



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**INFORMAR PARA INFLUIR
LA PRÁCTICA DEL CABILDEO EN MÉXICO
Y SU REGULACIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS DE
LA COMUNICACIÓN

P R E S E N T A

JUAN CARLOS ABREU HERNÁNDEZ

DIRECTORA

ROSARIO GUERRA DÍAZ

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX. 2017



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.

A mis padres, Emilia y Sebastián, fuente de vida, amor e inspiración.

A mi hermana Silvia, donde quiera que estés sé que te alegraría saber que lo logré. (+)

Al gran escritor, periodista y académico René Avilés Fabila, con agradecimiento y cariño por haber sido maestro, pero sobre todo amigo. (+)

AGRADECIMIENTOS

**SER TALENTOSO TE ABRE MUCHAS PUERTAS,
SER AGRADECIDO TE LAS MANTIENE ABIERTAS.**

ANÓNIMO

A Dios.

A mis padres, quienes, desde el primer día, dedicaron amorosamente sus cuidados, trabajo y esfuerzo para brindarme las herramientas que me permitirían lograr las metas que me pusiera enfrente; hoy, juntos, cruzamos una de las más significativas. Su dedicación y apoyo son y serán invaluable. No existen palabras suficientes para expresar mi amor y profunda y eterna gratitud.

A mi tía y madrina Prisca, mi segunda madre, por el cariño, los cuidados, las enseñanzas y el apoyo que siempre me has brindado.

A mis hermanos Sebastián, Yola, Paco, Silvia (+) Gaby, Anaid y Estela, quienes siempre, de una u otra forma, me han apoyado e impulsado.

A mi familia toda, cercanos y lejanos, que siempre han sido motivación y apoyo para seguir adelante.

A Viviana, por ser y estar, con todo lo que ello implica. Por tu amoroso e incondicional apoyo. Te quiero y agradezco con el corazón.

A “tía” Ernest, porque de no haber sido por usted, la historia de mi vida hubiera sido diferente. Mi cariño infinito.

A mi madrina Nina, por el inmenso e incondicional cariño y apoyo.

A mi amigo, hermano y compadre Paco. En las buenas, en las malas y en las peores. Hoy nos toca una de las buenas.

A Nayeli, por ser parte de mi vida a lo largo de los años, tu cariño y tu peculiar forma de demostrarlo, has estado y estarás, lo sé. Te quiero hartamente.

A mi amigo y hermano Adrián De la Tejera, tu cariño y profunda amistad se traducen en apoyo y compañía en el camino de la vida.

A Jacqueline Meléndez, tu cariño, amistad y apoyo son bien correspondidos.

A Patricia Mendoza, mi fiel e incondicional compañera de pista, tu cariño, amistad y apoyo son únicos, invaluable y recíprocos.

A Valentina López, mi amistad, cariño y agradecimiento por siempre, por permanecer a pesar de los pesares.

A Wendy López, tu cariño, amistad, consejos y apoyo son excepcionales.

A Erika López, tus enseñanzas me han ayudado a transitar mejor por el camino de la vida. Sabes lo mucho que te quiero y agradezco.

A Karen Barrera, por tu inmenso cariño, tu apoyo y compañía en el trayecto inicial de este viaje.

A Alejandra Cárdenas, por tu gran gran cariño, impulso, y fe en mí. Te quiero.

A mis amigos y compañeros con quienes he coincidido mucho tiempo y en diversas etapas de la vida:, Ivonne Ramírez, Mariana Vela, Mariana Canseco, Rafael Vargas, Rodrigo Soto, Roberto Coeto, David Cuellar,

Mónica Brito, Addiel Gómez, Karla Pérez, Mónica Amilpas, Evelyn Roldan, Erika Bravo, Alejandra Guadarrama, Edna Vargas, Jorge Sandoval, Luz María Meza, Elena Barrientos, Karla Tagle, Estrella Abarca, Karol García, Karina Espinosa, Lucero Padilla, Christian Martínez, Ilich Valdez, Norma Saldaña, Perla Margarito y a todos aquellos que por falta de espacio me es imposible mencionar, pero que han sido parte de esta aventura de la vida.

A Marcelo Moreno Carpinteyro, por enseñarme el significado y valor de la disciplina y que ese era el camino para convertirme en un hombre de bien. ¡Presente!

A Gabriela Sevilla, por tu aportación a este trabajo, pero por sobre todo por la amistad, el cariño, la palabra sabia y el consejo adecuado.

A Erika Garibay y Arturo Moran, por su cariño y apoyo para cruzar ésta y otras metas.

A todos mis compañeros de seminario de tesis, por su acompañamiento, complicidad, apoyo y dedicación. En especial a mi querida Alejandra Pineda, por tu cariño, alegría y picardía que hicieron de ese espacio la cuna de nuestra amistad.

A mis entrevistados, Nora Cariño, Mónica Leñero, María Emilia Farías, Raúl Rodríguez, Carlos Camacho, Javier Medina, Gustavo Almaraz, Fernando Lerdo de Tejada y Roberto Ehrman, por su apertura y muy valiosa aportación para lograr el propósito de este trabajo.

A Clarissa Salas por su siempre buena disposición para apoyar la realización de este trabajo.

A todos y cada uno de mis maestros que con sus enseñanzas contribuyeron a mi formación; mi admiración, cariño y respeto por siempre.

A Rosario Casco, por la amistad y el cariño heredados.

A Rosario Guerra, mi maestra, jefa, asesora de tesis, pero principalmente, mi amiga, por el cariño, apoyo y comprensión; así como el impulso y guía para llevar este objetivo a buen puerto, hasta el punto final. Por siempre mi cariño y agradecimiento.

A Luz Elena Pereyra, por convertirse en “una piedra en el zapato”, un gran apoyo y una motivación constante para conseguir esta meta. Sin ti no lo hubiera logrado. Mi cariño e infinita gratitud.

A mis sinodales, Karina Rito, Tania Roque, Otilio Flores y David Navarrete por su dedicación y aportaciones para enriquecer este trabajo.

Finalmente, a esa gran institución mexicana que es la escuela pública, la cual me permitió el acercamiento al mundo del conocimiento y, muy especial y cariñosamente, a la Universidad Nacional Autónoma de México y su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, haber tenido la gran oportunidad de acceder a ellas me permiten concluir este ciclo que es principio y fin de mi formación. Soy y seré por siempre, orgullosamente UNAM.

Contenido

Introducción.....	11
Capítulo 1 Antecedentes del cabildeo	14
1.1 El cabildeo como un proceso de comunicación política	15
1.2 Origen y desarrollo del cabildeo	34
1.3 Definición de Cabildeo	40
1.4 Práctica y regulación del cabildeo, una experiencia internacional (Unión Europea y Estados Unidos)	49
Capítulo 2 Contexto político del cabildeo en México	61
2.1. Antecedentes del cabildeo en México	62
2.2 De la hegemonía priista al pluripartidismo en el Congreso de la Unión	70
2.3 Origen y desarrollo del cabildeo legislativo en México	87
Capítulo 3 Los cabilderos en México	97
3.1 Los cabilderos según los padrones.....	97
3.2 Radiografía de los cabilderos en México	100
3.3 Los profesionales del cabildeo en México.....	110
3.4 La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB).....	150
Capítulo 4 Regulación del cabildeo en México	162
4.1. Reconocimiento legal explícito del cabildeo en México	163
4.2. Iniciativas para regular el cabildeo en México.....	170
4.3. ¿Hacia dónde debe ir la regulación del cabildeo profesional en México? Los cabilderos opinan.	208
Conclusiones.....	223
Bibliografía.....	230

Introducción

El fin de la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso de la Unión (1997), así como la alternancia en la titularidad del Poder Ejecutivo (2000), trajo en México, entre otras consecuencias, el surgimiento y desarrollo, acelerado y quizás un tanto desordenado, de una actividad, hasta entonces y aún en la actualidad, poco conocida y estudiada: el cabildeo (o su similar anglosajón *lobbying*).

La práctica del cabildeo y la presencia de los cabilderos se multiplicaron en los recintos de la Cámara de Senadores y, con mayor notoriedad, en la Cámara de Diputados, pues el Congreso de la Unión se convirtió en una instancia con mayor peso en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, debido a su integración pluripartidista y en la que el partido que ocupaba la Presidencia había dejado de ser mayoría en la conformación del Legislativo.

En diversas partes del mundo, México no es la excepción, el cabildeo ha sido frecuentemente asociado y/o confundido con formas de corrupción o tráfico de influencias en favor de poderosos grupos privados de interés económico. No obstante, en las democracias más avanzadas se le considera un instrumento de participación ciudadana en la vida pública.

El propósito de esta investigación es explicar y clarificar qué es el cabildeo, para distinguirlo de actividades ilícitas y señalar que, en el caso de México, y de acuerdo con los profesionales en la materia, una regulación más eficaz permitirá que se le reconozca como una práctica lícita y legítima.

El desarrollo del presente trabajo parte de la definición del objeto de estudio. Con base en los planteamientos de diversos autores describe el surgimiento y desarrollo histórico del cabildeo en el marco de la democracia representativa y lo ubica como un proceso de la comunicación política.

Posteriormente hace una descripción de los antecedentes de la práctica del cabildeo en México, así como del contexto histórico y político que detonó el desarrollo de la actividad, principalmente en el ámbito legislativo, donde, a partir de 1997, el nuevo escenario de pluralidad partidista hizo que se adoptaran nuevas formas y aparecieran nuevos actores que buscaban influir en la toma de decisiones de políticas públicas del país.

En el capítulo tres, la investigación se adentra en los recovecos de la práctica del cabildeo en México. A partir de la revisión de los padrones de cabilderos de la Cámara de Diputados, hace un recuento de cuántas y quiénes son las personas, empresas u organizaciones que han integrado y conforman los registros, desde que en 2011 se dispuso su integración. Con base en dicha información, se describe a quienes practican el cabildeo en el país, poniendo énfasis en aquellos conocidos como cabilderos profesionales, así como en la organización que agrupa a algunos de los más importantes y prestigiados de ellos: la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB). Cabe destacar que este apartado se sustenta en las entrevistas realizadas a algunos de los más reconocidos profesionales del cabildeo en México, quienes, de viva voz, y quizás por primera vez, ofrecen un testimonio de quienes son, cómo se ven a sí mismos y cómo conciben su actividad.

El cabildeo es una práctica muy reciente en el ámbito nacional, por ello es aún escasa la literatura en la materia, por ello resulta sumamente enriquecedora la información obtenida en las entrevistas realizadas a los profesionales del cabildeo, las cuales son parte sustancial de este trabajo.

Hablar de cabildeo implica, necesaria y casi inevitablemente, abordar el tema de su regulación; es por ello que desde el primer capítulo se describen referencias internacionales en la materia, en particular los casos de Estados Unidos y la Unión Europea que, aunque diferentes, son reconocidos como los más avanzados.

En el cuarto y último capítulo, se describe la experiencia mexicana, haciendo una descripción del proceso que llevó al reconocimiento legal de la práctica del cabildeo en el país al ser incluido en los reglamentos de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Posteriormente se muestra una recopilación de las iniciativas presentadas con el propósito de regular la actividad, en la cual se mencionan quiénes son sus promoventes, fecha en que fueron presentadas, trámite que se les dio y estatus que guardan en su proceso legislativo.

Para concluir, y a fin de comprobar la hipótesis planteada, una vez más, las entrevistas realizadas a los cabilderos profesionales mexicanos son la referencia para señalar hacia dónde, desde su punto de vista, debe orientarse la regulación de la práctica profesional del cabildeo con el propósito de que se le reconozca como una actividad lícita y legítima que, si se realiza dentro del marco de la ley y bajo criterios éticos, cumple con su propósito fundamental: ¡Informar para influir!

Capítulo 1 Antecedentes del cabildeo

El objetivo de este primer capítulo es hacer una aproximación conceptual del objeto de estudio de la investigación. Para ello, en principio, se retoman conceptos de teóricos clásicos de la ciencia política como Locke y Charles Louis de Secondat, Barón Montesquieu, tales como la democracia representativa y la división de poderes. Además, con base en la definición José María Canel, se ubica al cabildeo como un proceso de comunicación política en el marco de la toma de decisiones públicas.

Al ser el cabildeo una actividad inherente a la función legislativa se considera conveniente explicar las características del Poder Legislativo y, para los fines específicos de esta investigación, se hace énfasis en el funcionamiento del Congreso mexicano.

Asimismo, se realiza una remembranza de los antecedentes históricos del cabildeo, desde su origen en las civilizaciones antiguas hasta su práctica moderna, para después hacer una revisión de las definiciones propuestas por diversos autores, cada uno con sus peculiaridades, pero coincidentes en lo general (con el propósito de hacer una aproximación al concepto propicio para los objetivos de este trabajo).

Para concluir el capítulo se hace una revisión de la experiencia en materia de regulación en Estados Unidos y la Unión Europea, que son consideradas por la mayoría de los estudiosos del tema, como las más avanzadas.

1.1 El cabildeo como un proceso de comunicación política

Para ubicar al cabildeo como un proceso de la comunicación política es necesario, en principio, hacer referencia a diversos conceptos (cuyas características permitirán una aproximación teórica al objeto de esta investigación).

José María Canel señala que “la política es una actividad que consiste, esencialmente, en la toma de decisiones que incluyen proyectos, planes y programas de acción. Precisamente, porque son decisiones para la acción, son flexibles y abiertas al cambio”¹.

Respecto a las medidas políticas, Canel menciona que éstas deben ir encaminadas a la consecución del bien público y adoptarlas implica un conflicto, pues en ellas caben diferentes posturas y posiciones que no siempre son coincidentes; por el contrario, son frecuentemente diversas y encontradas.

La toma de decisiones implica un proceso en el cual convergen diversas posturas e intereses; por ello, los tomadores de decisiones requieren conocimiento acerca de la situación y de las implicaciones que tendrá su decisión para la comunidad (los políticos deben procurar informarse de las consecuencias de sus decisiones, pues no son especialistas en todos los temas).

Es en ese punto donde se centra la labor del cabildero: allegar a los tomadores de decisión información seria, distinta, confiable y verificable. En otras palabras, dar una visión amplia y diferente a la que se puede tener si sólo se expone un punto de vista al momento de formular una iniciativa.

¹Canel, José María, *Comunicación Política*, editorial Tecnos, Madrid, España, 1999, p 16.

Así pues, el cabildeo está estrechamente ligado a conceptos tales como la democracia, la división de poderes, la representación política y la participación ciudadana, sobre los cuales resulta conveniente hacer una revisión.

Jorge Ulises Carmona Tinoco, en su análisis sobre la división de poderes, apunta que las funciones del Estado se han distinguido entre sí por las tareas que realiza cada uno de ellos. De tal manera que, “los órganos legislativo, ejecutivo y judicial realizan funciones de producción de normas jurídicas, de ejecución de tales normas y de solución de controversias respectivamente”².

Esta separación de funciones, para evitar la concentración del poder, tiene su origen en el pensamiento aristotélico, pasando por los esbozos hechos por John Locke y finalmente delineada por Charles Louis de Secondat, Barón de Montesquieu.

“Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares”³.

Finalmente, señala Carmona, el principio de la división de poderes encontró cauce normativo al quedar establecido en las Constituciones de Estados Unidos de América de 1787 y de la Francia revolucionaria, las cuales ejercieron una marcada influencia en la difusión y consagración constitucionales de la división de poderes desde el siglo XVIII y hasta la actualidad.

² Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, en Revista Latinoamericana de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2007, p 176.

³ Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, editorial Porrúa, México, 1992, p 110

La concepción actual de la división de poderes se percibe como la distribución de órganos y funciones con relaciones de coordinación e incluso de colaboración. La separación de poderes tiene un carácter flexible y de equilibrio entre las funciones del poder público.

En el marco de esta división de poderes, el Legislativo cuenta con la representación popular electa democráticamente y cumple con la función de elaborar la ley y de controlar y moderar el desempeño del Ejecutivo.

“Un parlamento es la institución política donde se debate y delibera sobre la vida nacional, es el centro donde concurren las distintas corrientes ideológicas de una nación; es el espacio donde se encuentran representados los ideales e intereses de un pueblo; es el seno de donde emanan las disposiciones jurídicas que regulan la vida de la colectividad”.

“En síntesis, el parlamento constituye uno de los ejes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y equilibrio entre los poderes, conforman regímenes políticos más o menos estables”⁴

Actualmente, señala José Luis Camacho Vargas en *El Congreso mexicano*, el término parlamento se aplica como sinónimo de un sistema bicameral de representación nacional tanto de los intereses de la población, a través de los diputados, como de las entidades federativas, a través de los senadores. La denominación de cada una de las cámaras es distinta de acuerdo con el orden constitucional que se adopta en cada Estado.

Una vez señalado lo anterior, para efecto de esta investigación, se hará una descripción del funcionamiento del Poder Legislativo mexicano como órgano encargado de la elaboración de leyes.

⁴ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, editorial Porrúa, México 1998, p 695.

Existen diversas propuestas para distinguir las etapas en el proceso Legislativo. Cecilia Mora Donatto en *Principales procedimientos Parlamentarios* distingue tres fases, de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución General de la República: fase de iniciativa; fase de discusión y aprobación por las cámaras y fase integradora de la eficacia⁵.

El proceso para la formación de leyes o decretos tiene su origen en la facultad de presentar ante el Congreso un proyecto de ley o decreto. De acuerdo con el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho de iniciar leyes o decretos corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores que conforman el Congreso de la Unión, a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México y a los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al 0.13 por ciento de la lista nominal de electores.

Una vez recibido el proyecto por una de las cámaras (que se convierte en cámara de origen), el presidente de la misma lo turnará a la comisión o a varias comisiones competentes considerando la materia sobre la que trate la iniciativa. De esta manera, las comisiones legislativas hacen uso de sus facultades para allegarse de la información necesaria con el objetivo de analizar la iniciativa, modificarla, complementarla y elaborar un dictamen.

En esta parte del proceso legislativo, los integrantes de las comisiones pueden solicitar la documentación que consideren necesaria a funcionarios del Ejecutivo, así como a conocedores especialistas e interesados en la materia, a fin de enriquecer la preparación del dictamen correspondiente.

⁵ Mora Donatto, Cecilia, autora citada por Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Derecho político y parlamentario*, editorial Porrúa, Ciudad de México, 2005, p 44.

Es así que en esta etapa los interesados en el tema pueden acercarse a los legisladores para manifestar sus posiciones e intereses, proporcionándoles información que pueda ser útil y relevante. Lo anterior puede hacerse de manera directa, o, con la mediación de cabilderos, quienes previamente deberán estudiar de forma profunda el tema en cuestión, para exponer de manera clara la información que se pretende que los legisladores conozcan, la cual debe citar fuentes para ser verificable.

Cabe señalar que aun cuando los legisladores pueden ser receptores de cualquier tipo y cantidad de información, la toma de decisión en torno a un asunto público deberá procurar estar siempre encaminada hacia la consecución del bien común o al interés que beneficie mayoritariamente a la población.

El dictamen de la comisión debe contener una parte expositiva en la cual se expliquen las razones que lo fundamentan y concluir con propuestas claras y sencillas que se transforman en el dictamen de una ley, susceptible de ser sometido a votación. Para que sea aprobado, el dictamen tendrá que estar firmado por la mayor parte de los integrantes de la comisión y en caso de haber alguien en contra, podrá emitir su voto particular.

Una vez que el dictamen haya sido firmado por la mayor parte de los miembros de la comisión, será publicado en la Gaceta Parlamentaria junto con los votos particulares, en caso de haberlos, previo al inicio de la sesión del pleno de la Cámara.

Todos los dictámenes presentados ante el pleno de la Cámara estarán sujetos a discusión en lo general, pero en lo particular sólo se discutirán los artículos reservados. Una vez concluidas las discusiones en lo general y en lo particular; se procederá a la votación del dictamen.

Cuando un proyecto ha sido aprobado por la cámara de origen se turna a la cámara de revisión, donde se puede aprobar el proyecto sin

ninguna modificación, ser rechazado totalmente y devuelto con observaciones a la cámara de origen o ser modificado parcialmente y/o adicionado por la revisora.

Si el decreto fuera rechazado en su totalidad, la cámara de origen realizará las correcciones señaladas y siendo aprobado por la mayoría se enviará nuevamente a la cámara revisora que en caso de aprobarlo por la misma mayoría, pasará a la siguiente etapa del proceso legislativo, es decir, su decreto y publicación.

En el caso de que sólo se haya rechazado el proyecto de manera parcial o bien de que haya sido adicionado, la cámara de origen discutirá únicamente sobre lo rechazado, adicionado o modificado. En caso de que las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueran aprobadas por la de origen, entonces continuará la siguiente etapa del procedimiento.

En la tercera fase, de acuerdo con Mora Donatto, denominada integradora de la eficacia, una vez aprobado el proyecto de ley o decreto por ambas cámaras se deberá comunicar al Ejecutivo. Es en esta etapa donde interviene el Ejecutivo, a través de la figura presidencial, quien manifiesta su acuerdo sancionando la ley y ordenando su promulgación o expresa su inconformidad formulando observaciones.

De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación⁶.

⁶ La descripción del proceso legislativo se ha hecho con base en lo expuesto por Salazar Abaroa, Enrique Armando, *Op.Cit*, p 139 –146.

Una vez descrito, a grandes rasgos, el proceso legislativo para la elaboración de una ley o decreto, conviene abundar sobre la función y el trabajo de las comisiones legislativas para contextualizar el ámbito donde, principalmente, los cabilderos realizan su labor.

El término *comisión* proviene del latín *comissionis*, el cual es entendido como el conjunto de individuos encargados de algún asunto por una corporación o autoridad.

En la actualidad, la actividad parlamentaria es compleja y especializada, es por ello que los congresos dividen su trabajo en órganos formados por los propios legisladores para dar velocidad y eficacia a la toma de decisiones.

De acuerdo con la definición de Miguel Ángel Camposeco en el *Diccionario universal de términos parlamentarios* las comisiones legislativas son encargadas, por el pleno de la cámara, de estudiar con amplitud y de forma detallada los asuntos para preparar los trabajos, informes o dictámenes que servirán de base al pleno para resolver en definitiva.

La creación de comisiones dentro del órgano legislativo tiene su justificación en la imposibilidad de que todos los parlamentarios tuvieran conocimiento sobre todos los proyectos, por lo que se tendió a limitar la participación de cada uno de ellos de acuerdo con la materia de sus conocimientos, conforme a su profesión, oficio o cualquier otro título.

Las comisiones, dice Mauricio Rosell en *Congreso y gobernabilidad en México*, son la esencia del trabajo legislativo y representan la forma que adoptan los legisladores para analizar y dictaminar las iniciativas de ley, lo que permite promover la distribución del trabajo y la especialización de los legisladores en determinadas materias.

El trabajo en comisiones, por sus características, también representa la fase del proceso legislativo en que es posible lograr negociaciones y

acuerdos entre las distintas fuerzas parlamentarias, dada la composición pluripartidista de las cámaras.

La integración de las comisiones se realiza principalmente conforme a tres principios; el primero de proporcionalidad o dependiendo del número total de legisladores por cada fracción parlamentaria; el segundo de pluralidad, cuidando que estén representados los diferentes grupos parlamentarios y, el tercero, de oportunidad política.

“Los grupos parlamentarios, en función de su representación en la Asamblea, influyen en la integración de las comisiones, en ocasiones priorizando la participación de sus colegas en determinadas comisiones en relación a su objetivo como partido político. Habrá partidos que, por su identificación particular con una sección o faceta de la sociedad, canalicen su intervención a esas áreas; por ejemplo, el trabajo, la ecología, la fiscalización presupuestaria, la seguridad pública, entre otras, situación que no sólo se presenta en México, sino también en Parlamentos y Congresos de otros países”.⁷

“La Ley Orgánica del Congreso General define a las comisiones como órganos constituidos por el pleno que, por medio de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la cámara cumpla con sus atribuciones constitucionales y legales y distingue varios tipos de comisiones, ordinarias, de investigación, jurisdiccionales, de conferencia y especiales”⁸.

La diferencia entre el tipo de comisiones radica en el objeto de creación de las mismas, su constitución y función, pues no todas son legislativas y responden a facultades del Congreso.

⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México 1997, p 173.

⁸ Rosell, Mauricio, autor citado por Salazar Abaroa Enrique Armando, *Op. Cit.*, p213.

Como ya se mencionó, las comisiones son encargadas de dictaminar proyectos sobre temas específicos como pueden ser salud, educación, medio ambiente, desarrollo social y justicia, entre otros.

En la actual Legislatura (LXIII), la Cámara de Diputados cuenta con 56 comisiones ordinarias y 44 especiales; en tanto que en el Senado de la República existen 64 comisiones ordinarias y 17 especiales.

Las comisiones legislativas, dice Jorge Moreno Collado, son también, “órganos de interlocución entre el poder público y los grupos de presión y de interés, además de que su seno es el espacio en que regularmente se realiza el trabajo de *lobby* de los particulares frente al Estado”⁹.

¿De qué forma y en qué contexto ocurre este proceso de interlocución entre un órgano del Estado como es el Poder Legislativo, y los particulares ya sea de manera individual, grupal o representados a través de grupos de interés o de presión, o bien por cabilderos?

Fenómenos como la globalización de los mecanismos y medios de comunicación y de las relaciones políticas y comerciales; así como la creciente participación activa de la ciudadanía, cada vez más informada, en la vida pública, han tenido como consecuencia que los conceptos políticos tradicionales sean hoy cuestionados.

Los conceptos clásicos de la democracia representativa consideran que es en el cumplimiento de las formalidades de los procedimientos políticos para la toma de decisiones donde está el valor democrático de las mismas y no en su contenido, ello ha sido causa, de que cada vez con mayor frecuencia, las decisiones públicas sean formalmente democráticas, aunque antipopulares, ya sea porque se considera que no toman en cuenta

⁹ Moreno Collado, Jorge, *Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados*, en Revista de Administración Pública, INAP, Ciudad de México, 1996, p155.

los intereses y necesidades de la mayoría de la población o porque en algunos casos sólo son benéficas para algunos grupos.

Cabe destacar que no sólo en México, sino también a nivel internacional, se ha registrado un aumento en la valoración negativa por parte de la ciudadanía hacia las instituciones públicas, sus autoridades y funcionarios, los políticos, los partidos y, en general, hacia la política.

La Encuesta mundial de valores para el periodo 2010/2014¹⁰ señala que las valoraciones positivas para los partidos políticos en diversos países de América Latina están lejos de acercarse siquiera al 50%: Argentina 13%; Chile, 16.9%; Colombia, 17.2%; Perú 10.5%; México, 22%; Ecuador, 23.5%.

En lo que refiere a la valoración positiva hacia el Congreso, la misma investigación arroja los siguientes datos: Argentina 25%, Chile, 24.7%; Colombia, 20.7%; Perú, 12%; México, 25%; Ecuador, 29.7%.

Para abundar más en el caso mexicano, a continuación se hace referencia a dos estudios sobre el nivel de confianza en las instituciones por parte de los mexicanos.

La Encuesta Nacional de Opinión Ciudadana: *México: Política, Sociedad y Cambio* realizada por el Grupo de Economistas y Asociados, S.C. e Indagaciones y Soluciones Avanzadas, S.C. en marzo de 2017, señala que sólo el nueve por ciento de los consultados dijeron tener confianza en los partidos políticos; 10 por ciento en el gobierno federal, en tanto que 66 por ciento desaprueba el trabajo realizado por los actuales legisladores federales.

¹⁰ La Encuesta mundial de valores (WVS por sus siglas en inglés) es una investigación a nivel mundial sobre los cambios socioculturales y políticos. Ha sido desarrollada con estudios nacionales de valores básicos y credibilidad de las instituciones públicas. Este proyecto ha sido llevado a cabo por una red internacional de científicos sociales, por medio de financiación local para cada estudio. Esta encuesta cubre cerca de 60 países y es la ola más grande en la historia del WVS.

En ese mismo sentido, la encuesta *México: Confianza en las Instituciones 2016*, realizada por Consulta Mitofsky, señala que ninguna de las 17 instituciones evaluadas¹¹ incrementó sus niveles de confianza respecto al estudio de 2015, por el contrario, todas disminuyeron, siendo significativo el caso de la Presidencia, cuyo índice de confianza cayó seis décimas.

De acuerdo con este estudio, casi todas las instituciones alcanzaron en 2016 su nivel histórico más bajo de confianza, sobresaliendo el caso de los partidos políticos que por quinto año consecutivo ocuparon el último lugar.

Entre las instituciones ubicadas en los niveles más bajos de confianza (abajo de los seis puntos en una escala de 0 a 10) están aquellas relacionadas con el gobierno o la administración pública: Presidencia 5.1; senadores 5.2; diputados 5.0 y partidos políticos 4.8.

Lo anterior, como señala Efrén Elías Galaviz en su obra *El cabildeo legislativo y su regulación*, refleja que “la sociedad cada vez se siente menos representada por los que se denominan a sí mismos políticos profesionales y los mecanismos que éstos utilizan. Están surgiendo nuevas formas de organización y expresión políticas junto con nuevos mecanismos de actuación para la toma de decisiones públicas”¹².

Estas nuevas formas de organización y de participación política implican un mayor involucramiento de la ciudadanía en las tareas de

¹¹ Las 17 instituciones evaluadas en la encuesta México: confianza en las instituciones 2016 realizada por Consulta Mitofsky fueron: universidades; iglesia; ejército; Comisión Nacional de Derechos Humanos; estaciones de radio; medios de comunicación; empresarios; Suprema Corte de Justicia de la Nación; bancos; cadenas de televisión; Instituto Nacional Electoral; Presidencia; sindicatos; senadores; policía; diputados y partidos políticos.

¹² Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, México, 2006, p 3.

gobierno, particularmente en lo que refiere al diseño e instrumentación de políticas públicas.

No obstante, las características de la vida en el mundo moderno no hacen viable la participación permanente, directa e individual, de los ciudadanos en las tareas de gobierno, lo que ha dado lugar a la formación de grupos u organizaciones que articulan una gran variedad de intereses individuales con el propósito de hacer que éstos sean más comprensibles para los tomadores de decisiones políticas. Es decir, se ha dado paso a la formación de los grupos de interés o de presión y a las organizaciones no gubernamentales.

“Un grupo de presión o de interés es una organización distinta a los partidos políticos, constituida para la defensa de intereses comunes a sus miembros y que ejerce regular u ocasionalmente, una presión directa o indirecta (a través de los partidos políticos o la opinión pública) sobre los poderes públicos para obtener decisiones conforme a aquellos intereses”¹³.

Galaviz cita a Wootton Graham para definir a los grupos de interés como “todo grupo o asociación que trata de influir en las políticas públicas en la dirección que les conviene, sin asumir la responsabilidad directa del gobierno”¹⁴.

El *Diccionario político-electoral* del Instituto Nacional de Estudios Políticos define a los grupos de interés como “un conjunto de personas que comparte intereses comunes y cuyo propósito fundamental es influir en las políticas gubernamentales, para asegurar decisiones favorables a sus intereses o que no vayan en contra de ellos [...]. Se enfocan selectivamente en las decisiones políticas que les importan, negocian problemas

¹³ Xifra Jordi, *El Lobbying, Como influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Editorial Gestión 2000, Barcelona, España, 1998, p 79.

¹⁴ Galaviz, Efrén Elías, Op. Cit., p 28.

específicos, formulan estrategias para conseguir soluciones favorables concretas, se esfuerzan por ganar la atención de los medios masivos de comunicación para que se incluya lo que les interesa en la agenda pública, no pretenden puestos de elección popular, apoyan o atacan candidatos sólo como un medio para conseguir sus propósitos, no porque intenten formar un gobierno o tomar parte en él, les basta influir en los centros de decisión para cumplir con su cometido”¹⁵.

Antonio Castillo Esparcia en *Lobby y comunicación*, define a los grupos de presión como aquellos entes asociativos que desarrollan influencia social y política para alcanzar los objetivos grupales.

El mismo autor precisa que “el término grupo de presión denota connotaciones negativas por el pensamiento de una actuación parcial y soterrada de los grupos hacia los decisores políticos. Sin embargo, la ciencia política contemporánea ha abandonado la perspectiva moralista de algunas obras sobre este tipo de grupos, para adoptar una posición funcionalista que incide sobre las funciones que realizan, ya sea por sus miembros como por la sociedad en general”¹⁶.

Aunque en la cotidianidad los términos *grupo de interés* y *grupo de presión* prácticamente suelen utilizarse de manera indistinta, cabe hacer una precisión conceptual en el sentido de que, cuando las acciones de los grupos están encaminadas a influir en el diseño e instrumentación de las políticas públicas, son considerados como *grupos de interés* y cuando actúan además para influir en el sistema político se les denomina como

¹⁵ Definición citada por Gómez Valle, José de Jesús, *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura 2000 – 2003*, editorial Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara, Jalisco, México, 2006, p 38.

¹⁶ Castillo Esparcia, Antonio, *Lobbying y Comunicación. El Lobbying como estrategia comunicativa*, editorial Comunicación Social, Zamora, España, 2010, p 23.

*grupos de presión.*¹⁷ Para efectos de este trabajo los términos serán utilizados de manera indistinta.

A manera de resumen, se pueden señalar las siguientes características como las principales de estos grupos:

- 1) Tratar de persuadir a los gobiernos para que adopten las políticas que promueven.
- 2) Para lograr eso, el grupo requerirá una organización y un conocimiento extenso tanto de los problemas sustantivos, como de los procesos políticos que afectan su área de interés. Además necesita de los recursos financieros que son necesarios para comunicarse con el público y con el gobierno, aspectos esenciales para su éxito.
- 3) Necesitan agregar los intereses comunes de quienes buscan representar.
- 4) No buscan ni están interesados de manera alguna en ejercer responsabilidades de gobierno¹⁸.
- 5) En el caso de las organizaciones no gubernamentales, tienen como propósito impulsar derechos humanos y su protección, así como obtener recursos para financiar sus actividades en torno a un fin que implique un apoyo a la sociedad en temas que el gobierno no tiene capacidad para atender.

La crisis de confianza y credibilidad, de parte de la ciudadanía hacia las instituciones tradicionales de representación política, es la que da pie al surgimiento y actuación de estos grupos que inciden en los procesos formales de la toma de decisiones públicas. Estos grupos significan una alternativa a la democracia representativa tradicional y encuentran sustento

¹⁷ Galaviz Efrén Elías, *Op. Cit.*, p28.

¹⁸ *Ibidem*, p 29.

teórico en lo que se ha denominado como pluralismo. “El pluralismo es un sistema político en el que el poder no lo monopoliza una élite más o menos compacta u homogénea y capaz de imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones u organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan, resultando de todo ello una cantidad muy grande de compromisos y negociaciones en las que participan multitud de actores políticos, lo que dará como resultado, idealmente, la satisfacción del interés general”¹⁹.

En las definiciones mencionadas de grupos de interés, existe un término o acción que les es común y que, además, representa para este trabajo elemento central para definir la práctica del cabildeo: **influir**, es decir, ejercer la “capacidad de alterar o modificar las acciones, pensamientos o creencias de una persona o de un grupo”²⁰.

Ahora bien, ¿Cómo es que estos grupos buscan influir en los tomadores de decisiones?

La toma de decisiones públicas implica un proceso de deliberación en el que convergen diversas posturas, posiciones e intereses y en el cual los grupos buscarán presentar a los tomadores de decisiones sus intereses para que éstos sean conocidos, asimilados y considerados en la toma final de una decisión pública. El objetivo es generar una aproximación de coincidencias con otros intereses para que una vez analizados en su conjunto se pueda generar en los tomadores de decisiones un cambio en su manera inicial de concebir el asunto en discusión.

¹⁹ Gómez Valle, José de Jesús, *Op.Cit.*, p 27.

²⁰ De Rojas, Fermín, *¿Qué es influir?* en <http://spanishpmo.com/index.php/que-es-influir/>, última consulta en agosto de 2016.

Una manera de suscitar el cambio en la concepción sobre un asunto es mediante el acercamiento de información y puntos de vista técnicos sobre la materia en debate. Es aquí donde el cabildero adquiere un papel relevante, pues debe asumirse como mediador entre los intereses de un grupo determinado y los tomadores de decisiones.

“El flujo de información que proviene de esos grupos de interés y el cabildeo que llevan a cabo, enriquecen la visión de los que toman decisiones públicas y les proporciona elementos para tomar mejores decisiones”²¹.

Para desarrollar su trabajo, es preciso que el cabildero tenga claro, y haga conscientes a sus representados, que su trabajo de mediación entre los intereses de éstos, los de otros grupos y las posturas de los tomadores de decisiones tiene como límites aquellos establecidos, para tal efecto, tanto por el gobierno como por la sociedad.

Para lograr un resultado efectivo de la mediación, el cabildero debe coadyuvar en la definición de la prioridad de los intereses de sus representados, puesto que en la deliberación para la toma de decisiones estos serán confrontados no solo con otros intereses sino también con la concepción que los encargados de la toma de decisiones tengan sobre el tema, lo que llevará a un proceso de negociación.

En este contexto, el proceso de negociación adquiere un papel sumamente relevante, por ello debe tenerse clara la postura del grupo representado, los márgenes de negociación y posibles puntos de acuerdo. Negociar, lograr acuerdos será más benéfico que tratar de imponer la propia posición a los tomadores de decisiones sin considerar las posturas de otros grupos. Es por eso que para lograr el mayor beneficio posible a favor de sus

²¹ Galaviz, Efrén Elías, *Op. Cit.*, p 4.

representados, el cabildero debe hacer uso eficiente de sus capacidades para informar y persuadir.

Es importante hacer énfasis en el papel fundamental que juegan los tomadores de decisión, los representantes populares, tanto como receptores de información dentro del proceso de comunicación que se lleva a cabo en la deliberación para la adopción de una decisión pública, como validadores de la actuación informativa – persuasiva de los grupos de interés.

“Si no existiera este grupo cuya legitimidad proviene de la mayoría del conglomerado social y es formalmente independiente de todos los grupos, el proceso mismo carecería de sentido y se convertiría en una lucha entre particulares, donde el vencedor puede imponer los resultados de esa lucha privada en la arena pública”.

“Por tanto, el último y fundamental requisito para que la acción de los grupos de interés sea benéfica para la sociedad en su conjunto, es que todas las demandas sean presentadas ante los representantes electos de la sociedad, quienes conducirán los procesos deliberativos y tomarán en última instancia las decisiones correspondientes, tomando en cuenta la información y argumentos proporcionados por los grupos a lo largo de todo el proceso”²².

El intercambio de información entre los tomadores de decisiones y los grupos de interés, ya sea de manera directa o a través de cabilderos, puede resultar muy importante en el proceso de toma de decisión, pues los grupos cuentan con información abundante y relevante. No obstante, la influencia ésta pueda ejercer sobre los tomadores de decisiones no debe estar

²² Ibidem, p 39.

fundamentada en la cantidad sino en la calidad de la misma. Por tanto, debe ser seria, clara, precisa, distinta, confiable y verificable.

Es de obviar que la información presentada por un grupo estará naturalmente cargada hacia la defensa o impulso de sus intereses. Sin embargo, no debe perderse de vista que

La toma de una decisión pública (al menos en el sentido ideal) tiene como fin último la consecución del bien público y no de alguno en particular, por ello, el cabildero debe tener la habilidad de presentar la información de su representados ante los tomadores de decisiones manteniendo ese enfoque, pues ello le permitirá influir de mejor manera en el proceso deliberativo.

“Toda esta labor de allegar información a funcionarios y representantes para la toma de decisiones se conoce en términos generales como cabildeo”²³. En pocas palabras y apelando al título de este trabajo, el objetivo de dicha tarea de acercamiento de información es uno solo: informar para influir.

Así pues, el cabildeo es un proceso de comunicación que se realiza en el marco de las relaciones de poder, y por tanto cabe en el campo de estudio de la comunicación política.

La comunicación, retomando a Canel, incide sustancialmente en la actividad política encaminada hacia la adopción y aplicación de decisiones en y para la comunidad.

“La comunicación es esencial, en primer lugar, a la actividad de toma de decisiones, en el sentido que la adopción de medidas necesita de una información (un conocimiento de la situación, una recogida de datos) y de

²³ Idem.

un intercambio de opiniones entre aquellos que están implicados. Por tanto, todos los procesos de toma de decisiones requieren de la comunicación”²⁴.

De esta manera, Canel define la comunicación política como la actividad de determinadas personas e instituciones en la que se produce un intercambio de información, ideas y actitudes en torno a los asuntos públicos.

Para puntualizar que la comunicación política no solo tiene un sentido unidireccional (del político hacia el ciudadano); Canel se apoya en el modelo de análisis sugerido por André Gosselin, el cual establece que las formas de acción de la comunicación política no son exclusivas de los gobiernos o de los actores que luchan por conseguir el ejercicio del poder.

“La acción comunicativa también puede ser propiedad del público, de los periodistas, de los votantes e incluso la recepción puede estar a cargo de los dirigentes del Estado o de los partidos políticos, pues estos están también expuestos a los mensajes de los ciudadanos”.²⁵

De esta manera, en el proceso de toma de decisiones, la ciudadanía, de manera individual o colectiva, buscará influir en los tomadores de decisiones, quienes se convierten en receptores de mensajes que pueden recibir de forma directa o a través de intermediarios que serán conocidos como cabilderos.

En conclusión, con base en lo expuesto por Canel, el cabildeo es un proceso de comunicación política, que implica un proceso de transmisión de información respecto a los asuntos públicos con el cual se busca influir en la toma de decisiones políticas que impactarán en la sociedad.

²⁴ Canel, José María, *Op.Cit.*, p 17.

²⁵ *Ibidem*, p 30.

1.2 Origen y desarrollo del cabildeo

La práctica del cabildeo, entendida como la intermediación para sumar voluntades e influir en las decisiones de un órgano de gobierno en favor de intereses individuales o de grupo, ha existido prácticamente desde siempre, es inherente al desarrollo de la vida del ser humano en sociedad.

Desde tiempos remotos, los interesados en conseguir una concesión por parte de quien ostentaba el poder recurrían, para lograr su propósito, a la intermediación de quienes tenían cierta cercanía con la autoridad facultada para tomar e instrumentar las decisiones para la comunidad, por lo general, un poder unipersonal que al paso del tiempo y de la evolución del sistema político se delegó y dividió en órganos legislativos a los que también llegó la actividad de mediación y promoción de intereses.

“El uso de intermediarios o promotores para inclinar hacia una cierta tendencia que favorezca intereses personales o de grupo es tan antiguo como la existencia misma del Estado. Podemos encontrar sus rastros en las prácticas legislativas en Roma o Grecia, o cualquiera de los países que han adoptado una estructura formal con un cuerpo legislativo creador de leyes. Con nombres diferentes en cada época y lugar, este tipo de intermediarios han utilizado su influencia o conocimiento al servicio de quienes puedan pagar por ello”²⁶.

Aunque no existe un acuerdo para determinar de manera precisa el lugar dónde surgió el cabildeo, la mayoría de los autores ubica una de las raíces históricas del cabildeo legislativo en Inglaterra, en el siglo XII, cuando las cámaras de los lores y los comunes comenzaron a evolucionar y fortalecerse para dar paso a la formación del Parlamento, lo que al paso del

²⁶ Berlín Valenzuela Francisco (coord.), *Op. Cit.*, p 81.

tiempo llevó al monarca a compartir su poder y su facultad para la toma de decisiones.

La Cámara de los Comunes adquirió mayor relevancia en la medida que no sólo cumplía con una función representativa y amplió sus facultades en materia de promulgación de leyes e imposición de impuestos, lo que provocó que los ciudadanos se acercarán a los legisladores para presentarles sus opiniones, inquietudes y peticiones sobre los temas que se discutían en ese órgano legislativo.

Este acercamiento de los ciudadanos hacia los legisladores, en lo individual, o bien, por medio de representantes de intereses comerciales o políticos, ocurría en los salones ubicados antes de la entrada al recinto de sesiones de los Comunes que empezaron a ser conocidos como *lobby*.

