El problema es que en México no existe un marco jurídico que regule esta actividad, como en Estados Unidos. No obstante, con ley o sin ella, en ambos países se presentan actos ilícitos. Tomaremos dos casos para ejemplificar.

En México, el diputado federal Miguel Ángel Toscano, del PAN, denunció que varios legisladores de su partido así como del PRI y del PRD, recibieron sobornos de las tabacaleras transnacionales para evitar un aumento de los impuestos a los cigarros. Toscano acusó a los legisladores de aceptar viajes a Europa, con todos los gastos pagados, para presenciar la carrera de autos de la Fórmula Uno. El diputado panista dio nombres de los beneficiados, sin embargo, no presentó pruebas documentales. El escándalo cimbró al Congreso. Tanto el PRI como el PRD presentaron denuncias por difamación y los diputados involucrados se deslindaron. Toscano dejó sus acusaciones como denuncia pública, lo que le mereció regaños de su mismo partido por no presentar pruebas. Pero en los hechos, las tabacaleras evitaron un incremento de 110 a 130 por ciento el impuesto al consumo de tabaco, que significaría un aumento de 80 centavos por cajetilla. Con 268 votos en contra, 19 abstenciones y 116 en favor, el gravamen se desechó definitivamente gracias a la operación y cabildeo de dos personajes centrales enviados por la cigarrera British American Tobacco: José Rafael Capó, director de asuntos corporativos, y María Vargas, quien se desempeña como enlace con los diputados<sup>94</sup>.

Meses después del escándalo mexicano, en Estados Unidos ocurrió lo que fue calificado como el más grande caso de corrupción de los últimos 50 años.

---

<sup>94</sup> La Jornada. 2 de octubre de 2005

El cabildero Jack Abramoff, considerado el más poderoso de Washington, fue acusado de sobornar a una docena de congresistas. Abramoff entregó en el 2000 1.7 millones de dólares repartidos en las campañas de varios legisladores, incluyendo la campaña para la reelección del presidente George Bush y a la de su hermano, Jef, gobernador de Florida. A cambio de las *donaciones*, Abramoff recibió beneficios para comprar barcos-casino.

Tras revelarse el escándalo, el cabildero se declaró culpable de los sobornos y cooperó con el fiscal del caso para lograr una reducción de su condena. Fue condenado a seis años de cárcel por los delitos de fraude, evasión fiscal y tráfico de influencias.

El caso Abramoff es paradigmático. Ilustra como Estados Unidos, a pesar de contar con una de las leyes más avanzadas sobre cabildeo, no pudo evitar que se diera el tráfico de influencias. No obstante, la ley garantiza que no haya impunidad, siempre y cuando se tenga una efectiva impartición de justicia.

En México aún estamos rezagados en la materia. Quienes se han inspirado en el modelo estadounidense de cabildeo para proponer un marco regulatorio, tanto en nuestro país, como en otros países latinoamericanos, deben reconocer que no existe el sistema perfecto. La diferencia radica en que mientras en algunos sistemas las conductas ilícitas son la excepción, en otros, con menos desarrollo jurídico, se convierten en la regla. Por ello, insistimos en que el cabildeo profesional no es tráfico de influencias. Todo sistema es corruptible, pero también, todo sistema es perfectible.

Hasta aquí finalizamos nuestra revisión histórica del cabildeo. En el siguiente capítulo incluiremos el marco teórico-metodológico, conjuntando elementos de la comunicación y teoría política afín de construir el andamiaje epistemológico para proponer el modelo de cabildeo como estrategia de Comunicación Política.



### III MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

En este capítulo se abordan los elementos teórico-metodológicos que permiten el análisis del cabildeo desde una perspectiva de la Comunicación Política. Cabe aclarar que el objeto de estudio es multidisciplinario, ya que lo conforman aspectos sociológicos, jurídicos y económicos. No se pretende abarcar todo, sólo se profundizará en los procesos comunicativos que intervienen en el cabildeo. Para ello, se delinearán casos de estudio en México, los cuales sirven de soporte para ejemplificar los conceptos teóricos.

#### 3.1 LA POLIARQUÍA COMO CONDICIÓN PARA EL CABILDEO

Para iniciar, es preciso señalar que el cabildeo profesional sólo es posible en un sistema democrático. Robert Dahl explica que lo más cercano al funcionamiento real de una democracia es la poliarquía (gobierno de muchos), que va más allá del concepto clásico griego de gobierno del pueblo (demos, pueblo y cratos, gobierno).

Los regímenes poliárquicos no se caracterizan por su perfecta representatividad, sino por un alto grado de ella <sup>95</sup>. En la medida en que los actos de gobierno tengan una relativa correspondencia con el deseo relativamente de muchos, durante un largo periodo, entonces se vive en democracia. Dahl describe que existen ocho garantías institucionales para que ello ocurra.

1. Libertad de constituir e integrarse en organizaciones y grupos de interés
2. Libertad de expresión
3. El derecho al voto
4. Elegibilidad para *cualquier* cargo público
5. Derecho de los líderes políticos para competir por el voto
6. Fuentes alternativas de información

---

<sup>95</sup> Lijphart Arend. "Las democracias contemporáneas" pág 18.

7. Elecciones libres y limpias
8. Que las instituciones para hacer política de gobierno dependan del voto y de otros signos de preferencia<sup>96</sup>

Basados en lo anterior, se puede afirmar que México vive en plena democracia. Puede ocurrir que en algunos puntos existan variaciones en el nivel de desarrollo, pero en general todos están garantizados. En el punto seis queda incluida la transparencia informativa, garantía legal que tienen los ciudadanos para obtener información directa del gobierno. En el punto ocho se infiere que está enmarcada la rendición de cuentas, ya que toda política de gobierno implica responder a las exigencias del ciudadano.

Arend Lijphart identifica dos tipos de democracia, por mayoría y por consenso. Una democracia mayoritaria, en síntesis, se rige por la voluntad de la mayoría del pueblo. En términos electorales, quien obtenga más votos ejerce el gobierno. Sin embargo, el mismo Lijphart advierte una contradicción: un partido puede llegar al poder con la mayoría relativa de los ciudadanos que acuden a votar, no obstante, ocurre que en términos reales la mayoría de la población votó por otros partidos, o bien, se abstuvo de sufragar. Es decir, se gana con una minoría que representa a la mayoría de los que votaron. Previendo lo anterior, en los sistemas electorales se diseñaron mecanismos para evitar la *sobrerrepresentación*, como la elección de los diputados plurinominales —que revisaremos más adelante— con ello se evita que el ganador lo gane todo.

Además, este modelo se rige por un sistema representativo: los ciudadanos eligen a sus representantes para gestionar los asuntos públicos. Se concentra el poder en el Ejecutivo con un gabinete formado por un solo partido, y con un sistema bicameral simétrico o asimétrico (una de las cámaras concentra mayor poder).

---

<sup>96</sup> Citado en Lijphart. Idem. Las cursivas son nuestras

En la democracia por consenso, en cambio, el gobierno se forma con varios partidos y amplias coaliciones: se incluye en el gabinete a políticos de otros partidos. Las minorías tienen capacidad de vetar disposiciones del Ejecutivo y existen mecanismos de democracia directa como los referendums.<sup>97</sup>

Lijphart advierte que sus modelos de democracia son abstractos por lo que no hay modelos empíricos puros. Ponderando lo anterior, tenemos que la democracia mexicana es intermedia, pero con mayor inclinación hacia el modelo mayoritario: quien gana la Presidencia tiene la facultad de nombrar a su gabinete y gobernar sin ninguna coalición. En el legislativo, la representación es simétrica.

No obstante, el modelo de democracia mexicana se encuentra en proceso de cambio. Ante lo cerrado de las competencias electorales y la proliferación de gobiernos divididos, actualmente se analiza una reforma constitucional que permita construir las mayorías necesarias para garantizar la gobernabilidad. Se debate si México debe optar por un modelo de democracia parlamentaria o uno semipresidencial. Lo que es un hecho es que todas las fuerzas políticas coinciden que el presidencialismo tal como está, no se adapta a la realidad del país.

### 3.2 ÁMBITOS DEL CABILDEO.

Inmersos en la poliarquía es natural que diversos grupos de la sociedad quieran influir en el diseño de las políticas públicas, de acuerdo con sus preferencias. En este sentido, el cabildeo funciona como vía de participación política que aporta mayores elementos a los tomadores de decisiones para ponderar sus opciones y seleccionar aquella que satisfaga, de mejor manera, el interés colectivo.

---

<sup>97</sup> En la tipología de Lijphart existen elementos propios del sistema presidencial y parlamentario que se presentan tanto en el modelo mayoritario como el consensual, sin embargo, para efectos de comprensión, los hemos omitido para centrarnos en los elementos que presenta el presidencialismo mexicano. Cabe señalar que el autor realiza su análisis basado en las democracias europeas. Por ello es que en el modelo mexicano se encuentran características particulares que no se reflejan fielmente.

El cabildeo implica dos pasos: informar y comunicar. Quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones sobre las políticas públicas reciben permanentemente informaciones técnicas a favor o en contra de ciertas políticas. Del mismo modo, los grupos interesados en influir expresan sus puntos de vista para convencer hacia qué dirección prefieren que se encamine la disposición. Pongamos como ejemplo la reforma fiscal. Existía un grupo en el gobierno convencido de que la mejor vía para que el Estado obtuviera recursos era mediante el IVA en alimentos y medicinas. En cambio, el grupo opositor señalaba que la medida afectaría a los sectores pobres. El legislador, como el responsable de tomar la decisión final, recibía informaciones y comunicaciones encontradas. Luego de evaluar las diversas posturas, optó por una opción y voto en consecuencia, tomando también como indicador su propia preferencia.

El cabildeo tiene como ámbito de acción cualquier ente público cuyas decisiones son susceptibles de ser influidas por los ciudadanos, organizados en grupos. Esta consideración, muy general, nos permite excluir a todos aquellos órganos donde no es posible la influencia, principalmente, los de carácter técnico. Así, el cabildeo se desarrolla en cuatro espacios, los órganos de gobierno, de administración pública, legislativos y de justicia.

**Órganos de gobierno.** Todo inicia desde lo local. Cualquier medida, disposición o reglamento tiene diversas fuentes de origen y de diseño. Muchas veces se piensa que la centralización es el principio y fin de todo problema, y no es así. Está demostrado que las políticas públicas más avanzadas iniciaron en espacios locales que después fueron implementadas en el orden federal. En sentido negativo, también los mayores rezagos se encuentran en dichos espacios. Existen tres jurisdicciones básicas de gobierno, el municipal, el estatal y el federal. El cabildeo se presenta en los tres, y dependerá de la naturaleza institucional del asunto para determinar los alcances del mismo.

**Órganos de administración pública.** La formulación, adopción de un reglamento; orden o instrucción ejecutiva, cualquier programa o posición del gobierno federal recae en las secretarías de Estado. Se cabildea en las

dependencias públicas para incidir en la implantación de sus políticas y programas.

**Órganos judiciales.** Existe un debate sobre si es factible el cabildeo en el Poder Judicial, considerando que su naturaleza es administrar la justicia basado en la interpretación de la ley, por lo que no cabe la influencia de agentes externos. Sin embargo, a raíz de la apertura democrática, los actores políticos recurren con mayor frecuencia a las instancias judiciales para dirimir controversias constitucionales. Conflictos de carácter eminentemente político se buscan resolver en los tribunales. Esto ha sido calificado como la *judicialización de la política*. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha tenido que intervenir en litigios entre estados y el gobierno federal; en los diferendos de los gobiernos de los estados entre si o entre gobiernos y grupos de la sociedad. Incluso entre individuos entre si. Si bien los fallos de la Corte son jurídicos, no se puede soslayar su impacto político y social. Casos como el veto que hizo el Ejecutivo al presupuesto, debido que los diputados modificaron el proyecto original; el desafuero del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, son casos que sobrepasaron el terreno político y terminaron en lo legal.

Muchas veces el argumento jurídico no es suficiente para emitir un fallo, por lo que los magistrados deben contemplar razonamientos de otra índole. Dentro de la Corte los magistrados difieren en el modo de interpretar la ley. Existen dos corrientes básicas: quienes se rigen por lo que en estricto sentido expresa la ley, sin contemplar juicios de valor sociales o políticos; y quienes sí consideran los alcances sociales y políticos de sus fallos. Consientes de lo anterior, tanto grupos particulares como funcionarios públicos de otros poderes presentan a los jueces planteamientos, no estrictamente jurídicos, que buscan inclinar la resolución a su favor.<sup>98</sup> Dicho plan de incidencia es considerado como cabildeo en el Poder Judicial. Formalmente quien tenga la razón jurídica será el que finalmente obtenga el fallo a su favor. En este ámbito, el cabildeo es sólo una forma de incidir cuando el asunto en cuestión no está claramente definido por la ley.

---

<sup>98</sup> Casillas Hernández Roberto “Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado” pág 73.

**Órganos legislativos.** Es el espacio del cabildeo por definición. En México existen 31 congresos locales y una Asamblea Legislativa en el Distrito Federal. Asimismo, tenemos el Congreso de la Unión donde recae la representación de los intereses de toda la nación. En estos espacios se formulan, modifican o adoptan las leyes (estatales o federales) entre otras funciones como la de fiscalización de los recursos y la aprobación de los presupuestos. El presidente, los diputados, senadores y las legislaturas de los estados son los únicos facultados para presentar iniciativas de ley o proyectos de decreto.

### 3.3 EL CONGRESO DE LA UNIÓN

Por ser el Congreso el lugar donde se dirimen los intereses de la nación es, a su vez, donde se cabildea con mayor intensidad. El Poder Legislativo mexicano es bicameral. Se define como *“el sistema que en la organización política de un país atribuye a dos cámaras la potestad de dictar leyes (...)”*<sup>99</sup>. Fue instituido en 1824, atendiendo al modelo estadounidense. Sin embargo, la Constitución de 1857 suprimió a la Cámara de Senadores porque consideró que se había convertido en un espacio elitista. México tenía entonces un sistema unicameral, con un Legislativo fuerte frente a un Ejecutivo débil, ya que éste no tenía derecho de veto. A partir 1874 se reinstaura el sistema bicameral compuesto por la Cámara de Diputados y Senadores<sup>100</sup>.

**Cámara de Diputados.** Está integrada por un total de 500 diputados, de los cuales, 300 son elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por representación proporcional a través de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. El cargo dura tres años y al ejercicio del mandato se le llama legislatura. No pueden ser reelectos por un periodo inmediato.

Los diputados de representación proporcional o plurinominales son una fórmula para evitar la sobrerrepresentación de los partidos mayoritarios. Busca

---

<sup>99</sup> Valenzuela Berlín Francisco “Diccionario Universal de términos parlamentarios” pág 93.

<sup>100</sup> Idem “Derecho Parlamentario” pág 279

asegurar que cada facción esté representada en la Cámara, de acuerdo a su tamaño. Si un partido obtuvo el 10 por ciento de los votos, deberá tener representación en el 10 por ciento de los escaños. Con ello se toma en cuenta el voto de las minorías. Para que los partidos tengan acceso a la representación proporcional deberán tener un mínimo del 2 por ciento del total de la votación.

**Cámara de Senadores.** Se integra por 128 senadores de los cuales, 64 serán designados bajo la siguiente fórmula: Para cada estado y en el Distrito Federal se elegirán dos por el principio de mayoría relativa. Otros 32 serán asignados de la primera minoría que resulte en cada entidad. Los 32 senadores restantes saldrán de una lista por el principio de Representación Proporcional en una sola circunscripción. El cargo dura seis años, sin reelección para un periodo inmediato.

**El Congreso General.** Cuando la Cámara de Diputados y el Senado realizan sesiones en conjunto se les denomina Congreso General. Se reúnen el 1 de septiembre de cada año para escuchar el informe presidencial y dar inicio a los trabajos del primer periodo ordinarios de sesiones en cada cámara, que concluye el 15 de diciembre. El segundo periodo inicia el 15 de marzo y finaliza el 30 de abril del mismo año. En los recesos entre los periodos ordinarios se instala la Comisión Permanente, integrada por 37 legisladores: 19 diputados y 18 senadores<sup>101</sup>.

En los medios periodísticos se suele identificar a la Cámara de Diputados como la Cámara Baja y a la de Senadores como la Cámara Alta. Los juristas señalan que esta identificación es impropia, puesto que en ciertos países la Cámara Alta se conforma considerando jerarquías sociales como títulos nobiliarios, posición intelectual, méritos ganados al servicio del gobierno entre otros. Sería el caso del Reino Unido, donde la Cámara de los Comunes se integra con representantes populares y la de los Lores, se constituye por la nobleza. El cargo es hereditario.

---

<sup>101</sup> “Lo que debes saber del Poder Legislativo” consultado en [www.gobernación.gob.mx](http://www.gobernación.gob.mx)

Anteriormente en México existía un sistema centralista que le confería al Senado la facultad de revisar las leyes de los Diputados.<sup>102</sup> La Constitución vigente señala que ambas cámaras tienen el mismo rango jerárquico. No obstante, en los medios se sigue haciendo la diferenciación.

**Los Grupos Parlamentarios.** Al interior de cada cámara se crean los Grupos Parlamentarios. Deben tener como mínimo cinco integrantes de la misma filiación partidista. Puede haber tantos grupos como partidos representados que cumplan dicho requisito. Su existencia garantiza la libre expresión de las corrientes ideológicas. Cada grupo tiene un coordinador que lo representa con voz y voto en la Junta de Coordinación Política, el órgano colegiado para impulsar acuerdos y convergencias.

**Pleno.** Aquí sesionan, en el caso de la Cámara de Diputados, los 500 diputados electos y, en el Senado, los 128 senadores. Se establece quórum cuando asisten más de la mitad del total de legisladores. Les corresponde votar las iniciativas, puntos de acuerdo o dictámenes que se presentan en el orden del día. Asimismo, toman decisiones sobre los distintos procesos parlamentarios para ejercer sus facultades legislativas, jurisdiccionales de control evaluatorio y las que le confiere la Constitución.

**Comisiones Legislativas.** Las comisiones son los espacios donde los legisladores se dividen y atribuyen el ejercicio de sus funciones. Es la especialización del trabajo parlamentario, su misión es estudiar y analizar temas específicos para proponer soluciones legislativas. Se elaboran dictámenes, informes, opiniones o resoluciones que son enviados a la Mesa Directiva para que ésta los someta al Pleno de la Cámara respectiva.