“Etimológica y originalmente, *lobby*, significa pasillo o antesala, en referencia a los del Parlamento británico donde los representantes de intereses privados iban al encuentro de los parlamentarios para exponerles sus inquietudes y demandas”²⁷.

De esta manera, la actividad de acercamiento de los particulares con los legisladores para exponer intereses, inquietudes y peticiones que ocurría en el lobby adquirió, posteriormente, el nombre de *lobbying*.

De forma precisa, Armando Alonso Piñeiro señala que “el lobby como estructura parlamentaria formal data de febrero de 1884”²⁸.

La monarquía parlamentaria inglesa fue pionera en la instauración de un sistema político cuya característica principal era una mayor democratización de la vida pública así como apertura y respeto a las garantías individuales. Este modelo se expandió y replicó por Europa, y de

²⁷ Gómez Valle José de Jesús, *Op.Cit.*, p 40.

²⁸ Alonso Piñeiro, Armando, *El quinto poder. Teoría y práctica del lobbying*, editorial Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina 1992, p 3.

manera significativa en Francia, donde tras el triunfo de la revolución de 1789 se instauró La República.

Los parlamentos, dice Astie Burgos, al igual que las asambleas nacionales o cámaras de diputados y senadores se convirtieron en los órganos legislativos por excelencia.

“La práctica inglesa del *lobbying* igualmente pasó a formar parte del nuevo sistema político europeo. En lo sucesivo, los ciudadanos tuvieron que acudir a esas instancias, ya no a los soberanos, para promover sus intereses”²⁹.

El sistema de gobierno representativo inglés llegó también al continente americano, particularmente a las 13 colonias británicas donde, a diferencia de los territorios conquistados por españoles y franceses, se instauró un sistema de autogobierno representativo en el que se constituyeron asambleas populares con responsabilidad política real, a pesar de su dependencia de la autoridad suprema del monarca en Inglaterra.

La existencia de las mencionadas asambleas populares “permitió que también la práctica británica del *lobby* pasara al nuevo mundo como parte del sistema político general”³⁰.

Es en Estados Unidos donde los autores ubican la segunda raíz histórica en la práctica del cabildeo, particularmente en lo que refiere a sus principios modernos.

A pesar de que cuando las 13 colonias alcanzaron la independencia de la corona británica, en 1776, ya contaban con experiencia en el ámbito de la democracia representativa y participativa, en la Constitución de 1787

²⁹ Astie – Burgos, Walter, *Lobbying y Democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo*, editorial Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2012, p19.

³⁰ Idem.

no se hace ninguna mención a antecedente alguno del cabildeo en su sistema político. Sin embargo, pocos años después el orden constitucional sufrió una primera enmienda con el propósito de garantizar que los ciudadanos contaran con medios legales para defender sus intereses frente al poder del Estado.

De esta manera, en 1791 fue aprobada la enmienda constitucional conocida como *Bill of Rights* en la que “se reconoció jurídicamente el derecho de petición del ciudadano frente a las instancias gubernamentales a fin de que sus intereses fueran debidamente considerados en las decisiones de dichas instancias, principalmente en las leyes que aprobaban”³¹.

La enmienda constitucional de 1791 otorgaba rango constitucional a diversas garantías individuales, entre ellas, el derecho de los ciudadanos para reunirse y asociarse de forma pacífica, así como para solicitar a las autoridades, de forma directa o a través de la mediación de un tercero, la consideración justa o incluso especial de sus inquietudes e intereses en la toma de decisiones. “En donde la facultad de pedir al gobierno está garantizada, también lo está el derecho para practicar el lobby”³².

Para 1808 el término *lobby* era empleado de forma común en el ámbito legislativo estadounidense debido a que se había convertido en una práctica cotidiana en el funcionamiento de ambas cámaras.

Quienes llevaban a cabo dicha actividad, principalmente abogados, en principio fueron conocidos como *lobby-agents* y posteriormente se simplificó para acuñar el término *lobbyist*.

La práctica moderna del cabildeo legislativo tuvo su origen en el Capitolio del estado de Nueva York, en el año de 1829, a donde acudían a

³¹ Ibidem, p21.

³² Rosenthal, Allan, *Lobbyist and Lobbying in the States*; autor citado por Astie Bugos Walter, *Op.cit.*, p 22.

realizar su labor los intermediarios representantes de diversos intereses para conversar con los legisladores con el propósito de defender u obtener favores en beneficio de dichos intereses.

La actividad del lobbying se extendió rápidamente hacia Washington, la capital estadounidense, y otros estados de la unión americana.

“Entonces sí aparece la versión neotérica del lobby, que ya no es sala de espera, sino más escrupulosamente pasillo, antesala, de manera que tampoco debe descartarse del todo la posibilidad de que la voz se haya acuñado en *lobby* del hotel Willard, de la capital estadounidense, en la década de 1830”³³.

Sin duda, abunda Alonso Piñeiro, se verifica una constante en las alegaciones en torno al *lobbying* estrechamente identificada con la sensación y la cercanía del poder, especialmente del poder político. De allí que en los Estados Unidos a veces se defina a los operadores como *power lunches*, expresión que no ha tenido la misma fortuna consagratória alcanzada por el término *lobbies*.

“De acuerdo con el tratadista Walter F. Carnota, en 1905, los *lobbies* empezaron a establecer oficinas con vocación de permanencia en el perímetro de la capital norteamericana, y en 1913 el Presidente Woodrow Wilson exigió que se retiraran de la misma. En la década de 1920, comenzó a catalogarse al *lobbying* como una actividad utilizada por grupos de presión”³⁴.

En apartados posteriores, esta investigación abundará sobre la percepción negativa, incluso nociva para el estado democrático, que sobre el cabildeo y los cabilderos se ha tenido a lo largo de la historia. Sin

³³ Alonso Piñeiro, Armando, *Op.cit.*, p 4-5.

³⁴ Carnota Walter, *La expansión de los lobbies en Estados Unidos y Europa Occidental*, autor citado por Gómez Valle José de Jesús, *Op. Cit.*, p 41.

embargo, conviene ahora hacer referencia a dicha percepción con el propósito de contextualizar su origen y evolución, en particular en los Estados Unidos.

Desde los inicios de la práctica moderna del cabildeo, expone Astie Burgos, hubo quienes se percataron de que el derecho a la práctica de dicha actividad resultaba ser un arma de dos filos, puesto que podía ser empleada tanto para propiciar el ejercicio de la democracia como para desvirtuarla. Uno de ellos fue el constituyente y cuarto presidente de los Estados Unidos, James Madison, quien propuso fortalecer al gobierno federal para convertirlo en un contrapeso efectivo frente a las presiones de los grupos privados, cuya influencia podía jugar en detrimento del bien común.

Durante el siglo XVIII, el cabildeo y los cabilderos alcanzaron tan mala fama que no han podido desprenderse totalmente de ella hasta nuestros días.

"Los cabilderos se encontraban en tan baja reputación, universalmente considerados compradores de votos y vendedores de los mismos y fuera del camino del bienestar nacional, que el ser calificado como un cabildero casi implicaba una descalificación automática para la propia función pública. Para esta época los cabilderos eran considerados tan numerosos y poderosos que en ocasiones se les conocía colectivamente como la Tercera Cámara del Congreso, en Estados Unidos"³⁵

En la actualidad, el arte de gobernar ha evolucionado de tal manera que las funciones de los gobernantes se han ampliado y especializado en tantas materias que la práctica del cabildeo también se ha diversificado y

³⁵ Del Real Hermosillo Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*, editorial Porrúa, México, 2008, p 115-116.

sus procedimientos resultan sumamente útiles al ofrecer a los tomadores de decisiones información sobre asuntos altamente complejos.

“La práctica del cabildeo es fruto de un proceso gradual que involucra tanto la transformación política al interior del Poder Legislativo y la aprobación de reformas legales, como la evolución de una cultura del debate y la promoción de intereses y causas legítimas en la sociedad. La pluralidad política y el perfeccionamiento de las prácticas parlamentarias son elementos que hacen posible el cabildeo como vínculo cotidiano entre representantes y representados”³⁶.

“Al comenzar el siglo XXI la mayoría de las naciones del mundo, unas veces por convicción o esfuerzos propios, otras como resultado de las presiones externas o de las vicisitudes de la política mundial determinada esencialmente por occidente, ha adoptado como forma de gobierno la democracia representativa, de la cual el cabildeo se ha convertido en elemento clave de su funcionamiento. Aunque lo anterior es particularmente detectable y explicable en los casos de los países de Europa y América, también ha ocurrido en los continentes asiático y africano, lo que nos lleva a concluir que, en mayor o menor medida y con gran variedad de matices, el lobby es hoy una práctica de alcance global”³⁷.

1.3 Definición de Cabildeo

Una vez que se ha identificado el objeto de estudio de esta investigación como un proceso que ocurre en el ámbito de la comunicación política, y que se ha realizado una descripción de su origen y evolución, como parte del funcionamiento del Estado moderno y de la democracia representativa,

³⁶ Ibidem, p 117.

³⁷ Astie Burgos Walter, *Op.Cit.*, p 20.

conviene hacer una aproximación conceptual del cabildeo para los fines de este trabajo.

Existen diversas definiciones sobre cabildeo, coincidentes en su mayoría, aunque cada una con sus peculiaridades.

Astie Burgos aclara que “uno de los primeros problemas que se confrontan al abordar el tema del lobby es el de la definición misma del término, puesto que esta práctica no recibió un nombre claramente descriptivo o indicativo de la actividad y acciones que implica, de los objetivos que persigue ni de los métodos y procedimientos para ejecutarla, sino el término que se emplea para referirse al espacio físico de un edificio”³⁸.

El diccionario Oxford, en lengua inglesa, describe al *lobby* como el porche, la antecámara, hall de entrada, es decir, el espacio que en español es conocido como vestíbulo. Sin embargo, también abunda al definirlo como el vestíbulo de la Cámara de los Comunes que se utiliza para que el ciudadano se entreviste con los miembros del Parlamento; grupo de personas que buscan influir en los legisladores en representación de intereses particulares; gestión organizada por ciudadanos para influir en los legisladores, y grupo de presión.

El diccionario Webster define el verbo *lobby* como conducir actividades dirigidas a influir a funcionarios públicos y especialmente a miembros de un cuerpo legislativo sobre una legislación u otra decisión política.

Por su parte, la Real Academia Española (RAE) define el verbo cabildear como hacer gestiones con actividad y maña para ganar

³⁸ *Ibíd*em, p 11.

voluntades en un cuerpo colegiado o corporación. En este punto, conviene puntualizar que la RAE define el término maña como destreza o habilidad.

Esta precisión es oportuna puesto que en la cotidianidad y en términos coloquiales, la palabra maña suele tener una percepción negativa.

Existen también las definiciones de teóricos como Norberto Bobbio que en su *Diccionario de política* define al *lobbying* como el proceso por medio del cual los representantes de los grupos de interés actúan como intermediarios y ponen en conocimiento de los legisladores, o de los *decision makers*, los deseos de su grupo.

Finalmente se encuentran las definiciones hechas por especialistas en la materia:

En su concepto más restringido, dice Antonio Castillo Esparcia, *lobby* se refiere a las actividades ejercidas por un grupo especializado en el arte de presionar por encargo de un tercero.

“En una primera aproximación a la palabra, se podría afirmar que aparecen como empresas especializadas en la presión política, pero sin defender intereses propios sino que son intermediarios de otros intereses”³⁹.

Alonso Pelegrin dice que es “la actividad del *lobby* o de los *lobbies*; ejercer presiones; tratar de convencer; intentar neutralizar, modificar o influir en las decisiones de la autoridad pública”⁴⁰.

Para Frank Farel, el *lobby* es “una actividad consistente en proceder a intervenir para influir, directa o indirectamente, los procesos de elaboración, aplicación, interpelación de medidas legislativas, normas, reglamentos y generalizando, de toda intervención o decisión de los poderes públicos”⁴¹.

³⁹ Castillo Esparcia, Antonio, *Op.Cit.* p 29.

⁴⁰ Xifra, Jordy, *Op.Cit.*, p 23

⁴¹ Idem.

J.P. Bernardet, A. Bouchez y S. Phier lo consideran “el arte de comunicar con las instancias políticas y administrativas para obtener una inflexión de los proyectos legislativos o reglamentarios o una revisión de las leyes y reglamentos en un sentido favorable a las instancias profesionales y a las empresas”⁴².

Thierry Lefébure, quien fuera presidente de la Association Francaise des Conseils en Lobbying, afirma que practicar el *lobbying* “es sobre todo analizar y comprender un problema a fin de explicar su tenor y sus consecuencias a aquellos que poseen el poder de decidir”⁴³.

Para el estadounidense Lester W. Milbrath es “el medio a través del cual el lobista se comunica con una persona del gobierno con facultad para tomar decisiones, a fin de tratar de influir en lo que éste hará (o no hará) respecto a un determinado asunto”⁴⁴

Jordy Xifra describe el *lobbying* como “el proceso planificado de comunicación de contenido predominantemente informativo, en el marco de la política de las relaciones públicas, de la empresa u organización con los poderes públicos, ejercido directamente por ésta, o a través de un tercero mediante contraprestación, que tiene como función intervenir sobre una decisión pública (norma o acto jurídico; en proyecto o en aplicación) o promover una nueva, transmitiendo una imagen positiva basada en la credibilidad de los argumentos defendidos que genere un entorno normativo y social favorable, y con la finalidad de orientarla en el sentido deseado y favorable a los intereses representados”⁴⁵.

Astie Burgos destaca que “el *lobby* consiste en la ejecución de ciertas acciones planificadas que un grupo u organización realiza ante los poderes

⁴² Idem.

⁴³ Ibídem, p 24.

⁴⁴ Idem.

⁴⁵ Idem.

públicos, directamente o mediante un tercero, para influir en la toma de decisiones a fin de defender y promover sus propios intereses o los de su representado”⁴⁶.

La Asociación Nacional de Profesionales de Cabildeo (PROCAB) señala que para “los profesionales de esta Asociación el concepto se define como ‘informar para influir’, con los distintos agentes con poder de decisión, de manera lícita y transparente a favor de los intereses representados por el cabildero”⁴⁷.

Sebastián Lerdo de Tejeda y Luis Antonio Godina mencionan que “el *lobbying* debe ser entendido como el proceso de negociación en las decisiones públicas con que cuentan tanto ciudadanos, como empresas”⁴⁸.

Dichos autores señalan que es un error confundir los términos *lobbying* y cabildeo y sostienen que “el termino cabildo debe seguir acotado a su uso municipal, y no hay que asociarlo con una actividad relacionada con acciones e instancias jurídicas ajenas al medio municipal”⁴⁹.

Lo cierto es que, para fines prácticos y de acuerdo a las definiciones mencionadas, así como por su origen, evolución y características, los términos *lobby*, *lobbying* y *cabildeo* son sin duda equiparables y su uso se hace de manera indistinta. Lo anterior, en el entendido de que, en la actualidad, el campo de acción de esta actividad va más allá del cabildo y la antesala de los congresos y que no sólo se realiza ante los legisladores.

Para precisar quiénes y para que realizan la práctica del cabildeo profesional, resulta conveniente hacer referencia a Galaviz en ese sentido.

⁴⁶ Astie, Burgos, *Op.Cit.*, p 15.

⁴⁷ Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, Documentos de consulta, disponible en www.procab.org.mx.

⁴⁸ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *El lobbying en México*, editorial Porrúa, Ciudad de México, México, 2004, p 14.

⁴⁹ *Ibidem*, p 16.

Hay cinco tipos de profesionales del cabildeo:

- 1) Los dirigentes de asociaciones empresariales que se pueden dedicar a influir en las decisiones gubernamentales.
- 2) Los abogados cuyo trabajo no es principalmente el cabildeo, sino la práctica legal. Para ellos, el cabildeo por un proyecto de ley sólo representa otro caso legal.
- 3) Los profesionales del cabildeo, que ofrecen su experiencia y conocimientos en determinada área de políticas públicas.
- 4) Los funcionarios del Poder Ejecutivo que buscan influir en el proceso legislativo.
- 5) Las organizaciones no gubernamentales, que promueven el respeto a los derechos humanos y buscan conseguir recursos para financiar sus actividades.

En sus relaciones con el gobierno, el profesional del cabildeo puede realizar tres funciones:

- 1) Informar al gobierno, lo que significa establecer contacto para hacer llegar la información, sin el propósito concreto de que se adopte política específica alguna. En este caso, lo que se busca es que en los análisis para determinar políticas los funcionarios tomen en cuenta la información que se proporciona.
- 2) Negociar con el gobierno en cuestiones contractuales, concesiones financieras o comerciales, cambios en políticas o leyes.
- 3) Cabildear al gobierno, donde, además de presentar información y negociar, se hace necesario agregar alguna presión externa, ya que por la

naturaleza de la cuestión no fue necesaria la información ni exitosa la negociación”⁵⁰.

Para concluir este apartado es conveniente hacer algunas precisiones sobre la práctica lícita y legítima del cabildeo y hacer una distinción sobre ésta y aquella con la que mucho se le ha confundido y desvirtuado: el tráfico de influencias.

La promoción de intereses o causas de un individuo o de un grupo frente a quienes son tomadores de decisiones sobre asuntos públicos, ya sea de forma directa o mediante el uso de intermediarios ha sido, prácticamente desde sus inicios y no muchas veces sin razón, asociada con corrupción.

“Desde un principio, esta práctica estuvo plagada de un alto grado de corrupción, pues para que los parlamentarios fueran más receptivos, las peticiones se hacían acompañar del ofrecimiento de algún favor o incluso de dinero contante y sonante”⁵¹.

Lo anterior fue motivo para que el cabildeo y los cabilderos se ganaran una muy mala fama de la cual sus contemporáneos profesionales no han podido desprenderse del todo.

“Los lobbies tienen mala fama. Existe todo un cúmulo de prejuicios que se ciernen sobre ellos. Se considera que se trata de una actividad encaminada a promover intereses particulares y mediante la cual unas pocas personas bien relacionadas consiguen que otras pocas personas muy poderosas adopten medidas contrarias o, en el mejor de los casos, diferentes al bien público... Nada más falso en el deber ser”⁵².

⁵⁰ Holtzman Abraham, *Interest-groups and lobbying*. y Miller Charles, *Lobbying: Understanding and influence the corridors of power*, autores citados por Galaviz, Efrén Elías, *Op. Cit.*, p45.

⁵¹ Astie, Burgos, *Op. Cit.*, p 18.

⁵² Xifra, Jordy, *Op. Cit.*, p 11.

Galaviz considera la compra de influencias como uno de los principales riesgos del cabildeo, la cual suele ser la crítica más común hacia esta actividad, pues se estima que los grupos con mayor cantidad de recursos financieros tendrán la posibilidad de hacer dicha compra de influencia.

No obstante, conviene enfatizar que “en un sistema político donde impera la corrupción tampoco importan los argumentos, ni la calidad del debate. En un sistema así, el factor determinante siempre será la cantidad de recursos con que cuenten los grupos de interés. El que tenga más recursos en un proceso de deliberación pública será el ganador”⁵³.

Es decir, es el sistema político el que determina la legitimidad de la práctica de una actividad como el cabildeo y no ésta la que le da legitimidad al sistema.

Con base en los argumentos del propio Galaviz y de otros autores referidos en esta investigación, es posible establecer que la compra de influencias está más estrechamente ligada a una práctica de corrupción que a la del cabildeo, cuyo sustento teórico reside en la habilidad de influir en los tomadores de decisiones públicas mediante el allegamiento de información seria, distinta, confiable y verificable. Informar para influir; esa es la esencia del cabildeo.

“Un *lobbysta* no vende contactos, oferta un método de trabajo serio, medible, con sustento técnico y sólido para su cliente. El principal protagonista en una estrategia de lobbying es el cliente mismo, no es el lobbyist. Aquí se suplen vanidades y la currícula del pasado. Es usual, pues, que lobbyists muy exitosos hayan ocupado cargos importantes, pero

⁵³ Galaviz, Efrén Elías, *Op. Cit*, p 107.

lo cierto es que los más exitosos han entendido que son eso, cargos del pasado, y que ahora el protagonista central es el cliente”⁵⁴.

Así pues, el debate en torno a la toma de decisiones que tendrán un efecto sobre la sociedad en su conjunto debe realizarse en un marco de equidad y transparencia, con el objeto de garantizar la participación de todos los interesados en el tema y evitar que se hagan más visibles y tengan mayor peso las posiciones de aquellos que tienen más recursos, pero no necesariamente los mejores argumentos.

Asimismo, cabe recordar que los funcionarios públicos y los legisladores encargados de la toma de decisiones deben tener claro (en el mundo ideal) que ellos son representantes de la voluntad popular y que su obligación como tales es ser garantes del interés público y no de un adecuado acomodo de intereses.

Es por ello que la regulación de una actividad como el cabildeo, debe estar sustentada en la transparencia con que se practica, lo que permitirá evitar la corrupción y una inadecuada y desvirtuada representación legítima de intereses ante los tomadores de decisiones.

“El profesional del cabildeo debe estar convencido de que si realiza bien su labor está cumpliendo una función social importante: dar expresión a un fenómeno social moderno que necesita canales de comunicación y representación... En la medida que los grupos de interés complementen y enriquezcan la labor de los órganos tradicionales de representación política, contribuirán a paliar las insuficiencias de la democracia representativa y, por tanto, a fortalecerla”⁵⁵.

Los cabilderos profesionales, como intermediarios y representantes de los intereses de un tercero ante los tomadores de decisiones, son, de

⁵⁴ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *Op. Cit*, p 15.

⁵⁵ *Ibidem*, p 27.

acuerdo con José Luis Sanchis en el prólogo del libro de Jordy Xifra, profesionales expertos que dialogan a un mismo nivel con los parlamentarios, a la vez que poseen la capacidad de suministrar la información suficientemente extensa para exponer el caso en toda su amplitud en el momento adecuado.

En la medida en que el cabildeero profesional realice adecuadamente su trabajo, alejado de prácticas corruptas, será considerado como un actor digno de confianza lo que le permitirá, con mayor facilidad, tener acceso a los legisladores, lo cual es indispensable para el desarrollo de su actividad.

De esta manera, y para los fines de este trabajo, se concluye que el cabildeo es un proceso de comunicación basado en la transmisión de información, que se realiza en el marco de las relaciones de poder y busca influir en la toma de decisiones públicas, por lo que su legítima práctica debe ser lícita y transparente en el ámbito de la participación ciudadana de una democracia representativa.

1.4 Práctica y regulación del cabildeo, una experiencia internacional (Unión Europea y Estados Unidos)

Las raíces de la práctica del cabildeo están en Europa, en particular en Inglaterra, y en Estados Unidos. En la Unión Americana es donde el *lobbying* se desarrolló y se legitimó. Washington es la capital mundial del *lobbying*.

En Estados Unidos el *lobbying* es considerado un instrumento más de participación de la sociedad civil en la vida pública, y existen múltiples referencias sobre su modelo y regulación.

En términos generales, como ya se ha mencionado, la regulación de una actividad como el cabildeo no es sólo deseable sino necesaria, para evitar actos de corrupción que desvirtúen su legítima práctica y que los tomadores de decisiones dejen de lado su obligación de velar por el interés y beneficio públicos y favorezcan otro tipo de intereses particulares a cambio de algún beneficio.

“Actualmente en Estados Unidos, y con el paso del tiempo, el cabildeo se ha diversificado. El gobierno federal e incluso algunos estados en la Unión Americana han legislado e impuesto restricciones legislativas en un intento por terminar los abusos más importantes y ofensivos. La mayor parte de los cabilderos en la actualidad operan abiertamente como promotores registrados de sus empleadores y clientes, presentándose ante comités legislativos, agencias regulatorias”⁵⁶.

La práctica del cabildeo está fundamentada en los derechos constitucionales de petición, libre asociación y libertad de expresión, que quedaron garantizados desde la primera enmienda a la constitución estadounidense, en la cual, cabe recordar, no había ninguna referencia específica al *lobbying*.

La corrupción y los conflictos de intereses, muy frecuentes en los inicios del siglo XIX, cuando los legisladores intercambiaban influencia por dinero contribuyeron no solo a la mala reputación del *lobbying* y los *lobbyistas*, también pusieron de manifiesto la necesidad de la existencia de una regulación sobre su actividad.

La primera norma para regular el cabildeo en Estados Unidos data de 1852, en la Cámara de Representantes, la cual establecía que los periodistas que cubrían las noticias de la Cámara y que eran empleados

⁵⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op.Cit.*, p 116.

para presentar propuestas a los congresistas no tendrían lugares asignados en el área de plenos y debate.

En 1867 se estipuló que los ex legisladores con interés en el resultado de cualquier propuesta no tendrían acceso al salón de sesiones.

La primera ley que exigía que los *lobbyistas* se registraran ante el Congreso fue aprobada en 1876 y sólo estuvo vigente durante la XLIV Legislatura.

En 1890, Massachusetts fue el primer estado de la Unión Americana que promulgó una ley reguladora sobre la práctica del *lobbying*. En la actualidad, prácticamente todos los estados cuentan con una legislación propia sobre la materia.

No fue sino hasta 1946, con la *Federal Regulation of Lobbying Act*, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, que se reconoció legalmente al *lobbying* a nivel nacional, cuyo principal mecanismo de control fue la exigencia a los *lobbyistas* de registrarse y revelar el nombre de su cliente, sus objetivos y sus honorarios. El alcance, sin embargo, fue bastante limitado, puesto que sólo se aplicaba a personas o firmas cuya actividad fundamental era el cabildeo y únicamente se refirió al ejercido ante los integrantes del Congreso, dejando de lado a sus ayudantes y a los funcionarios del Ejecutivo.

Las insuficiencias de dicho ordenamiento fueron causa de abusos y corrupción, por lo que ocurrieron numerosos intentos por reformarlo; sin embargo, fue hasta diciembre de 1995 cuando el presidente Bill Clinton firmó la *Lobbying Disclosure Act*, que establecía varias definiciones importantes:

- Profesional del cabildeo es todo individuo que es empleado o contratado por un cliente para realizar “actividades de cabildeo” a cambio de una compensación. Para entrar en esta definición la ley

requiere que dedique más del 20% de su tiempo a esas actividades para un cliente en un periodo de seis meses.

- Actividades de cabildeo es hacer “contactos para cabildear”, así como todos los actos de preparación para ello, que incluyen investigaciones técnicas.
- Hacer contactos para cabildear es toda comunicación oral, escrita o electrónica con “funcionarios” que se hace a nombre de un cliente en relación con una variedad de posibles decisiones ejecutivas, administrativas o legislativas. Esta ley contiene curiosamente 18 actividades que constituyen una acción de cabildeo, entre ellas, las realizadas por las iglesias u asociaciones de iglesias.
- El concepto de “funcionarios” incluye a los altos mandos de las dependencias gubernamentales, así como a los directivos de agencias administrativas y miembros del Congreso, incluido su personal de apoyo. También incluye al personal de apoyo de los comités del Congreso.
- El registro de actividades de cabildeo no es obligatorio cuando un cliente no paga más de 5,000 dólares estadounidenses por servicios de cabildeo o si una firma no paga más de 20,000 dólares estadounidenses al personal que emplea para hacer cabildeo.
- El registro de actividades debe incluir: el cliente, el profesional del cabildeo, las áreas en las que se busca influir y los temas específicos en los que se realizan las actividades de cabildeo.⁵⁷

“No obstante, aun cuando en 2007 se aprobaron mayores regulaciones mediante la *Honest Leadership and Open Government Act*, y que igualmente existen otras leyes federales que, si bien no se refieren

⁵⁷ Galaviz, Efrén Elías, *Op.Cit.*, p 115.

expresamente a los lobistas, sí restringen sus actividades, subsisten muchas lagunas legales que impiden que el desempeño de los lobistas sea más transparente, que se evite el conflicto de intereses, que las decisiones gubernamentales se tomen de acuerdo con las presiones de los grupos particulares, y que se canalicen sobornos disfrazados”⁵⁸.

“En Estados Unidos, más que en ninguna otra parte, el *lobby* es una práctica ampliamente aceptada y sus beneficios mejor entendidos. Sin embargo, el poder de las empresas se ha criticado cada vez más, especialmente durante el gobierno del Presidente Bush, y escándalos como el del lobista Jack Abramoff, condenado a seis años de prisión por fraude, han manchado la reputación de la industria del *lobby*. Los vínculos entre la élite política y las empresas son más estrechos que los tradicionalmente observados en Gran Bretaña, y un buen ejemplo de ello es el número de hombres de negocios que pasan a ocupar altos cargos en el gobierno. El principal factor en el vínculo entre empresarios y políticos en Estados Unidos tiene que ver con el financiamiento de las campañas políticas. Por medio de los *Political Action Committees* y de las donaciones individuales y de corporaciones, las empresas no sólo aportan a los candidatos grandes sumas de dinero, sino que continúan ejerciendo su influencia en los funcionarios ya elegidos mediante la amenaza de retirarles su financiamiento”⁵⁹.

La regulación del cabildeo en los Estados Unidos ha enfrentado diversas dificultades y oposiciones. En principio, se ha tratado de evitar la violación de los derechos constitucionales en los que se fundamenta su práctica; los tomadores de decisiones electos son juez y parte en una

⁵⁸ Astie, Burgos Walter, *Op. Cit.*, p 44.

⁵⁹ Thomson Stuart y Steve John, *Public affairs in practice: a practical guide to lobbying*, autores citados por Astie, Burgos Walter, *Op.Cit.*, p 44-45.

actividad a la que están estrechamente vinculados y, por supuesto, los grupos de interés han ejercido una fuerte presión para que no se apruebe nada que limite su cabildeo.

Sin embargo, el Congreso estadounidense tiene en ambas Cámaras reglas éticas y estándares de conducta para legisladores, funcionarios y empleados. Estas normas de conducta tienen impacto en la forma de conducirse para los cabilderos. Adicionalmente hay un Manual de Ética para congresistas, asesores y; empleados de las Cámaras que regula regalos, viajes y define los tiempos para realizar determinadas actividades después de su separación laboral.

En Estados Unidos la práctica del *lobbying* exige su profesionalización, especialidad y transparencia, por lo que es uno de los pocos países con reglas muy estrictas para su desempeño.

La misma ley determina la actividad de cabildeo como una parte importante del ejercicio ciudadano, al grado de considerarse un derecho, que debe ser usado por los ciudadanos norteamericanos para fortalecer sus intereses ante sus representantes y de esta forma influir en las decisiones públicas a través de mecanismos legales.

“Durante muchos años los cabilderos tendían a representar sólo a un reducido espectro de la sociedad estadounidense, por ejemplo: los negocios y el comercio, los obreros y la agricultura. Sin embargo, en los últimos años los grupos de interés en Washington y los cabilderos han llegado a reflejar muchos elementos de la sociedad de Estados Unidos: las profesiones, la educación, la asistencia pública, la ciencia y las artes, grupos que se ostentan como voceros del interés público y muchos otros. Los analistas

interpretan este aumento en la diversidad de los grupos de interés como una fuerza positiva en una sociedad plural como la de Estados Unidos”⁶⁰.

Por otra parte, aun cuando la práctica del cabildeo tiene sus orígenes en Europa, su desarrollo moderno ha ocurrido principalmente en Estados Unidos, hecho que ha influido en la forma como se practica y regula el *lobbying* en el Viejo Continente.

A pesar de que en Europa existe una larga tradición de *lobby*, su práctica no siempre ha sido bien vista por la opinión pública, pues se le ha asociado con actos de corrupción, lo que ha provocado la existencia de confusiones y prejuicios.

La integración de 28 países en la Unión Europea ha convertido a Bruselas, la capital europea, en la segunda capital del *lobbying*.

“Puesto que no existe un sistema obligatorio de registro como en Estados Unidos, es difícil saber cuántos lobistas se encuentran activos. Como ha señalado la *European voice*, la comunidad del lobby en Bruselas es grande y amorfa. La Comisión Europea estima que existen 15,000 lobistas. El Parlamento Europeo considera que 500 grandes empresas están representadas y que hay alrededor de 200 firmas internacionales”⁶¹.

Las tres instituciones principales que participan en la elaboración de la legislación de la Unión Europea son: el Parlamento, el Consejo y la Comisión. La Unión no tiene leyes específicas para regular el cabildeo

La Comisión es la más relevante para los cabilderos. Está facultada para proponer Iniciativas e impulsar el desarrollo de la Unión. La Comisión se basa fundamentalmente en la autorregulación, a diferencia del Parlamento que, aunque es accesible, está más controlado que ésta.

⁶⁰ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op.Cit.*, p 122.

⁶¹ Mahoney Christine, *Brussels versus the Beltway. Advocacy in the United States and the European Unión*, autora citada por Astie, Burgos Walter, *Op.Cit.*, p 75.

En términos generales la Comisión tiene un sistema de registro y un código de conducta voluntario para grupos de interés, sin embargo estableció un plazo para evaluar la efectividad del Registro y, en su caso, considerar un sistema de medidas obligatorias.

Jordy Xifra refiere que Alonso Pelegrín señala que fue el Parlamento “la primera institución de la Unión Europea en lanzar un grito de alarma ante el incremento desmesurado de los lobbies y los problemas para mantener la independencia de la actividad europarlamentaria”⁶².

A continuación se presenta la explicación que, a manera de resumen, ofrece Mónica Leñero en su tesis de maestría titulada *La regulación del cabildeo en el Congreso mexicano. Un mecanismo de transparencia y participación*, acerca de los lineamientos para la práctica del cabildeo en la Unión Europea:

“En el Parlamento los grupos de presión no pueden ser escuchados en las comisiones parlamentarias ni pueden contar con pases para acceder al Parlamento si no están registrados. El Código de conducta es obligatorio para quienes deseen acreditarse”.

“En 1996 el Parlamento Europeo dispone un registro para los grupos de interés y un código de conducta para sus miembros con altas normas éticas. Desde ese año se llegaron a acuerdos relativos a los intereses financieros y se exige a los Diputados una declaración detallada de sus actividades profesionales. Los Diputados no pueden recibir donaciones. Estas normas están incorporadas en el Reglamento del Parlamento. Para difundirlo se publica en la página web las listas de grupos de interés registrados, las declaraciones de intereses financieros de los Diputados y sus asistentes”.

⁶² Xifra Jordy, *Op. Cit.*, p226.

“La Comisión Europea publica en el 2006, el Libro Verde Iniciativa Europea a Favor de la Transparencia en la ciudad de Bruselas. Éste señala que la transparencia forma parte de la legitimidad y enmarca el funcionamiento de los grupos de presión y las organizaciones de la sociedad civil”.

“El Libro define por actividad de los grupos de presión “todas las actividades que se realicen con el objetivo de influir en los procesos de elaboración de políticas y de toma de decisiones de las instituciones europeas”.

“En consecuencia, los miembros de los grupos de presión son las personas que trabajan en organizaciones diversas como consultoría especializada en asuntos públicos, bufetes de abogados, organizaciones no gubernamentales (ONG), grupos de reflexión, empresas o asociaciones profesionales”.

“La Comisión considera legítima la actividad de los grupos de presión en los sistemas democráticos. Éstos pueden señalar temas importantes que deben atenderse. Es incluso factible que la Comunidad pueda apoyar con recursos a grupos de interés como los consumidores, personas con discapacidad o temas ambientales”.

“Cuando en el desarrollo de las políticas públicas participan los grupos de presión, la sociedad debe saber a quién representan, cuál es su misión y de dónde provienen sus recursos”.

“Del mismo modo indica que puede haber influencias indebidas y prácticas ilegales como el fraude y la corrupción. Los métodos inadecuados o engañosos que ejemplifica son, entre otros: entregar información alterada sobre consecuencias económicas o sociales de las Iniciativas legislativas, organizar campañas de comunicación que no reflejan las preocupaciones ciudadanas y señalan las denuncias de las ONG sobre inequidad de los

grupos de presión, porque las empresas pueden invertir más recursos económicos en el cabildeo”.

“Para transparentar la actividad de los grupos de presión, la Comisión Europea toma dos medidas: proporciona información al público sobre las relaciones que tiene con los grupos de interés para que exista un control externo y están sus Códigos de conducta que norman a los propios grupos de presión”.

“El control externo puede disuadir prácticas irregulares de los grupos de presión. En el caso de las consultas públicas, hay una política de transparencia que exige que se publiquen las participaciones en internet”.

“La Comisión tiene una base de datos, CONECCS, sobre grupos de presión que no constituye un registro obligatorio”.

“Para que éstos puedan contribuir a las políticas públicas, deben informar a la Comisión y al público qué intereses representan, adicionalmente, se les pide información sobre sus objetivos y fuentes de financiamiento. Es decir la Comisión Europea no cuenta con un registro obligatorio, ni sistemas de acreditación, su información es pública”.

“En sentido inverso, el Parlamento Europeo tiene un sistema de acreditación para quienes asisten frecuentemente (cinco o más días al año) que les permite el acceso al recinto. Los pases tienen validez de un año y contienen los nombres del titular, de la empresa y de la organización que representa. Quienes representan a los grupos de presión no pueden ser escuchados en las comisiones parlamentarias ni pueden contar con pases para acceder al Parlamento si no están registrados”.

“La Comisión ha impulsado códigos de conducta voluntarios para los grupos de presión, a través de una política de autorregulación. Los grupos de interés pueden desarrollar sus Códigos de conducta con base en criterios mínimos como: actuar de forma honesta y explicitar el interés que

representan; no difundir información engañosa y no ofrecer ninguna incentivo para obtener información o trato privilegiado. Desde 2005, las propias organizaciones incorporaron a sus códigos mecanismos de sanción que van desde la amonestación hasta la expulsión temporal o definitiva. Solo los consultores se apegan a estos códigos, los empleados permanentes de los grupos de presión o los que realizan actividades ocasionales como los bufetes de abogados no se adhieren a éstos”.

“El Parlamento, tiene un código de conducta obligatorio para quienes deseen acreditarse. Los principios generales del Código son transparencia, honestidad e integridad. Su inobservancia puede ser sancionada con el retiro de la acreditación y su pase al Parlamento”.

“En la Resolución del Parlamento Europeo, del 8 de mayo de 2008, sobre el desarrollo del marco para las actividades de los grupos de interés en las instituciones europeas se estableció una serie de acuerdos. El Parlamento señala que es indispensable la transparencia, para la legitimidad y la confianza ciudadana. Por lo que las normas que rigen a los grupos de interés son una cuestión de legitimidad”.

“La Comisión partió de un debate respecto a los grupos de interés con la Iniciativa Europea a Favor de la Transparencia en el 2006, su objetivo fue exhibir cómo operan los cabilderos y sus canales de influencia en el proceso legislativo”.

“El Parlamento reconoce la influencia de los grupos de interés en el proceso de la toma de decisiones, por ello la importancia de identificar a éstos grupos para que tengan un acceso transparente y en condiciones de igualdad. La participación de éstos aporta conocimientos técnicos y permite la participación de la sociedad civil”.

“Los Diputados pueden, de forma voluntaria, adjuntar a los informes del Parlamento una “huella legislativa”. Por ejemplo, la lista de los grupos de

interés consultados, incorporando su participación, y le sugieren a la Comisión que anexe, si así lo considera, la misma huella a sus Iniciativas legislativas”.

“De igual forma los Diputados deben declarar los apoyos que reciban, sean estos económicos, personales o materiales”.

“El Parlamento coincidió con la Comisión en solicitar en el registro una declaración financiera de los grupos de interés que incluya: el volumen de negocios de consultores y gabinetes de abogados relativos al cabildeo en función del peso de sus clientes y los costos en los que han incurrido. En el caso de las ONG y los grupos de reflexión deben informar de su presupuesto y las fuentes de financiamiento. Todos los grupos que se inscriban al registro deben presentar declaración financiera”.⁶³

Los marcos regulatorios estadounidense y europeo se consideran como los más acabados en materia de cabildeo y por ello, referencia para los intentos que se hacen en otras partes del mundo para regular esta práctica.

⁶³ Leñero, Mónica, *La regulación del cabildeo en el congreso mexicano. Un mecanismo de transparencia y participación (tesis de maestría)*. INAP, México 2013 p 85-91.

Capítulo 2 Contexto político del cabildeo en México

Este capítulo inicia con la presentación de una reseña historia sobre la práctica del cabildeo en México; desde los tiempos en los que se tienen las primeras referencias, que es la época de la Colonia, hasta el México contemporáneo, a fin de ubicar el contexto político en el que se ha desarrollado esta actividad, poniendo especial énfasis en el periodo de la alternancia política de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, por ser ese periodo el de mayor auge para la práctica profesional del cabildeo, principalmente en el ámbito legislativo, tal como ha sido concebido en las democracias modernas.

Cabe señalar que el cabildeo es una práctica aún muy reciente en la vida política de México y por ello son pocos los autores que han adentrado sus investigaciones en la evolución histórica de esta actividad.

Para concluir este apartado se describe la forma como se ha desarrollado la práctica del cabildeo ante el Poder Legislativo en el país, a partir de que el Congreso tuvo una conformación pluripartidista y el partido que ocupa la titularidad del Ejecutivo dejó de tener representación mayoritaria en las cámaras, lo que significó un vuelco en la vida política del país y tuvo repercusión en el proceso de la toma de decisiones que impactan en la sociedad. A manera de ejemplo se presenta el caso que es considerado como uno de los primeros procesos de cabildeo legislativo del México contemporáneo.

2.1. Antecedentes del cabildeo en México

Como ocurrió en las antiguas civilizaciones, el cabildeo en México surge de la necesidad de exponer ante la autoridad, los tomadores de decisiones, las necesidades, intereses o inquietudes individuales o de un grupo, ya fuera de manera personal o a través de la intermediación de un tercero con cercanía o influencia ante el jerarca.

En la sociedad novohispana, de la misma manera que sucedía en Europa, el cabildeo se realizaba ante quien representaba lo que hoy conocemos como Poder Ejecutivo, es decir, ante el Virrey y sus más altos funcionarios, quienes tenían la facultad de atender las peticiones o inquietudes y, en su caso, de conceder favores, en términos de resolución.

La organización social de la Nueva España se caracterizaba por la conformación de grupos a cuyos integrantes unían lazos de sangre, posición social o actividad, entre ellos: nobles, eclesiásticos, comerciantes, terratenientes entre otros, que podrían ser considerados como grupos de interés, de acuerdo con lo expuesto en el capítulo anterior. Estos grupos gozaban de privilegios especiales y de ellos estaban excluidos los indios, los esclavos y las castas.

Los dirigentes de estas agrupaciones mantenían relación directa con el Virrey y ante él realizaban gestiones y peticiones, es decir, cabildeaban.

Una vez que ocurrió el triunfo definitivo del movimiento de independencia se trató de establecer un sistema político más representativo y democrático; sin embargo, eso no ocurrió, pues la inercia de la estructura colonial se mantuvo y trajo como consecuencia una inestabilidad política que derivó en no pocos y violentos desencuentros entre liberales y conservadores lo que contribuyó a impedir el desarrollo de la democracia.

En 1857 se instauró en el país un sistema unicameral y el Congreso tuvo facultad de legislar de manera autónoma. Ahí también los grupos de interés de la época realizaron prácticas de cabildeo. No obstante, esta actividad continuaba realizándose fundamentalmente ante el Ejecutivo, que se mantenía como autoridad máxima y en muchas ocasiones sometía al congreso a sus designios.

Bajo el régimen de Benito Juárez, en el marco de La República Restaurada, el gobierno se convirtió en el principal promotor de la economía con el objetivo de lograr la modernización del país y ello dio pie a que se diera un gran impulso al sector privado. Dicho impulso continuó, se fortaleció y concretó en el mandato de Porfirio Díaz, el cual propició las condiciones necesarias para fomentar la inversión interna y externa que favoreció mayoritariamente a ciertos grupos.