Las comisiones pueden ser ordinarias y especiales o también llamadas de investigación. Las ordinarias se constituyen durante toda la legislatura y se encargan de dictaminar las iniciativas de ley o decretos. Las especiales son

---

<sup>102</sup> Valenzuela. "Diccionario..." pág. 113



transitorias, conocen de asuntos que el Pleno considera trascendentes. Una vez cumplido su objetivo, desaparecen. A las investigadoras les corresponde indagar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Sus resoluciones no son vinculatorias, simplemente de conocimiento para el Ejecutivo.

### 3.4 FUNCIONAMIENTO DE LA COMUNICACIÓN EN EL CONGRESO

Además de su función legislativa, el Congreso tiene la obligación de comunicar permanentemente a la sociedad el desarrollo de su trabajo, desde el proceso previo a la elaboración de leyes, hasta su aprobación. El ámbito legislativo es complejo. Su naturaleza refleja los intereses de la nación. Todos los sectores están representados, y los que no, deben ser escuchados. El dinamismo legislativo propicia la interacción con un número indeterminado de personas, grupos y organizaciones.

El Congreso, que en la era del partido hegemónico había estado sometido al Ejecutivo, emerge en la democracia con poca experiencia en sus formas de comunicar. Incluso en las deliberaciones de los diputados para acordar el gasto en difusión, las diferencias políticas paralizaron el desarrollo de la comunicación institucional. No obstante, se logró crear un Comité de Comunicación Social cuyo fin es difundir la labor de los diputados. El problema es que dispuso de pocos recursos para ello: apenas contó con el 8.8 por ciento del presupuesto del gobierno federal destinado a difusión. Para revertir esto, se creó el Canal del Congreso, de señal restringida, que ha permitido a los ciudadanos seguir, en vivo, sesiones que han marcado la vida política del país.

A pesar de ello, aún existe un enorme desconocimiento de la población sobre la estructura y las funciones del Congreso. En promedio, el 60 por ciento desconoce cuáles son las funciones de un diputado, y sólo el 40 por ciento sabe que el Congreso tiene la facultad de aprobar reformas a la

Constitución<sup>103</sup>. Los medios juegan un papel casi definitorio sobre lo que los ciudadanos saben y piensan acerca del Congreso.

Desafortunadamente la cobertura mediática se enfoca en lo conflictivo, puesto que las malas noticias venden mejor. Además, los reportes periodísticos privilegian las informaciones anecdóticas y los escándalos. Se da más espacio al diputado que orinó en la vía pública o a las legisladoras que posaron para una revista de caballeros que a la aprobación de leyes. Lo anterior deviene en una distorsión informativa.

Otra adversidad comunicativa a la que se enfrenta el Congreso es la desigual competencia frente a los mensajes presidenciales. Existen cuatro razones por las que el Congreso tienen mayores problemas para comunicar que el Ejecutivo, las cuales esquematizamos de la siguiente manera:<sup>104</sup>

COMPETENCIA COMUNICATIVA	
Congreso	Ejecutivo
A pesar de tener un presidente de la Mesa Directiva, es un cuerpo colegiado, por lo que no existe una figura central. A los medios les funciona trabajar con personalidades, por lo que la mayoría de las veces recurren a los líderes de las bancadas, aunque sus opiniones no necesariamente reflejan el sentir de sus compañeros.	Existe claramente una figura central que es el Presidente. Su opinión basta para fijar la postura del gobierno. En el sexenio de Fox se creó la figura del vocero presidencial, que todas las mañanas ofrece una conferencia de prensa. Gracias a ello la Presidencia posiciona su mensaje entorno a los temas de la agenda mediática. Sin embargo, el modelo no continuó con Felipe Calderón
Por su naturaleza, se concentra mucho más en procesos que en resultados. La aprobación de una Ley o una reforma puede tardar meses e incluso años. Los procesos no le interesan a los medios ni al público. Y, aún cuando se termina la discusión de una Ley, el efecto de la misma puede tardar. Los medios y el público exigen resultados casi instantáneos, al no ser así, suelen condenar el desempeño legislativo.	El gobierno se encarga de aplicar las Leyes que han sido aprobadas, por ello se concentra en dar resultados efectivos que impacten a la opinión pública. Cuando el Ejecutivo envía una iniciativa y ésta no es aprobada, culpa al Legislativo de que los resultados no sean los que espera la sociedad. A los medios y al público les interesan los resultados. El gobierno tiene una capacidad de respuesta casi inmediata. Además, puede justificar de mil formas cuando los resultados no son los esperados.

<sup>103</sup> “La Cámara de Diputados en la Opinión Pública” Documento de Trabajo del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. 2003.

<sup>104</sup> Cuadro estructurado con base en Izurieta Canóva Roberto “Estrategias de Comunicación para Gobiernos” pág. 213

<p>La cobertura en los medios es magra. Comúnmente se envía a un reportero a cubrir la fuente, donde interactúan infinitas de personas y se tratan múltiples temas. La mayoría de los legisladores buscan a los reporteros para fijar su tema en la agenda. El reportero ante tal cúmulo de informaciones que recibe diariamente, desdeña las que no proporcionen el enfoque noticioso que le interesa a su medio.</p>	<p>Aunque también los medios envían a un solo reportero a cubrir la fuente, la cobertura es mayor. Paradójicamente, el Ejecutivo en ocasiones prefiere no dialogar con los medios, sino entablar un monólogo que se limite a fijar agenda o pronunciarse sobre un tema. En este caso, son los reporteros los que buscan las reacciones del Ejecutivo.</p>
<p>Otra desventaja y quizá la más importante, son los recursos materiales y humanos de los que dispone para enviar sus mensajes institucionales. El acceso a los tiempos oficiales es limitado, y tiene que compartirse con los entes autónomos como el Instituto Electoral Federal (IFE), la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) entre otros.</p>	<p>Al tener la facultad de elaborar el presupuesto, acapara los recursos destinados a comunicación social. También acapara los tiempos oficiales a los que tiene derecho en los medios. Con el decreto que desapareció el impuesto del 12.5 por ciento de tiempo en radio y televisión, el acceso a medios se ha restringido, ocasionando que se tenga que pagar más por la difusión.</p>

Con este panorama, cómo es posible que el Congreso logre una comunicación efectiva con la sociedad. Más aún, si existe tal desconocimiento sobre las actividades legislativas, cómo es posible el Cabildeo. Analizar este plano comunicativo permite identificar el alcance de las acciones políticas. Para implementar un plan de cabildeo hay que llevar al análisis al terreno del espacio político.

La comunicación descrita va enfocada hacia la opinión pública que se desarrolla en el espacio público. Son los medios de comunicación masivos los que se encargan de difundirla. Recordemos que existen dos niveles de comunicación, la masiva y la minoritaria. En la primera, el Congreso busca acercarse al electorado y a la población en general; en la segunda, sus receptores son los miembros del Ejecutivo, del Judicial, los sectores productivos (empresarios), líderes sociales, miembros de los partidos, agrupaciones civiles, prestadores de servicios e instituciones educativas. Son grupos de la sociedad que por sus funciones deben estar al tanto de los procesos legislativos. Del mismo modo, los legisladores necesitan acercarse a ellos para consultar y recopilar información en la elaboración de una ley o un punto de acuerdo. Este contacto se realiza mediante canales formales como reportes, convocatorias, comparecencias, realización de investigaciones o encuentros académicos e internet; y también por canales informales por lo

regular, comunicaciones verbales, correos electrónicos, llamadas telefónicas, en fin. Es en este espacio político donde se entretajan los acuerdos previos para el desempeño del trabajo legislativo, y es aquí donde se cabildea.

Situados en este plano comunicativo del Congreso, la tarea es reconocer cuáles son los grupos que, no siendo políticos, se desarrollan en el espacio político e, incluso, realizan acciones políticas tales como el cabildeo. ¿Quiénes son y por qué cabildean?

### 3.5 TIPOLOGÍA DE LOS GRUPOS QUE REALIZAN EL CABILDEO

Hemos planteado que en una democracia los ciudadanos se agrupan para incidir en las políticas públicas y en las decisiones legislativas. Actuar colectivamente facilita el cabildeo, ya que la suma de recursos humanos y materiales hace efectiva la persuasión hacia los tomadores de decisiones. Un individuo es incapaz de satisfacer todos sus deseos y necesidades por sí mismo. Por ello, busca actuar con varias personas, porque se puede conseguir más que ninguno en forma aislada. Esto es un imperativo cuando se trata de asuntos públicos. A esto se le llama acción colectiva.

Además, agruparse sirve para demostrar el grado de fuerza ante los gobernantes, quienes finalmente buscan ganar voluntades que puedan rentabilizar en su carrera política. En cierto modo, el éxito del cabildeo radica en la capacidad de comunicación y movilización entorno a la causa que se promueve.

Toda sociedad se define por sus organizaciones. Cada ciudadano pertenece por lo menos a una según el rol que desempeña ya sea en la familia, la escuela, la oficina, la iglesia, el club, el ejército...en fin. Una organización es definida por Edgar H. Sheim como la *“coordinación racional de las actividades de cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo*

*común y explícito mediante la división de las funciones y del trabajo, y a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad”<sup>105</sup>.*

Un grupo puede o no mantener lazos institucionales entre sus miembros. Se conforman con cualquier número de personas que interactúan entre sí y comparten una conciencia de pertenencia o afiliación, basada en expectativas de conducta comunes<sup>106</sup>. Para ser más claros, un partido político es una organización cuyo interés es alcanzar el gobierno. Un grupo político —que puede estar conformado por varias organizaciones—no necesariamente tiene como fin gobernar, sino influir en los que gobiernan. Tenemos, por ejemplo, a los sindicatos concentrados en confederaciones o centrales y divididos de acuerdo al sector productivo que pertenezcan: obreros, campesinos, mineros, maestros... También existen las organizaciones empresariales que se agrupan en cámaras de comercio o confederaciones. Del mismo modo se encuentran las organizaciones de la sociedad civil entre muchas otras. Básicamente, los grupos que intervienen en el cabildeo son identificados como de interés y de presión. A continuación se describe cada uno de ellos.

### 3. 6 GRUPOS DE INTERÉS

Si bien en la mayoría de la literatura especializada se entiende que todo grupo que cabildea es un grupo de interés, existe un pequeño matiz con respecto al grupo de presión. Un grupo de interés nace de la coyuntura política. Se activa cuando surge en el espacio público un tema que suscita el interés de varias personas u organizaciones. El propósito del grupo es influir en las decisiones gubernamentales o legislativas para asegurar que éstas les sean favorables. Puede constituirse por organizaciones sindicales, empresariales o por grupos étnicos, religiosos, culturales, deportivos o bien por estrato social, por región, barrio.

---

<sup>105</sup> Citado en Méndez Silvestre José “Dinámica Social de la Organizaciones” pág 79

<sup>106</sup> Idem 87

Asimismo, estos grupos pueden tener objetivos políticos de izquierda, derecha, centro; ser radicales o moderados; locales o internacionales<sup>107</sup>. No existe ninguna condicionante para formar un grupo de interés más que el acuerdo de los miembros por lograr un objetivo común.

Cualquier sector social puede devenir en grupo de interés: cuando los estudiantes se unen para evitar un alza de cuotas, o cuando los vecinos buscan que en la colonia se dé mayor seguridad. Los grupos de interés son esporádicos y/o heterogéneos. Una vez que han cumplido el objetivo que los llevó a unirse, regresarán a sus posiciones iniciales. En consecuencia, el grupo de interés se disolverá con la propensión a integrarse nuevamente en tanto surja una medida que afecte o privilegie sus intereses.

Cuando el grupo de interés se mantiene unido, una vez que ha pasado la coyuntura, y participa activamente en el sistema político, entonces hablamos de grupos de presión.

### 3.7 GRUPO DE PRESIÓN

Estos grupos son homogéneos. Tienen un plan organizativo formal. También se esfuerzan por influir en las decisiones de gobierno, legislativas o judiciales. Presentan sus intereses como temas de interés público, pero realmente buscan que los beneficios recaigan sólo entre sus miembros. Intentan conseguirlo mediante medios lícitos e ilícitos. Van desde el cabildeo, las relaciones públicas, la propaganda hasta el chantaje, la corrupción, la intimidación, tráfico de influencias entre otros. Incluso estos grupos logran posicionar a sus miembros en puestos claves de gobierno como en consejos directivos o consultivos de los órganos donde le interesa influir.

En ocasiones, integrantes de los grupos de presión son a su vez legisladores. Ejemplo de ello es el gremio de la industria de radio y televisión que entre sus filas destacan diputados y senadores, que también son concesionarios de

---

<sup>107</sup> Silva Martínez Mario “Diccionario Electoral INEP”, pág 198.

medios. Estos grupos suelen manejarse en el espacio político, evitando trascender al espacio público. Ejercen factores reales de poder ya que se basan en fuentes de riqueza, prestigio, organización, capacidad de movilización (poder de convocatoria) y fuerza electoral (son capaces de apoyar a partidos y candidatos de manera importante)<sup>108</sup>. *“Además procuran permanecer ocultos, actuar a través de intermediarios y no asumir responsabilidad política alguna. Así, pueden ganar poder por encima de los partidos, la legislaturas y burocracia en la toma de decisiones”*<sup>109</sup>.

En ocasiones los grupos de presión se constituyen en partidos políticos pero es más factible que sus miembros participen en ellos. En suma, estos grupos de presión se presentan preponderantemente en las cúpulas económicas y son identificados como poderes fácticos de las democracias. Amenazan la confianza pública en la democracia porque hacen predominar sus intereses a costa del interés general. Recordemos el caso las tabacaleras que lograron derogar el impuesto a los cigarrillos, funcionaron como un efectivo grupo de presión.

### 3.8 LOS ACTORES POLÍTICOS

Tácitamente hemos descrito a dos tipos de actores políticos que se definen por su sentido de pertenencia. Por un lado, tenemos a los políticos profesionales que viven de su actividad y, por el otro, los que no se consideran políticos pero encauzan parte de sus actividades para influir en el proceso político.

Basándonos en Joseph M. Vallés identificamos como acción política *“la conducta individual o de grupo que incide —a veces de forma muy remota, a veces muy directa— en el proceso de gestión de los conflictos sociales”*<sup>110</sup>. Dicho proceso tiene momentos diferentes, desde la formulación de una demanda, su canalización y reivindicación, el reclutamiento de dirigentes

---

<sup>108</sup> Idem

<sup>109</sup> Ibidem

<sup>110</sup> Vallés M. Josep “Ciencia Política Una Introducción” pág. 309.

políticos y elaboración e implementación de políticas públicas. Los actores políticos pueden intervenir en una o en todas las etapas del proceso.

A pesar de que la política es un campo de acción abierto,<sup>111</sup> sólo una pequeña parte de la sociedad participa permanentemente. A este sector politizado lo identificamos como minorías activas. Existen varias consideraciones que explican lo anterior. El nivel de especialización en la actividad política es el primer filtro. Básicamente hay tres bloques o categorías de ciudadanos:

1. **Bloque Apático.** Quienes son indiferentes a la política y lo ven como algo distante, que no pueden comprender y que consideran sólo es apta para los capacitados.
2. **Bloque Interesado.** Quienes manifiestan un interés intermitente, el cual depende del grado de atención que el espacio político le presta a través de los medios. Por ejemplo, cuando es tiempo de elecciones, principalmente, las presidenciales. Pasando estos periodos, su nivel de atención en asuntos políticos baja porque consideran que es algo distante de sus ocupaciones.
3. **Bloque Participativo.** Quienes tienen en la política el centro de sus preocupaciones, ya sea como militantes o como profesionales (analistas, periodistas y académicos). A pesar de ser minoritarios son los que más influyen en el proceso político.

Asimismo, existe otra categoría de especialización política —recopilada por Vallés— que se engloba en siete perfiles.

---

<sup>111</sup> Recordemos que esto sólo ocurre en los sistemas democráticos.



Perfiles políticos<sup>112</sup>.

PERFIL	BLOQUE
<i>Los inactivos.</i> Se especializan en la inhibición de la actividad política puesto que no participan.	Apático
<i>Los comunicadores.</i> Se informan, debaten y critican los asuntos políticos.	Interesado Participativo
<i>Los activistas locales.</i> Participan en iniciativas sociopolíticas en su barrio o municipio para reivindicar servicios o colaborar en la comunidad	Participativo
<i>Los activistas globales.</i> Participan en actividades de alcance general de manera temática. Ecologistas, movimientos sociales para derechos políticos, terminar con la marginación, reivindicación de género, cuestiones culturales.	Participativo
<i>Los militantes.</i> Participan de modo regular en actividades de organizaciones estables como partidos, sindicatos, org. empresariales, ONG'S etcétera.	Participativo
<i>Los votantes.</i> Remiten su actividad al acto de ir a votar y desentenderse de la política o bien, mantenerse informado	Interesado Participativo
<i>Los Políticos.</i> Dedican todo su tiempo a la actividad política en todos los ámbitos.	Participativo

Los perfiles políticos son importantes porque ayudan a reconocer el marco de referencia del que dispone cada actor. Esto a su vez permite inferir el nivel de información que manejan y las fuentes de las cuáles la obtienen. Derivado de lo anterior, se construyen los mensajes que entran en juego en el espacio público.

Un militante, por su grado de compromiso con su partido, privilegiará las informaciones que refuercen su postura y le permitan aterrizarla en el discurso: Ellos y nosotros, izquierda y derecha, son las categorías con las que el militante simplifica la realidad política para situarse en ella. En cambio, un analista, que tiene como su objetivo explicar dicha realidad, echará mano de informaciones procedentes de distintas visiones para complementar su estudio. Es decir, su pretensión no es —o debiera ser— tomar partido, sino situarse por encima de las categorías izquierda-derecha para explicarlas.

<sup>112</sup> Las categorías son retomadas en Vallés (Op Cit pág 311). El cuadro es elaborado con agregados propios.

### 3.9 EL PROCESO COMUNICATIVO EN EL CABILDEO

El actor político es a su vez actor comunicativo. Bajo estas dos condiciones, quienes cabildean buscan lograr el entendimiento y la influencia sobre el asunto que les interesa.

El cabildeo es un proceso acabado en términos comunicativos, pero indefinido en cuestión política. A qué nos referimos, al decir que tiene un acabado comunicativo precisamos que se puede construir un mensaje claro y directo sobre la causa que se promueve, la cual será difundida todo el tiempo con el mismo objetivo: lograr el éxito en la persuasión.

El Cabildeo como estrategia de Comunicación Política es un juego de competencias político-comunicativas; un método para conseguir el fin deseado. Como toda metodología, tiene un porcentaje de éxito y fracaso. Prever las probabilidades de éxito dependerá del análisis preciso del problema y de identificar las preferencias tanto comunicativas y políticas de los actores implicados.

¿Cómo hacerlo? Para comprender mejor debemos recurrir al modelo woltiano. Recordemos que la Comunicación Política es el *espacio en que se intercambian los discursos contradictorios*,<sup>113</sup> ya que, como se ha visto, el cabildeo se desarrolla en el espacio político, donde intervienen más de tres actores: bien puede ser un político, un periodista, un grupo de presión o de interés, en fin...

El Congreso es el espacio político donde se intercambian discursos contradictorios para tratar de incidir en el proceso legislativo. El cabildeo es la acción realizada en el espacio político para influir en las decisiones, utilizando estrategias de Comunicación Política. En estos términos, el cabildeo es un discurso que se intercambia con otros, que son contradictorios. Tenemos entonces dos polos de la Comunicación Política: los territorios y las arenas. El

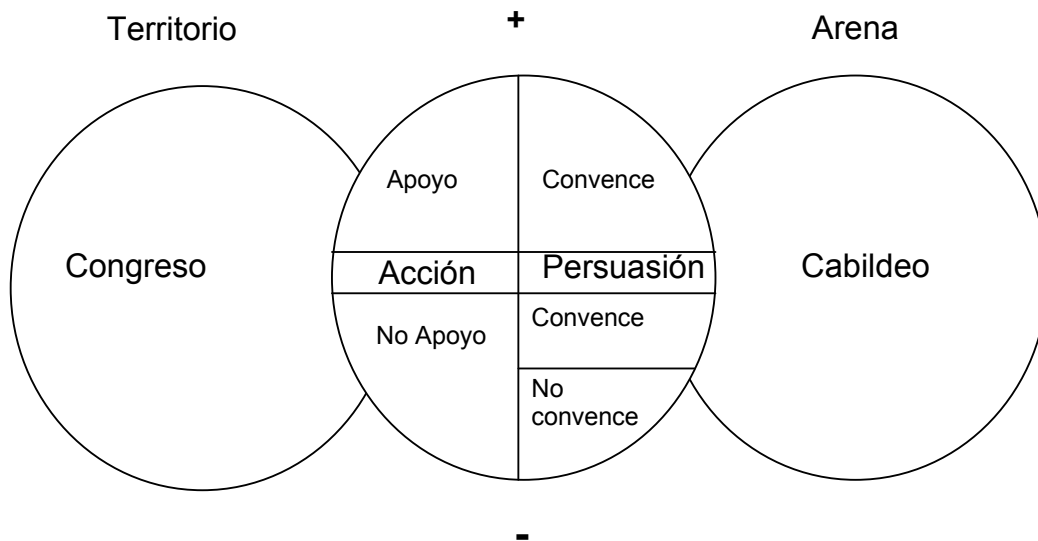
---

<sup>113</sup> Véase Capítulo 1 pág 17.

Congreso es el territorio físico y virtual que permite a los actores políticos su actuar teleológico en función de factores de organización, estructurales, contextuales y de acontecimiento, que definen restricciones y oportunidades<sup>113</sup>.

El Cabildeo es la arena constituida por las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse y evaluarse públicamente los discursos de los actores políticos.

Además de estos polos, existen otros dos, catalogados como de persuasión y acción. El discurso es un mensaje que busca persuadir al interlocutor para motivar una acción esperada que favorezca al emisor. Es decir, el cabildeo busca convencer al legislador para que vote una ley en el sentido deseado. Lo anterior se ilustra en el siguiente esquema.



### 3.10 LAS PREFERENCIAS POLÍTICAS

Todo actor político tiene intereses, los cuales delimitan su campo de preferencias. El interés surge de la necesidad que tiene un sinnúmero de fuentes: biológicas como de supervivencia y de reproducción; económicas como el acceso al consumo de bienes; sociales donde se incluyen los valores

<sup>113</sup> Gosselin, André “La Comunicación Política Cartografías de un campo de investigación y de actividades”, pág 9.

religiosos, las ideologías, el sentido de pertenencia a un grupo,<sup>114</sup> como ya ha quedado apuntado en los grupos de presión y de interés.

Lo importante es identificar cómo las preferencias de los individuos los llevan a actuar en el cabildeo. Para comprender mejor, introduciremos los conceptos costo y beneficio, surgidos en la Economía, que se han extendido a la Ciencia Política y que aplicaremos al campo de la Comunicación Política.

En el actuar cotidiano los individuos realizan cálculos racionales para jerarquizar y seleccionar, de las opciones que disponen, aquella que les permita satisfacer sus deseos. Ya sea trabajar, comprar una casa, escoger una escuela. Cualquier comportamiento está fundado en las preferencias y prioridades del individuo. En la consecución de los fines hay un costo que se debe asumir en pos de conseguir un beneficio mayor. En este cálculo racional, el individuo pondera los costos para prever si éstos justifican el beneficio. Si el costo resulta mayor que el beneficio, entonces el sujeto desecha su opción y busca otra que equilibre la relación costo/beneficio.

Cabe aclarar que como seres humanos somos erráticos y muchas de las decisiones que tomamos están influidas en ocasiones por la víscera o el corazón, es decir, por gustos y preferencias emotivas. No todo el tiempo actuamos como seres racionales y calculadores. Esto no quiere decir que el actuar racional esté por encima de lo emotivo, ni viceversa. De hecho, nuestras acciones están en constante equilibrio entre lo emotivo y lo racional. Gracias a la dicotomía costo/beneficio es factible realizar un análisis neutro del comportamiento, considerando ambos lados.

En la acción colectiva ocurre lo mismo. La suma de las preferencias coincidentes lleva a los individuos a organizarse en grupos de interés, y será el análisis costo/beneficio de sus opciones el que determine su plan de acción.

---

<sup>114</sup> Shepsle Kenneth A. "Las Fórmulas de la Política" pág 22.

Para ejemplificar tomaremos un caso que ocurrió en el 2003 en la Cámara de Diputados. Durante la discusión de la reforma fiscal —promovida por el PAN— la legisladora del mismo partido, Regina Vázquez, fue la única, de los 150 diputados que componían su grupo parlamentario, que votó en contra. El disgusto de sus compañeros no se hizo esperar, incluso varios pidieron su expulsión. Aunque su solo voto no hubiera logrado la aprobación de la reforma, el hecho de ir contra los intereses de su fracción, en una de las discusiones parlamentarias más importantes de la legislatura, generó suspicacias.

¿A caso la motivación de la diputada fue producto de la convicción y de un serio análisis de la reforma? Muchos creían que ella había vendido su voto. Y en efecto, lo hizo, pero no de la manera convencional.

Resulta que su padre estaba recluido en un penal de Veracruz, estado donde gobernaba el PRI. Versiones periodísticas revelaron que la legisladora votó en contra porque su papá se lo pidió así, para rebelarse contra del Gobernador Miguel Alemán, quien no le había dado trámite a su petición de ser liberado (*Reforma 12-12-03*). Ante tal panorama, la diputada hizo un análisis costo/beneficio de su situación y votó en consecuencia.

Del mismo modo, un diputado puede votar una legislación en contrasentido al interés del cabildero. Incluso, el diputado puede no estar de acuerdo con la postura de su partido, pero aún así votará según le convenga. Al hacer un análisis costo/beneficio, el legislador comprende que resulta más costoso votar a favor de lo que pide el cabildero porque sufriría una sanción por parte de su partido.

Estas particularidades rebasan el campo mismo de la comunicación y del cabildeo, puesto que se valen de elementos como el chantaje para coaccionar la toma de decisión. Por ello, debe quedar claro que la coacción neutraliza todo acto comunicativo persuasivo, puesto que el sujeto actúa contra su voluntad y no tiene margen de elección.

### 3.11 LAS FORMAS DE ACCIÓN EN EL CABILDEO

Existen seis formas de actuar en la Comunicación Política que a su vez son las que moldean el mensaje del proceso de Cabildeo. Entenderlas nos permitirá identificar el campo de las preferencias comunicativas de los actores políticos.

1. **Acción Teleológica.** Antes que nada, los grupos que participan en el cabildeo deben anticipar los escenarios de su comunicación política. A esto comúnmente se le conoce como la estrategia, palabra proveniente del campo militar que define el arte de dirigir operaciones militares. Su uso se ha ampliado para hablar de la planeación para dirigir un asunto o para tomar decisiones óptimas bajo un camino trazado.

El actor político es un actor estratégico, realiza un cálculo costo/beneficio para elegir mejor camino. En términos comunicativos, cuando se busca posicionar un tema en la agenda mediática, se elige el medio que mejor se adecue a la intencionalidad. ¿Por qué se elige un periódico y no otro? ¿Por qué se busca aparecer en tal programa de radio?

La decisión de a qué medio acudir es resultado del análisis estratégico. Es obvio que todos los actores políticos buscan aparecer en TV. Sin embargo ante el acceso limitado a veces resulta contraproducente tener una cobertura de una nota de 30 segundos a, por lo menos, una de un minuto en radio o media cuartilla en prensa.

En la competencia comunicativa entre Legislativo-Ejecutivo queda ilustrado que las preferencias dependen del acceso que a los medios y de la habilidad para lograr que el tema que se cabildea se vuelva noticioso y por si mismo genere agenda. (Eso lo veremos en el siguiente capítulo). El actor político realiza un fin o hace que se produzca el estado de cosas deseado eligiendo los medios prácticos más congruentes para ello. La Acción Teleológica —plantea Habermas— es un modelo de acción utilitarista, el

actor calcula medios y fines desde el punto de vista de maximización de utilidad o de expectativas de ella <sup>115</sup>.

2. **Acción Axiológica.** Relativo a los valores. Puesto que ciertos actores políticos guían su acción por normas, ética, convicción o ideología, no consideran las consecuencias de sus actos o, en todo caso, los justifican o los niegan.

El actuar axiológico es contrario al estratégico. No se hace un cálculo anticipado de los efectos del mensaje porque se considera que el receptor tiene los mismos valores del emisor. Es un actuar impulsado por el imperativo del deber.

En la Comunicación Política el actuar axiológico permite la confrontación de valores para establecer nuevos y desechar los que la sociedad ya no acepta. Tenemos el caso del rol de la mujer en el campo laboral. No hace mucho tiempo se pensaba que el hombre tenía que ser el proveedor del hogar y la mujer era quien administraba el gasto y cuidaba a los hijos.

Esta condición cambió en la medida en que la situación económica empeoró y ya no era posible mantener el hogar con el salario de un solo cónyuge. Además, los movimientos feministas por lograr la igualdad de oportunidades, entre otros factores, abrieron los espacios de la mujer en el sector productivo.

De este modo, el actuar axiológico antepone valores, promoviendo que permeen a la sociedad. Permanecerán aquellos que sean aceptados por la mayoría como válidos, manteniéndolos, renovándolos o quitando los que ya no funcionan.

---

<sup>115</sup> Habermas Jürgen. "Teoría de la Acción Comunicativa" Vol 1 pág 122

3. **Acción Afectiva.** Contradictoriamente, en el espacio político es el tipo de acción que menos se realiza, mientras que en el espacio público es la más recurrente.

Se suele decir que en política la mayoría de los amigos son falsos, pero los enemigos son verdaderos. Esto se explica muy sencillo. Desde que los grupos se organizan para realizar el cabildeo, el motivo que los lleva a unirse parte del interés y no de lazos afectivos.

Puede ocurrir que a partir del interés se generen lazos afectivos, pero en general, la naturaleza misma del campo político lo impide. Una definición certera de acción afectiva nos la ofrece André Gosellin: *“es una conducta que moviliza medios sin una intención reflexiva, una reacción espontánea a una situación en la que el agente obra en el momento, sin pensar en las consecuencias de su acto ni en los valores a los que habitualmente se adhiere”*<sup>116</sup>.

Los actores políticos que cabildean no se dejan guiar por cuestiones emotivas que interfieran en su juicio, precisamente porque les interesa anticipar escenarios para lograr el éxito en la persuasión. Usan lo emotivo para incidir en los juicios de otros. Esto se inserta en la mediatización de la política, ya que pone el acento en cuestiones emotivas para explicar los asuntos públicos.

Es por ello que decimos que en el espacio público la acción emotiva es recurrente, puesto que los medios apelan a la emoción y no a la razón. Cuando exigen a las autoridades que se acabe con la inseguridad, no se hace un análisis serio de las causas ni los efectos, simplemente se enaltecen los efectos como el número de asesinatos, de robos... sin explicar su origen ni hasta donde es ineficiencia de la autoridad y hasta donde son acontecimientos propios de las grandes urbes.

---

<sup>116</sup> Gosellin André Op Cit pág 9



Los cabilderos buscan motivar la acción afectiva del público para lograr que su causa reciba apoyo pero, en todo momento, evitan que su actuar esté motivado por aspectos afectivos. En otras palabras, quienes conocen y participan en el espacio político están en cierto modo vacunados ante los impulsos emotivos, porque ellos son los que se encargan de inyectar la emoción al espacio público, ya sea como mediadores o como hacedores de la política.

**4. Acción por Hábitus.** No es más que la acción por los usos y costumbres. Está encauzada a los medios prácticos para alcanzar algún objetivo. Esta forma de actuar ha sido aprendida *“como un vivencia cognitiva de muchas vivencias olvidadas (...) Es una conducta maquinal que obedece inconscientemente a la costumbre”*<sup>117</sup>.

En la Comunicación Política se usa el término propuesto por Anthony Giddens de *conciencia práctica* que es la manera más o menos conciente que tienen los electores para seleccionar los mensajes políticos. En las zonas rurales existen personas que simpatizan con el PRI porque sus padres tenían esta afectividad y, a su vez, sus abuelos. Es una identidad partidaria transmitida de generación en generación.

Esta acción no es propiamente irracional puesto que a partir de la conformación social del individuo, resulta racional que estime votar por el mismo partido sin cuestionarse, más allá de la costumbre, por qué lo hace.

Podría pensarse que esto ocurre sólo con personas con bajos niveles de información, pero no es así. Incluso en la actividad legislativa existen las llamadas “prácticas parlamentarias” que se hacen por costumbre, y que tienen como fin organizar mejor las sesiones, sin que el procedimiento esté inscrito en ninguna norma. Son experiencias acumuladas que han servido para resolver problemas y dar fluidez a los trabajos legislativos.

---

<sup>117</sup> Idem pág 15.

5. **Acción Dramatúrgica.** Es la puesta en escena de los personajes políticos y sus mensajes. Cada actor tiene un cúmulo de vivencias, deseos y sentimientos que permanecen en el mundo subjetivo, que sólo ego conoce.

Cuando entra en relación con el mundo objetivo (el mundo social) ego está en la posibilidad de comunicar su mundo subjetivo o mantenerlo oculto a alter. La autorrepresentación se basa en el manejo de la comunicación sincera o bien, en el falseamiento de las intenciones para manipular las impresiones que pueden suscitar en los demás. El actuar dramatúrgico es muy común en el espacio político pero también en el manejo mediático del espacio público.

Un político bien puede presentarse como el paladín de la lucha contra la corrupción y tras bambalinas, se beneficia de aquello que condena. Del mismo modo, un medio de comunicación se presenta ante su público con valores de objetividad, sin ninguna intencionalidad política, pero en el fondo busca lograr el apoyo hacia algún candidato. En suma, la acción dramatúrgica intenta controlar las interacciones recreando una imagen falsa o verídica. La clave para entender el actuar dramatúrgico es la autoesenficación que no es un comportamiento expresivo espontáneo, sino una estilización de las propias vivencias, hecha con vista a los espectadores<sup>118</sup>.

6. **Acción Comunicativa.** Jürgen Habermas fue quien acuñó el concepto en su obra Teoría de la Acción Comunicativa. Para él, es la interacción de al menos dos sujetos capaces de lenguaje y de acción que (ya sea con medios verbales o extraverbales) entablan una relación interpersonal. Los actores — dice Habermas— buscan entenderse sobre una acción para coordinar, de común acuerdo, sus planes de acción y realizar una acción conjunta.

---

<sup>118</sup> Habermas Jürgen. Op Cit pág 124.

“El concepto aquí central es la *interpretación* se refiere primordialmente a la negociación de definiciones de la situación susceptibles de consenso”<sup>119</sup>. El modelo habermasiano parte de un supuesto ideal de que los actores de la comunicación se encuentran en igualdad expresiva, de una intercomprensión máxima donde cada uno es capaz de distinguir los conceptos del mundo objetivo, del social y del subjetivo.

El mundo objetivo es el conjunto de todas las entidades sobre las que son posibles los enunciados verdaderos; el mundo social es el conjunto de todas las relaciones interpersonales y legítimamente reguladas, y el mundo subjetivo es la totalidad de las vivencias del hablante, a las que éste tiene un acceso privilegiado<sup>120</sup>.

Habermas parte del supuesto de que la comunicación debe ser sincera: el enunciado es verdadero, el acto del habla es correcto en relación al marco normativo vigente y la intención expresada por el hablante coincide con lo que realmente piensa. El modelo de Habermas plantea que un campesino estaría en las mismas condiciones de analizar la realidad que un sociólogo tan sólo con el acto de habla.

Considerando que esto es una utopía, André Gosselin propone una definición con las categorías de Habermas, pero situado en la praxis de la Comunicación Política. Entonces hay acción comunicativa cuando “*los actores políticos se preocupan por la intercomprensión y la obtención de contextos, los instrumentos, las reglas que conduzcan a encontrar las definiciones comunes de las situaciones que los actores consideren indispensables para el éxito de sus acciones premeditadas, de su conducta moral y de la manifestación sincera de la subjetividad*”. Ante situaciones de crisis interna los actores políticos deben negociar y entenderse ante una preocupación común. Deberán plantear su comunicación, mediante el lenguaje hablado, para reflexionar sobre el problema con el fin de acordar una acción conjunta. En estos términos la acción comunicativa se presenta

---

<sup>119</sup> Idem pág 124

<sup>120</sup> Idem pág 144

raras veces. Las diferencias políticas impiden que la intercomprensión sea óptima, pero ello no quita que los actores políticos se reconozcan como integrantes de un mismo grupo (clase política) y en ella actúen comunicativamente. El grado de comprensión dependerá de la repartición equitativa de costos y beneficios. No olvidemos que en todo momento el actor político actúa teleológicamente.

### 3.12 APROXIMACIÓN AL PROCESO DE CABILDEO

Ahora que hemos dotado a nuestro objeto de estudio de elementos teóricos, estamos en posibilidad de plantear un modelo de Cabildeo como estrategia de Comunicación Política, anclados en las categorías de actores, intenciones e interacciones. Tenemos en primer término al Congreso como el territorio del cabildeo, tomando en cuenta que no es el único escenario donde ocurre.