Al ser el gobierno quien marcaba las directrices de la política económica del país y, por tanto, el promotor del desarrollo económico, el sector privado dependía ampliamente de su relación con el régimen. “En ese esquema de estrecha dependencia, la élite empresarial contó con un buen margen de maniobra para promover sus intereses –obviamente siempre y cuando coincidieran con los del régimen autoritario de Díaz- utilizando recurrentemente el *lobby* ante el jerarca, su familia y principales colaboradores. Esto último no pudo ser de otra manera, puesto que todos los poderes, fueran federales, estatales o municipales dependían directamente del presidente emperador”⁶⁴.

El triunfo de La Revolución Mexicana de 1910 significó el establecimiento formal en el país de una república representativa,

⁶⁴ Astie Burgos, Walter, *Op.Cit.*, p 97.

democrática, federal compuesta por estados libres y soberanos, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 40 de la Constitución Política de 1917.

Sin embargo, en los hechos, los principios democráticos de la división de poderes, la participación ciudadana, el sistema de partidos competitivos, entre otros, fueron buenos deseos que sólo se plasmaron en el texto constitucional.

El sistema presidencialista se fortaleció y consolidó con la creación del Partido Nacional Revolucionario que posteriormente cambió su nombre por Partido de la Revolución Mexicana y a la postre se convertiría en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) “que si bien tuvo el gran mérito de fungir como el mecanismo institucional dentro del cual, en lo sucesivo, se resolverían pacíficamente las diferencias entre los caudillos y las distintas corrientes revolucionarias que continuaban luchando por el poder, lo fortaleció aún más al instaurarse un sistema de partido único”⁶⁵ que gobernó al país durante más de 70 años.

Durante este largo periodo de hegemonía de un solo partido político en el Poder Ejecutivo, la figura presidencial se convirtió en la pieza central y fundamental del sistema político mexicano. El Presidente de la República concentraba en su persona la facultad de decidir prácticamente sobre cualquier asunto. El mandatario en turno era el gran tomador de decisiones, el gran juez; de su voluntad dependía que sucedieran o no las cosas.

De esta manera, el cabildeo “se practicaba al más alto nivel; es decir, con el Presidente de la República o con el Secretario de la dependencia responsable del tema que interesaba resolver, y una vez que se lograba la aprobación o el acuerdo con el Ejecutivo Federal, las cosas sucedían prácticamente en automático”⁶⁶.

⁶⁵ Ibidem, p 98.

⁶⁶ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *Op. Cit.*, p 97.

Sin embargo, y como es de suponerse, la posibilidad de plantear las inquietudes, desacuerdos o intereses a los altos funcionarios del Poder Ejecutivo y, por supuesto, al Presidente de la República era muy limitada y reservada para sectores muy selectos de la sociedad, en particular la iniciativa privada, especialmente los poderosos empresarios, o bien, los dirigentes de las cámaras y asociaciones de comercio e industriales. También las centrales obreras y campesinas tenían interlocución con el Ejecutivo, para gestionar temas gremiales que se vinculaban con el desarrollo y la productividad. Su influencia, aunque limitada, era importante en la gestión de diversos asuntos relacionados a condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, entre otros.

El cabildeo, como tal, no estaba reconocido por ningún ordenamiento legal. No obstante, la práctica del “*lobbying*” tenía y tiene sustento legal en los artículos ocho y nueve de la Constitución de 1917, que refieren al derecho de petición y a la libertad de asociación, respectivamente, que se enmarcan en el capítulo primero del texto constitucional relativo a las garantías individuales. Respecto al ejercicio profesional del cabildeo, éste se fundamenta en el artículo quinto constitucional, el cual establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos.

Astie Burgos señala que “esos derechos (petición y asociación) fueron ejercidos principalmente por los grupos de interés desde que entró en vigor la ley fundamental del 17, aunque esto no se hacía abiertamente ni con la transparencia propia de la vida democrática, y sólo se realizaba ante el Poder Ejecutivo. El grueso de la sociedad no se pudo beneficiar de dichos derechos, porque las condiciones propias del sistema impidieron o

dificultaron que el cabildeo de quienes carecían de un peso específico de tipo político, económico o electoral, pudiera ser efectivo incluso posible”⁶⁷.

De esta manera, dada la relevancia y poder de la figura presidencial, casi ningún representante del sector privado o de cualquier otro grupo de interés optaba por mantener relación con el Legislativo para influir en alguna decisión, pues el tomador de decisiones, quién legislaba desde el Ejecutivo, era el Presidente de la República; pues cuando un asunto llegaba al Congreso, éste se limitaba a aprobar lo que ya contaba con la venia presidencial y, en su caso, había sido acordado con los grupos de interés en el gabinete.

“Sin embargo es preciso reconocer que el Ejecutivo Federal hacía un *lobbying* al interior muy importante, y que su estrategia consistía en conciliar las medidas a adoptar con los sectores más representativos del país. Para lograr lo anterior, el Presidente de la República o los Secretarios de Estado, realizaban una intensa campaña de negociación con los legisladores más relevantes, con los empresarios más poderosos o con las organizaciones sindicales más fuertes e intentaban convencerlos de lo que era una decisión tomada”⁶⁸.

En su análisis sobre la práctica del cabildeo en la época colonial, Astie Burgos hace una reflexión sobre el sistema político de entonces, que bien podría aplicar a prácticamente cualquiera de los momentos de los que se ha hecho mención en estas líneas, desde el México colonial hasta el que fue gobernado por más de 70 años bajo el régimen de la revolución institucionalizada: “Las desigualdades, las divisiones, la concentración de la riqueza en pocas manos, la exclusión de las mayorías del proceso de toma de decisiones, el autoritarismo, el corporativismo, la cultura antidemocrática

⁶⁷ Astie Burgos, Walter, *Op Cit.*, p 102.

⁶⁸ Lerdo de Tejada Sebastián y Godina Luis Antonio, *Op. Cit.*, p97.

y la decisiva influencia de los poderes fácticos contrarios al bien común, fueron el resultado de dicho sistema que se convirtió en una herencia negativa para el futuro del país”⁶⁹.

Los antecedentes de la práctica moderna y profesional del cabildeo en México se remontan a la década de 1980, en el sexenio de Miguel de la Madrid, pues de acuerdo con diversos autores, el gobierno mexicano fue quien comenzó a utilizar los servicios de cabilderos profesionales para posicionarse ante los órganos tomadores de decisión en Estados Unidos.

El gobierno de Miguel de la Madrid, a través de su coordinador de comunicación social, Manuel Alonso, contrató los servicios de la agencia Hanna Ford Company para que posicionara favorablemente la imagen de México ante la Presidencia y el Congreso estadounidenses.

Temas como migración, narcotráfico y principalmente los de índole comercial hicieron que en la presidencia de Carlos Salinas de Gortari se diera un vuelco radical en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, lo que trajo como consecuencia que el gasto gubernamental en cabildeo se incrementara de manera considerable.

La negociación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) entre Estados Unidos, Canadá y México hizo necesaria la contratación de agencias de cabildeo por parte del gobierno mexicano, con el fin de lograr que el acuerdo fuera por la vía rápida ante el Congreso estadounidense. Esta estrategia redituó buenos resultados para México, pues el objetivo fue cumplido. “La aprobación del Congreso norteamericano a la vía rápida (como procedimiento para la aprobación del TLCAN) anota

⁶⁹ Astie Burgos Walter, *Op Cit.*, p102.

en la hoja de calificaciones del gobierno mexicano y de sus negociadores un diez de excelencia en el cabildeo negociador”⁷⁰.

Gómez Valle refiere un artículo de la revista Proceso, según el cual “en 1992 unas 75 agencias estadounidenses estaban registradas ante el Departamento de Justicia norteamericano (instancia donde se deben registrar los cabilderos que presten servicios a entidades o gobiernos extranjeros según la *Foreing Agent Act*) como representantes de intereses mexicanos, 22 de las cuales estaban contratadas por el gobierno de Carlos Salinas, que invertía en esta actividad alrededor de cinco millones de dólares al año”⁷¹.

Lerdo de Tejada y Godina citan el texto *México y su interacción con el sistema político estadounidense* de Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco para explicar cómo el gobierno mexicano intensificó su labor de cabildeo en Estados Unidos para representar sus intereses principalmente, como ya se mencionó, ante la negociación y firma del TLCAN, pues “paso de tener dos contratos menores (con agencias de cabildeo) que ascendían a 67,229 dólares, a contar con más de una docena, lo que significaba aproximadamente 9 millones de dólares”⁷².

Los asesinatos del cardenal Juan Jesús Posadas Ocampo, del candidato presidencial del PRI y de quien fuera secretario general de dicho partido, Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu, respectivamente, así como el levantamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y la grave crisis económica en el inicio del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo provocaron un grave deterioro de la imagen

⁷⁰ Hinojosa, Juan José, *Diez en Cabildeo*, en Proceso num. 761, 1991, autor citado por Gómez Valle, José de Jesús, *El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*, en Revista Espiral, Guadalajara, México, 2008, p99.

⁷¹ Gómez Vallez, *Op.Cit.*, p99.

⁷² . Lerdo de Tejada Sebastián y Godina Luis Antonio, *Op. Cit*, p99..

de México en los Estados Unidos, por lo que una vez más el gobierno mexicano recurrió a los servicios de agencias de cabildeo.

“La Secretaría de Hacienda y Crédito Público contrató los servicios de Clearly, Gottlieb, Steen & Hamilton (2.4 millones de dólares en 1995) con el fin de que proporcionara asesoría sobre la legislación que se propuso en el Congreso para el rescate financiero de México, coadyuvara en las negociaciones de los acuerdos que se celebraron con el Departamento del Tesoro y la Reserva Federal de Nueva York, y mantuviera contacto con los funcionarios responsables de aplicar la *Mexican Economic Stabilization Act* de 1995”⁷³.

Una vez superada la gravedad de la crisis económica, el Gobierno zedillista se mantuvo como cliente de diversas agencias de cabildeo, pues de acuerdo con un informe del Departamento de Justicia referido por el periódico El Universal se “contrataron cabilderos que facilitarían la resolución de controversias sobre narcotráfico, lavado de dinero, inmigración, turismo y disputas comerciales”⁷⁴.

Así pues, fue el gobierno mexicano quien, de alguna manera, marcó la pauta para la utilización de servicios profesionales de cabildeo.

A partir de 1997, cuando ningún partido político obtuvo la mayoría en el Congreso de la Unión, comenzó a practicarse cada vez más el cabildeo. Al convertirse el Congreso de la Unión en una instancia de representación pluripartidista y con mayor peso en la toma de decisiones sobre políticas públicas, la actividad de los cabilderos se intensificó y su presencia se multiplicó en los recintos de la Cámara de Senadores y, con mayor notoriedad, de la Cámara de Diputados.

⁷³ Ferrer Silva, Liliana, *Lobbying in the United States: challenges and opportunities for Mexico in the post 9/11 world*, autora citada por Astie Burgos, Walter, *Op. Cit.*, p153.

⁷⁴ Nota publicada por El Universal, 17 de abril de 2002, citada por Gómez Valle, José de Jesús *Op Cit.*, p99.

“Las agencias o despachos profesionales que se dedicaban al cabildeo en México, empezaron a surgir en 1996, si bien antes existían empresas transnacionales o sucursales de firmas norteamericanas que ofrecían asesoría en comunicación y relaciones públicas, las dedicadas al cabildeo no eran conocidas hasta antes de esta fecha, tampoco se habían creado agencias cien por ciento mexicanas”⁷⁵.

2.2 De la hegemonía priista al pluripartidismo en el Congreso de la Unión

Para llegar a ese parteaguas en la vida política del país, que significó el año de 1997 (por lo ya explicado párrafos atrás) se transitó un largo camino sobre el cual resulta conveniente hacer un recuento.

En diciembre de 1976, José López Portillo asumió la Presidencia de la República en medio de una profunda crisis política y económica. “La crisis de la deuda mexicana tuvo enormes y trascendentales consecuencias externas e internas. En el ámbito externo marcó el inicio de la crisis general de las deudas de los países en vías de desarrollo y acentuó la dependencia de Estados Unidos y sus presiones para lograr la apertura de la economía. Por lo que respecta al ámbito doméstico, significó el rompimiento definitivo entre el Estado y el sector empresarial, intensificó las tensiones entre aquel y la sociedad civil y marcó el inicio del proceso que llevaría a México por la ruta del neoliberalismo”.

“Todo lo anterior, en conjunto, propició una serie de cambios en la vida política y económica de la nación que a la larga llevó al PRI a perder,

⁷⁵ Gómez Valle José de Jesús, *Op. Cit.*, p 110

por primera vez en su historia, las elecciones presidenciales en el año 2000”⁷⁶.

El Presidente López Portillo ofreció en su discurso de toma de posesión llevar a cabo una reforma política, por ello en abril de 1977 se inició una consulta pública para empezar a dar forma a dicha reforma. “Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia”⁷⁷.

Finalmente, en diciembre de 1977, tras un largo periodo de discusiones fue aprobada la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales que además de elevar a rango constitucional el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, estaba orientada a la ampliación del sistema de partidos y la participación de éstos en el Congreso.

La gran aportación de la reforma política de 1977 al desarrollo de la vida democrática del país fue, por una parte, el incremento del número de diputados a 400, 300 uninominales (por elección directa) y 100 de representación proporcional (posiciones que se otorgan de acuerdo al número de votos obtenidos por partido), y, por otra parte, la disminución en los requisitos para que los partidos políticos obtuvieran su registro, así como el reconocimiento de las asociaciones políticas. Ésto trajo como consecuencia la participación de nuevos actores políticos.

En 1979, cuando se realizaron elecciones para diputados, se puso a prueba la reforma electoral. En ellas, el PRI obtuvo el 69.84% de los votos (le correspondieron 296 diputados) y perdió, a manos del Partido Acción Nacional (PAN), 4 diputaciones uninominales; este último partido obtuvo

⁷⁶ Astie Burgos, Walter, *Op. Cit.*, p 106.

⁷⁷ *Los Sentimientos de la Nación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

10.79% de los votos (43 diputados) y le siguieron el Partido Comunista Mexicano (PCM) con 4.97% (18 diputados), el Partido Popular Socialista (PPS) con 2.59% (11 diputados), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) con 2.12% (10 diputados), el Partido Demócrata Mexicano (PDM) con 2.05% (10 diputados) y, por último el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) con 1.81% (12 diputados).

“Aunque no fueron resultados espectaculares, por primera vez se permitió la presencia en la Cámara de Diputados de otros partidos diferentes a los que habían estado por más de tres lustros (PRI, PAN, PPS y PARM). Así, en agosto de 1979, se instaló la LI Legislatura del Congreso de la Unión, en la que fueron incorporados diputados opositores de la izquierda, con lo que la pluralidad de la Cámara se vio incrementada de manera significativa, aunque en términos reales la oposición no tuviera el número suficiente de representantes para crear un congreso equilibrado”⁷⁸.

A diferencia de la elección presidencial de 1976, donde sólo hubo un candidato legalmente registrado, para los comicios de 1982 se presentaron siete contendientes por la Presidencia de la República; sin embargo, los resultados no contrastaron demasiado con la elección anterior y el PRI, que postuló como candidato a Miguel de la Madrid Hurtado, obtuvo el triunfo con el 74.43% de los votos.

En la elección legislativa, “el PRI acaparó 299 curules de mayoría relativa en el Congreso, y el PAN sólo obtuvo una, lo cual significó un retroceso pues en las elecciones anteriores había ganado 4 diputaciones. Fuera del PRI, las diputaciones se distribuyeron de la siguiente forma: PAN, 51 diputados; Partido Socialista Unificado Mexicano (PSUM), 17 diputados; PDM, 12 diputados; PST, 11 diputados; y PPS, 10 diputados”.

⁷⁸ Idem.

“Sin embargo, en su conjunto, la oposición ganó más votos que nunca (el 25%), que significaron cien diputaciones de partido o representación proporcional. Si bien el avance era importante en términos de la pluralidad en el Congreso, en realidad no resultó tan importante en sus efectos, ya que la Cámara de Diputados continuó funcionando bajo las prácticas tradicionales”⁷⁹. Es decir, a la sombra y bajo la voluntad del Presidente de la República.

La elección intermedia de 1985 se desarrolló bajo las mismas reglas que estableció la reforma política de 1977 y los resultados no fueron muy diferentes a las dos anteriores (1979 y 1982). De esta manera, el Congreso seguía conformado por una mayoría priista y una representación minoritaria de otros partidos, lo que significaba pluralismo en su conformación, pero que en los hechos no representaba un contrapeso al poder del Ejecutivo.

Tras las impugnaciones de los partidos de oposición a los resultados de la elección de 1985, el Presidente De la Madrid inició el proceso para modificar la legislación electoral del que resultaron una reforma constitucional en la materia y un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE).

“El nuevo Código Federal Electoral introdujo algunos cambios con relación a su antecesor LFOPPE: se suprimió el registro condicionado, permitió las coaliciones y los frentes electorales -lo que poco después favoreció la formación del Frente Democrático Nacional (FDN) y que éste alcanzara una gran votación en 1988-, y precisó el acceso a los medios de comunicación y recursos económicos; incrementó el número de diputados plurinominales de 100 a 200, conservando en 300 el número de los

⁷⁹ Idem.

diputados uninominales y dispuso la renovación del Senado por mitades cada tres años”.

“Además, permitió, a diferencia de la ley electoral anterior, que el partido mayoritario participara en la distribución de diputados proporcionales en la cámara baja, aunque con la limitación de no pasar de 350 curules lo que equivalía al 70% de los asientos. Otras novedades fueron la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, que sustituyó las competencias que en esta materia había otorgado a la Suprema Corte de Justicia la ley anterior, y una serie de disposiciones para dar mayor participación a los partidos y a la sociedad en organismos electorales y en el proceso de preparación de elecciones, así como la creación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal”⁸⁰.

Rumbo a la elección presidencial de 1988 se gestó al interior del Partido Revolucionario Institucional un movimiento opositor bajo el nombre de Corriente Democrática, el cual estuvo encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo y Rodolfo González Guevara, quienes no sólo manifestaron su desacuerdo con la política económica del Presidente De la Madrid sino que además propusieron que la elección del candidato presidencial priista se diera de manera democrática. Lo anterior fue algo que para entonces era prácticamente impensable: cuestionar la voluntad del Presidente y las formas tradicionales del partido.

Finalmente, el desacuerdo y enfrentamiento entre priistas derivó en la salida de la Corriente Democrática del partido y en la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas como candidato presidencial del PARM, a la cual poco tiempo después se adhirieron el Partido Social Demócrata (PSD), el

⁸⁰ Idem.

Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS).

Con base en lo estipulado en el entonces recién aprobado Código Federal Electoral que permitía la formación de coaliciones, la unión de estos partidos permitió el surgimiento del Frente Democrático Nacional.

Los otros aspirantes a la Presidencia de la República fueron Carlos Salinas de Gortari por el PRI, Manuel J. Clouthier por Acción Nacional, por el PDM Gumersindo Magaña; por segunda ocasión, Rosario Ibarra fue postulada por el Partido Revolucionario de los Trabajadores, y Heberto Castillo por el Partido Mexicano Socialista, quien finalmente declinó su candidatura en favor del Frente Democrático Nacional y su candidato Cuauhtémoc Cárdenas.

La elección se celebró en julio de 1988, resultando ganador el candidato priista Carlos Salinas en medio de un muy cuestionado proceso que derivó en un conflicto post electoral, pues el Frente Democrático Nacional y amplios sectores de la sociedad señalaban que se había cometido un fraude en el conteo de los votos para favorecer al candidato ganador.

Como muestra del malestar social por la situación económica y política del país, y quizás como preludio de la futura degradación de la figura presidencial; en un hecho inusitado, el entonces diputado Porfirio Muñoz Ledo interrumpió al Presidente Miguel de la Madrid durante la lectura de su último Informe de Gobierno para posteriormente abandonar el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Esta práctica de interrumpir al Presidente durante la lectura del Informe de Gobierno se convirtió prácticamente en un hecho habitual durante los años subsecuentes y hasta 2005, año en que por última ocasión el titular del Ejecutivo acudió a la Cámara de Diputados para presentar su

informe ante el pleno del Congreso (con excepción del primer Informe del Presidente Zedillo [1995] en sesión de Congreso General presidida por la entonces diputada Rosario Guerra).

Durante este lapso se sucedieron todo tipo de interpelaciones, algunas incluso que rayaron en lo grotesco, como ocurrió en 1996, cuando el diputado perredista Marco Rascón se plantó frente a la tribuna de la Cámara portando la máscara de un cerdo, mientras el entonces Presidente Ernesto Zedillo leía su segundo Informe de Gobierno.

Como resultado de los comicios de 1988, la LIV Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: 262 diputados para el PRI; 101 para el PAN; 22 para el PMS (que en mayo de 1989 se convirtió en el Partido de la Revolución Democrática [PRD]), el PPS obtuvo 49 diputaciones: el PARM 30 legisladores y PFCRN 36.

La elección presidencial de 1988 y sus muy cuestionados resultados significaron, al final, el inicio de un largo proceso de cambios y reformas que derivaron, en 1997, en la pérdida de la mayoría en la Cámara de Diputados por parte del PRI y en la alternancia pacífica en la Presidencia de la República en el año 2000.

El primer cambio significativo ocurrió tan solo un año después en Baja California Norte, que se convirtió en el primer estado en ser gobernado por un partido diferente al PRI, resultando ganador en la elección para Gobernador el panista Ernesto Ruffo Appel, quien derrotó a la candidata tricolor, Margarita Ortega Villa. El triunfo, sin embargo, no fue reconocido de inmediato, sino hasta una semana después de realizados los comicios.

En esa elección, el PAN también obtuvo la mayoría del Congreso local y dos de las cuatro alcaldías que en ese entonces existían en el estado: Acción Nacional ganó Tijuana y Ensenada; mientras que el PRI

conservó la capital, Mexicali, y Tecate (posteriormente, en 1995, Playas de Rosarito se constituyó como el quinto municipio).

En aquel 1989, cuando Acción Nacional conquistó su primera gubernatura, sólo 39 de los 2,387 municipios que existían en ese momento eran gobernados por alcaldes de partidos distintos al PRI, según señala Mauricio Merino en su libro *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*; es decir sólo el 1.84% de la población era gobernada por ediles no priistas.

El PAN había logrado triunfos en municipios como la capital de Chihuahua, con Luis H. Álvarez Álvarez; Ciudad Juárez, con Francisco Barrio Terrazas, y la capital de Durango, con Rodolfo Elizondo Torres, los tres en 1983. Ruffo Appel había ganado la alcaldía de Ensenada en 1986.

El reconocimiento al triunfo de Ruffo fue interpretado por muchos analistas como un intento del Presidente Salinas de ser visto como un impulsor de la democracia luego del cuestionado proceso electoral en el que él resultó elegido.

Asimismo, “Salinas propuso nuevas consultas para modificar el Código Federal Electoral. Por varios meses, entre febrero y abril de 1989, se llevaron a cabo reuniones en la Comisión Federal Electoral para emprender la reforma política que el país demandaba”.

“Finalmente en agosto de 1990 fue aprobado en el Congreso, con la única oposición del PRD por considerarlo insuficiente, un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). En él se plasmaron una serie de modificaciones, con la idea de promover elecciones más limpias”.

“En principio, dio origen a cuatro instituciones: el Instituto Federal Electoral (organismo público autónomo de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios, en que se depositó la autoridad

electoral y la responsabilidad de la función estatal de organizar las elecciones); un nuevo Registro Federal de Electores (para asegurar que cada registro en el padrón electoral corresponda a un ciudadano identificado con residencia en una sección determinada; el Servicio Profesional Electoral (servicio civil encargado de la administración de los procesos); y el Tribunal Federal Electoral”⁸¹.

En el marco de la crisis económica y política con la cual asumió la titularidad del Ejecutivo, el Presidente Salinas estableció tres prioridades para su gobierno: una nueva negociación de la deuda externa que permitiera aliviar de manera radical la economía mexicana, la privatización de empresas del sector paraestatal para reducir la deuda interna y, el establecimiento de un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá.

Estos tres puntos trajeron como consecuencia una revitalización de la economía del país que aun cuando no se reflejó de manera inmediata en las finanzas familiares, sí tuvo un efecto positivo que se reflejó en la elección intermedia de 1991 donde el PRI incrementó su votación en 13% con respecto a los comicios de 1988.

De esta manera, a la LV Legislatura el Revolucionario Institucional obtuvo 320 diputados; el PAN 89; el PARM 15; el PFCRN 23; el PPS 12 , y el PRD 41 diputados.

En el marco de la elección intermedia de 1991, se realizaron también elecciones locales en diversos estados, Guanajuato entre ellos. Como resultado de esos comicios resultó electo Gobernador el candidato priista Ramón Aguirre Velázquez, quien habría derrotado al panista Vicente Fox

⁸¹ Idem

Quesada. Sin embargo, el triunfo no fue validado ante las denuncias por irregularidades registradas durante el proceso electoral.

En un intento más por legitimar su triunfo en las presidenciales de 1988, y con ello su gobierno, Salinas de Gortari negoció con la dirigencia del PAN la entrega del Gobierno del estado de Guanajuato y la realización de una reforma electoral en esa entidad a cambio de que Acción Nacional apoyara diversas iniciativas de la Administración salinista. A estas negociaciones y su resultado se les conoció dentro y fuera del sistema político como *concertación*.

De esta manera, el Presidente Salinas ordenó al candidato triunfador, Ramón Aguirre, no presentarse a rendir protesta como Gobernador y al Congreso estatal, de mayoría priista, nombrar como Gobernador interino al Alcalde de la ciudad de León, el panista Carlos Medina Plascencia.

En entrevista con la revista Proceso, Medina Plascencia relató cómo ocurrieron las negociaciones: (aquí un extracto de dicha publicación:) “El miércoles 28 de agosto de 1991, un día antes de que el priista Ramón Aguirre anunció que no se presentaría a rendir protesta como gobernador, una vez que Salinas se lo ordenó, fue el día clave”:

“Por la mañana, Medina habló con Fox, en el aeropuerto capitalino; se entrevistó más tarde con el director del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), Carlos Rojas, en Palacio Nacional, y la firma del acuerdo se efectuó en el restaurante Vips del Toreo de Cuatro Caminos, en la zona que divide al Distrito Federal y el Estado de México”.

“Al día siguiente, Medina Plascencia se entrevistó con Salinas, en Los Pinos, y sellaron el pacto, que sólo se concretó hasta finales del sexenio, con Ernesto Zedillo como presidente electo: una reforma político-electoral en Guanajuato, que se acordó el 27 de septiembre de 1994 con el representante de Zedillo, José Francisco Ruiz Massieu, asesinado un día

después Y merced a ella, Fox ganó las elecciones estatales del año siguiente”⁸².

En la recta final del gobierno salinista se impulsó una nueva reforma electoral en 1993. “Se iniciaron para ello negociaciones con los partidos, entre julio y septiembre de ese año, tras de las cuales fueron aprobadas tanto las reformas constitucionales como las específicas del COFIPE. Los cambios más importantes que fueron, por lo que respecta a las primeras, una nueva fórmula de integración de la Cámara de Senadores (160 integrantes, 4 por cada estado de la Federación), una nueva fórmula de integración de la Cámara de Diputados, y la desaparición de la autocalificación de las elecciones. Con relación a las segundas, en sus aspectos más importantes, se establecieron una serie de principios que buscaban mejores condiciones de competencia electoral: equidad en el acceso a los medios de comunicación, mayor equilibrio al financiamiento a los partidos y establecimiento de topes a los gastos de campaña, acceso a las listas nominales de electores, modificaciones a los requisitos para el registro de nuevos partidos”⁸³.

México llegaba a 1994, año de la sucesión presidencial, en un contexto de estabilidad política y económica, a pesar de la crisis que se había generado al interior del sistema por la designación que hizo el Presidente Salinas de Luis Donaldo Colosio como candidato presidencial del PRI (y su casi seguro sucesor), haciendo a un lado a Manuel Camacho Solís, quien se había perfilado como aspirante natural a relevar a Salinas de Gortari.

⁸² *Los entretelones de la “concertación” de 1991*. en Proceso [en línea] 2001, disponible en: <http://www.proceso.com.mx/186449/los-entretelones-de-la-concertacion-de-1991>

⁸³ *Los Sentimientos de la Nación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

El primer día de aquel 1994 entraba en vigor el Tratado de Libre Comercio para América del Norte, lo que por muchos era considerado como el ingreso de México al primer mundo. Sin embargo, ese mismo primero de enero, el panorama cambió de manera radical con el alzamiento en armas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que representó el inicio de una gran desestabilización política y económica.

No obstante, en ese contexto, el 16 de marzo de 1994 se acordaron importantes reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que representaron “un avance sustancial en la democratización de los procesos electorales: se subrayó el carácter autónomo e independiente de los organismos electorales, modificó la estructura del IFE permitió que visitantes extranjeros observaran el proceso electoral y tipificó como delitos electorales 38 prácticas ilícitas. Sin duda la propuesta más importante de estos acuerdos consistió en ciudadanizar el máximo órgano electoral”.

“En la nueva integración del Consejo General del IFE, los consejeros ciudadanos tendrían a su cargo la organización y vigilancia de los procesos electorales; así, los partidos con voz pero sin voto, dejaron de ser juez y parte, lo cual brindaría un mayor índice de credibilidad a este organismo y a las elecciones”⁸⁴.

Pese lo anterior, la inestabilidad del país se agudizó con el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, ocurrido el 23 de marzo de ese año. Tras el asesinato de Colosio, Ernesto Zedillo Ponce de León fue designado como candidato sustituto del PRI; por el PAN competía Diego Fernández de Cevallos; Cuauhtémoc Cárdenas por el PRD; Cecilia Soto por el PT; por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) Jorge

⁸⁴ *Los Sentimientos de la Nación*. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm

González Torres; Rafael Aguilar Talamantes lo hacía por el PFCRN; Álvaro Pérez Treviño por el PARM; el PPS postuló a Marcela Lombardo; y el PDM a Pablo Emilio Madero.

Los sucesos de aquel 1994 mantenían al país en un clima de incertidumbre y en ese contexto se desarrollaba el proceso electoral. El 12 de mayo se realizó, por primera vez en la historia moderna del país, un debate entre los tres principales aspirantes a la Presidencia, Ernesto Zedillo (PRI), Diego Fernández de Cevallos (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) el cual fue transmitido por televisión abierta a nivel nacional.

“Tan pronto como transcurrieron los 98 minutos que duró el debate entre Ernesto Zedillo, Diego Fernández de Cevallos y Cuauhtémoc Cárdenas, calificado desde entonces como histórico, analistas políticos y los medios de comunicación en general dieron como ganador al abanderado de Acción Nacional”⁸⁵.

Tras la realización del debate entre los candidatos presidenciales quedó, en buena parte de la ciudadanía, una buena imagen del panista y la percepción de que era un candidato competitivo y con posibilidades de ganar los comicios. Sin embargo, Fernández de Cevallos prácticamente desapareció de la escena pública y con ello se diluyó la oportunidad del triunfo.

Al respecto, quien popularmente es conocido como *El jefe Diego* refirió lo siguiente: “Después de aquel encuentro vino la cerrazón mediática ordenada por el gobierno federal para desaparecer al candidato del PAN y, ante la proximidad de un segundo debate que estaba convenido para tratar cuestiones de orden económico, ciertamente ocupé tiempo importante para hacer durante él un desempeño responsable que valiera la pena para el

⁸⁵ Becerril, Andrés, *A 20 años del primer debate presidencial*, en Excelsior (en línea) 12 mayo de 2014 disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/12/958783>.

electorado. Sin embargo, el candidato del PRI ya no quiso una segunda confrontación, pero el gobierno federal le puso un cuerpo especial de asesores y se arregló con los medios de comunicación para llevarlo a la Presidencia. Ésa es la historia verdadera”⁸⁶.

Cabe apuntar que si bien, como señala Fernández de Cevallos, el sesgo mediático fue factor en su casi nula presencia en la escena pública, también hubo otros como su propia ausencia física en actos de campaña.

De esta manera, en un contexto en el que confluieron factores como la guerra de encuestas, que por primera vez se realizaban de manera abierta y pública para una elección presidencial, la percepción diluida del candidato panista con posibilidades de obtener el triunfo y, principalmente, el ambiente de duelo e incertidumbre tras el asesinato de Colosio, se llevó a cabo la jornada electoral el 21 de agosto, con una participación del 77% de los electores registrados en el padrón electoral, en la que resultó ganador el candidato del PRI, Ernesto Zedillo con 48.69% de los votos emitidos, seguido del panista Fernández de Cevallos con 25.92% y el perredista Cuauhtémoc Cárdenas con el 16.59%. A diferencia de la elección presidencial anterior, el resultado de estos comicios no fue cuestionado.

Los resultados de la elección legislativa registraron resultados muy similares a los de la presidencial y la LVI Legislatura quedó integrada de la siguiente manera: 300 diputados del PRI, 119 de Acción Nacional, 71 del PRD y 10 del PT.

La transición del gobierno de Carlos Salinas al de Ernesto Zedillo fue un proceso marcado por el asesinato, el 28 de septiembre de 1994, del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, y que desembocó en “la más grave de todas las crisis económicas que se habían presentado

⁸⁶ Idem.

en años anteriores. Los conflictos surgidos entre la elite política y la consecuente inquietud e incertidumbre, de nueva cuenta ocasionaron una fuga masiva de capitales”⁸⁷.

El inicio del sexenio del Presidente Ernesto Zedillo tuvo que estar dedicado a hacer frente a la muy grave crisis económica que enfrentaba el país. “Al igual que en las ocasiones anteriores, se tuvo que recurrir al respaldo del gobierno estadounidense ya para entonces encabezado por el demócrata Bill Clinton, mandatario que tras confrontar diversos problemas y especialmente la oposición del Congreso, dominado por los republicanos, al nuevo rescate mexicano, el 31 de enero de 1995 anunció que se facilitarían a México 20,000 millones de dólares en créditos y garantías del Fondo para la Estabilización Cambiaria que, por primera vez, se utilizaban para esos propósitos. El total del paquete, financiero en el que participaron otros países, el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo ascendió a la impresionante cifra de 53,000 millones de dólares, de los cuáles en realidad sólo se llegaron a entregar los 20,000 de Estados Unidos y otros fondos provenientes de instituciones financieras multilaterales”.

“Los efectos más severos de la crisis se dejaron sentir en la economía nacional, puesto que el rescate no pudo evitar que entrara en la recesión más aguda padecida desde los años treinta, pues la producción cayó desde 1995 en 7%, el peso se devaluó más de 100%, más de un millón de personas perdieron sus empleos, alrededor de 10000 empresas se declararon en quiebra y el número de ciudadanos en situación de pobreza extrema aumentó en casi ocho millones”⁸⁸.

⁸⁷ Astie Burgos, Walter, *Op. Cit.*, p109.

⁸⁸ *Ibidem*, p 110.

Aun cuando se trató de una crisis breve, fue severa y profunda, con gran impacto en la economía de miles de familias que de la noche a la mañana perdieron su patrimonio, lo que trajo como consecuencia irritación y malestar social que se reflejaría en las elecciones de 1997.

En el ámbito político, tras asumir la Presidencia, Ernesto Zedillo propuso la necesidad de una nueva reforma electoral que asegurara equidad y certeza a los procesos electorales y estabilidad política para el país.

“Después de una amplia y reiterada convocatoria del Presidente de la República para abordar la reforma política, en 1995 los partidos políticos firmaron el Acuerdo Político Nacional. En 1996, el Ejecutivo Federal y los partidos políticos representados en el Congreso elaboraron una iniciativa de reformas constitucionales en la que se establecieron las bases para una transformación definitiva de nuestras instituciones electorales, conforme a criterios de equidad, objetividad y transparencia. La iniciativa fue aprobada por unanimidad en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y por la totalidad de las legislaturas locales”⁸⁹.

Entre los principales cambios impulsados por la reforma de 1996 destacan los siguientes:

- Se puso un límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados y se fortaleció la pluralidad en la representación en el Senado con 32 miembros electos por el principio de representación proporcional a través de una sola lista nacional.

⁸⁹ *Reforma política y procesos electorales en México*, disponible en http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf.

- El Ejecutivo Federal dejó de tener injerencia en el Instituto Federal Electoral, otorgando al IFE total autonomía como responsable de organizar las elecciones.
- El Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial Federal, fortaleciendo la independencia de este órgano. Además, desapareció la figura del Colegio Electoral y se encargó al Tribunal de calificar la elección presidencial en lugar de la Cámara de Diputados.
- Se abrió la posibilidad de que los mexicanos voten en el extranjero.
- Se propició una mayor equidad en el proceso y desarrollo de las elecciones gracias a un nuevo esquema para el financiamiento de los partidos políticos, que es ahora preponderantemente público. También se establecieron mecanismos permanentes para el control y la vigilancia del origen y el destino de los recursos.
- Con el mismo objetivo de la equidad, se garantizó a todos los partidos en contienda el acceso a los medios de comunicación mucho más amplio y mejor distribuido.
- Para el entonces Distrito Federal, la Constitución reconoció la elección por voto libre, universal y directo de las autoridades. Asimismo, se fortalecieron las facultades de los órganos de gobierno local para darles mayor autonomía.

En este nuevo marco de legislación electoral se desarrolló el proceso electoral de 1997, que arrojó los siguientes resultados para la integración de la LVII Legislatura: con una participación del 58% del padrón electoral, el PRI, a pesar de que obtuvo el triunfo con el 39.1% de los votos emitidos, consiguió solamente 238 de las 500 curules de la Cámara de Diputados; el Partido Acción Nacional, con 26.6%, tuvo 161 diputaciones; el PRD logró

25.7% de la votación y 70 curules; el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) seis diputaciones y el Partido del Trabajo una.

Los resultados electorales de 1997 dieron pie a una composición del Congreso de la Unión, donde ningún partido tuvo la mayoría absoluta, lo que propició una nueva etapa en la relación entre los Poderes de la Unión así como a prácticas políticas propias de la pluralidad y la diversidad política como lo es el cabildeo legislativo.

2.3 Origen y desarrollo del cabildeo legislativo en México

La pérdida de la hegemonía del PRI en la Cámara de Diputados significó no solo una nueva composición de la Cámara sino una nueva forma de hacer política que implicaba necesariamente un proceso de negociación, pues al no haber un partido que contara con la mayoría absoluta para aprobar una iniciativa era necesario conseguir el apoyo de otras fuerzas políticas para que las propuestas pudieran prosperar.

De esta manera, por primera vez, los partidos minoritarios tuvieron la posibilidad de realmente influir en la toma de decisiones legislativas lo que obligó a los promotores de las iniciativas a realizar un esfuerzo de convencimiento para conseguir el respaldo para sus propuestas: cabildeo.

Esta nueva correlación de fuerzas entre poderes también representó para el Ejecutivo la necesidad de establecer nuevas formas de comunicarse con el Congreso: cabildeo.

El Ejecutivo, prácticamente de manera inmediata y sobre la marcha tuvo que asumir y aprender esta novedosa forma de relación con el Legislativo, pues a la vuelta de la esquina estaba la presentación y negociación del presupuesto para el año 1998, el cual era de suma importancia para el gobierno, dada la aún difícil situación económica.

“En 1997 el Ejecutivo tuvo que ceder para que se lograra la aprobación del presupuesto. Para ello se llegó a acuerdos con el PRI y el PAN en la Cámara de Diputados”.

“El presupuesto se logró por primera vez en la historia con el voto del PAN y del PRI. El *Lobbying* de la Secretaría de Hacienda tuvo éxito”⁹⁰.

La nueva forma en que se daría la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo dio paso a la creación de “las oficinas de enlace con el Poder Legislativo en la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, y se nombró a algunos ex legisladores como sus nuevos enlaces”.

“Esas oficinas de enlace que nunca tuvieron la posibilidad real de servir como fuente legitimada de relación con el Congreso, carecían de funciones claras y lo único claro era que funcionaban como refugio de aquellos”⁹¹. Otros optaron por establecer sus propios despachos de cabildeo y ofrecer sus servicios tanto en el sector público como en la iniciativa privada.

La nueva composición del Congreso hizo necesario modificar su funcionamiento, por lo que tras “un intenso proceso de discusiones parlamentarias entre los diferentes grupos políticos representados en ambas cámaras, en septiembre de 1999 se aprobó el Dictamen de la Nueva Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos”⁹².

Entre las principales modificaciones a la Ley Orgánica del Congreso destacó el establecimiento de nuevos órganos parlamentarios entre ellos los siguientes:

⁹⁰ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *Op. Cit*, p106.

⁹¹ *Ibidem*, p 98.

⁹² *Ibidem*, p 49.

- “La Mesa de Decanos sustituye a la antigua Comisión Instaladora y estará integrada por los legisladores de mayor experiencia.
- La Mesa Directiva recobra el peso, y sus funciones tendrían periodos de un año, y no de un mes, como establecía el ordenamiento anterior.
- La Junta de Coordinación Política es el órgano de concertación para el gobierno de la Cámara y se integra por los coordinadores de cada grupo parlamentario.
- Se establece el servicio civil de carrera, para el apoyo técnico y administrativo”⁹³.

Otro cambio significativo que ocurrió con la nueva conformación de la Cámara de Diputados fue la relevancia que adquirió el trabajo de las comisiones legislativas.

“El trabajo de las comisiones, que tradicionalmente era resuelto por los equipos de las Oficialías Mayores de las Secretarías de Estado o por los asesores de unos cuantos legisladores, requiere ahora de un gran esfuerzo de investigación para la formulación, negociación y dictamen de las iniciativas de ley”⁹⁴.

Como ya se explicó en el capítulo anterior, es durante el proceso de una iniciativa en comisiones que el cabildeo adquiere una relevancia fundamental para enriquecer, impulsar o frenar una iniciativa.

Cabe señalar que la integración pluripartidista de la Cámara se vio también reflejada en la composición de las comisiones.

De esta manera para la LVII Legislatura, los diputados de oposición “representaron al 53 por ciento de los miembros de casi todas las

⁹³ Ibidem, p50.

⁹⁴ Ibidem, p47.

comisiones”⁹⁵.Esta tendencia se ha mantenido hasta la actual LXIII Legislatura.

Como resultado del proceso electoral del año 2000, no sólo se consolidó la pluralidad en la composición del Congreso, pues tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores ningún partido contaba con mayoría sino que además se dio la alternancia en el Poder Ejecutivo con la victoria obtenida, en los comicios del 2 de julio, por el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada.

“La administración del Presidente Vicente Fox Quesada mantuvo el esquema del gobierno anterior, sólo que el panorama era todavía más adverso, pues en ninguna de las dos cámaras había una mayoría absoluta y más aún, el PAN, partido del Presidente, era minoría en el Legislativo”.

“Las oficinas de enlace con el Congreso se multiplicaron rápidamente, el desfile de cabilderos del Ejecutivo por las comisiones y oficinas de los legisladores era interminable, al grado que el gobierno tuvo que publicar un directorio de funcionarios acreditados por dependencia y entidad con el fin de evitar confusiones y abusos”⁹⁶.

“Se creó entonces, en 2002, la Subsecretaría de Enlace Legislativo, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el fin de establecer interlocución transparente con el Poder Legislativo. En congruencia con lo anterior, y a raíz de la autorización del presupuesto para 2003, las oficinas (de enlace) se redujeron. Algunas de ellas desaparecieron, y otras más se reabsorbieron en alguna área de las dependencias”⁹⁷.

⁹⁵ *Ibíd*em, p48.

⁹⁶ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op. Cit.*, p135.

⁹⁷ Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *Op. Cit.*, p99.

También diversos sectores económicos y sociales crearon órganos de acercamiento y comunicación con el Congreso, lo que propició un aumento en la práctica del cabildeo y, por supuesto, de los cabilderos.

Desde la LVII Legislatura “se ha observado una actividad creciente de grupos de interés que buscan influir en la legislación: organizaciones patronales y sindicales, organizaciones civiles, grupos universitarios, grandes empresas, representantes de ramas industriales y comerciales, intermediarios financieros, inversionistas nacionales y extranjeros... y los gobiernos de las entidades federativas”⁹⁸.