Como se ha visto, los actores políticos son todos aquellos individuos y grupos que participan en el espacio político. Por su nivel de implicación, existen dos tipos, los tomadores de decisiones, que son los legisladores, y los interesados, definidos como los grupos externos al Congreso. Dentro de los interesados están los activos y los pasivos (expectantes).

Para que estos actores se conviertan en partes interesadas debe surgir un asunto que funcione como el aglutinador de las acciones teleológicas. Dicho asunto se gesta dentro o fuera del Congreso. Bien puede ser una iniciativa presentada por integrantes del cuerpo legislativo, o una iniciativa promovida por el Ejecutivo, o por ciudadanos que, aunque no tienen la facultad legal de presentarla, sí pueden promoverla para que alguno de los legisladores la retome. De donde provenga la iniciativa, ésta tiene sólo dos destinos: ser aprobada, según lo determine el procedimiento legislativo, o bien, ser desechada.

La naturaleza del asunto a cabildear determina el tipo y número de actores interesados que, de acuerdo a su implicación, se presentarán niveles de mayor a menor interés. Para ser más claros ejemplificaremos con un caso. Cuando la

Secretaría de Hacienda quiso derogar la tasa cero del IVA en libros y revistas, los primeros actores interesados fueron el gremio editorial. Este grupo se convirtió en los interesados de primer nivel, puesto que serían los primeros afectados en sus ventas. Los creadores de las obras siguieron como grupo interesado de segundo nivel, puesto que se mermaría el pago de sus regalías, y el grupo afectado de tercer nivel fueron los lectores, ya que con la derogación del IVA tendrían que pagar más por el producto editorial. Puede haber tantos niveles de interés como implicados en el asunto. Esto depende de los alcances de la medida que se quiere implementar.

Ante el asunto, los interesados activos tomarán una postura a favor o en contra, que moldeará sus preferencias. Realizan un cálculo costo/beneficio y, dependiendo de la correlación, implementarán planes de acción ya sea para inhibir la medida que se pretende implementar o bien para promoverla.

Los interesados activos definen su postura y su preferencia, pero deben implementar planes de acción para incidir en los tomadores de decisión. Entablan contacto con los demás afectados y comienza a gestarse el grupo de interés integrado por los interesados de uno o de todos los niveles. En este espacio es factible que se presente la acción comunicativa, con sus matices,<sup>121</sup> puesto que reconocen que el asunto les afecta a todos por igual, independientemente de su diferenciación. Surge la necesidad de lograr la intercomprensión para encontrar las definiciones comunes que los actores consideren indispensables para el éxito de sus acciones premeditadas.

De este modo, los interesados activos comienzan a construir su discurso que cubre sus expectativas y comienzan a comunicarlo al espacio político. Para ello, deben identificar al cuerpo de legisladores que tienen conocimiento del asunto, en primera instancia. Se inicia el primer contacto con los tomadores de decisión a fin de informarles sobre las preferencias del grupo, así como su postura y las consecuencias que acarrea la medida legislativa.

---

<sup>121</sup> Cuando decimos con sus matices, reconocemos que se presenta una acción comunicativa imperfecta, con limitantes, pero con una clara intencionalidad de expresar argumentos veraces.

Sin embargo, en este proceso también hay una contraparte que promoverá una postura contraria. Es cuando los diversos discursos se contradicen en una lucha, primero para posicionarse y después para persuadir a los tomadores de la decisión.

Esta confrontación discursiva salta al espacio público cuando se mediatiza el asunto. De aquí en adelante, los medios de comunicación serán el centro de la acción dramática, cuyo fin es que cada actor se autopresente de tal manera que conlleve el apoyo de la opinión pública para legitimar su postura entorno al asunto en cabildeo.

Una vez que se ha ensanchado la comunicación es previsible que más actores se sumen al cabildeo, al enterarse de un asunto que sólo era conocido en el espacio político. Es un efecto como cuando desciende una bola de nieve, que en la medida en que va cayendo cobra más volumen y fuerza. Del mismo modo, conforme el cabildeo salta del espacio político al público, crece el número de actores políticos y discursos que entran en juego. Todo esto tiene como resultado el enriquecimiento del debate público. Así, se clarifica la diferenciación de actores y sus intereses.

En la siguiente etapa el cabildeo se intensifica en la medida en se acercan los plazos legislativos para debatir la iniciativa ante el pleno. Los actores interesados movilizarán sus recursos humanos y materiales para asegurar el éxito de su empresa. El legislador se ve emplazado a definir una postura y su actuación dependerá de tres factores: 1). La magnitud del asunto en cabildeo, es decir, si es una medida estructural que afecta al grueso de la población o si es de tipo sectorial. 2). El grado de interés de su partido en el asunto y la postura que asuma ante éste. En consecuencia, el legislador puede tener plena libertad para votar el asunto, o bien, el partido le da línea en el sentido en que debe ser el voto. 3). Por último, el grado de interés que el asunto haya suscitado en la opinión pública así como si la medida es popular o impopular.

Finalmente, según el cabildeo haya logrado su impacto comunicativo y político, el asunto quedará sujeto a la decisión final del legislador y votará en consecuencia.

Grosso modo, esta es una descripción esquemática del proceso de cabildeo. En el siguiente capítulo lo abordaremos detalladamente con un caso práctico.

## 4. EL CABILDEO COMO UNA ESTRATEGIA TEÓRICO METODOLÓGICA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

En este capítulo final se explicará cómo se diseña una campaña de cabildeo, acorde con los postulados teóricos analizados en los capítulos precedentes.

De acuerdo con el concepto planteado, **el cabildeo es la acción realizada en el espacio político para influir en las decisiones de un órgano de gobierno, legislativo o de administración pública, utilizando estrategias de comunicación política.**

Para emprender una campaña de cabildeo se debe contar con los elementos analíticos que permiten identificar el tema o la causa de la cual se deriva la acción de incidencia y persuasión. De este modo, se delinea el camino que debe seguir la estrategia de comunicación política y su campo de acción.

### 4.1 ANÁLISIS ESTRATÉGICO DEL PROBLEMA

Todo análisis deviene en estrategia cuando se sistematizan las acciones que se derivan de él. El análisis estratégico debe satisfacer dos propósitos: la comprensión del problema y la definición de las líneas acción. De otro modo se corre el riesgo de actuar erráticamente y desperdiciar recursos.

El actuar estratégico, (también teleológico, como se vio en el capítulo 3) es algo natural en el campo militar y económico. En política suele ser poco recurrente, pues prevalece el actuar táctico, es decir, se actúa en el corto plazo según la coyuntura. Sin embargo, con el arribo de la Comunicación Política las formas del actuar político se han sofisticado en la medida en que se incorporan planes estratégicos con miras a obtener resultados en el largo plazo. La lucha electoral, por ejemplo, se asemeja a una guerra puesto que se busca la capitalización de los oponentes mediante los votos.



“Las estrategias políticas son aquellas que buscan imponer concepciones políticas, como la sanción de nuevas leyes o la creación de una nueva estructura en la administración estatal o la ejecución de medidas de desregulación, privatización o descentralización”<sup>122</sup>. Para ello, se necesita al mismo tiempo una estrategia comunicativa que dé soporte a las acciones políticas.

Las acciones de cabildeo deben estar precedidas por un plan estratégico que defina el rumbo con el fin de lograr el éxito. Cabildear sin identificar cuáles son los componentes del problema, sin establecer los objetivos, o sin conocer el territorio en el cual se busca influir, incrementa las probabilidades de fracaso. Por ello, lo primordial es analizar con la mayor precisión posible el espacio de decisión. Es importante saber quiénes son los tomadores de la decisión, cuáles son sus posiciones ante el asunto, cuál es la correlación de fuerzas en el espacio político, quiénes son los aliados y quiénes los oponentes de la causa.

Toda idea política, por muy buena que sea, sólo logra imponerse luchando contra el adversario. La única forma de hacerlo es con poder y con influencia, así lo corroboran los estudiosos en la materia. Ninguna estrategia por sí misma detenta poder. En cambio, lo que sí permite la estrategia es construir influencia. Ese es el objetivo del cabildeo: influir en quienes detentan el poder.

Quien se desenvuelve en el espacio político, ya sea un político, empresario o una ONG, requiere de planificar sus acciones. En este capítulo no se marca el camino, simplemente se establecen líneas generales de acción para desarrollar una estrategia, desde la óptica de la Comunicación Política.

## 4.2 EL STATU QUO

El primer punto que se debe analizar para el actuar estratégico es el *statu quo*. Nada parte de cero. Existe siempre un orden de cosas establecido en el cual hay ganadores y perdedores. Es el caso de las políticas públicas. Al

---

<sup>122</sup> Schröder, Peter “Estrategias Políticas” pág 16

implementarlas se busca que las condiciones del reparto de ganancias sean equitativas. No hay ningún sistema perfecto, puesto que siempre habrá quién resulte más beneficiado, pero en la medida en que las desigualdades no sean tan amplias entre quien más obtiene, del que menos, entonces es factible alcanzar un estadio equitativo, es decir, el bienestar social. Cuando se habla de políticas públicas es un imperativo buscar la maximización del bien colectivo sobre el bien particular. Sin embargo ¿qué garantiza que los hombres que dirigen el gobierno actuarán para mejorar el bienestar social?

La respuesta a esta interrogante la aporta Anthony Downs: *“En una democracia los partidos políticos formulan su política estrictamente como medio para obtener votos. No pretenden conseguir sus cargos para realizar determinadas políticas preconcebidas o de servir a los intereses de cualquier grupo particular, sino que ejecutan políticas y sirven a grupos de interés para conservar sus puestos”*<sup>123</sup>.

Por lo tanto, —argumenta Downs— la función social de los políticos consiste en elaborar políticas públicas mientras se encuentran en el poder, y ésta son un subproducto derivado de sus motivaciones personales que buscan obtener la renta y el prestigio que supone gobernar.

Para reconocer dichas motivaciones es ineludible saber cuál es el *statu quo*, que literalmente significa “en el estado en que”, y se emplea para referirse al estado en que se encuentra un asunto o cuestión en un momento determinado.

En el ámbito legislativo existe una realidad normativa, es decir, un estado de cosas en donde una legislación regula las relaciones entre los individuos y define el papel que desempeña el Estado. O por el contrario, bien puede no existir legislación alguna en determinada materia. Todo legislador tiene la facultad de proponer modificaciones al *statu quo*, que serán efectivas sólo si la mayoría las aprueba.

---

<sup>123</sup> Downs Anthony. “Teoría Económica de la Acción Política” pág 98.

En el cabildeo es fundamental conocer el *statu quo* del que parte una iniciativa de ley, si es que busca regular una actividad que no lo está; o cambiar una ley existente para permitir la inversión del sector privado en servicios públicos, por ejemplo, o tal vez para ampliar el papel del Estado, en fin. Es importante indicar que no todas las iniciativas pretenden un cambio radical al *statu quo*. Hay algunas de corte gradualista que sólo modifican algunos aspectos.

Independientemente de cuál sea el asunto a cabildear, existen dos posiciones básicas, las cuales sirven como matriz del análisis estratégico. Se cabildea para promover cambios al *statu quo*, o para defenderlo. Esto es, en contra de la iniciativa que pretende modificarlo. Todo actor político, dependiendo de la postura que asuma, se convierte en promovente u oponente del *statu quo*.

Para comprender mejor es pertinente analizar el siguiente caso de estudio.

Un grupo de editores, bibliotecarios, escritores, librerías entre otros, encabezados por la Cámara Nacional de la Industrial Editorial Mexicana (Caniem) impulsaron la iniciativa de *Ley de Fomento para la Lectura y el Libro*, la cual buscaba sustituir la promulgada por el presidente Ernesto Zedillo en el 2000, debido a que ésta tenía “serias deficiencias y queda(ba) muy a la zaga de otras legislaciones análogas y ha tenido múltiples dificultades para ponerse en práctica”,<sup>124</sup> según se consideró en la exposición de motivos.

Más allá del plano discursivo ¿cuáles son los hechos que motivaron al grupo de interés a impulsar su iniciativa? Resulta que el mercado de libros mexicanos había tenido una baja considerable en las ventas ante la penetración de títulos provenientes, principalmente, de España. Además, cadenas como las librerías Gandhi, Sótano, Porrúa entre otras, ofrecían mejores descuentos gracias a que compraban grandes volúmenes a las editoriales, por lo cual, podían exigir un precio más barato. Del mismo modo ocurriría en las tiendas departamentales como Walt-Mart y la cadena Sanborns. Esta situación generó que las ventas se

---

<sup>124</sup> Iniciativa consultada en <http://www.caniem.com/libros/articulo.asp?iArt=216&iType=26>

concentrarán en los mayoristas porque fijaban, con las editoriales, descuentos más agresivos<sup>125</sup>.

Las pequeñas y medianas librerías no podían acceder a estos precios por su bajo volumen de compra. Consecuentemente, se dio una competencia desleal que propició su precarización. Ante tal situación, se inició el proceso de cabildeo con la activación del grupo de interés que se organizó para influir en el ámbito legislativo. Durante ocho meses trabajaron en la iniciativa, con la ayuda de expertos en materia jurídica. Una vez concluida, la presentaron ante las Comisiones Unidas de Cultura del Senado y de la Cámara de Diputados.

El punto medular de la iniciativa de Ley se contenía en el Artículo 22. Cap. VI que pretendía obligar a los editores e importadores a fijar un precio único de venta, el cual se registraría en una base de datos a cargo de la Caniem, y estaría disponible a todo el público.

Como vemos, el grupo de interés impulsó un cambio radical del *statu quo*, al pasar de la libre fijación del precio del libro, al control del precio único. En su intento de persuadir a los tomadores de decisión, los impulsores de la ley sostenían que:

- Con el precio único los lectores podrán adquirir las obras al mismo costo, tanto en librerías grandes y pequeñas, en cualquier parte del país y no sólo en las grandes ciudades.
- Se incentiva la compra de libros y por ende, se elevan los índices de lectura.
- Se deja en libertad del editor fijar el precio de venta al consumidor final.
- Se termina la guerra de precios que ocasiona el cierre de las pequeñas librerías.
- La competencia se daría por el servicio al cliente y la cantidad de títulos exhibidos.
- Argumentaron que en países como Francia, España y Alemania se ha aplicado la política del precio único lo que ha dado como resultado que se

---

<sup>125</sup> Aguilar Alberto. Columna Nombres, Nombres y ... Nombres "Inminente aval o no de Fox a la nueva Ley del Libro y el quehacer de los mayoristas vs librerías". Reforma 2 de junio de 2006.

incrementen las librerías y se mantenga el costo del libro por debajo de la inflación.

Tras dictaminarse la iniciativa en la Comisión de Cultura del Senado, el 17 de marzo de 2006 la ley fue aprobada por unanimidad en el pleno senatorial, con 82 votos a favor.

El grupo de interés logró su primera victoria en el proceso legislativo. Pero aún faltaba lograr que la ley se aprobara en la Cámara de Diputados. La segunda etapa del cabildeo fue más intensa. Desde el gobierno Federal surgió un bloque opositor que rechazaba la modificación al *statu quo*.

La Comisión Federal de Competencia (CFC) órgano desconcentrado de la Secretaría de Economía (SE) rechazó la Ley por considerar que significaría un retroceso para el mercado editorial al encarecer los libros con el precio único<sup>126</sup>.

La opinión que emitió la CFC fue enviada a la Cámara de Diputados para su consideración. Además de la CFC, un grupo de economistas, editorialistas, legisladores y, por su puesto, detrás de ellos los mayoristas, conformaron el grupo opositor.

El grupo opositor argumentó que la ley era negativa porque:

- El precio único no garantiza la reducción de los precios, por el contrario, es previsible que aumenten ante la falta de descuentos.
- No se establece quién protegerá del precio único a los consumidores.
- El número de medianas y pequeñas librerías se incrementará marginalmente y serán precisamente los mayoristas los beneficiados.
- El precio único sienta un antecedente riesgoso puesto que se puede aplicar la misma medida a otros productos.

---

<sup>126</sup> “Rechaza órgano de la SE la Ley del Libro” Reforma 30 de marzo del 2006

- La guerra de precios es el instrumento que tiene el mercado para reducir los precios.
- México no es un país de lectores. La ley no promueve la lectura ya que los libros con o sin descuento resultan onerosos para las familias con ingresos medios y bajos.

De este modo, en el espacio público se dio el debate sobre los pros y los contras de la ley. La utilización de los medios de comunicación para difundir de la propuesta permite poner al público los argumentos favorables con el fin de obtener su apoyo, y generar corrientes de opinión positivas.

Sin embargo, una vez que se trasciende del espacio político al público, también se corre el riesgo de que los oponentes actúen y construyan argumentos con el fin de desprestigiar y rebatir la iniciativa. Así, se activa la Comunicación Política con el intercambio contradictorio de los discursos. Y a su vez, esto genera una presión hacia los legisladores que los obliga a hacer públicas sus posiciones en torno a la iniciativa.

Con los discursos contradictorios de ambos grupos circulando en el espacio público, se busca persuadir a la opinión pública a fin de ganar el mayor número de opiniones, ya sea favorables o desfavorables, y esto servirá como indicador al legislador para reconocer cuál postura tiene mayor aceptación entre el electorado y considerarlo para su postura final.

Tras más de un mes de discusión, el 27 de abril de 2006 en la Cámara de Diputados se aprobó la Ley de Fomento para la Lectura y el Libro con 240 votos a favor, 81 en contra y 12 abstenciones.

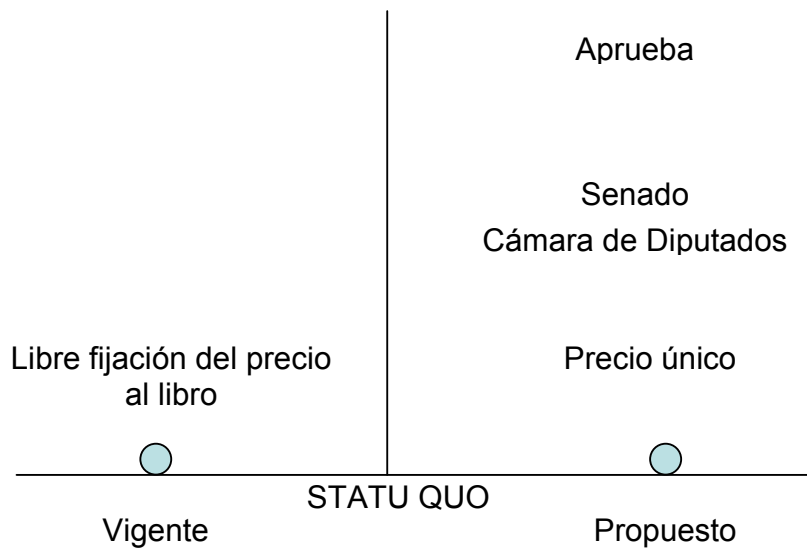
El voto quedó distribuido de la siguiente forma:

Votos	Total	PRI	PAN	PRD	PVEM	PT	CONV	IND
Favor	240	106	38	78	5	2		11
Contra	81	19	58					4
Abstención	12	6	4	2				
Quórum *								
Ausente	160	67	48	16	12	4	5	8
Total	493	198	148	96	17	6	5	23

\* Quórum, significa que pasó lista de asistencia y no votó

Gaceta Parlamentaria, LIX Legislatura, Cámara de Diputados, México, DF

El grupo de interés se anotó su segunda victoria y logró que la Cámara de Diputados modificara el *statu quo*.



### 4.3 EL VOTANTE MEDIANO

Para comprender cómo es que el grupo de interés logró que se aprobará su iniciativa, imponiéndose a sus oponentes, debemos recurrir al *teorema del votante mediano* o también llamado *teorema del pico único*, propuesto por el economista Duncan Black. El teorema, basado en un modelo espacial, permite identificar las posiciones de los actores políticos en el proceso de toma de decisiones. Cada actor político tienen un punto ideal en donde le gustaría que la decisión se encaminara. Se dice que sus preferencias son de pico único porque pueden ser representadas como puntos de una línea que desciende conforme el punto ideal se aleja.

En el espectro político tenemos una línea horizontal que se enmarca por las posiciones ideológicas de izquierda a derecha. Los partidos se sitúan a lo largo de acuerdo con su ideología, desde la más radical hasta la moderada.



Como vemos, los partidos que se encuentran a los extremos tienen más dificultades de lograr acuerdos debido a la distancia ideológica que los separa. Por ello, es difícil ver una alianza PRD-PAN y mucho más difícil una alianza PT-PAN. En cambio, los partidos que se encuentran al centro del espectro político tienen mayor facilidad de lograr acuerdos hacia la izquierda y la derecha. De hecho el PRI funciona como el partido bisagra, puede inclinar la balanza en las votaciones legislativas.

Si esto es así ¿cómo explicar que la ley promovida por el grupo de interés fuera aprobada por unanimidad en el Senado? Una hipótesis sugiere que la



Ley de Fomento a la Lectura y el Libro no significaba ningún costo político para los partidos. Por el contrario, votar a favor de una ley que promovía el fomento a la lectura, permitía a los senadores reivindicarse ante el electorado y presentarse como sujetos interesados en la cultura. En todo caso, votar en contra hubiera dado una imagen negativa. Esto se pondera más considerando que la ley se aprobó durante el periodo de las campañas presidenciales.

Otra línea de explicación sugiere que durante el proceso de cabildeo, no hubo un grupo opositor. O bien, los argumentos opositores fueron débiles. El punto ideal de los senadores coincidió porque existían más incentivos para aprobar que para no aprobar la ley.

También debe tomarse en cuenta que en su primera etapa, la propuesta no tuvo tanto eco en los medios, por lo que para algunos pasó desapercibida. Sin embargo, cuando la iniciativa es aprobada cobra relevancia informativa, lo que hizo que un mayor número de personas se enterará, y entre ellos, los potenciales opositores. Tal fue el impacto que causó el precio único, que conforme avanzaba el cabildeo en la Cámara de Diputados, también creció el bloque opositor, encabezado, como ya se vio, por el mismo gobierno federal.

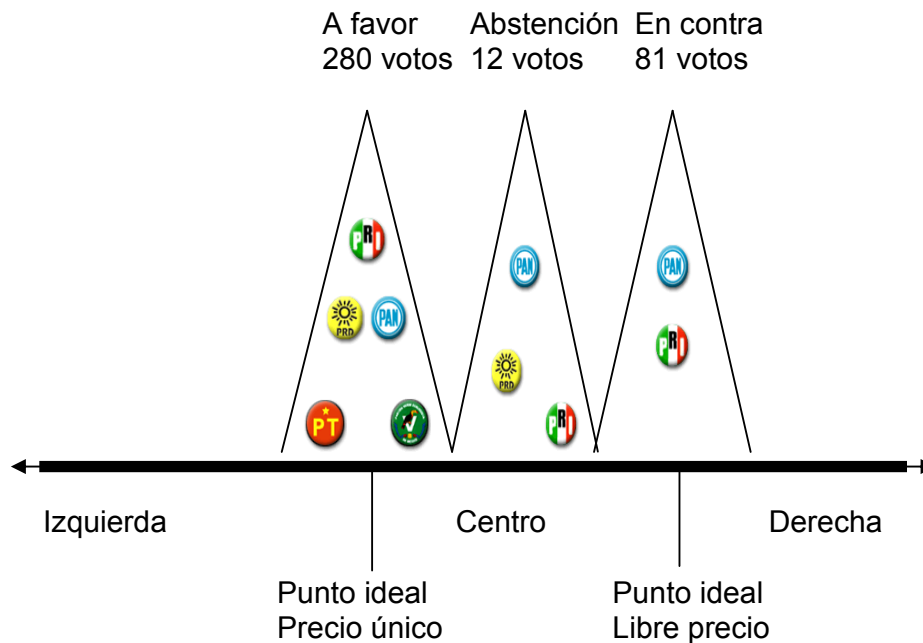
En el espectro político aconteció el siguiente escenario:

Existen dos grupos de interés. El grupo A promueve el cambio al statu quo y el B lo quiere mantener. Como el gobierno se pronuncia en contra, los legisladores del partido en el poder —el PAN— apoyan la posición oficial. Esto incentiva a la oposición para reforzar su postura en pro de la ley.

El teorema del votante mediano establece que las decisiones de grupo se dan por la regla de la mayoría. La mayoría se construye con la suma de las posiciones coincidentes y estas se dan en el centro del espectro ideológico, es decir, donde se encuentra la media de los votantes. Las posiciones extremas se anulan, puesto que se encuentran alejadas del punto ideal de la mayoría. Anthony Downs explica que el extremo de la izquierda refleja una economía socializada, mientras que la derecha es una economía de libre mercado.

Downs supone que los políticos buscan obtener la mayor cantidad de votos, para lograrlo ofrecen políticas, plataformas o programas que sean del agrado del elector.

Bajo esta explicación, los legisladores suponen que la Ley de Fomento... se encuentra como el punto ideal de los votantes ya que habrá un precio único para los libros y se apoyará a incrementar los índices de lectura. Otro grupo de legisladores considera que esta medida es la peor que se puede adoptar porque no beneficiará a los lectores, por lo que debe mantenerse el libre precio. Pero como la mayoría de los legisladores considera el precio único como su punto ideal, entonces se convierten en el votante mediano.



Por la distribución de la votación todo indica que los legisladores votaron con libertad. No hubo línea marcada desde los partidos. Esto (como se vio en el Cap. 2) ocurre cuando el asunto en discusión no es de carácter estructural, que no afecte a toda la población. Los legisladores tienen mayor margen de acción cuando los temas no causan gran impacto en la sociedad.

El *teorema del votante mediano* es útil para analizar situaciones en las que las preferencias son estables, con perfiles unimodales y donde están en juego dos opciones. El votante mediano no puede perder con votación mayoritaria, porque forma una coalición mayoritaria para vencer a las demás alternativas<sup>127</sup>.

Esto explica porque es común que las plataformas de los partidos políticos sean tan parecidas, puesto que sus propuestas se basan en los deseos de la mayoría de los votantes, que se ubican al centro. Cuando las ofertas políticas son poco diferenciadas, el votante termina por desconfiar y se abstiene en dar su apoyo.

Si esto es así, cómo explicar que en muchos de los casos, las políticas que el gobierno aplica no necesariamente satisfacen al votante mediano. La oferta de los partidos no puede responder exclusivamente al votante mediano, pues también las preferencias de los activistas e ideólogos son tomadas en cuenta y se incorporan en las plataformas aunque no sean preferidas por la mayoría. Se explica por qué el PAN tiende a impulsar políticas conservadoras cercanas a la Iglesia, y el PRD apoya políticas progresistas como la unión entre homosexuales.

#### 4.4 EL PROCESO LEGISLATIVO

Cuando no se aplica la regla mayoritaria entonces se rompe el equilibrio del votante mediano y se impone la decisión de un grupo.

Esto ocurrió en el caso que hemos analizado sobre el precio único para libros. Una vez que tanto el Senado como la Cámara de Diputados aprueban la Ley, ésta pasa al Ejecutivo Federal que tiene un plazo de 10 días para revisarla. Si no hace ninguna observación entonces la publica en el Diario Oficial y entra en vigor según se estipule.

---

<sup>127</sup> Scott John “Análisis económico de la política: métodos y límites” pag 295.

Si por el contrario, el Ejecutivo hace observaciones, es decir, que vete parcial o totalmente la ley, entonces ésta regresará a la cámara de origen<sup>128</sup> para cambiar su decisión o ratificarla. En caso de que confirme la decisión original, se deberá aprobar con las dos terceras partes de los legisladores presentes. Después pasara a la cámara revisora, donde deberá aprobarse de la misma manera. Sólo así se supera el veto presidencial. El Ejecutivo entonces está obligado a promulgarla y publicarla.

El grupo de interés veía con nerviosismo el hecho de pasaran los días y la ley no se publicara en el Diario Oficial. Recordemos que el gobierno estaba en contra de la ley, por el precio único. La Constitución estipula en el art. 72, inciso b) que: “Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de 10 días hábiles, a no ser que corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día hábil en que el Congreso esté unido”.

Debe considerarse que la ley fue aprobada en el último día del periodo de sesiones de la legislatura, puesto que el siguiente periodo le correspondería a los nuevos senadores electos el 2 de julio. El gobierno aprovecho los tiempos electorales para no publicar la ley.

Así lo consideró uno de los promoventes en un artículo publicado en el diario Reforma:

*“Cuando la Ley del Libro y Fomento a la Cultura (sic) fue, no sin sobresaltos, aprobada por las cámaras (...) la gente ligada al libro y la cultura casi de manera unánime celebró el asunto. Ese casi resulta doloroso porque las voces que se han alzado en contra parecen totalmente desinformadas y movidas por un dogmatismo ideológico-económico. (...) la conyuntura política actual hace*

---

<sup>128</sup> La Cámara de origen es donde se presenta la iniciativa. En este caso la iniciativa se presentó en el Senado.

*suponer que (el Ejecutivo) no la publicará antes de las elecciones, pero ¿después?”<sup>129</sup>.*

Después... Sergio Sarmiento, uno de los principales oponentes escribió en el mismo diario:

*“Señor presidente Fox. Usted tiene sobre la mesa, en algún lugar de esa mesa llena de papeles con pendientes de fin de sexenio, una iniciativa para una llamada Ley de Fomento para el Libro y la Lectura. El texto ya fue aprobado por el Senado y la Cámara de Diputados. Sé que está recibiendo presiones para firmar la ley y publicarla. Por favor no lo haga, el daño sería enorme”<sup>130</sup>.*

Finalmente, el presidente decidió no publicar la ley y la regresó al Senado. El presidente, en su último año de gobierno, dejó que fuera el nuevo presidente con el nuevo Poder Legislativo constituido, los que definan su futuro. Independientemente de cuál sea, el caso nos permite dilucidar que el cabildeo no termina hasta que se ha cubierto la última etapa del proceso legislativo.

El grupo de interés se confió al lograr la aprobación de ambas cámaras, pero no previó el eventual veto presidencial. De este caso podemos inferir que no hay una etapa del proceso legislativo donde el cabildeo tenga mayor probabilidad de éxito. De hecho, el cabildeo exitoso debe planearse desde el diseño de las políticas públicas, su discusión, aprobación y aplicación.

Resulta obvio que al conocer el proceso legislativo se conocen los plazos procesales. Conocerlos, permite calcular las probabilidades de éxito que tiene una iniciativa para ser aprobada, siempre y cuando también se haga una lectura del momento político. Es lo que algunos llaman el *timing* o también la coyuntura.

---

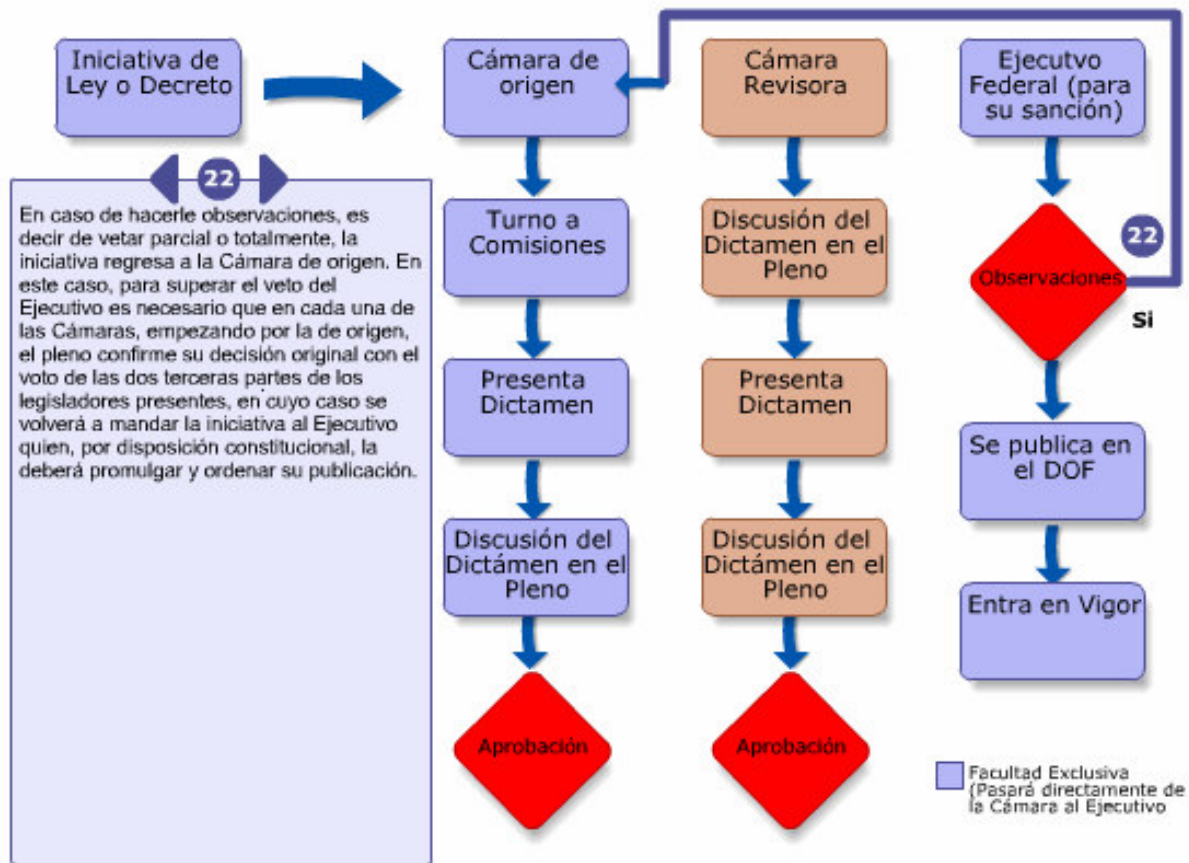
<sup>129</sup> “Queda ley a medio camino” Reforma 4 de junio 2006.

<sup>130</sup> Sarmiento Sergio “Prohibido leer” Reforma 25 de agosto de 2006.

El Ejecutivo supo manejar tanto los plazos legislativos como el tiempo político para no publicar la ley del libro. Aunque su medida generaría críticas del sector cultural, por demás influyente por su capacidad de divulgar opinión, el Ejecutivo sabía que éstas no harían eco, o bien, tendrían un bajo impacto ya que los ojos de todos estaban puestos en el proceso electoral. Además, el grupo de interés al desconocer, presumiblemente, los tiempos legislativos, no tuvo la capacidad de prever el escenario y anticiparse para ejercer presión.

Ahora deberá comenzar su cabildeo a partir de cero, ya que deberá convencer a los nuevos legisladores, en un nuevo contexto político y con diferentes posicionamientos al respecto.

En el siguiente esquema se muestra el camino que debe seguir una iniciativa para convertirse en ley<sup>131</sup>:



<sup>131</sup> Cuadro tomado de Fundar, consultado en <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/abclegislativo/proceso.htm>

Como se ha descrito, los plazos son vitales en la campaña de cabildeo, tanto para influir en el espacio político como en el espacio público. No es lo mismo que se impulse una iniciativa al comienzo de un gobierno, lo cual permite un mayor campo de acción para tratar de influir a largo de la gestión y generar costos políticos, que en la etapa final, cuando los legisladores están más preocupados por cuál será su siguiente trabajo. No obstante, en política no hay nada escrito. Sería poco serio establecer determinismos en la materia.

Las pautas del comportamiento político y del funcionamiento de la comunicación sirven como guía para el cabildeo. Cuando se analizan los procedimientos para la toma de decisiones tanto gubernamental como legislativa, es importante distinguir entre el procedimiento formal y el informal.

Según sea el caso, el formato de los mensajes estará delimitado por el procedimiento que deriva en un contrato comunicativo, es decir la representación dramática que tácitamente entabla el emisor y el receptor. Se da un contrato comunicativo desde la selección de los medios.

De este modo, el procedimiento formal es el proceso oficial, según la ley o la normatividad institucional. El procedimiento no formal, en cambio, es la acumulación de actividades y procedimientos que ocurren paralelo al proceso formal pero que no son determinadas por la ley o la política oficial<sup>132</sup>.

En el argot legislativo se utilizan varias denotaciones para referirse al status que guarda una iniciativa, según la práctica parlamentaria. Se dice que una ley se vota *fast track* cuando no se somete a debate y se pasa directamente a votación, o el periodo para aprobarla es muy corto. Ello ocurre porque los grupos parlamentarios han acordado, a priori, que la iniciativa se aprobará en el pleno, ya que ha sido discutida y analizada por las dirigencias y simplemente dan línea a los legisladores para votarla.

---

<sup>132</sup> Mckinley, Andrés “Manual Básico para la Incidencia Política” pág. 26 Junio 2002.

En cambio, el *tortuguismo* legislativo es cuando una iniciativa puede tardar años en ser dictaminada (pasa con los cambios a la Constitución).

Por último, la *congeladora* se refiere cuando una iniciativa pasa a comisiones pero nunca es sometida a discusión y se queda como rezago legislativo. Una iniciativa es *congelada* porque los legisladores no tienen los incentivos suficientes para aprobarla. O, en sentido contrario, hay suficientes incentivos para no discutirla porque la iniciativa puede afectar ciertos intereses, cómo ocurrió cuando se promovió una legislación para poner tope a los salarios de los servidores públicos.