“La primera campaña formal de cabildeo legislativo, llevada a cabo por grupos de interés no gubernamentales que incluyó contactos amplios y sistemáticos con legisladores de distintos partidos para influir en una ley, se dio respecto a la propuesta del Presidente Zedillo de reforma eléctrica. Incluso así las intervenciones fueron más bien de empresas de relaciones públicas y se circunscribieron a la presentación en formatos visualmente atractivos de las demandas de algunos sectores económicos a los legisladores y a concertar entrevistas de directivos de empresas y organizaciones empresariales con legisladores federales, fundamentalmente senadores”⁹⁹.

Son diversas las formas como se ha intentado desarrollar el cabildeo legislativo en México, en muchas ocasiones carece de una metodología que defina objetivos y estrategias, por tanto sus resultados no siempre han sido exitosos.

“La forma más conocida en que se lleva a cabo esta actividad es que los grupos empresariales, sindicatos o asociaciones de todo tipo organicen reuniones de trabajo, formales o informales, con los legisladores para darles

⁹⁸ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op. Cit.*, p124.

⁹⁹ Galaviz, Efrén Elías, *Op. Cit.*, p71.

a conocer sus puntos de vista sobre diferentes aspectos que éstos discuten para su inserción o modificación a la ley”¹⁰⁰.

Paulatinamente, la práctica del cabildeo evolucionó y se especializó, lo que dio pie a la formación de especialistas en la materia que a pesar de no contar con una formación académica específica que les avale, se denominan “cabilderos profesionales”.

A continuación se reseña uno de los primeros y más emblemáticos casos de la práctica del cabildeo legislativo en México el cual se desarrolló, en el marco del proceso para regular y permitir la instalación de casinos en el país:

Los juegos de azar y con apuestas siempre han sido objeto de polémica y desencuentros entre diversos sectores de la sociedad, incluso la regulación en la materia resulta ambigua, pues la misma ley, al tiempo que los prohíbe, faculta a la Secretaría de Gobernación para otorgar permisos para el establecimiento de centros de juego y apuestas.

El tema de la regulación sobre estos lugares, que en términos reales funcionaban en todo el país de manera ilegal, en algunos casos a la luz pública (ferias y palenques) y en otros de forma clandestina, comenzó a tener auge desde mediados de los años noventa. En 1995, el entonces diputado federal y presidente de la Comisión de Turismo, Rodolfo Elizondo, planteo la necesidad de regular los juegos con apuestas que se realizaban en casinos clandestinos.

“Al finalizar la LVI Legislatura (1994–1997) se presentó una iniciativa en ese sentido pero ni siquiera entró a discutirse en comisiones”.

“Ya en la LVII Legislatura (1997–2000), el entonces diputado por el PRI, Isaías González Cuevas en nombre de legisladores de los tres

¹⁰⁰ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op. Cit.*, p123.

principales partidos (PRI, PAN, PRD), presentó ante la Comisión Permanente en 1999 la iniciativa de Ley Federal de Apuestas, Sorteos y Casinos, misma que se turnó para la elaboración de su dictamen a la entonces Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales y a la Comisión de Turismo”.

“Del análisis de esa iniciativa se desprende que pretendía tener una regulación amplia en la materia, porque preveía las variantes y diversos supuestos tanto fiscales, penales, administrativos y laborales que pudieran presentarse en el contexto del juego con apuestas y sorteos”¹⁰¹.

La LVIII Legislatura (2000–2003) retomó la iniciativa de su antecesora con el propósito de dictaminarla y creó una subcomisión que estudiara el marco jurídico para regular los juegos, sorteos y casinos, con base en ello preparar un dictamen que se sometería al pleno de la Cámara.

En el debate sobre la regulación de los casinos se expusieron argumentos a favor y en contra que a continuación se mencionan:

“Los efectos positivos tendrían impacto para la economía nacional a partir del impulso al turismo, creación de infraestructura y entrada de divisas. Estos a su vez inciden en la recaudación de impuestos, creación de empleos y corrección de la clandestinidad existente en relación a los juegos de apuestas, además de corregir la evasión fiscal”¹⁰².

En cuanto a los aspectos negativos, estos se dividían en tres categorías:

- Actividades delictivas (lavado de dinero, mafias, inseguridad pública, robos y crimen organizado).
- Fenómenos sociales (vicios, ocio, prostitución , adicción)

¹⁰¹ Gómez Valle José de Jesús, El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura 2000 – 2003, editorial Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara Jal, México, 2006 p126.

¹⁰² Idem.

- Aspectos patológicos del individuo (deudas de juego, suicidios, delincuencia común, ludopatía).

A favor de la aprobación de una ley que permitiera la regulación e instalación de casinos en México se pronunciaron diversos actores, entre ellos, empresarios turísticos, hoteleros, restauranteros, organizaciones obrero-patronales, legisladores del PRI y algunos del PRD, así como funcionarios del Gobierno federal, como fue el caso de los secretarios de Turismo, Leticia Navarro y Rodolfo Elizondo.

Por su parte, organizaciones civiles como “Di no a los casinos” y la Unión Nacional de Padres de Familia, legisladores, principalmente perredistas, así como el entonces Secretario de Gobernación, Santiago Creel, manifestaron su desacuerdo con la posible aprobación de la ley ya.

También hubo posturas, como la adoptada por los legisladores del PAN, que se manifestaron en favor de regular los juegos y apuestas ya existentes, pero sin reglamentar específicamente los casinos.

Como es de suponerse, en el proceso deliberativo para la dictaminación de la ley, quienes estaban a favor o en contra de la regulación e instalación de casinos cabildearon con los legisladores para buscar que su postura fuera favorecida al momento de la toma de decisión.

La primera acción de cabildeo fue realizada por algunos empresarios y dueños de centros de apuestas, quienes se acercaron a algunos legisladores para manifestarles su interés en la instalación de casinos. Esto aunado a las discusiones que sobre el tema se habían dado en legislaturas anteriores, tuvo como resultado que el tema se incluyera en la agenda de trabajo de las comisiones de Turismo y Gobernación y Seguridad Pública de la LVIII Legislatura.

“Las acciones que llevaron a cabo los grupos de interés para influir sobre los legisladores en cuanto al tema de la instalación de casinos fueron

variadas. Contactaban a diputados para tratar de persuadirlos sobre las bondades o los perjuicios, según fuera el caso, de la instalación de casinos; asimismo se organizaron varios foros en los que se exponían, con cifras, estadísticas e informes técnicos lo que podría suceder en caso de que se regularizara la instalación de estos centros de apuestas”¹⁰³.

Como es sabido, contar con mayores recursos económicos, permite realizar más acciones y que éstas tengan mayor impacto. Fue el caso de los grupos que estaban en favor de la instalación de casinos, quienes “se enfocaron selectivamente a su postura sobre la regulación de casinos y formularon estrategias para alcanzar sus objetivos, además atrajeron la atención de los medios de comunicación para que el tema de los casinos se incluyera en la agenda pública; asimismo entraron en contacto con las comisiones legislativas para tratar de influir en la elaboración, trámite y aprobación de una ley, que los beneficiara o por lo menos que no les perjudicara”¹⁰⁴

Cabe señalar que como parte del cabildeo sobre este tema, tanto simpatizantes como detractores, recurrieron al servicio de despachos profesionales con el propósito de allegar información técnica que sirviera de apoyo a los legisladores para la elaboración del dictamen correspondiente, así como para el diseño de estrategias de comunicación a fin de posicionar efectivamente su postura en los medios.

El cabildeo directo con los legisladores por parte de quienes estaban a favor de la instalación de los casinos fue objeto de señalamientos y acusaciones de que se habían entregado obsequios e incluso fuertes sumas de dinero para que la ley fuera aprobada; hechos que no fueron probados y mucho menos reconocidos. Algunos legisladores reconocieron haber

¹⁰³ Íbidem, p137.

¹⁰⁴ Íbidem.

realizado viajes para conocer el funcionamiento de los casinos en países donde su operación está reglamentada y que los gastos referentes a hospedaje y alimentación, habían sido financiados por quienes les habían propuesto hacer dichos viajes. “La intervención de políticos y ex políticos que cabildearon para la instalación de casinos, también fue señalada recurrentemente, lo que podría suponer la existencia de tráfico de influencias, que es un delito que está tipificado en el Código Penal”¹⁰⁵.

Finalmente, en diciembre de 2002, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública emitió un dictamen de proyecto de Ley Federal de Juegos con Apuesta y Sorteos en el que no se incluyó la regulación de los casinos, argumentando que el debate sobre el tema no estaba agotado y hacía falta más tiempo para discutirlo.

En conclusión, “el uso del cabildeo no garantiza la aprobación de una iniciativa de ley, en el caso de la Ley Federal de Juegos con Apuestas, Sorteos y Casinos, al parecer se impuso el cabildeo de quienes no deseaban la regulación de los casinos en México, porque dicha iniciativa no se dictaminó, en su lugar se dictaminó otra ley que regula el juego pero que explícitamente no reglamenta la instalación de casinos”¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Íbidem, p139.

¹⁰⁶ Íbidem.

Capítulo 3 Los cabilderos en México

Este capítulo adentra la investigación a los recovecos del cabildeo en México haciendo una descripción de quiénes, por qué y para qué cabildean en el país, enfatizando la labor de los cabilderos profesionales y de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB), organización que agrupa a los principales y más prestigiados cabilderos en el país.

Con el propósito de exponer a detalle la práctica del cabildeo profesional en México, este apartado incluye entrevistas realizadas a algunos de los más importantes representantes, quienes dan testimonio de su actividad, abordando tópicos tales como origen, desarrollo y adversidades de su profesión.

Cabe destacar que al ser el cabildeo una práctica muy reciente en el ámbito nacional son aún escasos estudios en la materia, por ello, resulta sumamente enriquecedora la información obtenida en las entrevistas realizadas a los profesionales del cabildeo, las cuales son parte sustancial de este trabajo.

3.1 Los cabilderos según los padrones

El acelerado crecimiento de la práctica del cabildeo y del número de cabilderos ante el Legislativo trajo como consecuencia que se pusiera sobre la mesa el tema de su posible regulación; sobre ello se abundará más adelante.

Como resultado de una amplia discusión, el 15 de diciembre de 2010, se aprobó el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados que, por primera vez, hacía referencia a disposiciones específicas en materia de cabildeo, entre las cuáles se encontraba el mandato para elaborar un registro con el cual se conformaría el padrón de cabilderos ante la cámara baja.

Aquel primer proceso de registro de cabilderos realizado en la Cámara de Diputados, en 2011, acreditó a 565 cabilderos, quienes representaban los intereses de cámaras y confederaciones de la industria y el comercio, así como de grandes empresas nacionales y extranjeras, instituciones financieras, sindicatos, o bien, despachos de cabildeo que prestaban servicios principalmente a la iniciativa privada.

“En el registro de 2011, referente a personas morales, teníamos 28 despachos, 8 empresas, 43 Cámaras, Asociaciones y Confederaciones Empresariales, y 2 ONG's; al día de hoy tenemos 69 despachos, 38 empresas, 39 Asociaciones Empresariales, 38 entre Cámaras, Consejos y Confederaciones empresariales, 26 entre ONG's, Asociaciones Civiles, fundaciones sociales y sindicatos y 12 centros de investigación y de estudios especializados”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Ehrman Roberto, *El registro de los cabilderos: límites y oportunidades*, en La Silla Rota (en línea) 02 noviembre de 2012, disponible en <http://lasillarota.com/53121-el-registro-de-los-cabilderos-limites-y-oportunidades/bajan-20-homicidios-en-edomex-segob#.WABmQ8kpUf8>

Esta tendencia se mantuvo en el padrón de cabilderos de la LXII Legislatura (2012 – 2015). “El registro contiene 32 asociaciones, 25 cámaras, ocho consejos, seis fundaciones, cinco consultorías, cuatro confederaciones, tres institutos, dos federaciones, dos centrales y 165 despachos, empresas y personas físicas, entre otras”¹⁰⁸.

En el padrón de la LXIII Legislatura (2015 – 2018) no se presentó ningún cambio significativo.

“Según el listado, entre las personas morales que podrán hacer actividades de cabildeo durante los próximos tres años para intentar hacer valer sus intereses se encuentran el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional de Autotransporte de Pasaje y Turismo, la Asociación de Sociedades Emisoras de Vales AC, la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales AC, y la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana AC (ANUIES)”.

“Así como Pricewaterhouse Coopers, Cabildeo y Comunicación, Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), Open Lobbying Firm, Asociación Mexicana de Productores de Fonogramas, Alianza de Jubilados y Pensionados del ISSSTE, Sigma Alimentos, Cámara Nacional de Aerotransportes, American Chamber of Commerce of México, Cámara Nacional de Autotransporte de Carga y Cámara Nacional del Cemento”¹⁰⁹.

¹⁰⁸ Ramírez, Érika, *En las cámaras, 250 grupos de cabilderos al servicio de trasnacionales*, en Red Voltaire (en línea) 30 de junio de 2013, disponible en <http://www.voltairenet.org/article179241.html>

¹⁰⁹ Ramos, Rolando, *Dos ex diputados son registrados como cabildero*, en El Economista (en línea), 01 de noviembre de 2015, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/01/dos-ex-diputados-son-registrados-como-cabilderos>

3.2 Radiografía de los cabilderos en México

Los cambios ocurridos en el sistema político mexicano durante los últimos años del siglo XX y a principios del siglo XXI representaron un significativo avance hacia la democracia, principalmente en lo que refiere al ámbito electoral. Actualmente, en México, los votos cuentan y se cuentan, lo que ha permitido que los procesos electorales tengan una mayor transparencia y legitimidad.

Sin embargo, este avance democrático no se ha visto reflejado en otros aspectos sustantivos para el bienestar de la mayoría de la población, en particular en lo referente a la desigual distribución de la riqueza, lo que ha redituado en tener unos pocos ricos cada vez más ricos y un mayor número de pobres cada vez más pobres. Como muestra de ello, se puede mencionar el caso del empresario Carlos Slim, considerado como uno de los hombres más acaudalados del mundo, cuya realidad económica contrasta con la de más de la mitad de la población que vive en condiciones de pobreza.

“El año 2000 no desembocó en un nuevo marco legal, sino en la permanencia de casi todo lo anterior, desde las personas hasta las instituciones y, sobre todo, los patrones culturales. Aunque en el México actual el término ‘cambio’ se ha usado *ad nauseam*, el cambio ha resultado mucho menor de lo esperado: la vida económica sigue sin vitalidad, la estructura social está tan desequilibrada o más que antes, la estructura institucional mantiene su ineficacia, la distancia económica y mental que separa a la clase política del grueso de la sociedad sigue siendo enorme, lo mismo que la corrupción de políticos y administradores. El cambio no llegó,

al menos no en la forma que se prometió y que despertó la imaginación de muchos”¹¹⁰.

Lo anterior también ha tenido efectos en la práctica del cabildeo, pues la pérdida de la hegemonía del poder político por parte del PRI no necesariamente significó una inclusión de las mayorías en la toma de decisiones, ya que han sido los grupos que cuentan con mayores recursos económicos los que han aprovechado, a través de un cabildeo sistemático y profesionalizado, la oportunidad de influir en la toma de decisiones en el escenario de una mayor pluralidad política. Estos grupos de poder económico no sólo han buscado influir en la toma de decisiones que se adoptan en el Legislativo sino que también han buscado, y conseguido, formar parte de este poder del Estado. De esta manera, representantes de la iniciativa privada han ocupado, cada vez en mayor proporción, posiciones legislativas en ambas cámaras. “De las 128 personas que ingresaron al Senado para cubrir el periodo de las LVIII y LIX Legislatura, 60 eran o habían sido miembros de los consejos de administración de alguna empresa o pertenecían o habían pertenecido a cúpulas empresariales como la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) o a otras cámaras de las ramas industriales, ganaderas o agrícolas, lo que significó que 47% de la representación senatorial estuviera vinculada al sector empresarial”¹¹¹.

“Por lo que hace a la Cámara de Diputados, la LVIII Legislatura (2000 – 2003) contó con 154 diputados de un total de 500 (30.8%) que

¹¹⁰ Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, autor citado por Astie Burgos, Walter, *Op. Cit.*, P114.

¹¹¹ Cárdenas García, Jaime, *Poderes fácticos e incompatibilidades parlamentarias*, autor citado por Astie Burgos, Walter, *Op.Cit*, p 116.

pertenecían o habían pertenecido al consejo de administración de alguna empresa o estaban afiliados organismos patronales”¹¹².

“Dentro del recinto de San Lázaro las curules son ocupadas por los representantes de empresas más que representantes del pueblo”.

“Al menos los 200 diputados de representación proporcional, mejor conocidos como plurinominales, representan en su mayoría a empresas no a ciudadanos”.

“En la actual LXIII legislatura la diputada del PVEM, Adriana Sarur Torre, quien repite diputación federal por segunda ocasión, ocupa un escaño para incidir en las leyes a favor del Grupo Salinas que agrupa TV Azteca, Elektra, Salinas y Rocha, entre otras”.

“En paralelo, el senador del PAN, Javier Lozano, ha sido más que claro en su quehacer como legislador, pues ha mostrado que su trabajo es en defensa de grandes empresas como la minera Grupo México, no de los ciudadanos”.

“Y es que desde la implementación del neoliberalismo en México, a principios de los años 80 del siglo pasado, el sector empresarial fue más allá de representantes como los cabilderos”.

“Y en su ámbito de influencia ha colocado en las curules a sus defensores, quienes hacen las veces de cabilderos, pero bajo el disfraz de representantes del pueblo”.

“Aunque claro, siguen existiendo cabilderos contratados por empresas de menor poder, pero la realidad es que los poderes fácticos cuentan con sus propios diputados y senadores desde hace más de cuatro décadas y dentro de todos los partidos”¹¹³.

¹¹² Astie Burgos, Walter, *Op.Cit.* p116.

¹¹³ Beltrán Angélica, *Diputados cabilderos*, en Dossier Político (en línea), 27 – oct – 2017, disponible en <http://dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=165365&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>

Mención especial merece el caso de la llamada “telebancada”, como se denomina a aquellos diputados o senadores que tienen o tuvieron algún vínculo con alguna de las dos principales televisoras privadas del país: Televisa y Televisión Azteca.

Desde hace varias décadas la industria de las telecomunicaciones, pero principalmente las televisoras, han tenido en el Congreso la presencia de al menos uno o dos representantes dedicados a defender sus intereses. Sin embargo, el número de legisladores ligados a dichas empresas ha aumentado de manera significativa en los últimos años.

La historia reciente de la “telebancada” comienza en el año 2006, cuando los diputados cercanos a las televisoras aprobaron por la vía rápida la llamada “Ley Televisa”, misma que, a pesar de los intensos debates en torno a ella, fue ratificada por el Senado. No obstante, el esfuerzo de diversas organizaciones no gubernamentales, académicos y legisladores permitió que dicha ley, que representaba grandes beneficios para radiodifusoras y televisoras privadas, principalmente para Televisa y Televisión Azteca, fuera frenada mediante un recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Tras el proceso electoral federal de 2009 llegaron a la Cámara de Diputados (LXI Legislatura) personajes estrechamente ligados a las televisoras, entre ellos, Juan Gerardo Flores Ramírez, diputado por el Partido Verde y quien anteriormente fuera asesor de Televisa; Adriana Sarur Torre, también diputada por el Partido Verde, que previamente ocupó diversos cargos en Televisión Azteca; Lorena Corona Valdés, diputada por el mismo instituto político, quien fuera directora jurídica de Sistema Radiópolis (Televisa Radio).

Para los comicios federales de 2012 fueron postulados al Congreso de la Unión 18 candidatos ligados a las dos principales televisoras privadas del país, de los cuales 16 alcanzaron una curul o un escaño; entre ellos: Federico González Luna, diputado por el Partido Verde, quien fue asesor jurídico de la CIRT así como de Televisa; Javier Orozco Gómez, también diputado por el Partido Verde, que fue abogado general de Televisa; Jorge Mendoza Garza, quien fue senador por el PRI a las LX y LXI legislaturas (2006–2012), y previamente se desempeñó como vicepresidente de información y asuntos públicos de Televisión Azteca y, de 2002 a 2004, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT).

Ninfa Salinas Sada, hija de Ricardo Salinas Pliego, principal accionista de TV Azteca, llegó al Senado a ocupar un escaño por el Partido Verde; por ese mismo instituto político llegó a la cámara alta Luis Armando Melgar, quien fuera director de Canal 40 de Televisión Azteca; por el PRI ocupó un escaño Arely Gómez, hermana de Leopoldo Gómez, vicepresidente de Noticieros Televisa, quien pidió licencia en febrero de 2015, tras ser nombrada Procuradora General de la República por el Presidente Enrique Peña Nieto.

Finalmente, tras las elecciones federales de 2015 llegaron a la Cámara de Diputados (LXIII Legislatura) al menos seis personajes postulados por el Partido Verde y el PRI y que están vinculados a Televisa y TV Azteca, entre ellos Carmen Salinas, actriz con una larga trayectoria dentro de Televisa; Tristán Canales, ex vicepresidente de noticias de TV Azteca; Paloma Canales, ex coordinadora de logística de Televisa; así como Adriana Sarur Torre y Lorena Corona, cuya relación con estas empresas ya fue mencionada en párrafos anteriores.

Los legisladores, particularmente los diputados, son representantes del pueblo y la naturaleza de su función es velar por el bienestar de la comunidad y no de intereses particulares, como ocurre en el caso de estos legisladores que están vinculados a las grandes televisoras privadas. Representar intereses particulares desde un cargo público es una forma de cabildear que está lejos de ser una práctica ética y legítima. No se puede ser juez y parte; hacerlo significa caer en un indeseable conflicto de intereses que hasta hoy es criticado y señalado, pero no sancionado.

Aun cuando es claro que ha sido el sector privado el que más ha aprovechado y se ha beneficiado de la práctica del cabildeo legislativo, en la mayoría de los casos de manera lícita y legítima, también es cierto que no sólo los empresarios cabildean, pues también lo hacen otros actores sociales, políticos y económicos.

El cabildeo legislativo en México también lo realiza el Poder Ejecutivo, pues cada proyecto presentado por este poder está sujeto a un proceso de negociación, donde el Presidente y los integrantes de su gabinete cabildean ante los legisladores proporcionándoles información técnica, económica, social o política con el propósito de influir en la toma de decisión de parte del Legislativo. Incluso, en esta labor de cabildeo, el gobierno puede llegar a contratar los servicios de cabilderos profesionales.

Cabe señalar que la contratación de dichos servicios se hace de la misma manera que se contratan otros, es decir mediante licitación, concurso o invitación y se hace a través del sistema Compranet, de tal suerte que queda documentada y transparentada.

Varios son los casos recientes de cabildeo por parte del Ejecutivo ante el Legislativo, por ejemplo el de las llamadas reformas estructurales (financiera, energética, laboral, educativa, etc.) y por supuesto, año con año, se da un intenso cabildeo en la negociación del paquete económico que

incluye la Ley de Ingresos; la Miscelánea Fiscal y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

Los gobiernos estatales también realizan una importante labor de cabildeo ante los legisladores, esto debido a que de por medio hay recursos presupuestales y obras federales que son, literalmente, disputadas entre las administraciones locales.

“Estas participaciones y aportaciones en el presupuesto federal inicialmente son repartidas entre las 32 entidades bajo criterios de proporcionalidad poblacional, participación del Producto Interno Bruto y capacidad de recaudación fiscal entre otros”.

“Esta distribución se modifica a lo largo del proceso de análisis y discusión del PEF conforme a las capacidades de cabildeo de cada entidad”¹¹⁴

Los gobiernos municipales no realizan cabildeo de la misma manera que lo hacen los gobiernos estatales, pues su extensión territorial e influencia es menor, a excepción de algunos ayuntamientos que tienen importancia económica y política, tal es el caso de Guadalajara, Monterrey, Acapulco, Tijuana, entre otros.

“Aunque legalmente no hay una jerarquía definida entre los tres órdenes de gobierno e incluso la Constitución reconoce al municipio como la base de la organización política y administrativa del país (artículo 115) éstos en general no tienen la capacidad de interlocución y negociación con el Congreso que los otros dos órdenes, el local y el federal, por ello han optado desde hace mucho tiempo por organizarse en asociaciones o agrupaciones de municipios para conseguir sus objetivos comunes”¹¹⁵.

¹¹⁴ Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Op.Cit.* p137.

¹¹⁵ *Ibidem*, p143.

El Poder Judicial de la Federación también practica el cabildeo, de hecho cuenta con una oficina de enlace y seguimiento de las actividades del Congreso.

“El Poder Judicial está pendiente de la legislación que se lleva a cabo en las cámaras, e incluso en ocasiones intenta incidir en sus actividades, prueba de ello es la campaña de promoción que han llevado desde hace ya varios años para obtener el derecho de iniciar leyes en materia judicial y de funcionamiento interno de los órganos judiciales”¹¹⁶.

El cabildeo también es practicado por otros órganos autónomos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Banco de México; la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Nacional Electoral.

Cada uno, en sus respectivos temas de interés busca promover sus causas ante el Legislativo e influir en la toma de decisiones.

El cabildeo en México también se practica de manera importante por parte de las organizaciones sociales, como pueden ser los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Los sindicatos realizan cabildeo fundamentalmente para defender los intereses de la clase obrera ante el Congreso, el gobierno federal, así como ante los gobiernos y congresos locales. Algunos sindicatos, como el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, los sindicatos de PEMEX, la UNAM y el IMSS por su tamaño y peso político cabildean a favor de sus intereses por cuenta propia, en tanto que otros más pequeños lo hacen a través de centrales obreras como el Congreso del Trabajo, la Confederación de Trabajadores de México (CTM) o la Unión Nacional de

¹¹⁶ Ibidem, p149.

Trabajadores (UNT). Cabe mencionar que algunos dirigentes de estos organismos sindicales cuentan con representantes dentro del propio Poder Legislativo, es decir, son legisladores.

En tanto, las organizaciones no gubernamentales, integradas principalmente por profesionistas, activistas políticos, filántropos y altruistas, cabildean para promover sus intereses ante el Poder Legislativo de acuerdo con agendas determinadas por temas específicos.

Al respecto, Rosario Guerra, ex diputada federal, ex funcionaria pública, catedrática universitaria y con amplia experiencia en la práctica del cabildeo, señaló que las ONG's cabildean con dos propósitos fundamentales:

- 1) La promoción y protección de los derechos humanos.
- 2) Conseguir recursos económicos para financiar sus actividades, en torno a un fin que implique un apoyo para la sociedad, respecto a temas que el Estado no tiene la capacidad de atender.

En esta clasificación de los cabilderos en México, es necesario puntualizar que, a partir de 1997, con el surgimiento y desarrollo del cabildeo en el país se abrió la posibilidad de ofertar la prestación de servicios profesionales en la materia, lo que dio paso a la creación de despachos especializados que cabildean en representación de quienes pueden pagar por ello. La mayoría de estos despachos han sido establecidos por ex legisladores o ex funcionarios, principalmente priistas, quienes básicamente son contratados por grandes empresas, cámaras o confederaciones patronales e incluso por dependencias gubernamentales, como ya se señaló anteriormente.

La labor de los cabilderos profesionales consiste, fundamentalmente, en acercar a los legisladores argumentos, análisis, estudios, datos duros,

proporcionados por sus clientes con el propósito de influir en una decisión que se vaya a tomar en el Congreso. En este sentido, lo que se busca es impulsar, frenar o modificar iniciativas que puedan favorecerles o perjudicarles y que finalmente tendrán un impacto positivo o negativo, según sea el caso, en la sociedad.

Al respecto, en entrevista, Mónica Leñero, ex legisladora local y federal, ex funcionaria pública y actualmente directora de enlace legislativo de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), comentó que el cabildeo permite hacer ver a los legisladores el impacto que, en diferentes sectores, pueden tener las decisiones que tomen.

Los cabilderos, dice Leñero, tienen que llevar a los legisladores información dura, con datos precisos, porque quizá ellos no tienen una idea clara del impacto de la decisión que están tomando, por lo que es necesario ponerles en contexto, para que las decisiones que tomen sean decisiones informadas.

El cabildero, añadió, es un enlace profesional entre el sector que representa y los tomadores de decisiones con quienes tiene que hacer una labor de acercamiento, para allegarles información y sensibilizarlos sobre el impacto de la decisión que tomarán.

“Cuando tú presentas una iniciativa de ley, no tienes idea del alcance que eso puede tener en todos los rubros. De ahí la importancia de realizar una consulta, porque vas a recoger las opiniones de todo el mundo y te van a estar dando muchísima información que te va ser muy útil para un buen planteamiento de la iniciativa que quieras hacer”, explicó.

Sobre el ejercicio del cabildeo profesional en México, se abundará en los siguientes apartados.

Finalmente, en la radiografía de los cabilderos en México, es necesario señalar también la presencia de actores que se ostentan como cabilderos, pero que en realidad realizan otro tipo de prácticas, algunas de ellas ilícitas e ilegítimas como el tráfico de influencias, pues buscan influir en los tomadores de decisiones basándose en el *amiguismo*, *el compadrazgo*, o peor aún, ofreciendo dadas a fin de lograr sus propósitos, desvirtuando así la esencia del cabildeo y del cabildero profesional, la cual se fundamenta en la comunicación, la capacidad de informar para influir.

3.3 Los profesionales del cabildeo en México.

Desde hace algunos años, en México, al igual que en otros lugares del mundo, los congresos han adquirido un papel relevante en la toma de decisiones para la implementación de políticas públicas. En el caso mexicano, el Legislativo cuenta con muchas e importantes atribuciones, que le otorga la Constitución, para hacer valer su carácter de representación popular; las cuáles, anteriormente, no ejercía plenamente debido a la supremacía del Ejecutivo en el control de la vida política del país. La pluralidad en la conformación de las cámaras del Congreso ha representado un cambio significativo en las reglas del juego del proceso legislativo; las iniciativas del Ejecutivo ya no se aprueban en automático como resultado de la disciplina partidista. Los proyectos de ley ahora son modificados sustancialmente e incluso rechazados.

La aprobación, modificación o rechazo de las iniciativas de ley en el Congreso se ha acompañado de un, cada vez más creciente e intenso, proceso de análisis y participación de los sectores productivos y

organizaciones sociales que buscan condiciones más favorables para el desarrollo de sus actividades.

Lo anterior dio pie al surgimiento y desarrollo del cabildeo legislativo como una actividad profesional que, a su vez, ha permitido el establecimiento de despachos específicamente dedicados a la práctica del cabildeo, encabezados, en su mayoría, por personajes con experiencia legislativa, gubernamental y, en algunos casos, también en la iniciativa privada.

Los cabilderos profesionales también han encontrado un nicho de oportunidad para realizar su trabajo al interior de grandes consorcios o cámaras empresariales que han optado por tener, de manera interna, áreas dedicadas al seguimiento de las actividades del Congreso y la práctica del cabildeo legislativo.

¿Quiénes son los principales cabilderos profesionales en México? ¿Cómo hacen su trabajo? ¿Por qué decidieron dedicarse a esta actividad? ¿Qué dificultades han enfrentado para su ejercicio profesional en el país? ¿Cuál es la percepción que existe en la sociedad de los cabilderos? ¿Los cabilderos son traficantes de influencias? A continuación se intenta dar respuesta a estas y otras preguntas a partir de las entrevistas realizadas a algunos de los más reconocidos cabilderos del país, con el propósito de conocer, de viva voz, su percepción sobre la práctica del cabildeo profesional en México.

Gustavo Almaraz Montaña¹¹⁷ es el decano de los cabilderos profesionales en México; socio fundador y director del grupo Estrategia Política, la primera agencia de cabildeo en México, fundada en 1996. En

¹¹⁷ La semblanza de Gustavo Almaraz Montaña se puede consultar en <http://gep.com.mx/wp/socios-y-asociados/>

entrevista, compartió su experiencia y su visión del surgimiento y desarrollo del cabildeo en México.

La idea de formar Estrategia Política, dijo Almaraz, surgió a partir de la experiencia de representar a su estado (Baja California) en el Senado de la Republica (LIV Legislatura); además de la adquirida como abogado, como funcionario y como académico.

Una vez que concluido su ciclo como senador y que perdió la elección, como candidato del PRI para la alcaldía de Tijuana (1989), en el mismo proceso en que por primera vez dicho partido perdía una gubernatura, Almaraz consideró que el país se encaminaba a dar un giro importante en su desarrollo político, principalmente en el aspecto democrático.

Tras consultar con algunos amigos y con la idea de aprovechar la experiencia adquirida como legislador y el capital político logrado con las relaciones hechas, tanto en el sector privado como en el público, Almaraz decidió explorar la posibilidad de abrir una firma con la idea de hacer *lobbying*, típicamente estadounidense.

“Sin inventar el hilo negro. Simplemente ver que las condiciones del país estaban acomodándose y era un nicho de actividad profesional que no estaba explotado”, comentó Almaraz.

Con esa idea, el ex senador se unió al despacho del licenciado José Carral Escalante, actual presidente del Club de Industriales y también socio fundador de Estrategia Política, y de Ernesto Rubio del Cueto, que, entre otros cargos, había ocupado la presidencia de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) a quienes les platicó su idea, les agradó y la apoyaron. Sin embargo, pasaron casi siete años para que comenzaran a realizar actividades de cabildeo en el Congreso.

El cabildeo con el Ejecutivo, indicó Almaraz, siempre había existido, éste lo hacían las organizaciones empresariales, los sindicatos y otras organizaciones, además de otros personajes raros que hacían tráfico de influencias, “que es una forma irregular e ilegal de hacer lobbying, pero es algo que tiene que ver con el toque de puertas en el Ejecutivo”.

El mercado, apuntó, estaba en el cabildeo con el Congreso de la Unión. “Yo que venía del Congreso, yo sabía que al Congreso no se nos acercaba nadie, porque no teníamos posibilidad, en realidad de hacer gran cosa”.

En 1996, aún sin constituirse formalmente como empresa, refirió, comenzaron a hacer *lobbying* para la industria del juego, pues un grupo de inversionistas mexicanos y americanos se asociaron para prepararse para la eventual apertura de los casinos en México y ese fue el primer trabajo de cabildeo que hicieron en la Cámara de Diputados.

Ese trabajo de cabildeo realizado para la industria del juego, recordó, tenía un diseño muy especial, “pues hasta la fecha es el único y el primer cabildeo de base cero, aunque ya había trabajo hecho, pero no de cabildeo. Hicimos consultas por seis o siete ciudades, en las cuáles consultábamos a la iglesia; al Alcalde; al Gobernador; a los sindicatos, y se hizo una masa crítica de información. Luego desarrollamos audiencias en la Cámara de Diputados en las que invitamos a todo mundo, y todo mundo dijo lo que creyó que debería decir, incluyendo la iglesia y todos los organismos que se oponían (a la instalación de los casinos). Fue un ejercicio de cabildeo muy rico, muy interesante.”

Gustavo Almaraz relató que en 1997, cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, “es cuando se puede hacer ya un *lobbying* más claro, en términos de que empezaron a medio entenderle”.

Es entonces también cuando Estrategia Política se constituyó de manera legal y comienza a tener nuevos clientes, el primero de ellos AMAFORE (Asociación Mexicana de Administradoras de Fondos para el Retiro), pues en aquel entonces, señaló, le estaban “pegando” muy duro a las AFORES, el PRD y el PAN, y no se acostumbraba todavía dialogar más entre las partes, sobre todo entre el gobierno; el Congreso y los partidos.

“No es que no platicaran antes, pero el contexto había cambiado. Entonces a nosotros nos toca rediseñar esa forma de diálogo, para poder hacer entender al empresario que tenía que ir al Congreso; no querían ir, decían que para qué. El gobierno no le hacía caso al Congreso, y los congresistas tampoco le entendían muy bien a la situación”, detalló Almaraz.

Posteriormente, a la cartera de clientes de Estrategia Política se sumó la industria farmacéutica. Ellos recurrieron a la firma de Almaraz después de que en el Congreso se legislara sobre la regulación para la venta de medicamentos genéricos. “Ni cuenta se dieron cuando les pasó el tren por encima, porque no estaban acostumbrados a cuidar el Congreso; entonces a raíz de que se legislaron los genéricos fue que me buscaron y hasta la fecha siguen siendo mis clientes”, apuntó.

Hasta ese momento, comentó Almaraz, el grueso de los clientes eran organizaciones; cámaras; asociaciones; pues a las empresas no necesariamente les llamaba la atención o no entendían bien. Además, por una parte, las empresas mexicanas, como sucede hasta la actualidad, tenían sus oficinas de cabildeo *in house*, que acuden al Congreso, pero los cabilderos son los funcionarios de las empresas o de las asociaciones; y por otro lado, las empresas extranjeras tampoco tenían muy claro el contexto y, aunque son muy cuidadosas, no querían ir al Congreso, pero tampoco solicitaban el trabajo.

“Sin embargo, conforme fueron pasando los años, ocho quizás diez años, se fueron dando cuenta de la importancia de ponerle atención al Congreso”, puntualizó.

Cuestionado sobre si el desarrollo del cabildeo en México ha implicado un proceso de educación. Almaraz dijo que este proceso ha sido para todos, porque anteriormente nadie tomaba en cuenta al Congreso.

“El Congreso era un lugar al que llegábamos a ocupar una posición política y a hacer trabajo político, pero no necesariamente a hacer trabajo legislativo de nuestra propia cosecha, sino que finalmente el gran legislador era el Ejecutivo”, aseveró.

Cuando llegó Fox (2000), indicó, se horizontaliza más el poder en México y la relevancia del Congreso era cada vez mayor y las empresas empezaron a darse cuenta de que debían de tener una presencia importante en el Congreso.

“Hubo una iniciativa que tenía rato en el Senado y que de repente la sacaron, desapareciendo las acciones neutras, por medio de las cuales, las empresas extranjeras pueden tener presencia en México, desde el punto de vista corporativo, la desaparecieron. Es una ley, si mal no recuerdo que viene desde Echeverría (1970 – 1976) no era nada nuevo. Viene esa iniciativa y entonces el sector privado transnacional, a través de la AMCHAM (Cámara de Comercio Americana de México) se empezó a mover, porque finalmente era una cosa que afectaba mucho al sector transnacional. Entonces la minuta se fue a la Cámara de Diputados y ahí la arreglamos, nos contrataron y ahí arreglamos. Y ahí se dan cuenta las empresas extranjeras de la importancia del Congreso. Aquí tiene un giro el cabildeo en México, porque las empresas transnacionales empiezan no necesariamente ir a cabildear, pero sí a monitorearlo”, relató el ex legislador bajacaliforniano.

Y por su parte, añadió, las empresas mexicanas comenzaron a fortalecer sus áreas de cabildeo, con las cuales también llegan a colaborar.

Sobre el desarrollo que ha tenido la práctica del cabildeo profesional en México, Almaraz dijo que en un principio se creyó que muchos ex legisladores y ex funcionarios, principalmente del PRI, querrían hacer lobbying, pero no fue así, “porque no es fácil, es una actividad complicada; porque en términos generales no le entienden a la parte humana, sobre todo en lo referente al trato con el cliente”.

“La mayoría de los que han querido hacer *lobbying* o que hacen un poco de *lobbying*, vienen definitivamente del sector público y sobre todo del PRI, casi no hay panistas y menos perredistas. El trato con el cliente es muy especial. El que viene del sector público en general, no está acostumbrado a tratar con el sector privado, entonces no hay una comunicación fluida; porque finalmente no tienen la costumbre. Son gente que duraron 20 o 25 años en el servicio público, entonces les cuesta trabajo”, comentó.

Es por ello que Almaraz atribuye parte del éxito que ha tenido como cabildero a la experiencia que previamente tuvo como abogado, lo que permitió tener una cultura de comunicación con el empresario, además de que el asociarse con dos personajes provenientes del sector privado resultó muy exitoso.

También añadió que no ha sido sencillo el desarrollo del cabildeo en el país, porque los clientes tampoco entendían, y quizá aún no lo hacen plenamente, en qué consiste esta actividad.

“No entienden el servicio que les estoy proporcionando y como no le entienden a veces no quieren pagar, aunado a que existía una gran desconfianza hacia quienes proveníamos del sector público. Yo lo pude romper, porque vengo del sector privado y porque estaba asociado con dos monstruos del sector privado, pero me costó mucho trabajo”, comentó.

Lo que hace un cabildero profesional, en la opinión de Gustavo Almaraz, es ser un intermediario, facilitar la comunicación entre un sector y otro. Recibir información del cliente que se traduce para acercarla al legislador y conectarlos.

Destacó también la importancia de tener clara la labor de los despachos de cabildeo profesional: “Esta no es una plataforma política, este es un despacho de consultoría profesional. No hacemos política. El día que nosotros hagamos política, ese día se acaba el despacho. Nosotros no hacemos política, nosotros operamos políticamente los temas de nuestros clientes”.

La clave para lograr un cabildeo exitoso, indicó, “está en entender el tema; analizar los pros y los contras; diseñar un buen proceso legislativo; estudiar a los legisladores, porque no es lo mismo un priista del norte que un priista del sureste, no es lo mismo un perredista que un panista; y ser muy políglota en cuanto a los diferentes lenguajes y formas de ser. Hay que encontrar la clave para entender y hacer entender al cliente y al legislador”.

“Nosotros somos operadores políticos, eso es lo que somos en realidad. Entonces nosotros vamos a una reunión y mientras menos hablemos, mejor. Quiere decir que la reunión entre el legislador o el funcionario y el cliente fluyó, porque ¿a qué vas?, pues a darle información, a acercarle documentos”, explicó.

En ocasiones, detalló, los clientes quieren que hagas las cosas como ellos quieren, porque ellos así lo intuyen. “Entonces ahí tienes que tener mucho cuidado, y decir ‘no, mira, tú maneja tu empresa, y yo manejo mi despacho. Si yo hago lo que tú me dices, entonces yo no te puedo reclamar que fuiste tú el que me dijiste; hay que ponerse el chip de que el cliente no es tu jefe, es tu cliente; y la responsabilidad es tuya, no de él. Él tiene la obligación de pagarte, y tú tienes obligación de resolverle sus problemas”.

Finalmente, sobre la idea de que la esencia del cabildeo es informar para influir, Almaraz mencionó: "yo lo que hago es repartir información. Al final del día es lo que hago. Yo lo que hago, le pido al legislador o al funcionario público que me escuche, que decida lo que necesita decidir, pero yo le llevo un documento serio, bien armado, bien formado de porqué sí, por qué no; cómo sí o si así no, pero así sí, porque los expertos somos nosotros, no el funcionario ni el legislador. Ahora, la decisión es de ellos; si no los convencimos o sólo a medias, es otra historia".

La historia de Gustavo Almaraz es similar a la de muchos de los cabilderos profesionales de México, en su mayoría, con experiencia legislativa y en la administración pública que al cambiar el escenario político del país encontraron en la práctica del cabildeo legislativo una ventana de oportunidad para desarrollar una actividad profesional que les permitiera obtener ingresos económicos.

La experiencia en el sector público, el conocimiento sobre el Congreso y la habilidad para relacionarse con los tomadores de decisiones y allegarles información eran la materia prima con la que contaban y que podían ofrecer a quien pudiera, quisiera o tuviera necesidad de pagar por ello. Es el caso de María Emilia Farías, socia directora y fundadora de Cabildeo y Comunicación, también una de las pioneras en la práctica del cabildeo profesional, quien se involucró, como casi todos, en la actividad a finales de los años noventa.

"Cuando el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados, como ya no tenía hegemonía; era muy importante desarrollar una labor de contacto y acercamiento con todas las fuerzas políticas y no sólo con el único interlocutor que había habido desde muchas legislaturas atrás. Eso es lo que da origen al cabildeo en México".

La también ex diputada federal (Legislatura LIII) recordó que tras la muerte de Luis Donald Colosio se dedicó a otras actividades en la iniciativa privada y tras la pérdida de la mayoría priista en la cámara baja, una amiga, quien laboraba en medios de comunicación, le buscó y le dijo que ante las nuevas circunstancias políticas del país se necesitaría gente con su perfil; fue así que se asociaron para formar Cabildeo y Comunicación.

Sin embargo, señaló, en los primeros años no puso mucha atención a la empresa, pues ella trabajaba en un organismo multilateral, y fue hasta que el PRI perdió también la Presidencia de la República cuando pensó en dedicarse de lleno al cabildeo, a través de su empresa, y como una forma de ganarse la vida.

Pero hay otros casos, como el de Rosario Guerra, licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la UNAM; dos veces diputada federal, funcionaria dentro de la administración pública federal, presidenta ejecutiva de la Comisión para la Industria de Vinos y Licores (Civyl) y socia-directora del área de cabildeo de Guerra Castellanos y Asociados. Actualmente, catedrática universitaria, editorialista del periódico El Financiero y directora de su propio despacho, Enlace de Servicios Especializados S.C.

Respecto a su incursión en la práctica profesional del cabildeo, Guerra mencionó que se dio debido a que se lo solicitaron algunas asociaciones empresariales, quienes al cambiar el entorno para la toma de decisiones en materia de políticas públicas no hallaban a quién dirigirse y cómo hacerlo.

“De esta manera, me solicitaban que yo, que había tenido la experiencia de ser legisladora, los condujera para que pudieran acercarse a quienes tomaban decisiones o podían tener influencia en la toma de

decisiones de los órganos colegiados como son el Senado y la Cámara de Diputados”.

“Fue curioso, porque yo me inicio a solicitud de una asociación y para darles el servicio, llevando ya a este cliente, me incorporé en un despacho de cabildeo, que fue el primero que existió en México, de Gustavo Almaraz a quien yo ya conocía. Entonces, inicié el trabajo con él, retomando la experiencia que, junto con su equipo, ya tenían para dar servicio a las empresas y a los grupos empresariales”, recordó.

Pero también hay quienes se han dedicado a la práctica del cabildeo profesional sin haber pasado por la filas del sector público, caso concreto el de Roberto Ehrman, quien no tiene experiencia en la administración pública ni cuenta con trayectoria política, su origen está en la academia.

Ehrman es licenciado en Filosofía Política por la Universidad de Padua, Italia; tiene un doctorado en Ciencias Políticas por la Universidad de Venecia, fue director general de la División de Derecho de la Universidad de las Américas y coordinador de posgrado en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe. También se desempeñó como investigador sobre temas de cabildeo y de producción legislativa del Congreso Mexicano. Desde 2003 se ha dedicado a la actividad de consultoría en cabildeo, asesoría legislativa, evaluación de impacto legislativo entre otros temas.

La pérdida de la Presidencia de la República por parte del PRI, en el año 2000, fue el segundo hecho que determinó que ex legisladores y ex funcionarios vieran en el cabildeo una oportunidad de desarrollo profesional.

Fernando Lerdo de Tejeda es socio director de Estrategia Total, es abogado con dos maestrías por la Universidad de Stanford. Ha sido diputado local y federal, Procurador Federal del Consumidor, vocero de la Presidencia de la República y, recientemente, diputado constituyente de la

Ciudad de México. Al mismo tiempo que el PRI perdía la mayoría en la Cámara de Diputados (1997), Lerdo de Tejada fue designado, por el entonces Presidente de la República, Ernesto Zedillo, como vocero de la Presidencia. Respecto a cómo percibía el surgimiento del cabildeo, desde esa posición, mencionó que lo veía como una práctica natural, que implicaba la necesidad de poner de acuerdo a fuerzas políticas, lo que hasta antes de ese año no se requería, por la mayoría clara que existía en el Congreso de la Unión.

“Como ya no existía una preponderancia del partido mayoritario, y el partido mayoritario para poder aprobar una iniciativa o un punto de acuerdo requería de la concurrencia de los otros dos partidos (PAN y PRD), fue necesario empezar a trabajar en los acuerdos entre las distintas fracciones del Congreso.”, explicó.

Lerdo de Tejada indicó que decidió dedicarse a la práctica del cabildeo profesional tras realizar, junto con sus socios, un análisis de lo que implicaba la salida del PRI de Los Pinos, en el año 2000, y la llegada de Acción Nacional.

“Dentro de los elementos que analizamos fue el hecho de que las cámaras del Congreso de la Unión tendrían una participación mucho más directa en la toma de decisiones del país y que no existía realmente una vinculación entre las cámaras y el sector privado; que no hablaban ni siquiera el mismo lenguaje, que los legisladores no estaban acostumbrados a tratar con las cámaras, las asociaciones y empresas privadas y que éstas tampoco con los legisladores, y que tenían dos visiones del país diferentes”.

“Por ello es que decidimos realizar esta práctica, amén de que varios de los socios habíamos sido legisladores y por lo tanto conocíamos perfectamente bien el proceso legislativo, a diferencia de otros despachos”, explicó.

Al respecto, Rosario Guerra coincidió al señalar que el cabildeo en México adquirió mucha importancia, principalmente, en el sexenio del Presidente Vicente Fox (2000 – 2006), cuando el propio Ejecutivo no fue capaz de articular acuerdos con los grupos parlamentarios en el Senado de la República y en la Cámara de Diputados. En ese escenario se abrió un campo mucho más amplio para el ejercicio de esta actividad por grupos empresariales o de interés de diversos tipos.

De esta manera y tras haberse conformado los primeros despachos de cabilderos profesionales, la práctica de esta actividad en México ha evolucionado con el correr de los años.

“(Cabildear), era una tarea que ya hacíamos naturalmente, porque ya habíamos sido diputados, ya habíamos tenido contacto con la política; en mi caso desde que nací, por mi papá¹¹⁸, pero en la cual no había métodos o los métodos eran muy intuitivos, y a lo largo de todos estos años ya hemos ido desarrollado metodologías, protocolos. Los cabilderos profesionales hemos desarrollado una serie de criterios que nos permiten actuar con transparencia y con mucha eficacia”, refirió María Emilia Farías.

Por su parte, Roberto Ehrman, cuestionado sobre cómo ha evolucionado la práctica del cabildeo profesional, explicó que la relación entre los cabilderos y los legisladores ha cambiado debido a que en principio, los primeros cabilderos eran ex legisladores. “El trato con los tomadores de decisiones era de ‘tú a tú’, como si fueran amigos, como de cierta complicidad. Hoy en día es mucho más profesional; el cabildero llega (con el legislador) a representar un interés, sabe perfectamente cuáles son sus derechos, qué es lo que puede y no hacer; y sabe también cuáles son las facultades que tiene el diputado. Por su parte, el legislador sabe lo que

¹¹⁸ María Emilia Farías es hija de Luis M. Farías, miembro del Partido Revolucionario Institucional, quien se desempeñó como diputado, senador, Alcalde de Monterrey y Gobernador de Nuevo León.

pueden o no dar los cabilderos y se apoyan, incluso, muchas veces requieren a los cabilderos para que les puedan dar información útil para la toma de decisiones; los cabilderos muchas veces hacen el trabajo de los legisladores y eso da la posibilidad de tenerlos como aliados. Sobre esa base de reconocimiento mutuo empieza el trabajo de negociación; es mucho más profesional”.

Mencionó también que el cabildeo se ha diversificado en sus actividades, no solamente en el aspecto de la estrategia; por lo que también surgió el monitoreo para dar seguimiento legislativo de los asuntos a nivel de las cámaras federales y después de los decretos y de la normativa a nivel del Ejecutivo y, en los últimos años, también a nivel de los congresos locales.

“Entonces se amplía la gama de actividades en el cabildeo que va desde el ámbito de la Cámara de Diputados, que fue como empezó, y hoy es totalmente diverso”, apuntó.

En tanto, Fernando Lerdo De Tejada puntualizó que el cabildeo en México ha pasado por distintas etapas hasta constituirse, cada vez más, en una práctica profesional y adecuada.

“Quienes verdaderamente cabildeamos nos metemos al fondo de los asuntos; vemos la parte sustantiva de los mismos; aportamos cosas; modificamos; a nuestros clientes les damos claves estratégicas; vemos cuál es la mejor manera de lograr que una causa salga positivamente. Es decir, realmente hay un trabajo de fondo que implica mucho tiempo y dedicación para ello”, detalló.

La evolución y el desarrollo de la práctica del cabildeo en el país no sólo determinó la conformación de despachos especializados en la materia sino también la creación de áreas específicas encargadas de las relaciones con el Legislativo dentro de empresas, asociaciones, cámaras y

confederaciones; tal es el caso de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), cuya área de enlace legislativo es encabezada por Mónica Leñero.

Licenciada en Sociología y con una maestría en Administración Pública, Leñero cuenta con experiencia legislativa a nivel federal y local, así como dentro de la administración pública y, en los últimos nueve años, en la iniciativa privada como directora de enlace legislativo de la ANTAD.

Respecto a esta modalidad para el desempeño del cabildeo profesional consideró que son los grupos de interés, aquellos que se organizan, los que más recurren y hacen uso de esta práctica. A pesar de que todos tienen derecho de hacerlo, los ciudadanos en general son un tanto ajenos.

“Es más fácil que una organización como ésta (ANTAD), que tiene una gente como yo, profesionalizada, pueda entrar al Congreso, que una parte desorganizada”, insistió.

Sin embargo, dijo, a los Congresos puede entrar quien quiera, no necesita ser cabildero y estar en el registro de cabilderos, pues si hay un ciudadano que le está afectando algo, que quiere hacer una denuncia, puede ir y hacer uso de sus derechos de audiencia y de petición

Asimismo, indicó, como cabildero de un sector específico, en cada caso hay que volverse especialista en el tema, pues éstos son muy variados, fiscales, legales, ambientales, etc. “Es consultando a tus propios expertos dentro de tu sector, que tú empiezas a hacer tu propia opinión. La magnitud de lo que va impactar es algo que tengo que adentrarme en cada tema, conocer cada tema, y eso lo voy a ir conociendo con los especialistas”.

Además, abundó, en ocasiones los temas tienen que cabildarse no sólo desde el punto de vista de cómo afecta al sector para el que se está

trabajando sino también de lo que incumbe a toda la cadena productiva de ese sector. “Yo como cabildero, tengo también que estar en contacto, con toda la cadena, porque lo que le pega a la cadena me pega a mí”. El legislador, afirmó, no sólo recibe información de un sector, recibe a un grupo amplio, porque en la toma de decisiones hay muchos intereses económicos, y por ello recibirá muchos puntos de vista que, incluso, pueden incluir los de grupos ecologistas, quienes podrán decirle una serie de cosas a favor o en contra sobre el tema.

Por ello, aseguró que el cabildeo es parte del proceso democrático del país, en el que la participación y la aportación de propuestas es muy importante para generar mejores leyes. “Un mejor país, una mejor participación ciudadana”.

“Cada quien tiene su interés, aquí no hay de otra, cada quien tiene su interés. Obviamente yo tengo mayor capacidad de organizarme, tengo una oficina, tengo alguien que me ayude, estoy de tiempo completo viendo las iniciativas que entran; y aun así, a veces te meten unos golazos de que ya entró y ya se aprobó, y tú dices ‘pero si acaba de entrar’. Pero ya me imagino que grupos que no están ni organizados, ni se han organizado ni tienen recursos para organizarse, pues esos difícilmente van a influir” indicó.

Por otra parte, comentó que el cabildeo profesional es una actividad que cada vez tiene un mayor mercado, pues las empresas recurren con más frecuencia a los despachos especializados cuando hay un tema que les preocupa. Por ello, dijo, aunque en principio eran muy pocos quienes se dedicaban al cabildeo, al paso del tiempo la competencia es mayor. Lo anterior, aunado a que sólo las muy grandes empresas, las organizaciones, las cámaras de comercio, etcétera, pueden sostener un área de cabildeo propia, como es el caso de ANTAD.

También mencionó que en ocasiones, el cabildeo no solo se hace con los legisladores o con el Ejecutivo o con una autoridad, sino que también los cabilderos profesionales pueden llevar a cabo negociaciones con grupos vecinales que, por ejemplo, se opongan a la apertura de un supermercado.

“El cabildeo es para todo y es referente a todo. No nada más referente a la autoridad y no nada más referente al Congreso”, puntualizó.

El cabildeo legislativo es una actividad relativamente reciente en México; no obstante, su evolución y desarrollo han sido acelerados a pesar de las adversidades y dificultades a las que han hecho frente los cabilderos para realizar su labor. Asimismo, ha implicado que de manera paralela se lleve a cabo un proceso de aprendizaje, aun inacabado, para todos los involucrados. Por ello resulta importante que en voz de los profesionales se clarifique su concepto, su práctica y se le distinga de otras actividades ilícitas con las que se le ha confundido.

Al respecto, Nora Cariño Monsalvo, licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México con experiencia tanto en el sector público como en la iniciativa privada, ha ocupado cargos como el de Directora Ejecutiva de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo y Coordinadora de Enlace Legislativo de Grupo Salinas, refirió que la práctica profesional del cabildeo en el país ha evolucionado con cierta dificultad, porque el cabildero es visto con desconfianza, a pesar de que lo único que hace es ejecutar el derecho de alguien, a llevar su propia causa, de manera profesional, instrumentada y bien representada, con una técnica específica.

“Se confunde mucho (al cabildeo) con el tema de tráfico de influencias, pero eso es delito. Tú, como cabildero, lo que estás haciendo es promover un derecho, lo único que haces es representarlo, coordinarlo y, por supuesto, como todo profesional, cobras por ello”, indicó.

El cabildeo, precisó, es promover una causa con toda transparencia, sobre la base de la legalidad, pues esa promoción es algo a lo que se tiene derecho como ciudadano, en lo individual o en grupo. “A lo que no tienes derecho es a pisotear a la sociedad, sus reglas, ni transgredirla con el poder económico ni con la presión, a eso no tienes derecho; porque eso no es representar una causa justa”.

Un cabildero profesional, puntualizó Rosario Guerra, es un intermediario entre dos grupos para “traducirles” las cuestiones que son de interés para unos y otros. “Los empresarios conocen muy bien lo que es su rama y su problemática, en tanto que el legislador y el tomador de decisiones no necesariamente tienen porque conocer toda esa problemática y muchas veces tienen información de datos duros, pero no tienen los contextos sociales, comerciales, etc. de una actividad empresarial. Ahí la labor del cabildeo es tratar de hacer esta ‘traducción’ entre un interés y otro”.

Por su parte, Raúl Rodríguez Márquez, licenciado en administración de empresas por la Universidad de Monterrey, quien ha ocupado diversos cargos, tanto en el sector público como privado; entre ellos Secretario de Desarrollo Económico y Secretario de Planeación y Finanzas del Gobierno del estado de Zacatecas; Director de Relaciones Corporativas de Grupo Modelo; actualmente socio director de Grupo Consultor Interdisciplinario y hasta marzo de 2017, presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB), aseguró, que el cabildeo es un arte que se sustenta en allegar la información necesaria, oportuna, veraz, confiable, al tomador de decisiones.

“Siempre partimos de que el tomador de decisiones no es un todólogo, no conoce de todas las materias; y el cabildero, el despacho, la empresa, quienes nos dedicamos a esto, bajo las premisas ya mencionadas

(allegar información necesaria, oportuna, veraz y confiable), lo hacemos para ponerle los elementos para que tomen la decisión”.

“Normalmente, en el Poder Legislativo, que es donde se hace el 80 por ciento del cabildeo en este país, lo que se busca es que los legisladores en las diferentes comisiones de trabajo, que integran tanto la cámara alta como la cámara baja, puedan tener esa información técnica, sustentada y siempre de manera transparente. El hecho mismo de que el legislador sepa que el cabildero, el despacho, la empresa, que le lleva tal o cual asunto con la información de dichas características, es para que ese legislador tome las mejores decisiones que beneficien al público en general, a la sociedad en general; y que, obviamente, los cabilderos defienden intereses particulares, pero que tratan de generar en favor de la mayoría y que siempre son transparentes, son válidos, son legítimos.”, explicó.

Rodríguez Márquez mencionó que los cabilderos profesionales deben trabajar con información “Con elementos claros que los tomadores de decisiones no conocen, y aparte no están obligados a ser expertos en los temas. Hasta que te sientas con él, se lo demuestras técnicamente, le llevas a los expertos, haces paneles; y que no solamente se guíen por una nota de prensa, que a veces quieren ser unos amarillistas o dramáticos en ese sentido”.

El expresidente de PROCAB consideró que el cabildeo profesional es una actividad necesaria para el país. “Porque, en ocasiones, de acuerdo a la idiosincrasia del mexicano, se intenta convencer a la gente de muchas maneras, menos por la correcta: que es a través de la razón, a través de la propuesta clara, de los entregables, de los documentos. Que creo que es el camino que debe de ser, y no la otra”.

“El cabildeo profesional lo que está buscando es exactamente eso. Hay casos de éxito impresionantes, de cómo ha dado un giro extraordinario

un tema que parecía muy satanizado, muy cuesta arriba; y cuando se da toda esta interlocución, con los actores políticos, tomadores de decisiones, y con la contraparte en el tema, se ha logrado convencer; y jamás sin llegar a utilizar ningún tipo de elementos ilegales o poco éticos o no éticos como la presión, como la coerción, como la amenaza”, aseveró.

Para lograr éxito en un proceso de cabildeo, los profesionales mencionan diversos aspectos a considerar, pero la mayoría coincide en la importancia de la información que se allega a los tomadores de decisiones y de la estrategia para presentarla. Por ejemplo, María Emilia Farías explicó que un profesional de cabildeo debe estar enterado de lo que pasa en su país y en el mundo, en la política y, concretamente al interior de los partidos políticos que tienen grupos parlamentarios en las cámaras, tanto federales, como locales y en la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, pues si no se conoce esa base no se puede cabildear.

La segunda regla, detalló, es conocer a quienes toman las decisiones, básicamente presidentes y secretarios de comisiones, pero también las “burbujas” en los grupos parlamentarios. Y la tercera gran regla es conocer el tema que se va a cabildear, lo que tiene muchas aristas.

El trabajo de cabildeo, sostuvo, es una labor que hay que iniciar cada tres años, en el caso de los diputados, cada seis con el Senado, pero es una labor que sí se puede llevar a cabo si el tema que se lleva no es un asunto de antemano satanizado o vetado por la opinión pública o porque ya lo trae algún legislador, de ahí la importancia de conocer lo que pasa en los grupos parlamentarios es fundamental.

“Si el cabildero tiene buenos argumentos, el tema es bueno, la modificación legal que se propone es algo razonable y no le implique una quiebra al erario y uno va con los legisladores adecuados, el 70% del éxito del cabildeo está asegurado”, dijo.

Para lograr un cabildeo exitoso, puntualizó Nora Cariño, es necesario identificar claramente la causa y la forma en que ésta se puede encaminar. Puede ser a través de la instrumentación de una política pública, modificando una legislación o simplemente agrupando los intereses alrededor de dicha causa dentro de la sociedad, y en tal caso, ni siquiera se requiera de la intervención de una autoridad para lograrlo.

“Para poder ser un cabildero profesional hay que prepararse en un muchas materias de las políticas públicas y del derecho, porque no es un asunto de ver quién paga más para transformar a una sociedad, sino ver lo que más conviene y los instrumentos viables que van a hacer surgir las causas de esa misma sociedad y representar de manera real esas causas”, afirmó.

Un cabildero, sostuvo Rosario Guerra, debe saber derecho parlamentario, para saber cómo opera la Cámara, cuáles son los tiempos, cómo se toman las decisiones, cómo se llega a los acuerdos, cómo se presentan los documentos para que puedan ser considerados y que se puedan consultar porque contengan fuentes fidedignas y datos comprobables para que los tomadores de decisiones puedan tener mayor información para tomar su decisión. El cabildero tiene que tratar de armonizar las concepciones del mundo empresarial y el mundo de la responsabilidad pública. También tiene que conocer el funcionamiento del gobierno en general, porque en ocasiones no solo se trata de temas legislativos sino también de medidas regulatorias que tienen que ver con reglamentos y con prácticas administrativas específicas”, sostuvo.

La profesionalización de la práctica del cabildeo se ha dado sobre la marcha, pues no existe una formación académica específica para esta actividad, “No hay una licenciatura, no hay algo que te prepare para esto en lo particular. Es tu experiencia profesional la que te va acercando. Es el

tener la información y saberla comunicar, y saberla llevar a quien va a tomar la decisión. Como cabildero, es la estrategia que armes alrededor. No tengo una sola estrategia igual para cada iniciativa. Cada iniciativa tiene su propia estrategia; a la mejor hay cosas genéricas, pero tienen su propia estrategia”, puntualizó Mónica Leñero.

En este sentido, Raúl Rodríguez reiteró que el cabildeo es una actividad profesional que no se estudia. “No hay una carrera de licenciado en cabildeo, pero sí hay en muchas de las universidades, públicas y privadas, diplomados, talleres. La misma Cámara de Diputados tiene ya varios cursos, seminarios. Creo que en un futuro pudiera hacerse una carrera”.

“Inclusive a muchos de nosotros, nos invitan a dar una plática o a dar un curso, a dar un módulo, a dar un taller sobre este tema, la mayoría enmarcados en diplomados, pero existen muchos”, indicó.

Un aspecto fundamental para el trabajo de los cabilderos es la relación con los tomadores de decisiones, en el caso del cabildeo legislativo con los legisladores, lo cual, como describieron en las entrevistas realizadas, no siempre es una labor sencilla. A pesar de que con el paso del tiempo, muchos de ellos han reconocido el valor de las aportaciones de los cabilderos, aún hay mucho por avanzar.

Roberto Ehrman señaló como un grave problema para ser cabildero en México la falta de profesionalización de los tomadores de decisiones, en todos los niveles. “El problema es la interlocución, por bueno que pueda ser un cabildero, si se topa con un legislador que no entiende los aspectos de naturaleza técnica o, incluso, las normas y las facultades que tienen para tomar decisiones, ‘estamos en pañales’. Desde ahí tenemos que ir cuesta arriba, porque primero hay que enseñarle al legislador que decisiones pueden tomar, cuál es el alcance y después ya empezar el proceso de

negociación y resolución del tema. Ese es un grave problema que tenemos como cabilderos; amén de la corrupción dilagante que hay en México hoy en día, que es un cáncer de las relaciones entre sectores políticos-empresariales; es un gravísimo problema, y todo mundo piensa que la actual administración no abona sino que es parte del problema”.

Respecto a la relación con los legisladores para realizar el cabildeo sobre algún tema, Mónica Leñero comentó que no sólo hay que allegarles documentos con información y datos duros, sino que, además, es necesario, y prácticamente obligatorio, el acercamiento personal para explicarles el tema.

“No es lo mismo que alguien llegue y te lo comente, te lo explique. Si tienes una duda, te la despeje o te la agrande, pero al menos ya estás intercambiando el punto de vista. La relación personal es muy importante; no nada más con el legislador, con su secretario, el secretario técnico de las comisiones, que es básico en cualquier comisión, o los asesores”, explicó.

En ocasiones, indicó, no se tiene relación directa con el diputado o con el senador, pero sí con los asesores, lo cual también es muy importante, porque ellos van a estar trabajando muchas veces las iniciativas muy de cerca con el legislador o les van a estar haciendo propuestas. Esto es muy importante para lograr un cabildeo exitoso, dijo.

En tanto, Rosario Guerra consideró que la relación entre los tomadores de decisiones y los cabilderos profesionales es muy variable, porque hay quienes ven con agrado que el cabildero les lleve información distinta a la que les puede dar, por ejemplo, el sector público.

“Estos son los diputados más especializados en sus temas, los que están en las comisiones dictaminadoras, los que son miembros de mesas directivas, que tienen la responsabilidad del análisis y que ven con agrado el contar con información confiable y adicional a la que pueden obtener

directamente del Gobierno, y que les arroja una visión desde el punto de vista empresarial que también es importante cuidar, porque al final del día es donde se generan los empleos y las inversiones”, indicó.

Sin embargo, abundó, hay otro grupo de legisladores que ven el cabildeo como algo negativo, porque lo consideran un tipo de presión por parte de los grupos de interés.

“No son muchos, pero son algunos que tienen una actitud un poco cerrada hacia escuchar a toda la población. Y no pueden negarse a hacerlo, porque al final del día ellos representan a todos, no son solo representantes de un sector, pero muchas veces se sienten muy identificados con un sector y son medio cerrados para abrirse a otras ideas u otras propuestas”, detalló.

Señaló que también existen algunos diputados que son más gestores que legisladores.

“En ocasiones los cabilderos se encuentran con que los legisladores están haciendo la gestión para grupos empresariales o para organizaciones de la sociedad civil en materia legislativa, reglamentaria o de cualquier otro tipo. A veces tienen intereses contrapuestos y en otras coincidentes. Es una situación difícil, pero se da con cierta frecuencia, porque los legisladores no solo desarrollan su función legislativa, muchos de ellos hacen funciones políticas y además abrazan proyectos o temas que le son presentados por las organizaciones de la sociedad civil que, cabe señalar, también realizan cabildeo, no necesariamente a través de los despachos, pero que también se profesionalizan en sus temas y que también tienen un peso específico”, explicó.

Cuestionado sobre la percepción que los legisladores tienen de los cabilderos, Fernando Lerdo De Tejada dijo que en general, hay una percepción negativa. “Porque se han dado prácticas desafortunadas y poco éticas. En segundo lugar, porque hay legisladores que se dedican a

cabildear, me refiero al cabildeo privado, y son extraordinarios cabilderos que siguen con sus despachos, llevando causas particulares ante el mismo Congreso de la Unión. Yo creo que esa es una circunstancia que debe ser clarísimamente reglamentada, porque los principales cabilderos son los legisladores. En tercer lugar, hay un grupo de legisladores que entiende, porque ha visto, que esta práctica puede ser muy beneficiosa para el proceso legislativo, que puede implicar su enriquecimiento, y por lo tanto lo ven como un planteamiento positivo”.

Finalmente, Nora Cariño precisó que “la relación de los cabilderos con los tomadores de decisiones, debe darse con toda la transparencia, pues ellos están muy regulados por la legislación anticorrupción, recientemente aprobada, y el cabildero, como ciudadano, también tiene que responder a las leyes”.

“El representar perfectamente una causa radica en esa transparencia que debe haber entre el cabildero y el funcionario que tiene el poder de decisión”, reiteró.

Otro aspecto importante para el trabajo de los cabilderos es la relación con sus clientes, la cual no siempre es sencilla, pues por lo regular éstos no siempre tienen claro en que consiste el cabildeo y, por lo general, recurren a la contratación de los servicios cuando algo ya les afecta, en busca de que el cabildero les solucione, casi por arte de magia, la problemática que les aqueja; sin considerar que es más complicado hacer un trabajo reactivo que uno proactivo. Lo anterior es consecuencia de que, en términos generales, no se prestaba importancia ni atención al acontecer en el Congreso. Al paso del tiempo hay quienes ya lo han comprendido, realizan monitoreo legislativo y mantienen relación con los legisladores a través de los cabilderos.

Roberto Ehrman, presidente de Dynamis Consultores también se refirió a lo anterior al mencionar que los cabilderos profesionales tienen dificultades con sus clientes. “Piensan que les vamos a resolver la vida, y no es cierto, no se pueden hacer milagros; lo primero que hay que hacer para realizar un cabildeo exitoso es educar al cliente sobre lo que se puede y no se puede hacer”.

En este sentido, Rosario Guerra explicó que el cabildeo no necesariamente va a ser exitoso conforme a los deseos del cliente. “Por ejemplo, el cliente le dice al cabildero que no quiere que le aumenten los impuestos, y el cabildero le va a ayudar a que no se los aumenten, pero no necesariamente va a ser exitoso, porque puede hacer que el aumento sea menor, pero de todas formas se lo aumentan; entonces el cliente se enoja porque no se logra la meta al cien por ciento, se logra al treinta, al cuarenta, quizá al 50 por ciento, y no necesariamente queda satisfecho y a veces hay un descontento. Esta cuestión no siempre es bien entendida por el cliente y no siempre es bien explicada por el cabildero; y hay quienes, incluso, se niegan a pagar servicios aunque se haya hecho todo el trabajo y se hay hecho toda la presentación de propuestas, se haya tenido contacto con los tomadores de decisión, porque la decisión que se tomó no fue la que esa empresa, grupo o asociación buscaba. Hay que entender que el cabildeo es un tema que no es mágico. Es medible bajo parámetros distintos de éxito a los que se pueden tener cuando se contrata un abogado para ganar o perder un juicio. Es muy complicado tasar el beneficio que se puede tener al contratar un cabildero y los resultados que se tienen del mismo”, aseveró.

Acerca de qué tan fácil o difícil ha sido para el sector privado aceptar la necesidad de recurrir al cabildeo profesional para promover o defender sus intereses ante los tomadores de decisiones, Raúl Rodríguez consideró que ha sido muy difícil, porque antes de la alternancia tanto en el Legislativo

como en el Ejecutivo, la iniciativa privada estaba acostumbrada a que la toma de decisiones se concentraba en dos o tres niveles y una vez logrado el acuerdo o la concesión, todo se cumplía de manera monolítica.

“Los grandes empresarios le hablaban directamente al Presidente, el Presidente daba la instrucción y era un mismo partido y era un mismo sistema de administración pública federal donde si había una instrucción de esa naturaleza, se cumplía”.

“Después de esa alternancia, diría que fue más complicado, pero también creo que más enriquecedor. ¿Por qué? Porque a todos los actores que estamos involucrados en esto nos obligó de alguna manera a ser más transparentes, y poder profesionalizar el tema. Antes la gran empresa, el director general o el presidente del consejo o el accionista importante, era el que hacía cabildeo directamente. Hablaba con el actor relevante A o B o C, le planteaba el asunto, y ahí se resolvía o no se resolvía”.

“Ahora no. Ahora las empresas, se ven en la necesidad de tener o contar con gente (cabilderos) de este perfil profesional que conozca los temas para poder llegar a plantearse a una diversidad de actores”, explicó.

El ex presidente de PROCAB precisó que, a pesar de que no existe la obligación de plantear los temas a los 628 legisladores federales, por lo menos sí hay que hacerlo al 30 o 40 por ciento de ellos; debido a la diversidad dentro de las comisiones legislativas y los múltiples asuntos, aunado a la pluralidad dentro de los mismos partidos políticos y fracciones parlamentarias.

“Hay corrientes al interior de ellos (partidos y fracciones) y aunque el coordinador piense una cosa, tienes que ir con diferentes actores del mismo partido –porque son de diferente corriente- a sensibilizarlos, a cabildear, a allegar la información”.

Asimismo, mencionó que esa necesidad del sector privado de allegar información a los tomadores de decisiones y de relacionarse con ellos, fue un cambio radical hacia una política que no existía y que dio pie a la aparición y desarrollo de muchos despachos de cabildeo profesional.

“Ya no es levantar el teléfono, le voy a decir que ‘es que mi compadre’; ya no. A la mejor a alguna gente le ayudará, pero ya no es así. La mayoría de los casos, al menos en el sector privado, que son clientes muy importantes del sector de los despachos, no actúan así; al contrario, actúan de manera clara, transparente”, aseguró.

“El mismo gobierno federal, indicó, contrata cabilderos para ciertos temas. ¿Por qué? Porque es muy importante, porque a veces los mismos actores no son capaces de sensibilizar cuando es un tema muy particular. Tiene que haber un tercero que tenga que empaparse y que tenga que buscar profesionalmente cómo llegar, cómo plantearlo, cómo manejarlo. Y eso es muy interesante”.

Sobre cómo evaluar la eficacia del cabildero si no se logra al cien por ciento el objetivo planteado por el cliente, estimó que existen diversos esquemas de medición y contratación, aunque podría considerarse como un fracaso si no se convence o sensibiliza a los actores y la decisión que se toma es contraria a la que se trató de plantear.

“Aunque hay casos donde el cliente te dice ‘para mí me doy por satisfecho, si se contiene, si tú logras convencer al legislador que este tema hay que analizarlo más, para mí es un triunfo’. Pero hay clientes que te dicen claramente ‘yo lo que quiero es que tal iniciativa que afecta mis intereses y los de mi empresa, de mi entorno, de todo, se rechace”.

“Pero hay otros clientes que no solamente te identifican el éxito por ahí. Hay otros clientes que les interesa mucho, por ejemplo relacionarse con los legisladores. Es un tema muy interesante, y cada vez más el lobbying va

en ese sentido. Y hay otros clientes que, ya son cada vez más, los que dicen ‘oye, yo quiero que tal o cuál legisladores conozcan mi actividad para que se vayan involucrando a través de la comisión que pertenecen, y por eso te contratan. Entonces tú vas con los legisladores y dices ‘oye, no te vengo a convencer de nada. Simplemente que conozcas a este actor importante que está relacionado con tus objetivos’. Y lo que pasa es que a veces no es fácil sentarlos, no es fácil coincidir. No es fácil, a veces, en el caso de los legisladores, están a la defensiva porque se ha satanizado tanto esto, que desconfían si se acerca alguien extraño”, explicó.

En el desempeño de su labor como intermediario y representante de intereses diversos, el cabildero profesional, en ocasiones, tiene que trabajar con temas que no son fáciles de manejar, porque representan un tabú para ciertos sectores de la sociedad, tal es el caso de las bebidas alcohólicas. En ese sentido, Rosario Guerra compartió su experiencia como presidenta ejecutiva de la Comisión para la Industria de Vinos y Licores (Civyl), cargo que ocupó por ofrecimiento de los integrantes de Civyl, quienes sentían que tenían complicaciones en su diálogo con el gobierno, principalmente por el tema de los impuestos especiales (IEPS), y que ella podía ayudarles para llevar esa relación.

La también ex diputada federal comentó que el objetivo que se planteó la Comisión fue que la tasa del impuesto sobre los vinos y licores estuviera encaminada a no fomentar la ilegalidad, pues al encarecerse el precio del alcohol se buscan mercados alternativos como la falsificación y el contrabando de productos.

En paralelo, dijo, trabajaron otros temas como regulación de publicidad y responsabilidad social.

“Fueron cuatro años muy intensos en temas de regulación publicitaria, regulación de salud, así como de tasas e impuestos. Sin embargo, fuimos

muy exitosos, porque durante esos cuatro años no tuvimos incrementos en la tasa del IEPS. Además, pudimos hacer acuerdos con aduanas, con COFEPRIS, para tratar de prevenir tanto el contrabando como la cuestión del alcohol adulterado”, contó.

Al ser las bebidas alcohólicas un tema sensible tanto entre las autoridades como en la sociedad, se cuestionó a Guerra sobre como un cabildero puede manejar este tipo de asuntos, a lo que respondió que en su caso particular se trató de un mutuo aprendizaje entre ella y los integrantes de Civyl. “Como yo venía del servicio público, podía ayudar a los productores y distribuidores de alcohol a entender un poco la visión desde el punto de vista responsabilidad social y desde el punto de vista de la regulación del sector público; y ellos son sensibles, porque saben que su industria es una industria que implica riesgos para la salud. En ese sentido, creo que se hizo una buena combinación de experiencias; desde la visión privada de la comercialización y la venta, y la visión pública de la responsabilidad social y la salud pública. No fue fácil.”

“Con los tomadores decisiones, tanto en el gobierno federal como en el Congreso tampoco fue fácil, porque nunca faltaba algún diputado o senador que tenía algún pariente alcohólico. Eso genera una propensión y una predisposición muy grande para decir ‘el alcohol es malo’, cuando el problema no es el alcohol sino el consumo, cuando se vuelve adicción y afecta a las familias y las destruye, por esta y otras razones no es un tema sencillo para cabildear”, explicó

Sobre los cabilderos pesa un estigma de mala fama del cual no se han podido desprender. La práctica del cabildeo, no sólo en México, ha sido frecuentemente asociada y confundida con actividades ilícitas e ilegítimas, como el tráfico de influencias, no muchas veces sin razón, pues hay quienes desvirtúan el propósito del deber ser de la profesión, lo cual, sin duda, es un

factor que complica su práctica. Por ello es necesario hacer una clara distinción entre lo que es el ejercicio lícito y legítimo de un derecho y de un trabajo y de aquello que simple y llanamente es un delito.

Javier Medina es economista egresado de la UNAM y cuenta con estudios de posgrados en la Universidad de Londres y en la Universidad Autónoma de Madrid. Como parte de su trayectoria profesional, en la Embajada de México en Estados Unidos se desempeñó como Ministro para Relaciones con el Congreso y como Encargado de Asuntos Económicos. Fue presidente fundador de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB) y actualmente es Director General de Enlace Legislativo de Grupo Salinas. Interrogado sobre las dificultades para el ejercicio profesional del cabildeo en México, señaló que la principal radica en el desconocimiento de lo que realmente éste es y de lo que no es; y consideró que esta actividad ha tenido “mala suerte”, pues comenzó a practicarse con un estigma negativo, heredado del concepto de *lobbying* en Estados Unidos que vincula la presión de los grupos de poder para lograr que la legislación sea a su modo.

“Ese estigma del cabildeo ha sido muy difícil de remontar, de hecho yo creo que todavía no se logra, pero creo que se ha avanzado mucho en que la gente entienda, y las empresas entiendan que, el cabildeo, no es otra cosa mas que dar información a los legisladores, crear un entorno favorable para que los legisladores tengan mayores elementos para tomar sus decisiones. No sólo los legisladores sino también los funcionarios públicos del Ejecutivo”, afirmó.

En opinión de Medina, existen diversas formas para tratar de influir en el Congreso, entre ellas el cabildeo, que busca hacerlo proporcionando información, creando un entorno favorable y buscando también para ello que la prensa y los periodistas den una opinión positiva sobre los temas que

se están tratando de promover; en tanto que el tráfico de influencias busca utilizar la influencia que se tiene con alguna persona para incidir en la decisión que tome otra.

“Por ejemplo, si al estar casado con un diputado o que un diputado tenga relación con un despacho y se pretenda usar esa relación para presionar o para incidir de manera ilegal en las decisiones de los legisladores, y eso, al igual que el chantaje o la corrupción, no tiene nada que ver con el cabildeo”, aseveró.

Por su parte, Fernando Lerdo De Tejada apuntó que el cabildeo profesional es una práctica importantísima, necesaria, que, no obstante, tiene muy mala fama, lo cual ha hecho más difícil su desarrollo.

“El cabildeo tiene muy mala fama, porque desafortunadamente hay grupos que han visto esta actividad de forma muy poco profesional y que, desde luego, no se someten a prácticas éticas en el desarrollo de la misma. Esto hace que anden dando dádivas, tratando de comprar voluntades y que como resultado de ello exista un desconocimiento y una falta de conciencia de lo que verdaderamente es esta práctica profesional”.

“En ese sentido ha sido complicado, porque la tienes que andar justificando en todos lados: A los privados que te contratan, no quieren muchas veces que digas que te contrataron, y en los públicos pues las regulaciones son mayores, por lo mismo que ya comenté”, indicó.

Un cabildero profesional, puntualizó, debe tener una conciencia ética muy clara. “Desde mi punto de vista, no sólo deberían estar reglamentadas, sino severamente castigadas todas las cuestiones que tienen que ver con el cohecho, ‘mordidas’, etcétera.”.

“Quienes nos dedicamos a esto debemos, en principio, tener un convencimiento claro de las causas que estás defendiendo o en las cuales

participas, y evitar cualquier clase de mal versación en lo que se refiere al comportamiento no ético”, aseveró.

“El tráfico de influencias es simplemente llevar a alguien y presentarlo, independientemente del tipo de asunto que lleven, lo cual a quienes los llevan ni les interesa, pues puede ser algo que verdaderamente no tenga futuro ni éticamente sea apropiado y sin embargo, por ganarse algunos pesos, ahí lo llevan. Es lo que ha llevado a la mala fama de esta actividad”, señaló.

Cuestionada sobre cuál es la responsabilidad ética y profesional de los cabilderos, Rosario Guerra dijo que en principio hay que distinguir entre quienes son cabilderos profesionales y aquéllos que se dicen cabilderos y que no lo son, pues en realidad a lo que se dedican es a realizar gestión de citas y en otros casos, incluso, realizan malas prácticas que están penalizadas, como el conflicto de intereses y el tráfico de influencias.

“El cabildero no puede engañar al cliente. A lo mejor el cliente quiere algo, pero no se puede, porque es inviable, entonces no puedes ofrecerle que vas a lograr cambiar una ley, un reglamento o que vas a incidir en un órgano colegiado o en el sector público para tomar una decisión que es contraria al interés nacional o general, porque eso no lo puedes lograr; es muy difícil. Eso no lo puedes prometer, hay quien lo hace, pero obviamente no son serios. Porque además el cabildero debe de tener una responsabilidad social hacia la comunidad, como todo profesionista, y hay cosas que no puedes hacer y que no puedes cabildear, que no es ético y que además tampoco es realista pedir cosas que van en contra del interés general”.

“Quien diga que puede cabildear eso está mintiendo, y lo que sucede es que a la vuelta de unos meses el cliente se da cuenta que eso no es cierto y terminan los contratos; además de que termina desprestigiada la

profesión del cabildero, porque quienes ofrecen esos servicios no son gente profesional, con una ética, y que tengan además la claridad para orientar a su cliente en qué es viable y que no”, puntualizó.

María Emilia Farías también habló de la confusión existente entre el cabildeo y el tráfico de influencias. “El cabildero cobra dinero, para poder vivir, porque de algo tenemos que vivir. Los clientes nos pagan, nosotros entregamos una factura, firmamos contratos, estamos supervisados por el SAT (Servicio de Administración Tributaria), los diputados saben para quien trabajamos, porque no llega uno diciendo mentiras, además llegamos con un trabajo de soporte en el que vienen los datos del sector, derecho comparado y otras cosas”.

Sin embargo, abundó, en ocasiones hay muchos legisladores que presentan iniciativas, porque saben que van a afectar a determinados sectores y luego ellos cabildan y quedan como los reyes y como los malos quienes cobran por cabildar de manera profesional. “Es como lavarse la conciencia con nosotros”, puntualizó.

Además, añadió, hay quienes piensan que las empresas nadan en dinero y que los cabilderos reciben carretadas y que se podría entregar parte de él a legisladores. “En el caso de esta empresa no sucede. En el caso de otras empresas, que son serias, no sucede. En 18 años que tengo haciendo esto, solamente en dos ocasiones me han pedido cosas: una orquesta para amenizar el Día de las Madres en una ciudad y juguetes para niños en una zona paupérrima de uno de los estados más pobres del país. Yo he transmitido a mis clientes las peticiones y a mis clientes les he dicho que yo no intervengo en el asunto. Si los clientes lo hicieron o no, yo lo desconozco”.

En términos generales, puntualizó, los legisladores no piden eso, ellos piden argumentos y propuestas muy concretas.

Para el profesional del cabildeo, que no siempre es bien visto, es muy importante crear y mantener un buen nombre y un prestigio destacó Mónica Leñero. “Que sepan que tú eres una gente seria, que vas ir a llevar información, que es la información de tu sector y que no le diste al de enfrente una información, pero al de al lado otra. Eso es muy importante, porque eso va a generar un registro personal, es un prestigio institucional. Esto va generar que tú puedas tener éxito en el cabildeo, que te estén viendo como una persona seria, una persona confiable. Si tú les das información falsa o si tú trampeas la información, tu prestigio se va acabar, y eso significa que el señor la próxima vez que te reciba -si es que te recibe- va decir, ‘jamás. Este que no me dice las cosas, este me está dando cosas parciales, este me está mintiendo”.

“El prestigio de un cabildero es muy importante porque si no te empiezan a ver de otra manera”, reiteró.

En ello también coincidió Nora Cariño, quien consideró que a pesar de que los cabilderos no siempre son bien vistos, es muy importante trabajar siempre con su reputación; “porque a lo mejor alguna vez puedes llegar a engañar a un funcionario, a un tomador de decisión, pero dos ya no, y con eso ya echaste abajo la reputación de tu propio trabajo y es muy difícil reponerte. Aunque sólo lo hayas hecho una vez, se queda el estigma de que eres un cabildero que no es de fiar. ¿Qué cliente va a contratar un cabildero con esas características? La reputación es un tema muy importante en el desarrollo de este trabajo”, enfatizó.