#### 4.5 EI MAPA DE PODER

Además de conocer el proceso legislativo (la forma), es imperativo conocer quienes son los responsables de llevarlo a cabo (el fondo). En la profesionalización del cabildeo se han elaborado diversas herramientas de análisis para conocer cómo funcionan los espacios de decisión y quiénes participan en él. Uno de estos instrumentos es el mapa de poder, el cual tiene como fin identificar a los actores políticos, su influencia en la toma de decisiones, así como los que influyen en los órganos legislativos. También permite identificar a los aliados de la causa, los oponentes y los indecisos; cuáles son sus posturas antes, durante y al término del cabildeo. Ello con miras a focalizar la estrategia, según el *timing*.

Para continuar con el caso de estudio sobre la Ley del Libro, es pertinente saber cómo se estructura el mapa de poder y los elementos teóricos que lo soportan.

La primera objeción a este instrumento tiene que ver con la naturaleza del poder. ¿Cómo se puede elaborar un mapa de poder si en principio no queda claro si el poder se puede medir? ¿Qué nos permite reconocer que un actor político tiene poder?



En el capítulo uno establecimos que al hablar de poder político nos referimos a la capacidad de un individuo para lograr que otro, aún a costa de su voluntad, actúe según las pretensiones del primero.

El poder es ejercido por la *coerción* cuando se obliga a una persona a hacer algo que no desea; por *persuasión*, cuando se convence a alguien que en realidad desea hacer lo que en un principio se oponía, y mediante la *construcción de incentivos*, cuando se hace que las alternativas sea tan desagradables que no quede más que una opción que aceptar.

El poder por su complejidad no se puede medir, pero si se pueden identificar los factores que generan poder como el dinero, los cargos públicos, la fuerza física, los lazos afectivos, el acceso exclusivo a información importante, la condición legal y muchos más. No se puede establecer una lista de factores de generación de poder porque estos dependerán de cada situación.

No obstante, los estudiosos sí han definido dos vertientes del poder: el manifiesto y el implícito.

El poder manifiesto se basa en una acción observable. Un superior jerárquico puede ordenar a su inmediato que haga determinada acción, tan sólo por el hecho de tener el cargo. Existe una diferenciación entre quienes tienen reputación de poder, de quienes realmente lo detentan. La forma de reconocer a los actores políticos con poder es analizando su participación activa en la toma de decisiones.

Por el contrario, el poder implícito es cuando una persona actúa en función de satisfacer los deseos de otro, aún sin que éste se lo pida. Pongamos por ejemplo el caso una joven que obtiene el permiso para ir a una fiesta. Sabe que no debe tomar porque a su padre le desagrada, y decide no hacerlo. Sin mediar ninguna señal evidente, el padre ejerció el poder implícito sobre su hija.

En el plano político, los estudiosos coinciden en que existe una élite que toma las decisiones importantes en una sociedad y que ejerce el poder

implícito sobre ésta. Una forma de hacerlo es controlando la agenda de discusión sobre las necesidades y deseos de grupos diferentes<sup>133</sup>.

El proceso de influencia de las élites consiste en controlar la agenda de las ideas en la opinión pública, de tal manera que a los grupos no se les ocurra las ideas que deberían desear en favor de sus intereses<sup>134</sup>. Este control se ejerce mediante el acceso a los medios masivos de comunicación. Las élites tienen la capacidad de acceder a los medios y difundir las ideas afines y evitar que los temas no deseados lleguen a plantearse en el espacio público.

Tomando en cuenta la tipología expuesta del poder, es factible construir el mapa que identifica la posición de cada uno de los actores y su influencia en el espacio de decisión. El primer paso es analizar los intereses de las personas, organizaciones e instituciones interesados en la causa de cabildeo. Esto permite prever la postura que asumirán en torno a determinado asunto.

Se deben considerar intereses generales como la clase social, la formación académica, ideología, filiación partidista, religión (si es el caso) los seguidores y su imagen ante la sociedad, del actor político analizado. Después, debe ubicarse su interés ante la propuesta de la iniciativa, para ello es fundamental establecer si ésta le beneficia o perjudica, ya que de ahí se deriva su postura.

Una vez que se han delimitado sus intereses, los actores políticos tendrán una posición de oponente, aliado o indeciso. Los aliados son los que apoyan la iniciativa, pero ello no significa que los lazos que unen al grupo sean afectivos. La alianza se da en función de la coincidencia de los intereses.

Los oponentes juegan el papel antagónico. Por más que el grupo de interés se empeñe en persuadirlos, éstos mantendrán su postura por la sencilla razón que sus intereses se ven afectados por la iniciativa. Los indecisos, en cambio, pueden jugar de fiel de la balanza, o bien mantenerse al margen.

---

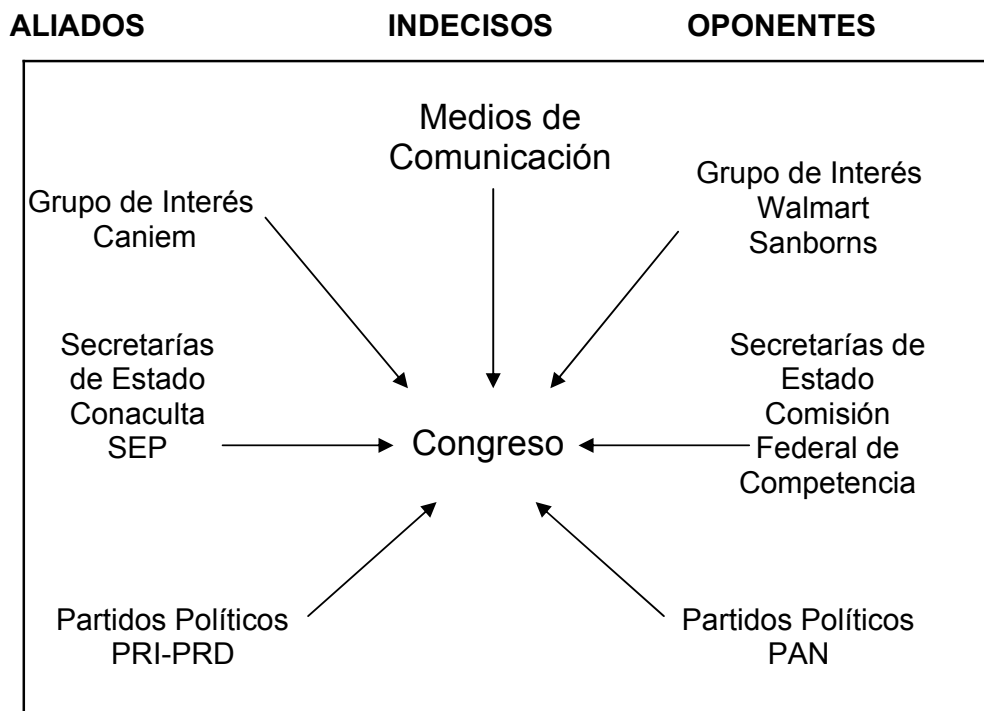
<sup>133</sup> Shively W Phillips "Introducción a la Ciencias Políticas" pág 9.

<sup>134</sup> Idem

El mapa muestra, de manera simplificada, cómo se encuentran los actores entorno al blanco del cabildeo, que en este caso es el Congreso. La consistencia en su ubicación depende del análisis preciso que se haga sobre sus intereses y preferencias. Una mala lectura puede derivar en un error estratégico. Por ejemplo, considerando aliados a los que realmente son oponentes.

Retomando el caso de la ley del libro el mapa de poder ilustrarse de la siguiente forma:

**MAPA DE PODER**



En el caso de la Ley del Libro, los medios de comunicación jugaron un papel ambiguo entorno a la iniciativa, por ello es que son catalogados como indecisos. Pero en el proceso de cabildeo los medios también llegan a tomar partido. Es importante aclarar que no son un cuerpo homogéneo. Cada medio le da importancia a los temas que considera importantes y, por supuesto, a los que le significan un interés.

#### 4.6 LAS COALICIONES

Usualmente los grupos de interés de un mismo sector trabajan por separado. Sin embargo, en la medida en que reconocen que es más eficiente trabajar unidos, puesto que se suman recursos humanos y materiales, lo cual incrementa sus probabilidades de éxito, entonces conforman una coalición.

Para que una coalición se forme es preciso que los grupos de interés que la integran reconozcan que los beneficios que obtendrán serán mayores de lo que pudieran obtener en lo particular. La coalición que impulsó la ley del libro estuvo formada por grupos que antes eran antagónicos. El grupo Gandhi, que antes se había beneficiado de los grandes descuentos, promovió el precio único no por un compromiso con las librerías pequeñas para que obtuvieran los mismos precios, sino porque reconoció que la entrada de competidores mayores, como Walt-Mart, podría arrebatarle mercado.

Los grupos de interés se unen en coaliciones para lograr una determinada meta política, o para obtener beneficios selectivos de información privilegiada, que de otra manera no obtendrían, sobre todo en el proceso de elaboración de leyes. Los grupos pequeños, lo hacen como un gesto simbólico, para solidarizarse con determinada organización <sup>135</sup>.

No todos los grupos que conforman la coalición trabajan de la misma manera. Existen los llamados *free-riders* o gorriones que se benefician del trabajo de la coalición sin emplear recursos propios. Actuar como *free-rider* tiene que ver con una forma racional de acción. El grupo en esta condición reconoce que se puede ahorrar los costos de la acción y del cualquier modo obtendrá los beneficios del cabildeo. Es decir, un grupo de librerías que se suma a la coalición para impulsar el precio único, y si éste se aprueba, tendrá los mismos beneficios que el grupo que invirtió mayores recursos para lograr la ley. Es más, un librero que ni siquiera conoció de la iniciativa, de cualquier modo se beneficiará de ella.

---

<sup>135</sup> Hula W Kevin "Cabildeo/Lobbying" pág 41

Esa es la paradoja de los bienes públicos, como están al alcance de todos, incluso hasta los que no participan se benefician de ellos. La única forma que los integrantes de la coalición tienen para acabar con los *free-riders* es imponiendo sanciones a aquellos miembros que no participen.

Una forma de hacer que los *free-riders*, paguen el costo de la participación, si eventualmente se benefician del bien colectivo, es adelantando el pago de su contribución. De este modo, se les mantiene al margen de las decisiones importantes pero se usa su nombre para mostrar poder de convocatoria ante los legisladores.

Toda coalición se compone de **miembros centrales**, los más interesados en impulsar el cabildeo y quienes concentran los costos de la acción, pero cuentan con recursos para alcanzar metas estratégicas; los **jugadores especialistas** se unen a la coalición por razones tácticas, buscan puntos específicos de la legislación que se promueve, a diferencia de los centrales que van por todo; y finalmente los **grupos periféricos** que se unen a la coalición para obtener información o para mantener al grupo activo ante sus integrantes<sup>136</sup>.

#### 4.7 EL CABILDEO EN LOS MEDIOS

En el sistema político los medios juegan tres diferentes papeles, como eco, comparsa y protagonista<sup>137</sup>.

En algunos casos los medios transmiten el eco, más o menos fiel, de los mensajes de los diferentes actores políticos, los grupos de la sociedad civil, las organizaciones empresariales, la iglesia por mencionar algunos.

En otros casos, los medios son comparsa cuando apoyan, veladamente, las posiciones de ciertos actores políticos, dándoles mayor cobertura que a sus oponentes. El actuar sesgado de los medios es difícil de identificar para la

---

<sup>136</sup> Idem

<sup>137</sup> Vallès M Joseph. "Ciencia Política Una introducción" pág 362

opinión pública, ya que la intencionalidad es dar apoyo sin que se note. Es decir, presentan una imagen imparcial, pero en el fondo son parciales. Esto es palpable en las entrevistas. Cuando el entrevistado es un personaje afín, la preguntas son tersas e incluso a modo para exaltar los beneficios de la iniciativa. En el caso que el entrevistado sea oponente, se advierte un tono crítico con el fin de desacreditarlo.

Los medios se convierten en protagonistas cuando deciden desarrollar una estrategia propia en la escena política. En el caso de la Ley de Radio y Televisión (llamada Ley Televisa), los medios electrónicos echaron a andar una campaña de desprestigio contra los opositores. A pesar de la presión de una parte de la opinión pública para que el tema de debatiera en los principales canales de televisión, tanto Televisa como TV Azteca lo marginaron de sus espacios informativos. Su estrategia fue mantener el tema en el espacio político, y privilegiar otra información en el espacio público.

Los medios son efectivos para presionar al gobierno, pueden fungir como duros críticos o como aliados, con miras a conseguir ya sea beneficios económicos (sucede en la mayoría de los casos) o la consolidación de su oposición ante eventuales competidores o bien por el pago de un favor político.

Los tres papeles de los medios descritos ocurren en todas las democracias con mayor o menor frecuencia. Esto es comprensible si consideramos que los medios forman parte de la sociedad como un grupo interesado. En México existe una relativa libertad de prensa, y hoy todos los grupos de la sociedad tienen presencia en los medios. Aunque, cabe decir que aún en los principales medios masivos los espacios son limitados.

Ante este panorama ¿cómo se puede cabildear en los medios? Habría que responder que el cabildeo depende, en gran medida, de lo que se agenda en los medios. El declive de los espacios legislativos ante la opinión pública ha ocasionado que los medios sean el escenario para la controversia política: “el gobierno los usa para exponer sus argumentos y la oposición para formular sus

críticas”<sup>138</sup>. Los grupos de interés los usan para promover sus iniciativas y conseguir apoyos.

Lo más fácil para acceder a los medios es pagar por espacios. Ante la enorme competencia y la avidez por allegarse de recursos, algunos medios venden sus espacios informativos. Con un formato noticioso, diversas empresas ofrecen paquetes para dar cobertura informativa a eventos, entrevistas pactadas e incluso comentarios editoriales. Esta práctica es socorrida, sobretodo, por los grupos de interés empresariales.

Pero no todos los grupos tienen la capacidad de pagar por espacios. Quienes buscan influir en la agenda legislativa deben construir su tema de manera que sea noticiosamente vendible. Para ello, se debe identificar cómo operan los medios.

#### 4.8 INFLUIR EN LA AGENDA NOTICIOSA

Se debe partir de la premisa de que las buenas noticias no venden, por ello, el grupo de interés debe mostrar que su iniciativa lleva consigo un factor de conflicto latente, es decir, que genera las suficientes reticencias del gobierno, por ejemplo, para mostrar que se afecta a ciertos intereses.

Un periodista que no vea conflicto en un tema, simplemente no lo abordará. Lo que importa a los medios es disponer de declaraciones de un personaje, a menudo replicando las declaraciones de otro. Tiene más cabida las reacciones y las contrarreacciones de los personajes, que los hechos.

Otro factor a considerar es la naturaleza del medio. Buscar llegar a los espacios de mayor *rating* (como la televisión) es querer subir a la cima sin escalarla. En la puja por lograr que el tema de cabildeo forme parte de la agenda mediática, se encuentra un grupo numeroso de cabilderos que también buscan que su tema sea motivo de atención <sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Vallés M Joseph Op Cir pág 367.

<sup>139</sup> Canel José María “Comunicación Política Técnicas para la sociedad de la información” pág189

Inmersos en la mediocracia es natural que todos los grupos de la sociedad quieran acaparar los reflectores. “Lo que no está en los medios no existe”, suele decirse para ilustrar la enorme influencia de los medios en la opinión pública.

El primer paso para escalar la montaña es acudir a los medios impresos. Los periódicos son más receptivos para incluir temas en su agenda noticiosa. El grupo cabildero suele buscar a los reporteros para lograr una nota, que hable de la iniciativa. Aunque la iniciativa por si misma puede ser motivo de noticia. En este caso, el grupo de interés busca dar el mayor número de entrevistas posibles para expandir el mensaje.

Otra forma de posicionarse es acudir directamente con los editorialistas. Su opinión es leída mayormente que las notas informativas. Hay editorialistas que alquilan su espacio para hablar de los temas. El lograr que un columnista hable de la iniciativa dependerá de su ética (si vende su opinión) y de la capacidad del grupo cabildero para persuadirlo de que el tema merece ser objeto de un artículo.

En la medida en que la iniciativa es abordada en los medios, se comienza a generar corrientes de opinión que son definidas como el número de veces que un tema es opinado. Cuando un tema adquiere relevancia, se ha logrado ingresar a la agenda noticiosa. Es factible que las cadenas de televisión lo retomen, pero no garantiza que la cobertura sea amplia, ello dependerá de la naturaleza del tema y del interés que éste suscite.

Para influir en la agenda noticiosa, o también conocida como *agenda setting*, se deben conocer sus fundamentos. Se dice que las audiencias sufren los efectos de la *agenda setting* cuando hay necesidad de orientación sobre los temas públicos. Es decir, hay interés en un asunto porque se desconoce, y esto hace que las audiencias queden a expensas de los medios masivos, ya que sólo los públicos minoritarios se informarán por otras fuentes.



La naturaleza audiovisual de la radio y la televisión hace que las noticias sean más recordadas que cuando éstas son leídas. Sin embargo, los periódicos abordan los temas de agenda con mayor profundidad.

El establecimiento de la agenda se identifica por la dedicación de tiempo y espacio. El grado de influencia de los medios depende del tipo de tema. Básicamente hay dos tipos de acontecimientos, los entorpecedores y los no entorpecedores. Los primeros son los que los ciudadanos pueden experimentar directamente, sin los medios; y los segundos son los que se viven a través de ellos. Si se habla del encarecimiento de los libros, las personas que los consumen estarán en condición de saber si es verdad, y por ende, estarán menos susceptibles a los mensajes políticos. En cambio, las personas que rara vez compran libros están expuestas a la influencia de los medios y de los mensajes políticos. La regla diría que cuando se vive una realidad cercana los efectos mediáticos disminuyen, y cuando es lejana, los efectos aumentan.

Otro factor que influye es el nivel de educación. Una persona instruida es una persona más escéptica o crítica más en comparación de los que sólo estudiaron un nivel básico. Esto es así por el nivel de consumo de información, lo que da pie a contrastar fuentes.

La estrategia comunicativa del cabildeo debe tomar en cuenta los efectos que suscitan los mensajes, mediados por la prensa, los cuáles se detallan a continuación:

1. Cognición. Proceso en cómo llega el mensaje. Recepción, selección de la información, retención de la misma, organización y transformación (estado psíquico de la audiencia).
2. Actitud o juicio. Es la predisposición de la persona para valorar de manera favorable o desfavorable la realidad.
3. El comportamiento. Es la actitud llevada al campo de la acción<sup>140</sup>.