Finalmente, otro estigma que pesa sobre la mayoría de los cabilderos profesionales es México obedece a que muchos de ellos cuentan con una trayectoria como legisladores o como funcionarios públicos. Al respecto, Raúl Rodríguez opinó que dicha experiencia no debiera ser considerada

como un elemento negativo sino como un factor que ponen al servicio de sus clientes, siempre y cuando sea dentro de un marco de transparencia.

“Lo que no se vale, es que hubiera un conflicto de interés, es decir que manejaran las dos cosas; que un legislador activo hiciera un cabildeo, porque entonces ahí va un conflicto de intereses, y ahí evidentemente no es ético. Si alguien estuvo, ya no está, y de acuerdo a la ley, pasó ya un año de que dejó esa actividad, es bienvenido; pero lo otro sería inclusive ilegal”.

“Pero evidentemente hay de todo en la viña del señor, como todos lo hemos visto. Hay gente que nunca ha estado en el servicio público, en un puesto electoral, en un cargo de elección, y son gente de no recomendado prestigio; y hay gente que ha estado en esto, y no por eso quiere decir que sea malo”, puntualizó.

Cuestionado sobre la validez ética de que un legislador después de cumplir con su encargo se dedique al cabildeo y posteriormente vuelva a ser legislador señaló que es algo válido, pues los cargos gubernamentales no son para siempre y la actividad profesional sí.

“Hay quienes sí se las ingenian por continuar mucho tiempo (en los cargos gubernamentales), pero no son para siempre, y la actividad que tú haces es para toda la vida, y sobre todo cuando es tu negocio, tu patrimonio, pues es para mucho, mucho tiempo. Y creo que bajo las reglas claras y el marco de la ley y transparencia, es válido hacerlo. Es válido estar en un sector y regresar al otro”.

“Yo diría que los despachos más prestigiados de este país y que tienen más clientes y que son más reconocidos tienen esa fortaleza de haber estado en sector público y luego en el sector privado o viceversa. ¿Por qué? porque les da mucha mayor experiencia en los temas. Ve mi caso: yo estuve en el sector público, luego en el sector privado, y de alguna manera ahora independiente en mi despacho”, expresó.

El propósito de las entrevistas realizadas a quienes se dedican a la práctica del cabildeo profesional en México es conocer cómo se ven a sí mismos y a la actividad que desarrollan.

La nueva realidad política a la que se enfrentó el país en 1997, al no haber un partido político que tuviera mayoría en el Congreso, y que se consolidó con la alternancia en el Ejecutivo en el año 2000, puso de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una labor de interlocución entre diversos actores para lograr acuerdos que permitieran una mejor toma de decisiones públicas.

Lo anterior significaba que diversos sectores tendrían que impulsar o defender sus intereses ante los tomadores de decisiones; allegarles información sustentada, confiable, oportuna, verificable, pero fundamentalmente veraz, para intentar influir en la toma de decisiones, es decir, cabildear.

Ante este escenario, también surgió la necesidad de que alguien llevara a cabo dicha actividad; esa necesidad fue muy pronto identificada por algunos personajes que tenían experiencia tanto en el ámbito legislativo como en la administración pública, quienes al ver que no tendrían cabida en el servicio público, hay que decirlo, vieron la posibilidad de poner su experiencia y conocimientos al servicio de quien tuviera la posibilidad de pagar por ello, para así representar y defender sus intereses ante el Congreso. Así fue cómo surgieron los cabilderos profesionales en México.

Como consta en las entrevistas presentadas, sobre la marcha, los cabilderos han forjado el camino para consolidar su actividad y no ha sido una tarea sencilla, de hecho aún están en el proceso lograrlo. Fundamentalmente, han realizado un proceso de educación para que se entienda el significado y el valor del cabildeo para la participación ciudadana dentro de un sistema político plural que pretende ser democrático.

Los cabilderos, con el propósito de abrir un nicho de mercado, han realizado una labor de concientización entre quienes ostentan algún tipo de interés, particularmente entre la clase empresarial, sobre la relevancia de tener acercamiento y diálogo con los tomadores de decisiones para impulsar o defender eficazmente sus intereses. Asimismo, con los legisladores, la labor ha consistido en hacerles ver la importancia de tomar de decisiones informadas, así como tratar de concientizarles del impacto social y económico que éstas pueden tener en la ciudadanía.

El cabildeo, como lo refiere el título de esta investigación y como señalan quienes se dedican a él, es la actividad encaminada a informar para influir en los tomadores de decisiones.

Dicho proceso de información y de interlocución ocurre en el marco de las relaciones de la democracia representativa y la participación ciudadana, en el que toman parte los ciudadanos en lo individual, o bien, organizados en grupos de interés, como emisores, y los tomadores de decisiones como receptores de las inquietudes y las necesidades de los primeros. De esta manera, ocurre el proceso de comunicación política que José María Canel define como “la actividad de determinadas personas e instituciones en la que se produce un intercambio de información, ideas y actitudes en torno a los asuntos públicos”¹¹⁹.

Así pues, el cabildeo y su efectividad se sustentan en la capacidad del cabildero para diseñar una estrategia que le permita allegar información de manera oportuna a los tomadores de decisiones y en que ésta les resulte útil y valiosa para ser conscientes del impacto que tendrá su proceder ante la ciudadanía.

¹¹⁹ Canel José María, *Op Cit.*, p 23

Es en esos dos elementos (información relevante y capacidad para diseñar una estrategia para comunicarla efectivamente) donde está la clave del éxito para un cabildeo legítimo y ético; no en el soborno, en el ofrecimiento de una dádiva o un beneficio para quien tiene la responsabilidad de tomar una decisión de interés público; tampoco en el amiguismo o en el compadrazgo. Estas últimas prácticas no son cabildeo, no se apegan a ninguna de las definiciones de diversos autores que se refirieron en capítulos anteriores ni a lo que en las entrevistas aquí presentadas mencionaron los profesionales del cabildeo en México; son tráfico de influencias, soborno, cohecho, etc. y son ilícitas e ilegítimas, además de que han contribuido a fomentar la mala fama y estigma del cabildeo y de los cabilderos profesionales.

El cabildero realiza una labor por la cual percibe una remuneración, como cualquier otro trabajo. Contrario a lo que muchos creen, los cabilderos no reciben montones de dinero por parte de sus clientes y mucho menos es su función ofrecerlo o repartirlo entre los tomadores de decisión para conseguir un propósito; eso no es cabildeo.

Cierto es que hay quienes realizan esas prácticas y que existen casos documentados sobre la compra de voluntades, por ejemplo el de las tabacaleras que ofrecieron costosos viajes y regalos a algunos diputados para que votaran a favor de una ley antitabaco más proclive a sus intereses. Ese tipo de prácticas no son cabildeo y quienes las realizan no deben llamarse cabilderos.

Es por ello que para el cabildero profesional es muy importante crear y mantener un prestigio que le distinga tanto con sus clientes como con los tomadores de decisiones. Dicho prestigio se logra trabajando de manera seria, ética, confiable y transparente. Es preciso que quienes le contraten y sus interlocutores le reconozcan por conducirse dentro de un marco legal e

institucional; hacerlo de manera distinta le significará un obstáculo para desempeñar su trabajo.

En este sentido, el compromiso ético de quienes practican el cabildeo de manera profesional adquiere especial relevancia, tal y como lo manifestaron los entrevistados, pues el cabildero debe estar consciente y seguro de que los intereses que representa son lícitos, legítimos y, principalmente, que no van en contra del bienestar de la ciudadanía; pues apoyar al mejor funcionamiento de la actividad económica, con ética, redundará en mayor calidad de vida.

La labor del cabildeo consiste en ser facilitador para la interlocución entre sus representados y los tomadores de decisiones, dentro del marco de la ley y con absoluta transparencia, y por ningún motivo prestarse a prácticas ilícitas.

Con el correr de los años, la práctica del cabildeo en México, como lo hicieron notar los entrevistados, ha evolucionado pues en principio se hacía de forma prácticamente intuitiva, debido, sobre todo, a la experiencia legislativa y gubernamental con que contaban los primeros cabilderos. En la actualidad, los profesionales del cabildeo han desarrollado metodologías, técnicas y protocolos que les permiten actuar con mayor eficacia y profesionalismo.

Cabe hacer notar que aun cuando no existe, en ningún lugar del mundo, una carrera universitaria que ofrezca la formación profesional, en estricto sentido académico, de los cabilderos; en el caso mexicano diversas instituciones como el ITAM, el Tecnológico de Monterrey, la Universidad Iberoamericana, la UNAM e incluso la propia Cámara de Diputados ofertan cursos, talleres y seminarios en la materia, los cuales en muchas ocasiones son impartidos por algunos de los cabilderos entrevistados para esta investigación.

3.4 La Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB)

De acuerdo con su página de internet, la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB), es una asociación civil, sin fines de lucro, constituida formalmente el 24 de julio del año 2000, cuya misión es promover el desarrollo del cabildeo “en el marco de prácticas profesionales de principios éticos”.¹²⁰

Aun cuando es escasa la información documentada respecto a la conformación de PROCAB. Gómez Valle refiere que “la iniciativa para conformar esta asociación proviene de funcionarios públicos de la administración del Presidente Zedillo, que venían desarrollando la labor de enlace con el Congreso. Fundamentalmente fueron primero las personas encargadas de enlace con el Congreso de la SECOFI, SEMARAP, Salud, FOBAPROA y distintas organizaciones descentralizadas del sector público, así como agencias de relaciones públicas, que ya venían realizando desde aproximadamente diez años atrás lo que los norteamericanos llaman *public affairs*, que no era necesariamente el *lobby* pero que se metían en asuntos públicos, conformaban la agenda pública e intentaban influir el medio político”¹²¹.

Nora Cariño, una de las fundadoras de PROCAB, donde ha ocupado diversos cargos, mencionó que se fundó en mayo del año 2000, inicialmente con siete miembros. “Surge porque los cabilderos, en ese tiempo del Ejecutivo, nos reuníamos de manera periódica para ver los temas transversales del Ejecutivo federal; entonces ya teníamos bastante claro que la actividad que estábamos desempeñando era de cabildeo, pero

¹²⁰ www.procab.mx

¹²¹ Gómez Valle, José de Jesús, *Op. Cit.* P 106

queríamos ver hacia dónde enfocar nuestra visión de qué sería el cabildeo en el país”.

“Entre los siete firmantes estaban Javier Medina, quien encabezó la idea y fue el primer presidente de la asociación, estaba en Economía (Secofi), Jorge Bustillo estaba en Medio Ambiente, Jaime Domingo López estaba en la Secretaría de Hacienda; eran funcionarios del Gobierno de Zedillo. Eran 5 cabilderos del gobierno y dos externos y en la primera asamblea que tuvimos se asociaron los despachos más grandes: Estrategia Total, Estrategia Política, Cabildeo y Comunicación, que eran los despachos más activos de ese tiempo. La idea surgió en el Ejecutivo y para la primera asamblea ya estaban incorporados los despachos también”, detalló.

A lo largo de sus 17 años de historia, PROCAB ha sido presidida por Javier Medina, en dos ocasiones, Julio Portales, Gustavo Almaraz Montaña, Raúl Rodríguez y a partir del 3 de marzo de 2017, por Carlos Camacho.

Actualmente, PROCAB, de acuerdo con su página de internet, cuenta con 23 asociados: Estrategia Total; Llorente & Cuenca; Pricewaterhouse Coopers; Políticas Públicas y Asesoría Legislativa; Grupo Consultor Interdisciplinario; Safie Consultores; Structura; Dynamis Consultores; Enlace de Servicios Especializados; Grupo Estrategia Política, y Zimat Consultores, que son despechos especializados.

También forman parte de la asociación: Alfa S.A.B.; Grupo Salinas; Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales; Cemex; Daimler, y la Unión de Instituciones Financieras Mexicanas, que son empresas o asociaciones empresariales del sector privado.

La lista de los asociados se completa con tres cabilderos independientes: Nora Cariño Monsalvo, Antonio Sánchez García e Ignacio García Lascuraín.

Para formar parte de esta asociación, sus miembros están obligados a firmar y apegarse a un código de ética del cual destacan los siguientes puntos:

- ❖ El cabildero debe realizar sus actividades en estricto apego a este Código en el marco de la honestidad e integridad.
- ❖ Es obligación del cabildero conocer y respetar en todo momento las normas jurídicas vigentes, en particular aquéllas que rigen el funcionamiento de los poderes del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
- ❖ No inducir a los servidores públicos a violar la Ley, reglamento, o disposición aplicable al servicio público.
- ❖ No podrá actuar en contra de un asunto encomendado por el cliente
- ❖ Un cabildero no puede tomar representaciones de asuntos contrarios que provoque un conflicto entre sus clientes, sin el permiso de las partes relacionadas.

La estructura orgánica de PROCAB está conformada por un consejo directivo, integrado por un presidente, vicepresidente y director ejecutivo y diez comisiones: ética; finanzas; comunicación; integración nacional; página de internet; probono; desarrollo académico; marco regulatorio; asuntos internacionales, y premio PROCAB.

Javier Medina, presidente fundador de PROCAB, mencionó que esta asociación se formó, en principio, con la intención de llevar a cabo una labor educativa sobre qué es el cabildeo; cuáles son sus instrumentos y cómo se debe llevar a cabo con un código de ética.

“Surge (PROCAB) con el interés de crear un mecanismo para educar sobre qué es el cabildeo y para qué sirve; y al mismo tiempo para establecer entre sus miembros un código de ética que los separe de la

ilegalidad, del tráfico de influencias de todos estos adjetivos que se le han tratado de imponer o asociar con el cabildeo”.

“Si tú haces bien el cabildeo, sí te apegas a su definición, con un código de ética, no tienes, por ningún motivo que hacer uso ni del tráfico de influencias ni del chantaje”.

“En eso creo que se ha avanzado bastante, aunque no se ha logrado plenamente. Yo creo que no es nada fácil revertir esta idea de que el cabildeo es chantaje o es tráfico de influencias, etcétera”, explicó.

PROCAB, detalló, se integró de distintas modalidades de cabilderos, desde los despachos hasta los individuos, pasando por los servicios *in house*, de las empresas; con la idea de entender las distintas facetas que tiene el cabildeo y desde que distintos puntos de vista se lleva a cabo.

Medina resaltó que parte de la labor que se ha hecho desde PROCAB ha consistido en diferenciar tráfico de influencias, chantaje, corrupción, etcétera, de cabildeo.

“Las dos cosas fundamentales que promovimos desde el principio en PROCAB son un código de ética y promover una regulación eficaz, eficiente que permitiera estimular la actividad sin poner en riesgo la relación entre los ciudadanos y el Congreso”.

Respecto a su experiencia como presidente de PROCAB, el hoy Director General de Enlace Legislativo de Grupo Salinas relató que la tarea más difícil, al haber sido presidente fundador, fue organizar al propio gremio; que todos entendieran cuál era la dirección y cuál el propósito.

“Porque hubo muchas desviaciones, incluso, al principio se pensaba que PROCAB iba a ser una asociación para promover el acercamiento de clientes para los distintos miembros de PROCAB, y esa nunca fue la intención, pero había quiénes lo buscaban. El primer reto era homogeneizar el concepto y el propósito de PROCAB; eso yo creo que se logró bien”.

“A partir de ello, dar una imagen muy clara de unidad entre el gremio en torno a dos cosas: que sí queríamos una regulación, pero una regulación eficaz; y que nosotros trabajábamos con un código de ética. Eso fue posible transmitirlo a través de distintas vías: escribir artículos, tener reuniones con los líderes del Congreso, realizar foros, participar en seminarios, de dar clases en la Ibero y en el ITAM en los diplomados que hay sobre cabildeo; en fin, una labor intensa de educación que creo que ha sido exitosa, porque ya hoy se reconoce a PROCAB como la asociación de los cabilderos y cómo trabajan. Sí hemos tenido éxito en ello, nos falta mucho por recorrer, todavía no tenemos una legislación que nos deje satisfechos, pero creo que si seguimos por el mismo camino vamos a lograrlo”, detalló.

Cuestionado sobre aquellos despachos que ofrecen servicios de cabildeo y que no se encuentran afiliados a PROCAB, dijo que para pertenecer a esta asociación, en principio, hay que ser recomendado o propuesto por alguno de los miembros del consejo directivo, para con ello garantizar que hay un respaldo, por parte de alguno de los asociados, de qué tipo de cabildeo lleva a cabo esa persona.

“Además hay que ser sometido a una evaluación de todo el consejo directivo, a través de la comisión de ética, para que hagan una investigación, vean si eres una persona formal, si tu despacho es legal, etcétera. Después de eso ya tienes que firmar el código de ética, pagar tus cuotas y formar parte de PROCAB”, describió.

Javier Medina consideró que el ser parte de PROCAB es muy importante para hacer una distinción clara entre quien ofrece servicios de relaciones públicas y quien realmente se dedica al cabildeo.

“Hay muchos despachos que ni siquiera están legalmente constituidos, sino que simplemente ofrecen el servicio de ‘yo conozco al legislador fulano de tal, te pongo en contacto con él y ustedes platican; lo

que te vendo es eso o lo que te vendo es hacerte un monitoreo de qué está pasando en el Congreso y cada fin de sesión te hago una notita, te la mando y ya te digo que eso es monitoreo'. Ese es el tipo de calidad en el servicio que vigilamos en PROCAB para estar seguros de que los miembros de PROCAB sí se dedican al cabildeo profesional", subrayó.

Raúl Rodríguez Márquez, que presidió PROCAB hasta marzo de 2017; mencionó que esta asociación surgió con el propósito de profesionalizar la actividad del cabildeo en el país y buscar que quienes la realizan realmente conozcan el tema, que estén preparados y se apeguen al código de ética.

Lo anterior, dijo, con el objetivo de que la sociedad y los tomadores de decisiones no confundan el cabildeo con un delito tipificado, como lo es el tráfico de influencias.

"Nos hemos dado a la tarea de buscar que quienes se dediquen a esta actividad lo hagan de manera profesional, con probidad, con transparencia, con veracidad; son temas de nuestro código de ética que nos diferencian con quienes hacen, lo que en alguna manera confunden con el cabildeo, que es una práctica de relaciones públicas".

"El hecho de llevar o invitar a comer a un tomador de decisiones, ya sea del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial u otros, no quiere decir que eso es cabildeo. Aquí lo que estamos haciendo es profesionalizarlo, pero con esas características. Nada detrás de la puerta, en lo oscuro, bajo dádivas u otras medidas que no son lo que nosotros perseguimos. Nosotros perseguimos a través de la información el convencer, y no vencer; y creo que esa es una de las partes donde los despachos exitosos, prestigiados, se distinguen con los demás", precisó.

Además, continuó, hay quienes de manera válida y legítima creen que pueden desarrollar el cabildeo por el hecho mismo que la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a sus artículos referentes al derecho de audiencia y al derecho de petición, les permite plantear un asunto ante un representante popular.

“Es correcto, pero no es un profesional. No se dedica a eso, y no lo estamos subestimando, simplemente que es como cuando yo sé primeros auxilios no quiere decir que soy médico. Yo para ser médico tengo que tener toda una preparación, aunque a la mejor tuve un primer curso de primeros auxilios, pero eso no significa que soy un profesional”, enfatizó.

Otro de los fines con los que se constituyó PROCAB, detalló Rodríguez Márquez, fue buscar la defensa de sus agremiados ante una posible regulación exagerada, motivada por algunos escándalos o ejemplos aislados que no significan que ese sea el cabildeo en el país.

“Que la regulación, a la cual nosotros no nos oponemos, lo único que queremos es que sea una regulación equilibrada, de acuerdo a las condiciones de los que nos dedicamos a esta actividad, que pudiera ser en función de alcanzar un objetivo: la transparencia”.

“Hoy creo que eso se ha logrado poco a poco, que se pueda diferenciar a aquella gente que no lo hace de manera profesional, de manera transparente. Y que esa regulación vaya en consonancia en la actividad que hacemos”, puntualizó.

Respecto a su experiencia como presidente de PROCAB, Rodríguez Márquez relató que desde administraciones anteriores, la asociación había decidido mantener un bajo perfil público. Sin embargo, durante su gestión, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, surgieron diversas iniciativas para regular la actividad del cabildeo, por lo que se decidió tener un comportamiento más proactivo, sobre todo en los medios de comunicación, para dar a conocer al público en general y a los actores relevantes qué es y qué persigue PROCAB.

Cuestionado sobre sus logros al frente de PROCAB mencionó: “dejamos un PROCAB con mayor membresía, con una claridad de objetivos, con una alineación y una homologación de los criterios de los que participamos de qué es lo que vemos y cómo vemos, cómo queremos ver el cabildeo en México”.

“Sin duda reconociendo, saludando y dando la bienvenida a la regulación, mas no a la sobre regulación; así como dándole claridad, certeza, tanto a nuestros clientes como a los actores relevantes de que esta actividad es clara, lícita y transparente y que no solamente es eso, sino que es útil para los tomadores de decisiones”, añadió.

Acerca de los retos para el futuro de PROCAB, sostuvo que el principal de ellos es incrementar la membresía de la asociación. “El reto es que más despachos se sumen a PROCAB, que participen, que vean que a través de una organización, defendiendo el espíritu de lo que es el cabildeo nos puede ir mejor a todos. Seguramente eso se va a ir logrando poco a poco. Con el apoyo de todos nosotros se va a lograr ese objetivo, de fortalecer la membresía y de tener mayor difusión en lo que hacemos los que nos dedicamos a esto de los asuntos públicos de la manera más clara y transparente”.

“Entre un mar de malas noticias de corrupción, de opacidad; la actividad del cabildeo tiene que separarse y resurgir como una actividad clara, transparente, donde todos sepamos qué es lo que vamos a hacer de una manera muy clara, lícita y eficiente”.

Carlos Camacho Dávalos fue electo, el 3 de marzo de 2017, presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, en mencionó que PROCAB engloba a la gente que está dispuesta a hacer el cabildeo a través de los argumentos profesionales, con una práctica ética.

Respecto a cómo percibe el escenario actual de la práctica del cabildeo profesional en México dijo que hoy existe en el país un sector de clientes, públicos y privados, principalmente los segundos, que ya saben, conocen y utilizan al cabildeo como un instrumento de promoción de sus intereses.

“Cuando empezamos, sí existía gente que quería hacer la práctica profesional del cabildeo, pero no había clientes. Los pocos clientes que había eran empresas transnacionales que estaban acostumbrados a contratar servicios de *lobbying* en otros lugares como Washington y Bruselas; y algunos grupos empresariales mucho más metidos en política, algunos bancos, las televisoras, hasta ahí”.

“Esa evolución ha sido muy positiva, porque ha llevado a una profesionalización que tenemos hoy; y sobre todo a la consolidación de un gremio que se empieza a identificar con cierto prestigio, con cierta reputación. Hoy ya tenemos a un grupo de legisladores que nos ven como algo deseable; un legislador prefiere que vaya alguno de los miembros de PROCAB, representando un interés, a que llegue alguien que no es un profesional, que no lo tienen reconocido en la exposición de argumentos que te llevan al cabildeo. Hay una industria (del cabildeo) que se está sofisticando”.

“Hemos sobrevivido ya a tres cambios de administración (del Ejecutivo) con sus seis legislaturas, a partir del momento del surgimiento de la industria del cabildeo; y lo que me da mucho gusto a mi ver es que hay nuevas generaciones de cabilderos, de gente que se aventura a montar, desde el punto de vista empresarial y de proyecto de vida, un despacho de cabildeo”, explicó.

Interrogado sobre cuál es el diagnóstico que hace sobre PROCAB al asumir su presidencia mencionó que quizás ésta no esté apegada a la

realidad de su sector, pues no ha generado un gran sentido de pertenencia, ya que hay gente que está interesada en dedicarse a la práctica del cabildeo y que están fuera de la asociación.

“PROCAB se funda hace 17 años, pensando en que habían tres despachos y dos o tres áreas de cabildeo dentro de empresas. Hoy hay un sector de profesionistas que se quiere dedicar al cabildeo que no está correctamente agremiado; y ese es uno de los retos que tenemos en PROCAB; hacer una distinción muy clara de quienes son los despachos que tienen una buena tradición; los despachos recién creados; áreas de empresas, que son muchísimas más de las que existían antes”.

“Así pues, lo que PROCAB tiene que hacer es diseñar su membresía en función de lo que hay hoy. Somos una asociación de profesionales del cabildeo y de asuntos públicos, porque el cabildeo no nada más es el Congreso, hacemos muchas otras cosas. El objetivo principal de la presidencia que me toca encabezar es hacer crecer la membresía en función de esas nuevas realidades de la actividad que tenemos que está mucho más sofisticada de lo que fue al principio”, señaló.

Respecto a los objetivos del plan de trabajo que tiene para su gestión al frente de PROCAB destacó el darle utilidad a ser miembro de la asociación, lo cual pasa por el elemento más básico que es la reputación y el prestigio de la actividad.

“Espero que PROCAB construya un nombre suficientemente bueno y reputado como para que sea un certificador de procesos de selección. Es decir, si una empresa decide hacer un concurso para contratar un despacho de cabildeo o contratar un individuo para que haga el cabildeo, y esa empresa reconoce que va certificado por PROCAB, habremos cumplido nuestra misión para poder decir que aquí somos un gremio profesional”, resaltó.

A continuación se mencionan algunos los objetivos planteados en el plan de trabajo del nuevo presidente de PROCAB.

- ❖ Volver a PROCAB un referente significativo en las prácticas de cabildeo en el país.
- ❖ Aumentar los beneficios de la membresía a PROCAB.
- ❖ Hacer crecer el número de asociados de calidad e impulsar su participación.
- ❖ Fortalecer y expandir nuestros vínculos con instituciones homólogas en otros países.
- ❖ Elevar el perfil público de PROCAB.
- ❖ Vigilar y evaluar las regulaciones del cabildeo y sus modificaciones.
- ❖ Fomentar la capacitación y especialización de los asociados

Parte fundamental en la búsqueda de la profesionalización y reconocimiento de la práctica del cabildeo en México, como se ha expuesto en este capítulo, ha sido la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB). No obstante, han pasado ya 17 años desde su formación y no ha logrado consolidarse como un ente que agrupe y unifique al cada vez mayor número de cabilderos en el país, a pesar del prestigio con el que ya cuenta, principalmente, entre los tomadores de decisiones y quienes le conocen en el ámbito del sector privado.

Así pues, el reto para PROCAB, sus dirigentes y sus asociados es lograr consolidarse como un gremio con el prestigio y la buena reputación necesarios para contribuir de mejor forma a que se conozca y se clarifique, con mayor amplitud, la práctica del cabildeo profesional como una actividad lícita y legítima, como cualquier otra profesión, siempre y cuando se realice

dentro del marco de la ley y con apego a criterios como los que establece el código de ética de PROCAB. Lo anterior les permitirá distinguirse como un sector estratégico que contribuye a la toma de decisiones de la vida pública del país.

Capítulo 4 Regulación del cabildeo en México

La regulación de la práctica del cabildeo es un tema polémico, prácticamente desde su origen. Como se mencionó en apartados anteriores, han sido muchos los esfuerzos por lograr que esta actividad se realice con apego a un marco regulatorio que le dote de certidumbre y certeza jurídica, pero principalmente que le distinga como el ejercicio legítimo de un derecho de participación ciudadana en un estado democrático y ajena a prácticas ilícitas como el tráfico de influencias y la corrupción. El caso mexicano no es la excepción.

En este capítulo, a partir de la revisión de los autores que han estudiado el desarrollo de esta actividad en el país, se describe cómo y por qué se estableció el ordenamiento legal que permite contar con un padrón de cabilderos ante el Congreso, el cual se conformó tras las modificaciones a los reglamentos internos tanto de la Cámara de Diputados como del Senado de la República; así como al mandato de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los cuales dieron pie al reconocimiento legal y explícito de la práctica del cabildeo en el país.

Asimismo se hace una recopilación de las iniciativas que se han presentado en México para regular esta actividad desde que comenzó a ser una práctica frecuente, en particular, en el ámbito legislativo.

No obstante que se ha dado reconocimiento legal a la práctica del cabildeo y que cuenta con un marco regulatorio, aún existe el debate sobre la pertinente necesidad de una regulación más amplia y detallada; así pues, este apartado cierra presentando la postura al respecto de los profesionales del cabildeo, a partir de entrevistas en las que manifestaron, hacia dónde, desde su punto de vista, debe orientarse la regulación en la materia.

4.1. Reconocimiento legal explícito del cabildeo en México

Cuando el Legislativo se convirtió en un actor relevante en la toma de decisiones, los ojos de quienes buscan influir en ellas comenzaron a voltear hacia ambas cámaras del Congreso, particularmente hacía la de Diputados.

De esta manera surgió y comenzó a desarrollarse la práctica del cabildeo legislativo, la cual creció de forma acelerada. Con el paso del tiempo se volvió común la presencia de cabilderos en los recintos legislativos en busca de establecer contacto con los legisladores para exponerles sus puntos de vista y allegarles información que consideran útil para influir en la toma de decisiones sobre los temas de su interés, propios o de sus representados.

Asimismo, comenzaron a aparecer despachos especializados en materia de cabildeo, los cuáles también se han multiplicado y es común encontrar a sus integrantes en los recintos legislativos.

Astie Burgos, refiere a Lorenzo Meyer para explicar cómo ha ocurrido esta proliferación del cabildeo y de los cabilderos: “Hoy como resultado de la transformación del régimen, ya se ha dado una evidente transferencia de poder de la Presidencia hacia el Congreso. Y como el Legislativo es una multitud heterogénea, entonces los intereses de las empresas y otras organizaciones ya han dado vida a un personal especializado para cortejar a diputados y senadores clave para la aprobación, modificación o veto de los proyectos de ley que les atañen. En fin, como las comisiones legislativas ya son, por fin, arenas para tomar decisiones que antes se elaboraban en Los Pinos, es natural que los lobistas o cabilderos bien pagados rondan los

corredores de San Lázaro –y también oficinas públicas- como las fieras carroñeras a la presa”¹²².

Así pues, la práctica del cabildeo y el número de cabilderos aumentaba con rapidez, ello significaba la presencia de actores que realizaban una actividad hasta entonces poco conocida, y mucho menos estudiada, en el escenario político del país, principalmente en el ámbito legislativo.

Ante ello y, probablemente, como resultado de la mala fama que desde siempre ha estigmatizado al cabildeo, surgieron voces que alertaron sobre la necesidad de regular su práctica, lo que dio pie a un amplio debate y a la presentación, en diversas legislaturas y en ambas cámaras del Congreso federal, de iniciativas encaminadas hacia tal propósito; sin embargo ninguna de dichas iniciativas prosperó.

No obstante, la práctica del cabildeo y los cabilderos tuvieron reconocimiento en los nuevos reglamentos de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

El reglamento del Senado de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 04 de junio de 2010, en los artículos 298 y 299 del capítulo cuatro, título noveno, por primera vez hacía referencia a la práctica de cabildeo de la siguiente manera:

“CAPITULO CUARTO

DEL CABILDEO

Artículo 298

1. Se entiende por cabildeo la actividad que realizan personas dedicadas a promover intereses legítimos de particulares, ante los órganos directivos y comisiones del Senado o ante senadores en lo individual o en

¹²² Meyer, Lorenzo, *El espejismo democrático. De la euforia del cambio a la continuidad*, autor citado por Astie Burgos, Walter, *Op. Cit.*, P115.

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

2. Las comisiones y los senadores informan por escrito a la Mesa, para su conocimiento, de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus intereses.

Artículo 299

1. Los senadores o el personal de apoyo no pueden aceptar dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en las decisiones del Senado.

2. Toda infracción a esta norma será castigada en términos de las leyes de responsabilidades o la legislación penal, según corresponda”.¹²³

Por otra parte, el 15 de diciembre de 2010, fue aprobado el nuevo Reglamento de la Cámara de Diputados y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre del mismo año. En el artículo 263 del capítulo III (relativo al cabildeo) del título octavo hacía reconocimiento explícito de la práctica del cabildeo y de los cabilderos de la siguiente manera:

“Artículo 263.

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

2. Por cabildero se identificará al individuo que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades en los

¹²³ Reglamento del Senado de la República, Diario Oficial de la Federación, 04 de junio de 2010, Ciudad de México, México.

términos del numeral que antecede, por el cual obtenga un beneficio material o económico”.¹²⁴

Asimismo, en el artículo 264, el reglamento de la cámara baja señalaba que “todo individuo que pretenda realizar cabildeo por más de una vez en la Cámara deberá inscribirse al inicio de cada legislatura, en un registro público, que elaborará la Mesa Directiva, el cual se difundirá semestralmente en la Gaceta y en la página electrónica con los datos proporcionados por quienes se registren”¹²⁵.

El mismo ordenamiento, en su artículo 267, describía el proceso y los requisitos para la inscripción a dicho registro público.

Algunas disposiciones relativas al cabildeo en el Reglamento de la Cámara de Diputados fueron modificadas durante la LXII Legislatura y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 2013.

En aquel primer proceso del registro público, durante la LXI Legislatura (2009 – 2012), solicitaron su inscripción 452 cabilderos que representaban a empresas y agrupaciones de diversos tipos (personas morales), a quienes se les permitía la inscripción de más de un cabildero; asimismo solicitaron inscripción 112 personas físicas, por lo que el registro se conformó con un total de 564 personas acreditadas para cabildar en la Cámara de Diputados a quienes, conforme a lo establecido en el Reglamento se les entregó una identificación con fotografía, la cual deberían portar durante sus estancia en las instalaciones de la Cámara.

El acuerdo de la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos sobre los resultados del proceso de inscripción de cabilderos en la LXII Legislatura (2012 – 2015) señalaba que se había

¹²⁴ Reglamento de la Cámara de Diputados, Diario Oficial de la Federación, 24 de diciembre de 2010, Ciudad de México, México, p57.

¹²⁵ Ibidem.

otorgado el registro a 252 cabilderos (menos de la mitad respecto al primer registro), de los cuales 225 eran personas morales y 27 personas físicas, quienes fueron acreditados con una identificación con fotografía.

De acuerdo con las reformas al Reglamento de la Cámara ya mencionadas, para la LXIII Legislatura (2015 – 2018), “el número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo en la Cámara de Diputados será de veinte por cada comisión y de dos por cada persona moral inscrita; en caso de que exista un mayor número de solicitudes respecto a alguna comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente”¹²⁶.

La Mesa Directiva de la Cámara de Diputados recibió un total de 449 solicitudes, 212 de personas físicas y 235 de personas morales. De éstas 212 físicas y 229 morales entregaron todos los requisitos del Reglamento de la Cámara y de la convocatoria. De esta manera, el padrón de cabilderos quedó conformado por un total de 441 cabilderos a quienes se les entregó su respectiva identificación con fotografía.

A diferencia del Reglamento de la Cámara de Diputados, el del Senado de la República no establecía ningún ordenamiento relativo al empadronamiento de quienes hicieran cabildeo en la cámara alta.

Ante ello, el 27 de marzo de 2014, los senadores integrantes de la Mesa Directiva presentaron una iniciativa para reformar el Reglamento del Senado en materia de cabildeo, que establecía entre otros ordenamientos, la integración del padrón de cabilderos de la Cámara de Senadores. Esta iniciativa fue turnada a las comisiones unidas de Reglamentos y Prácticas

¹²⁶ Numeral cuarto del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados, publicado en el Diario Oficial de la Federación, publicado el 11 de octubre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, México, p2.

Parlamentarias y de Estudios Legislativos, las cuales no emitieron dictamen para ser turnado al pleno.

Sin embargo, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 04 de mayo de 2015, señala en el artículo 72 del capítulo tercero, título quinto, que los sujetos obligados de los Poderes Legislativos Federal, de las Entidades Federativas y la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal deberán poner a disposición del público y actualizar información diversa, especificando en la fracción XV, el padrón de cabilderos.

Por lo anterior, el 26 de agosto de 2015, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores publicó la convocatoria para integrar, por primera vez, el Padrón de Cabilderos del Senado de la República. Tras un periodo de 10 días para la recepción de solicitudes, el 24 de septiembre del mismo año, se publicó dicho padrón, el cual estaba integrado por 121 personas físicas y 134 personas morales que tenían derecho de acreditar a un máximo de dos cabilderos.

Conforme al acuerdo para la integración del Padrón de Cabilderos del Senado de la República, éste se renovará al inicio de cada año legislativo, a diferencia de la Cámara de Diputados, donde dicho padrón se integra al inicio de cada legislatura.

Así pues, el 22 de septiembre de 2016, la Mesa Directiva de la cámara alta, emitió la convocatoria para la inscripción o renovación del registro en el Padrón de Cabilderos del Senado de la República, estableciendo como fecha límite para la recepción de solicitudes el día 7 de octubre y un plazo de 15 días naturales posteriores a dicha fecha para la revisión de las peticiones conforme con los requisitos solicitados, para posteriormente publicar en su página de internet (www.senado.gob.mx) y en la Gaceta del Senado el número de registro y nombre de las personas

aceptadas para realizar la actividad de cabildeo en la Cámara de Senadores.

A diferencia de la Cámara de Diputados, el Senado no entregó ningún tipo de acreditación o identificación a los integrantes del Padrón de Cabilderos, quienes para ingresar a las instalaciones de la Cámara de Senadores, deberían dirigirse a la puerta tres de dicho recinto para llenar un formato con los siguientes datos: número de acreditación; fecha; nombre de la persona física; nombre de la persona moral y del acreditado; datos de la identificación oficial que presente; hora de salida y entrada, y firma de la persona.

De esta manera fue como la práctica del cabildeo obtuvo reconocimiento explícito y un marco regulatorio dentro del ámbito legislativo federal y local. No obstante, como ya se mencionó anteriormente, cabe recordar que el ejercicio de esta actividad ha tenido, desde siempre, sustento legal en los artículos ocho y nueve de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 que refieren al derecho de petición y libertad de asociación, respectivamente. Asimismo, su práctica como una actividad profesional, se fundamenta en el artículo quinto constitucional, que establece que a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siempre y cuando sean lícitos.

Para concluir es oportuno hacer mención del apunte que hace María Emilia Farías, socia – directora del despacho Cabildeo y Comunicación quien señala que “en el reglamento (de las cámaras) no se puede regular actos de terceros, sobre todo cuando es un reglamento interno, porque viola el principio de reserva de ley”.

4.2. Iniciativas para regular el cabildeo en México.

El cambio ocurrido en la composición del Congreso de la Unión a partir de 1997 trajo como consecuencia, entre otras cosas, que el Legislativo adquiriera un papel protagónico en la toma de decisiones públicas, esto a su vez significó la aparición de nuevas prácticas y nuevos actores, entre ellos el cabildeo y los cabilderos.

Muy pronto el cabildeo comenzó a ser una práctica cotidiana en el ámbito legislativo y la presencia de los cabilderos a multiplicarse en los recintos parlamentarios; lo anterior aunado al escaso conocimiento de la actividad, a la mala fama del lobbying y los *lobbyistas* y a la cada vez mayor exigencia ciudadana de transparentar el proceso de la toma de decisiones públicas, trajo como consecuencia que se pusiera sobre la mesa el tema de la necesidad de regularlos.

La primera iniciativa que hace mención sobre las actividades de cabildeo fue presentada en el Senado de la República, durante la LVIII Legislatura por el senador del PAN Cesar Jáuregui, quien presentó el 14 de diciembre de 2001 el proyecto por el que se expide el Reglamento del Senado de la República el cual forma parte del dictamen por el que se expidió el Reglamento vigente aprobado en abril de 2010.

En la Cámara de Diputados, la primera iniciativa encaminada específicamente a regular la práctica del cabildeo fue presentada el 29 de abril de 2002 bajo el título de Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la promoción de Causas, misma que quedó de primera lectura el 27 de abril de 2006.

Posteriormente, otras tantas iniciativas fueron presentadas sin que ninguna de ellas haya prosperado, más allá de haber sido consideradas

para el dictamen que dio pie a los reglamentos vigentes de ambas cámaras y sobre los cuales ya se hizo referencia.

A continuación se presenta la compilación de las iniciativas que han sido presentadas en ambas cámaras con el propósito de regular la práctica del cabildeo, la cual fue incluida por Mónica Leñero (2013) en la tesis de maestría *La regulación del cabildeo en el congreso mexicano. Un mecanismo de transparencia y participación*; y que resulta de gran utilidad para conocer todos los intentos que se han hecho por legislar en la materia; ésta fue complementada por quien suscribe, añadiendo las iniciativas presentadas en años posteriores.

LVIII LEGISLATURA

#	DIP. O SEN./ PARTIDO	INICIATIVA	FECHA PLENO	ESTATUS	TURNO O COMISIÓN	RESUMEN INICIATIVA
1	Sen. César Jáuregui Robles PAN	Expide el Reglamento del Senado de la República	14 de diciembre de 2001	Aprobado en Pleno el 22 de abril de 2010, (forma parte del Dictamen por el que se expidió el Reglamento vigente) Publicado en DOF el 4 de junio de 2010	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, y Estudios Legislativos	Reconoce y reglamenta el procedimiento para realizar la labor del cabildeo. Establece la obligación de las personas u organizaciones que realicen actividades de cabildeo, de registrarse ante la Secretaría General de Servicios Administrativos. Adicionalmente prevé que las comunicaciones escritas y actas que se produzcan por motivo del cabildeo, podrán ser publicadas en la Gaceta.
2	Dip. Efrén Leyva Acevedo PRI	Expide la Ley Federal para la Regulación de la Actividad Profesional del Cabildeo y la Promoción de causas	29 de abril de 2002 Gaceta del 30 de abril de 2002	Dictamen 1ºlectura: 27 de abril de 2006	Cámara de Diputados: Comisiones Unidas de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Reglamentos y Prácticas Parlamentaria	La Iniciativa define los alcances del cabildeo y promoción de causas; precisa los sujetos activos y pasivos en la actividad del cabildeo; crea un código de conducta; integra un registro público de personas dedicadas profesionalmente al cabildeo; define las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y servidores públicos del Ejecutivo y Legislativo respecto de las actividades de cabildeo, y establece un régimen de responsabilidades para servidores públicos y sanciones para los cabilderos.

3	Sen. Fidel Herrera Beltrán PRI	Expide la Ley Federal de Cabildeo	7 de Agosto de 2002	Desechada el 26 de abril de 2005	Cámara de Senadores: Comisión Unidas de Gobernación, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos	<p>Promueve la creación de un marco legal para transparentar y regular las actividades privadas de cabildeo.</p> <p>Define al cabildeo como una actividad profesional, remunerada, prestada por personas físicas o morales y destinada a informar de manera especializada a los poderes Legislativo y Ejecutivo, sobre proyectos legislativos que son de su interés y sobre los que pretenden influir a favor o en contra.</p> <p>Entre las medidas propuestas destacan: 1) las empresas dedicadas al cabildeo deberán obtener un registro por tema a abordar en las oficinas del Congreso y de la SEGOB; 2) prohíbe a los legisladores aceptar cualquier tipo de obsequios de los cabilderos o de quien estos representan, 3) establece sanciones para quienes incumplan la ley, y 4) faculta a los ciudadanos a denunciar cualquier conducta violatoria de la ley.</p>
---	-----------------------------------	---	---------------------	----------------------------------	--	--

LIX LEGISLATURA

#	DIP. O SEN./ PARTIDO	INICIATIVA	FECHA PLENO	ESTATUS	TURNO O COMISIÓN	RESUMEN INICIATIVA
4	Sen. Fidel Herrera Beltrán PRI	Adiciona un título sexto a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	30 de marzo de 2004	Concluida y archivada por Acuerdo de la JUCOPO del 21 de diciembre de 2006	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos	<p>Propone dotar al Poder Legislativo de un marco regulatorio básico que permita ordenar el cabildeo profesional al interior del Congreso, con el propósito de prevenir conductas irregulares en su ejercicio.</p> <p>Crea un apartado en la Ley Orgánica para planear y supervisar las reuniones que se lleven a cabo entre los grupos de interés y los legisladores. Asimismo, crea una Unidad Especializada de Enlace encargada de atender las diligencias derivadas de estas actividades y vigilar la gratuidad de este ejercicio.</p>
5	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	Expide la Ley Federal de Cabildeo	22 de abril de 2004	Iniciativa desechada con base en Acuerdo de la Mesa Directiva el 23 de noviembre de 2011.	Cámara de Diputados: Comisión de Gobernación	<p>Los objetivos de esta Iniciativa, son: encauzar la influencia de los grupos de interés para que motiven resoluciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que sean acordes con el interés público; transparentar las acciones de cabildeo y gestión de intereses; y, hacer del conocimiento público la identidad y actividades de los cabilderos.</p> <p>Destaca la necesidad de institucionalizar el cabildeo mediante la creación de registro público de quienes realicen esta actividad. Determina las normas básicas para el ejercicio del cabildeo profesional ante los órganos de los poderes Legislativo y Ejecutivo.</p>

6	Dip. Antonio Morales de la Peña y Dip. Federico Döring Casar PAN	Expide la Ley Federal de Actividades de Promoción de Intereses de Particulares	9 de diciembre de 2004	Iniciativa desecheda con base en Acuerdo de la Mesa Directiva el 23 de noviembre de 2011.	Cámara de Diputados: Comisión de Gobernación	<p>Tiene como finalidad establecer las bases generales que normen las actividades de promoción de intereses particulares, que con fines de lucro realicen individuos u organizaciones privadas ante los órganos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Federación.</p> <p>Las obligaciones y responsabilidades, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo se circunscriben al debido registro y seguimiento de las actividades de cabildeo que deberán tener un carácter documental y público que pueda ser consultado por cualquier ciudadano.</p>
---	---	--	------------------------	---	---	--

7	Dip. Sami David David PRI	Adiciona los artículos 61 bis y 61 bis 1 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos	17 de agosto de 2005 Gaceta 19 de agosto de 2005	<u>Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010.</u>	Cámara de Diputados: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Fortalecer las garantías individuales de los mexicanos mediante su inclusión en el proceso. Con ese propósito establece que los particulares, personas físicas o morales, puedan ser peticionarios directos con motivo de la creación, reforma, adición, derogación o abrogación de disposiciones jurídicas o proposiciones con punto de acuerdo ante las cámaras del Congreso.</p> <p>Quienes realicen actividades de cabildo para un tercero deberán solicitar su inscripción ante la Secretaría General en el caso de la Cámara de Diputados o en la Secretaría de Servicios Parlamentarios, en el caso de la Cámara de Senadores.</p> <p>La Secretaría General y la Secretaría de Servicios Parlamentarios deberán identificar si un legislador en ejercicio, forma parte de una persona jurídica peticionaria o bien, que actúe en nombre de ésta, en cuyo caso lo hará saber a las Comisiones de las que aquél forma parte, así como al Presidente de la Cámara para en su caso se abstenga de intervenir en el asunto de que se trate.</p>
---	----------------------------------	---	---	--	--	--

8	Dip. Cristina Portillo Ayala PRD	<u>Adiciona los artículos del 215 al 224 al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos</u>	24 de agosto de 2005	<u>Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010.</u>	Cámara de Diputados: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Fortalecer la gestión del poder Legislativo a través de la regulación de la actividad del cabildeo. En ese sentido determina: 1) Institucionalizar la figura del cabildeo en el ámbito parlamentario federal a través de un Registro Público de Cabildeo; 2) transparentar el ejercicio del cabildeo para evitar el tráfico de influencias y el manejo patrimonialista de información privilegiada y 3) estipular el alcance de las actividades en el ramo. Define la actividad del cabildeo como aquélla para influir, incidir o en defensa de intereses particulares, sectoriales o institucionales, en relación con los actos y resoluciones que emita el Poder Legislativo.
9	Dip. Alejandro Murat Hinojosa PRI	<u>Expide la Ley para Regular el Cabildeo y la Gestión de Causas</u>	22 de noviembre de 2005 Gaceta 10 noviembre de 2005	<u>Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010.</u>	Cámara de Diputados: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Establece las normas para el ejercicio transparente y honesto de la actividad del cabildeo ante los órganos de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, como una actividad complementaria al proceso de representación popular. Todas las personas que realicen actividades de cabildeo deberán inscribirse en el Registro Nacional de Transparencia sobre Cabildeo y Gestión de Causas que dependerá del Instituto Federal de Acceso a información (IFAI). La inscripción es gratuita y es requisito obligatorio para ejercer toda actividad de cabildeo y gestión de causas.

10	Sen. Sara Isabel Castellanos Cortés PVEM	Adiciona un Título Sexto, denominado "La Participación Ciudadana y el Cabildeo Legislativo" compuesto por los artículos 136 al 141 a la LOGGEUM	10 de noviembre de 2005	Concluida y archivada por Acuerdo de la JUCOPO del 21 de diciembre de 2006	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Reglamentarias, y de Estudios Legislativos	<p>Busca el reconocimiento y regularización de las actividades de negociación y cabildeo como actividades profesionales y especializadas de agregación y gestión de intereses de los gobernados frente a los legisladores de las actividades de representación legal. Identifica aspectos de la función legislativa en la que será permitida la función del cabildeo.</p> <p>Además establece mecanismos de transparencia, información y verificación de las personas físicas y morales que se dediquen a la actividad del cabildeo. Se prevé la integración de un registro público de cabilderos, este registro no será obligatorio para quienes realicen gestiones por su propio derecho</p> <p>Se prohíbe al Ejecutivo Federal, sus dependencias y organismos descentralizados, la contratación de servicios profesionales de cabildeo en sus relaciones con el Poder Legislativo Federal y establece un esquema de responsabilidades y sanciones en torno a dicha actividad.</p>
----	--	---	-------------------------	--	---	--

11	Dip. Iván García Solís y Dip. Raúl José Mejía González PRD y PRI	Expide el Reglamento de la Cámara de Diputados	21 de diciembre de 2005	Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010.	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen Reglamentos, y Prácticas Parlamentarias	Define por cabildeo toda gestión o petición que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes. Define por cabildero a cualquier organismo público, privado o social, así como cualquier persona física, que haga gestiones o peticiones en los términos del párrafo que antecede. Se establece que los Diputados deberán abstenerse de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtengan beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, toda vez que incurrirán en el delito de tráfico de influencias.
12	Dip. Santiago Cortés Sandoval PRD	Expide la Ley Reglamentaria del artículo 8° de la CPEUM	28 de marzo de 2006	Iniciativa deseada con base en Acuerdo de la Mesa Directiva el 23 de noviembre de 2011.	Cámara de Diputados: Comisión de Puntos Constitucionales	Pretende fortalecer el derecho de petición a favor de las personas físicas o morales. Dicho derecho podrá ejercerse ante cualquier autoridad, funcionario, empleado público y órgano del poder público. La petición puede tener por objeto cualquier asunto o materia.

LX LEGISLATURA

#	DIP. O SEN./ PARTIDO	INICIATIVA	FECHA PLENO	ESTATUS	TURNO O COMISIÓN	RESUMEN INICIATIVA
13	Dip. Sara Isabel Castellanos Cortés PVEM	Expide la Ley Federal de Cabildeo	31 de octubre de 2006	Iniciativa desecheda con base en Acuerdo de la Mesa Directiva el 23 de noviembre de 2011.	Cámara de Diputados: Comisión de Gobernación	<p>Reconoce el derecho al libre ejercicio de la actividad del cabildeo, se crean mecanismos de control y de registro de los cabilderos para la transparencia y publicidad en el ejercicio de esta actividad.</p> <p>Regula las actividades profesionales y remuneradas del cabildeo y promoción de causas de intereses que realicen los particulares frente a los poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión.</p> <p>Ordena que la información, documentos, datos o demás elementos aportados por los cabildero sean públicos sin ninguna reserva o restricción conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por lo que las autoridades públicas que los tengan en su poder deberán publicarlos por medios electrónicos y facilitar su consulta al público en general, con la finalidad de transparentar el trabajo y objetivos del cabildeo.</p> <p>Establece la conformación, en el Congreso de la Unión, de un padrón de cabilderos, el cual será temporal y solo tendrá efectos publicitarios, por ningún motivo se requerirá para su inscripción al mismo mayores requisitos que los de uso común en los registros públicos.</p> <p>En el ámbito del Poder Ejecutivo, los cabilderos deberán registrarse ante la Secretaría de Gobernación en un Registro Público permanente.</p>

14	Dip. Erika Larregui Nagel PVEM	<u>Expide la Ley de Transparencia, Rendición de Cuentas y Acceso a la Información Pública; reforma y adición de diversas disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos</u>	16 de noviembre de 2006	<u>Dictaminada en sentido negativo el 6 de noviembre 2007</u>	Cámara de Diputados: Comisión de la Función Pública	<p>Clasificaba como información pública el nombre, razón o denominación social de las personas físicas o morales que realizaran acciones de cabildeo ante los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y estatales, presidentes municipales y titulares de las demarcaciones territoriales, tendientes a promover o influir sobre reformas, adiciones o derogaciones a cualquier ordenamiento jurídico.</p> <p>Prohibía la comercialización de datos personales que estuviesen en posesión de los sujetos obligados.</p>
15	Sen. Pablo Gómez Álvarez PRD	<u>Expide Reglamento del Senado de la República</u>	7 de diciembre de 2006	<u>Aprobado en Pleno el 22 de abril de 2010, (forma parte del Dictamen por el que se expidió el Reglamento vigente) Publicado en DOF el 4 de junio de 2010</u>	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos	<p>Define el cabildeo como toda gestión o petición que se hace ante cualquier Senador, órgano o autoridad del Senado para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes.</p> <p>Establece que todo aquel que pretenda realizar cabildeo en el Senado debe inscribirse ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, en un registro público, que se difundirá trimestralmente en la Gaceta, con los datos proporcionados por éstos. Quienes no estén registrados no podrán llevar actividades de cabildeo. Se exceptúan del Registro los sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras sin fines de lucro, movimientos populares sin</p>

						registro legal y partidos políticos. Los Senadores deben de informar por escrito al presidente de las comisiones correspondientes sobre las conversaciones sostenidas con los cabilderos.
16	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva Convergencia	Adiciona diversas disposiciones a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y expide la Ley Federal de Cabildeo	27 de febrero de 2007	Dictaminada en sentido negativo el 24 de abril de 2008	Cámara de Diputados: Comisiones Unidas de la Función Pública y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	<p>Su objetivo es regular y controlar cualquier comunicación escrita o electrónica tendiente a formular, modificar, abrogar o derogar leyes, decretos o acuerdos del Congreso de la Unión, respecto al proceso legislativo, o influir en la planeación, ejecución y desarrollo de las acciones administrativas y programáticas que a cada entidad, dependencia y organismo de la administración pública federal correspondan, que realicen personas físicas o morales en favor de sus intereses y por organizaciones, sectores o grupos de la sociedad civil en la gestión de causas legítimas.</p> <p>Por lo que corresponde a las normas de conducta ética de los cabilderos, se obliga a los cabilderos informar sobre los temas tratados, los resultados obtenidos, los ingresos y egresos productos del servicio profesional del cabildeo.</p> <p>Propone la creación de un registro público de cabildeo legislativo, en sustitución del Registro de los Particulares con Actividad Profesional que acceden al recinto Legislativo. Asimismo, plantea la creación de un registro público de cabildeo ante el Poder Ejecutivo Federal, que estará a cargo de la Secretaría Función Pública.</p>

						Finalmente, la Iniciativa contiene un apartado relativo a las responsabilidades para los servidores públicos y sanciones para los cabilderos que incumplan con la Ley.
17	Dip. Jesús Arredondo Velázquez PAN	Reforma el artículo 8º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29 de marzo de 2007	Iniciativa desechada con base en Acuerdo de la Mesa Directiva el 23 de noviembre de 2011	Cámara de Diputados: Comisión de Puntos Constitucionales	Establece la obligatoriedad para que los servidores públicos emitan respuesta a las solicitudes de los ciudadanos en cualquier materia, conforme a los términos que se establezcan en las leyes y reglamentos de cada materia y en caso de no preverse se tendrá un plazo de tres meses.
18	Dip. Cuauhtémoc Velasco Oliva Convergencia	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la LOCGEUM	4 de octubre de 2007 Gaceta del 20 de septiembre de 2007	Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010. Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	Regular y controlar cualquier comunicación escrita o electrónica tendiente a formular, modificar, abrogar o derogar leyes, decretos o acuerdos del Congreso de la Unión, respecto al proceso Legislativo, que realicen personas físicas o morales en favor de sus intereses y por organizaciones, sectores o grupos de la sociedad civil en la gestión de causas legítimas. Propone la creación de un Registro Público Nacional de Cabildo Legislativo en el cual se lleva a cabo la inscripción, integración y actualización de prestadores profesionales de cabildo, así como el registro de personas físicas o morales y organizaciones, sectores, grupos o personas en lo individual que, en representación de terceros o de derechos propios, gestionen causas sociales legítimas.

						<p>El Registro estará bajo la responsabilidad del Secretario Técnico del Comité de Ética - cuerpo colegiado encargado de velar por los principios y valores éticos dentro del trabajo Legislativo-.</p> <p>Todo interesado que desee ejercer la actividad profesional de cabildeo, además de estar previamente inscrito en el mencionado registro, deberá contar con Cédula de Registro, la cual podrá ser renovada cada tres años. Se prevé que con el propósito de que el cabildeo se realice con la mayor transparencia posible, la información relativa a los esquemas de deliberación deberá ser pública.</p>
19	Dip. Rogelio Carbajal Tejada PAN	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la LOGGEUM y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los EUM	4 de diciembre de 2007	Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010. Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Define como cabildeo, a toda actividad de interlocución realizada entre cabildero y legislador, tendiente a influir en los actos y resoluciones emitidas por el Poder Legislativo en defensa o promoción de intereses particulares o de grupo. Se establece la obligación de los cabilderos de inscribirse en el padrón de cabilderos de cada una de las Cámaras en las que pretenda llevar a cabo la actividad. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente, facultando al cabildero para realizar actos de cabildeo durante dicho periodo, al término del cual deberá ser renovada para poder continuar con sus actividades.</p> <p>Todos los documentos de cabildeo relacionados con Iniciativas, Minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por</p>

						alguna o ambas Cámaras, serán integrados en el Folio de Cabildeo.
20	Dip. Mario Alberto Salazar Madera, Dip. Gustavo Macías Zambrano, Dip. Omar Antonio Borboa Becerra, Dip. Miguel Ángel Monraz Ibarra PAN	Reforma la LOCGEUM, adicionando un capítulo denominado "Del Cabildeo en el Congreso de la Unión"	13 de diciembre de 2007	Considerada en el Dictamen por el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010. Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Propone adicionar un capítulo a la Ley Orgánica del Congreso denominado "Del cabildeo en el Congreso de la Unión".</p> <p>Se entiende por cabildeo cualquier comunicación o petición lícita dirigida a los legisladores de la Unión, ya sea por particulares o por grupos de interés mexicanos o extranjeros, o por otras autoridades, que tenga como finalidad influir en la creación, elaboración o modificación de una disposición emitida por el Congreso de la Unión, respecto a facultades discrecionales.</p> <p>Ordena a ambas Cámaras contar con un registro público que se renovará cada legislatura. Este registro incluirá, entre otra información: las actividades extralegislativas que realicen los Diputados o Senadores, los grupos o asociaciones a los que pertenecen o representan y los apoyos económicos prestados por terceros, así como todas aquellas personas, ya sean particulares u oficiales, que pretendan realizar labores de cabildeo quienes deberán manifestar la disposición o disposiciones específicas cuya labor es influenciar y, las personas o autoridades que les pagan para ello.</p> <p>Se señala la obligación de los cabilderos particulares de entregar el registro de los reportes financieros semestrales, en el que deberán manifestar el nombre,</p>

						<p>dirección de todos sus clientes, cuánto les pagan y, todos los colaboradores en sus actividades de cabildeo.</p> <p>Sólo las personas que se encuentren inscritas en el registro tendrán derecho a tarjetas de acceso, mismas que serán nominativas, incluirán la fotografía del titular y el nombre de la empresa, organización o persona física para la que trabaje.</p> <p>El titular deberá llevar permanentemente en forma visible la tarjeta de acceso en todos los locales de la Cámara respectiva. Se prevé una sanción de hasta con 5 mil días de salario mínimo para toda persona que realice actividades de cabildeo sin estar registrada.</p>
22	Sen. José González Morfín PAN	Reforma la LOCGEUM	26 de marzo de 2008	Desechada con base en Acuerdo de la Mesa Directiva del 23 de noviembre de 2010 publicado en la Gaceta Parlamentaria del 13 de diciembre de 2010	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y de Estudios Legislativos, Primera	<p>Reconoce al cabildeo como la promoción de intereses propios o ajenos que busquen influir en el trabajo legislativo.</p> <p>Propone que la Mesa Directiva de cada Cámara registre y autorice la promoción de intereses propios o ajenos que busquen influir en el trabajo legislativo a fin de asegurar la transparencia y el actuar ético de Diputados y Senadores, se faculta a dicho órgano para solicitar a los cabilderos la información que considere necesaria para permitir que esa actividad se desarrolle, así como para normar los criterios de su actuación.</p>

LXI LEGISLATURA

#	DIP. O SEN./ PARTIDO	INICIATIVA	FECHA PLENO	ESTATUS	TURNO O COMISIÓN	RESUMEN INICIATIVA
23	Dip. Luz Carolina Gudiño Corro PRI	Reforma y adiciona diversas disposiciones de la LOGEUM	9 de febrero de 2010	Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010. Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Dotar al Congreso de un marco regulatorio básico que permita ordenar las actividades de cabildeo al interior del mismo; darle transparencia y un sentido específico a fin de prevenir las conductas irregulares que se puedan generar en el ejercicio de estas tareas.</p> <p>Establece que las peticiones que provengan de agrupaciones organizadas en torno a cierto interés, respecto de asuntos de competencia de cualquiera de las Cámaras, deberán plantearse por conducto de la Unidad Especializada de Enlace que al efecto se establezca.</p> <p>La Unidad de Enlace llevará el control y el registro de las peticiones presentadas por escrito y será la encargada de establecer y dar seguimiento a la comunicación entre las personas y organizaciones de cabildeo y los legisladores competentes.</p> <p>Finalmente, establece que el procedimiento de cabildeo será gratuito.</p>

24	Sen. Carlos Sotelo García PRD	Expide la Ley Federal de Cabildeo	23 de marzo de 2010	Concluyó su trámite legislativo con base en el Acuerdo de la Mesa Directiva publicado en la Gaceta Parlamentaria el 27 de noviembre de 2012	Cámara de Senadores: Comisiones Unidas de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias ; y de Estudios Legislativos, Primera.	<p>Los objetivos de la Iniciativa son: transparentar el ejercicio del cabildeo para evitar su práctica viciada de tráfico de influencias o de manejo patrimonialista de información privilegiada; institucionalizar legislativamente la figura del cabildeo como un instrumento al servicio de la sociedad civil, que enriquece y fortalece la democracia, y que la influencia de los grupos de interés sea complementaria al proceso de representación popular directa.</p> <p>Se busca transparentar a la gestión de los grupos organizados que procuran hacer valer sus opiniones en los ámbitos parlamentarios o de decisión del Poder Ejecutivo, para que el proceso de influencia de los grupos de interés sea capaz de generar políticas que vayan de acuerdo con el interés público y no exclusivamente con el interés particular de alguna persona o grupo.</p> <p>Pretende que el cabildeo se revele como legítima y efectiva fuente de información para que las decisiones de los poderes públicos se manifiesten con el mayor fundamento posible, considerando al mismo tiempo la opinión de organizaciones sociales, económicas y políticas.</p>
----	----------------------------------	---	---------------------	---	--	---

					<p>Para identificar a quienes realizan cabildeo y transparentar sus actividades, se crean los Registros Públicos de Cabildeo del Poder Ejecutivo, de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.</p> <p>La inscripción a los registros será gratuita y se entregará al interesado una constancia en la que figura el número de registro.</p> <p>En el caso en que el cabildero realice actividades de gestión de intereses en nombre de más de un cliente, deberá realizarse un registro por separado por cada uno de ellos.</p> <p>Se prevé la constitución de organismos de control de aplicación de la Ley, quienes serán los encargados de elaborar el Código de Ética para el ejercicio de las actividades de cabildeo y de investigar las presuntas transgresiones al régimen de la Ley.</p> <p>Incluye sanciones para quienes infrinjan la Ley y establece las causales de responsabilidad administrativa en que podrán incurrir servidores públicos.</p>
--	--	--	--	--	--

25	Dip. Jesús María Rodríguez Hernández PRI	Expide el Reglamento de la Cámara de Diputados	6 de abril de 2010	Aprobado en Pleno el 15 de diciembre de 2010 (forma parte de las Iniciativas por las que se expidió el nuevo reglamento) Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Establece que se entiende por cabildeo toda gestión o petición que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes.</p> <p>Se obliga a todo aquel que pretenda realizar cabildeo en la Cámara a inscribirse, ante la Secretaría General, en un registro público, que se difundirá semestralmente en la Gaceta, con los datos proporcionados por éstos.</p> <p>Los Diputados deberán informar por escrito de las conversaciones que hubieran tenido con los cabilderos sobre cualquier asunto que se encuentre en trámite en la Cámara. Este informe deberá dirigirse al Presidente de la Comisión que conozca del asunto. Si la comunicación se hace en reunión de Comisión, deberá quedar constancia en el acta correspondiente.</p>
26	Dip. Josefina Vázquez Mota PAN	Expide la Ley del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior de la Cámara de Diputados	13 de abril de 2010	Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010. Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	<p>Incorpora como aspecto total para la rendición de cuentas, la regulación del cabildeo. Se busca ordenar y delimitar dentro de los márgenes legales y del bien común esta actividad, para evitar excesos y equilibrar la defensa de intereses particulares frente al interés general.</p> <p>Se pretende transparentar la labor que realiza de forma válida cualquier empresa, asociación o mexicano que tenga interés en los procesos legislativos y en la forma en que los legisladores atienden sus peticiones, con la finalidad</p>

					<p>de inhibir prácticas ilegales y contra la ética. Se otorga legitimidad al contacto entre particulares y legisladores.</p> <p>Se define al cabildeo como toda actividad de interlocución realizada entre cabildero y el Diputado, tendiente a influir lícitamente en los actos y resoluciones emitidas por la Cámara de Diputados en defensa o promoción de intereses particulares o de grupo.</p> <p>Se establece la obligación de los cabilderos a inscribirse en el padrón de cabilderos de la Cámara a cargo de la Secretaría General. La inscripción tendrá vigencia por el tiempo que dure la legislatura correspondiente. Se incluyen los requisitos a cumplir para la inscripción al registro.</p> <p>El padrón de cabilderos contendrá la información de cada cabildero, misma que será publicada en la Gaceta Parlamentaria y divulgada a través de la página de Internet de la Cámara.</p> <p>Adicionalmente, se señala que los documentos de cabildeo relacionados con Iniciativas, Minutas, proyectos, decretos, y en general, cualquier acto o resolución emitida por la Cámara, deben integrarse en el Folio de Cabildeo.</p> <p>Se imponen sanciones para quien realice actividades de cabildeo sin haber obtenido su inscripción ante la Secretaría General.</p>
--	--	--	--	--	---

27	<p>Dip. Guadalupe Acosta Naranjo, Dip. José Luis Jaime Correa, Dip. Luis Felipe Eguía Pérez, Dip. José de Jesús Zambrano Grijalva, Dip. Mary Thelma Guajardo Villarreal y Dip. Ángeles Nazares Jerónimo PRD</p>	<p>Expide el Reglamento General de la Cámara de Diputados</p>	<p>12 de mayo de 2010 Gaceta Parlamentaria 17 de mayo de 2010</p>	<p>Considerada en el Dictamen por el que se expide el Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado el 15 de diciembre de 2010.</p> <p>Publicado en DOF el 24 de diciembre de 2010</p>	<p>Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias</p>	<p>Se incluye la definición de cabildeo como toda gestión que se haga ante cualquier órgano o autoridad de la Cámara, para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses del cabildero o de sus contratantes.</p> <p>Establece que los Diputados, se deberá abstener de hacer recomendaciones que equivalgan a un cabildeo, cuando obtenga beneficio económico o en especie para sí o su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios.</p> <p>Además, se señala que todo aquel que pretenda realizar cabildeo en la Cámara debe inscribirse ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, en un registro público, que se difundirá trimestralmente en la Gaceta, con los datos proporcionados por éstos. Se exceptúa de esta inscripción a los sindicatos, cooperativas, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales nacionales o extranjeras sin fines de lucro, movimientos populares sin registro legal y partidos políticos.</p> <p>Sólo aquéllos inscritos en el registro podrán llevar actividades de cabildeo.</p> <p>Se prevé la obligación de los Diputados de informar al Presidente de la Comisión que conozca del asunto correspondiente sobre las conversaciones sostenidas con los cabilderos.</p>
----	---	---	---	---	--	---

28	Dip. José Luis Jaime Correa PRD	Reforma y adición de diversas disposiciones a la CPEUM	21 de julio de 2010	Desechada el 19 de abril de 2012	Cámara de Diputados: Comisión de Puntos Constitucionales	<p>Propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad de legislar en materia de cabildeo, mediante la adición de una fracción XXIX-P, al artículo 73 de la CPEUM.</p> <p>Asimismo, establece que a los servidores públicos comprendidos en el artículo 108 de la CPEUM, que realicen actividades de cabildeo o la gestión de intereses particulares, y reciban un beneficio personal, económico o en especie para sí o terceras personas, se les aplicarán las sanciones administrativas o penales que las leyes determinen.</p>
29	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia. PT	Reforma el artículo 73 de la CPEUM y expide la Ley Federal que Regula las Actividades de Cabildeo	30 de septiembre de 2010	Desechada el 29 de junio de 2012	Cámara de Diputados: Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública	<p>Se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de cabildeo y conflicto de interés.</p> <p>Entre los principales objetivos de la Iniciativa destacan: transparentar las actividades de cabildeo; establecer reglas y disposiciones generales para la práctica de las actividades de cabildeo que se ejercen ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y ante las distintas instancias de poder público federal, a fin de que el proceso de formación de leyes, el ejercicio de la administración pública y de las funciones públicas sea transparente y procure la accesibilidad de cabilderos profesionales y ciudadanos ante los distintos ámbitos de poder y puedan formular opiniones y observaciones sobre asuntos de su interés.</p>

					<p>Se define al cabildeo como toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno, el Congreso, el poder Judicial y otras instancias federales, llevadas a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser no remunerada llevada a cabo por los propios interesados o remunerada a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.</p> <p>Clasifica al cabildeo en dos tipos:</p> <p>Cabildeo Profesional: Es el que se ejerce a través de personas físicas o morales, de forma expresa y remunerada, generalmente constituidos en empresas, despachos o firmas cuyo objeto es representar grupos de interés, y</p> <p>Cabildeo Ciudadano: Es el que ejerce la ciudadanía en general o la sociedad civil organizada, a través de comitivas, representaciones, organismos no gubernamentales y grupos de acción cívica, entre otros.</p> <p>Incluye como principios rectores de la actividad de Cabildeo, los siguientes:</p> <p>Transparencia y Publicidad: Garantizar el carácter público de la información contenida en el Padrón de Cabilderos, así como de los informes que generen los cabilderos.</p>
--	--	--	--	--	---

					<p>Accesibilidad: Garantizar el acceso de cabilderos ciudadanos a los sujetos de cabildeo.</p> <p>Participación: Abrir espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y como complemento del sistema de democracia representativa. El cabildeo es un medio para que la sociedad civil organizada o de forma independiente participe de forma activa y opine sobre asuntos de su interés.</p> <p>Se prevé la integración de un Padrón de Cabilderos para todas las personas que realicen actividades de cabildeo. La inscripción es gratuita y se entregará constancia de registro.</p> <p>El registro en el Padrón de Cabilderos es requisito obligatorio para ejercer actividades de cabildeo y gestión de intereses ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y otras instancias del poder público federal.</p> <p>El Padrón estará a cargo del Secretario General de la Cámara de Diputados, el Secretario General de la Cámara de Senadores, el Secretario de Gobernación en el caso del Ejecutivo, la Secretaría Ejecutiva del Pleno y de la Presidencia del Consejo de la Judicatura Federal y en su caso, los representantes legales de otras instancias del poder público.</p>
--	--	--	--	--	--

						<p>Entre otras obligaciones, los cabilderos se sujetan entre otros requisitos a rendir informes anuales ante el Secretario o representante legal que corresponda, acreditarse ante los sujetos de cabildeo con la acreditación o constancia oficial de su registro en el Padrón que corresponda, llevar registros de contabilidad que reflejen el estado y flujo de sus ingresos y egresos.</p> <p>Se prevén los procedimientos y las sanciones para quienes infrinjan lo establecido en la Ley. Para el caso de los servidores públicos se definen las causas de responsabilidad administrativa.</p>
30	Dip. Jaime Fernando Cárdenas Gracia. PT	Reforma y adiciona el artículo 73, fracción XXIX-Q, de la CPEUM; y expide la Ley Federal que Regula las Actividades de Cabildeo	18 de julio de 2012 Gaceta 24 de julio de 2012	Dictaminada en sentido negativo el 4 de septiembre de 2013	Cámara de Diputados: Comisión de Puntos Constitucionales	<p>Se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes en materia de cabildeo y conflicto de interés.</p> <p>La Iniciativa tiene por objetivo:</p> <p>1) Regular aspectos básicos del cabildeo como: definir los sujetos de cabildeo, establecer la obligatoriedad del registro de cabilderos, requisitos y características del registro, determinar responsabilidades y sanciones; 2) incorporar la figura de cabildeo ciudadano como un complemento del sistema de democracia representativa; 3) diferenciar entre cabildeo profesional y cabildeo ciudadano; 4) incorporar al Poder Judicial, al Ejecutivo y demás instancias de poder público como sujetos de cabildeo; 5) establecer como principios rectores para el ejercicio de actividades de cabildeo, la transparencia, publicidad, accesibilidad y participación.</p>

						<p>Define al cabildeo como toda acción deliberada y sistemática destinada a influir en las decisiones y políticas del Gobierno, el Congreso, el poder Judicial y otras instancias federales, llevadas a cabo por un grupo particular a favor de sus intereses y puntos de vista, a través de la búsqueda del contacto o comunicación directa con autoridades y funcionarios públicos. Tal acción puede ser no remunerada llevada a cabo por los propios interesados o remunerada a través de terceros, los que reciben un pago, compensación o beneficio por tal labor.</p> <p>Clasifica al cabildeo en dos tipos:</p> <p>Cabildeo Profesional: Es el que se ejerce a través de personas físicas o morales, de forma expresa y remunerada, generalmente constituidos en empresas, despachos o firmas cuyo objeto es representar grupos de interés, y</p> <p>Cabildeo Ciudadano: Es el que ejerce la ciudadanía en general o la sociedad civil organizada, a través de comitivas, representaciones, organismos no gubernamentales y grupos de acción cívica, entre otros.</p> <p>Incluye como principios rectores de la actividad de Cabildeo, los siguientes:</p>
--	--	--	--	--	--	---

					<p>Transparencia y Publicidad: Garantizar el carácter público de la información contenida en el Padrón de Cabilderos, así como de los informes que generen los cabilderos profesionales.</p> <p>Accesibilidad: Garantizar el acceso de cabilderos ciudadanos a los sujetos de cabildeo.</p> <p>Participación: Abrir espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones y como complemento del sistema de democracia representativa. El cabildeo es un medio para que la sociedad civil organizada o de forma independiente participe de forma activa y opine sobre asuntos de su interés.</p> <p>Se prevé la integración de un Padrón de Cabilderos para todas las personas que realicen actividades de cabildeo. La inscripción es gratuita y se entregará constancia de registro.</p> <p>El registro en el Padrón de Cabilderos es requisito obligatorio para ejercer actividades de cabildeo y gestión de intereses ante los Poderes Legislativo, Ejecutivo, Judicial y otras instancias del poder público federal.</p> <p>El Padrón estará a cargo del Secretario General de la Cámara de Diputados, el Secretario General de la Cámara de Senadores, el Secretario de Gobernación en el caso del Ejecutivo, la Secretaría Ejecutiva del Pleno y de la Presidencia</p>
--	--	--	--	--	--

					<p>del Consejo de la Judicatura Federal y en su caso, los representantes legales de otras instancias del poder público.</p> <p>Entre otras obligaciones, los cabilderos se sujetan entre otros requisitos a rendir informes anuales ante el Secretario o representante legal que corresponda, acreditarse ante los sujetos de cabildeo con la acreditación o constancia oficial de su registro en el Padrón que corresponda, llevar registros de contabilidad que reflejen el estado y flujo de sus ingresos y egresos.</p> <p>Se prevén los procedimientos y las sanciones para quienes infrinjan lo establecido en la Ley. Para el caso de los servidores públicos se definen las causas de responsabilidad administrativa.</p>
--	--	--	--	--	---

LXII LEGISLATURA

#	DIP. O SEN./ PARTIDO	INICIATIVA	FECHA PLENO	ESTATUS	TURNO O COMISIÓN	RESUMEN INICIATIVA
31	Dip. Marilyn Gómez Pozos MC	Reforma los artículos 263, 264 y 265 del Reglamento de la Cámara de Diputados.	29 de abril de 2013 Gaceta 25 de abril de 2013	Concluyó su trámite legislativo con base en el Acuerdo de la Mesa Directiva publicado en la Gaceta Parlamentaria el 2 de agosto de 2013	Cámara de Diputados: Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	La Iniciativa busca reforzar el régimen democrático a través del cabildeo. Para ello propone: a) establecer que por cabildeo se identificará al individuo ajeno a la Cámara de Diputados que represente a una persona física, organismo privado o social, que realice actividades para obtener una resolución o acuerdo favorable a los intereses propios o de terceros; 2) prohibir las actividades de cabildeo a los servidores públicos durante el ejercicio de sus funciones y hasta 2 años después de haber sido cesados; tampoco podrá realizarlo sus cónyuges y sus parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado; 3) limitar el número máximo de personas acreditadas para realizar actividades de cabildeo -veinte por cada Comisión y dos por cada persona moral inscrita, en caso de que exista un número mayor de solicitudes respecto a alguna Comisión o persona moral, la Mesa Directiva acordará lo conducente y, 4) sancionar administrativa o penalmente a los Diputados y personal de apoyo que acepten dádivas o pagos en efectivo o en especie por parte de persona alguna que realice cabildeo o participe de cualquier otro modo para influir ilícitamente en la decisión.

32	Sen. Pablo Escudero Morales PVEM	<u>Reforma los artículos 298 y 299 y adiciona un artículo 298 bis al Reglamento del Senado de la República.</u>	22 de octubre de 2013	Pendiente en comisiones de cámara de origen	Cámara de Senadores: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Comisión de Estudios Legislativos	Precisa diversas disposiciones en materia de actividades de cabildeo. Entre lo propuesto destaca: 1) definir conceptos en materia de cabildeo, los tipos de cabildero, registro en el padrón, actividades, mandato de cabildeo y unidad de atención a cabilderos; 2) detallar las limitaciones a las que se sujetarán las actividades de cabildeo; 3) señalar que ningún individuo podrá gestionar actividades de cabildeo sin estar previamente inscrito en el padrón; 4) determinar que el servidor público que de manera dolosa permita a personas no inscritas en el padrón realizar actividades de cabildeo, será sancionada en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; 5) destacar cuáles serán las obligaciones del cabildero; 6) puntualizar que el Secretario General del Senado será responsable del funcionamiento, integración, mantenimiento y validación del padrón; y, 7) definir el proceso al que se sujetarán los cabilderos que cuenten con su inscripción al padrón y los cabilderos ciudadanos durante las actividades de cabildeo.
33	Sen. Zoe Alejandro Robledo Aburto PRD	<u>Reforma el numeral 2 y adiciona el numeral 3 al artículo 298 del Reglamento del Senado de la</u>	05 de diciembre de 2013	Pendiente en comisiones de cámara de origen.	Cámara de Senadores: Comisión de Reglamentos y prácticas parlamentarias	La iniciativa tiene por objeto precisar disposiciones relativas a labores de cabildeo. Para ello propone: 1) puntualizar que las comisiones y los senadores en un plazo no mayor a 30 días deberán informar por escrito a la Mesa Directiva de las actividades realizadas ante ellos por cabilderos en la promoción de sus

		<u>República.</u>			Comisión de Estudios Legislativos	intereses, a fin de que el Presidente ordene su publicación en la Gaceta y en la página de Internet del Senado; y, 2) establecer que cada comisión deberá integrar un archivo con los documentos que los cabilderos les entreguen con relación a iniciativas, minutas, proyectos, decretos y, en general, cualquier acto o resolución emitida por el Senado, destacando que dicha información deberá publicarse en la página de Internet del Senado para que puedan ser objeto de consulta pública.
34	Sen. Rabindranath Salazar Solorio PRD	<u>Crea el Reglamento de Cabildeo y Gestión de Intereses para el Senado de la República.</u>	13 de diciembre de 2013.	Pendiente en comisiones de cámara de origen.	Cámara de Senadores: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias Comisión de Estudios Legislativos	Propone crear un marco reglamentario encaminado a regular las actividades de cabildeo que realicen personas físicas o morales con los senadores y servidores públicos del Senado de la República para la elaboración, modificación o aplicación de normas federales o políticas públicas. Entre lo propuesto, destaca: 1) indicar los derechos y obligaciones de los cabilderos; 2) precisar los elementos por los que estará prohibido ejercer actividades de cabildeo; 3) crear el Registro Público de Cabildeo y Gestión de Intereses del Senado, el cual estará a cargo de la Mesa Directiva; 4) establecer el procedimiento de registro y de desarrollo del cabildeo, señalando que el cabildero deberá informar desde el inicio su tema de interés y el propósito que persigue; 5) determinar que los senadores, los servidores públicos del Senado y los cabilderos deberán presentar, dentro de los 15 días previos al inicio del periodo ordinario de sesiones, un informe semestral por separado ante el Registro; 6) señalar las obligaciones de los senadores y

						<p>servidores públicos, considerándose como graves el incumplimiento de las mismas: i) omitir recibir o solicitar cualquier donación o prestación, en dinero o en especie, y cualesquier transacción o intercambio ajenos al cabildeo entre el cabildero y el servidor público o sus familiares, así como condicionar la realización de trabajos o tareas a la entrega de contraprestaciones; ii) ocultar, destruir, inutilizar, divulgar o alterar total o parcialmente la información o datos que les sean proporcionados por las personas que presten servicios profesionales de cabildeo; y, iii) actuar con negligencia, dolo o mala fe en la atención de las solicitudes de interlocución; y, 7) precisar las sanciones para los cabilderos que incurran en falsedad de información y que ofrezcan u otorguen contraprestaciones a senadores y servidores públicos.</p> <p>Para tal fin se crea el Reglamento de Cabildeo y Gestión de Intereses para el Senado de la República; y se modifican los artículos 37 y 298 del Reglamento del Senado de la República.</p>
35	Mesa Directiva Cámara de Senadores LXII Año II (30/08/2013-31/08/2014)	<u>Reforma el artículo 298 de Reglamento del Senado de la República.</u>	27 de marzo de 2014	Pendiente en comisiones de cámara de origen	Cámara de Senadores: Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias	La iniciativa tiene por objeto regular la actividad del cabildeo. Entre lo propuesto destaca: 1) señalar que las normas en el ejercicio y transparencia de las actividades del cabildeo en el Senado de la República, deberán ser observadas por los senadores, personal de las áreas técnicas, parlamentarias y administrativas; 2) establecer quienes no podrán realizar dichas actividades; 3) precisar que las

					Comisión de Estudios Legislativos	personas dedicadas al cabildeo, deberán solicitar su registro que tendrá una vigencia de seis meses y será gratuito ante la Secretaría General de Servicios Parlamentarios, para ser sometida a autorización de la Mesa Directiva; 4) puntualizar que el máximo de personas acreditadas para realizar cabildeo por cada comisión, no será mayor número de senadores que la integran; y, 5) estipular que las comisiones integrarán un archivo de cabildeo que contenga los documentos, opiniones, argumentaciones o cualquier manifestación hecha por los cabilderos, relacionados con iniciativas, proyecto de decreto o cualquier otro asunto, información que será enviada a la Secretaría General de Servicios Parlamentarios para su publicación en la página electrónica del Senado.
36	Dip. Ricardo Monreal Ávila MC	<u>Reforma el numeral 3 del artículo 264 del Reglamento de la Cámara de Diputados.</u>	16 de julio de 2014	Iniciativa deseada en cámara de origen el 05 de febrero de 2015.	Cámara de Diputados Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.	La iniciativa tiene por objeto prohibir actividades de cabildeo a aquellas personas que hayan sido condenados judicialmente por comisión de delitos dolosos, con pena privativa de libertad y/o inhabilitación profesional.

Desde 2001 a 2016, como se muestra en la tabla anterior, fueron presentadas, en ambas cámaras del Congreso de la Unión, 36 iniciativas con el propósito de regular la práctica del cabildeo. Cabe señalar que al concluir la primera mitad de la actual LXIII Legislatura no se ha presentado ninguna iniciativa en materia de cabildeo.

La mayoría de las iniciativas presentadas hasta ahora han quedado atoradas en el proceso legislativo, ya sea porque no han sido dictaminadas por las comisiones a las que fueron turnadas o porque no fueron aprobadas por el pleno. Algunas otras fueron rechazadas, y unas más, en el mejor de los casos, fueron consideradas en los dictámenes que dieron pie a los nuevos reglamentos de ambas cámaras que, en la actualidad, es dónde está estipulado el marco regulatorio para la práctica del cabildeo y la actividad de los cabilderos.

Al respecto, Javier Medina, ex presidente de PROCAB, mencionó que muchas de estas iniciativas “quedaron en la ‘congeladora’, porque no se dictaminaron como estaban; lo que sucedió al final fue que se pensó y se decidió en el Congreso que la mejor manera de regular al cabildeo era desde el reglamento, no creando una ley, y que esa manera de regulación era básicamente el registrar a los cabilderos y exigirles información para poder tenerlos registrados”.

Existe coincidencia entre los entrevistados al señalar que las iniciativas para regular la práctica del cabildeo no han prosperado, porque la mayoría de ellas buscan crear una ley ex profesa para ello. En ese sentido se pronunció Gustavo Almaraz, quien fuera presidente de PROCAB, al considerar que dichas iniciativas “no se han aprobado, porque quieren hacer leyes, y es en los reglamentos del Congreso de las cámaras donde regula el cabildeo, porque el trabajo se hace en la cámara, no en otra parte, o puede hacerse en otra parte, pero con temas legislativos. Lo que hay que regular es la relación hacia adentro de la cámara, y los *lobbyistas* no nada

más somos nosotros (los despachos profesionales), son los sindicatos, las iglesias, las ONG's, todo aquel que vaya, aun como individuo, a cabildear, es *lobbysta*; está haciendo lobby para su tema", indicó.

Al respecto, Javier Medina, mencionó: "Yo no creo que deba haber una ley (que regule el cabildeo), eso sería como pensar que hubiera una ley para los abogados o que hubiera una ley para los ingenieros, para que la manera en que los ingenieros o los abogados se acerquen al Congreso estén regulados. Yo no creo que tenga que haber una legislación sobre la actividad; tiene que haber una legislación sobre la relación entre quienes se acercan al Congreso y los congresistas, eso sí tiene que estar regulado. Tú (como cabildero) te tienes que identificar, tienes que demostrar de dónde vienes, qué intereses representas, eso sí está bien, pero no una ley en la que se vaya a regular la actividad del cabildeo, porque mientras sea una actividad legal y legítima, que lo es; tú ofreces un servicio y cobras por él, y lo que haces es dar información. En ese sentido no tiene porqué meterse el gobierno o el Estado; es como si le dijeras al productor de muebles de madera cómo tiene que hacer sus muebles de madera".