---

<sup>140</sup> Canel José María Op Cit pág 182.

Estos tres elementos deben ser considerados durante el cabildeo en los medios de comunicación, ya que permite saber si la causa promovida tiene buena recepción en las audiencias. El reto del cabildeo es lograr que la causa sea conocida, después que sea valorada positivamente y por último que motive una acción concreta en quienes se busca influir.

Debe quedar claro que para lograr el cabildeo exitoso no basta el simple hecho de lograr posicionar el tema en la agenda noticiosa, puesto que los receptores son independientes y responden a sus propias motivaciones. Los ciudadanos no son libros en blanco, cada uno tiene sus propias preferencias políticas, Por tanto, consumirán aquella información que fortalezca sus convicciones y desecharán la que no. Esto es analizado en la *teoría de los usos y las gratificaciones* la cual, grosso modo, sustenta que los ciudadanos se exponen a los mensajes políticos para satisfacer necesidades psicológicas o sociológicas. La percepción de un mismo mensaje político será distinta según los usos y gratificaciones que cada ciudadano le dé.

Al cabildear en los medios se debe tomar en cuenta que los ciudadanos hacen una exposición selectiva a las comunicaciones que están en consonancia con su preferencia política (esto define en cuál medio se requiere cabildear, según la audiencia a la que se busca convencer). Además, los ciudadanos realizan una atención selectiva. Se presta atención a las partes del mensaje que estén acordes con las actitudes previas, y se evitan los mensajes que no están en consonancia. Si la iniciativa es de corte progresista, probablemente tendrá más eco en los sectores de izquierda. En contraparte, si la iniciativa es conservadora tenderá a ser apoyada por sectores de derecha.

La última etapa de los efectos del mensaje político es la retención selectiva, que consiste en recordar los mensajes que están en consonancia con los intereses y las actitudes preexistentes.

En resumidas cuentas, acceder a los medios depende de las conexiones que se tenga entre los comunicadores, de los recursos económicos para comprar espacios y, sin duda la más importante, del impacto que el tema tenga en la

opinión pública. Pero, como ya se analizó, lograr impactar al ciudadano es una tarea difícil y compleja. No depende sólo del grupo cabildero, sino que intervienen los medios y, por último, los ciudadanos. El mensaje es uno, los efectos son ilimitados.

#### 4.8 EL USO DE LA INFORMACIÓN PARA EL CABILDEO

La clave del cabildeo está en allegarle al legislador información valiosa sobre el asunto que está por legislar para clarificar su toma de decisión. Algunos teóricos sostienen que la labor del cabildero es valiosa a la democracia porque pone en circulación elementos informativos que eficientizan el proceso legislativo.

Un legislador recibe al día infinidad de información proveniente de otra, no menos pequeña, cantidad de fuentes. Desde las iniciativas de ley que tienen que leer, pasando por la información que proporcionan los asesores para elaborar un discurso, hasta la carta de un ciudadano con la petición de una gestión. Mucha de la información que llega a las oficinas de los diputados pasa inadvertida. Se queda en las papeleras de la secretaria y, si hay suerte, algún asesor puede darle seguimiento.

Esto es comprensible si tomamos en cuenta que racionalmente, un legislador busca ahorrar los costos de informarse. Leer documentos requiere tiempo, y significa un ejercicio de abstracción mental. El legislador prefiere invertir ese tiempo en hacer *grilla*. Para ahorrar los costos de identificar la información que puede ser relevante para su desempeño, de la irrelevante, el legislador emplea a asesores que son los que invierten ese tiempo de lectura y clasificación de información para luego sintetizarla y hacérsela llegar.

Muchas veces no se repara en los asesores, pero juegan un papel fundamental en la labor legislativa. En cierto modo son los legisladores detrás del legislador. Elaboran iniciativas, puntos de acuerdo, posicionamientos; escriben discursos, sugieren temas de debate; agendan reuniones... en fin.

Los legisladores no necesariamente son conocedores de la técnica legislativa, es más, algunos ni siquiera habían oído hablar del Congreso. No debe ser motivo de alarma su desconocimiento. Están ahí porque, algunos, son líderes que representan a un sector de la sociedad. Un dirigente campesino, que toda su vida ha vivido en el campo y es reconocido por su comunidad, puede llegar a una curul sin tener idea de lo que es una iniciativa, pero con el conocimiento de la realidad del campo. Ello le permite estar en mejores condiciones de saber cuál puede ser la política pública óptima para ese sector. En cuestiones legislativas se apoya de los asesores.

Se critica que en ocasiones los diputados votan iniciativas sin saber siquiera sobre qué están legislando. La explicación es que los legisladores no son *todólogos*. En el Congreso se legislan todos los temas de la nación: salud, educación, economía, telecomunicaciones, desarrollo sustentable, población, cultura...

Ese universo es inabarcable para un solo legislador. Para eso sirven las comisiones, que son los espacios de especialización del trabajo parlamentario (véase cap. 3). Se delega la tarea de analizar los temas al diputado que integra la comisión, quien asumirá una postura en torno a la iniciativa discutida y la comunicará al resto, de manera sintetizada. Una vez más, se da un ahorro del costo de la información.

Como vemos, un legislador puede hacer su trabajo gracias a que todo el tiempo evita los costos de la información y encuentra mecanismos para enterarse de los asuntos que debe legislar a través de terceros, sin necesidad de realizar un esfuerzo propio, ya que ello le significaría tiempo que podría ser invertido en otras tareas.

¿Esto es condenable? Por el contrario, es una forma eficiente que los parlamentos han encontrado para hacer bien su trabajo. Sin embargo, en los medios no suele verse así. Se estereotipa que un legislador, por definición, es una persona que no asiste a las sesiones y sólo cobra su “inflado” sueldo. (los hay, pero no son todos los casos).

En un mundo donde el conocimiento es perfecto, la información no es costosa <sup>141</sup>. El legislador no requiere de asesores: conoce la iniciativa y sabe de antemano cuáles serán sus alcances cuando sea aprobada. Además, tiene identificado cuál es la estrategia de sus oponentes y, lo más importante, sabe cuáles son los deseos de los votantes. Así, el legislador tomará siempre la mejor decisión.

Pero el mundo real no es así. Está dominado por el conocimiento imperfecto, con información costosa. Los ciudadanos no siempre saben lo que hace el congreso, está haciendo y debería de hacer para satisfacer sus intereses; el legislador no sabe lo que sus oponentes planean y mucho menos cuáles son los deseos de los ciudadanos. El legislador debe trabajar para conseguir información que le permita superar su ignorancia y alumbrar las zonas oscuras.

El conocimiento imperfecto permite al cabildero entrar en acción, ahorrando los costes de la información y reduciendo el umbral de ignorancia. Sin embargo, el cabildero sólo alumbrar el camino que quiere que el legislador ande para llevarlo al punto de apoyar su iniciativa. Este es el camino de la persuasión.

#### 4.9 LA PERSUASIÓN

La ignorancia es el campo fértil para la persuasión. En el supuesto del conocimiento perfecto, ninguna persona puede influir sobre otra, puesto que todos los jugadores conocen cuál es la mejor opción para ellos y no la cambiarán, sin importar lo que el otro diga.

---

<sup>141</sup> Downa Anthony “Teoría Económica de la Acción Política” pág 99. En “Diez textos básicos de ciencia política”.

Esto ocurre con el llamado voto duro. Lo electores que ya se han definido por un candidato, han recibido la suficiente información que les convence que su elección es la que satisface sus deseos. Esto no quiere decir que tengan un conocimiento perfecto, simplemente demuestra que desde su subjetividad, los umbrales de ignorancia se han cerrado con información parcial sobre un candidato. En otras palabras, la persuasión ha llegado a su tope en donde ya no hay más sobre qué convencer.

Pero cuando aparece el conocimiento imperfecto, el umbral de ignorancia es el camino que permite que las diferentes fuentes de información influyan en la elección de preferencias del elector.

En el caso de los legisladores ocurre lo mismo: los hay con posturas moderadas, indecisos y radicales (voto duro). Lo legisladores para reducir su umbral de ignorancia necesitan de hechos que les permitan aclarar sus preferencias. Pero a su vez, como ya vimos, quieren que la información que les guíe sea de bajo costo y, o por lo menos que el costo de informarse sea menor al beneficio que obtendrán. De otro modo, no invertirán energía en consumir cierto tipo de información.

Los agentes persuasores pueden ser efectivos para proporcionar estos hechos, ahorrando los costos de la información. No sólo eso, sino que ofrecen la información a los legisladores como realmente valiosa y que les puede ser redituable. Es decir, les ayudan a aclarar sus preferencias. Esa es la labor de un agente cabildero que a final de cuentas es un agente persuasor.

Los cabilderos no buscan que los legisladores indecisos sean menos indecisos; lo que buscan es obtener una decisión que les ayude a su causa<sup>142</sup>. Para ello señalaran sólo aquellos hechos que fortalezcan su objetivo: datos positivos de la iniciativa, sectores beneficiados y la problemática que se resuelve. El cabildeo puede influir en los legisladores gracias a que se presenta una selección parcial de hechos.

---

<sup>142</sup> Downs Anthony Op Cit pág 99.

En una democracia existe igualdad de derechos entre los ciudadanos, pero no hay una igualdad de influencia hacia el gobierno. Dado el conocimiento imperfecto, el gobierno necesita sondear a la sociedad para conocer sus deseos.

Los grupos de interés, a sabiendas que el gobierno no tiene toda la información, aprovechan estos vacíos para influir en la elaboración de las políticas públicas. Si ponderamos que el gobierno a final de cuentas concentra la mayor información, puesto que cada dependencia recibe datos directos de los ciudadanos, entonces en los espacios legislativos se incrementa la carencia de información, puesto que no cuentan con la misma accesibilidad de los datos como las dependencias.

Entonces el quehacer parlamentario se apoya principalmente en dos fuentes para obtener información, el gobierno y los ciudadanos organizados en grupos de interés. Los medios ponen en común la información generada tanto por los ciudadanos como por el gobierno. Los medios son mediadores, interesados y a veces protagonistas, pero a final de cuentas, mediadores.

De este modo, como lo expone Downs, *“la falta de información transforma un gobierno democrático en un gobierno representativo porque obliga al equipo planificador central del partido gobernante a apoyarse en agentes repartidos entre el electorado”*<sup>143</sup>.

Dado que la comunicación entre legisladores y electorado también es imperfecta, surgen los intermediarios que dicen representar los intereses de ciertos sectores de la sociedad. Y esos intermediarios son los grupos de interés. Así, las causas que promueven, y de las que se benefician directamente, son promovidas ante los legisladores como buenas y deseables para la sociedad. La forma en como logran esto es mostrando que la opinión

---

<sup>143</sup> Downs Anthony Op Cit pág 100.

pública les apoya, creando una corriente de opinión favorable gracias al trabajo de persuasión.

Downs explica que aunque el gobierno no acepte las pretensiones del grupo de interés, no puede ignorarlas por completo<sup>144</sup>. En el proceso de cabildeo el grupo de interés puede convertirse en un intermediario influyente si es que ha conseguido generar corrientes de opinión favorables. Se introduce un incentivo que cualquier parlamentario no puede rehusar, que es el potencial de votos que ganaría si se aprueba una iniciativa, en función de que ha generado simpatías entre la sociedad.

En el caso contrario, una iniciativa que ha generado reticencias en los electores se torna un incentivo negativo lo suficientemente fuerte como para prever que el legislador no la aprobará. Un ejemplo es la Ley de Sociedades de Convivencia (que se presentó en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) la cual promovía el matrimonio entre homosexuales.

Según el planteamiento de la información imperfecta, pareciese que los legisladores están a merced de los grupos de interés. No es así. Toda iniciativa impulsada, como ya se expuso, siempre acarreará un bloque opositor. Todo cambio al *statu quo* conlleva ganancias para unos y pérdidas para otros.

Al momento que un grupo cabildeero promueve su iniciativa, surge que otro que busca desprestigiarla. Entonces el legislador, que busca ahorrar los costes de la información, se encuentra en el dilema contrastar las informaciones contradictorias. Finalmente, el grupo ganador será aquél se sepa comunicar mejor su iniciativa entre el electorado, y que además obtenga su apoyo.

Como se ha analizado en este capítulo final, la estrategia de cabildeo requiere de un plan global que encamine cada una de las acciones de comunicación política. Pero ninguna estrategia es rígida, por el contrario, su eficiencia deriva en la capacidad de adaptarse al vaivén político. La

---

<sup>144</sup> Downs Idem.



metodología expuesta no debe tomarse como definitiva, simplemente es una aportación para identificar los rasgos generales. Es sólo un inicio que parte del análisis del problema y, además, ayuda a evaluar el impacto de la persuasión. El espacio político, con sus interacciones en el espacio público, es el que delinea los pasos a seguir en la campaña de cabildeo.

## CONCLUSIONES

La hipótesis general de la investigación establece que ***si se utiliza el cabildeo como una estrategia de Comunicación Política en los órganos legislativos, es posible incrementar las probabilidades de éxito para incidir en la toma de decisiones.***

Los datos empíricos y teóricos abordados a lo largo de la investigación nos permiten responder que sí es factible que el cabildeo incremente sus probabilidades de éxito para influir en la toma de decisiones, si es usado como una estrategia de comunicación política. Nuestra respuesta se basa en las siguientes conclusiones:

1. En primer lugar, la Comunicación Política ya no sólo es aplicable a los procesos político-electorales sin también a los procesos de toma de decisiones.

Esto es así debido a que los medios de comunicación se han convertido en el espacio público en el cual se intercambian los discursos contradictorios de los actores políticos. Cada actor busca posicionar su discurso en el espacio público. Gracias al desarrollo democrático del país, con el arribo al poder de las fuerzas que antes eran oposición, el espacio político ha ganado pluralidad y esto permite que agentes externos a los órganos del poder, como el Congreso, estén legitimados para busca influir en las decisiones públicas.

La política, por fuerza, requiere de la comunicación para lograr la influencia. En la medida en que los medios de comunicación son el escaparate del discurso político, éstos condicionan narrativamente las representaciones de lo político. La comunicación política tiene como funciones identificar los problemas nuevos que aparecen en la sociedad, integrarlos al debate del momento, dotarlos de relevancia y legitimidad ante la opinión pública, y finalmente, excluir los temas que han dejado de ser motivo de discusión. El cabildeo emerge como una práctica política cuya intención es influir en los tomadores de decisión del poder legislativo. Es decir, pretende incorporar

temas de debate en el espacio público. Sin embargo, el cabildeo en primera instancia se desarrolla en el espacio político, donde se deliberan y discuten los temas para encontrar la solución de los asuntos públicos. Después pasa al espacio público, donde se da forma a la opinión pública. Lograrlo implica profesionalizar las técnicas de comunicación política a modo de alcanzar la eficiencia y la efectividad del mensaje para lograr los fines deseados. De este modo, el cabildeo se identifica como una profesionalización de la comunicación política.

2. El cabildeo se define como *la acción realizada en el espacio político para influir en las decisiones de un órgano de gobierno, legislativo o de administración pública, utilizando estrategias de comunicación política.*

El cabildeo también puede llamarse como *loobying*, con sus variantes ya que el segundo término se aplica al cabildeo empresarial. Ambos términos son usados como sinónimos, ya que la palabra anglosajona es una apropiación al idioma español. Siendo así, a las personas que ejercen el loobying se les puede denominar como lobbistas; y las personas que ejercen el cabildeo se les llama cabilderos, que para el caso realizan la misma actividad.

A partir de 1997 inicia la modernización del cabildeo ya que por primera vez el PRI pierde su mayoría en la Cámara de Diputados e inicia la verdadera división de poderes en el Legislativo. Como ningún partido tenía la mayoría absoluta, el gobierno, para lograr la aprobación de sus iniciativas, forzosamente tuvo que negociar con alguno de los partidos. Aunque es difícil identificar el momento exacto en el que el cabildeo se convierte en una actividad profesional es factible delinear tres etapas que propiciaron su desarrollo.

- A) *La etapa fundacional.* Inicia cuando el PRI pierde la mayoría absoluta en el congreso. Esto propició que los empresarios acudieran a cabilderos independientes para gestionar sus asuntos en el Congreso. Ante la falta de cabilderos profesionales, empresas estadounidenses ofrecieron sus servicios tanto al gobierno como a particulares.

- B) *La etapa de desarrollo.* Contempla los factores que propiciaron el arraigo y la sofisticación del cabildeo gracias a la alternancia en el poder ocurrida con cambio de gobierno en el 2000, cuando por primera vez el PRI pierde la Presidencia. Desde entonces los medios de comunicación han gozado, con sus matices, de una libertad que permite poner en circulación todas las ideas políticas. Esto es posible en parte, por el surgimiento de gobiernos divididos, donde el presidente no controla ninguna de las dos cámaras. Ante tal contexto, el cabildeo se convierte en la herramienta indispensable para influir en la agenda legislativa y se registra un intento por profesionalizar la práctica a través de cursos y talleres. La práctica de cabildeo comienza a ser reconocida como algo común ya no sólo en el espacio político, sino también en el espacio público a través de los medios, aunque para la opinión pública aún le resulta difuso comprender el fenómeno.
- C) *La etapa de consolidación.* Parte del segundo periodo del sexenio de Vicente Fox. Se consolida la presencia de los gobiernos divididos, lo que abre el espacio para el cabildeo en las diferentes estancias que intervienen en la toma de decisiones. Los medios de comunicación juegan un importante papel en el proceso legislativo como generadores de opinión. En su quehacer informativo sirven de orientadores al explicar cómo funcionan las discusiones legislativas. La opinión pública se convierte en un factor real de presión en las deliberaciones legislativas. Gracias al uso de encuestas para saber el apoyo o rechazo a ciertas iniciativas, los legisladores contemplan los costos políticos y en función de ello asumen sus posturas. A su vez, la sociedad civil organizada intensifica sus labores de cabildeo, incluyéndolo como una práctica esencial para lograr apoyo a sus causas.

Considerando lo anterior tenemos que el cabildeo deja de ser una práctica improvisada y comienza a utilizar estrategias de acción político-comunicativas, dada la complejidad del sistema político y la dificultad para influir en él.

3. El cabildeo funciona como vía de participación política, que aporta mayores elementos a los tomadores de decisiones para ponderar sus

opciones y seleccionar aquella que satisfaga, de mejor manera, el interés colectivo.

El cabildeo implica dos pasos fundamentales: comunicar e informar. Los actores políticos buscan influir y lograr el entendimiento en los espacios de decisión. Por ello, el cabildeo como una estrategia de comunicación política busca sistematizar un método para lograr el fin deseado. El Congreso es el espacio de decisión donde se intercambian los discursos contradictorios. El discurso es un mensaje que busca persuadir al interlocutor de que la causa que se promueve debe ser apoyada. En este sentido, el cabildeo aportará elementos informativos a los tomadores de decisiones para construir el mensaje. Derivado de ello, se busca lograr la comprensión de la causa del cabildeo. La decisión final será tomada en función de las preferencias particulares de cada actor político, haciendo un análisis costo-beneficio del tema en cuestión. Se deriva que existen dos grupos que hacen cabildeo, los grupos de interés y los grupos de presión.

Los grupos de interés buscan influir en las decisiones gubernamentales o legislativas para asegurar que éstas les sean favorables, pero una vez que ha sido resuelta la causa de cabildeo, desaparecen. En cambio, los grupos de presión son permanentes; presentan sus intereses como de interés público, pero realmente buscan que los beneficios recaigan sólo entre sus miembros. Tanto los grupos de presión como los de interés no buscan llegar al poder, sino influir en él.

Existen seis tipos de acción para el cabildeo. A) la *acción teleológica* que es el actuar estratégico de los actores políticos para lograr el fin deseado. B) la *axiológica*, relativa a los valores. Guía las acciones de cabildeo por cuestiones ideológicas y éticas. A diferencia del actuar estratégico, no existe un análisis costo/beneficio de la causa que se promueve. C) la *acción afectiva* es la menos presente en el espacio político. Es una conducta que moviliza medios sin una actitud reflexiva. Es una respuesta espontánea ante una situación. D) la *acción por hábitus* es la delimitada por los usos y costumbres y está encauzada a los medios prácticos para resolver un problema. E) la *acción dramática* es la

autorrepresentación de los actores políticos que se basa en el manejo de la comunicación sincera o bien, en el falseamiento de las intenciones para manipular las impresiones que pueden suscitar en los demás, y por último tenemos F) la *acción comunicativa* que es la negociación de definiciones de una situación, que son susceptibles de consenso. Parte de un supuesto ideal de que los actores de la comunicación se encuentran en igualdad expresiva, de una intercomprensión máxima donde cada uno es capaz de distinguir los conceptos del mundo objetivo, del social y del subjetivo. No obstante, el grado de comprensión dependerá de la repartición equitativa de costos y beneficios. Ya que en todo momento el actor político actúa teleológicamente.

4. Para emprender una campaña de cabildeo se debe contar con los elementos analíticos que permitan identificar el tema o la causa de la cual se deriva la acción de incidencia y persuasión.

Las acciones de cabildeo están precedidas de un plan estratégico que define su rumbo, cuyo fin es incrementar las probabilidades de éxito. Es preciso analizar el espacio de decisión para identificar los actores políticos con capacidad de influir en la decisión final. También resulta primordial determinar cuál es el *statu quo* del que parte una iniciativa. En el sistema democrático los partidos adoptan políticas con el fin de ganar votos. En la definición de las preferencias de los actores políticos se debe tomar en cuenta lo anterior para construir el mensaje político. Se cabildea en dos sentidos, para cambiar el *statu quo* o para defenderlo. Es importante conocer el proceso legislativo, que conlleva el conocimiento de los plazos procesales. Pero lo que realmente condiciona a la campaña de cabildeo es la coyuntura, también conocida como el *timing* político. Dado que existe una mediatización de la política, es decir, que todos los asuntos públicos se dirimen en los medios de comunicación, es indispensable para el cabildeo influir en la agenda noticiosa coyuntural.

Existe un cabildeo que se desarrolla con los medios de comunicación con el fin de lograr que el tema de la causa promovida se inserte en al agenda noticiosa. Acceder a los medios depende de las conexiones que se tenga entre

los comunicadores, de los recursos económicos para comprar espacios, y del impacto que el tema tenga en la opinión pública.

Para lograr el cabildeo exitoso no basta con posicionar el tema en la agenda noticiosa, puesto que los receptores son independientes y responden a sus propias motivaciones. Impactar al ciudadano es una tarea compleja por lo cual no depende sólo del grupo cabildero, sino que intervienen los medios, como filtradores del mensaje y también los opositores que buscan denostar la causa.

La agenda noticiosa no es controlada por nadie, pero todos son susceptibles de influir en ella.

5. El cabildeo puede influir en los legisladores gracias a que se presenta una selección parcial de hechos que permiten la persuasión.

No existe el sistema perfecto donde todos los actores políticos posean información objetiva y perfecta sobre los asuntos públicos. Utilizando información que los legisladores desconocen es factible que los agentes externos a la toma de decisiones logren influir en la agenda legislativa. A ello se le llama la selección parcial de los hechos.

Los grupos de interés aprovechan los vacíos de información o los umbrales de ignorancia, para presentar información sesgada que favorezca su iniciativa. Es decir, construyen sus argumentos exaltando los datos positivos de la iniciativa y minimizando los negativos.

Por su parte, los legisladores dependen de la información que aporta el gobierno, los diversos sectores productivos y los ciudadanos. Esta información puede ser asequible a través de los medios de comunicación. Pero cuando no es así, recurren a fuentes de primera mano, y entre esas fuentes se encuentran los cabilderos, quienes se presentan como los representantes de los intereses de la colectividad. Sin embargo, los tomadores de decisión no se dejan guiar por una sola fuente de información y recurren a los opositores para contrastarla.

6. El cabildeo por si mismo no puede lograr que una iniciativa sea aprobada satisfactoriamente.

Usar el cabildeo como una estrategia de comunicación política no es garantía de que se logre la aprobación definitiva de la iniciativa. Se debe contemplar si la causa que se promueve es aceptada por la mayoría de electorado para ponderar sus probabilidades de éxito. En ocasiones tener una opinión pública favorable no es suficiente. Hay iniciativas que a pesar de contar con el apoyo popular no son aprobadas. Esto es así en la medida en que los tomadores de decisión vean afectados sus intereses o bien, porque protegen los intereses de algún grupo de presión.

El cabildeo no es la panacea. Sólo permite tener un desempeño óptimo en el espacio político, eficientando recursos y focalizando el mensaje hacia los actores políticos con poder de decisión.



## BIBLIOGRAFÍA

- Amparo Casar María *Coaliciones Parlamentarias. Aprendiendo a vivir en democracia*. Documento de Trabajo Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) 1999.
- BALKIN Robert, coordinador. *El Poder Legislativo Estatal en México: análisis y diagnóstico*. Nueva York. Edición de la Universidad Estatal de Nueva York 2004. 206 pp.
- BARTOLINI S. Cotta M., Morlino L., Panebianco A., Pasquino G. *Manual de Ciencia Política*. Ed. Nueva Alianza. Octava reimpresión 1996. Madrid, España. pp 479.
- BORJA Jordi y Castells Manuel. *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Ed. Taurus 1997. Madrid, España. pp 418
- CASILLAS Hernández Roberto *Fuerzas de Presión en la Estructura Política del Estado*. Edición del Instituto de Aguascalientes. Tercera Edición 1990. pp 277
- CANEL María José *Comunicación política : técnicas y estrategias para la sociedad de la información* Ed. Tecnos. Madrid, 1999. 228 pp
- COSÍO Villegas, Daniel. *El Sistema Político Mexicano*, editorial Joaquín Mortiz, México 1982.
- CHOY de Foissac Mily *El Cabildeo una estrategia para incidir en las políticas públicas*. Ed. Centro de Información y Estudios para el Desarrollo. Asunción, Paraguay 2001. 113.
- DENNIS McQuail *Introducción a la Teoría de la Comunicación de Masas*. Tercera edición. Editorial Paidós, Barcelona, 1983. pp 680.
- DOWSE E, Robert y Hughes John A. *Sociología Política*. Ed. Alianza Editorial. Colección Ciencias Sociales. Madrid, España, 1999. pp 557.
- ESCALANTE Gonzalbo Fernando. *Una idea de las Ciencias Sociales*. Ed. Paidós Mexicana. México 1999. pp 204
- FERRY J., D. Wolton, et.al. *El nuevo espacio público*. Editorial Gedisa, Col. El Mamífero Parlante, Serie Mayor, Barcelona, segunda reimpresión, 1998, 256 pp.
- G. ALMOND; R. Dahl; A. Downs *Diez textos básicos de ciencia política*. Editorial Ariel Col. Ariel Ciencia Política. 1994. 280 pp.

- GILLES Gauthier, Adré Gosellin y Jean Mouchon. Compiladores. *Comunicación y Política*. Ed. Gedisa. Barcelona, Madrid 1998. pp 411.
- HABERMAS Jürgen *Teoría de la Acción Comunicativa* Tomo I: Racionalidad de la acción y racionalización social, Taurus, España, 1992. pp 520.
- HULA W. Kevin *Cabildeo/ Lobbying* Ed. Limusa. México, DF 2002. pp 235.
- IZURIETA Roberto, Perina M. Rubén y Arterton Christopher. *Estrategias de Comunicación para Gobiernos*. Ed. La Crujía. Serie Categorías. Colección Inclusiones. Buenos Aires, Argentina 2002. pp 262.
- MARTÍNEZ Legorreta Omar *El Cabildeo y los Cabilderos en el Congreso de los Estados Unidos*. Cuadernos de Apoyo SIID Cámara de Diputados 1997.
- MARTÍNEZ Silva Mario y Aquino Salcedo Roberto. *Diccionario Electoral Inep*. Segunda Edición 2002. pp 679.
- NACIF Benito. *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo 126, División de Estudios Políticos, CIDE.
- JORDI Xifra. *Lobbying. Cómo influir en las decisiones de las instituciones políticas*. Editorial Gestión 2000, Barcelona, primera edición 1998 308 pp. Sebastián Lerdo de Tejada y Luis Antonio Godina, *El lobbying en México*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México. 2004, 161 pp.
- LERDO de Tejada Sebastián y Godina Herrera Luís Antonio *El Lobbying en México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México. pp 161.
- LIJPHART Arend. *Las democracias contemporáneas*. Editorial Ariel Barcelona, 1987. pp 255.
- JEAN Louis Labarriere, Lazzeri Giacomo Marramao, Dupuy Jean Pierre y otros. *Teoría Política y Comunicación*. Ed. Gedisa. Colección El Mamífero Parlante. Segunda Reimpresión 2001. Barcelona, España. pp 274.
- PIÑERIO, Armando El Quinto Poder. *Teoría y Práctica del lobbying*. Buenos Aires, Ediciones Macchi. 1992. 120 pp
- PRESTON Julia y Samuel Dillon. *El Despertar de México. Episodios de una búsqueda de la democracia*. Ed. Océano. México DF 2004. 403.
- SARTORI Giovani., *Homo videns. La sociedad teledirigida*. Taurus, Madrid. 1998.
- SILVESTRE Méndez José, Monroy Fidel y Zorrilla Santiago. *Dinámica Social de las Organizaciones*. Ed. Mc Graw Hill. Segunda Edición. México 1991. pp 243.

SHEPSLE, Kenneth A. *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento* Edición Cide-Taurus México 2005

SHIVELY, W. Phillips: *Introducción a las Ciencias Políticas*. México, McGraw-Hill, 1997. 356 pp.

SCHRÖDER Peter *Estrategias Políticas*. ED. Fundación Friedrich Naumann. México, DF. 2004. pp 319.

VALENZUELA Berlín Francisco, Compilador. *Diccionario de Términos Parlamentarios*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. Segunda Edición 1998. México DF. pp 1077.

WOLF, Mauro *La investigación de la comunicación de masas*. Editorial Paidós. México 1991 250 pp.

#### DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

ARANCIBIA Carrizo Juan Pablo. *Prefacio al Concepto de Comunicación Política: Una discusión Bibliográfica* [en línea] Argentina. Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) [citado 19-03-2005], Disponible en Internet: [www.clacso.org](http://www.clacso.org)  
<http://168.96.200.17/ar/libros/chile/arcis/aranci.rtf>

ARRAU Fernando C. *Entorno al concepto de Lobbying y su regulación en los Estados Unidos y la Unión Europea* [en línea] Chile. Biblioteca del Congreso Nacional, Departamento de Estudios y Extensión, Serie Estudios Año XII, N° 269. [citado 14-08-2005]. Disponible en:  
[http://www.bcn.cl/pags/home\\_page/ver\\_archivo\\_documentos\\_pdf.php?id\\_recorte=124&file=1](http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_archivo_documentos_pdf.php?id_recorte=124&file=1)

BARBERO Martín Jesús.- *De la comunicación a la cultura. Perder el "objeto" para ganar el proceso*. [en línea] Colombia. Revista Signo y Pensamiento de la Pontificia Universidad Javeriana, II Semestre 1984. Volumen I. [citado 23-03-2005] Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/signoy/pdf/0501.pdf>

\_\_\_\_\_ Martín Jesús. *Reconfiguraciones comunicativas de lo público*. [en línea] México. ITESO. Departamento de Estudios Socioculturales. Guadalajara

2001. Disponible en Internet:

<http://www.bib.uab.es/pub/analisi/02112175n26p71.pdf#search=%22Reconfiguraciones%20comunicativas%20de%20lo%20p%C3%BAblico%22>

BOLADERAS Margarita *La Opinión Pública en Habermas*. [en línea] España. Universitat de Barcelona. Facultat de Filosofia 2001. Disponible en Internet: <http://www.bib.uab.es/pub/analisi/02112175n26p51.pdf#search=%22La%20Opini%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20en%20Habermas%22>

CASTOR Pedrero Mauricio, *Regulación de la Gestión de Intereses o Lobby* [en línea] Chile Corporación Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional, primer semestre de 2004. Disponible en: [http://www.bcn.cl/pags/home\\_page/ver\\_archivo\\_documentos\\_pdf.php?id\\_recorte=296&file=1](http://www.bcn.cl/pags/home_page/ver_archivo_documentos_pdf.php?id_recorte=296&file=1)

DE PIERO, Sergio. *Pensando el Espacio Público en la globalización: cuatro reflexiones*. [en línea] Polis Revista Académica. Universidad Bolivariana 2003. [citado 15-04-2005]. Disponible en Internet: <http://www.revistapolis.cl/4/depie.pdf#search=%22Pensando%20el%20Espacio%20P%C3%BAblico%20en%20la%20globalizaci%C3%B3n%3A%20cuatro%20reflexiones%22>

HOLTZ-Bacha Cristina. *Comunicación Política: entre la privatización y la espectacularización* [en línea] Argentina. Revista Diálogo Político 2003. [citado 26-06-2005] Disponible en Internet: [http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialog/2003/DialPol1-03/Holtz\\_Bacha.pdf#search=%22Comunicaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%3A%20entre%20la%20privatizaci%C3%B3n%20y%20la%20espectacularizaci%C3%B3n%20%22](http://www.kas.org.ar/DialogoPolitico/Dialog/2003/DialPol1-03/Holtz_Bacha.pdf#search=%22Comunicaci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%3A%20entre%20la%20privatizaci%C3%B3n%20y%20la%20espectacularizaci%C3%B3n%20%22)

ISLAS Octavio, Gutiérrez Fernando y Campo Norma. *Por el accidentado sendero de la comunicación productiva en México*. [en línea] Revista Electrónica Razón y Palabra 2002. [citado 18-09-005]

<http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos/espejo/2002/enero.html>

JORDI Borja. *Ciudadanía y espacio público*. [en línea] Venezuela. Revista Reforma y Democracia. revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) 1994 . [citado 3-04-2005]. Disponible en Internet: <http://www.campus-oei.org/n2339.htm>

LÓPEZ Pérez Ricardo. *Crítica de la Teoría de la Información*. [en línea] Chile Cinta de Moebio, Revista Electrónica de Epistemología de las Ciencias Sociales, Universidad de Chile Facultad de Ciencias Sociales. 1998. [citado 3-04-2005]. Disponible en Internet: <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/moebio/03/index.htm>

OLAMENDI Baca Laura. *Diálogo y Democracia* [en línea] México Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral 2001. [citado 23-03-2005] Disponible en Internet: [http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/dialogo\\_y\\_democracia.htm#11](http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/dialogo_y_democracia.htm#11)

RAZGADO Flores Luis. *La Comunicación Política en México: Propuestas de para Análisis* [en línea] México. Anuario CONEICC de Investigación de la Comunicación IX, Consejo Nacional para la Enseñanza y la Investigación de las Ciencias de la Comunicación (CONEICC) 2002. [citado 18-07-2005]. Disponible en Internet: <http://ccdoc.iteso.mx/cat.aspx>

RESTREPO Mariluz. *Mass Communication Research: justificación, desarrollo y superación*. [en línea] Colombia. Revista Signo y Pensamiento de la Pontificia Universidad Javeriana. I Semestre de 1984 Vol. III [citado 23-03-2005] Disponible en Internet: <http://www.javeriana.edu.co/signoy/pdf/0402.pdf>

WOLTON, Dominique [en línea] Francia. *Glosario de los conceptos*. Laboratoire Information, Communication, Enjeux Scientifiques, versión en español. [citado 3-04-2005] Disponible en Internet: <http://www.wolton.cnrs.fr/>

Servicio Informativo y Cultural de Estados Unidos (USIS) *La Ley de Divulgación del Cabildeo de 1995: Antecedentes* [en línea] en Temas de la Democracia Periódicos Electrónicos de USIS Volumen 3, No 2. Junio de 1998. [citado 10-09-2005] Disponible en:

<http://usinfo.state.gov/journals/itdhr/0698/ijds/lobby.htm>

## HEMEROGRAFÍA

ACEVEDO José. *Una Profesión Sospechosa*. Reforma 11 de abril de 2004. (edición electrónica).

AGUILAR Alberto. *Inminente aval o no de Fox a la nueva Ley del Libro y el quehacer de los mayoristas vs librerías*. Columna Nombres, Nombres y ... Nombres. Reforma 2 de junio de 2006. (edición electrónica).

GARDUÑO Roberto, Enrique Mendez, Georgina Saldierna Y Renato Davalos. *Niegan maiceo, pero echan abajo impuesto al tabaco*. La jornada 28 de octubre de 2005. (edición electrónica).

TEHERÁN Jorge y Herrera Jorge. *Desecha bloque opositor proyecto fiscal*. El Universal 12 de diciembre de 2003. (edición electrónica).

SARMIENTO, Sergio "Queda ley a medio camino" Reforma 4 de junio 2006. "Prohibido leer" Reforma 25 de agosto de 2006. (edición electrónica).

## Diarios Consultados

La Jornada

El Universal

Reforma

Milenio

La Crónica

## SITIOS DE INTERNET CONSULTADOS

[www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

[www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)

[www.fundar.org](http://www.fundar.org).

[www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)

[www.gobernacion.gob.mx](http://www.gobernacion.gob.mx)

[www.caniem.com](http://www.caniem.com)