Por su parte, Raúl Rodríguez, también ex presidente de PROCAB, coincidió al señalar que las iniciativas para la regulación del cabildeo no se han aprobado debido a que buscan crear una ley y porque ha habido falta de acuerdos entre los propios legisladores.

Además, dijo, otra razón por la que no han prosperado dichas iniciativas es el hecho de que algunas de ellas han sido presentadas después de un escándalo mediático o de algún asunto que generó controversia.

"También hay que decirlo, del otro lado (de los legisladores) ha sido letra muerta, porque sólo cuando vienen este tipo de escándalos, estas presiones políticas hay un *boom*, hay una burbuja y luego se desinflan.

Jamás nos han vuelto a decir ‘a ver dame un reporte de cuál asunto estás llevando o algo, nada’, señaló.

Rodríguez indicó que PROCAB ha trabajado con algunos legisladores sobre el tema de la regulación del cabildeo y que si no ha habido avances es porque “hay otras cincuenta prioridades delante de nosotros para el país, pero nosotros siempre hemos estado dispuestos a hacerlo”.

En ese sentido, cabe apuntar que aun cuando incluso ha habido acuerdos entre legisladores y los profesionales del cabildeo, al punto de haber comenzado a elaborarse una iniciativa que fuera producto de las propuestas de los legisladores interesados y de los profesionales de la actividad, que recogiera los puntos en común para presentarla e impulsarla en el Congreso, dicho intento tampoco prosperó.

“No hay una cabal comprensión y acuerdo de lo que es el cabildeo. Muchos lo quieren regular pensando que es una actividad que medra con una representación social. Quieren regular a los cabilderos, cuando a los que deberían regular es a los legisladores”, consideró Rosario Guerra.

“Hay mucha confusión, y cuando finalmente legisladores y cabilderos se sientan a ver el tema, no se llega a un acuerdo, porque al final del día se demuestra que el cabildero ayuda también al legislador a darle información adicional a la que él mismo puede conseguir, porque normalmente los cabilderos llevan estudios que están validados por universidades o expertos, porque no sólo llevan las opiniones de los empresarios. No es fácil encontrar un punto de equilibrio para regular esta actividad”, explicó.

Finalmente, Fernando Lerdo de Tejada mencionó que muchas de las iniciativas presentadas para regular el cabildeo “desconocen la actividad, y al desconocerla, nuevamente tratan de regular sobre la superficie y terminan dándote credenciales y charolas y pidiendo que se registren todas las actividades como tales”.

“No hay un foco en lo verdaderamente importante, sino nada más en lo instrumental; piden que vayas a las comisiones y que te inscribas, que te registres y que mandes semestralmente un reporte de tus actividades; eso es desconocer el Congreso. Si estos cuates (los legisladores) no ven ni las iniciativas que les corresponden, menos me imagino que vean los reportes que manden los distintos despachos. Son iniciativas que no han sido realistas sino que en gran parte desconocen el fondo de la actividad”, puntualizó.

4.3. ¿Hacia dónde debe ir la regulación del cabildeo profesional en México? Los cabilderos opinan.

De acuerdo con Gómez Valle, “Regular es hacer que se sigan ciertas reglas y cuando éstas han logrado moldear las relaciones humanas se puede decir que dichas relaciones son institucionales”¹²⁷.

El mismo autor refiere a Douglas North y menciona que “las instituciones sirven para reducir la incertidumbre en las interrelaciones humanas y que proporcionan una estructura a la vida diaria y definen y limitan las elecciones de los individuos”¹²⁸.

La práctica del cabildeo en México y su acelerado desarrollo abrieron el debate sobre la necesidad de regularla, es decir, sobre la conveniencia de establecer reglas que permitan que la actividad se lleve a cabo en un marco de certidumbre -legal- y, por ende, que se institucionalizara.

Este debate trajo como consecuencia que se presentaran en ambas cámaras del Congreso de la Unión iniciativas con la finalidad de regular el cabildeo y a los cabilderos, lo que finalmente dio como resultado las modificaciones a los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado

¹²⁷ Gómez Valle, José de Jesús, *Op. Cit.*, p 114

¹²⁸ *Ibidem*

de la República con las cuales se dio reconocimiento legal a la práctica del cabildeo y se establecieron las reglas para el desarrollo de la actividad dentro de un marco regulatorio.

No obstante, aún existe el debate sobre la pertinente necesidad de una regulación más amplia y detallada, como refiere Fernando Lerdo de Tejada, socio – director del despacho Estrategia Total al señalar que “hay un reconocimiento (de la práctica del cabildeo), pero la actividad todavía está siendo seriamente cuestionada”.

Al respecto, puso como ejemplo su experiencia en la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, donde, dijo, “en algunas comisiones que han tratado el tema (del cabildeo) se ha hablado hasta de prohibirlo”.

“Es un desconocimiento completo de lo que significa realmente la actividad (del cabildeo); se habla de que esta es una actividad no deseada, etcétera. En un grupo como es el Constituyente (de la Ciudad de México), vemos la disyuntiva en donde regulan y reglamentan la prostitución, la marihuana y prohíben el cabildeo. Ahí te puedes dar cuenta a que nivel todavía requiere esta actividad y esta profesión por avanzar y por hacer patentes sus objetivos y propósitos”, explicó.

Es por lo anterior que este capítulo cierra presentando la opinión de los profesionales del cabildeo, recogida en entrevistas, en las que manifestaron, hacia dónde, desde su punto de vista, debe orientarse la regulación del cabildeo en México.

En ese sentido, los cabilderos coinciden al señalar que no se han opuesto ni se oponen ni se opondrán a una regulación que permita que su actividad se distinga como una práctica lícita y legítima y que la diferencie de otras que no lo son, como el tráfico de influencias y la corrupción.

“Nosotros nunca estaríamos en contra de una regulación. Estaríamos solamente defendiendo los intereses que nos permitan hacer nuestro trabajo, como lo seguimos haciendo ahora, dentro del marco de la ley. Si

hay un compañero, ya sea agremiado o no de PROCAB o de otro despacho, que incurre en una falta, en un delito, pues tiene que procesársele, sea quien sea; nadie por encima de la ley”, puntualizo Raúl Rodríguez, ex presidente de la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo.

“A nosotros nos interesa que se haga transparente y público porque nos ayuda, como gremio, a transparentar y a fortalecer más nuestra actividad. Y que se dé esa confianza y esa claridad en esta actividad loable que es el cabildeo. Y se quite aquella idea del oscurantismo y del amiguismo y de la comida y del regalo y de la dádiva, porque es eso no es el cabildeo”, añadió.

Por su parte, Carlos Camacho, actual presidente de PROCAB, mencionó: “lo que hemos buscado nosotros (los cabilderos profesionales) es decir sí, señálame, yo soy cabildero, dame un registro, dame un acceso, facilítame un lugar donde pueda ir hacer mi trabajo, que es acercar los argumentos de mis representados a los tomadores de decisiones”.

“Nosotros como sector profesional insistimos y seguimos insistiendo que lo que queremos es que haya un registro, que se nos reconozca como cabilderos, que se nos dé visibilidad; que le pongan toda la transparencia que quieran, siempre y cuando no invada el fuero de lo privado, porque hay regulaciones que van al absurdo, como la que existe en Estados Unidos en que te obligan a declarar lo que te pagó un cliente, eso invade tu esfera de lo privado, tu libertad de empresa, etcétera”, puntualizó.

“Lo que sí queremos”, enfatizó, “es que nos señalen, que nos digan ‘ese es cabildero, ese entró por la puerta de los cabilderos, aquí está su registro, este es su número y aquí está su teléfono, esta es su oficina’; eso va en un sentido muy positivo”. La regulación es darme visibilidad (como cabildero), darme transparencia, señalarme, que se diga ‘señores en esta reunión hay cabilderos’, porque tanto derecho tiene el diputado que

pertenece a un sindicato de representar los intereses de los trabajadores como el cabildero que va representando el interés de los mismos trabajadores o de un gremio o de un estado o de un grupo social para exponer sus argumentos. El ‘cabildero’ que no quiera; entonces sácalo de la actividad profesional, porque si lo que no quiere es que lo señalen, es porque algo esconde”, indicó.

En ese sentido, el académico y cabildero profesional, Roberto Ehrman afirma que “el cabildeo es una actividad transparente y clara en la que los dos actores en la práctica del cabildeo (cabildero y tomador de decisión) saben perfectamente quien son, quienes son los promotores de los intereses, cuáles son los intereses que están en juego y ahí de antemano se desactiva el tema de tráfico de influencias y está muy claro lo que permite la ley, lo que se puede hacer en el ámbito de la ley y obviamente lo que se pueda lograr y lo que se pueda lograr no puede ser algo que vaya más allá del alcance de la legalidad”.

Finalmente, el ex presidente de PROCAB, Javier Medina consideró que el hecho de que la práctica del cabildeo se haya incluido en los reglamentos de ambas cámaras fue un buen avance. “Porque se le dio reconocimiento a la actividad, y en la medida que se vaya avanzando se va a hacer una distinción muy clara entre quienes se dedican de manera profesional al cabildeo y quiénes no”.

Medina consideró que conforme haya una regulación más eficaz, el cabildeo profesional podrá ser más reconocido como una actividad lícita, que lo es, pero sobre todo legítima, lo que permitirá que no se confunda con otras prácticas como el tráfico de influencias. “Esa eficacia está directamente vinculada con la transparencia”, enfatizó.

El tema de la transparencia es un tópico en el que coinciden la mayoría de los cabilderos entrevistados y que consideran fundamental para el desarrollo y regulación de su actividad.

Rosario Guerra consideró que en la medida que la información que los cabilderos presentan ante los tomadores de decisiones sea expuesta en la luz pública para el análisis, será mucho mejor y abonará a la transparencia que requiere la actividad.

“El cabildeo no se trata de hablar en lo oscuro, se trata de demostrar fehacientemente ciertos hechos que pueden afectar o no una actividad económica o una actividad empresarial; entonces, obviamente, en la medida que esto sea más abierto y se dé a conocer de manera pública es mejor. Todos los que van y presentan sus argumentos los sustentan en estudios específicos que no son secretos y que inclusive deberían darse a conocer”, detalló.

En ese mismo sentido se pronunció Mónica Leñero, directora de enlace legislativo de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD), quien señaló que hay que ahondar en el tema de la transparencia y que la regulación en la práctica del cabildeo no se limite únicamente al registro de los cabilderos en un padrón.

“Hay que ir más allá en transparencia. Hay que presentar la documentación, y esta documentación puede ser pública. Yo entrego información con mis logos; es legítimo, lo que yo hago es legítimo. Estoy convencidísima de eso, por eso no tengo por qué ocultar nada; yo no tengo por qué ocultar esa información; al contrario, si lo que quiero es decirle al legislador es esto va tener un impacto de tanto, económicamente. Esto cuesta tanto, esta decisión que tú estás tomando cuesta tanto”, indicó.

Es por ello que consideró necesario se transparente la toma de decisiones públicas, pues éstas pueden ser para bien o para mal, por lo cual sería benéfico que se tuviera información pública de todos quienes han presentado argumentos sobre algún tema.

“Si la Comisión de Transporte, la secretaría técnica, el presidente de la Comisión, recibieron a 30 grupos, para una iniciativa de ley, pues

registren todos los que presentaron sus propuestas, para que si tú, en el futuro quieres saber qué información recibió ese legislador puedas ir al expediente, y decir ‘mira, 30 organizaciones: la ecologista, la de ANTAD, la de los industriales, vinieron aquí; en fin, toda la cadena, y vino aquí todo el mundo, y esto fue lo que presentó. Eso es una medida de transparencia, que puede ayudar mucho a que quede claro que es un asunto legítimo y que para la sociedad pueda transparentarlo. Es una cuestión hasta de conveniencia del propio legislador; del cabildero por supuesto, pero del propio legislador, y fundamentalmente de la sociedad, que esté viendo como se está tomando la decisión”, puntualizó.

Respecto a de qué manera la transparencia tiene que estar presente en la regulación, Fernando Lerdo de Tejada mencionó que “hay que plantear quiénes te contrataron para un determinado tema, a quién estás representado, lo cual se hace evidente, porque generalmente cuando vas a cabildar, vas con las asociaciones o con las empresas que resultan ser tus clientes”.

“Tiene que ser de manera más clara, pero eso no quiere decir que sea para publicarse en una gaceta o en algún instrumento de esa naturaleza, sino para definir de manera muy puntual cuáles son los intereses que uno (como cabildero) está llevando en cada ocasión, porque hay casos en los que un determinado despacho de cabildeo en una ocasión está de un lado y en la siguiente está del otro lado. Ahí es donde yo hablo de la responsabilidad ética de los despachos”, puntualizó.

Añadió que por ello, Estrategia Total, la firma que dirige, cuenta con un código de ética que establece reglas sobre el comportamiento de quienes ahí laboran, así como de las relaciones de los directores, analistas, etcétera, con los clientes. “Es un código de ética muy *ad hoc* para la actividad que realizamos”.

El tema toral del cabildeo es la transparencia, manifestó Gustavo Almaraz, por ello, la legislación en la materia debe regular la relación de los cabilderos con los congresistas mas no la forma cómo se realiza el cabildeo.

“Tienes que regularla hacia adentro, pues a mí (cabildero) que me vas a regular allá afuera. A mí me tienes que decir ‘tú tienes que hacer esto con mi legislador, y tienes que registrar tus temas, y tienes que registrarte cada periodo o cada entrada de legislatura, me vas a decir quiénes son tus clientes, quienes van a venir de parte de tus clientes, qué quieren, qué iniciativas traen’. Bueno pues sí”, explicó.

El objetivo de cualquier regulación en materia de cabildeo debe estar orientado hacia la transparencia, así lo puntualizó el ex presidente de PROCAB, Raúl Rodríguez.

“El hecho mismo de que el legislador sepa que el cabildero, el despacho, la empresa, que le lleva tal o cual asunto con la información de dichas características, es para que ese legislador tome las mejores decisiones que beneficien al público en general, a la sociedad en general; y que, obviamente, los cabilderos defienden intereses particulares, pero que tratan de generar en favor de la mayoría y que siempre son transparentes, son válidos, son legítimos. “Hoy creo que eso se ha logrado poco a poco, pero que se pueda diferenciar, insisto, de aquella gente que no lo hace de manera profesional, de manera transparente. Y que esa regulación vaya en consonancia en la actividad que hacemos”, reiteró.

Aun cuando, en términos generales, el gremio de los cabilderos profesionales no se opone a que haya una regulación de su actividad profesional, también hay coincidencia al señalar que una sobrerregulación no resultaría conveniente.

Así lo consideró Javier Medina, director de enlace legislativo de Grupo Salinas, al afirmar “estamos convencidos de que una excesiva regulación en lugar de promover una relación sana entre el Legislativo y la sociedad, al

contrario, promueve una relación perniciosa e ilegal; porque entonces, para hacer esa relación necesitas esconderte”.

“Si te impiden el acceso al Congreso, si te exigen que 'te quites la ropa antes de entrar, etcétera, pues lo que vas a hacer es buscar lugares alternativos donde puedas establecer contacto con los legisladores, y precisamente de lo que se trata es de darle transparencia a esa relación. Básicamente en lo que hay que trabajar es en transparencia, no en que se metan en cómo deben de trabajar los cabilderos, cómo deben de llevar sus cuentas, cuánto deben de cobrar; eso es una cuestión comercial que está amparada por la Constitución, siempre y cuando sea una actividad legal. No obstante, sí tiene que haber regulación sobre la transparencia de esa relación (cabildero – legislador)”, puntualizó.

Cabe mencionar que el reglamento del Senado de la República establece que al término de cada periodo de sesiones los senadores deben presentar un informe sobre los acercamientos que los cabilderos hayan tenido con ellos; sin embargo, esta es una disposición que, en lo general, no se cumple y sólo algunos legisladores como Miguel Barbosa y Zoe Robledo los han presentado.

Cuestionado sobre la pertinencia de que los cabilderos también tuvieran que entregar informes sobre sus actividades el Congreso, el presidente fundador de PROCAB lo consideró un tema muy controversial. “Porque en la medida que se exija a los cabilderos que informen sobre todos los temas, se va a crear un ámbito burocrático que no le va a servir a nadie. Hoy mismo, el reglamento no se cumple, porque (los legisladores) no tienen capacidad para hacerlo”.

“Ni los legisladores tiempo para decir ‘recibí a fulano, me vino a tratar esto y quedamos en esto’ ni los cabilderos tienen tiempo, al haber tratado cinco o seis temas en una visita al Congreso, hacer un reporte específico sobre cada uno de los temas. Una regulación en ese sentido, lo único que

va a hacer es precisamente que mejor te veas con el legislador en otro lado, para que no tengas la necesidad de reportarle a alguien que no va a darle otro destino más que un archivo”, indicó.

Medina añadió que “sí podría ser válido que si tienes información valiosa le reportes a la comisión o al legislador, ‘estos son los cambios que yo quiero hacer y estos son los argumentos por los que estoy sugiriendo que se hagan’ y que eso sí sea un documento público. ‘Yo estoy tratando de cambiar esto por estas razones, no te convencieron esas razones, pues no lo cambies; sí te convencieron, pues entonces tienes un argumento para decir ‘me trajeron información relevante y por lo tanto estoy cambiando mi decisión. El legislador tiene la libertad, y eso lo que hay que conservar, de a final de cuentas tomar sus propias decisiones. Y lo que le acerque un cabildero profesional no va a hacer otra cosa que información; si le acerca un soborno, eso ya es un delito, y el legislador tiene la obligación de reportarlo”, enfatizó.

Carlos Camacho, presidente de PROCAB, también se manifestó en contra de una regulación excesiva en materia de cabildeo, pues cualquier intento regulatorio que vaya orientado a impedir que se dé esa práctica es un despropósito, porque entonces ocurrirá fuera de la regulación.

“Ese argumento es el principal que hemos tenido (los cabilderos) para con los legisladores decirles ‘oigan, no prohíban una actividad que se va a dar de todas maneras”, indicó.

Respecto a la posibilidad de que exista una legislación que prohíba la actividad de los cabilderos, Gustavo Almaraz opinó que si el legislador le cierra la puerta al cabildero para que éste se registre y le proporcione información, entonces va a entrar “clandestinamente”, y una situación de esa naturaleza está fuera de la transparencia.

“Yo prefiero decir ‘vengo aquí, vengo a ver al senador, al diputado fulano de tal. Estos son los temas’, y entonces siempre entro. Y entonces tú

como Cámara tienes una certeza de quién está entrando y quién está saliendo, para tocar base con los legisladores.”, aseveró.

Almaraz criticó lo que señala el actual reglamento de la Cámara de Diputados que limita el número de cabilderos que se registran ante cada comisión.

“¿Por qué si es mi derecho? ‘Es que son muchos, son 500’. Somos 125 millones de mexicanos, y el Congreso es para 125 millones de mexicanos, y además nosotros representamos intereses enormes, y me refiero al cabildeo en general”, señaló.

Mónica Leñero se pronunció a favor una regulación orientada hacia la transparencia, que no que inhiba la participación. “Si el cúmulo de regulación va generar que no puedas llegar hacia el tomador de decisiones, que no puedas ofrecerle información, no puedas platicar con él, algo está mal. Ahí algo no está funcionando”.

“Creo que es mejor tener leyes, no tantas, sólo lo necesario; tratando de cuidar lo que tienes que cuidar, la transparencia. Tratando de preservar lo que tienes que preservar que es que no inhibas que la gente llegue y que te presente y te dé su opinión. Es decir, que tengas la capacidad de entrar al Congreso, para que no llegues y te digan ‘ah, no se registró, no puede entrar’. No. Sino que permitas esa comunicación con el legislador”, explicó.

La regulación para la práctica del cabildeo, dijo, no debe caer en excesos, como ocurre en Estados Unidos que obliga a los cabilderos a mostrar sus finanzas personales.

Roberto Ehrman coincidió con el resto de los cabilderos entrevistados en el sentido de los efectos que podrían darse como consecuencia de una regulación excesiva de la actividad del cabildeo.

“Yo creo que en este momento, que haya más regulación no vale la pena y no es necesario, porque lo que va a determinar como efecto es que si se van a aumentar los requerimientos para el registro, entre otros, se van

a crear los incentivos para que los actores no pasen (a las cámaras) a través del registro. Va a quedar una actividad que se dé, como cree la opinión pública, en lo oscuro, y es lo que nosotros (los cabilderos) no queremos”, precisó.

Finalmente, Raúl Rodríguez resumió en unas cuantas palabras cómo podría evitarse que se cree una legislación excesiva para regular la práctica del cabildeo: “En este país lo que necesitamos es cumplir las leyes actuales, no hacer más leyes”.

Hasta aquí se ha presentado la postura manifestada por los cabilderos en temas tales como por qué es necesaria una regulación para la práctica del cabildeo y la importancia de la transparencia en ese sentido. Asimismo se han expuesto las razones por las cuales consideran se debe evitar una sobre regulación en la materia.

Para finalizar este capítulo, se expone la opinión de los profesionales del cabildeo respecto a qué aspectos debería contemplar una posible legislación para la práctica del cabildeo, en caso de que se amplíe o modifique el marco regulatorio vigente.

“Hay cosas que tienen que regularse, porque son las que le dan credibilidad y estabilidad a la actividad, por ejemplo, la relación entre los legisladores y los cabilderos. ¿En qué sentido? Tú como legislador no puedes tener intereses en un despacho de cabildeo, porque obviamente hay un conflicto de interés en el sentido de que tú como legislador puedes crear legislación con el propósito de que te contraten para modificarla o contraten a tu despacho, eso creo que se tendría que regular”, consideró Javier Medina.

Gustavo Almaraz, el decano de los cabilderos en México, señaló que cuando hay una iniciativa para regular la práctica del cabildeo suele haber una confusión, pues se confunde a los cabilderos, es decir, a los operadores

políticos de los intereses que representan, con los legisladores que, en ocasiones, son quienes hacen cabildeo fuera de sus funciones.

“El legislador es un cabildero natural. Si el legislador hoy mete una iniciativa al Congreso, la tiene que cabildear, si no se le va perder. Si el Presidente mete una iniciativa, pues el Presidente tiene que cabildear, ¿Quiénes se las cabildean? Pues sus legisladores”.

“Pero una cosa es cabildear tu legislación, tu iniciativa; y otra cosa es cobrar por ello. A ellos (a los legisladores) se les paga por legislar y por promover iniciativas o por detenerlas o por transformarlas; a ellos el Gobierno a través de los impuestos de los mexicanos se les paga para eso, esa es su chamba. En el legislador el cabildeo es sine qua non, y se le paga por eso”.

“Nosotros cabildeamos por el cliente, y el cliente nos paga por ir al Congreso. Cuando tú como legislador, como funcionario andas cobrando, por un servicio que ya te paga el Estado mexicano o el Congreso, ahí hay un problema de uso de funciones, y esos son delitos”, precisó.

Javier Medina hizo también referencia a otros aspectos que deberían considerarse para lograr una regulación más eficaz de la práctica del cabildeo en México.

“También lo que llaman en Estados Unidos la *revolving door*, es decir, cuánto tiempo tiene que pasar en que tú fuiste legislador y puedes formar parte de un despacho de cabildeo; eso también tiene que regularse, porque obviamente puede también tener una influencia conflictiva el hecho de que hayas sido legislador y de inmediato formes parte de un despacho de cabildeo, que antes era a quien regulabas o con quien tenías contacto”, aseveró.

Otro tema que propuso para que se regule en materia de cabildeo es el referente al servicio que pudieran prestar despachos mexicanos a gobiernos de otros países.

“Creo que es importante informar a las autoridades qué intereses estás representando y sobre todo si son intereses extranjeros. No quiere decir que tengas que reportar cuando trabajas para una empresa extranjera, porque esa es una relación comercial; sí quiere decir que tengas que reportar cuando trabajas para un gobierno (extranjero), porque ese gobierno puede tener intereses contrarios a los intereses del país. Entonces tienes que informar para qué te contratan, cuánto te pagan, etcétera”, explicó.

Mención especial requiere lo expuesto por María Emilia Farías respecto hacia dónde debe orientarse la regulación del cabildeo en México, pues en primera instancia consideró que la legislación debe sacarse de los reglamentos de las cámaras y llevarse a la Ley Orgánica del Congreso. “El reglamento regula intramuros, es lo que uno hace en el recinto, pero cuántos cabilderos hacen su trabajo fuera del recinto o cuántos legisladores se prestan a tráfico de influencias fuera del recinto, eso no está regulado”.

Nora Cariño mencionó que la legislación para regular el cabildeo no solo debe considerar la actividad de los despachos o de los cabilderos que trabajan por cuenta propia sino también a organizaciones no gubernamentales que también cabildean ante los tomadores de decisiones.

“Un factor que no estamos viendo es el del cabildeo que realizan las organizaciones no gubernamentales, que en aras de que representan los intereses de la población no terminan representando a nadie ni justificando sus propias propuestas”.

“Ellos nada más se dedican a crear ciertas estructuras que se financian a veces del gobierno o de algunas organizaciones internacionales pero no responden a la realidad nacional. Por ejemplo, hay un despacho que sólo toma las causas de las organizaciones no gubernamentales y el principal logro que mencionan en su página de internet es que consiguieron que nos cobraran a todas las amas de casa un peso por la bolsa de plástico del super. Las amas de casa nunca lo pedimos. Entonces ellos a quién

representan, a qué población, porque también tendrían que dar cuentas”, aseveró.

Finalmente, más allá de cualquier legislación o regulación sobre la práctica del cabildeo, los cabilderos profesionales consideran que un aspecto importante para legitimar su actividad tiene que ver con la responsabilidad ética con la que realizan su trabajo y que resumen en una palabra: auto regulación.

“Más que regular, lo que hace falta es profesionalizar la actividad y eso es un tema más de auto regulación. Es un esfuerzo más de prestigiar la actividad que de poderla inclusive satanizar con una regulación inadecuada”, consideró Rosario Guerra.

Fernando Lerdo de Tejada mencionó que la autorregulación debe plantearse y dirigirse al comportamiento ético de las personas, y no tanto a la manera como cada quien lleva a cabo las actividades de su despacho.

Así pues, queda de manifiesto que los profesionales del cabildeo no se oponen a una regulación que reconozca su actividad no sólo como una práctica lícita sino, fundamentalmente, legítima que contribuye a una mejor toma decisiones públicas, las cuáles deben estar siempre orientadas hacia el bien común.

Para lograr dicha legitimación, los cabilderos destacan la importancia de temas que deben considerarse en la legislación en la materia tales como la transparencia con la que debe realizarse su actividad, la autorregulación, la cual debe estar sustentada en la responsabilidad ética que implica trabajar para influir en la toma de decisiones que impactaran en la sociedad.

Cabe también destacar el énfasis hecho para que ninguna legislación, en aras de sobrerregular el cabildeo y a los cabilderos, inhiba o prohíba el derecho que, por mandato constitucional, tiene todo individuo o grupo para acercarse a los tomadores de decisión con el propósito de hacer

una petición o presentar argumentos que sean considerados para la toma de una decisión pública; es decir, informar para influir.

Conclusiones

El cabildeo, en su acepción más simple, es el conjunto de acciones comunicativas realizadas con el propósito de proporcionar información para influir en una toma de decisión.

La práctica del cabildeo es inherente a la vida del hombre en sociedad y por tanto al arte de la política, entendida ésta, de acuerdo con José María Canel, como “una actividad que consiste esencialmente en la toma de decisiones”.

Como se describe en esta investigación, el cabildeo y los cabilderos, remontan su origen a las antiguas civilizaciones, donde los interesados en conseguir una concesión por parte de quien ostentaba el poder recurrían a la intermediación de aquellos que tenían cierta cercanía con esa autoridad.

La práctica del cabildeo se desarrolló a la par de la evolución de los sistemas políticos, el establecimiento de la división de poderes del Estado y el surgimiento de la democracia representativa, principalmente en el ámbito legislativo y tuvo su origen formal en los salones ubicados en la antesala del Parlamento inglés, sitio al que acudían los ciudadanos o los intermediarios de éstos con el propósito de acercarse a los legisladores para presentarles sus opiniones, inquietudes y peticiones sobre los temas que se discutían en ese órgano legislativo.

A aquellos salones se les denominó *lobby*, término que a la postre derivaría en *lobbying*, cuyo similar en español es cabildeo. El cual, para los fines de este trabajo, se conceptualiza como un proceso de comunicación política que ocurre en el contexto de las relaciones de poder y se fundamenta en la transmisión de información con el propósito de influir en la toma de decisiones públicas, por lo que su legítima práctica debe ser lícita y transparente.

La práctica del *lobbying* evolucionó, se extendió por el mundo y alcanzó auge en los Estados modernos cuyo sistema político es la democracia representativa, en los cuales, la libertad y el derecho de los ciudadanos para ejercer su participación política e intentar influir en el proceso de toma de decisiones públicas están tutelados en sus textos constitucionales, como es el caso de México, bajo los principios de derecho de audiencia y de petición. “En donde la facultad de pedir al gobierno está garantizada, también lo está el derecho para practicar el lobby”, afirma Allan Rosenthal¹²⁹.

Respecto a la práctica del cabildeo, como actividad profesional, ésta se sustenta en la garantía constitucional de libertad de profesión.

La práctica del cabildeo en México, en su acepción moderna, es muy reciente. En éste, como en muchos otros ámbitos, desafortunadamente, el país llegó tarde a la cita.

Para que el cabildeo legislativo se ejerciera en México, de la misma manera que ocurría desde hace mucho tiempo en otros lugares del mundo, el país tuvo que pasar por un largo y lento proceso de democratización de su sistema político que se centró en el ámbito electoral, lo que llevó a la apertura de los órganos de gobierno para los partidos de oposición, principalmente en el Poder Legislativo, que se consolidó en 1997, cuando, por primera vez, el Partido Revolucionario Institucional perdió la mayoría de las curules en la Cámara de Diputados.

El escenario para la toma de decisiones públicas cambió radicalmente, ya no bastaba la indicación del Ejecutivo para que las cosas sucedieran. La pluralidad en la integración del Congreso obligó a nuevas formas y prácticas, entre ellas el cabildeo.

La importancia adquirida por el Legislativo en la toma de decisiones significó que los interesados en ellas tuvieran que buscar conductos para

¹²⁹ Rosenthal, Allan, *Lobbyist and Lobbying in the States*; autor citado por Astie Bugos Walter, *Op.cit.*, p 22.

acercarse a los legisladores con el propósito de exponerles peticiones, sugerencias, inquietudes, etcétera. Allegarles información en busca influir en su decisión.

Lo anterior, no es otra cosa sino el ejercicio de un derecho amparado por la Constitución e inherente a la vida de las democracias representativas modernas: participación ciudadana.

El crecimiento y desarrollo de la práctica del cabildeo en México ocurrió de forma acelerada. A regañadientes, pero muy pronto, los interesados en la toma de decisiones tuvieron que comprender la importancia de establecer una relación de cercanía con el Congreso a la que no estaban acostumbrados y, en algunos casos, aún no se acostumbran a ello.

Por su parte, los legisladores tuvieron que asimilar, no sin algunas resistencias, el valor de la información que recibían por parte de quienes se acercaban a ellos para promover o defender un interés particular.

Esta posibilidad de mantener una relación de cercanía y entendimiento con el Congreso, al igual que ha ocurrido en otros lugares del mundo, ha sido mayormente aprovechada por aquellos que, gracias a que cuentan con suficientes recursos económicos, tienen oportunidad de organizarse mejor e incluso de pagar por los servicios de un intermediario que la concrete, es decir de cabilderos profesionales.

Un cabildero profesional es quien, de forma estratégica, facilita la comunicación entre dos actores, es decir entre el peticionario y el tomador de decisión. Es un intermediario que representa y ejecuta el derecho de un tercero para allegar a los tomadores de decisiones información sobre un tema que se desea impulsar o contener.

El cabildero promueve una causa sobre la base de la legalidad y en un marco de transparencia. Asimismo, sensibiliza al tomador de decisión, con base en información confiable y verificable, sobre el impacto que una

determinación puede tener, no sólo en un particular o en un sector sino en la sociedad en general.

Un *lobbysta* profesional no es un gestor de citas o reuniones, tampoco ofrece dádivas o sobornos para influir en los decisores, sus materias primas son la información y la estrategia. Es en esos dos elementos (capacidad para el diseño de una estrategia e información relevante) donde está la clave del éxito para un cabildeo legítimo y ético. No en el amiguismo o en el compadrazgo. Esas prácticas no son cabildeo. Eso es tráfico de influencias y es un delito.

Un cabildero no hace política, no es un político. Como señala el decano de los cabilderos en México, Gustavo Almaraz: “operamos políticamente los temas de nuestros clientes”. Como parte de ello, se crea un entorno favorable que facilite impulsar o defender el interés que se representa.

El cabildero profesional realiza un trabajo por el cual percibe una remuneración, como cualquier otro profesionista, y, de la misma manera, es muy importante crear y mantener un prestigio que le distinga tanto con sus clientes como con los tomadores de decisiones.

En México, sobre la marcha, los cabilderos han forjado el camino para buscar consolidar su actividad. No ha sido una tarea sencilla. Fundamentalmente, ha sido necesario realizar un proceso de educación, para que sea entendido el significado y el valor del cabildeo en el marco de la participación ciudadana dentro de un sistema político plural que pretende ser democrático.

Con el correr de los años, la práctica del cabildeo en el país ha evolucionado. En principio se hacía de forma prácticamente intuitiva, debido a la experiencia legislativa y gubernamental con que contaban los primeros cabilderos. En la actualidad, los profesionales del cabildeo han desarrollado

metodologías, técnicas y protocolos que les permiten actuar con mayor eficacia y profesionalismo.

Parte fundamental en la búsqueda de la profesionalización y reconocimiento del cabildeo en México ha sido la Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo (PROCAB). No obstante, han pasado ya 17 años desde su formación y no ha logrado consolidarse como un ente que agrupe y unifique al cada vez mayor número de cabilderos en el país, a pesar del prestigio con el que ya cuenta entre los tomadores de decisiones y quienes le conocen en el ámbito del sector privado.

El reto para PROCAB, sus dirigentes y asociados es lograr consolidarse como un gremio con prestigio y buena reputación, para que el cabildeo profesional se posicione, con mayor amplitud, como una actividad lícita y legítima que contribuye a una mejor toma de decisiones en la vida pública del país.

El cabildeo y los cabilderos tienen mala fama, son mal vistos, prácticamente desde los orígenes de la actividad, y no de forma gratuita. En aquellos salones, antesala del Parlamento inglés, para que los legisladores fueran más receptivos, las peticiones se hacían acompañar del ofrecimiento de algún favor o incluso de dinero contante y sonante.

Muchos años después, la historia se ha repetido en muchos lugares del mundo, México no es la excepción, basta recordar el caso de las tabacaleras que ofrecieron costosos viajes y regalos a algunos diputados para que votaran a favor de una ley antitabaco más proclive a sus intereses. Ese tipo de prácticas, conviene reiterar, no son cabildeo y quienes las realizan no deben llamarse cabilderos.

Ese estigma ha dado pie a amplios debates sobre cómo regular una actividad que, en principio, se trata del ejercicio de diversos derechos tutelados por mandato constitucional. Con ese propósito, se han creado estrictas regulaciones, como en el caso de Estados Unidos y otras más

flexibles, como en el Reino Unido y la Unión Europea, más apegadas a la autorregulación.

En el caso de México, tras amplias discusiones e intentos por regular la actividad, se ha dado reconocimiento legal a la práctica del cabildeo y se le ha dotado de un marco regulatorio al incluirla en los reglamentos de ambas cámaras del Congreso de la Unión y en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sin embargo, aún existe el debate sobre la pertinente necesidad de una regulación más amplia y detallada a la cual, como este trabajo da testimonio, los profesionales del cabildeo no se oponen, pues reconocen la importancia de que se reconozca su actividad como una práctica lícita y legítima que contribuye a una mejor toma de decisiones públicas.

En busca de la legitimación, los cabilderos destacan la importancia de temas que debieran considerarse en la legislación en la materia tales como la transparencia y la autorregulación, sustentada en la responsabilidad ética que implica trabajar para influir en la toma de decisiones que impactarán en la sociedad.

Cabe también destacar lo expuesto por Rosario Guerra, quien considera que mientras exista en la legislación mexicana el derecho de audiencia y de petición; una Ley de Planeación que fomenta la participación de los privados y de los sectores sociales en el diseño de políticas públicas, habrá necesidad de cabilderos que organicen de mejor manera la presentación de la información que se quiere hacer llegar a los tomadores de decisiones para implementar políticas públicas.

“Es una profesión que es útil a la sociedad, que es útil a los tomadores de decisiones y que es útil a quienes quieren hacer oír su voz, no sobre la base de que ‘yo tengo la razón, porque yo conozco mi negocio’, sino sobre la base de que ‘mi negocio, mi actividad, es una actividad socialmente importante, porque tiene tales o cuales beneficios y porque el

hecho de que sea protegida y tutelada por el Estado también ayuda a la buena marcha del país, de la economía, etcétera. El cabildero no puede presentar solamente el interés particular; hay que presentar el interés particular en el contexto del interés general, pues de otra manera los legisladores no van a tomar en cuenta el tema, porque ellos no están ahí (en el Congreso) representando intereses particulares, aunque algunos su papel como gestores se lo toman muy a pecho. En general, su compromiso es con el interés general; y es ahí donde hay que ver cómo hacer que el interés del cliente, coincida con el interés nacional y, en ese sentido, es congruente llevar a cabo una serie de actividades para apoyar a determinado sector”.

El cabildeo llegó para quedarse, porque es una actividad inherente al sistema democrático, ello demanda que cada vez haya una mayor profesionalización para influir en la toma de decisiones, para mejorar o transformar la legislación y las políticas públicas que de ésta derivan, mediante información objetiva y verificable. Es un ejercicio válido, legítimo que, además, debe legitimarse y un factor clave en esta ecuación es la transparencia, tanto de la actuación del cabildero como del legislador, ejercicio que acercará la lógica de la toma de decisiones a la representación popular al hacerse pública. Por tanto, la clave para regular la actividad sin excesos está en las reglas para transparentarla, así como ocurre con muchas de las decisiones de gobierno que hoy se abren a la ciudadanía.

Bibliografía

- Canel, José María, *Comunicación Política*, Editorial Tecnos, Madrid, España, 1999, 228 págs.
- Xifra, Jordi, *El Lobbying, Cómo influir eficazmente en las decisiones de las instituciones públicas*, Editorial Gestión 2000, Barcelona, España, 1998, 308 págs.
- Castillo Esparcia, Antonio, *Lobbying y Comunicación. El lobbying como estrategia comunicativa*, Editorial Comunicación Social, Zamora, España, 2010, 184 págs.
- Lerdo de Tejada, Sebastián y Godina, Luis Antonio, *El lobbying en México*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, México, 2004, 161 págs.
- Astie-Burgos, Walter, *Lobbying y democracia: lo positivo y lo negativo del cabildeo*, Editorial Siglo XXI, Ciudad de México, México, 2012, 235 págs.
- Galaviz, Efrén Elías, *El cabildeo legislativo y su regulación*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, México, 2006, 131 págs.
- López Flores, Raúl, Rivas Prats, Fermín Delgado, Hernández Cruz, Armando y Sainez Araiza, Raúl, *Estrategia y práctica parlamentaria en un congreso plural*, Editorial Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, Ciudad de México, México, 2011, 681 págs.
- Del Rosal y Hermosillo, Alfonso, *Apuntes sobre la transición en el Poder Legislativo mexicano*, Editorial Porrúa, México, 2008, 201 págs.
- Montesquieu, *Del espíritu de las Leyes*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, México, 1992, 678 págs.

- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *El Congreso de la Unión integración y regulación*, Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, Ciudad de México, México, 1997, 270 págs.
- Camacho Vargas, José Luis, *El Congreso mexicano*, Editorial Géminis, Ciudad de México, México. 2006, 256 págs.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, Editorial Porrúa, Ciudad de México, México 1998, 758 págs.
- Gómez Valle, José de Jesús, *El cabildeo de los grupos de presión a la Cámara de Diputados durante la LVIII Legislatura 2000 – 2003*, Editorial Instituto Electoral del Estado de Jalisco, Guadalajara Jal, México, 2006, 199 págs.
- Alonso Piñeiro, Armando, *El quinto poder. Teoría y práctica del lobbying*, Editorial Ediciones Macchi, Buenos Aires, Argentina 1992, 137 págs.

Fuentes hemerográficas

- Gómez, Valle José, “*El cabildeo como forma de participación política*”, en Revista Folios, IEPC Jalisco, agosto 2012.
- Gómez, Valle José de Jesús, “*El cabildeo al Poder Legislativo en México: origen y evolución*”, en Revista Espiral, Guadalajara, México, 2008.
- Espinoza Shemidzu, José Roberto, *Cabildeo legislativo y su Regulación*, en Revista Virtual Paradigmas, Revista de Investigación, México, 2003.
- Carmona Tinoco, Jorge Ulises, *La división de poderes y la función jurisdiccional*, en Revista Latinoamericana de Derecho, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México, 2007.

- Moreno Collado, Jorge, Las comisiones legislativas de la Cámara de Diputados, en Revista de Administración Pública, INAP, Ciudad de México, 1996.

Fuentes digitales

- Asociación Nacional de Profesionales del Cabildeo, *Documentos de consulta*. www.procab.org.mx.
- Guerra Díaz, Rosario, *El cabildeo en México y las relaciones públicas*, presentación para Asociación Mexicana de Profesionales de Relaciones Públicas, México 2009, <http://es.slideshare.net/PRORPMexico/rosario-guerra-congreso-prop-2009>
- González Chávez, Jorge, *El cabildeo*, Dirección General de Bibliotecas, Servicio de Investigación y Análisis, Cámara de Diputados, Ciudad de México, México 2005. <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/CVI-04-08.pdf>
- Consulta Mitofsky, *México: Confianza en Instituciones 2016*, <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>
- Becerril, Andrés, *A 20 años del primer debate presidencial*, en Excelsior (en línea) 12 mayo de 2014 disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/12/958783>.
- *Los Sentimientos de la Nación*. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm
- Ramos, Rolando, *Dos ex diputados son registrados como cabilderos*, en El Economista (en línea), 01 de noviembre de 2015, disponible en <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2015/11/01/dos-ex-diputados-son-registrados-como-cabilderos>

- Ehrman, Roberto, *El registro de los cabilderos: límites y oportunidades*, en La Silla Rota (en línea) 02 noviembre de 2012, disponible en <http://lasillarota.com/53121-el-registro-de-los-cabilderos-limites-y-oportunidades/bajan-20-homicidios-en-edomex-segob#.WABmQ8kpUf8>
- Ramírez, Érika, *En las cámaras, 250 grupos de cabilderos al servicio de trasnacionales*, en Red Voltaire (en línea) 30 de junio de 2013, disponible en <http://www.voltairenet.org/article179241.html>
- Beltrán, Angélica, *Diputados cabilderos*, en Dossier Político (en línea), 27 – oct – 2017, disponible en <http://dossierpolitico.com/vernoticiasanteriores.php?artid=165365&relacion=&tipo=Noticias&categoria=1>
- Ramos, Dulce, *¿Quiénes llevarán los intereses de las televisoras al Congreso?*, en Animal Político (en línea), 04 – Sep – 2012, disponible en <http://www.animalpolitico.com/2012/09/telebancadas-quienes-llevaran-los-intereses-de-las-televisoras-al-congreso/>
- Benassini, Claudia, *La Telebanca en la coyuntura del futuro de las comunicaciones* en Razón y Palabra (en línea), 11 – jun – 2012, disponible en http://www.razonypalabra.org.mx/caja_pandora/2012/212012_CajaDePandora.html

Otras fuentes

- Leñero Álvarez, Mónica, *La regulación del cabildeo en el congreso mexicano*, (tesis de maestría), INAP, Ciudad de México, México, 2013.